



Maestría en Administración y Políticas Públicas

Tesis de Maestría

Décima Promoción

Autonomía Porteña y las Políticas Públicas de Seguridad

Joaquín Pinotti – Legajo N° 10.708

Buenos Aires, 2011

Dr. Jorge Luis Maiorano

Autonomía Porteña y las Políticas Públicas de Seguridad



JOAQUÍN PINOTTI

Universidad de
San Andrés

Universidad de San Andrés

-2011-

“La posibilidad de autonormarse es el comienzo y no el final de la autonomía”

Horacio Rosatti



Universidad de
SanAndrés

RESUMEN

La Constitución Nacional reformada en 1994 le confirió a la Ciudad de Buenos Aires, en su artículo 129, autonomía de gobierno para el ejercicio de funciones legislativas y jurisdiccionales. La innovación y la ambigüedad propia del nuevo estatus jurídico especial que ahora detentaba la ex municipalidad porteña, generaron numerosos interrogantes entre los diferentes actores del sistema federal de gobierno argentino. Sin embargo, por imperio de los principios constitucionales que rigen a la República Argentina, tanto el Congreso Nacional -en la reglamentación del artículo 129- como el Poder Judicial de la Nación -en ejercicio del control de constitucionalidad- tendrían la oportunidad de responder varios de los interrogantes que la reforma había generado.

El objetivo central del presente trabajo de investigación es analizar qué grado de **autonomía** goza el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para el diseño e implementación de **políticas públicas de seguridad**, afectado por los consensos políticos en el Congreso Nacional y la jurisprudencia de los tribunales nacionales.

Para ello, resulta imprescindible primero desarrollar el marco conceptual sobre el cual se basará el análisis de los consensos políticos arribados en el Congreso de la Nación durante la sanción de la Ley de Garantía de Intereses Nacionales –reglamentaria del artículo 129-, así como de los fallos de los jueces nacionales que hacen referencia al mismo tema. En segundo lugar, investigaremos las competencias de la Ciudad de Buenos Aires en materia de seguridad, en especial, el debate jurídico-político por el traspaso de la Policía Federal a la órbita porteña. Para este último objetivo, estudiaremos las disposiciones constitucionales de la Ciudad de Buenos Aires referidas al diseño e implementación de políticas públicas de seguridad, del mismo modo, que las acciones llevadas adelante por las autoridades porteñas en pos del cumplimiento de dichas disposiciones.

San Andrés

ABSTRACT

The Argentinean Constitution amended in 1994, in its Article 129, conferred upon the City of Buenos Aires the self-government for the exercise of legislative and judicial functions. The innovation and the ambiguity of the legal status now held for the former municipality of Buenos Aires generated many questions among the different players in the Argentine federal system of government. However, by the rule of constitutional principles, both, the National Congress -in the regulation of Article 129- as the Supreme Court as other national courts -in exercise of judicial review- would have opportunities to answer several of the questions that the reform had generated.

The main objective of this thesis is to analyze the degree of autonomy of the Government of Buenos Aires to design and implement public safety, affected by the political consensus in Congress and the legal precedents in national courts.

In order to do this, first, it is essential to develop the conceptual background upon which the analysis of the political consensus arrived at the national Congress for the enactment of the National Interest Guarantee Act -regulating Article 129 - as well as the judgments of national courts referred to the same subject. Second of all, we investigate the powers of the City of Buenos Aires regarding security policy, in particular the legal and political debate over the transfer of federal police to the jurisdiction of Buenos Aires. For the latter purpose, we will study the constitutional provisions of the City of Buenos Aires related to the design and implementation of a security policy, and the actions carried out by the authorities in Buenos Aires.

ÍNDICE

Introducción.....	9
Marco Teórico	14
I. Introducción.....	14
II. La autonomía en el gobierno federal de la Constitución Nacional	16
III. Las tensiones teórico-prácticas entre la soberanía y la autonomía	19
IV. El poder de policía y las funciones de seguridad	22
V. Paradigmas y conceptos sobre Seguridad.....	26
VI. ¿Qué es una política pública integral de seguridad?	29
VII. La política pública integran de seguridad y sus actores	32
a) La Administración Pública	33
b) El Gobierno.....	34
c) Los cuerpos policiales.....	36
d) La Justicia.....	38
e) La comunidad	40
f) Los medios de comunicación.....	42
Buenos Aires y su autonomía.....	45
I. Introducción.....	45
II. La autonomía en la reforma constitucional.....	45
a) La voz autonomía en la Constitución Nacional de 1994	46
b) La Ciudad de Buenos Aires en la Constitución Nacional	48
c) Interpretación constitucional.....	50
d) Poder constituyente originario y derivado.....	52
III. La doctrina y la autonomía porteña	53
a) Tesis restringida.....	54
b) Tesis intermedia.....	56
c) Tesis amplia	60
IV. Los consensos políticos nacionales y la autonomía porteña	65
a) Las propuestas legislativas sobre la LGIN y la autonomía porteña.....	65
i. El Partido Justicialista (PJ)	66

ii. La Unión Cívica Radical (UCR).....	71
iii. El Frente País Solidario (FREPASO).....	71
iv. El Movimiento de Dignidad e Independencia (MODIN)	71
b) El debate parlamentario sobre la autonomía porteña.....	74
V. La jurisprudencia nacional y la autonomía porteña	82
Buenos Aires y su seguridad	93
I. Introducción.....	93
II. Las funciones de seguridad en la LGIN.....	95
III. Las funciones de seguridad en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires	105
IV. El camino hacia la reforma de la LGIN.....	112
a) Las negociaciones políticas	113
i) Las negociaciones Menem - De la Rúa	114
ii) Las negociaciones De la Rúa – Olivera.....	118
iii) Las negociaciones De la Rúa – Ibarra	119
iv) Las negociaciones Duhalde – Ibarra.....	122
v) Las negociaciones Kirchner – Ibarra	122
vi) Las negociaciones Kirchner – Telerman	124
b) Los proyectos de reforma de la LGIN y la Comisión Bicameral de la Ciudad de Buenos Aires.....	125
V. La reforma de la LGIN	127
VI. Hacia una política pública integral de seguridad en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.....	139
a) Gestión administrativa de la seguridad pública porteña	139
i) Tácticas situacionales	141
ii) Tácticas sociales	143
iii) Tácticas comunitarias	146
b) Gestión policial de la seguridad pública porteña.....	146
c) Gestión judicial de la seguridad pública porteña.....	149
Conclusiones.....	155

Bibliografía..... 159



Universidad de
San Andrés

INTRODUCCIÓN

La Ciudad de Buenos Aires por su carácter de puerto natural desde los tiempos del Virreinato del Río de la Plata ha tenido un marcado protagonismo en la Historia argentina. Fundada por primera vez en 1536 por Pedro de Mendoza, bajo el nombre de Santa María del Buen Ayre, la ciudad rioplatense comenzó a constituir el centro de transferencia de las mercaderías traídas del Alto Perú hacia España. Y a pesar, de haber perdido protagonismo mercantil tras el surgimiento de la ciudad de Asunción -en el actual Paraguay-, su segunda y definitiva fundación por Juan de Garay en 1580 la consolidó como la puerta oriental que conectase las colonias del sur con la Madre Patria y el resto del mundo.

Pero Buenos Aires no acrecentó su autoridad únicamente por su importancia económica, sino también por ser la sede de la capital del Virreinato del Río de la Plata y de la Audiencia, que se asentaron –por decisión del Rey de España- desde el año 1777 (Romero, 2004)¹. De allí en adelante la ciudad porteña fue el escenario político y social donde cleros y virreyes; criollos e ingleses; monárquicos y republicanos, unitarios y federales gestaron revoluciones y contrarrevoluciones, disputando con tinta y sangre el poder y el futuro de nuestra Patria.

Fueron estos los antecedentes los que en el proceso de consolidación argentino, el primer presidente nacional -Bernardino Rivadavia- tuviera en cuenta para instituir a Buenos Aires como capital de la República y asiento de las autoridades nacionales con jurisdicción exclusiva. Así lo dispuso en un proyecto que remitió al Congreso Constituyente para su consideración y aprobación en 1826. Pero el fracaso de la gestión presidencial impidió el cumplimiento efectivo de dicha norma (Amaya, 2004)².

¹ ROMERO, José Luis. 2004. Breve Historia de la Argentina. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

² AMAYA, Jorge A. 2004. Buenos Aires: ¿Autonomía o desencanto? Buenos Aires: EDIAR.

El segundo antecedente se registra durante el debate constituyente de 1853, en el cual se propuso a la Ciudad de Buenos Aires como capital de la Confederación. Pero rechazado el texto constitucional por la provincia de Buenos Aires, las autoridades federales se vieron obligadas a trasladarse a Paraná, provincia de Santa Fe, donde residieron provisoriamente tal como lo determinó la Ley 13.

La lógica hubiera dictado que la incorporación de la Provincia de Buenos Aires en 1860 a la República Argentina, hubiera determinado la automática constitución de la ciudad porteña en capital federal. Sin embargo, se debió esperar hasta la sanción de la Ley 1.029 en el año 1880 para que formalmente se federalizase y declarase a la ciudad de Buenos Aires como capital de la República Argentina. Incluso a pesar de que desde 1862 las autoridades nacionales ya residían efectivamente en la ciudad porteña, tras la vigencia de la Ley 19 – la Ley Compromiso– impulsada por el Presidente Bartolomé Mitre (Creo Bay 1994)³; y tras superar los numerosos intentos del Congreso nacional de equilibrar el poder de Buenos Aires y trasladar la capital de la República al interior del país⁴.

A nivel jurídico-institucional, la importancia de la residencia de las autoridades nacionales implicó la organización de un régimen municipal especial y diferente del que el Congreso Nacional ya había dictado en 1853 para la Municipalidad de Buenos Aires. Así, la Ley 250, del 25 de Septiembre de 1860, estableció un régimen municipal especial para la capital provisoria y territorio federalizado de la Nación, constituyendo el primer antecedente en una cuestión signada por su estatus especial.

³ CREO BAY, Horacio D. 1994. Nuevo régimen jurídico institucional de la ciudad de Buenos Aires: La Ley.

⁴ El Congreso nacional dictó tres leyes que propiciaron el traslado de la capital federal al interior de la Argentina: la ley 294 que ordenó el traslado de la capital a Rosario (13/08/1867); la Ley 462, a Río Tercero (19/09/1871); y la Ley 620 nuevamente a Rosario (16/09/1873). Las tres leyes fueron vetadas sistemáticamente por el Poder Ejecutivo. Incluso, el Poder Legislativo nacional debió agradecer –mediante la Ley 216- a las provincias de Santa Fe y Córdoba por ofrecer porciones de sus sendos territorios para constituir la capital de la Nación.

Durante el último siglo, Buenos Aires se consolidó como una gran metrópoli. El desarrollo socio-económico porteño siempre se fue a la par de la Argentina, e incluso mayor desde 1945 en adelante (Lattes, Andrada y Caviezel, 2010)⁵. Ello puso en evidencia que la sociedad y la economía porteña crecieron de tal manera que el marco jurídico que las regulaban institucionalmente les era insuficiente: su condición económico-social de metrópoli no se condecía con su carácter jurídico municipal.

La reforma constitucional de 1994 fue un escenario inmejorable para debatir el futuro institucional de esta “gigante” de la Argentina. Y fue así entonces, tal como había ocurrido en la Constitución histórica de 1853, que Buenos Aires volvió a ser la única ciudad nombrada por nuestra Ley Fundamental. La Ley 24.309 –que declaró la necesidad de la reforma de la Carta Magna- propuso dotar a la ciudad porteña de un nuevo estatus jurídico especial y autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción; sin perjuicio de resguardar los intereses del Estado Nacional, mientras la ciudad sea capital de la República.

Esta nueva autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, que de alguna manera vino a saldar la deuda jurídico-política que la Nación tenía para con la Ciudad, trajo consigo más problemas que soluciones. Con cierta remembranza histórica, los intereses políticos empezaron a cruzarse en la opinión pública, no sólo a fin de dilucidar lo que este nuevo carácter especial implicaría para la vida de más de 3 millones de argentinos, sino también en torno a qué potestades tendría el futuro gobierno porteño, ante una nueva relación de poder: las autoridades nacionales ya no serían tratadas como anfitrionas sino como huéspedes de esta Ciudad.

Tanto la innovación como la ambigüedad de la norma constitucional generaron múltiples

⁵ LATTES, Alfredo E., Gretel E. Andrada y Pablo Caviezel. 2010. Dinámica demográfica en Dinámica de una Ciudad (1810-2010). Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

hipótesis e interrogantes, entre los que se encontraban: ¿Qué implica que una ciudad sea autónoma? ¿Cuál es el alcance y contenido de dicha autonomía? ¿La Ciudad de Buenos Aires se equipara a una provincia, a un municipio o la misma es una categoría normativa sui generis? Y estas cuestiones, a la vista de la manda constitucional del Congreso de dictar una ley que garantice los intereses nacionales mientras Buenos Aires sea capital federal, se tornaban aún más complejas: ¿Quiénes serían los actores que darían respuesta a todos estos interrogantes? ¿Los convencionales porteños en el dictado de su propia constitución? ¿Los legisladores nacionales al sancionar la Ley de Garantía de Intereses Nacionales (LGIN), que prescribe el segundo párrafo del artículo 129 de la Carta Magna? ¿O el Poder Judicial, mediante el control de la constitucionalidad de las medidas reglamentarias de dicho artículo? Estas son las primeras preguntas que este trabajo pretende responder. Para ello, analizaremos los debates posteriores a la reforma constitucional, en especial, el referido a la sanción de la LGIN, encargada de velar por las instituciones nacionales mientras Buenos Aires sea Capital Federal; junto con la jurisprudencia de los tribunales nacionales referidos a la Constitución Nacional y a la mentada Ley. El objetivo principal será analizar de qué manera los consensos políticos arribados en el Congreso de la Nación junto con la jurisprudencia determinaron el contenido jurídico-político de la autonomía que los Convencionales Constituyentes brindaron a la Ciudad de Buenos Aires en la reforma de 1994.

Sin perjuicio de las incertidumbres que la Constitución Nacional haya planteado, sin duda alguna la Ciudad de Buenos Aires es una nueva entidad pública dentro del sistema federal y, como tal, tiene dentro de sus facultades el manejo legítimo de la fuerza pública (Oszlak, 1982)⁶. Ahora bien, ello qué implicancias tendría: ¿la Ciudad tendría su propia policía? ¿La Nación transferiría la Superintendencia de Seguridad Metropolitana –rama porteña de la Policía Federal Argentina-? ¿Habría un cogobierno de la seguridad pública en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires? Para responder a las siguientes preguntas, estudiaremos además de los debates de la LGIN y su reforma, el debate constituyente porteño en torno a

⁶ OSZLACK, Oscar. 1982. Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina. Desarrollo Económico, v. 21, N° 84 (enero. Marzo).

la seguridad, las negociaciones políticas en el tiempo entre el gobierno nacional y el gobierno porteños sobre la materia, y las acciones gubernamentales para la producción de seguridad pública llevadas adelante por el Gobierno de la Ciudad. El objetivo último será analizar si la Ciudad de Buenos Aires posee el grado de autonomía necesaria para desarrollar una política pública integral de seguridad.



Universidad de
SanAndrés

MARCO TEÓRICO

La autonomía en el gobierno federal y las políticas públicas de seguridad

El objetivo central del presente trabajo de investigación es analizar que grado de **autonomía** goza el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para el diseño e implementación de una **política pública integral de seguridad**, afectado por los consensos políticos en el Congreso Nacional y la jurisprudencia de los tribunales nacionales. Para ello, resulta imprescindible primero estudiar el andamiaje conceptual sobre el cual se construyen los objetivos, las hipótesis y las preguntas de investigación de esta tesis. En este primer capítulo, analizaremos el concepto de autonomía en la ingeniería institucional de un gobierno federal, para luego describir la seguridad como función de estado dentro del marco de dicha autonomía, para así, finalmente poder identificar los elementos y actores intervinientes en el diseño e implementación de una política pública integral de seguridad.

I. Introducción

En el comienzo de los tiempos se utilizaba el concepto de *autonomía* -para los griegos *autonomoi* y para los romanos *autonomi*- para definir a la Ciudad-Estado que se que gobernaba por sus propias reglas y no estaba sometida a ningún poder exterior. Dicho status jurídico no admitía grados intermedios, ya que se era autónomo o se era sojuzgado (Rosatti, 1987)⁷. El devenir de la Historia, y el derrumbe del Imperio Romano por la absorción de nuevas costumbres sociales, también incidió en los conceptos de organización política, incorporando nociones intermedias que erosionaron el carácter absoluto de *autonomía*. Así, durante la Edad Media, se generaron nuevas formas de legitimidad política.

⁷ ROSATTI, Horacio D. 1987. Soberanía y autonomía. Trayectoria, crisis y porvenir de estas nociones. Buenos Aires: El Derecho.

“... cuando el equilibrio de la ciudad-Estado se desbordó por la desmesura de la ciudad-Imperio, entonces se fracturó este esquema dicotómico de poder para dar origen a la poliarquía medieval” (Rosatti, 1987)⁸.

Con la poliarquía medieval se introdujeron conceptos novedosos –propios de la Edad Moderna- pero con raigambre en la Edad Antigua. Por un lado, surgieron diferentes esferas de poder –cada una con características propias- y las mismas vinculadas a un mismo elemento común: el territorio. La novedad conceptual residió en que, ante la existencia de varias esferas de poder en un mismo territorio, se procuró la convivencia y no su erradicación, propio del nuevo carácter intermedio de la *autonomía*. Sin perjuicio de ello, la puja de poder entre actores políticos se mantuvo constante y para ello, el poder admitió diferentes grados, siendo ahora la *soberanía*, el máximo de ellos.

El nuevo concepto político de *soberanía* fue concebido como un poder supremo, libre de sujeción a las leyes, ejercido por los ciudadanos y los súbditos, de forma absoluta y perpetua. Entonces, el *Ente soberano* es el que se da la norma originaria y el *Ente autónomo*, se da también su propia norma, pero subordinada a la primera. De esta manera, el pensamiento político moderno se presenta como un factor que propicia que las organizaciones internas del Estado se den su propia norma, pero siempre dentro del marco general establecido por éste.

“[Desde el Derecho] la coherencia normativa se traduce en la articulación lógica de los distintos ordenamientos materiales y territoriales destinados a regir en el Estado (...) [desde las Ciencias Políticas] el ente autónomo no es sólo el que se da la propia norma (ley, ordenanza, etc.) sino también el que corre con las consecuencias (conductas, actitudes, que a partir de ella se generan” (Rosatti, 1987)⁹.

⁸ Ibídem.

⁹ Ibídem.

De este modo, la *autonomía* se construye a partir de la libertad de establecer el propio Derecho, pero nunca de forma absoluta, sino por el contrario, integrada dentro de un orden superior heterónimo (D'ors, 1981)¹⁰. Por ello, cobra sentido la visión que propugna a la *autonomía* como una forma de descentralización administrativa del Estado, ya que no se puede hablar de *descentralización* sino hay un *centro* como unidad superior.

II. La autonomía en el gobierno federal de la Constitución Nacional

El concepto de *autonomía*, que fuera desarrollado precedentemente, cobra una especial acepción dentro un gobierno federal como el de nuestra República. Es de recordar que en el artículo 1° de la Constitución Nacional propugna que “la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal...”. Y es bajo el mencionado sistema de organización federal por el cual los habitantes argentinos se encuentran sometidos a dos centros de autoridad: el general y el particular. Coexisten de este modo, dos poderes estatales, uno supremo y el otro subordinado.

En el Estado federal hay una pluralidad de estados fundidos en una unidad, esto es, en tanto que domina la competencia del poder del Estado federal, desaparecen las diferencias que separan entre sí a los Estados miembros (...) Jurídicamente, tan sólo existe en el Estado federal un único poder soberano, cuyas funciones se completan en la de los poderes no soberanos. La totalidad de las funciones políticas necesarias de una época dada, es satisfecha por ambos poderes del Estado obrando conjuntamente y así desaparece la anormalidad que podría encontrarse en la dualidad de las propiedades de territorios y pueblo en el Estado federal (Sosa, 1957)¹¹.

¹⁰ D'ORS, Álvaro. 1981. Autarquía y autonomía. Buenos Aires: La Ley.

¹¹ SOSA, Ismael. 1957. Soberanía, Autonomía y Autarquía. REVISTA jurídica, N° 2, Facultad de Derecho y ciencias sociales. San Miguel de Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán.

En el orden jurídico-político de la República Argentina el status *autónomo* refiere a las provincias. Las provincias, en palabras de Georg Jellinek -citado por Ismael Sosa (1957)¹²-, fueron las que conformaron dicha pluralidad de estados –preexistentes a la Constitución Nacional- y se fundieron en el Estado federal, manteniendo su *soberanía*, ahora transformada en *autonomía*. La doctrina en la materia es coincidente en citar al General Mitre abogando por dicha tesis, quien sostuvo “He sido defensor de la *soberanía* de las provincias y que ahora se llama *autonomía*. Yo mismo introduje el la palabra autonomía para reemplazar a aquella, a fin de que no se equivoquen las provincias sobre el alcance de su jurisdicción”.

Sin perjuicio de ello, un cierto sector de la doctrina entiende –potenciando la capacidad de autoorganizarse- que las provincias más que *autónomas* son *soberanas*. Sostienen que la soberanía absoluta que detentaban las provincias de modo preexistente a la conformación de la República, no cede ante tal unión, conservando todos sus derechos, a excepción de los que delega de manera expresa mediante la Constitución Nacional. Clodomiro Zavalía para fundamentar sus tesis y sostener la perfecta convivencia entre las soberanías provinciales y la soberanía nacional, cita a Juan Bautista Alberdi (1852)¹³, quien sostuvo que “... el pueblo divide en dos partes el ejercicio de la soberanía; ejerce una de ellas solidariamente con las demás provincias y desempeña la otra, aislada y separadamente...” “La soberanía provincial, acordada por base, quedará subsistente y respetada en todo aquello que no pertenezca a los objetos sometidos a la acción exclusiva del gobierno general...”

Más allá de las divergencias doctrinarias, en la Constitución Nacional la autonomía –o soberanía, según la visión seguida- de las provincias se encuentra garantizada por los artículos 121 y 122, y los límites federales a éstas, por los artículos 5º y 31. “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su

¹² *Ibidem*.

¹³ ALBERDI, Juan Bautista. 1852. Bases y puntos de partida para la constitución del gobierno de la república Argentina. (Bases). Buenos Aires: El Ateneo.

incorporación” (artículo 121). Octavio Gil (1928)¹⁴ sostiene que tal prescripción es el fundamento de la autonomía provincial, ya que en todo lo que no se halla prohibido por la Constitución Nacional, las provincias conservan, pudiendo así, ejercitar todos aquellos poderes que no hubiesen delegado a la autoridad central. Concordante con la manda constitucional citada, el artículo 122 lleva esta potestad de autogobernarse a un plano pragmático, estableciendo que “[las provincias] se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal”.

La potestad de autoorganizarse de las provincias que sostienen los artículos citados, encuentran sus límites jurídicos y políticos también en la misma Carta Magna. El límite de índole político lo determina el artículo 5° al prescribir que “cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”. De esta manera, las instituciones que se den para sí las provincias deben respetar pilares centrales del sistema republicano del gobierno federal. La convencional constituyente nacional procura así preservar una serie de estándares axiológicos que en el texto constitucional se traducen como restricciones políticas a la autonomía provincial.

Por otro lado, el artículo 31 norma que “[la] Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella...”. La mencionada manda constitucional establece así otro límite jurídico a las provincias, dejando establecido que la Carta Magna nacional tiene un carácter

¹⁴ GIL, Octavio. 1928. Autonomía provincial, historia y concepto constitucional. Buenos Aires: J. Menéndez.

de superlegalidad, que obliga a que toda la actividad pública y privada se ajuste a ella (Bidart Campos, 1996)¹⁵.

Hasta 1994, como vimos, la voz *autonomía* poseía una correlatividad exclusiva con los gobiernos de provincias. Pero la Convención Constituyente del mentado año introdujo diversas reformas a la Ley Fundamental, ampliando los horizontes del concepto descripto y vinculándolo a nuevas figuras que se insertaban en el mapa jurídico-institucional del Derecho público federal. Así se incorporó el carácter autónomo en los municipios (Art. 123); en las universidades nacionales (Art. 75, inc. 19); en la Auditoría General de la Nación (Art. 85); en el Defensor del Pueblo (Art. 86); en el Ministerio Público (Art. 120), y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Art. 129) (Tettamanti de Ramella, 2000)¹⁶. Antes de analizar descriptivamente qué significa el carácter autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, uno de los pilares del objetivo central de esta tesis y que será desarrollado en el capítulo próximo; nos adentraremos en el estudio de los problemas teóricos prácticos que devienen de la convivencia de la *soberanía* nacional y de la *autonomía* de las entidades subnacionales, con especial referencia a la cuestión de la *seguridad*, segunda parte del objetivo general de esta investigación.

Universidad de
San Andrés

III. Las tensiones teórico-prácticas entre la *soberanía* y la *autonomía*.

El Estado federal no es un simple equilibrio entre un poder central y una pluralidad de poderes, sino una síntesis dialéctica entre ambos (García Pelayo, 1987). Partiendo de que las competencias que ejercen dichas entidades –federal y provinciales- son limitadas, surge la lucha tradicional entre ellas, por asumir cada una la mayor cantidad posible de tales competencias. De allí el surgimiento de las tensiones centralizadoras que produce el

¹⁵ BIDART CAMPOS, Germán J. 1996. Manual de la Constitución reformada. -- Buenos Aires: EDIAR.

¹⁶ TETTAMANTI DE RAMELLA, Adriana. 2000. Autonomía y autarquía. Estudios de Derecho Administrativo. Mendoza: Diké.

gobierno federal, frente a la resistencia de los poderes locales (Roca Roca, 1990)¹⁷. Pedro Frías (1985)¹⁸ cataloga conceptualmente dichas tensiones como *convergencia* o *dependencia*. Existe convergencia cuando el gobierno federal ejerce de manera razonable sus poderes expresos e implícitos; mientras que habrá dependencia, cuando la subordinación de los poderes locales opera en contra del principio de subsidiariedad del gobierno central. Así la dependencia es un estadio contrario a la autonomía provincial, y atenta contra el libre ejercicio de las competencias locales que propugnan los artículos 121 y 122 de la Constitución Nacional.

Octavio Gil (1928)¹⁹ lo describe al sostener que la autonomía es una soberanía relativa, que en todo lo que no se halla prohibido por la Constitución Nacional, las provincias conservan, pudiendo así, ejercitar todos aquellos poderes que no hubiesen delegado a la autoridad central. La práctica constitucional establece que corresponde a las Provincias el ejercicio de todas las facultades que puedan implicar una mejora en el bienestar local; quedando reservada a las instituciones federales aquellas cuestiones, enumeradas taxativamente, que se relacionan con el interés general de la Nación. Sin embargo, la potestad provincial de autoorganizarse o darse sus propias leyes tiene un contenido político de gran entidad, que llevado al terreno de lo pragmático, no es absoluto sino que admite matices y condicionamientos.

Desde una visión dogmática, Bidart Campos (1996)²⁰ describe las relaciones del Estado federal con las provincias en tres grandes categorías: subordinación, participación y coordinación. La *subordinación* es la expresión clásica de la supremacía federal y procura

¹⁷ ROCA ROCA, Eduardo. 1990. Descentralización y autonomía en la Constitución. En Anales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Córdoba.

¹⁸ FRÍAS, Pedro J. 1985. Autonomía y dependencias en las provincias en Derecho Público Provincial. Frías, Pedro (comp.). Buenos Aires: Depalma.

¹⁹ GIL, Octavio. 1928. Autonomía provincial, historia y concepto constitucional. Buenos Aires: J. Menéndez.

²⁰ BIDART CAMPOS, Germán J. 1996. Manual de la Constitución reformada. -- Buenos Aires: EDIAR.

la cohesión y coherencia de los ordenamientos jurídicos²¹ provinciales con las normas federales y en especial, la Constitución Nacional. La *participación* es el reconocimiento de la incidencia de las provincias en alguna medida sobre las decisiones del gobierno federal. Finalmente, y de mayor importancia para el análisis aquí propuesto, la *coordinación* es la relación que procura delimitar las competencias propias del estado federal y de las provincias, en otras palabras, qué funciones le corresponden ejercer al gobierno nacional y cuáles a los gobiernos locales.

La Carta Magna respecto del reparto de competencias establece un principio rector en su artículo 121 por el cual “las provincias conservan todo el poder no delegado por esta constitución al gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”. Frente a dicha manda, corresponde interpretar, primero que la delegación de competencias de las provincias a la Nación – a la que hace mención el artículo citado- es mediante el texto constitucional como instrumento ordinario de formación y estructuración de la República Argentina. Segundo, se puede establecer, tomando las disposiciones de la propia Ley Fundamental, que existen competencias propias de las provincias, competencias propias de la Nación y competencias concurrentes –que pertenecen en común- a ambas.

La función de seguridad, que en el estudio de caso aquí presentado es objeto de debate de juristas, políticos y jueces ¿a qué grupo de competencias pertenece? ¿A las propias de las provincias? ¿A las exclusivas de la Nación? ¿Es concurrente a ambas jurisdicciones? Para vislumbrar las respuestas a dichos interrogantes debemos primero comprender cómo la *seguridad* se constituyó en una función estatal y cuál ha sido su evolución hasta insertarse en el actual Estado de Derecho.

²¹ Resulta valiosa la aclaración de Bidart Campos que dice “la relación de subordinación no permite decir que los gobiernos provinciales se subordinan al gobierno federal (...) lo que se subordina es el ordenamiento jurídico...”

IV. El poder de policía y las funciones de seguridad

Los derechos que la Constitución Nacional reconoce no son absolutos sino relativos, ya que se gozan y ejercen conforme a las leyes que los reglamentan. Las limitaciones a los derechos individuales, en razón de interés público, se denominan policía y poder de policía (Dromi, 2006)²². En el ámbito administrativo, se inscribe la función limitativa y prohibitiva denominada *policía*; mientras que en el ámbito legislativo, se establece la función reglamentaria limitativa de los derechos individuales, constituyendo el *poder de policía*.

El concepto de policía deviene del vocablo griego *politeia*, por el cual se definía toda la actividad estatal de las polis griegas. La evolución durante la Edad Media llevó a que la institución de la policía se hallara referida a la imposición del *orden* por parte de las autoridades públicas. En la Edad moderna por un lado se profundiza la regulación del Estado en la vida de los particulares pero por otro se va moldeando la tesis por la cual la intervención estatal de la vida en sociedad no es de carácter absoluto e ilimitado. Ello conllevó, a que la policía que inicialmente se limitara a la seguridad, abarcara también las limitaciones de derecho por razones de salubridad y moralidad (Cassagne, 2002)²³. Esta última descripción corresponde al concepto europeo de poder de policía, que el derecho norteamericano y el argentino consagran como poder de policía restringido (*narrow police power*). En contraposición, surge en el derecho de los Estados Unidos, que luego receptorá nuestro ordenamiento jurídico, el poder de policía amplio (*broad and plenary police power*), por el cual las limitaciones a las libertades y derechos individuales no se fundamentan en la moralidad, salubridad o seguridad, únicamente, sino que lo hacen en el bienestar general. Dicha concepción, basada en un concepto jurídicamente indeterminado, magnifica el potencial restrictivo del Estado pero así también los objetivos de su intervención. La concepción amplia es la que actualmente se encuentra vigente en el Estado de Derecho, con

²² DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. 2006. Buenos Aires: Ciudad Argentina.

²³ CASSAGNE, Juan Carlos. 2002. Derecho Administrativo. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

la particularidad de un Estado cada vez más presente e interviniente para el aseguramiento democrático de los derechos y libertades de una sociedad cada vez más dinámica y compleja.

Así las cosas, corresponde analizar de qué manera las competencias en materia de seguridad –que históricamente constituyesen uno de los ejes centrales del poder de policía- se hallan también presente en el Estado de Derecho, y quiénes -en el marco de un Estado federal- son titulares de dichas atribuciones. En los antecedentes de la cuestión surge la conceptualización de la seguridad en el nacimiento del Estado moderno, definida como *el orden impuesto por unos sobre otros*, y con la impronta contractualista característica de las ideas de la época, profundiza la visión por la cual la seguridad implica la limitación de las libertades de todos para la protección de los derechos no sólo frente al ataque del poder público sino también de la propia comunidad.

El valor *seguridad*, como el de *orden*, es uno de los más apreciados por el constitucionalismo de la primera etapa, de tipo individualista liberal. La constitución se refiere a ambos en el Preámbulo, cuando menciona la paz interior y la defensa común. Según, Néstor Sagües (2001)²⁴ el artículo 19 de la Constitución también hace referencia a la seguridad común de las personas al diferenciar aquellas conductas prohibidas de las permitidas. Ello sería la causa de dos derechos en particular, la seguridad jurídica, y la seguridad pública. En referencia a esta última, siendo la de nuestro interés, el autor afirma:

La seguridad equivale a un derecho a la tranquilidad, es decir, a poder disfrutar sin riesgos, sobresaltos ni temores de los demás derechos constitucionales (como la libre circulación, propiedad, vida, salud, integridad física, etc.). Vale decir, sin sufrir daños o perturbaciones en las personas o los bienes.

²⁴ SAGÜÉS, Néstor Pedro. 2001. Elementos de Derecho Constitucional Buenos Aires: Astrea.

O como describe Juan Carlos Cassagne (2002)²⁵:

[La seguridad es] la confianza en no ser molestado por nadie: las molestias más peligrosas quedaba claro que serían las realizadas por los oficiales encargados del poder público, pero también sería necesario este poder “ordinario” para reprimir a los “ciudadanos malintencionados”.

Ello impone dos consecuencias: el derecho a exigir una acción preventiva por parte del Estado, a fin de impedir atentados contra los derechos constitucionales, provengan éstos de particulares o agentes públicos, y el derecho también a exigir una conducta represiva si se producen los ataques no evitados, para castigar a los infractores y hacer efectivas las indemnizaciones pertinentes. Es obligación del Estado programar un sistema de protección de los derechos personales. De esta manera, y en concordancia con la visión de Juan Linares (1986)²⁶, “todo hombre de derecho sabe que cuando se habla del Poder de Policía se menciona la parte de las atribuciones del Estado que limitan la libertad individual según ciertas valoraciones pragmáticas y valoraciones jurídicas de justicia como orden, seguridad, paz y poder”. Así, entonces podemos definir el objeto de la policía de seguridad ciudadana como el mantenimiento de la seguridad individual y de la tranquilidad pública de modo tal que es un deber del Estado para todos con los habitantes (Dromi y Parejo, 2001)²⁷.

Ahora bien ¿a quién corresponde el poder de policía de la seguridad ciudadana? ¿Al gobierno federal? ¿A los gobiernos provinciales? ¿Es una facultad concurrente de ambos? Para Germán Bidart Campos (1996)²⁸, afirma que la restricción de derechos exclusivamente por cuestiones de salubridad, moralidad y seguridad ciudadana es competencia

²⁵ CASSAGNE, Juan Carlos. 2002. Derecho Administrativo. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

²⁶ LINARES, Juan F. 1986. Derecho Administrativo. Buenos Aires: Editorial Astrea.

²⁷ DROMI, Roberto y Luciano, Parejo Alfonso. 2001. Seguridad Pública y Derecho Administrativo. Madrid: Ciudad Argentina.

²⁸ BIDART CAMPOS, Germán J. 1996. Manual de la Constitución reformada. -- Buenos Aires: EDIAR.

primariamente provincial. Y completa su tesis, sosteniendo que a pesar del incuestionable carácter local del poder de policía en materia de seguridad, no se puede inferir que tal atribución no puede llegar a ser federal, si el orden nacional y el bien común de toda la población así lo amerite.

Esta línea de pensamiento profundiza Roberto Dromi (2006)²⁹ al sostener que la facultad de regulación en pos de la seguridad ciudadana puede ser local, provincial, regional, nacional, comunitaria e internacional. Es local por la inmediatez con los asuntos locales, y provincial por ser los gobiernos provinciales quienes poseen la facultad de reglamentar las facultades no delegadas a la Nación e incluso aquellas que son concurrentes con ella. Siendo potestad del gobierno federal velar por la seguridad en las rutas nacionales, el control de tránsito y la defensa de las fronteras, organizando los Cuerpos de Seguridad Nacional (Policía Federal, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval y Policía de Seguridad Aeroportuaria). Resumiendo, su regulación comprende los ámbitos federal y local.

Finalmente, Juan Carlos Cassagne (2002)³⁰ propugna que el poder de policía, como institución del Derecho Público interno, es una facultad exclusiva de las Provincias; sin embargo, la seguridad pública es una materia concurrente con la Nación, no pudiendo ser el ejercicio provincial incompatible con los poderes federales, porque de serlo así, prevalecería siempre la legislación del Congreso Nacional, en mérito a la cláusula de supremacía contenida en el artículo 31 de la Constitución Nacional.

Vista la opinión de diferentes autores, podemos concluir que la doctrina es coincidente al señalar que la regulación de los derechos y las libertades individuales en pos de la seguridad es una facultad concurrente entre la Nación y las provincias. Ahora bien, ello sólo resuelve la primera de las cuestiones conceptuales aquí desarrolladas, surgiendo así un

²⁹ DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. 2006. Buenos Aires: Ciudad Argentina.

³⁰ CASSAGNE, Juan Carlos. 2002. Derecho Administrativo. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

nuevo interrogante sustantivo ¿Qué se entiende por *seguridad*? Para abordar el análisis descriptivo, que será de importante utilidad a los fines primordiales de este trabajo, primero resulta necesario entender el paradigma conceptual sobre el cual se construye la noción de *seguridad*, para luego poder definirla. En segundo lugar, estudiaremos los elementos que constituyen una política pública integral de seguridad. Y finalmente, exploraremos el mapa de actores que intervienen en el diseño e implementación de tales políticas.

V. Paradigmas y conceptos sobre *Seguridad*

Al empezar a indagar sobre qué es la *seguridad*, como ya vimos, la noción de *orden público* aparece como una primera respuesta. Ello se evidencia en las mismas palabras del fundador de la London Metropolitan Police –la primera policía de la era moderna- cuando sostuvo que dicha institución fue creada con el fin de asegurar el orden público. Sobre este bagaje conceptual se han diseñado e implementado numerosas políticas públicas de seguridad. Es por ello que las políticas de criminalidad son concebidas en su mayoría como políticas de orden (Binder, 2009)³¹. Dicha noción, surgida de un concepto lineal y estático -resabio de una época en la cual la Naturaleza, la Razón o Dios eran modelos de un *orden* natural, humano o divino, según el caso- resulta anacrónico frente a una nueva realidad social y política de la criminalidad, obligando a replantearse desde la relación conceptual mencionada del caso hasta formular un nuevo paradigma de la *seguridad*.

La ilusión del orden ha fundado una visión esquemática, lineal y simplista del conjunto de fenómenos atrapados por las políticas de seguridad. Es llamativa la resistencia a abandonar esta idea, muchas veces simplemente por razones emocionales, además de teóricas o conceptuales. Una de las mayores razones de su fuerza semántica proviene del hecho de que su contrario es asimilado inmediatamente con una situación catastrófica para los seres humanos (anarquía,

³¹ BINDER, Alberto. 2009. El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual en Kessler, Gabriel (comp.) Seguridad y Ciudadanía: Nuevos paradigmas y políticas públicas. Buenos Aires: Edhasa.

caos, violencia, etc.) sin que ello sea analizado con mucha profundidad (Binder, 2009)³².

Los pensadores del contractualismo clásico fueron una muestra de ello. En especial, las líneas de pensamiento de Hobbes, ya que los hombres en su estado de naturaleza se encontraban en la lucha de todos contra todos, y que por ello, entregaban parte de su libertad a fin de garantizar la protección del bien primordial: la vida (Eisa, Gorgal y Tedeschi, 2006)³³. Sin embargo, esta línea de pensamiento moderno -fundadora de la policía moderna- debe ser repensada en el contexto del siglo XXI. Frente a este desafío, los autores especialistas ensayan tres tipos de respuestas diferentes: para una primera línea de pensamiento, resulta imprescindible eliminar la ambigüedad en el concepto de *orden* y establecer la clara relación que existe entre *orden* y *seguridad*; para el segundo abordaje, *orden* y *seguridad* son conceptos alternativos; y para la última visión, el concepto de *orden* debe eliminarse del proceso de construcción conceptual de la *seguridad*.

En la primera línea de pensamiento, de corte conservador, el *orden* es la forma de garantizar el status quo político y mantener la estructura social vigente. Tal como lo afirma Francisco López-Nieto y Mallo en Eisa, Gorgal y Tedeschi (2006)³⁴ “el orden es el elemento estático del bien común (...) sin orden público no puede haber paz, tranquilidad, seguridad ni estabilidad en la posesión de las cosas (...) y la primera obligación de todo gobierno es la de conservar ese orden”. El *orden*, según el autor citado, se puede conceptualizar de dos formas. El orden público formal y abstracto que implica el apego a las normas, y un segundo orden material, que implica la ausencia de criminalidad y violencia en la calles. En si la *seguridad*, para esta corriente de pensamiento -entendida como el respeto material del orden- es un instrumento y no un fin en sí mismo.

³² *Ibidem*.

³³ EISSA, Sergio, Leandro Gorgal y Karina Tedeschi. 2006. Hacia una política integral de seguridad: consensos y disensos. Buenos Aires: Prometeo Libros.

³⁴ *Ibidem*.

La segunda corriente de pensamiento, de carácter intermedio, critica la construcción conceptual anterior por ser una visión limitada del *orden* y la *seguridad*, dado que parte de una visión acotada de democracia, excluyendo la noción a la libertad positiva (Eissa, Gorgal & Tedeschi, 2006)³⁵. Se profundiza la línea de pensamiento, considerando a la *seguridad* como un concepto alternativo de *orden*. Para Sofía Tiscornia (1998) el bien protegido no es el *orden* establecido ni las normas que lo establecen, sino los derechos y las libertades. Entonces así, el concepto de *seguridad* pierde su carácter instrumental y se convierte en un fin en sí mismo: así, protección y la efectivización de los derechos son conceptos correlativos al de *seguridad*.

Finalmente, la tercera teoría, de carácter superadora, postula abandonar la relación entre *orden* y *seguridad*. Las políticas criminales y de seguridad interior se presentan como políticas de orden. La gran ineficiencia de las mismas conlleva a pensar un nuevo paradigma frente al actuar criminal en el contexto social actual. De este modo, Alberto Binder (2009)³⁶ postula establecer un *sistema institucional de la conflictividad*. El paradigma de la gestión de la conflictividad esta basada en una visión más amplia de los conflictos sociales y su impacto en la sociedad. Para ello, se proponen estudiar la clase, características e intensidad de los conflictos que conllevan al proceder ilegal de los sujetos. Entonces la idea de *seguridad* y el desarrollo de políticas públicas entorno a ella, no se originan en el concepto de *orden* sino en el de *conflictividad*.

A partir de las líneas conceptuales antes esbozadas podemos definir a la *seguridad* como *la protección del orden jurídico establecido*, entendiendo por éste, *la protección de los derechos y libertades individuales y colectivas*. Pero el análisis de la criminalidad no se puede limitar al estudio del carácter legítimo o ilegítimo de las acciones de las personas, sino por contrario, dicho análisis debe ser integral de modo que pueda comprender las causas del fenómeno conflictivo en el cual se inserta la acción ilegal.

³⁵ *Ibíd.*

³⁶ BINDER, Alberto. 2009. El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual en Kessler, Gabriel (comp.) Seguridad y Ciudadanía: Nuevos paradigmas y políticas públicas. Buenos Aires: Edhasa.

VI. ¿Qué es una política pública integral de seguridad?

La seguridad, entendida como la protección del orden jurídico establecido en defensa de los derechos y libertades individuales y colectivas, debe ser el punto de partida para describir los elementos que constituyen una política pública de seguridad. Resulta necesario recordar que, así como la construcción conceptual de *seguridad*, esta descripción analítica debe poseer una visión integral que permita diseñar e implementar un plan de acción no sólo sobre las consecuencias, sino también sobre la causas de la criminalidad.

En este orden de ideas, cuando se piense en el concepto de *política pública integral de seguridad* debe contemplarse los aspectos objetivos y subjetivos de la seguridad. Así, la producción de seguridad, implicará la reducción del riesgo de ser victimizado y/o reducir la sensación personal y colectiva de temor frente al delito (Sozzo, 2004)³⁷. Esta aclaración resulta de suma importancia para superar, en palabras de Eduardo Estevez (2000)³⁸ “el divorcio entre seguridad subjetiva y seguridad objetivo” al momento de pensar en un plan de acción en la materia.

La dimensión objetiva de la violencia y el delito hace referencia a los hechos de violencia, los conflictos vulneratorios del orden público y los eventos delictivos cometidos en la jurisdicción de referencia y cuyos aspectos fundamentales deben expresarse en algunos indicadores básicos. (...) Asimismo la dimensión subjetiva de la violencia y el delito se refiere a los aspectos simbólico-culturales expresados en el conjunto de sensaciones, percepciones, valoraciones e interpretaciones sociales

³⁷ SOZZO, Máximo. 2004. Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito en Dammer, Lucia (comp.). Seguridad Ciudadana, experiencias y desafíos. Valparaíso: Municipalidad de Valparaíso.

³⁸ ESTEVEZ, Eduardo. 2000. Reforma del sistema de seguridad pública e investigaciones judiciales: tres experiencias en la Argentina. Buenos Aires.

acerca de la criminalidad y de las respuestas institucionales del sistema de seguridad pública (Estevez, 2000)³⁹.

Ahora bien, partiendo de la noción de que una política pública es un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la tensión, interés o movilización de otros actores de la sociedad (Oszlak y O'Donnell, 1976)⁴⁰, ¿qué es una política pública integral de seguridad?

La intervención estatal en materia de seguridad se puede estructurar en dos momentos: la prevención del delito y la represión de delito⁴¹ (Sozzo, 2004)⁴². Como describe Marcelo Saín (2003)⁴³ “cuando se produce un ilícito, se impone la obligación estatal de proteger los derechos de las personas a través de dos modalidades típicas de intervención institucional: la prevención de esos actos o hechos socialmente lesivos o dañosos y la represión de esos actos cuando éstos efectivamente ocurren”.

Universidad de
San Andrés

³⁹ *Ibíd.*

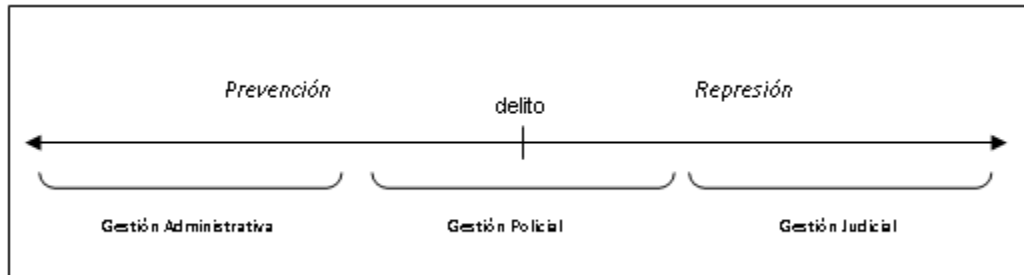
⁴⁰ OSZLAK, Oscar y Guillermo O'Donnell. 1984. Estado y Políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación, en Kliksberg Bernardo y Sulbrandt José (comps.), Para investigar la Administración Pública, Madrid: INAP.

⁴¹ El delito configura un hecho socialmente dañoso merecedor de una pena, siempre que el carácter de dañoso este estrictamente dado por la lesión de un bien jurídicamente regulado, es decir, por la lesión de un interés social jurídicamente protegido (Bacigalupo, 1999).

⁴² SOZZO, Máximo. 2004. Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito en Dammer, Lucia (comp.). Seguridad Ciudadana, experiencias y desafíos. Valparaíso: Municipalidad de Valparaíso.

⁴³ SAIN, Marcelo Fabián. 2003. Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Cuadro 1. La Seguridad como Política Pública



Este cuadro grafica las diferentes etapas de una política pública de seguridad: la prevención y la represión del delito. Asimismo, ejemplifica en dicha línea temporal las diferentes intervenciones en su implementación.

La intervención estatal debe tener un carácter multidimensional y multidisciplinario porque el delito es un fenómeno social multicausal que no puede ser comprendido desde una sola variable (Burzaco, 2004)⁴⁴, sino que requiere una visión amplia e integradora que nuclea tres tipos de intervenciones: a) de gestión administrativa, con el desarrollo de medidas, entre otras, de ayuda social para los grupos de riesgos proclives a la criminalidad; b) de gestión policial, la disposición de medidas de control de previo y posterior a la comisión de los delitos; c) de gestión judicial, a través, de la investigación y el proceso penal para la represión del delito.

En resumen, podemos citar a Marcelo Saín (2008)⁴⁵ que describe a una política de seguridad pública como “el conjunto de estrategias e intervenciones públicas implementadas por diferentes actores estatales y sociales –públicos y privados- a los efectos específicos de abordar y resolver aquellos riesgos y conflictos, concretos o previsibles, de carácter violento y/o delictivo, que lesionen derechos y las libertades de las personas en un determinado ámbito espacio-temporal”.

⁴⁴ BURZACO, Eugenio, Diego Gorgal y Germán Garavano. 2004. Mano Justa. Una reflexión sobre la inseguridad pública y una propuesta para superar la crisis. Buenos Aires: El Ateneo.

⁴⁵ SAIN, Marcelo Fabián. 2008. El Leviatán Azul: Política y Policía en la Argentina. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

VII. La política pública integral de seguridad y sus actores

La política pública integral de seguridad requiere la intervención de la Administración Pública, de los cuerpos policiales y del Poder Judicial, ¿pero ello significa que son éstos los únicos actores que intervienen en el diseño e implementación de dicha política? ¿Cuál es el lugar de la política, la sociedad civil o los medios de comunicación? Peter Waldmann, citado por Saín (2008)⁴⁶, afirma que las intervenciones en materia de seguridad en América Latina, requieren de “un cuidadoso inventario de las estructuras actuales (...), no sólo es indispensable un profundo conocimiento de la estructura y del funcionamiento del aparato policial, sino también esclarecer los intereses y las intenciones que persiguen los actores sociales y políticos relevantes con su influencia en la policía”. Describir analíticamente los diferentes actores en el contexto social actual, permitirá construir el mapa del *gobierno de la seguridad*.

[El gobierno de la seguridad pública] comprende el conjunto de estructuras y procesos institucionales que, de hecho, se encuentran abocados a la formulación, implementación y evaluación de las políticas y estrategias de de seguridad pública, así como la dirección y administración del sistema institucional mediante el cual se lleva a cabo (Waldmann, 2003 en Saín, 2008)⁴⁷.

⁴⁶ *Ibíd.*

⁴⁷ *Ibíd.*

a) La Administración Pública

La Administración Pública, entendida como el conjunto de órganos y entes cuyo actuar constante y dinámico está orientado al bien común, también es un actor determinante, en especial, en lo que refiere a la formulación y desarrollo de medidas tendientes a la prevención del delito y la organización institucional en torno a ella. La forma de intervención puede categorizarse de dos formas: las *estrategias institucionales* y las *estrategias de control del delito y de la violencia* (Sain, 2008)⁴⁸.

Las *estrategias institucionales* son las que refieren al diseño e implementación de programas y planes de acción con el objetivo de dotar a las instituciones policiales de los recursos suficientes para superar las deficiencias y anacronismos doctrinarios, normativos y organizacionales, para así poder llevar adelante de modo eficiente las *estrategias de control del delito y de la violencia*. Estas últimas estrategias son aquellas que de forma sustantiva inciden en la criminalidad, constituyendo diversas medidas materiales – mayoritariamente no relacionadas con el actuar policial- que procuran de modo directo o indirecto atacar los factores que fomentan la criminalidad y la violencia social. Las mismas, según Máximo Sozzo (2004)⁴⁹ pueden clasificarse en tácticas situacionales, en tácticas sociales o en tácticas comunitarias. Las primeras son aquellas técnicas destinadas a aumentar los riesgos y disminuir los beneficios de quien pretende cometer un delito, alterando la ecuación racional previa al ilícito. Las tácticas sociales reconocen a la criminalidad como efecto de la desigualdad social, y por ello, ejecutando políticas que procuren disminuir dicha brecha social, se incide sobre el delito mismo. Finalmente, las tácticas comunitarias potencian el rol de la comunidad como un actor, argumentando que las políticas públicas más efectivas contra el delito son aquellas destinadas a la sociedad en su conjunto que a las potenciales víctimas o agresores. A modo de ejemplo, señalamos la recuperación del espacio público

⁴⁸ *Ibíd.*

⁴⁹ SOZZO, Máximo. 2004. Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito en Dammer, Lucia (comp.). Seguridad Ciudadana, experiencias y desafíos. Valparaíso: Municipalidad de Valparaíso.

(programas de urbanización de las villas, desalojo de las casas tomadas, recuperación de las plazas, etc.); la implementación de políticas sectoriales abocadas a erradicar la desigualdad socioeconómica; o el fortalecimiento de la escuela como centro neurálgico de la comunidad para las actividades académicas y culturales (Burzaco, Garavano y Gorgal, 2004)⁵⁰.

b) El Gobierno

El Gobierno, en materia de diseño e implementación de políticas de seguridad pública, se constituye –en el marco de la teoría del Principal y el Agente- como el Principal de dos Agentes fundamentales para dicha política: la Administración Pública y la Policía. En el primer caso, el Gobierno interviene, como ya lo hemos señalado anteriormente, brindando los lineamientos para el desarrollo de programas y acciones tendientes a atacar los factores o condicionantes que creen situaciones de riesgo o potencien la comisión de delitos, entre ellos, la recuperación del espacio público, lucha contra la desigualdad social y el fortalecimiento del rol de la educación. Ello puede hacerlo desde su rol ejecutivo como en su función legislativa, con pleno conocimiento de los problemas propios de la burocracia – en el sentido weberiano del concepto- que se presentan durante la implementación de tales intervenciones; o las dificultades para alcanzar la decisión colectiva en los órganos legislativos colegiados. Los primeros, no son menores, pero el tratamiento de sus causas excede al objeto de este trabajo; mientras que las segundas serán abordadas en los próximos capítulos.

En el segundo caso, el Gobierno también es quien fija la doctrina, organización y funcionamiento de la institución policial, así como establece *las estrategias y los lineamientos* de su acción.

⁵⁰ BURZACO, Eugenio, Diego Gorgal y Germán Garavano. 2004. *Mano Justa. Una reflexión sobre la inseguridad pública y una propuesta para superar la crisis*. Buenos Aires: El Ateneo.

El órgano policial esta subordinado a la autoridad política. La responsabilidad final del comando de la fuerza pública, por la definición de sus orientaciones generales, fijación de sus prioridades coyunturales, distribución de sus medios y, en consecuencia, por la calidad de sus prestaciones es política (Sain, 2008)⁵¹.

Esta interrelación se encuentra signada por una constante tensión entre *autonomía policial* y *responsabilización política*. Por un lado, las instituciones policiales tienden a cuestionar las orientaciones, estrategias y lineamientos que el Gobierno establece y que no coinciden con los intereses de la propia policía. Por otro, el Gobierno es el paraguas adecuado para proteger a las instituciones policiales cuando éstas se encuentran afectadas por crisis que penetran la opinión pública, o bien, para incrementar su dotación de instrumentos formales (legales) y materiales (recursos humanos, económicos y de infraestructura) en la lucha contra la criminalidad. Esta relación ambivalente es el motor generador de alianzas estratégicas político-policiales dotadas de un alto componente coyuntural. El Gobierno frente a la Policía puede legitimarse hacia afuera periódicamente a través del voto popular, y hacia dentro, en los momentos en que las reformas propuestas se condicen con los objetivos de las cúpulas de las Fuerzas. Pero entre cada pico de legitimidad, la interrelación tiende a la *autonomía política* alimentada por la resistencia policial y la incompetencia gubernamental.

La producción de visiones sobre la criminalidad y las estrategias de diseño de las políticas de seguridad, se encuentran fuertemente condicionadas por la historia de las estrategias de doble pacto. (...) Según ellas, existe un primer pacto entre los gobernantes y las fuerzas de seguridad, según el cual se le entrega a ellas el gobierno de la seguridad a cambio de ciertos niveles de control, obediencia y, en particular, el compromiso de las fuerzas de evitar situaciones de crisis. (...) El

⁵¹ SAIN, Marcelo Fabián. 2008. El Leviatán Azul: Política y Policía en la Argentina. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

segundo pacto, es el que realizan las fuerzas de seguridad con sectores de la criminalidad, donde se garantiza cierto control territorial y cierto nivel de actividad criminal que no genere alarma social y participación en los beneficios de las actividades delictivas, a cambio de ciertos niveles de impunidad, protección frente a otros sectores, información, etc. (Sain, 2003)⁵².

La superación de esta relación ambivalente y su doble pacto, para Alberto Binder (2009)⁵³ residen en el gobierno democrático de la seguridad, donde por un lado, se intensifica la participación política en la producción de seguridad, y por otro, se crea una nueva estructura orgánica política-policial. Para Diego Gorgal (2005)⁵⁴ ello se traduciría en el cambio de un modelo burocrático a un modelo gerencial, en el cual, la organización sea flexible, dinámica y proactiva.

c) Los cuerpos policiales

Las instituciones policiales, en el común de la sociedad, automáticamente son vinculadas con la producción de seguridad, a veces hasta con carácter exclusivo. La realidad presenta un cuadro diferente. Primero, como ya señalamos, intervienen diferentes actores en el diseño e implementación de políticas de seguridad, que comprenden desde los medios de comunicación hasta el Poder Judicial. Segundo, porque “la producción de la seguridad no es reductible a las actividades de la policía pública” sino que “es una tarea asumida por un ensamble muy ramificado de agencias” (Brodeur, 2003 en Sain, 2008)⁵⁵.

⁵² SAIN, Marcelo Fabián. 2003. Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

⁵³ BINDER, Alberto. 2009. El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual en Kessler, Gabriel (comp.) Seguridad y Ciudadanía: Nuevos paradigmas y políticas públicas. Buenos Aires: Edhasa.

⁵⁴ GORGAL, Diego. 2005. Seguridad regional, seguridad interior y seguridad ciudadana. Seguridad y Defensa del Cono Sur. Buenos Aires: Ediciones Cono Sur.

⁵⁵ SAIN, Marcelo Fabián. 2008. El Leviatán Azul: Política y Policía en la Argentina. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

El trabajo de los cuerpos policiales se establece en torno al concepto de que ellos se encuentran habilitados sólo para garantizar y proteger los derechos y libertades de las personas. Sin embargo, la amplia gama de formas en las que se concibe la violación de los derechos y libertades de las personas, hace que el delito –propriadamente dicho- sea sólo una parte del todo dado por el desorden y la conflictividad social. Por ello, el actuar policial comprende materialmente un espectro mayor a lo que formalmente se encuentra establecido. De esta forma, el carácter exclusivo de su intervención para la prevención y represión de actos delictivos se diluye frente a un contexto social que demanda otro tipo de acción y concluye en prestaciones materiales y regulaciones sociales de la vida en comunidad (Sain, 2008)⁵⁶.

El autor citado estructura a la función policial del control del delito en dos actividades centrales: el *policiamiento preventivo* y el *policiamiento complejo*. El *policiamiento preventivo* “abarca el conjunto de tareas y actividades policiales tendientes a evitar u obstaculizar la producción o decisión de cometer un delito, o a identificar e impedir la realización de hechos u actos que, dadas determinadas circunstancias y elementos objetivos y concurrentes pudieran resultar delictivos”. Este cúmulo de intervenciones se traduce materialmente en actuar frente a hechos que impliquen un alto riesgo de comisión de un delito (prevención directa), o bien, atacar las circunstancias favorables para la criminalidad (prevención indirecta) o directamente, intervenir durante la perpetración de acciones delictivas a fin de evitar la producción del resultado dañoso (policiamiento conjurativo).

El *policiamiento complejo* “abarca el conjunto de tareas tendientes a evitar, interrumpir o conjurar las actividades delictivas desarrolladas por grupos delictivos organizados”. Los grupos delictivos organizados para Marcelo Sain (2008)⁵⁷ son la conjunción temporal de tres o más personas de cometer una serie de delitos graves a fin de obtener algún beneficio, sea económico o material. El concepto desarrollado por el autor guarda estricta identidad

⁵⁶ *Ibíd.*

⁵⁷ *Ibíd.*

con lo que el código penal define como *asociación ilícita*: la asociación –que excede la convergencia transitoria-, de tres o más personas, con el objetivo de cometer una cantidad de hechos delictivos indeterminados (Creus, 1999)⁵⁸. Sin perjuicio de ello, la visión de la institución policial debe trascender los tipos penales y realizar las actividades de policiamiento complejo en todo actuar delictivo organizado, interviniendo en el centro del conflicto criminal. La inseguridad –en el contexto actual- se encuentra regulada en base a funciones, reglas y expectativas, a través de lo que Alberto Binder (2009)⁵⁹ define como una “propia estructura de mercado”, sosteniendo que “la eficacia de cualquier política criminal (...) depende de la capacidad de reconocer, identificar y modificar esa regularidad social [delictiva]”.

Finalmente, durante las actividades de *policiamiento* orientadas a la represión del delito, las instituciones policiales se encuentran facultadas a tomar denuncias y recolectar pruebas, comunicándoles tales actuaciones a los jueces y fiscales de turno. De este modo, se inicia – con el acta o sumario de prevención- las actuaciones policiales –sean de policiamiento preventivo o complejo- como *auxiliar de la justicia*. La función de auxiliar señalada implica la intervención en diversos procedimientos administrativos –Ej. allanamientos, tomar declaración a testigos, análisis de inteligencia, etc.- dependiendo funcionalmente del Poder Judicial o del Ministerio Público.

d) La Justicia

El Poder Judicial es uno de los actores cuyo accionar se halla presente una vez cometido el delito, sin perjuicio de ser también un actor estratégico en la prevención de la criminalidad. Esta intervención puede ser definida como criminalización secundaria, a través, de la

⁵⁸ CREUS, Carlos. 1999. Derecho Penal: Parte Especial. Buenos Aires: Editorial Astrea.

⁵⁹ BINDER, Alberto. 2009. El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual en Kessler, Gabriel (comp.) Seguridad y Ciudadanía: Nuevos paradigmas y políticas públicas. Buenos Aires: Edhasa.

aplicación efectiva de las sanciones penales legalmente establecidas y la individualización de penas destinadas a evitar la reincidencia (Sain, 2003)⁶⁰.

El concepto de disuasión de la justicia no está asociado a la severidad de la pena ni al poder de fuego de la fuerza pública sino más bien a la certeza de que la pena será aplicada y la celeridad con que se aplique. Son más importantes las cuestiones de eficacia y eficiencia de las instituciones de justicia y seguridad, antes que las cuestiones jurídico-penales (Gorgal, 2005 en Eissa, Gorgal y Tedeschi, 2006)⁶¹.

Las cuestiones señaladas por el autor citado son de suma importancia, puesto que la eficacia, eficiencia y celeridad de la justicia en la aplicación correcta de la pena son factores condicionantes básicos para que el sistema de represión –mayormente- y de disuasión alcance los objetivos propuestos. Un Poder Judicial con mayor dotación de recursos normativos – Ej. un proceso penal oral, celérico y altamente dinámico-, de recursos humanos o de recursos presupuestarios de nada serviría si se evidencia que en la administración de Justicia existen cuestiones de corrupción, procesos que tienden a la prescripción o errores materiales que atentan contra los hombres y mujeres inocentes. Fundamentalmente, porque ello implicaría la pérdida del carácter inhibitorio de futuras conductas ilícitas.

Dentro de la órbita del Poder Judicial, pero como un órgano extra-poder se encuentra el Ministerio Público Fiscal (Bidart Campos, 1995)⁶². Este último ente ha pasado inadvertido por el ciudadano durante la historia constitucional argentina (CELS, 2004)⁶³, pero sin duda tiene una de las funciones esenciales en las políticas de seguridad. El Ministerio Público

⁶⁰ SAIN, Marcelo Fabián. 2003. Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

⁶¹ GORGAL, Diego. 2005. Seguridad regional, seguridad interior y seguridad ciudadana. Seguridad y Defensa del Cono Sur. Buenos Aires: Ediciones Cono Sur.

⁶² BIDART CAMPOS, Germán J. 1996. Manual de la Constitución reformada. -- Buenos Aires: EDIAR.

⁶³ CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales). 2004. Políticas de seguridad ciudadana y justicia penal. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

tiene a su cargo la defensa de los derechos y libertades de la personas, persiguiendo e investigando los delitos ante la Justicia y procurando en todo modo momento la legalidad del proceso penal. En sí, tiene el deber de velar por las garantías constitucionales del debido proceso y el acceso a la Justicia.

e) La comunidad

La sociedad es el lugar del individuo y formar parte de ella, en la visión más contractualista, implica sujetarse a reglas morales y positivas. En situaciones de crisis, cuando el individuo se antepone a la sociedad, desinteresándose por los semejantes, las pautas formales de conducta pierden su capacidad reguladora (Eissa, Gorgal y Tedeschi, 2006)⁶⁴. Es en dicho escenario donde se presenta la tendencia a la criminalidad y la violencia. La incidencia de la comunidad en el gobierno de la seguridad pública puede ser analizado desde una doble perspectiva: i) la *visión de la sociedad* sobre la seguridad pública, y ii) la *participación comunitaria* en la formulación, implementación y evaluación de políticas en la materia.

¿Cómo es observada la inseguridad por la comunidad en general? La visión de la comunidad sobre el fenómeno del delito difiere según la posición socio-económica, teniendo como único elemento común el desprestigio social y la desconfianza institucional sobre el Estado y las instituciones policiales (Saín, 2008)⁶⁵. Según este autor, la clase media y alta pose mayoritariamente una concepción exacerbadamente estatista de la seguridad pública. Se deposita en el Gobierno, la Administración y la Policía una alta expectativa de resolución de la cuestión de seguridad como únicos productores de alternativas al problema. La comunidad y el sector privado se encuentran ajenos, según su visión, al

⁶⁴ GORGAL, Diego. 2005. Seguridad regional, seguridad interior y seguridad ciudadana. Seguridad y Defensa del Cono Sur. Buenos Aires: Ediciones Cono Sur.

⁶⁵ SAIN, Marcelo Fabián. 2008. El Leviatán Azul: Política y Policía en la Argentina. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

debate sobre el diseño e implementación de políticas. El individualismo que erosiona la capacidad regulatoria de las normas, se presenta en dichas clases sociales como un factor que las autoexcluye como productoras de seguridad y, a la vez, demanda mayor protección estatal.

En los sectores bajos, si bien se mantiene constante la visión sobre el Estado, no ocurre lo mismo con la Policía, ya que dicho cuerpo posee un alto concepto negativo dado más por su intervención que por su inacción. Esto se produce debido a que en general “son víctimas de la marginalidad policial, que no discrimina al delincuente del vecino honesto y que en numerosas ocasiones incluso alienta el delito”. Parte de ello, puede relacionarse con el imaginario colectivo sobre el perfil de los delincuentes –joven – pobre – marginado- desocupado- drogadicto- de los cuales los agentes policiales no se encuentran ajenos:

“... Y bueno, acá caes por portar cara. Si sos morocho, pelo duro y seco, el albañil que vuelve de la obra, caes. Y te dicen que tenés que salir a buscar porque si no, no tenés franco. Y no existe la posibilidad de plantear al superior lo irracional de la medida, no se puede discernir, tenés que ir y hacerlo porque si no te comes no tener franco o arresto (...) Las personas humildes son objeto permanente de la represión policial. Como dice el comisario de la 18°, donde estoy yo ahora, “ahí hay unos por portación de miseria, hacemos la estadística y que se vayan...” (Pita, 2007)⁶⁶.

¿Cómo la comunidad incide en la implementación de políticas de seguridad? Sin perjuicio de la concepción de las clases medias altas, que señalase antes Marcelo Saín, existen modos en que todos los sectores sociales participan en la producción de seguridad. Eissa, Gorgal & Tedeschi (2006)⁶⁷, citando a Anthony Giddens, afirman que “prevenir la delincuencia y

⁶⁶ PITA, María Victoria. 2007. Contravenciones en la ciudad de Buenos Aires. Prácticas institucionales, lógicas burocráticas y registro de información. Ponencia presentada en la VII Reunión de Antropología del Mercosur, 23 al 26 de Julio. Porto Alegre: UFRGD.

⁶⁷ EIISA, Sergio, Leandro Gorgal y Karina Tedeschi. 2006. Hacia una política integral de seguridad:

reducir el miedo al crimen, están ambos estrechamente ligados a la regeneración comunitaria”. Y hasta aparece como una necesidad que la comunidad denuncie los hechos delictivos de la misma manera que el actuar irregular de los agentes policiales. Las formas más típicas de participación ciudadana en materia de seguridad son la construcción de mapas del delito, la constitución de patrullas vecinales, la instrumentación de la mediación penal comunitaria, entre otras. El objetivo final de la participación de la sociedad debe ser la reconstrucción del capital social (Gorgal, 2005)⁶⁸, y así, con medidas simples, de bajo costo de transacción para el ciudadano, se recuperan los valores morales y el respeto por las normas básicas de convivencia.

f) Los medios de comunicación

En la Argentina, los medios de comunicación se constituyeron en un actor legitimado no sólo para la información de hechos delictivos sino también en la construcción conceptual sobre la seguridad –objetiva y subjetiva- y los posibles cursos de acción que debería tomar la dirigencia política y las instituciones policiales. Así, los medios de comunicación son verdaderos *formadores de opinión pública*. Alberto Binder (2009)⁶⁹, califica esta situación como uno de los factores determinantes en el desarrollo de un mercado de la violencia de grandes magnitudes: “... la crónica policial es un género que ha cautivado a las audiencias de todo tipo. Las noticias policiales no son más que una forma del mismo género”.

La prensa les otorga a las cuestiones de la seguridad, un tono sensacionalista asentado en la anécdota más que en la interpretación, y cuya manifestación está cargada de una espectacularidad y un dramatismo inusitados que contribuyen a

consensos y disensos. Buenos Aires: Prometeo Libros.

⁶⁸ GORGAL, Diego. 2005. Seguridad regional, seguridad interior y seguridad ciudadana. Seguridad y Defensa del Cono Sur. Buenos Aires: Ediciones Cono Sur.

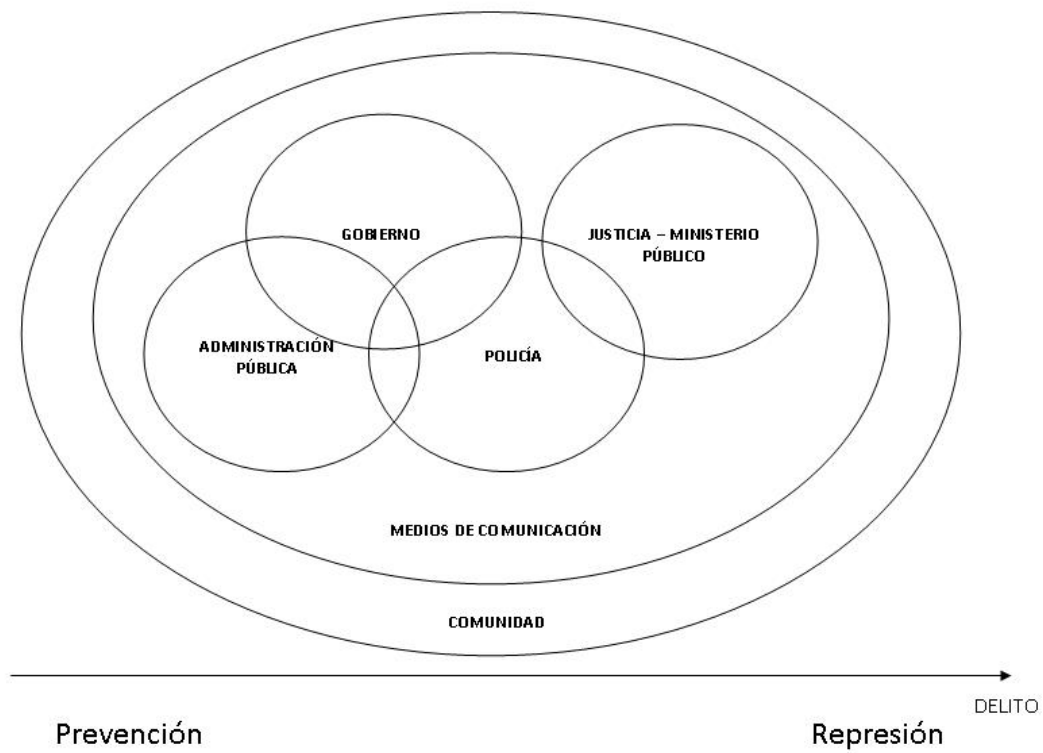
⁶⁹ BINDER, Alberto. 2009. El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual en Kessler, Gabriel (comp.) Seguridad y Ciudadanía: Nuevos paradigmas y políticas públicas. Buenos Aires: Edhasa.

producir y reproducir un determinado marco de referencia simbólica acerca de la seguridad también de signo estatalista y policialista (Saín, 2008)⁷⁰.

Lo alarmante de la situación supera el escenario de control social de agenda que realizan los medios de comunicación hacia la comunidad y el gobierno, sino lo superficial, fugaz y limitado a lo sensacionalista que resulta el análisis de las cuestiones vinculadas a las políticas de seguridad pública. Ello no sólo es producto de las características propias del debate general sobre este tema sino también por el bajo nivel de profesionalismo de los medios de comunicación.



⁷⁰ SAIN, Marcelo Fabián. 2008. El Leviatán Azul: Política y Policía en la Argentina. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Cuadro 2. Mapa de Actores – Política Pública Integral de Seguridad

Este cuadro grafica los diferentes actores intervinientes en el diseño e implementación de una política pública integral de seguridad.

Universidad de
San Andrés

BUENOS AIRES Y SU AUTONOMÍA

I. Introducción

En el capítulo anterior analizamos, en el desarrollo del marco teórico, el concepto de *autonomía*. Describimos la *autonomía* como la potestad de darse su propio Derecho, siempre sujeto a un límite superior heterónomo. Y avanzamos, desde una visión conceptual pragmática, estudiando la asociación entre el concepto descripto y las provincias, como formas de descentralización administrativa del Estado federal. Ahora bien, dichas apreciaciones de índole teórico deben ser hechas a la luz de la reforma Constitucional de 1994, donde no sólo se menciona a la *autonomía* sino también a la *Ciudad de Buenos Aires*.

¿Qué significa que la Ciudad de Buenos Aires tenga un régimen de gobierno autónomo? Dicho interrogante trataremos de responder, por un lado, estudiando los consensos políticos arribados en el Congreso de la Nación en la sanción de la Ley de Garantía de Intereses Nacionales (LGIN) en el Ciudad de Buenos Aires y sus modificatorias. Por otro, analizando la jurisprudencia de los tribunales nacionales que estudiaron la validez de las normas que delimitan la autonomía porteña. Pero antes de comenzar la investigación en cuestión, debemos describir cuales son las interpretaciones teóricas que los académicos le han dado a la voz *autonomía porteña*, a fin de construir las categorías analíticas que nos permitirán profundizar sobre los consensos políticos y las posturas de los jueces.

II. La autonomía en la reforma constitucional

Para empezar a analizar la visión académica sobre el estatus autonómico de la ciudad de Buenos Aires resulta necesario abordar cuatro cuestiones de orden previo al objetivo en cuestión. A saber, la utilización del vocablo *autonomía* en el texto constitucional de 1994; las menciones y omisiones de la Ciudad de Buenos Aires en la Ley Fundamental; la forma en que la Corte ha determinado que la Constitución Nacional debe ser interpretada y, por

último, el carácter originario o derivado del poder constituyente porteño. Superar dichas cuestiones de orden previo nos facilitará comprender la visión académica del asunto, ya que son elementos sobre los cuales se construyen teóricamente las posiciones doctrinarias sobre la *autonomía porteña*.

a) La voz autonomía en la Constitución Nacional

Antes del inicio del proceso de reforma constitucional en 1994, el concepto de *autonomía* era utilizado en la Carta Magna exclusivamente para identificar el régimen de gobierno provincial. Tal como lo describimos en el capítulo anterior, en el sistema federal argentino, las provincias se encuentran dotadas de autonomía cuyo único límite es la soberanía del Estado nacional. Los artículos 5º, 121, 122 y 123 así lo evidencian. Sobre ello la interpretación es unívoca en el mismo sentido que la letra de la Constitución “las provincias conservan para todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”. Aún así, cabe aclarar que los convencionales constituyentes todavía no habían incorporado al texto constitucional, incluso hasta la reforma de 1957, la voz *autonomía*.

El 14 de Noviembre de 1993 el Presidente de la Nación y presidente del Partido Justicialista (PJ), Carlos Saúl Menem, y el presidente del Comité Nacional de la Unión Cívica Radical (UCR), Ricardo Alfonsín, suscribieron el histórico Pacto de Olivos. Este primer acuerdo político, determinó las bases del proceso de reforma constitucional, y ya en él, contempló la *autonomía* funcional como nuevo carácter propio del órgano de control de la Administración en el ámbito del Poder Legislativo: la Auditoría General de la Nación. Los Acuerdos para la Reforma de la Constitución Nacional, suscriptos de manera complementaria al Pacto de Olivos por los jefes políticos mencionados el 13 de Diciembre del mismo año, incorporaron además de lo ya mencionado: a) el estatus constitucional especial de la Ciudad de Buenos Aires, que le reconozca autonomía y facultades propias de legislación y jurisdicción; y b) la autonomía municipal. Las tres modificaciones acordadas

por el PJ y la UCR fueron contempladas por la Ley 24.309 de declaración de necesidad de reforma.

El texto final de la Constitución utiliza ocho veces el vocablo *autonomía*. A saber:

- La *autonomía* financiera y económica de las entidades nacionales o provinciales que administren el seguro social obligatorio (Art.14 bis);
- La *autonomía* y autarquía de las universidades nacionales (Art.75 inc. 19);
- La *autonomía* normativa de la ley parcialmente vetada (Art. 80);
- La *autonomía* funcional de la Auditoría General de la Nación (Art. 85);
- La *autonomía* funcional del Defensor del Pueblo de la Nación (Art.86);
- La *autonomía* funcional del Ministerio Público (Art.120);
- La *autonomía* municipal (Art.123);
- La *autonomía* de la Ciudad de Buenos Aires (Art. 129).

Asimismo cabe agregar la *autonomía* que la jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación le asignó a las provincias y el carácter autonómico que la doctrina les puede atribuir a los pueblos indígenas y al Consejo de la Magistratura. Se puede observar que la utilización del vocablo en cuestión por parte de los convencionales constituyentes es altamente heterogénea. Así lo describe Jorge Vanossi (1996)⁷¹:

La autonomía es una herramienta, es un medio, es un instrumento, que, además, no tiene una precisión unívoca en su propia denominación o en la propia palabra. Etimológicamente, si: capacidad de darse las propias normas; pero en la aplicación política e institucional, la expresión autonomía ha tenido una flexibilidad bastante grande, de modo tal que siempre ha tenido que ser connotada con referencia a los contenidos que suponía su ejercicio.

⁷¹ VANOSSI, Jorge R. 1996. *Autonomía ... "Ma non troppo"*. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina.

Con ello queremos señalar que la heterogeneidad de la utilización de la voz autonomía en la Constitución impacta de lleno en el estatus constitucional de la Ciudad de Buenos Aires, ya que el mismo dependerá de la interpretación y el contexto histórico-político de su interlocutor.

b) La Ciudad de Buenos Aires en la Constitución Nacional

La Ciudad de Buenos Aires es la única ciudad mencionada en la Constitución Nacional. Dicha alusión lo hace en su carácter de nuevo sujeto de Derecho Federal, puesto que si se sostiene que lo hace en su condición de Capital Federal de la República, el convencional constituyente le hubiera conferido un carácter estático a aquella situación puramente dinámica⁷². Sin embargo, la simplicidad del enunciado anterior se niega toda vez que, al carácter multívoco del término *autonomía*, se le agrega en consideración para el análisis pertinente las menciones –y en especial las omisiones– de la Ciudad de Buenos Aires en el texto constitucional.

La Constitución Nacional menciona a la Ciudad de Buenos Aires cuando:

- Determina que la Ciudad de Buenos Aires integra la Cámara de Diputados, en pie de igualdad con las provincias y, en caso de traslado, la Capital Federal (Art. 45);
- Establece que el Senado de la Nación se compone de tres senadores por cada provincia y tres por la Ciudad de Buenos Aires (Art. 54);

⁷² Se sancionaron 10 leyes a lo largo de la Historia que directa o indirectamente designaron el territorio en el cual se asentará la Capital Federal de la República. A saber, Ley 13 – Capital Provisoria de la Confederación (13/12/1853), Ley 19 – Residencia de las autoridades nacionales en el municipio de la Ciudad de Buenos Aires (01/10/1862), Ley 216 – Capital federal: agradecimiento a las provincias de Santa Fe y Córdoba por el ofrecimiento de sus capitales (13/08/1867), Ley 294 – Designación de la ciudad de Rosario como Capital de la República (06/07/1869), Ley 462 – Capital Federal: elección de un territorio sobre el río Tercero en la provincia de Córdoba (19/09/1871), Ley 620 – Capital Federal: designación de la ciudad de Rosario (16/09/1873), Ley 1.025 – Residencia de las autoridades federales en el pueblo de Belgrano (02/08/1880), Ley 1.029 – Capital Federal en la ciudad de Buenos Aires (21/09/1880), Ley 1.031 – Residencia de las autoridades nacionales en la ciudad de Buenos Aires (21/09/1880), y Ley 23.512 – Declaración de Viedma como Capital Federal (27/05/1987).

- Propugna que la Ciudad de Buenos Aires asiste con la Nación y las provincias al fondo de coparticipación tributaria (Art. 75, inc. 2°);
- Describe que toda transferencia de competencias, servicios o funciones requiere como presupuestos la reasignación de los recursos necesarios, que debe ser aprobada por el Congreso de la Nación –cuando corresponda- y por la provincia interesada o por la Ciudad de Buenos Aires, en su caso (Art. 75, inc. 2°);
- Asegura la representación de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires en la ley que regule la integración y funcionamiento del organismo fiscal federal (Art. 75, inc. 2°);
- Sostiene que la Ciudad de Buenos Aires puede también ser intervenida por el gobierno federal (Art. 75, inc. 31 y 99, inc. 20);
- Obliga a la sanción de una ley nacional para determinar el régimen que corresponda a la Ciudad de Buenos Aires para la creación de regiones para el desarrollo económico y social y la celebración de convenios internacionales, en tanto no sea incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecte las facultades delegadas al gobierno federal o el crédito público de la Nación (Art. 124), y;
- Faculta a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires a conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia y la cultura (Art. 125).

Aurelio Ammirato y Pablo Mántaras (2008)⁷³ sostienen que las alusiones mencionadas ayudan a la defensa de la autonomía porteña y que, por contrario, las omisiones – a que continuación detallaremos- limitan la misma.

La Constitución Nacional omite mencionar a la Ciudad de Buenos Aires cuando:

⁷³ AMMIRATO, Aurelio y Mántaras, Pablo. 2008. Buenos Aires, ¿ciudad autónoma? Nuevas reflexiones a más de diez años de la sanción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: RAP.

- Establece que el Congreso nacional tiene la atribución de imponer contribuciones directas como facultad concurrente con las provincias. El régimen de coparticipación de éstas y otras contribuciones debe plasmarse en una ley-convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias (Art. 75, inc. 2°);
- Reserva la aplicación de los Códigos de fondo nacionales a la competencia de los jueces federales o provinciales, según las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones (Art. 75, inc. 12);
- Dispone la competencia del Congreso nacional para dictar legislación exclusiva en el territorio de la Capital de la Nación (Art. 75, inc. 30);
- Sostiene que las provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno federal y las atribuciones que se hayan reservado expresamente mediante pactos especiales al momento de su incorporación (Art. 121);
- Determina que corresponde sólo a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio (Art. 124), y;
- Faculta a las provincias a celebrar tratados parciales para diversos fines de interés común con conocimiento del Congreso nacional (Art. 125).

No es objeto del presente trabajo determinar cual es el estatus constitucional de la Ciudad Buenos Aires sino de que manera los consensos políticos y la jurisprudencia incidieron en éste. Sin embargo, podemos afirmar que las menciones y, en especial, las omisiones del convencional constituyente complejizan la cuestión, lo que se verá reflejado en la interpretación que los doctrinarios, políticos y jueces hagan del cuadro de situación jurídico antes detallado.

c) Interpretación constitucional

¿Cómo interpretar las prescripciones –detalladas en el acápite anterior- que equiparan a la Ciudad de Buenos Aires a las provincias, frente a otras que omiten a la primera? Parece

razonable en esta oportunidad, hacernos una pregunta previa que nos ayude a desandar el camino del convencional constituyente ¿Cómo se interpreta la Constitución Nacional?

La interpretación constitucional implica desentrañar el sentido de las disposiciones normativas prescritas en el texto de la Carta Magna así como las normas constitucionales no incorporadas a su letra. Y según Bidart Campos (1996)⁷⁴ interpretar la Carta Magna implica, por un lado retroceder mentalmente al momento de la creación de la norma y del surgimiento de la voluntad creadora, y por otro, confrontar el significado histórico de la disposición con el que la sociedad le otorga en la actualidad.

Frente esta tarea no menor, la Corte Suprema de Justicia de la Nación –como máximo órgano intérprete y guardián de la Constitución- estableció a través de sus fallos pautas interpretativas. Pautas que deberían tener presentes quienes pretendan interpretar el rol de la Ciudad de Buenos Aires en el sistema federal argentino. A saber:

- La interpretación constitucional debe ser sistémica, orgánica e integrada porque “la Constitución es un todo orgánico y sus disposiciones deben ser aplicadas concertadamente”;
- Ningún artículo de la Carta Magna puede interpretarse aisladamente;
- Toda cláusula de la Ley Fundamental debe interpretarse coordinándola con las demás;
- La interpretación debe cuidar de no alterar el equilibrio en su conjunto;
- Toda interpretación debe propender hacia algo constructivo de manera de no trabar el eficaz y justo desempeño de los poderes del Estado;
- Cada palabra de la Constitución debe tener su fuerza y significado propio no debiendo suponer que ella ha sido inútilmente usada o agregada o rechazarse como superflua.

⁷⁴ BIDART CAMPOS, Germán J. 1996. Manual de la Constitución reformada. -- Buenos Aires: EDIAR.

Estos lineamientos interpretativos marcados por la Corte Suprema pueden ser suficientes para interpretar las palabras de la Carta Magna, pero no sus silencios. En aquellos casos, como hemos señalado, en los que el convencional ha omitido la mención de la Ciudad capitalina debemos recurrir a la integración constitucional. Bidart Campos (1996)⁷⁵ sostiene que frente al vacío o laguna normativa, se genera un proceso de fabricación o elaboración de la norma que denomina integración constitucional. Para el caso que nos ocupa, estaríamos frente a una carencia histórica de la norma y quien la pretende interpretar debería proceder a la autointegración –acudir a soluciones del propio orden normativo existente- teniendo siempre presente aquellos artículos de la CN que expresamente mencionan a la Ciudad de Buenos Aires.

d) Poder constituyente originario y derivado

El poder –definido como la competencia para cumplir un fin- en su carácter constituyente puede ser originario o derivado. Será originario cuando se ejerza en la etapa fundacional de un Estado, dándole nacimiento y estructura; y será derivado cuando se ejerza para reformar la Constitución (Bidart Campos, 1996)⁷⁶. Néstor Sagües (2001)⁷⁷ aporta otro criterio para diferenciar las categorías anteriores: la cuota de poder. Mientras el poder constituyente originario no está sometido a normas jurídicas preexistentes de derecho positivo, y se considera revolucionario e ilimitado; el poder constituyente derivado, sí está limitado por normas de derecho positivo: de por sí, el derecho de reforma de la propia Carta Magna.

El ejercicio del poder constituyente originario tuvo una particularidad histórica. Las provincias históricamente preexistentes iniciaron el ejercicio del mismo en 1853 para complementarlo en 1860 con la incorporación definitiva de la Provincia de Buenos Aires. Ello estuvo directamente relacionado con los pactos preexistentes –que menciona el Preámbulo- permitiendo la incorporación de diversas unidades políticas de carácter provincial. Y como ya ha sido descripto, la letra constitucional estableció la autonomía de

⁷⁵ *Ibidem.*

⁷⁶ *Ibidem.*

⁷⁷ SAGÜÉS, Néstor Pedro. 2001. *Elementos de Derecho Constitucional* Buenos Aires: Astrea.

las provincias al sostener que *“las provincias conservan para todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”*.

Ahora bien, luego del año 1860 se crearon 9 provincias⁷⁸ nuevas mediante la cesión de territorios nacionales. Ello alteró de alguna manera el poder constituyente originario, puesto que las nuevas provincias se las considera como entidades preexistentes a la Nación, conservando el poder no delegado que menciona el artículo 121 de la CN. Ello nos permite concluir entonces que el poder constituyente originario en 1860 se cerró definitivamente en 1990. Y depende la conceptualización que hacen los diferentes doctrinarios, algunos sostienen que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires nace por delegación de facultades anteriores y propias del gobierno federal (Punte, 1995)⁷⁹. Otros, en cambio, podrían considerar que en virtud de un pacto preexistente –el Pacto de Olivos- el constituyente concluyó el ejercicio del poder constituyente fundacional en 1994, tras incorporar a la Ciudad de Buenos Aires como un nuevo sujeto federal a la ingeniería constitucional existente. ¿Y en calidad de qué fue incorporada la Ciudad de Buenos Aires? Esa es el mayor interrogante que pretendieron responder los académicos, los legisladores nacionales y los jueces nacionales; y cuya respuesta analizaremos.

III. La doctrina y la autonomía porteña

Cuando nos adentramos a analizar el estatus de la Ciudad de Buenos Aires a luz de la visión doctrinaria, pretendemos construir un marco conceptual -complementario al desarrollado en el capítulo anterior- que nos permita crear categorías analíticas para comprender los consensos políticos y la jurisprudencia en el tema. La primera afirmación que surge de la lectura de cualquier análisis y que le agrega un dato de color al mismo, es que no son pocos los ríos de tinta que se han escrito para dilucidar nuestra cuestión. Es en

⁷⁸ Se sancionaron 4 leyes provincializando territorios nacionales. A saber, la Ley 14.037 – Provincialización de los territorios de Chaco y La Pampa (20/07/1951); Ley 14.294 – Provincialización de territorio nacional de Misiones (10/12/1953); Ley 14.408 - Provincialización de territorios nacionales de Formosa, Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz (15/06/1955); y Ley 23.775 - Provincialización del territorio de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (26/04/1990).

⁷⁹ PUNTE, Roberto Antonio. 1995. La autonomía de Buenos Aires y la titularidad de las competencias no expresamente delegadas. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina.

consecuencia de ello, que nuestra primera decisión se basa en la necesidad de establecer categorías conceptuales que aglutinen las múltiples interpretaciones académicas existentes, en sólo tres grupos. El primer conjunto de ellas, estarán las que promuevan una autonomía restringida y sostengan que la Ciudad porteña es un mero municipio. En el otro extremo, serán las que consideren que la Ciudad de Buenos Aires posee una autonomía amplia, es decir, con el mismo rango constitucional que una provincia. Y en el centro, constituyendo una autonomía intermedia, se manifestarán los que entiendan que Buenos Aires ni es una nueva provincia ni tampoco un municipio más, sino una entidad dotada de un estatus jurídico especial.

a) Tesis restringida

Un primer conjunto de autores sostiene que la Ciudad de Buenos Aires es una entidad igual o similar a un municipio de provincia. En virtud de esta tesis, Buenos Aires ha mantenido su condición de **entidad autárquica**, por lo que sólo las provincias son titulares de autonomía (Marienhoff, 1994)⁸⁰. La justificación para estos autores viene dada por razones históricas, por el cual el poder autónomo es originario y no derivado, ya que Buenos Aires no nace del concurso de dos voluntades –la Federal y la de la provincia que se transforma– sino de la primera únicamente, estando ausente la segunda. A lo cual agrega Alberto A. Spota (1998)⁸¹:

El ente autárquico nace, se desarrolla y muere, en los términos y decisiones de un órgano ajeno a esa autarquía, que dispone instalarlo y puede hacerlo desaparecer, y siempre tiene sobre él capacidad de control amplio, esto es lo que sucede con a personalidad jurídica institucional que ostenta la ciudad de Buenos Aires.

⁸⁰ MARIENHOFF, Miguel S. La "autonomía" de la Ciudad de Buenos Aires y la Constitución Nacional de 1994. Buenos Aires: El Derecho.

⁸¹ SPOTA, Alberto Antonio. 1998. Organización futura de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: La Ley.

Por su parte, Miguel Marienhoff (1994)⁸², basado en la premisa que “autónomo se nace, no se hace”, sostiene que más allá de las palabras textuales que el convencional constituyente haya utilizado, el carácter autónomo es exclusivo de las provincias argentinas, pero no así de los municipios y la Ciudad de Buenos Aires, sujetos públicos que equipara.

Las razones dadas en otras publicaciones para sostener que las municipalidades de nuestro país en modo alguno pueden ser consideradas entidades autónomas, por identidad de razón o de motivos son enteramente aplicables a la Ciudad de Buenos Aires, la cual, no obstante la calificación formal de entidad autónoma que le atribuye la actual Constitución Nacional, es sólo una entidad autárquica dotada de amplísima competencia funcional. (...) Reitero: lo que es meramente autárquico no se convierte en autónomo como consecuencia del uso erróneo de un término o vocablo en lugar del vocablo verdadero.

El máximo doctrinario administrativista cierra su argumento propugnando que la autonomía no admite grados y que toda determinación de autonomía debe ser un acto declarativo, pues sólo se puede reconocer tal status, nunca crearlo.

El pensamiento es complementado por Roberto Antonio Puente (1995)⁸³ al señalar que la Ciudad de Buenos Aires se encuentra en una situación inversa a las provincias, en la cuestión de poderes conservados y derivados. La Ciudad Autónoma nace por delegación de facultades ulteriores, propias del gobierno federal. Se trata pues de una situación análoga al caso de estados unitarios que se han federalizado o descentralizado, otorgando autonomías. De ahí que, al contrario de las provincias, aún las más recientes, en caso de duda o conflicto ha de darse prioridad a la interpretación que se asigne el Estado Federal la facultad o competencia, resultando de tratamiento restrictivo las que sean delegadas a la Ciudad.

⁸² MARIENHOFF, Miguel S. La "autonomía" de la Ciudad de Buenos Aires y la Constitución Nacional de 1994. Buenos Aires: El Derecho.

⁸³ PUNTE, Roberto Antonio. 1995. La autonomía de Buenos Aires y la titularidad de las competencias no expresamente delegadas. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina.

Con una visión apenas más amplia sobre las capacidades de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, se ubican los doctrinarios que asimilan a la ciudad porteña a un municipio de provincia. Alberto Natale (1995)⁸⁴ simplifica su teoría de la siguiente manera: con la autonomía que la Carta Magna le concede a la Ciudad de Buenos Aires estarían dadas todas las condiciones que sostiene el artículo 123 de la CN para categorizarla como un nuevo **municipio autónomo**.

Finalmente, completando el cuadro de las teorías restrictivas, Rodolfo Barra (1998)⁸⁵ construye su tesis tomando como variable principal: las facultades que puede ejercer la Ciudad de Buenos Aires. Por un lado, remarca que solo las provincias conservan el poder no delegado a la Nación en su carácter de entidades preexistentes a ella; y por otro, advierte que la Ciudad tiene facultades jurisdiccionales, nota distintiva de un municipio de provincia. Sosteniendo que “la CBA continúa siendo una municipalidad, es decir una unidad geográfica delimitada por el ámbito, urbano o rural, en la extensión apta para la relación de vecindad” pero con facultades más amplias, concluye que ella es un **municipio nacional**, “incardinado en la Nación como los respectivos municipios provinciales se incardinan en sus respectivas provincias”.

b) Tesis intermedia

Cuando consideramos a la Ciudad de Buenos Aires como un sujeto de Derecho público con mayores facultades que un municipio, las voces doctrinarias se amplían no sólo en número, sino también en conceptos. Veremos como los juristas califican a Buenos Aires como una ciudad constitucional (y federada), una entidad sui generis hasta una Ciudad-Estado con posibilidades de convertirse en una nueva provincia.

La Ciudad de Buenos Aires es una **ciudad constitucional** con un régimen jurídico peculiar y único, derivado de su doble condición de Ciudad autónoma y capital federal. Es un nuevo

⁸⁴ NATALE, Alberto. 1995. Comentarios sobre la Constitución: la reforma de 1994. Buenos Aires: Depalma.

⁸⁵ BARRA, Rodolfo C. 1998. Buenos Aires: el estatuto organizativo no es Constitución. Buenos Aires: El Derecho.

sujeto de derecho público. Pero se asemeja más a una provincia que un municipio. No es un municipio, porque no hubiera hecho falta un nuevo artículo por fuera de la categoría existente (Anmirato & Mántaras, 2008)⁸⁶. Así lo relatan los autores antes señalados:

El convencional quiso preparar a Buenos Aires para luego convertirla en una provincia, y de ello, deriva que ante cualquier duda sobre la titularidad, de las competencias, debe siempre interpretarse a favor de la CBA. Se erige como derecho de los ciudadanos y una necesidad funcional para el desempeño eficiente de la gestión de gobierno.

Para este conjunto de autores el carácter autonómico de la Ciudad de Buenos Aires es innegable. Refuerza dicha postura Jorge Vicent (1996)⁸⁷ basándose en que el artículo 13 de la Constitución Nacional permite nuevas provincias en el territorio de la Nación. Si miramos la Historia institucional argentina encontramos que varios territorios nacionales que se convirtieron en provincias. Nadie podría negar a estas nuevas provincias su carácter autónomo y que dicha autonomía es sobreviniente, obtenida a posteriori recién cuando dicha provincia fue admitida a la Nación.

Haciendo una interpretación gramatical nadie puede negarle a Buenos Aires su autonomía sea por una interpretación gramatical, sea por la historia que rodea a Buenos Aires desde la época del virreinato.

En un mismo sentido, Eduardo Barcesat (1996)⁸⁸ hace defensa de la autonomía, reconociendo el exclusivamente el fundamento de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires en la Constitución. Cualquier referencia a la Historia, la considera de orden mitológico, como una “leyenda indocumentada en que se articula el mito”.

⁸⁶ AMMIRATO, Aurelio y Mántaras, Pablo. 2008. Buenos Aires, ¿ciudad autónoma? Nuevas reflexiones a más de diez años de la sanción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: RAP.

⁸⁷ VICENT, Jorge. 1996. La Ciudad de Buenos Aires, ¿autonomía o autarquía? Buenos Aires: El Derecho.

⁸⁸ BARCESAT, Eduardo. 1996. Sobre la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: El Derecho.

Horacio Rosatti (2001)⁸⁹ y María Graciela Reiriz (2008)⁹⁰ complementan la idea de Buenos Aires como ciudad constitucional al poner de resalto que ella también se encuentra inserta en el sistema federal de gobierno argentino. Por ello, la definen como una **ciudad constitucional federada**: por sus características, porque es la única mencionada en la Constitución Nacional y porque integra directamente el sistema federativo argentino conjuntamente con el gobierno federal y las provincias. Y la diferencia de una Ciudad-Estado, porque si bien es válida dicha categoría desde lo demográfico, cultural, sociológico y económico; una Ciudad-Estado –en la antigua Grecia- no estaba incluida en un sistema jurídico mayor, lo que claramente ocurre en el caso de Buenos Aires.

Como se puede evidenciar son múltiples las conceptualizaciones así como las dificultades para precisar acabadamente cual es el régimen de la ciudad porteña. Jorge Vanossi (2001)⁹¹, así lo entiende, al propugnar que la Ciudad de Buenos Aires es un **ente sui generis**:

La autonomía y su gobierno están explícitamente reconocidos y concedidos por el texto constitucional. Si bien no es poder constituyente, se reconoce una potestad organizativa. Es una autonomía acotada. Es una entidad estatal. No puede ser provincia, por la sencilla razón, que no habría dos provincias con el mismo nombre. Se parece a una provincia, no a un municipio. Sino por el último caso hubiera bastado una simple de remisión al artículo constitucional 123.

Lo mismo le ocurre a Germán Bidart Campos (1996)⁹² quien pretende resaltar que Buenos Aires posee una autonomía más amplia que la que municipal, pero algo más reducida que la de las provincias. Y que ello, la constituye en un nuevo sujeto de la relación federal, mas allá, de su denominación, “pudiendo ser un municipio federado o ciudad-estado como más guste”.

⁸⁹ ROSATTI, Horacio. 2001. La autonomía en la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: La Ley.

⁹⁰ REIRIZ, María Graciela. 2008. El status jurídico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires: La Ley.

⁹¹ VANOSSO, Jorge R. 2001. La Ciudad de Buenos Aires. Condición jurídico-política peculiar de su régimen autónomo. Buenos Aires: Jurisprudencia Argentina.

⁹² BIDART CAMPOS, Germán J. 1996. Manual de la Constitución reformada. -- Buenos Aires: EDIAR.

En el núcleo más duro de los autores que afirman que la Ciudad de Buenos Aires se encuentra en una situación intermedia entre un municipio y una provincia se hallan aquellos que sostienen que la ciudad porteña es una **Ciudad-Estado** (Quiroga Lavie, 1997)⁹³. Se le reconoce dicho estatus por sus características jurídicas: una nueva persona jurídica dentro del sistema federal, con cierta independencia del carácter de capital de la República. Dicha personería jurídica posee una autonomía originaria porque nace de la propia Constitución, ya que surge en el mismo momento en que nace la Ciudad de Buenos Aires en el texto constitucional⁹⁴. Diferenciando el carácter histórico y jurídico del mismo (Calandrino y Calandrino, 1998)⁹⁵. Asimismo, se le reconoce dicho estatus por su composición geográfica (Creo Bay, 1995)⁹⁶, por su naturaleza urbana y por el conjunto de mayores competencias que tiene la Ciudad respecto de un municipio, permitiéndole atribuir el carácter de Estado (Hernández, A., 1997)⁹⁷.

Y frente a la relación de la Ciudad de Buenos Aires, como Ciudad-Estado, Gregorio Badeni (1996)⁹⁸ asevera que la diferencia de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires con la de una provincia, es que Buenos Aires está limitada por el hecho de ser capital de la República.

La plena autonomía solo podrá configurarse cuando la Ciudad de Buenos Aires deje de ser capital de la República porque mientras tanto la autonomía prescripta por el estatuto organizativo deberá sujetarse no sólo a las disposiciones de la Constitución Nacional sino a la Ley que determine los intereses de la Nación.

⁹³ QUIROGA LAVIÉ, Humberto. 1997. Constitución de la Nación Argentina comentada. Buenos Aires: Zavallía.

⁹⁴ Si bien los autores citados sostienen que en 1994 es la primera vez que la Ciudad de Buenos Aires es mencionada en el texto constitucional, ello no es preciso, ya que fue en 1853 la primera vez que ello ocurrió cuando el convencional constituyente designó a Buenos Aires como capital de la Confederación.

⁹⁵ CALANDRINO, Alberto A. y Guillermo A. Calandrino. 1998. Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires: implicancias jurídicas. Buenos Aires: La Ley.

⁹⁶ CREO BAY, Horacio D. 1995. Autonomía y gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: Editorial Astrea.

⁹⁷ HERNÁNDEZ, Antonio María. 1997. Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994. Buenos Aires: Depalma.

⁹⁸ BADENI, Gregorio. 1996. El futuro normativo de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: El Derecho.

Dicho razonamiento es el que llevó a Héctor Masnatta (1996)⁹⁹ a decir que la Constitución Nacional reconoció en Buenos Aires una provincia en ciernes. Y por ello, ante la eventual cesación de la condición de capital de la República, la misma abandonará su carácter de Ciudad-Estado y se convertirá en una nueva provincia.

c) Tesis amplia

Por último se encuentran aquellos doctrinarios que sostienen que el estatus constitucional de la Ciudad de Buenos Aires es equiparable al de una **provincia**. Esta categoría conceptual encuentra dos grandes juristas como sus defensores: Ricardo Ottonello (1997)¹⁰⁰ y Miguel Ángel Ekmekdjian (1997)¹⁰¹.

Así lo señalan los autores desde la interpretación semántica de la Constitución:

Por razones eminentemente políticas, la Asamblea de 1994 evitó llamar a la Ciudad Autónoma como Provincia, aunque fuera urbana.

Nosotros pensamos que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene todas las características de una nueva provincia argentina, pero los convencionales de 1994, parecen haber tenido pudor en expresarlo así.

La construcción jurídica que propugnan los autores mencionados se resume en cuatro postulados: a) ya desde la reforma constitucional, la Ciudad de Buenos Aires nace como institución autónoma, pero que no es nueva en el territorio, sino por contrario primera en el tiempo, preexistiendo al Estado Federal; b) su nuevo estatus la convierte en una persona

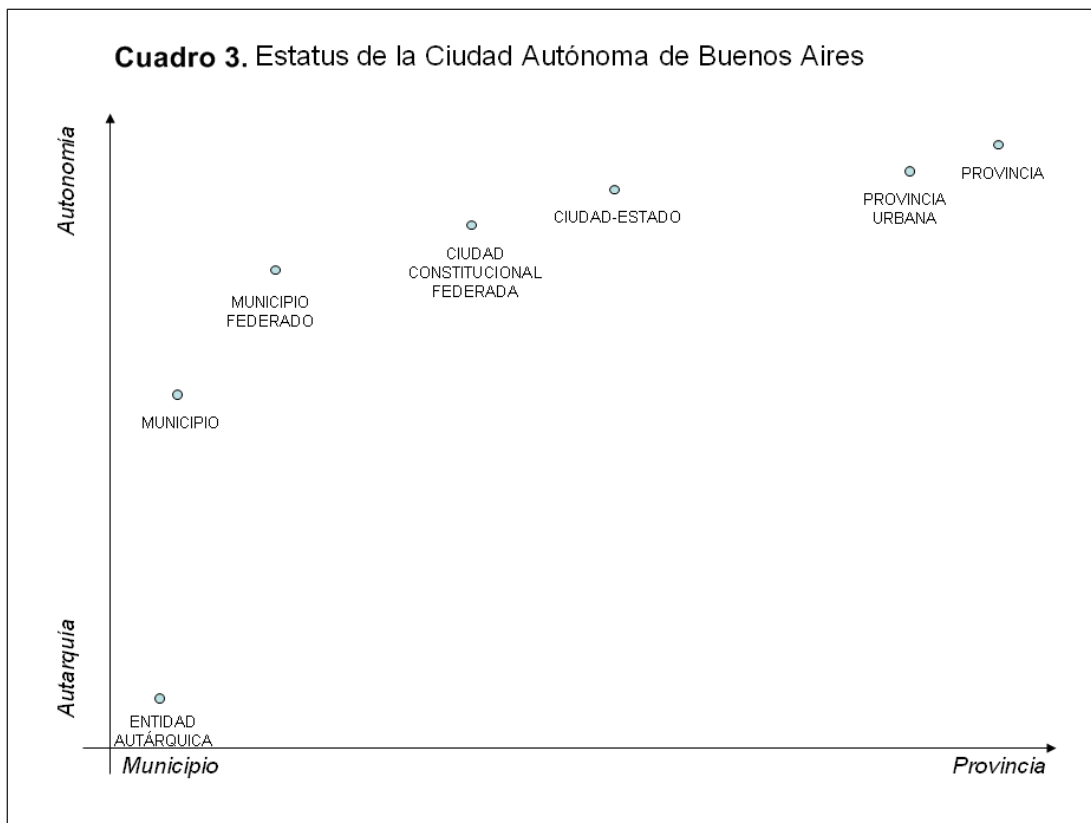
⁹⁹ MASNATTA, Héctor. 1996. La autonomía de la ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: La Ley.

¹⁰⁰ OTTONELLO, Ricardo P. 1997. La ciudad de Buenos Aires como provincia urbana. Buenos Aires: La Ley.

¹⁰¹ EKMEKDJIAN, Miguel Ángel. 1997. Manual de la Constitución argentina. Buenos Aires: Depalma.

pública institucional, autónoma y federada; c) las autoridades nacionales han vuelto a ser “huéspedes” de la Ciudad autónoma, como lo eran de la Provincia antes de 1880; y d) las facultades conferidas a Buenos Aires exceden las otorgadas ordinariamente a un municipio, lo cual se ve reforzado al señalar que todo municipio depende de una provincia, y esto sería imposible en el caso que nos ocupa.

Visto entonces las diferentes voces doctrinarias referidas al estatus constitucional de la Ciudad de Buenos Aires, pasando de una visión restringida que la considera una entidad autárquica hasta aquellas que afirman su carácter provincial, podemos graficar el marco conceptual descrito de la siguiente manera:



El presente cuadro grafica las diversas posturas doctrinarias que se han esbozado sobre la autonomía porteña, tomando como variables el grado de autonomía reconocida y su asimilación a las instituciones subnacionales existentes.

IV. Los consensos políticos nacionales y la autonomía porteña

El debate, como bien señalamos anteriormente, se inició en el Pacto de Olivos firmado por los dos partidos más importantes en la escena política argentina del momento. Y sobre el texto acordado en el mencionado Pacto, avanzó, primero, el Congreso Nacional con la sanción de la Ley que declarara la necesidad de reforma constitucional; y segundo, la misma Convención Constituyente, al incorporar a la Ciudad de Buenos Aires y su autonomía al texto constitucional. Quedando el mismo de la siguiente manera:

Artículo 129.- La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de Gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad.

Una ley garantizará los intereses del Estado nacional mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación.

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

A la luz de los resultados podemos arribar a dos conclusiones previas. Primero, los avances desde el Pacto de Olivos a la sanción de la reforma de la Constitución, fueron mínimos, ya que poco se modificó el texto propuesto originariamente del finalmente sancionado. Dejando así numerosos interrogantes acerca de cómo interpretar la Carta Magna, en referencia, al alcance de la autonomía porteña y el estatus de la Ciudad de Buenos Aires. Segundo, sería el Congreso Nacional quien tuviese la primera oportunidad de dilucidar sobre las incertidumbres planteadas a través de la sanción de la Ley de Garantía de Intereses Nacionales (LGIN) en la Ciudad de Buenos Aires.

El Congreso de la Nación tiene por delante una pesada responsabilidad pues deberá reglamentar el marco institucional para la autonomía, conforme a la reforma (...) Sólo al Congreso corresponde fijar el alcance y, consecuentemente, los límites que

la autonomía porteña tendrá; por cierto, que en función de garantizar los intereses del Estado nacional (Creo Bay, 1995)¹⁰².

Es tarea entonces de los diputados y senadores nacionales, como poderes constituidos, de interpretar, armonizar y complementar la reforma Constitucional (Sagües, 2001)¹⁰³. El único objetivo del mencionado deber será realizar un deslinde de competencias mediante el cual, primero, la Nación mantenga aquellas funciones necesarias -mientras Buenos Aires sea capital de la República-; y segundo, se transfiera a la ciudad porteña todas las competencias que no interfieran con los intereses nacionales.

Ahora bien, para comprender el debate legislativo sobre la LGIN, primero debemos estudiar el contexto político general en el cuál se encontró inmerso dicha sanción, y en particular, profundizar analíticamente sobre la composición política del Congreso Nacional.

Desde la asunción de la presidencia por el Dr. Carlos Saúl Menem el PJ ganó todas y cada una de las elecciones parlamentarias nacionales de 1991, 1993 y 1995, así como la elección de convencionales constituyentes de 1994. Pero en dichos años el proceso de transformación de los actores políticos fue importante y progresivo. Mientras el Justicialismo mantenía un promedio de voto en un orden cercano al 40%, la UCR descendió progresivamente, a pesar de recuperar cierto protagonismo en la reforma constitucional y posicionarse en el orden del 19,5% de los votos. Pero la verdadera transformación política ocurrió cuando a lo largo de las elecciones parlamentarias y de convencionales, un espacio político cobró fuerza en el escenario nacional: el Frente Grande, que en 1994, sería la primera minoría en la Capital Federal representando al 37,5% del electorado -22 puntos por encima de la UCR y 13 puntos por encima del PJ-.

El 14 de Mayo de 1995 tuvieron lugar las primeras elecciones presidenciales bajo las nuevas reglas de juego establecidas por la Constitución Nacional reformada (De Riz, 1996).

¹⁰² CREO BAY, Horacio D. 1994. Nuevo régimen jurídico institucional de la ciudad de Buenos Aires: La Ley.

¹⁰³ SAGÜÉS, Néstor Pedro. 2001. Elementos de Derecho Constitucional Buenos Aires: Astrea.

Una vez más, en el orden nacional, el Partido Justicialista reafirmaba su liderazgo en las urnas ganándole al FREPASO –una colación conformada por el Frente Grande, el Partido Socialista, la Democracia Cristiana y el Partido País- por el 47,7% contra un 28,2%. Como tercera fuerza, muy por detrás, se posicionó la UCR con el 16,4% de los sufragios. Pero dicha abrumadora victoria no fue perfecta por una circunstancia de extrema importancia para el debate venidero: el PJ ganó en todo el territorio nacional menos en la Capital Federal. En el territorio capitalino, el FREPASO ganó con el 44,1% de los votos contra el 41,5% justicialista; mientras que la UCR conquistó al 10,6% del electorado.

En las elecciones parlamentarias de 1995, los números se mantuvieron constantes para el PJ (43%) mientras que la UCR (21,7%) y el FREPASO (21,2%) nivelaron sus fuerzas. En lo que concierne a la Capital Federal, el FREPASO volvió a mostrar su liderazgo con el 35% de los votos, mientras que el PJ (23%) y la UCR (20,3%), se conformaron con sendos segundo y tercer puesto, respectivamente.

De esta manera, el contexto político mostraba a un gobierno nacional justicialista con gran peso político a nivel nacional pero que, en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires, su capital político no era suficiente para ser la mayor preferencia de los porteños, pudiendo quedar la futura gobernación de Buenos Aires en manos de la oposición nacional.

El debate de la Ley de Garantías comenzó el 13 de Julio de 1995 en el Congreso Nacional, cuya composición reflejaba el panorama electoral previamente descrito. El Partido Justicialista (PJ) poseía mayoría tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, y de igual manera, en que la Unión Cívica Radical (UCR) era la primera minoría de ambas cámaras. El PJ en Diputados tenía 133 escaños lo cual representaba el 51,75% de la representación política de la Cámara. Le seguía la UCR con 68 diputados y el 26,5% de los representantes. Finalmente y como una tercera fuerza, por encima de todos los monobloques y partidos minoritarios, el Frente País Solidario (FREPASO) que poseía un bloque de 26 diputados, representando el 10,11% de la Cámara baja.

Por su parte, el PJ en la Cámara de Senadores poseía 63% de los escaños con 30 senadores propios; mientras que los radicales, con 11 senadores, sólo representaban un 23% de los integrantes de la Cámara alta. Así, el Congreso Nacional, que tuvo la tarea de interpretar la Constitución y continuar con la tarea constituyente de segundo grado, tenía una marcada composición bipartidista. Los mismos partidos políticos, que en su momento fueron promotores y signatarios del Pacto de Olivos para la reforma constitucional, en 1995 poseían un gran protagonismo en las decisiones de ambas Cámaras legislativas.

El Partido Justicialista, a partir de su amplio número de escaños, fue el único partido político con capacidad unilateral de decisión sobre el contenido de la LGIN y la autonomía porteña.

Ahora bien, frente a dicho escenario, el PJ pudo ejercer dicho poder e imponer una LGIN que limitase –por vía de excepción- las facultades de las futuras autoridades porteñas; o bien, trabajar en búsqueda del consenso con aquellas fuerzas opositoras que tenía grandes oportunidades de encabezar el primer gobierno porteño, a fin de mostrarse como una opción política cercana a ésta y aumentar su capital electoral en la Ciudad de Buenos Aires. Estudiaremos los proyectos presentados por los diversos partidos políticos representados en la Cámara, así como el tratamiento en el recinto de los mismos, con el objetivo principal de determinar de que manera los consensos políticos determinaron el contenido de la autonomía porteña. Es por ello, que lo haremos en base a la hipótesis de que el PJ consensuó el contenido de la LGIN y por ende, el de la autonomía porteña, con aquellos bloques que poseían un alto porcentaje del electorado porteño, a fin de aumentar su propio capital electoral en dicho distrito.

H1: El contenido de la Ley de Garantía de Intereses Nacionales fue producto del consenso político entre diversos bloques legislativos del Congreso Nacional.

a) Las propuestas legislativas sobre la LGIN y la autonomía porteña

Desde la sanción y entrada en vigencia de la Reforma Constitucional de 1994 y hasta el tratamiento legislativo de la Ley de Garantías de los Intereses Nacionales (LGIN), se presentaron en el Congreso de la Nación doce iniciativas al respecto. De las cuales nueve correspondían al partido mayoritario, el PJ; una, cuya autoría era la primera minoría radical; otra perteneciente al bloque del FREPASO y la restante correspondía al Movimiento de Dignidad e Independencia (MODIN), un bloque menor de 4 miembros, que representaba el 1,55% del total de la Cámara baja.

Ahora bien, si el análisis lo hacemos, por cada Cámara legislativa en particular, evidenciamos que en el Senado de la Nación, sólo el PJ presentó iniciativas al respecto, tres en total. Mientras que en la Cámara de Diputados, de los restantes nueve proyectos, seis correspondían al PJ, uno a la UCR, otro al FREPASO y el restante, al MODIN.

i. El Partido Justicialista

Los diputados del Partido Justicialista presentaron seis iniciativas legislativas referidas a la tutela de los intereses nacionales en el Ciudad de Buenos Aires. El primer proyecto del PJ corresponde al Diputado Nacional Eduardo Varela Cid y fue girado de manera conjunta con el proyecto del bloque de la UCR, siendo los primeros en fijar una postura política respecto del tema que nos ocupa.

Para entender el análisis jurídico-político que realizó el Partido Justicialista sobre el estatus de la Ciudad de Buenos Aires, debemos desarrollar cronológicamente sus propuestas.

El primer proyecto justicialista, el expediente 5314-D-94, definió a la Ciudad de Buenos Aires como una “entidad autónoma, sin alcanzar el estatus de provincia”. Si estudiamos la mencionada expresión desde el carácter de “entidad autónoma” podríamos decir que el Diputado Varela Cid se podría referir tanto a un municipio, a un municipio federado, a una Ciudad constitucional federada como a una Ciudad-Estado. Pero analizando de manera amplia su proyecto, el autor le reconoce ciertas facultades de jurisdicción, por lo que se

descartan las formas municipales (autónomas pero sin funciones jurisdiccionales). Podemos concluir, que el PJ en su primera iniciativa sostiene que Buenos Aires es una Ciudad constitucional federada, puesto que también le niega uno de los atributos del Estado (o bien, Ciudad-Estado), a saber, el pleno ejercicio del poder, ya que no le reconoce facultades en materia de seguridad, las cuales quedarán en cabeza del gobierno nacional, pudiendo el gobierno de la Ciudad sólo obtener cooperación mediante la celebración de convenios, pero nunca disponer bajo su mano de la Policía Federal Argentina, o bien, de una policía propia.

La próxima iniciativa justicialista –Expediente 5530-D-94- también fue presentada por el Diputado Varela Cid, previo retiro de la anterior, en la cual limitó aún más la autonomía porteña, toda vez que propuso que el Poder Ejecutivo nacional tuviese la facultad de vetar toda norma emanada del Gobierno de la Ciudad que colisione con los intereses nacionales. Dicha alternativa, de cuestionada constitucionalidad, le confería a la ciudad porteña el estatus similar a un ente descentralizado, donde bajo una relación de tutela administrativa, el ente central -la Nación- se reservaba para sí el control de la legitimidad de los actos emanados por la entidad autárquica, la Ciudad. Postura que el autor refuerza en los fundamentos del proyecto al decir que “[a la Ciudad de Buenos Aires] como ente federal con autonomía tutelada es el Estado nacional el que le delega los alcances en este materia”.

Tras los mencionados proyectos de ley, el bloque justicialista presentó a finales de 1994 y comienzos de 1995 tres iniciativas que tendieron a ampliar el concepto fijado por el diputado Eduardo Varela Cid referente a la autonomía porteña. La diputada nacional Ana Sierchuk de Kessler, bajo el Expediente 5560-D-94 propuso un esquema jurídico en el cual, si bien reconoció el carácter de persona jurídica pública de la Ciudad de Buenos Aires en los términos del artículo 33 del Código Civil, entendió que era tarea de la convención estatuyente porteña de determinar el estatus jurídico de su Ciudad. No incluyó la facultad de veto, que había dispuesto su compañero de bloque, pero si mantuvo a la seguridad como una facultad de orden nacional. Y volvió a darle protagonismo a la convención estatuyente, al reconocer la probabilidad de que el Estatuto organizativo le dese facultades de seguridad al Jefe de Gobierno. De esta manera, el PJ morigeraba su ataque contra la autonomía porteña, dejando la definición jurídica en suspenso.

El diputado nacional Miguel García Moreno, en su proyecto 5720-D-95, se animó a develar el suspenso que su compañera de bloque había dejado en el proyecto anterior, y definió a la Ciudad de Buenos Aires como un ente con las mismas competencias que las provincias, con las únicas limitaciones que la LGIN establezca. De esta manera el PJ fija una posición que se acerca a la de una Ciudad-Estado. Posición que confirman los diputados justicialistas Jorge Argüello y Patricia Bullrich, en su proyecto 1266-D-95, al reiterar la formula usada por García Moreno y en los fundamentos sostener:

La verdadera reforma institucional de la ciudad de Buenos Aires, la única que servirá como instrumento jurídico-político tendiente al mejoramiento de la calidad de vida de los vecinos de la Capital Federal, pasa por la asignación de un nuevo estatus a la ciudad capital, que le permita ejercer en formas autónoma sus propias competencias.

Esta nueva situación institucional deber ser la de un ente con competencias y facultades similares a las de una provincia, es decir, una ciudad-Estado con estatus de autonomía.

La autonomía habrá de crear las condiciones básicas para una gestión más eficiente y más próxima a los ciudadanos, y habrá que los vecinos se apropien cada día más de la ciudad, contribuyendo voluntaria y entusiastamente a su desarrollo y a su progreso.

La autonomía de Buenos Aires es necesaria y posible. Es además, no sólo conveniente sino también imprescindible –si realmente queremos que la ciudad encuentre sus propias soluciones sus propios problemas- que Buenos Aires tenga un régimen autónomo, que se convierta en una ciudad-Estado.

Para aglutinar las posiciones jurídico-políticas del bloque del Partido Justicialista el diputado nacional Eduardo Varela Cid vuelve a presentar una iniciativa parlamentaria, bajo el Expediente 1323-D-95, el cual deja asentado que el mismo es el resultado del consenso logrado entre distintos legisladores nacionales y personalidades la ciudad de Buenos Aires, en el ámbito de la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación. En lo que refiere al estatus constitucional de la Ciudad de Buenos Aires, por un lado, remueve de la parte dispositiva del proyecto algún tipo de definición, para plasmar en los fundamentos el reconocimiento de la autonomía porteña con facultades propias de legislación y jurisdicción -repetiendo literalmente el texto constitucional- pero advirtiendo que no es un provincia. De esta manera podríamos decir que consolida el carácter de ciudad-Estado. Como corolario de ello, se evidencia que en esta última propuesta, el autor retira la facultad del gobierno Nacional de vetar las normas locales que se contradigan con los intereses nacionales, abogando por la constitucionalidad de la propuesta.

Aún así esto es sólo una parte del posicionamiento justicialista sobre el tema, para completar el análisis es crucial analizar los proyectos presentados por el mentado bloque en la Cámara de Senadores. En dicho ámbito, el mapa de actores es diferente, no sólo por la abrumadora mayoría que poseía el bloque del PJ -63% de las bancas- sino también por ser el único bloque político que presentó proyectos de ley referidos a la LGIN. El primero de ellos, bajo el número de Expediente 1175-S-94, y de autoría del senador Augusto Alasino, propuso un esquema contradictorio y poco claro. En la parte dispositiva, ordenó que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires debería organizarse bajo el sistema representativo republicano que asegure, entre otras cuestiones, la educación primaria. Dichos estándares son los mismos que la Constitución Nacional, en su artículo 5° le impone a las provincias, por lo que se infiere la equiparación de la ciudad porteña con el régimen provincial. Finalizado el análisis de los artículos del proyecto podríamos concluir que la primera posición justicialista en el Senado sobre el tema pretendió igual a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a una provincia y le transfirió el servicio de policía. Sin embargo, cuando estudiamos los fundamentos del proyecto, nuestra última afirmación se convierte en falsa puesto que, por un lado, argumenta que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no alcanzará la autonomía constitucional toda vez que sea asiento de la capital de la República y por

imperio de la Ley de Garantías; y por otro, describe que las fuerzas de seguridad no sufren modificaciones en su constitución, y siguen dependiendo de la Nación.

La evidente contradicción entre la parte dispositiva y argumentativa del proyecto del senador Augusto Alasino, parecía haber sido zanjada a favor de la Ciudad, con la próxima iniciativa del bloque justicialista –Expediente 1332-S-94- presentada por el senador Eduardo Vaca. La misma dispuso que la Ciudad de Buenos Aires tuviera un régimen de gobierno similar al de las provincias con las únicas limitaciones que imponga la LGIN. De la misma manera que lo establecieron los diputados justicialistas García Moreno; y Arguello y Bullrich en sus sendas iniciativas.

Finalmente, el Partido Justicialista, a través de su bloque en la Cámara alta y con la firma del Senador Antonio Cafiero y otros 18 senadores, presentó –bajo el Expediente 591-S-95- su última iniciativa legislativa sobre la garantía de los intereses nacionales en la Ciudad de Buenos Aires. La misma, cobró estado parlamentario el 21 de Junio de 1995, seis días después de la presentada por su compañero de bloque el diputado Varela Cid, por lo que consideramos a la iniciativa en el Senado como la postura final respecto de la autonomía porteña. Si el Partido Justicialista había oscilado, a través de sus ocho proyectos anteriores, entre considerar a Buenos Aires entre una ciudad constitucional federada y una ciudad-Estado, ésta se inclina finalmente por la primera. El artículo segundo del proyecto determinó expresamente el carácter derivado del poder constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, remarcando que dicha Ciudad no es preexistente a la Nación, sino por contrario, que surge a creación de la misma. Y lo que le permite determinar que el gobierno nacional conserva todo el poder no atribuido por la Constitución al gobierno autónomo porteño. Dicha posición la justifica cuando en los fundamentos recuerda que “la Ciudad de Buenos Aires no quedó transformada en un provincia”.

Como nota distintiva, este proyecto es el único proyecto que no habla de algún tipo transferencia de funciones en concreto -sea de seguridad o de cualquier otro tipo- ni menciona, como muchas de las anteriores, que cualquier traspaso de atribuciones del gobierno nacional al porteño se hará con las correspondientes partidas, tal como lo

establece el artículo 75 inciso 2° de la Constitución Nacional. Este punto es de suma importancia y será crucial en el debate posterior por el traspaso de las funciones y fuerzas de seguridad a la órbita porteña.

ii. La Unión Cívica Radical (UCR)

La UCR con la firma de once de sus diputados nacionales presentó el primer proyecto de ley, Expediente 5248-D-94, en la Cámara baja sobre el tema. Dicho partido político, coincidiendo en la doctrina de los doctores Germán Bidart Campos (1996)¹⁰⁴ y Antonio María Hernández (1997)¹⁰⁵, sostuvo que la Ciudad de Buenos Aires poseía las cualidades de una ciudad-Estado.

iii. El Frente País Solidario (FREPASO)

El FREPASO, bajo el Expediente 4946-D-94, sostuvo que la ciudad de Buenos Aires goza de plan autonomía político-institucional, normativa, judicial, financiera y administrativa. Si bien no profundizó sobre el nuevo estatus porteño, dejó en claro su carácter sui generis y sus notas distintivas de un municipio, acentuada en su autonomía judicial y financiera.

iv. El Movimiento de Dignidad e Independencia (MODIN)

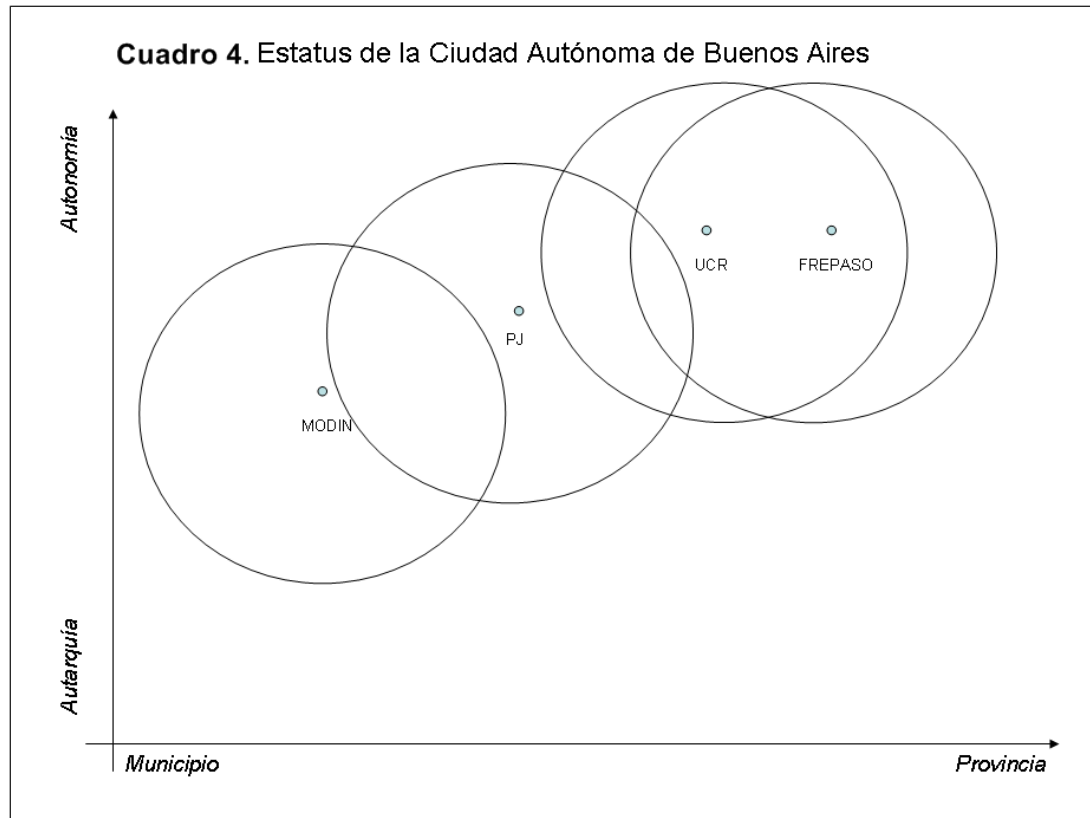
La totalidad del bloque del MODIN acompañó con su firma al Expediente 2631-D-95 por el cual determinó en su artículo 6° que “la Ciudad de Buenos Aires es un municipio autónomo sin revestir el carácter de provincia y de territorio nacional”, lo que en los fundamentos complementó sosteniendo:

¹⁰⁴ BIDART CAMPOS, Germán J. 1996. Manual de la Constitución reformada. -- Buenos Aires: EDIAR.

¹⁰⁵ HERNÁNDEZ, Antonio María. 1997. Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994. Buenos Aires: Depalma.

Es indudable que la ciudad de Buenos Aires, tiene ahora cualidades propias en la estructura del derecho constitucional federal, en la medida que la misma reviste de la doble investidura: 1) Es la Capital de la Nación. 2) Es un municipio autónomo (ni una ciudad Estado, ni una provincia) (...) Nuestra postura –que refleja la posición sostenida por los convencionales constituyente que representaran al MODIN en Santa Fe- representa el equilibrio entre las posiciones más amplias que pretenden equiparar la ciudad de Buenos Aires con una provincia, y las más restringidas, que utilizando la figura de gatopardo, cambian para que, en definitiva, nada cambie.

De esta manera y con el cuadro político completo, podemos concluir que el mismo se integró de la siguiente manera: El PJ, como bloque oficialista y mayoritario en ambas Cámaras –más allá de su amplitud conceptual interna- propuso un esquema en el cual la Ciudad de Buenos Aires sea considerada como una ciudad constitucional federada. La primera y segunda minoría parlamentaria, representada por la UCR y el FREPASO, respectivamente; concibieron a la autonomía porteña como el atributo propio de una nueva ciudad-Estado nacida en el mismo seno de la reforma constitucional de 1994. Finalmente, el MODIN, erigido como cuarta fuerza parlamentaria, propuso mantener el status quo, caracterizando a la Ciudad de Buenos Aires como un nuevo municipio autónomo.



El presente cuadro grafica las posiciones políticas en torno a la autonomía porteña tomando como referencias las teorías doctrinarias representadas en el Cuadro 3.

El Partido Justicialista, a pocos días de haber presentado su iniciativa, dio comienzo al tratamiento del tema en cuestión en la Cámara de Senadores. Allí, en dicha Cámara contaba con dos circunstancias que le facilitaban, desde lo parlamentario, el debate y la imposición de su alternativa como ganadora. La primera, es la abrumadora mayoría con la que contaban: 63% de los escaños. La segunda, es que no había otros proyectos más allá de los justicialistas sobre los cuales debatir, por lo que la oposición debería rápidamente idear una alternativa y sostener de cero en Comisión, sin tener un documento de base con el cual negociar. El 28 de Junio de 1995 la Comisión de Asuntos Constitucionales dió dictamen favorable al proyecto del senador Cafiero –teniendo a la vista las iniciativas de los senadores Alasino y Vaca-, al cual se le sumó un dictamen de minoría firmado por senadores de la UCR.

La Comisión de Asuntos Constitucionales hizo suyo el texto del proyecto del senador Cafiero, al firmar dictamen de mayoría suscripto por 8 senadores sin modificar el texto original. Por su parte, el dictamen de minoría, firmado por 3 senadores, discrepó en diversos puntos estructurales del contenido de la norma. Sobre los que son objeto de estudio, en lo que refiere al estatus de la Ciudad de Buenos Aires, por un lado, no determinó el poder residual de la Nación, salvo en las facultades que la propia Constitución le otorgan en el artículo 75 inc. 30; y por otro, en numerosos artículos equipara el tratamiento de la ciudad porteña con el de una provincia. En los fundamentos el dictamen de minoría profundiza sus críticas hacia el dictamen mayoritario sosteniendo: *“los errores político y jurídicos que frustran de manera casi absoluta esta expectativa, tornando ilusoria la supuesta autonomía de la ciudad (...) se reiterará el régimen de gobierno fragmentado y limitad que caracteriza hoy a la ciudad, atentándose contra su gobernabilidad...”*¹⁰⁶

De esta manera, podemos concluir que en una de las etapas previas al proceso de formación y sanción de la LGIN, el PJ –sustentado por su mayoría parlamentaria- evitó consensuar el texto del dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales –toda vez que reprodujese textualmente el proyecto que encabezara el senador Antonio Cafiero-

b) El debate parlamentario sobre la autonomía porteña

El 13 de Julio de 1995 comenzó en la Cámara de Senadores -donde el PJ tenía el 63% de los escaños- el debate sobre la Ley de Garantía de Intereses del Estado Nacional en la Ciudad de Buenos Aires.

El Partido Justicialista, a través de su miembro informante el Senador Snopek, sostuvo que la Ciudad de Buenos Aires, dado su carácter derivado, sería mientras sea capital de la República un “municipio Ciudad-Estado” o una Ciudad constitucional federada. Esta última apreciación sería la correcta dado el análisis global del debate y su articulado.

¹⁰⁶ Honorable Senado de la Nación. Diario de Sesiones del 13 de Julio de 1995.

Mientras las provincias son de carácter originario, el régimen de la Ciudad de Buenos Aires es derivado y primigenio (...) La Ciudad de Buenos Aires será una provincia, sólo mientras no sea capital de la República, hasta entonces será un “municipio ciudad-Estado”, o sea una ciudad constitucional federada (Senador Carlos Snopek).

La bancada mayoritaria se centró en resaltar el carácter transitorio del régimen propuestazo dado que la condición de capital federal de Buenos Aires podría variar en un futuro; y que este debate no se centraba en la Provincialización de la ciudad porteña, puesto que para ello, no hubiera sido necesario reformar la Constitución Nacional.

El régimen que vamos a definir es transitorio. Y debemos contraponer la patria que la hemos formado por voluntad y elección de las provincias que la componen y que hemos adoptado la forma representativa, republicana y federal (...) Si el convencional constituyente quisiese constituir en una nueva provincia debería atenerse al procedimiento del artículo 13 de la CN. (Senador Carlos Snopek)¹⁰⁷.

Las nuevas provincias fueron creadas por ley, y este no es el debate que estamos teniendo (Senador Antonio Cafiero)¹⁰⁸.

Sin perjuicio de ello, el carácter especial que ello implica, fue el mayor argumento que esgrimió el PJ para fundamentar el régimen propuesto.

[La Ciudad de Buenos Aires] es un municipio especial que tiene el enorme privilegio, pero a la vez ese enorme compromiso porque es la capital de todos, Buenos Aires es de todos. Su régimen de autonomía debe respetar estas limitaciones históricas y jurídico-constitucionales elementales (Senador Cafiero)¹⁰⁹.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

¹⁰⁹ *Ibidem*.

Por su parte, la UCR y el FREPASO como fuerzas minoritarias acentuaron el discurso en la autonomía porteña, con carácter de Ciudad-Estado, frustrada por la ley que se pretendía sancionar.

La autonomía porteña fue presentada como al país como una gran reforma, progresista y transformadora. Pero a través de una ley quiere desvirtuársela hasta relegar a la Ciudad a la condición de territorio nacional. Autonomía y elección. Acá sólo quiere dejarse la primera (Senador Fernando De La Rúa)¹¹⁰.

La autonomía de la CN, era además autonomía de gobierno, autonomía política y de resolución de los propios problemas locales. Los porteños con esta ley ven discriminados su derecho político y se desconocería el sentido de la participación en política (Senador Fernando De La Rúa)¹¹¹.

Las esperanzas que abrieron los convencionales, los legisladores las frustraron en todas y cada una de ellas (Senador Fernando De La Rúa)¹¹².

El mayor argumento esgrimido por la oposición se basó en la necesidad de reconocer el carácter constitucional de la autonomía porteña, por lo que ella no podía ser avasallada por ninguna norma de orden jerárquico inferior, a lo que se le agregaba los casos de las provincias constituidas posteriormente a la fundación de la Nación en 1853/1860.

Es claro que la reforma de la Constitución, inclusive analizando los debates y conversando con los constituyentes, no creó una provincia. Pero también entendemos que este no es simplemente un municipio autónomo más sino que aquí, de alguna manera, se está generando el espacio de una institución peculiar, nueva para la Argentina con la categoría de una Ciudad Estado (Senador Octavio Bordón).

¹¹⁰ Honorable Senado de la Nación. Diario de Sesiones del 19 de Julio de 1995.

¹¹¹ *Ibídem*.

¹¹² *Ibídem*.

La autonomía es consagrada por la Constitución, por lo que es tan originaria como la de una provincia. Las provincias originarias eran catorce, luego se crearon otras tantas con los mismos derechos que las demás. Es un intermedio entre provincia y municipio. Es una ciudad con un status jurídico especial (Senador Fernando De La Rúa)¹¹³.

[Solicitamos] que los tres millones de habitantes tengan poder de autodeterminación análogo al de muchas provincias como Tierra del Fuego, Misiones o Santa Cruz que tampoco fundaron la Nación y hoy integran la República (Senador José Genoud)¹¹⁴.

Y que dicha frustración y desconocimiento de la misma Historia argentina generaría una tensión inevitable causada por la abusiva concentración del poder. Poder que no quería ser entregado por el PJ, teniendo en cuenta los últimos resultados electorales porteños.

De descentralización a la acumulación del poder (...) [A las instituciones es necesario] mirarlas con sentido de estadistas, no con la mezquindad del cálculo electoral del momento. Los habitantes de la ciudad de Buenos Aires no son enemigos de la Nación, y la Nación no tiene porque tomar la actitud de lo habitantes de Buenos Aires como la de enemigos (...) Se está poniendo la semilla del conflicto (Senador Fernando De la Rúa)¹¹⁵.

La ley burla el cambio de status de la propia Ciudad. En tanto la Ciudad sea asiento del gobierno nacional, la autonomía inducirá a revivir tensiones ya superadas por el tiempo, la Historia y la vocación democrática de nuestro pueblo (Senador Fernando De la Rúa)¹¹⁶.

¹¹³ *Ibíd.*

¹¹⁴ *Ibíd.*

¹¹⁵ *Ibíd.*

¹¹⁶ *Ibíd.*

Con las posiciones claramente establecidas, el proyecto de ley de garantía de intereses nacionales obtuvo media sanción el 19 de Julio de 1995.

En la discusión en particular del mismo, o sea, el debate pormenorizado de cada uno de los artículos que componía el proyecto, el PJ escuchó las propuestas que desde la oposición – especialmente por el senador Fernando De la Rúa- y hasta desde su propio bloque –el senador independiente del Justicialismo, Eduardo Vaca- aceptando sólo aquellas que le resultaron convenientes y rechazando sistemáticamente las que pretendían ampliar el espectro de competencias de la Ciudad de Buenos Aires y, por ende, alterar el status quo mantenido por el proyecto en cuestión. De esta manera, se desestimaron modificaciones en los artículos 2º, 3º, 4º, 5º, 10, 11, 14 y 15. Mientras que en los artículos 6º, 7º, 12 y 13 se modificaron cuestiones de redacción y sintaxis. Finalmente cabe resaltar dos variantes admitidas por el oficialismo: la primera, en el artículo 8º, se modificó la palabra “municipal”-utilizada para describir- por “locales”, ello si bien materialmente no implicó la ampliación de competencias, si una modificación conceptual de mayor estatus. Por su parte, en el artículo 9º, a propuesta de la UCR, se le confirió a la Ciudad de Buenos Aires competencia sobre el manejo de los servicios públicos que no sean de carácter interjurisdiccional. El mismo se convirtió también en un avance teórico que no llegó a concretarse acabadamente en la praxis administrativa porteña; pero el análisis de dicha cuestión excede los objetivos del presente trabajo.

La media sanción comenzó su tratamiento en la Cámara de Diputados, dos meses más tarde, el día 20 de Septiembre de 1995. De la misma manera que en la Cámara alta, el PJ, la UCR y el FREPASO fueron protagonistas de un debate que oscilaba entre el terreno de la teoría constitucional y las arenas de las batallas electorales por venir. Cabe mencionar que el dictamen firmado por las comisiones de Asuntos Municipales y Asuntos Constitucionales introdujo tres modificaciones en la media sanción del Senado, dos de las cuales, implicó una ampliación de la competencia porteña: a) dispuso la transferencia del Registro de la Propiedad Inmueble (artículo 10); y b) confirió a la ciudad de Buenos Aires

la posibilidad de crear regiones dentro de su territorio, en los términos del artículo 124 de la Carta Magna, una facultad conferida exclusivamente a las provincias (artículo 12). Estas modificaciones fueron resistidas en el mismo seno del bloque justicialista, ya que de las 21 firmas justicialistas que obtuvo dicho dictamen, 10 de ellas fueron hechas en disidencia parcial.

Las posiciones sobre la estatus constitucional porteño fueron similares a las planteadas en el debate en el Senado. Por un lado, el bloque justicialista mayoritario, y algunos minoritarios como el MODIN defendieron el carácter preexistente de las provincias, para impedir la asimilación de Buenos Aires a ellas:

Los estados federales que crearon la Nación, que es la resultante de la voluntad de la Confederación, siendo una derivación del conjunto no puede tener un tratamiento igualado al resto de los Estados que conforman nuestra unidad política fundamental. El gobierno de la Ciudad de Buenos Aires no se asienta en una autonomía institucional. Se asienta en la forma de elección popular por voluntad nacional exclusiva, evidenciada por la Convención reformadora de 1994. Buenos Aires no tiene autonomía como una provincia, sino una autarquía (Diputado César Arias)¹¹⁷.

La enmienda constitucional de 1994 otorga a la Ciudad de Buenos Aires una autonomía restringida pues crea un tercer género de autonomía, que no es el de las provincias ni el del Estado federal. Autonomía es un sistema elástico que va desde el mínimo de darse las propias instituciones locales hasta el máximo que roza casi la soberanía (Diputado Orlando Gallo)¹¹⁸.

¹¹⁷ Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Diario de Sesiones del 20 de Septiembre de 1995.

¹¹⁸ *Ibidem*.

Por otro, la UCR, el FREPASO, y en especial los diputados del Partido Demócrata Progresista, defendieron el carácter especial de la misma, el cual a Buenos Aires la constituía en una Ciudad-Estado:

La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires es especial. Diferente de las autonomías provinciales y municipales. Si sabemos que la autonomía es la regla y los intereses del estado nacional, la excepción (Diputado Enrique Olivera)¹¹⁹.

Ahora hay cuatro gobiernos: el gobierno nacional –que como bien se ha dicho tiene a su cargo el ejercicio de las relaciones exteriores y los intereses generales del país-, el gobierno de provincia, un estatus especial que es el que quiero analizar-que es el gobierno de la ciudad de Buenos Aires- y el gobierno municipal (...) Establecimos [como convencionales constituyentes] un status especial que desde mi punto de vista puede presumirse en la naturaleza de una Ciudad Estado o, en la opinión del maestro Germán Bidart Campos, en la idea de un status constitucional especial (Diputado Antonio María Hernández)¹²⁰.

Hablar de la autonomía de un municipio no es el camino mas adecuado para satisfacer los requerimientos de los ciudadanos porteños (Diputado Alberto Natale)¹²¹.

Cabe resaltar el razonamiento efectuado por el Diputado Fernando “Pino” Solanas del bloque del FREPASO, que refleja la importancia de la definición que el Congreso nacional le otorgaría la autonomía porteña:

Estamos ante un régimen especial que en última instancia debe definir el Congreso, ya que la Constitución no lo hace con precisión¹²².

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ *Ibidem*.

¹²¹ *Ibidem*.

Asimismo, no faltaron las especulaciones políticas de índole electoral que incidían directamente en la sanción de la ley. Así lo señalaba el diputado Alfredo Bravo del bloque Unión Socialista, integrante del FREPASO:

Si hoy tuviera sobre mi banca los diarios anteriores y posteriores a la elección de 1993, cuando el resultado electoral en la Ciudad de Buenos Aires fue favorable al oficialismo, veríamos que los representantes más conspicuos de esa fuerza política disputan un torneo para ver quien abogaba por la autonomía más amplia, más plena. Los dos últimos reveses electorales, plantearon un giro de 180 grados¹²³.

En el debate en particular, de la misma manera que había acontecido meses atrás en el Senado –inclusive con menos consenso que en el anterior- el bloque del PJ no aceptó ninguna de las modificaciones propuestas por la oposición a los artículos 1°,2°,3°,4°,5° y 7°. En los artículos 6° y 9° mejoró la redacción para facilitar la tarea de los jueces en la interpretación judicial de los mismos. Por último, aceptó una modificación del artículo 8° a propuesta de su propio bloque, por el cual amplió la competencia de los tribunales porteños, que ahora podían entender en causas de menor cuantía.

Aún, así el consenso, producto exclusivo del Partido Justicialista en Diputados, por el cual se ampliara la competencia de la Ciudad de Buenos Aires en materia de justicia, servicios públicos y registro de la propiedad inmueble, fue anulado por el propio bloque en Senado, al insistir en la redacción de los artículos de la media sanción, manteniendo sólo aquellas modificaciones que mejoraran la redacción y la sintaxis de los mismos.

Entonces, tenemos que tener en cuenta que el bloque mayoritario del Partido Justicialista, tanto en Cámara de Diputados como en Senadores, desestimó las propuestas de las

¹²² *Ibidem*.

¹²³ *Ibidem*.

oposición, e incluso de su propia bancada por legisladores independientes, en los artículos 2°, 3°, 4°, 5°, 7°, 10,11, 14 y 15; y que en el Senado de la Nación, el PJ insistió en la redacción originaria, desechando las modificaciones introducidas por su propia bancada en los artículos 10, 12 y 14.

Visto entonces los debates producidos en ambas Cámaras legislativas podemos observar que los consensos políticos¹²⁴ fueron mínimos y de poco impacto en el concepto de la autonomía porteña. Llegamos a esta conclusión previa por dos razones. Primero, el Partido Justicialista como bloque mayoritario tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados utilizó su peso numérico para centrar el objeto del debate en un proyecto de su propia bancada. Segundo, al desestimar sistemáticamente, y especialmente el bloque del Senado, todas aquellas modificaciones en el texto que no compartían, incluso las de su propia bancada en Diputados-, el bloque del PJ determinó en soledad el texto de la LGIN finalmente sancionado. Muestra de ello, es que las seis modificaciones aceptadas -dos de las cuales provenían de su propio partido- sólo dos tuvieron impacto en el concepto de la autonomía porteña, siendo el resto puramente de redacción y sintaxis. Dicho comportamiento –a la luz del texto finalmente sancionado por la Ley 24.588- muestra un enorme esfuerzo político del Partido Justicialista por reducir las atribuciones constitucionales del futuro gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a su mínima expresión – rayando la inconstitucionalidad- en miras a las proyecciones electorales que lo indicaban como perdedor de las futuras elecciones porteñas. Ahora bien, el análisis del trabajo legislativo mencionado quedaría en manos del Poder Judicial en ejercicio de sus funciones de control de constitucionalidad.

V. La jurisprudencia nacional y la autonomía porteña

Los consensos políticos arribados en el Congreso Nacional no son los únicos que pueden definir el contenido –o interpretación en este caso- sobre la autonomía porteña establecida en el artículo 129 de la Constitución Nacional. Los jueces nacionales como garantes del

¹²⁴ La Real Academia Española define al consenso como el acuerdo producido por consentimiento entre todos los miembros de un grupo o entre varios grupos.

control constitucional e intérpretes de la Ley Fundamental, a través de sus fallos, dan vida a letra constituyente, a la vez, que dan cuenta de la constitucionalidad de los actos de los poderes constituidos en interpretación o en reglamentación de ella.

H2: La jurisprudencia de los tribunales nacionales no ha tenido impacto suficiente para modificar el status quo establecido por la Ley de Garantía de Intereses Nacionales.

El Congreso nacional, en ejercicio de su poder reglamentario, dictó una ley posterior a la LGIN, la Ley 24.620, también conocida como “Ley Snopek”. Dicha norma, sancionada el 21 de Diciembre de 1995, dispuso tres cuestiones fundamentales relativas al funcionamiento del futuro gobierno autónomo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En su primer artículo determinó la convocatoria a la elección de un Jefe y un Vicejefe de Gobierno, junto con sesenta integrantes de la asamblea encargada de dictar el Estatuto Organizativo al que hace mención el artículo 129 de la Carta Magna. A continuación, en su artículo 2º, estableció que el Poder Legislativo local sería integrado por sesenta legisladores, elegidos popularmente previa convocatoria que realizara el Poder Ejecutivo Nacional. Fue dicha disposición la que luego sería objeto de impugnación judicial de manera conjunta con el artículo 8º que le ordenó a “la Asamblea de representantes crear todos los órganos de gobierno necesarios para ejercer las funciones administrativas, jurisdiccionales y legislativas en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires en el marco de la autonomía establecida en el artículo 129 de la Constitución Nacional, y sin afectar lo dispuesto por la ley que garantiza los intereses del Estado nacional mientras sea Capital de la República, siendo nulo y de nulidad absoluta todo aquello que sancione la Asamblea, que implique una derogación o modificación de disposiciones constitucionales, de la ley de garantías antes referida o de la presente ley”.

Las disposiciones cuestionadas se convertirían en el origen del primer conflicto entablado entre el Gobierno Nacional y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Las diferencias políticas que se evidenciaron en el debate de la LGIN tomarían fuerza institucional una vez que las primeras y segundas minorías parlamentarias en el Congreso Nacional se

convirtiesen en las fuerzas gobernantes de la Asamblea Convencional Constituyente y la Jefatura de Gobierno porteña. El 30 de Junio de 1996, el FREPASO, como coalición de centroizquierda encabezada por Fernández Mejjide alcanzó la primera minoría en la Convención Estatuyente con el 34,8% de los votos. Seguida muy de cerca por la UCR con el 27,3%, relegando al oficialismo nacional –el PJ- quien apenas conquistó el 15% del electorado porteño. Por otro lado, en la contienda electoral para Jefe de Gobierno, el senador radical Fernando De la Rúa obtuvo la Jefatura de Gobierno con el 39,9% de los votos, frente al 26,5% del candidato frentista, el socialista Norberto La Porta. El resultado electoral confirmaba el protagonismo del FREPASO y la sobrevivencia y capacidad de recuperación de la UCR, a través de una figura –Fernando De la Rúa- que ya había demostrado su credibilidad en el electorado porteño (Novaro, 1999)¹²⁵.

Por un lado se encontraba la Ley Snopek, producto exclusivo de la mayoría parlamentaria justicialista en el Congreso de la Nación. Por otro lado, producto del Pacto de Palermo – acuerdo de gobernabilidad porteña alcanzado por la FREPASO y la UCR-, se encontraba la cláusula transitoria novena de la Constitución local por la cual le confería al Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires la competencia para convocar a elecciones de diputados para la primera integración de la legislatura local; en clara contraposición con el artículo 2° de la Ley 24.620.

El Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, invocando la facultad permanente que le reconoce el artículo 105 inc. 11 de la Carta Magna porteña y lo dispuesto por la cláusula transitoria novena para la primera integración, dictó el Decreto 653/96, llamando a elecciones para el 29 de Marzo de 1997.

Ante la carencia de un régimen electoral y padrones propios, el Gobierno de la Ciudad requirió la participación del Ministerio del Interior de la Nación y de la Cámara Electoral Federal. El Gobierno nacional negó dicha requisitoria, alegando la nulidad del Decreto 653/96 dada su contradicción normativa con lo dispuesto por los artículos 2° y 8° de la Ley

¹²⁵ NOVARO, Marcos. 1999. El desafío de compartir el poder. Edición Impresa de La Nación del 26 de Septiembre de 1999. Buenos Aires.

24.620. Ello motivó que el Secretario de Gobierno porteño, Dr. Juan Octavio Gauna, demandará judicialmente dicha asistencia. De esta manera quedó planteado un evidente conflicto entre el gobierno federal y las autoridades de la Ciudad de Buenos Aires, que pertenecían a distintos signos políticos (Santiago, 2000)¹²⁶. El autor describe de esta manera los pasos previos a la resolución de la Corte Suprema:

El fallo de primera y de segunda instancia fue favorable a la pretensión del gobierno local. Señala este último pronunciamiento que el art. 2° de la ley 24.620 significa una indebida intromisión del gobierno federal en el ámbito de autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, que contradice tanto el art. 129 de la Constitución como el art. 4° de la ley 24.588. El art. 129 solo asigna competencia al Congreso para la convocatoria a los convencionales estatuyentes, pero no para los legisladores. Por otra parte, el art. 4° prohíbe toda intervención del gobierno federal en la elección de los legisladores locales. La facultad que el Estatuto asigna al Jefe de Gobierno para convocar a elecciones de legisladores tiene pleno fundamento en las facultades de autonomía que el art. 129 otorga a la Ciudad de Buenos Aires. Ante este pronunciamiento, el Poder Ejecutivo interpone recurso extraordinario. Al expresar sus agravios, marca las profundas diferencias institucionales que existen entre la autonomía propia de una Provincia y la que se reconoce a la Ciudad de Buenos Aires. Mientras tramitaba el recurso extraordinario, el Poder Ejecutivo dicta el dec. 383/97 convocando a elecciones de legisladores locales para el mes de octubre, junto a la de diputados nacionales¹²⁷.

Frente al escenario antes descripto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el 7 de Mayo de 1997, tuvo la primera oportunidad de expresarse sobre la autonomía porteña en la causa “Gauna, Juan Octavio s/ acto comicial 29/03/1997”.

¹²⁶ SANTIAGO (h), Alfonso. 2000. Actualidad en la jurisprudencia de derecho constitucional la Corte Suprema desde el pacto de Olivos hasta nuestros días - Principales fallos institucionales 1994-1999. Buenos Aires: La Ley.

¹²⁷ *Ibidem*.

La Corte Suprema de la Nación tuvo en el presente caso la oportunidad no sólo de evaluar la constitucionalidad de las Leyes 24.588 y 24.620 –ampliamente cuestionadas por los poderes políticos y constituidos del gobierno porteño-, sino también, de definir el estatus constitucional de la Ciudad de Buenos Aires. Mientras que en el primer supuesto –sin importar cual fuere el resultado esperado- podemos decir que la CSJN cumplió las expectativas; en el segundo caso, hubo una tenue aproximación sobre la conceptualización del mentado estatus, relegando tal discusión para un momento ulterior.

El Alto Tribunal defendió, en su voto mayoritario, la constitucionalidad de las Leyes mencionadas de manera conjunta con la convocatoria a elecciones legislativas, toda vez que las características de las mismas eran producto del marco dispuesto por el artículo 129 de la Constitución Nacional y “procuran conjurar una situación excepcional y transitoria dando una solución acorde a las exigencias del proceso de transición iniciado con la reforma de 1994”.

Las consideraciones de la CSJN prosiguieron también con la convalidación el artículo 2° de la Ley 24.588 por el cual se establece como regla que la Nación conserva todas las atribuciones no otorgadas por la Constitución Nacional o la ley de garantías a la ciudad, ya que la misma es una *atribución constitucional directamente compatible con el nuevo carácter de la Ciudad de Buenos Aires*. Carácter que, como bien señalamos, el máximo tribunal no define expresamente en autos. Esta afirmación que, desde la óptica de la teoría de supremacía constitucional por la cual la Constitución Nacional está por encima de la Cartas Magnas provinciales, no despertaría reparo alguna, establece un peligroso precedente ya que equipara las leyes 24.588 y 24.620 –leyes del Congreso- a la Constitución Nacional, colocándolas por encima de la Ley Fundamental porteña (Zbar, 2006)¹²⁸.

En lo que respecta a la definición del estatus constitucional de la Ciudad de Buenos Aires, la CSJN realiza numerosas consideraciones. En primer lugar, el Alto Tribunal reconoció

¹²⁸ ZBAR, Agustín. 2006. La Corte Suprema frente a la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: La Ley.

que la ciudad porteña tiene un “status constitucional especial” - citando el texto de la Ley de Necesidad de la Reforma Constitucional- y evidenció que el mismo “*suscitó una profusa discusión doctrinal sobre la naturaleza jurídica de la ciudad que llegó a ser definida de muchas maneras (vgr. como una semi-provincia o cuasi provincia, entidad sui generis, municipio autónomo, etc.)*”. En segundo lugar, reconoció que la misma tiene un “perfil distintivo y diferenciado de la Capital Federal, de las provincias y de los municipios”.

Seguidamente, en su voto, el Ministro Adolfo Vázquez ensayó una respuesta menos tibia que sus compañeros y afirmó que “*el nuevo status guarda analogías y diferencias con los modelos experimentados durante los distintos períodos de la evolución histórica (...) [y que] a efectos de obtener el equilibrado accionar de los dos órdenes de autoridades, federales y locales, que coexisten en el mismo territorio, es necesario tratar de comprender adecuadamente dicho status, que traduce un verdadero engendro, dado por las dificultades que generan su falta de armonía en su inserción dentro del equilibrio de la organización nacional (federación, provincias, municipios) y de las instituciones (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial), y por las innumerables discusiones que desde su creación normativa se vienen sucediendo sobre diferentes tópicos: ¿justicia propia?, ¿policía propia?, ¿intendente, gobernador o jefe de gobierno? (art. 95 del Estatuto Organizativo), ¿provincia o municipio?*”.

Y habiendo reconocido no sólo la complejidad del caso sino las consecuencias que su decisión podría acarrear, la Corte Suprema –tanto en su voto mayoritario como en el minoritario- optó por no realizar definición alguna sobre el estatus de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al sostener que este “*tema, que ha estado ligado desde los inicios de la organización nacional al delicado equilibrio entre los estados que participan del régimen federal argentino excede, por cierto, los términos de la demanda*”.

La Corte Suprema de la Nación, tras el fallo Gauna, y en lo que respecta al estatus constitucional de la Ciudad de Buenos Aires, ha mantenido la línea fijada jurisprudencialmente y se ha manifestado por la negativa más que por la positiva. A saber,

el máximo tribunal nacional, ha descartado asimilar a la Ciudad de Buenos Aires como una provincia, en oportunidad de determinar la legitimidad procesal de la ciudad porteña frente a lo establecido en los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional. Así, la CSJN en el caso *Cincunegui, Juan B. contra Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, el 18 de Noviembre de 1999 hizo suyo los fundamentos esgrimidos por la Procuración General al sostener que *“en efecto, la demanda ha sido dirigida contra el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la cual por no ser una provincia argentina, no le corresponde, conforme a los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional, la instancia originaria de la Corte”*.

La interpretación antes mencionada fue ampliada en el voto de los doctores Julio S. Nazareno y del doctor Antonio Boggiano, quienes sostuvieron:

3º) Que, en el caso de autos, la demanda ha sido dirigida contra el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, lo cual suscita el problema de interpretación constitucional acerca de si la ciudad es o no una provincia. Esta Corte ha juzgado que no cabe equiparar "el status jurídico especial" del que goza la Ciudad Autónoma de Buenos Aires conforme con lo establecido en el art. 129 de la Constitución Nacional y en la cláusula transitoria séptima, con la autonomía provincial en los términos que la ha entendido desde sus inicios esta Corte y que implica decidir "con entera independencia de los Poderes de la Nación, sobre todo lo que se refiere a su régimen, su progreso y bienestar interno" (confr. Fallos: 9:277; 320:875). Por otra parte, cabe señalar que no existe atisbo alguno en el texto de la Constitución Nacional que autorice a calificarla como tal, pues siempre se la menciona como una entidad distinta y separada (conf. arts. 44, 45, 54, 75 incs. 2, 30 y 31, 124, 125).

El Alto Tribunal también se ha apoyado en el carácter de preexistencia a la Nación, propio de las provincias argentinas, y disímil de la Ciudad de Buenos Aires para complementar el precedente jurisprudencial anterior, tal como lo fuera señalado por la Corte Suprema de

Justicia de la Nación en el caso *R., H. y otros c. Provincia de Buenos Aires y otros* el 15 de Diciembre de 2000:

8º) Que a tales efectos es preciso señalar que si se está frente a una causa civil entre una provincia y un vecino de ella, si la ciudad de Buenos Aires y el Estado provincial no son partes adversas propiamente dichas, si a aquélla no le corresponde el derecho al fuero federal, y si la provincia no puede ser juzgada contra su voluntad por jueces nacionales (Fallos: 313:825) -calidad que les corresponde hasta el presente a los designados por la Nación en el ámbito de la Capital Federal (art. 8º, ley 24.588)-, la cuestión debe ser atribuida a un juez del Estado provincial. Esta es la única forma de respetar, ante el diverso "status jurídico" que la Constitución Nacional le reconoce a los estados provinciales y al "régimen de gobierno autónomo" de la ciudad, la preexistencia de las provincias a la Nación, su jerarquía y la conservación de todos los poderes que no han delegado al gobierno federal (arts. 121 y concs., Constitución Nacional); y el particular sistema de autonomía decidido por los constituyentes para la ciudad de Buenos Aires, en los términos y con los alcances que se desprenden del art. 129 y de la cláusula transitoria séptima de la Ley Fundamental.

Los antecedentes jurisprudenciales señalados, de importante impacto en el objeto de estudio, fueron sistemáticamente aplicados a lo largo del tiempo no sólo por la misma Corte Suprema¹²⁹, sino también por las diversas salas de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil¹³⁰. Como corolario de ello, podemos indicar el caso *Vázquez, Norma E. c.*

¹²⁹ Ciudad de Buenos Aires c. Estado nacional (16/05/2000); Meza Araujo, María Justina c. Hospital General de Agudos Dr. T. Álvarez (30/08/2002); Partido Libertad y Democracia Responsable (LyDER) c. Jujuy, Provincia de (12/09/2003); Aguas Argentinas S.A. c. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (02/11/2004); E., C. M. y otros c. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (24/04/2007); Asociación Civil para la Defensa Ciudadana c. Estado Nacional y otro (Ciudad Autónoma de Buenos Aires) (27/11/07); y Mendoza, Beatriz Silvia y otros c. Estado Nacional y otros (08/07/2008).

¹³⁰ A., C. E. y otro c. G.C.B.A (11/09/2002); AADI CAPIF A.C.R. c. Ciudad de Buenos Aires (11/10/2002); M. A., M. J. c. Hospital General de Agudos Dr. T. Alvarez y otros (27/05/2003); Banco de la Ciudad de Buenos Aires c. Carrales, Paulina R. y otro (03/07/2003); y Consorcio de Prop. Torre 9 c. Instituto de Vivienda P 2G (27/03/2007).

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y otro, en el cual el 23 de Noviembre de 2004, los jueces de la sala E de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, ampliaron la interpretación constitucional de la Corte Suprema, sosteniendo que la autonomía porteña le confería un estatus especial la Ciudad de Buenos Aires que, no sólo no la asimilaba a una provincia, ni tampoco a un municipio. Así lo expresaban los jueces en lo civil:

A mayor abundamiento, cabe puntualizar que la autonomía es una cualidad y, como tal, susceptible de grados, que se determinan y atribuyen sobre la base de una decisión política. Por eso, la autonomía que, según la Constitución Nacional, las provincias deben garantizar a los municipios (arts. 5 y 123), no es igual a la que detentan las primeras (arts. 13 y 121).

Y tampoco la autonomía de las provincias puede asimilarse a la que se reconoció a la ciudad de Buenos Aires.

Como lo declaró la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la ciudad de Buenos Aires no es una provincia (conf. "Fallos", 322:2856; 323:1199; 323:3991).

Tampoco es un municipio. Como se dijo, fue dotada por la Constitución Nacional de un "status" constitucional especial, porque así lo había dispuesto el art. 2, ap. "F" de la ley 24.309, que declaró la necesidad de la reforma constitucional. Y es por esa condición especial que la Constitución Nacional le reconoció facultades "propias" de jurisdicción. Es decir, aquellas que se corresponden con su naturaleza de sujeto "sui generis" de la relación federal. Ni las de una provincia, ni las de un municipio. En consecuencia, no puede pretenderse asignar a la ciudad de Buenos Aires facultades de jurisdicción que no son las "propias" y equiparar su autonomía delegada por el pueblo de la Nación, a la de una provincia.

Por el momento sabemos –en los términos de la CSJN- que la Ciudad de Buenos Aires no es una provincia, pero tampoco sabemos que naturaleza jurídica tiene. Es por ello que continuaremos a la espera de que la Corte fije doctrina sobre el punto, sin dejar de

considerar, que una vez que lo haga, la decisión adoptada, necesariamente dará origen a otro dilema: las eventuales consecuencias que el status jurídico asignado podría conllevar (Lavazza, 2004)¹³¹.

Las aproximaciones jurisprudenciales respecto del tema en estudio, marcan un punto de partida para la historia que vincule a la autonomía porteña con los fallos de la Corte Suprema de la Nación, pero no su conclusión. Cabe recordar, como lo hace María Angélica Gelli (1997)¹³², que la causa señalada zanjó la primera disputa de competencias suscitada entre el Poder Ejecutivo Nacional y el Jefe de Gobierno porteño; y que de los cinco jueces que votaron por la afirmativa, dos renunciaron, dos fueron destituidos por juicio político y otro falleció. El proceso de gestación de una nueva corriente en la jurisprudencia del Alto Tribunal que promete equiparar las condiciones jurídico-políticas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al resto de las provincias puede observarse tanto en los dictámenes del Procurado General de la Nación, como en algunos considerandos de recientes fallos.

En el año 2003, en la causa "Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c. Casa de la Provincia del Chubut", el Procurador General sostuvo¹³³ que el proceso correspondía a la competencia originaria de la Corte porque por tratarse de una cuestión de derecho público de la ciudad, de darse intervención a la justicia provincial se estaría violando el artículo 129 de la Constitución Nacional. La obligación de la Ciudad de Buenos Aires de litigar ante jueces federales –en causas contra la Nación– o jueces provinciales –si el pleito involucra a una provincia– por un lado podría considerarse una alteración a la igualdad de partes y una eventual violación al derecho de defensa en juicio, toda vez que el Gobierno de la Ciudad se ve obligado a litigar en los tribunales de la contraparte. Así lo sostuvieron –en disidencia– los Jueces de la Corte Suprema, Dres. Eugenio Zaffaroni y Carmen Argibay en el 2007 en la causa “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c. Tierra del Fuego, Provincia de s/cumplimiento de contrato y cobro de pesos”:

¹³¹ LAVAZZA, María Victoria. 2004. La Corte Suprema confirma que la Ciudad de Buenos Aires no es una provincia. Buenos Aires: La Ley.

¹³² GELLI, María Angélica. 1997. La Constitución Estatuyente de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: La Ley.

¹³³ Este criterio fue nuevamente sostenido por el Procurador en Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c. Provincia de Entre Ríos (29/11/06).

Si bien las provincias no pueden ser llevadas a los tribunales de otra, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires sí debe someterse a los jueces de las provincias con las que deba litigar. Pero, semejante afirmación, pese a su contundencia, carece de suficiente respaldo en las normas de la Constitución Nacional; no hay ninguna de sus cláusulas que introduzca, explícita o implícitamente, este tipo de limitación a la autonomía institucional de la Ciudad. Por otro lado, interpretar que la ausencia de previsión constitucional específica obliga a ese Estado a resignar sus facultades propias de jurisdicción en favor de los tribunales de cualquier otra provincia con la que mantenga un litigio judicial, anula uno de los aspectos centrales de la autonomía política que tienen todos los estados que forman parte de la federación, a saber: la de no estar obligado a someterse al poder de otros estados miembros.

Sin perjuicio de los últimos avances señalados, y como corolario de nuestra análisis sostenemos que *la jurisprudencia de los tribunales nacionales -Corte Suprema del Nación y demás tribunales inferiores- consolidó el status quo generado en el Congreso Nacional, no sólo al avalar la constitucionalidad de las leyes 24.588 y 24.620, así como también, al no tomar posición por la afirmativa que definiese el estatus de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de manera diferente al que las mentadas leyes habían fijado.*

BUENOS AIRES Y SU SEGURIDAD

I. Introducción

En el presente capítulo nos proponemos analizar el concepto de autonomía porteña entorno la función de seguridad y el diseño e implementación de políticas públicas integrales en la materia.

En pos del objetivo mencionado, debemos tomar en cuenta las consideraciones conceptuales señaladas en el Marco Conceptual del presente trabajo. De esta manera partimos de la noción que una política pública integral de seguridad es un conjunto de estrategias e intervenciones públicas implementadas por diferentes actores estatales y sociales –públicos y privados- a los efectos específicos de abordar y resolver aquellos riesgos y conflictos, concretos o previsibles, de carácter violento y/o delictivo, que lesionen derechos y las libertades de las personas en un determinado ámbito espacio-temporal (Saín, 2008)¹³⁴.

La visión integral que se debe tener en torno a la seguridad implica poner especial atención en cuatro puntos. Primero, resulta imprescindible que cuando se piense en el concepto de *política pública de seguridad* se contemple los aspectos objetivos y subjetivos de la seguridad. Así, la producción de seguridad urbana, implicará, por un lado, la reducción del riesgo de ser victimizado, y por otro, la reducción de la sensación personal y colectiva de temor frente al delito (Sozzo, 2004)¹³⁵. En segundo lugar, comprender que la intervención estatal en materia de seguridad se puede estructurar en dos momentos: la prevención del delito y la represión de delito¹³⁶ (Sozzo, 2004)¹³⁷. Tercero, la intervención frente al delito

¹³⁴ *Ibidem*.

¹³⁵ SOZZO, Máximo. 2004. Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito en Dammer, Lucia (comp.). Seguridad Ciudadana, experiencias y desafíos. Valparaíso: Municipalidad de Valparaíso.

¹³⁶ El delito configura un hecho socialmente dañoso merecedor de una pena, siempre que el carácter de dañoso este estrictamente dado por la lesión de un bien jurídicamente regulado, es decir, por la lesión de un interés social jurídicamente protegido (Bacigalupo, 1999).

debe tener un carácter multidimensional y multidisciplinario porque el delito es un fenómeno social multicausal que no puede ser comprendido desde una sola variable (Burzaco, 2004)¹³⁸, sino que requiere una visión amplia e integradora que se centre en tres tipos de intervenciones: a) de gestión administrativa, con el desarrollo de medidas de ayuda social para los grupos de riesgos proclives a la criminalidad b) de gestión policial, la disposición de medidas de control de previo y posterior a la comisión de los delitos; c) de gestión judicial, a través, de la investigación y el proceso penal para la represión del delito. Finalmente, cabe señalar que el mapa de actores intervinientes en la gestión de la seguridad no sólo se compone de la esfera estatal (administración pública, cuerpos policiales, el gobierno y la justicia) sino también de la esfera social, representada en los medios de comunicación y la comunidad en general.

Tomando como base conceptual los enunciados antes señalados, en el presente capítulo pretendemos analizar dos hipótesis que giran entorno a la autonomía porteña. En primer lugar, comprobar la veracidad del enunciado que sostiene “sólo será posible la autonomía porteña plena para el diseño e implementación de una política pública integral de seguridad cuando las fuerzas políticas que gobiernen la Ciudad de Buenos Aires y la Nación sean del mismo signo político”. Por otro lado, evaluar si “el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires sólo podrá diseñar e implementar una política pública integral de seguridad cuando opere el traspaso¹³⁹ la Policía Federal a su jurisdicción”. Para ello, primero analizaremos las posiciones políticas sobre la cuestión de las fuerzas gobernantes en la Ciudad y la Nación desde el año 1995 al presente, tomando como base tres momentos claves: a) la sanción de la Ley 24.588; b) la sanción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires; c) el debate de reforma de la Ley 24.588 en torno al artículo 7º y las funciones de seguridad. Además complementaremos el análisis de actores con el desarrollo de la cuestión en la Comisión

¹³⁷ *Ibidem*.

¹³⁸ BURZACO, Eugenio, Diego Gorgal y Germán Garavano. 2004. *Mano Justa. Una reflexión sobre la inseguridad pública y una propuesta para superar la crisis*. Buenos Aires: El Ateneo.

¹³⁹ Cuando en el presente trabajo nos referimos al traspaso de la Policía Federal Argentina, entendemos al mismo como la transferencia efectiva de la jurisdicción nacional a la jurisdicción porteña de los recursos humanos, presupuestarios y de infraestructura de la fuerza policial federal que, al momento de la entrada en vigencia de la Constitución Nacional reformada, se encontraban prestando servicios de protección de bienes y personas no federales en el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Bicameral de la Ciudad de Buenos Aires y los proyectos presentados en el Congreso de la Nación. Finalmente, analizaremos el sistema de seguridad pública del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

II. Las funciones de seguridad en la LGIN

La función de seguridad constituyó uno de los puntos centrales en torno los que giró la Ley de Garantía de Intereses Nacionales en la Ciudad de Buenos Aires. Mientras que sobre la custodia de personas y bienes federales no hubo debate ya que, al igual que en el resto de las provincias, se encargaría la Policía Federal Argentina, ¿Qué ocurriría con la Ciudad de Buenos Aires no federal? ¿Quién se encargaría de la seguridad de los porteños? ¿Sería una función que retendría el gobierno nacional o que, por acción del artículo 129 de la CN, estaría ahora en manos del gobierno porteño? Y de ser así ¿ello conllevaría al traspaso de la fuerza policial federal a manos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o ésta debería crear un cuerpo policial propio? (Vanossi, 2001)¹⁴⁰. Estos eran los interrogantes previos al debate de sanción de la Ley 24.588.

Antes de empezar a desandar el camino de la mentada Ley y sus prescripciones para el área de seguridad, cabe recordar, como lo expusiésemos en el capítulo anterior, que el bloque mayoritario del Partido Justicialista logró imponer que la discusión legislativa gire en torno al proyecto del senador Antonio Cafiero; a la vez que desestimó sistemáticamente todas las modificaciones propuestas por la oposición e incluso algunas de legisladores independientes de su propio bloque.

El proyecto del senador Antonio Cafiero, expediente 591-S-95, determinó que el Poder Ejecutivo Nacional, a través de la Policía Federal Argentina (PFA), tendrá a su cargo la competencia en materia de seguridad y protección de los bienes y personas de la Ciudad Buenos Aires, incluyendo la función de auxiliar de justicia. En adición a esa primera limitación a las facultades porteñas, le prohibió al gobierno local crear organismos de

¹⁴⁰ VANOSSO, Jorge R. 2001. La Ciudad de Buenos Aires. Condición jurídico-política peculiar de su régimen autónomo. Buenos Aires: Jurisprudencia Argentina.

seguridad sin autorización del Congreso nacional. Sin perjuicio, le brinda la posibilidad de celebrar convenios para asegurar el efectivo cumplimiento de las órdenes emanadas de las autoridades de porteñas e integrar el Consejo de Seguridad. Las disposiciones favorecen claramente al status quo previo a la reforma constitucional, garantizando una eventual autonomía a través de la firma de convenios.

Sin perjuicio de las conclusiones señaladas anteriormente, es dable destacar el grado de heterogeneidad en las propuestas legislativas dentro del mismo bloque justicialista. A saber, el senador Augusto Alasino (Expediente 1175-S-94) propuso que el Poder Legislativo de la Ciudad legisle sobre seguridad pudiendo crear las autoridades de aplicación al efecto. Su compañero de bancada, el senador Eduardo Vaca (Expediente 1332-S-94) le reconoció a la Ciudad de Buenos Aires, vía convenio y pasado dos años de la sanción del proyecto en cuestión, la titularidad de las fuerzas de seguridad necesarias para garantizar el efectivo cumplimiento de las órdenes emanadas del Jefe de Gobierno y de la Legislatura porteña, así como para auxiliar la Justicia local. Más allá de que también le dispuso al gobierno porteño la prohibición de crear organismos de seguridad, Eduardo Vaca fue el senador que abogó por la posición más abierta del justicialismo sobre la seguridad en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires.

Por su parte, en la Cámara de Diputados, los legisladores justicialistas –también con alto grado de heterogeneidad- propusieron diversas soluciones a la presente cuestión. La diputada Ana Kessler (Expediente 5560-D-94) proyectó que el Estado nacional se reserve para sí la competencia en materia de seguridad dentro del ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, pudiendo efectuar delegación de facultades en el Jefe de Gobierno, sumadas a las que a éste le reconozca la futura Constitución porteña. En un mismo sentido fue la iniciativa del diputado nacional Eduardo Varela Cid (Expediente 1323-D-95), a excepción de facultar a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la posibilidad de integrar el Consejo de Seguridad y el Comité de Crisis, junto con la facultad de ejercicio del poder de policía en el ámbito porteño. Ambas iniciativas fueron las que más se asimilaron a la presentada por el senador Cafiero. Mientas que otras dos, de autoría de los diputados justicialistas García

Moreno (Expediente 5720-D-94) y Arguello y Bullrich (Expediente 1266-D-95) muestran un grado de apertura mayor a sus precedentes.

El diputado Miguel García Moreno propuso un esquema de doble jefatura policial, mediante la cual, la Policía Federal reconozca como autoridad al gobierno Nacional cuando se refiera a cuestiones ligadas a la protección de bienes y personas en el ámbito de la Ciudad y al auxilio de los jueces nacionales; y como autoridad al gobierno porteño, cuando los jueces locales requieran su auxilio. Por su parte, los diputados justicialistas Jorge Argüello y Patricia Bullrich proyectaron el deslinde de competencias mediante convenio, sin perjuicio de que hasta tanto esté en vigencia dicho acuerdo, las jefaturas de las Superintendencias de Seguridad Metropolitana y de Bomberos –dos servicios de seguridad de prestación exclusiva en la Ciudad de Buenos Aires-, estén en manos de personal elegido por el Jefe de la Policía Federal pero ternados por el propio Jefe de Gobierno, quien además tendría la posibilidad de removerlo. Como se observa, en las iniciativas mencionadas por primera vez el Partido Justicialista le reconoció cierta injerencia al futuro gobierno porteño, sea en la jefatura, elección o remoción de sus autoridades.

En consonancia con el bloque mayoritario, los diputados del MODIN, en su proyecto registrado bajo el Expediente 2631-D-95, abordaron la cuestión de las fuerzas de seguridad y, argumentando que Buenos Aires es aún capital de la República, propusieron que la titularidad de la Policía Federal, quien dependiese orgánicamente del Ministerio del Interior de la Nación, tendría a su cargo las funciones de seguridad policial y judicial en el ámbito porteño. Reservando a la autoridades locales la facultad de organizar una fuerza de seguridad comunal.

En total oposición, los bloques de la UCR y el FREPASO, plantearon el traspaso de los efectivos policiales de la PFA, con sus correspondientes recursos, a la órbita de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Mientras la UCR (Expediente 5248-D-94) pretendió la transferencia absoluta y directa de las Superintendencias de Seguridad Metropolitana y de Bomberos de la Policía Federal a la órbita porteña, con los correspondientes fondos, en el plazo máximo de un año; el FREPASO (Expediente 4946-D-94) indicó la transferencia,

con sus correspondientes recursos, de las Superintendencias de Seguridad Metropolitana (salvo el Departamento de Seguridad de Organismos Nacionales); de Investigaciones (a excepción del Departamento de Interpol); Técnica; y de Bomberos.

Como se puede observar, el arco de soluciones frente a la autonomía y las futuras funciones de seguridad de la Ciudad de Buenos Aires fue altamente heterogéneo. El debate por la autonomía porteña y el consiguiente designio de las fuerzas de seguridad en el ámbito capitalino comenzó el 13 de Julio de 1995. La mayoría en la Comisión de Asuntos Constitucionales suscribió un dictamen que reprodujo textualmente el proyecto del senador Antonio Cafiero. Por su parte, la minoría parlamentaria, en su dictamen propuso la transferencia de las funciones, patrimonio, estructura, recursos humanos y partidas presupuestarias de la Superintendencia de Seguridad Metropolitana y la Superintendencia de Bomberos de la Policía Federal a la órbita del gobierno de la Ciudad. En igual sentido, el dictamen de minoría en la Cámara de diputados propuso dicha transferencia en un plazo a convenir con el gobierno nacional el que no podría exceder de los tres años.

El debate del artículo 7° de la media sanción referido a la competencia en materia de seguridad en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires tuvo numerosas aristas. Por un lado, el oficialismo nacional - defendiendo los intereses de la Policía Federal Argentina – procuró mantener el status quo previo a la reforma constitucional, quedando en cabeza del Estado nacional la protección de los bienes y las personas en el territorio capitalino. A la vez que sostuvo que, para el correcto funcionamiento del gobierno porteño, éste debería celebrar convenios con la entidad policial a través del Ejecutivo nacional. Las razones que justificaron - tal decisión –según los senadores del PJ- fueron de índole históricas, institucionales y económicas.

No han prosperado los pedidos relativos al establecimiento de algún tipo de subordinación o colaboración, que podrán establecerse vía convenio, pero no por norma sustantiva (Senador Guillermo Snopek)¹⁴¹.

¹⁴¹ Honorable Senado de la Nación. Diario de Sesiones del 19 de Julio de 1995.

La pretensión de que la Policía Federal sea cedida a la Ciudad de Buenos Aires es una pretensión que, históricamente, funcionalmente y por razones económicas, a esta altura del debate nos parece absolutamente infundada. La policía federal fue una de las primeras policías del mundo y siempre dependió del Virreinato no del Cabildo. Dependiendo siempre de la autoridad nacional. Pretender desmembrar a la Policía Federal significa atentar contra la seguridad nacional.

La Policía Federal a cargo de la Nación siempre debe existir, un gobierno nacional no puede prescindir de un cuerpo policial que lo custodie y que también haga lo propio con las embajadas y organismos internacionales (Senador Antonio Cafiero)¹⁴².

Esta materia es de competencia exclusiva de la Nación y no estamos dispuestos a resignarla en beneficio de un distrito que no tiene jerarquía de provincia (Diputado César Arias)¹⁴³.

En lo que respecta a las razones de orden institucional, la oposición sostuvo que el detento de funciones de seguridad es un atributo inherente a todo gobierno autónomo, por lo cual, negarle tal competencia, implica negar la mismísima autonomía otorgada a la Ciudad de Buenos Aires por el artículo 129 de la Constitución Nacional.

Es el recorte más grosero a la autonomía junto con la limitación sobre la justicia. Cuestionando no sólo la validez constitucional de la disposición sino que también negando la existencia de un interés nacional en la cuestión (Diputado Enrique Olivera)¹⁴⁴.

La autonomía trae consigo la posibilidad de contar con una policía propia. Nadie puede imaginar un gobierno autónomo que dependa de la buena voluntad de la

¹⁴² *Ibidem*.

¹⁴³ Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Diario de Sesiones del 18 de Octubre de 1995.

¹⁴⁴ *Ibidem*.

policía del gobierno federal. La Policía Federal no está obligada a obedecer al Jefe de Gobierno.

Ello significa que si el gobierno nacional retira su apoyo al gobierno de la ciudad o no se pone de acuerdo con respecto a las condiciones de la presentación del servicio de seguridad, la ciudad se queda sin fuerza pública (Diputado Héctor Polino)¹⁴⁵.

La policía como atributo propio de una municipalidad autónoma (Diputado Alberto Natale)¹⁴⁶.

Los autores tradicionales constitucionalistas y administrativistas sostienen que el poder de policía es inherente a todo gobierno; y así como lo es el poder de policía, lo es la policía. Esto vale para la Nación, para las provincias y para el Estado de la ciudad de Buenos Aires. De contrario, Buenos Aires no contará ni siquiera con los requisitos mínimos que regulan la vida de una ciudad de estas características (Diputada Patricia Bullrich)¹⁴⁷.

No existe poder alguno en el derecho público al cual no se le asigne una cuota de monopolio de la violencia o de uso de la fuerza pública, y acá este poder municipal que crea esta ley no le asigna ninguno. El intendente de Buenos Aires, que no tiene poder alguno sobre un mero policía de tránsito, se convierte en un virtual prisionero de las escalas más bajas en el uso de la fuerza pública (Senador Jorge Cendoya)¹⁴⁸.

Continuando con la línea argumentativa planteada, los bloques del FREPASO y la UCR dejaron sentado sus posiciones intermedias que, ya no procuraban el traspaso total y efectivo de las fuerzas policiales vinculadas a la Ciudad, sino establecer mecanismos de coordinación que le permitan al Jefe de Gobierno tener garantizado el efectivo

¹⁴⁵ *Ibíd.*

¹⁴⁶ *Ibíd.*

¹⁴⁷ *Ibíd.*

¹⁴⁸ Honorable Senado de la Nación. Diario de Sesiones del 19 de Julio de 1995.

cumplimiento de las normas. Y de esta manera, poder cumplir con una demanda porteña constante: como es la seguridad.

Quizá puede parecer excesivo reclamar la policía, puede resultar un exceso, como sostenemos en nuestro proyecto, que se divida la Policía Federal en estrictamente federal y metropolitana, según la estructura consolidada durante años, desde que se creó la policía de la Ciudad de Buenos Aires.

Debe establecerse el principio de la subordinación a las competencias locales para que sea eficiente la acción del Estado. Y esto servirá de garantía, para que la policía subordinada a la ciudad no avance en materias de seguridad estrictamente federal que si le corresponde al gobierno de la Nación. De esta forma estableceríamos una relación estrecha entre ambos ámbitos de la policía, lo que redundaría en un mejor servicio para los vecinos.

No se trata de ir contra la Policía Federal, que es una institución respetada y querida, sino de organizar de una manera eficiente los servicios que la comunidad demanda. El gobierno local no puede quedar sin ningún grado de ejercicio de la fuerza o por lo menos, de subordinación de la Policía en la medida en que cumpla tareas meramente locales.

Cuando colaboran con los poderes locales, deben quedar subordinados a éstos.

Es absurdo que cuando unas de las demandas más fuertes del pueblo de la ciudad de Buenos Aires es la seguridad, que decirle que su gobierno, libremente elegido y con el título de autónomo, no puede ocuparse de los problemas de seguridad. Es un problema de la comunidad que aquí vive y donde su propio gobierno algo tiene que poder decir, opinar, disponer y establecer políticas para mejorar la seguridad de los barrios (Senador Fernando De la Rúa)¹⁴⁹.

¹⁴⁹ *Ibidem*.

Es absolutamente necesario que el jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires tenga algún tipo de injerencia en las áreas de la Policía Federal que se encargan de esta competencia en materia de seguridad (Diputada Patricia Bullrich)¹⁵⁰.

Como último argumento, el PJ opuso los condicionamientos económicos –traducidos en el aumento de impuestos y gasto coparticipable- que implicaría el traspaso de la Superintendencia de Seguridad Metropolitana y de Bomberos bajo la jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires.

La Ciudad de Buenos Aires recibe un subsidio encubierto de 850 millones de pesos que es el costo de los tribunales de justicia de la Policía Federal y de las cárceles federales.

Todas las transferencias se harán con los recursos correspondientes. Los recursos para las transferencias de los servicios de seguridad y justicia provendrán del porcentaje de coparticipación federal que se defina cuando se discuta la ley de coparticipación. Sosteniendo que entonces implica un aumento de la cuota de coparticipación y en detrimento de las demás provincias. Ello, por ser inconstitucional, deriva en la necesidad lógica, que a mayor autonomía, mayores impuestos, para solventarla (Senador Antonio Cafiero)¹⁵¹.

A lo que la oposición le respondió de manera sencilla y contundente: las partidas presupuestarias invertidas hasta ese momento para el mantenimiento de la fuerza policial en la capital federal deberían ser transferidas a la Ciudad. Ello por un lado no implicaría el aumento de impuestos, ni que la Nación incumpla con la Constitución Nacional. Asimismo, pusieron de manifiesto el alto impacto fiscal que representaría que el Estado porteño - 40,74% del presupuesto de la Ciudad- se hiciese cargo del mantenimiento de una fuerza policial de similares características a las de la Policía Federal

¹⁵⁰ Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Diario de Sesiones del 18 de Octubre de 1995.

¹⁵¹ Honorable Senado de la Nación. Diario de Sesiones del 19 de Julio de 1995.

La transferencia debe realizarse con los recursos que actualmente se están gastando a esos fines, sin que haya otro resultado que una suma igual a cero con respecto al incremento de gastos (Senador Jorge Cendoya)¹⁵².

Tampoco es cierto que al otorgársele a la ciudad de Buenos Aires autonomía de jurisdicción y de legislación de conformidad con el artículo 129 de la Constitución, habrá que incrementar los impuestos que abonan los habitantes de la ciudad de Buenos Aires. Ese argumento es fácilmente rebatible, pues si se transfieren servicios a la ciudad indudablemente éstos deben estar acompañados de las partidas presupuestarias correspondientes; de lo contrario, la Nación se quedaría con recursos por servicios que ya no tendría que prestar, dado que algunos de ellos – por ejemplo, el de policía, bomberos, justicia- los prestará el nuevo Estado autónomo. De modo que ese tampoco es un argumento a esgrimir para oponerse a la vigencia plena de la autonomía que establece la nueva Constitución Nacional (Diputado Héctor Polino)¹⁵³.

Finalmente, resta señalar dos consideraciones que si bien no fueron el eje del debate, son de vital importancia para nuestro estudio. Por un lado, durante el transcurso de la discusión en ambas Cámaras se evidenció que el mismo se centró en la función de la Policía Federal como represora del delito. La prevención del actuar delictivo no fue considerada, a excepción, del senador justicialista Eduardo Vaca, quien propuso agregar al articulado de la LGIN que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires “pueda tener la función de prevención para el mantenimiento de la seguridad. Porque la prevención no es parte del poder policial. El poder de policía no incluye necesariamente la prevención. Esta puede ser llevada a cabo por otros órganos, desde un maestro de escuela (...) hasta guardas jurados que pueden convocar rápidamente a la fuerza policial rápidamente. La instalación de alarmas en los bancos o en otras entidades son elementos de prevención para la seguridad, y no veo razón para que se le deniegue al nuevo gobierno de la Ciudad”.

¹⁵² *Ibidem*.

¹⁵³ Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Diario de Sesiones del 18 de Octubre de 1995.

El postulado antes mencionado fue el único que pretendió ampliar la mirada sobre la seguridad pública, en aras de poner en discusión también quien sería el titular de las competencias en materia de prevención del delito. La respuesta de la bancada justicialista estuvo acorde al resto del debate, operando como actor de veto, y bloqueando la modificación propuesta. Las razones las expuso el senador Guillermo Snopek al sostener que “tampoco es posible desvincular la prevención del delito del ámbito de la policía y dejársela al órgano municipal. La policía es un todo orgánico. La definición moderna de policía alude a tareas de prevención que muchas veces son más importantes que las de represión”. Si bien podríamos considerar desde lo conceptual un avance el hecho de que la mayoría parlamentaria en el Congreso Nacional entienda que las instituciones policiales también ejercen funciones de prevención del delito –y no intervienen solamente en la etapa represiva del delito-; todo ello se desvirtuó cuando atribuyeron de modo exclusivo dichas funciones a la Policía Federal, sin entender que en el desarrollo de acciones preventivas del delito intervienen otros órganos estatales así como actores de la sociedad civil.

Por último, es importante para el consiguiente estudio de la evolución de la cuestión, el protagonismo de la Policía Federal como un actor en el debate. Ello lo confirman las numerosas intervenciones de los legisladores haciendo alusión a ello:

Se está privilegiando a la fuerza policial por encima de los representantes del pueblo, en aras a otras razones o de mantener la unidad de la Policía o de ejercer un poder que en realidad no compete al gobierno federal en lo que es materia puramente local. Es la organización del Estado y hace a la potestad de gobierno (Senador Fernando De la Rúa)¹⁵⁴.

[Los diputados de la mayoría] tienen en cuenta más la situación institucional especial del cuerpo de la Policía Federal, que los dictados de la constitución sobre la materia (Senador Pedro Villarroel)¹⁵⁵.

¹⁵⁴ Honorable Senado de la Nación. Diario de Sesiones del 19 de Julio de 1995.

¹⁵⁵ *Ibidem*.

Fue el mismo jefe de policía en medio de declaraciones públicas quien cuestionó que se convierta a la misma Policía Federal en una policía municipal (Diputado Alberto Natale)¹⁵⁶.

La Policía Federal puede plantear –como de hecho lo hizo- que no está dispuesta a atomizar las fuerzas porque eso va a implicar necesariamente una ruptura en la cadena de mando y un decaimiento en la seguridad de la ciudad de Buenos Aires (...) estas reacciones son naturales (...) es tan fuerte el impacto sobre la estructura de poder que este cambio va a producir, que casi es natural que los factores de poder se resistan y hagan lobby que se ha verificado dentro del gobierno nacional, algunos a favor y hasta ahora la mayoría en contra (Diputado Jorge Argüello)¹⁵⁷.

III. Las funciones de seguridad en la Constitución de Ciudad de Buenos Aires

La segunda oportunidad que tuvieron los partidos políticos capitalinos de debatir las funciones de seguridad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fue en el seno de la Convención Constituyente de 1996, quien le daría su primer Carta Magna a los porteños. Es de recordar, tal como lo señalamos en el capítulo anterior, que el mapa de fuerzas políticas fue diferente al del Congreso Nacional: mientras en éste, el Partido Justicialista tenía la mayoría absoluta de los miembros totales; en la Convención, el FREPASO, encabezado por Fernández Mejjide tenía la primera minoría en la Convención Estatuyente con el 34,8% de los votos. Seguida muy de cerca por la UCR con el 27,3%, relegando al oficialismo nacional –el PJ- quien había apenas conquistado al 15% del electorado porteño.

En este escenario, predominó la tensión entre lo jurídico y lo político, las instituciones de la Ciudad de Buenos Aires que nacieron en la Constitución Nacional de 1994, y devinieron en

¹⁵⁶ Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Diario de Sesiones del 18 de Octubre de 1995.

¹⁵⁷ *Ibidem*.

el presente debate constituyente porteño, fueron enervadas por las leyes 24.588 y 24.620 (Durante, 2005)¹⁵⁸.

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se refirió a la seguridad, a la policía, a la penitenciaría, el orden público y a la policía judicial como funciones y responsabilidades a cargo del Jefe de Gobierno, la Legislatura porteña y el Ministerio Público, en las siguientes disposiciones:

ARTICULO 34.- La seguridad pública es un deber propio e irrenunciable del Estado y es ofrecido con equidad a todos los habitantes.

El servicio estará a cargo de una policía de seguridad dependiente del Poder Ejecutivo, cuya organización se ajusta a los siguientes principios:

El comportamiento del personal policial debe responder a las reglas éticas para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, establecidas por la Organización de las Naciones Unidas.

La jerarquización profesional y salarial de la función policial y la garantía de estabilidad y de estricto orden de méritos en los ascensos.

El Gobierno de la Ciudad coadyuva a la seguridad ciudadana desarrollando estrategias y políticas multidisciplinarias de prevención del delito y la violencia, diseñando y facilitando los canales de participación comunitaria.

ARTICULO 35.- Para cumplimentar las políticas señaladas en el artículo anterior, el Poder Ejecutivo crea un organismo encargado de elaborar los lineamientos generales en materia de seguridad, tendiente a llevar a cabo las tareas de control de la actuación policial y el diseño de las acciones preventivas necesarias.

¹⁵⁸ DURANTE, Alfredo L. 2005. Policía, poder de policía y poder de la policía. Buenos Aires: La Ley.

El Poder Ejecutivo crea un Consejo de Seguridad y Prevención del Delito, honorario y consultivo, integrado por los representantes de los Poderes de la Ciudad y los demás organismos que determine la ley respectiva y que pudiesen resultar de interés para su misión.

Es un órgano de consulta permanente del Poder Ejecutivo en las políticas de seguridad y preventivas.

ARTICULO 80.- La Legislatura de la Ciudad:

2. Legisla en materia:

5. De seguridad pública, policía y penitenciaria.

ARTICULO 104.- Atribuciones y facultades del Jefe de Gobierno:

14. Establece la política de seguridad, conduce la policía local e imparte las órdenes necesarias para resguardar la seguridad y el orden público.

ARTICULO 125.- Son funciones del Ministerio Público:

3. Dirigir la Policía Judicial

Estas definiciones indican un significativo avance y modernización de los actores políticos sobre la forma de concebir a la seguridad, ya no como una garante del orden –como elemento contractualista del status quo- sino como la efectiva protección de los derechos y garantías de los porteños; siendo además esta protección un derecho inalienable.

Entiendo a la seguridad como servicio que “custodie debidamente la integridad y los bienes de los ciudadanos” y que, además, “prevea los mecanismos idóneos que se anticipen al hecho delictivo violento”. Pongo especial énfasis en lo que estoy diciendo, porque básicamente la premisa que sostuvo en su campaña electoral el

bloque que represento se fincó en la prevención del delito y la violencia (Convencional Jorge Enríquez)¹⁵⁹.

Los bloques de la UCR y el FREPASO, tras su derrota política en el Congreso Nacional por el traspaso de la Policía Federal, decidieron concentrar el debate en torno a la idea de *prevención del delito como función administrativa de alto impacto social*.

Adviértase que la gran mayoría [de los porteños], el 48,23 por ciento –casi la mitad– pide la adopción de políticas y de estrategias de prevención del delito. La prevención es siempre una acción anticipatoria; es esperar el delito con mecanismos idóneos de contención que disuadan su accionar; es impactar en los aspectos multidimensionales que lo construyen y en aquellos en los que se retroalimenta. Interactuar a los aspectos involucrados en la temática, es decir, a la educación, a la salud, a la acción social, a la vivienda, al urbanismo, al desempleo y a la marginalidad (Convencional Jorge Enríquez)¹⁶⁰.

Pero hoy no podemos dejar de hacer mención de una política de seguridad urbana, de una policía al servicio de esa política y de un organismo que se va a crear por medio de esta cláusula para controlar los excesos y diseñar políticas de prevención. Para cumplir con su pedido de redondear digo que con esta norma que vamos a sancionar se crea un Consejo que tendrá por misión analizar políticas de prevención (Convencional Nilda Garré)¹⁶¹.

Asimismo se complementa la mirada integral de los convencionales cuando además regulan la existencia del servicio de penitenciaria (subsistema del policiamiento represivo) y de la policía judicial, como auxiliar de los futuros jueces de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

¹⁵⁹ Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires. Diario de Sesiones del 29 de Septiembre de 1996.

¹⁶⁰ *Ibidem*.

¹⁶¹ *Ibidem*.

La policía, como auxiliar de la justicia, integra la facultad de jurisdicción a la que hace alusión el Artículo 129 de la Constitución Nacional (Convencional María José Lubertino)¹⁶².

Sin perjuicio de ello, por los límites que enfrentaba la Convención, el debate por la existencia de una policía propia en el ámbito capitalino fue inevitable. Aún así, si se analiza detenidamente las intervenciones se puede inferir que no era intención de los convencionales obtener una solución de fondo sobre el tema, sino por contrario, incluir una fórmula laxa en la letra constitucional que implique la necesidad de que Buenos Aires tenga una fuerza policial a su cargo, sea por creación propia del Estado local o por convenios de transferencia de las ya existentes Superintendencias de Seguridad Metropolitana y de Bomberos (Creo Bay, 1995)¹⁶³.

Creemos que la ciudad debe ir contando, en forma paulatina, con una fuerza policial propia, que se jerarquice en su función y que se identifique de mejor modo con las necesidades de la ciudadanía; es decir, una Policía para la comunidad, con una fuerte compatibilización con los principios de la solidaridad y del servicio y con un perfil más emparentado con las tramas más sensibles de la población.

Pero ahora, como consecuencia de los acotamientos de la Ley 24.588, será necesario contar con una policía propia, y realizar convenios con la Policía Federal para que intervenga en la etapa de prevención del delito y en la represora cuando éste se produzca (Convencional Jorge Enríquez)¹⁶⁴.

Hay salidas para recuperar la imagen y la función originaria de la policía. Hay que tratar de que la policía vuelva a tener una relación horizontal con la sociedad, con la comuna que estamos creando por esta Constitución. Podemos esperar que haya una mejor preparación técnica y que no sólo rescatemos de los sectores más excluidos a

¹⁶² *Ibidem*.

¹⁶³ *Ibidem*.

¹⁶⁴ *Ibidem*.

gente que a veces no tiene otra salida y que casi entiende la posibilidad de ser policía no como una vocación, no como algo sentido profundamente, sino como una salida laboral.

Para cumplir con su pedido de redondear digo que con esta norma que vamos a sancionar se crea un Consejo que tendrá por misión analizar políticas de prevención.

No es la intención de la creación de una policía propia sino incorporar lo que son las áreas de seguridad metropolitana de la Policía Federal (Convencional Nilda Garré)¹⁶⁵.

Frente a esta proyección realizada por los bloques del FREPASO y UCR, incluso en la admisión de que no implicaba tomar una decisión de fondo, el Partido Justicialista se opuso rotundamente, alegando la nulidad del texto propuesto frente a la Constitución Nacional y su norma reglamentaria, la LGIN por violación a la jerarquía constitucional.

Nos quedamos del lado de la Constitución y la ley. Y cuando digo del lado de la ley, me refiero a la Ley 24.588. El dictamen de mayoría que hoy se pretende aprobar es, como ya lo hemos dicho refiriéndonos a otras normas, nulo de nulidad absoluta porque entra a regular una materia que el Artículo 7° de la Ley ha reservado clarísimamente al gobierno federal (Convencional Jorge Castells)¹⁶⁶.

Tomando sólo como válido que la Administración porteña colabore con el policiamiento preventivo de la Policía Federal.

A lo sumo, que el gobierno de la ciudad coadyuve a la seguridad ciudadana desarrollando estrategias y políticas multidisciplinarias de prevención del delito y la violencia, y diseñando y facilitando los canales de participación comunitaria (Convencional Jorge Castells)¹⁶⁷.

¹⁶⁵ *Ibidem*.

¹⁶⁶ *Ibidem*.

¹⁶⁷ *Ibidem*.

Finalmente, se puso de manifiesto la existencia de intereses superiores a los de la ciudadanía que eran los que impedían arribar a una solución definitiva. Tal como ocurriese el año anterior en el Congreso Nacional, las fuerzas opositoras al oficialismo nacional, destacaron que éste era un conflicto de poder (electoral) y que la Policía representaba un verdadero actor en este debate, con el que pretendía poder llegar al consenso en un futuro cercano.

La Policía Federal no se ha transferido a la ciudad de Buenos Aires no por un problema económico, como sugería el convencional Garré, sino por un problema de poder, por un problema de poder, de corporación. El señor Presidente de la Nación no quería objetivamente que la Policía Federal pasase a depender del jefe de Gobierno de la ciudad de Buenos Aires porque no quería tener un Estado fuerte al lado de su... La ciudad de Buenos Aires debe tener la subordinación concreta de su fuerza pública (Convencional Patricia Bullrich)¹⁶⁸.

Es nuestra intención dar una señal a la Policía Federal, con la cual el partido que represento, que tiene la responsabilidad del gobierno de la Ciudad, ha trabajado en un estrecho marco de cooperación y colaboración recíprocas. Si bien queremos que esa policía se incorpore en este esquema deseamos ser nosotros quienes instrumentemos la política de seguridad a seguir (Convencional Jorge Enríquez)¹⁶⁹.

Del análisis de las disposiciones constituyentes y el debate de los convencionales sobre ellas, evidencia que la visión que éstos tuvieron sobre la seguridad y el orden público fue ampliamente mayor que la esbozada por los diputados y senadores nacionales en oportunidad de sancionar la LGIN. En primer lugar, a diferencia de los que ocurrió en el ámbito nacional constituyente de 1994, la *seguridad* aparece expresamente regulada en la Carta Magna como un derecho de los porteños y un deber del Estado. Ello, también nos

¹⁶⁸ *Ibíd.*

¹⁶⁹ *Ibíd.*

permite inferir que la concepción acerca del poder de policía no se limita a considerarlo como un atributo administrativo de la personalidad autonómica porteña, sino más como un derecho inalienable de su ciudadanía. Seguidamente, la función de prevención del delito, no se caracteriza como una función exclusiva del poder policial sino que aparece en cabeza tanto de la policía porteña como de los diferentes poderes de gobierno (legislativo, ejecutivo y judicial) junto con representantes de la academia –u otros sectores relevantes- nucleados en el Consejo de Seguridad y Prevención del Delito.

Lamentablemente, y serán una marca distintiva en cada gobierno porteño que ha pretendido ponerle un punto final al presente debate. Mientras

En la Convención Constituyente de 1996 la Ciudad de Buenos Aires consolidó su autonomía para el diseño e implementación de políticas públicas preventivas del delito. Aún así, los desacuerdos respecto del traspaso de la policía federal, subsumidos en conflicto de poder con tinte electoralista, no pudieron salvarse. Consecuencia de ello, las acciones estatales porteñas en materia de represión del delito –si bien podrían ser diseñadas- carecerían de un cuerpo policial de ejecución. Es aquí, que la discusión por el traspaso de la Policía Federal Argentina se instala como eje central de un debate mayor por una política pública integral de seguridad porteña.

IV. El camino hacia la reforma de la LGIN

La Ley 26.288 fue la única norma que reformó hasta el presente la Ley de Garantía de Intereses Nacionales –Ley 24.588-. La mentada reforma, que analizaremos más adelante, fue la que finalmente le permitió a la Ciudad de Buenos Aires poder crear su propia fuerza policial, levantando el límite que la redacción original del artículo 7° les impuso a las autoridades locales. Doce años de vaivenes políticos acompañaron a este tema, presente en la agenda de la mayoría de las autoridades que gobernaron tanto la República como la ciudad capital. La evolución histórica que llevara a la decisión política de modificar el status quo impuesto en 1996 por el Partido Justicialista tuvo principalmente dos escenarios:

el político y el legislativo. El primero a través de las sucesivas negociaciones que los Ejecutivos involucrados tuvieron a lo largo del tiempo. El segundo, motivados por las diversas iniciativas presentadas por los legisladores en el Congreso de la Nación y las discusiones llevadas en el seno de la Comisión Bicameral “Ciudad de Buenos Aires”, creada al efecto por la misma LGIN. De modo sucinto, detallaremos los hechos transcurridos en ambos escenarios entre 1996 y 2007, a fin, de poner a prueba uno de los enunciados ya señalados.

H3: Sólo será posible la plena autonomía porteña para el diseño e implementación de una política pública integral de seguridad cuando las fuerzas políticas que gobiernen la Ciudad de Buenos Aires y la Nación sean del mismo signo político.

a) Las negociaciones políticas

El debate político que culminó con la sanción de la Ley 26.288, la reforma esperada de la LGIN que le permitiese a la Ciudad de Buenos Aires contar con la posibilidad de ejercer la función de seguridad, tuvo numerosos antecedentes, protagonizados por diversos partidos políticos –oficialistas y opositores-, policías y jueces, quienes disintieron más que de lo que convergieron en una visión común sobre dicho tema.

i) Las negociaciones Menem - De la Rúa

En 1997, la oposición nacional –encabezada por el FREPASO y la UCR- fue consciente de que nada podría lograr en el Congreso para variar la realidad, ya que el PJ conservaba las mismas mayorías con las que impuso la LGIN, aún así el planteo de reformas en el Poder Legislativo Nacional generaba presión política en la opinión pública. La misma presión que el PJ ya sentía desde 1991¹⁷⁰.

¹⁷⁰ El Partido Justicialista había perdido todas las elecciones en la Ciudad de Buenos Aires desde el retorno de la democracia a excepción de las presidenciales de 1989.

Hasta dicho momento, la relación de ambos gobierno, el Nacional encabezado por el Presidente de la Nación, el Dr. Carlos Saúl Menem; y el porteño, en manos del Jefe de Gobierno de la Ciudad, el Dr. Fernando De la Rúa, se encontraba en buenos términos. Pues más allá de las trabas legales y operativas, ambos mandatarios aún se encontraban aprendiendo sobre la convivencia institucional que los unía a ambos en el territorio capitalino. Sumado al factor electoral: sendos políticos se perfilaban como opciones electorales, uno por el PJ y otro por la UCR, para suceder al gobierno presidencial en 1999.

Ya a comienzos del año 1997, el 25 de Febrero de 1997, el Gobierno porteño celebró el primer convenio –bajo el N° 3/GCABA/97- con la Policía Federal Argentina para la provisión del servicio de ordenamiento del tránsito vehicular, bajo el régimen de “Policía Adicional”, a efectos de tomar a su cargo los aspectos que hacen a la circulación del tránsito en general, operaciones de carga y descarga, control del transporte de contenedores, control de estacionamiento, violaciones de normas de tránsito, en particular, luces rojas, límites de velocidad, o cualquier otro operativo específico relacionado a la materia. Para ello se dispuso más de 100 efectivos policiales, así como la instalación de cámaras de seguridad, que operarían bajo la demanda e instrucción conjunta del Subsecretario de Transporte y Tránsito y el señor Jefe del Cuerpo de Policía de Tránsito¹⁷¹. Si bien este tipo de acuerdo no tiene por objeto perseguir la comisión de delitos, sino de faltas y contravenciones, tampoco se puede negar su conexidad y aporte mínimo en la materia.

Sin perjuicio de ello, los primeros avances sobre nuestro objeto de estudio llegaron el 30 de Diciembre de 1997 el Ministro del Interior de la Nación, Carlos Corach, anunció que el presidente Carlos Menem estaba dispuesto a "estudiar la manera de fortalecer la autonomía de la ciudad de Buenos Aires en materia de seguridad"¹⁷². Para ello se crearía una comisión integrada por el ministro del Interior; el secretario de Seguridad Interior, Adrián Pelacchi; el jefe de la Policía Federal, Pablo Baltazar García, y dos representantes del Gobierno de la

¹⁷¹ Este tipo de acciones en materia de seguridad vial continuaron siendo de gestión policial hasta la creación cuerpos administrativos –sin estado policial- como la ex Guardia Urbana o el actual Cuerpo de Agentes de Control de Tránsito y Transporte. Por ello, la Ciudad de Buenos Aires prorrogó y celebró los Convenios N° 31/GCABA/97, N° 4/GCABA/98 y N° 10/GCABA/99, de similares características al N° 03/GCABA/97.

¹⁷² Diario *La Nación*, Buenos Aires, 31 de diciembre de 1997.

Ciudad Autónoma que designe el Jefe de Gobierno¹⁷³. Dicho anuncio que sorprendió al espectro opositor ocurrió veinte días después de que ambos mandatarios hayan protagonizado el primer contrapunto referido a la privatización de los aeropuertos y De la Rúa hubiera puesto un manto de sospecha de corrupción sobre tal acción gubernamental¹⁷⁴.

Esta no fue la primera oportunidad que el manejo de la seguridad en la Ciudad de Buenos Aires estuvo en la agenda conjunta de ambos gobiernos. A finales de 1996, cuando el presidente Menem decidió crear una comisión ad-hoc para estudiar el traspaso de los jueces, se decidió que la transferencia de la Justicia no conllevaba el de la Policía Federal y, por ende, había que crear la Policía Judicial porteña. Este tema, siempre conexo con el aquí estudiado, no tuvo mayores avances a través de dicha comisión ad-hoc. Seguidamente, y bajo estricta reserva, se negoció un convenio mediante el cual la Policía Federal prestaría servicios a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pero el mismo fue rechazado por el Ministro de Interior, Carlos Corach, aduciendo que el Estado nacional se hubiera hecho cargo exclusivamente de los costos y la Ciudad hubiera obtenido sólo beneficios¹⁷⁵.

El anuncio del Ejecutivo nacional implicó ventajas y desventajas para ambos. Por parte del gobierno nacional, traspasar la Policía Federal implicaba desligarse de la responsabilidad de un tema sumamente preocupante para los porteños¹⁷⁶, y que le generaba un efecto político negativo de cara a las próximas elecciones presidenciales. Pero ello implicaría, por un lado, disminuir la cuota de poder al resignar parte de su cuerpo de seguridad y, por otro, asumir el costo presupuestario de transferir la fuerza con sus correspondientes recursos. En cambio, para el Gobierno de la Ciudad, recibir a la Policía Federal le permitiría dar una respuesta propia al problema de la inseguridad, y por ende, una oportunidad política de consolidarse como mejor opción nacional. Sin embargo, también debería asumir el costo

¹⁷³ Diario *La Nación*, Buenos Aires, 3 de enero de 1998.

¹⁷⁴ Diario *La Nación*, Buenos Aires, 9 de diciembre de 1997.

¹⁷⁵ Diario *La Nación*, Buenos Aires, 7 de diciembre de 1996.

¹⁷⁶ La inseguridad pública se había afianzado como la segunda cuestión más preocupante para la ciudadanía del área metropolitana, después del desempleo. Según el Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, en un estudio publicado el 14 de Enero de 1998 en el diario *La Nación*, el 47 % de los residentes en la Capital y en el Gran Buenos Aires había sido víctima de algún delito en la vía pública o en su domicilio. Asimismo los asaltos seguidos de muerte se había cuadruplicado en el interaño de enero de 1997.

presupuestario para palear la inseguridad; junto con el costo político de recibir una fuerza policial que se desempeña con amplia autonomía funcional y que en el pasado había manifestado públicamente su reticencia al traspaso para seguir dependiendo de la Nación en forma integral.

En su primera reunión conjunta, el gobierno nacional y el porteño decidieron formar tres subcomisiones: a) de Justicia, presidida por el jurista Ricardo Gil Lavedra; b) de Presupuesto, encabezada por el Secretario de Hacienda, Adalberto Rodríguez Giavarini, y c) de Policía, por el Secretario de Gobierno, Octavio Gauna¹⁷⁷.

Las pretensiones enunciadas por el Jefe de Gobierno, Fernando de la Rúa, se basaron en el traspaso de la policía federal de manera conjunta con la Justicia, la potestad de remoción del Jefe de la Superintendencia Metropolitana, la revisión presupuestaria de la fuerza, y el refuerzo de 4.000 efectivos para la Ciudad de Buenos Aires. Estas condiciones fueron admitidas por el gobierno nacional, siempre y cuando el nuevo esquema comience a funcionar lo más pronto posible, según sus proyecciones, a finales de Mayo de 1997. Las negociaciones iban avanzando de la mejor manera posible, incluso el Presidente Menem había llamado a convocatoria para integrar la fuerza policía a fin de cumplir con el número de efectivos prometidos¹⁷⁸, hasta que tanto la Policía Federal como la Justicia Criminal y Correccional presentaron sus objeciones al proyecto.

La Policía Federal, a través de las declaraciones de su cúpula, se encontró dispuesta a que las 52 comisarías de Buenos Aires y sus efectivos dependan del jefe de gobierno porteño Fernando de la Rúa, pero sin que ello implique que la fuerza quede desmembrada. La propuesta de la Policía Federal fue resistir a convertirse en una policía municipal, de modo de conservar la unidad y trabajar mediante un convenio de corresponsabilidad entre la Ciudad y la fuerza.

"Nosotros no tenemos una expectativa especial por el traspaso. Desde que se produjo la autonomía porteña sabíamos que esta situación iba a llegar. No pensamos

¹⁷⁷ Diario *La Nación*, Buenos Aires, 21 de enero de 1998.

¹⁷⁸ Diario *La Nación*, Buenos Aires, 14 de enero de 1998.

en un desmembramiento de la policía, sino que creemos que va a ser un traspaso de servicios de acuerdo con un convenio” - Secretario General de la Policía Federal, Comisario Mayor Miguel Angel Ciancio¹⁷⁹

Por su parte, nueve jueces de la Cámara del Crimen firmaron unos días después de la primera reunión, una acordada en la que, con duros términos, fundamentaron su firme voluntad de defender el estatus jurídico en el que se desempeñan desde sus respectivos nombramientos y pronunciándose en contra de la transferencia de sus juzgados a la órbita porteña.

“[Los camaristas] rechazamos enérgicamente que se considere a éste, o a cualquier sector del Poder Judicial de la Nación, integrando un paquete de transferencias de servicios públicos, lo cual contribuye al desprestigio de una función esencial del Estado que dignamente desempeña la mayoría de sus integrantes” - Jueces Guillermo Ouviaña, Eduardo Valdovinos, Guillermo Rafael Navarro, José Manuel Piombo, Carlos Gerome, Mario Filozof, Carlos Tozzini y González Palazo¹⁸⁰.

Frente a estos reveses las negociaciones fueron tomando un resultado incierto. Los tiempos originales se encontraron rápidamente vencidos y las presiones aumentaron. El Jefe de Gobierno, casi como provocando un resultado fallido, sostuvo dos nuevas pretensiones: por un lado, ser el Jefe de la Policía Federal, a fin de asegurar su efectivo comando, y elevar el número de efectivos de los 14.000 a los que ya había penosamente habido accedido el Ministerio del Interior, a 20.000 –lo que representaba el 90% de toda la Policía Federal existente a nivel nacional-¹⁸¹. Estas demandas fueron mal recibidas por el oficialismo nacional, que interpretaron el gesto como una clara intención de reticencia a hacerse cargo del problema. Como contraoferta, y bajo la dirección del nuevo Secretario de Seguridad Interior, Miguel Ángel Toma, el Ejecutivo nacional redactó un convenio mediante el cual la Policía Federal seguiría orgánicamente bajo la dirección del Ministerio del Interior. Pasando la Superintendencia de Seguridad Metropolitana a depender sólo operativamente

¹⁷⁹ Diario *La Nación*, Buenos Aires, 9 de enero de 1998.

¹⁸⁰ Diario *La Nación*, Buenos Aires, 19 de Febrero de 1998.

¹⁸¹ Diario *La Nación*, Buenos Aires, 29 de enero de 1998.

del gobierno porteño, quien no controlaría su presupuesto y sólo designaría a su jefe a través de una selección entre una terna propuesta por el Jefe de la Policía Federal. Mientras que la remoción del superintendente podía ser dispuesta por el Jefe de la Policía Federal, previa comunicación del Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires o a solicitud de este último¹⁸². El rechazo enérgico de las autoridades de la comuna no tardó en llegar, e implicó el punto final de esta primera negociación protagonizada por las autoridades nacional y porteña sobre la seguridad de Buenos Aires¹⁸³.

ii) Las negociaciones De la Rúa – Olivera

El 10 de Diciembre de 1999, y en reemplazo del Dr. Fernando De la Rúa, electo presidente de la República Argentina, asumió la Jefatura comunal el entonces Vicejefe de Gobierno, Dr. Enrique Olivera. Para dicho momento, la inseguridad ya era la primera preocupación de los porteños, según un trabajo del Centro de Estudios Unión publicado en *La Nación* el 17 de Septiembre de 1998. Dicho estudio, no sólo reflejaba un cambio de prioridades en el mapa social porteño, sino también mostraba un significativo crecimiento de la inseguridad subjetiva – 7 de cada 10 personas tenían temor de sufrir algún tipo de delito-. Casi en un igual porcentaje -61,2%- la sociedad creía la policía no presta atención a las denuncias o que no le resulta confiable o que los trámites son engorrosos. Este contexto advertía la ineficacia de las políticas públicas de seguridad desarrolladas, al menos, desde el policiamiento preventivo y represivo.

Durante el breve mandato –casi 9 meses- de Enrique Olivera no se registraron mayores avances. El traspaso de la fuerza policial –según declaraciones del Jefe comunal- implicaba un debate mayor donde otras variables debían ser analizadas, tales como, la reforma a la LGIN y el aumento de la cuota de coparticipación para la Ciudad de Buenos Aires:

Yo realmente estoy convencido de que va a ocurrir, pero esto puede tomar varios meses porque también implicará cambios en la ley orgánica de la policía y en la de

¹⁸² Diario *La Nación*, Buenos Aires, 4 de mayo de 1998.

¹⁸³ Diario *La Nación*, Buenos Aires, 1 de agosto de 1998.

coparticipación federal. Pero no podemos quedarnos mientras tanto con los brazos cruzados, así que en cuestión de 15 días firmaremos un acuerdo entre la Nación y la Capital Federal para que el Jefe del gobierno comunal pueda dar órdenes directas al Jefe de la Policía Federal¹⁸⁴.

Dicho convenio nunca fue firmado. De esta manera, se evidencia como por primera vez dos líderes políticos del mismo signo político –UCR– que convivieron en el territorio capitalino en la conducción la Nación y la Ciudad no lograron arribar a un acuerdo para el traspaso de la Policía Federal a la jurisdicción porteña.

iii) Las negociaciones De la Rúa – Ibarra

El 7 de Mayo de 2000 con el 49,3% de los votos, y tras la renuncia del partido Acción por la República a competir en el balotaje, la fórmula Aníbal Ibarra – Cecilia Felegueras, resultaba electa como autoridades porteñas por el partido Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación (ALIANZA). Mismo partido, por el cual el Presidente de la Nación, Fernando De la Rúa, había ganado las presidenciales el año anterior. Esta era la segunda oportunidad, desde la elección popular del Jefe de Gobierno en 1996, en la que la Nación y la Ciudad eran gobernadas por el mismo partido político. Aún así, cabe aclarar, que la ALIANZA era un frente constituido por la UCR y el FREPASO. Y a diferencia de Enrique Olivera que provenía como el Presidente De la Rúa de la Unión Cívica Radical, Aníbal Ibarra, provenía del FREPASO.

Los primeros avances giraron en torno a la redacción de un convenio mediante el cual la Policía Federal le garantizaría a la Ciudad la prestación de los servicios de seguridad, de mantenimiento del orden y de bomberos, entre otros, mientras que el Jefe del Gobierno designaría, con la conformidad del Poder Ejecutivo Nacional, al Superintendente de Servicios Metropolitanos y, llegado el caso, podría exigir su remoción¹⁸⁵. Este nuevo acuerdo, parecería satisfacer las demandas hasta entonces aquí planteadas, puesto que el

¹⁸⁴ Diario *La Nación*, Buenos Aires, 17 de marzo de 2000.

¹⁸⁵ Diario *La Nación*, Buenos Aires, 30 de mayo de 2000.

Jefe de Gobierno obtenía la protección de la Policía Federal sin llegar a desmembrarla pero con autoridad suficiente para la designación y/o remoción del jefe de la Superintendencia de Seguridad Metropolitana, limitando de esta manera la autonomía funcional que caracteriza a la fuerza policial argentina. Los avances sobre el mentado convenio fueron rápidamente comunicados por Aníbal Ibarra e interpretado por los analistas como salto cualitativo en cuanto a la presencia del Ejecutivo porteño en las decisiones estratégicas sobre la seguridad pública.

El proyecto encontró diversos avales políticos dentro del gobierno nacional, entre ellos, el de, por entonces, Ministro de Economía de la Nación, Domingo Cavallo, -quien hubiera sido el principal opositor de Ibarra en la contienda por la Jefatura de Gobierno el pasado año. Sin perjuicio de ello, fue el propio Ministro del Interior quien poco tiempo después, prediciendo el efectivo traspaso, hizo de interlocutor indirecto de la opinión de la Policía Federal al respecto: “La policía está muy contenta en el Ministerio del Interior”¹⁸⁶. De esta manera, el cuerpo de seguridad volvía a hacer un descargo en contra del traspaso, incluso cuando éste no implicase un desmembramiento de la fuerza. El Jefe de Gobierno rápidamente dispuso la inversión de 8.000.000 de pesos para el reequipamiento (patrulleros, unidades especiales, chalecos antibalas y otros elementos) de la Policía Federal, como gesto hacia los uniformados, para de alguna manera favorecer y acelerar el traspaso policial¹⁸⁷.

Mientras tanto el Ejecutivo porteño complementaba su política pública de seguridad con medidas orientadas a la prevención y a la participación ciudadana para la lucha contra la inseguridad. Uno de los proyectos fue organizar un Instituto de Política Criminal, con el fin de recabar la información para diseñar y testear las medidas de seguridad, y el otro, promover la participación de los vecinos en el control y la prevención de los delitos. El Instituto además tomaría un rol de asesoramiento importante que facilitaría el traspaso de la Policía Federal al ámbito de la Ciudad.

¹⁸⁶ Diario *La Nación*, Buenos Aires, 8 de enero de 2001.

¹⁸⁷ Diario *La Nación*, Buenos Aires, 10 de abril de 2001.

Pero las vicisitudes de la política partidaria fueron mayores que las banderas de ALIANZA que unían a los Ejecutivos en cuestión. La renuncia del Vicepresidente de la Nación, Carlos “Chacho” Álvarez en Octubre de 2000, empezó a abrir las grietas de una ALIANZA en decadencia. De esta manera, los cruces entre el Presidente de la Nación radical y el Jefe de Gobierno frepasista fueron aumentando. Aníbal Ibarra, como alto dirigente del FREPASO le hizo saber a Fernando De la Rúa que su fuerza política permanecería en la ALIANZA, pero se permitirá un mayor grado de crítica pública hacia el Gobierno, recuperando su discurso progresista originario¹⁸⁸. Y ello repercutió directamente en las negociaciones por la transferencia de los servicios de seguridad. Mientras Ibarra demandaba mayor celeridad en la consolidación del traspaso, el Ejecutivo nacional puso como condición la derogación de la LGIN¹⁸⁹. Ello si bien no representaba mayores problemas en la Cámara de Diputados, donde la ALIANZA contaba con 124 diputados y con aliados, rápidamente lograba obtener el quórum y las decisiones legislativas a su favor; en el Senado de la Nación, la situación era bastante compleja, donde el 56,9% de las bancas seguía en poder del Partido Justicialista.

Sumado a que en el paquete de negociaciones –pese a la pública resistencia de los magistrados- se incluía el traspaso de la Justicia ordinaria era necesario la transferencia de 682 millones de pesos, que el gobierno nacional se resistía a transferir de modo directo y debía negociar con las provincias para que el porcentaje de coparticipación pasase del 1 al 5% para la Ciudad de Buenos Aires. Estas nuevas condiciones, que requerían el tratamiento de una ley por encima de acordar el traspaso mediante un convenio, y a pesar del renovado interés presidencial sobre la cuestión y el retorno a las reuniones de trabajo quincenales de las autoridades involucradas, fueron imposibles de cumplir hasta los últimos momentos del gobierno presidencial de Fernando De la Rúa. Incluso se llegó a analizar la posibilidad de transferir los servicios de policía y de Justicia sin los recursos correspondientes, a propuesta del propio Justicialismo, como forma de ajustar en 800 millones el presupuesto nacional para el año 2002. El golpe institucional del 21 de Diciembre de 2001 puso un punto final al gobierno nacional de la ALIANZA y a las aspiraciones de aprovechar la sintonía política

¹⁸⁸ Diario *La Nación*, Buenos Aires, 26 de julio de 2001.

¹⁸⁹ Diario *La Nación*, Buenos Aires, 22 de mayo de 2001.

que lo unía a la Ciudad, para implementar el traspaso efectivo de la Policía Federal a la Ciudad de Buenos Aires.

iv) Las negociaciones Duhalde – Ibarra

El 12 de Noviembre de 2002, el Ejecutivo porteño celebró el Convenio N° 46/GCABA/02, mediante el cual contrata a la Policía Federal para el ejercicio de funciones de policía de seguridad, auxiliar de la justicia y policía de tránsito en el territorio capitalino. Este convenio representa un avance de la autonomía porteña, toda vez que a partir del mismo el Gobierno porteño empezaría a contar con el auxilio de la fuerza pública para el ejercicio de su autoridad. De esta manera, y desde una visión estrictamente teórica, las autoridades capitalinas tendrían por primera vez el verdadero ejercicio legítimo de la coacción pública a través de una institución policial, en pie de igualdad, con el resto de las jurisdicciones locales. Para ello, y a los efectos de generar incentivos para su celebración, el gobierno local se había comprometido a la provisión gratuita de los bienes necesarios -58 patrulleros y equipamiento informático- para el desempeño de tales funciones preventivas y represivas del delito¹⁹⁰.

Universidad de
San Andrés

v) Las negociaciones Kirchner – Ibarra

Durante los primeros meses de la presidencia de Néstor Kirchner, su Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Gustavo Beliz, dejó en claro que dicho tema no era una prioridad en la agenda con la Ciudad¹⁹¹. Esta definición con la que coincidió el propio Ibarra, y el entonces Jefe de Policía Federal, el comisario general Roberto Giacomino, posicionó al Congreso de la Nación como el actor clave para una futura decisión, fortaleciendo la postura de concretar el traspaso vía ley nacional por sobre la opción del convenio ejecutivo¹⁹².

¹⁹⁰ Tal compromiso quedó asentado con la firma de los Convenios N° 56/GCABA/AJG/01, N° 36/GCABA/SHYF/02, N° 06/GCABA/03 y N° 07/GCABA/03.

¹⁹¹ Diario *La Nación*, Buenos Aires, 9 de agosto de 2003.

¹⁹² Diario *La Nación*, Buenos Aires, 10 de agosto de 2003.

Sin perjuicio de ello, el Ejecutivo nacional y el porteño acordaron – mediante el Convenio N° 1/GCABA/SJYSU/04¹⁹³- la creación de un cuerpo de policía comunitaria con 500 efectivos dedicado a la prevención del delito, perseguir contraventores y ordenar el tránsito porteño. De esta manera, esta primera fuerza policial porteña cumpliría con las únicas facultades que la LGIN autoriza: prevención del delito, ejercicio del poder de policía contravencional y de tránsito. Este anuncio fue hecho en miras a uno más ambicioso: a finales de 2007 la policía comunitaria tendría 2.000 efectivos y no sería necesaria la transferencia del personal policial más allá de las funciones formales. Resta mencionar, que el costo de esta nueva fuerza sería solventado por la Nación.

Esta primera medida, es prueba de la muy buena relación que había entre Aníbal Ibarra y Néstor Kirchner. Ambos mandatarios, unidos por los ideales progresistas hacia la sociedad, entablaron una relación de sugestiva cordialidad. Para Aníbal Ibarra, ello sólo podía representar beneficios, ya que ser anfitrión de honor de las autoridades nacionales redundaría en beneficios para la Ciudad y para la carrera política del Jefe de Gobierno. Aún así, seguramente Aníbal Ibarra supuso más ventajas de las que finalmente obtuvo. La cuestión de seguridad y el traspaso de la policía federal fue uno de los reveses más importantes: no sólo nunca se puso en funcionamiento la policía comunitaria, sino que también el gobierno nacional bloqueó –con sus mayorías parlamentarias- un dictamen favorable en el Comisión de Seguridad Interior de la Cámara de Diputados por el cual se derogaba el artículo 7° de la Ley Cafiero. Esta modificación motivada en un importante acuerdo político gestado por el Jefe de Gobierno que involucraba a todas las fuerzas políticas porteñas fue criticada por el oficialismo nacional a través del Ministro del Interior Aníbal Fernández, quien señalase que no era el momento de desprendimientos de sectores o cuerpos específicos de las fuerzas de seguridad.

¹⁹³ El Convenio N° 1/GCABA/SJYSU/04, el Gobierno de la Ciudad pondría en marcha una Policía Comunitaria, como una sección especial de la Superintendencia de Seguridad Metropolitana, abocada especialmente a las necesidades y la realidad porteña. Ello surge de las funciones de este futuro cuerpo policial en materia contravencional, tránsito, seguridad en parques, plazas, espacios verdes u otros lugares que se determinen y en todas aquellas acciones y programas que resulten de la ejecución del Plan de Prevención del Delito. Este convenio, junto a sus complementarios, fueron denunciados por el Decreto N° 85/11 dada la falta de cumplimiento por parte del Estado nacional del mismo, así como la creación de la Policía Metropolitana.

El Frente para la Victoria (FpV), que en algún momento diese una señal a favor del proyecto mencionado¹⁹⁴, viró su posición y ejerció su poder de veto por tener el control mayoritario de la Cámara de Diputados y del Senado de la Nación, para bloquear el tratamiento del dictamen acordado. De esta manera, el progresismo que unió a los Ejecutivos de ambas jurisdicciones sirvió para el lanzamiento de numerosos anuncios truncados, pero el oficialismo nacional utilizó nuevamente sus mayorías como actor de veto partidario y de esta manera preservó el status quo. ¿Hubo avances? Si, el número de efectivos policiales aumentaron durante la gestión de Ibarra, pero siempre a costa del Gobierno de la Ciudad.

vi) Las negociaciones Kirchner - Telerman

En un contexto social preocupante, donde 4 de cada 10 familias porteñas fueron víctimas de algún delito, y más de la mitad de esos delitos fueron cometidos por jóvenes entre 18 y 24 años, la inseguridad en el año 2006 alcanzó su punto máximo y se convirtió en la primera preocupación de los porteños. ¿El traspaso de la Policía Federal era la solución esperada por los vecinos de la Capital? El 48% lo creía así, mientras un tercio de la población no creía en él con la solución del problema¹⁹⁵.

Jorge Telerman, Vicejefe de gobierno a cargo de la Jefatura de Gobierno –tras la destitución de Aníbal Ibarra por la tragedia de Cromañón-, conociendo la postura ya mantenida por el gobierno nacional sobre el tema, no insistió en la transferencia de efectivos. Por contrario, y ya como receta característica y propia de la gestión de Ibarra, anunció la creación de una policía propia que nunca llegó a concretarse. Ni siquiera logró consensuar el traspaso de la Superintendencia de Bomberos de la Policía Federal¹⁹⁶, para poder unificar el sistema de emergencias porteño. La presión que la Ciudad de Buenos Aires intentó ejercer sobre el gobierno nacional fue infructuosa, a pesar de las coincidencias

¹⁹⁴ Diario *La Nación*, Buenos Aires, 21 de julio de 2004.

¹⁹⁵ Diario *La Nación*, Buenos Aires, 19 de febrero de 2006.

¹⁹⁶ La Superintendencia de Bomberos de la Policía Federal –a Julio 2006- estaba compuesta por 278 oficiales, 1743 suboficiales y bomberos, diez cuarteles y siete destacamentos; una estructura ostensiblemente menor que la Superintendencia de Seguridad Metropolitana, aún así, el gobierno nacional volvió a negarse.

que los unían: Jorge Telerman fue uno de los candidatos avalados por el kirchnerismo porteño para las elecciones a Jefe de Gobierno en el año 2007.

El único hito durante su gestión llegó en Junio de 2006, cuando se prorrogó¹⁹⁷ el convenio por el cual la Policía Federal Argentina brindase servicios de seguridad integra bajo la modalidad de Policía Adicional. Dicha Adenda fue complementada con la celebración de un nuevo acuerdo –Convenio N° 27/GCABA/06-, que fuera a la vez prorrogado a su vencimiento por el Convenio N° 17/GCBA/07. Ello no significaría mayores avances en la materia, simplemente una continuidad del status quo vigente.

b) Los proyectos de reforma de la LGIN y la Comisión Bicameral de la Ciudad de Buenos Aires

Después del debate de la Ley de Garantías y de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, y viendo que la primera es condicionante de la segunda en el tema que nos ocupa, existen dos vías alternativas por las cuales el status quo fijado por la LGIN pueda ser alterado, incidiendo en la autonomía porteña. Por un lado, la celebración de convenios entre el Poder Ejecutivo Nacional y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires disponiendo el efectivo traspaso de la Policía Federal. Por otro, la reforma del artículo 7° de la Ley de Garantía a través del Congreso Nacional. Para esta segunda alternativa, la misma LGIN dispuso de la creación de un ámbito propicio para que los partidos políticos con representación nacional deliberen al respecto: la Comisión Bicameral de Ciudad de Buenos Aires.

El artículo 15 de la Ley de Garantía determinó la creación de una Comisión Bicameral “Ciudad de Buenos Aires”, integrada por seis senadores y seis diputados. Dicho Comité tiene a su cargo supervisar el proceso de coordinación entre ambos Ejecutivos, así como formular todas las observaciones, propuestas, recomendaciones y opiniones que estime pertinentes. De manera tal que, entendiendo que el proceso de autonomía es un proceso en

¹⁹⁷ El 7 de Junio de 2006 se celebró el Convenio N° 16/GCABA/06 que prorrogase la vigencia del convenio 06/GCABA/03 y actualizase el valor del módulo de Policía Adicional.

continua transición, se dotó a los legisladores nacionales, y en especial, a los representantes de la Ciudad de Buenos Aires, de tener un lugar desde el cual poder poner siempre en agenda los temas relativos a la autonomía porteña.

La Comisión se constituyó por primera vez el 20 de Diciembre de 1996, bajo la presidencia del senador justicialista Jorge Raúl Yoma. Durante los dos primeros años de funcionamiento, las actas de Comisión no muestran más que la designación de funcionarios sin el tratamiento de algún tema de fondo. Solamente se hace alusión, en su primera acta de reunión, la posibilidad de evaluar el traspaso de la justicia ordinaria y de aprobar un programa de asistencia financiera a la Ciudad de Buenos Aires; sin tener debate o pronunciamiento definitivo por dicho cuerpo. Tras continuar las reuniones de forma que hicieran posible la renovación de autoridades de la Comisión, el 6 de Septiembre de 2000, en la sexta reunión y de manera conjunta con la Comisión de Asuntos Municipales de la Cámara de Diputados, comenzó el tratamiento del tema relativo al traspaso de la Policía Federal. En dicha oportunidad, concurrió el Secretario de Justicia y Seguridad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el Dr. Facundo Suárez Lastra. El señor Secretario, a través de su informe, tocó uno de los puntos centrales del debate en cuestión: los fondos presupuestarios que acompañen a la eventual transferencia de funciones policiales. Siendo éste uno de los puntos más álgidos de la cuestión que no sólo involucra al Poder Ejecutivo Nacional sino también a los diferentes representantes provinciales, afectados en su cuota de coparticipación:

El Dr. Suárez Lastra explicó que el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires realizaba tratativas en el Poder Ejecutivo de la Nación respecto a dos puntos (2%) de la coparticipación federal con las provincias (un problema de financiamiento del proyecto de traspaso)¹⁹⁸.

Pasaron meses hasta que el tema de la Policía Federal sea tratado nuevamente en el seno de la Comisión. El 24 de Abril de 2001, el presidente de la Comisión, el diputado José Luis Fernando Valoni (del bloque Acción por la República), comunicó a su Comité que el mismo sería recibido en audiencia con el Jefe de Gobierno de la Ciudad, el Dr. Aníbal

¹⁹⁸ Acta de la Comisión Bicameral Ciudad de Buenos Aires del 06 de Septiembre de 2000.

Ibarra, para charlar sobre los diversos servicios que debían ser transferidos a la órbita porteña, entre ellos, el de seguridad de bienes y personas. Cabe mencionar que de dicha entrevista no existe registro alguno.

Tuvieron que pasar diez años para que la Comisión se reuniese nuevamente. El 15 de Diciembre de 2010, el Comité reunió nuevamente a sus miembros para definir sus autoridades y temario de trabajo. Aunque esta vez, como las anteriores, sin mayores avances sustantivos.

Los antecedentes descriptos muestran que la Comisión Bicameral Ciudad de Buenos Aires no fue el ámbito propicio desde el cual se impulsaron los procesos de cambio referidos a la autonomía porteña. Sino por contrario, un escenario olvidado entre los pasillos del Congreso – en 16 años sólo se reunió 20 veces, 8 de las cuales no se pudo alcanzar el quórum- que sólo fuera tibiamente impulsado por los legisladores pertenecientes a la oposición nacional y porteña en miras a obtener un protagonismo con impacto electoral. Para prueba de ello, basta mencionar dos hechos. Primero, el 70% de las reuniones de Comisión fueron bajo la presidencia (1999-2001) del diputado nacional José Luis Fernando Valoni, perteneciente al partido Acción por la República, quien en el año 2000 conquistase el 31,88 % del electorado porteño, convirtiéndose en la primera oposición capitalina. Segundo, en el Cuerpo constituido en 2011 se encontraron tres candidatos a jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: Daniel Filmus (FpV), Silvana Giudici (UCR) y María Eugenia Estenssoro (Coalición Cívica). Estas últimas dos fuerzas pretendieron ampliar la competencia de la Comisión para poder desde lo institucional evaluar la gestión del PRO en la Ciudad así como la del gobierno nacional y de esta manera mostrarse como una opción lógica para suceder a Mauricio Macri en la conducción capitalina.

Sin embargo, ello no implicó que en el Congreso nacional no hubiese iniciativas legislativas para reformar la Ley Cafiero. Por contrario, desde su sanción en 1996 hasta la fecha de su modificación en 2007, se presentaron 57 proyectos de ley, reformando el artículo referido a las funciones de seguridad. Las iniciativas mencionadas fueron de la autoría de 111 legisladores nacionales, provenientes de 13 provincias diferentes.

V. La reforma de la LGIN

El 24 de Junio de 2007, Mauricio Macri, se convirtió en el Jefe de Gobierno electo de la Ciudad de Buenos Aires. La victoria del nuevo partido de centroderecha porteño, Propuesta Republicana (PRO), implicó un fuerte revés para el oficialismo nacional ya que Mauricio Macri se impuso frente sus dos candidatos: en primer vuelta a Jorge Telerman, actual Jefe de Gobierno, y en segunda vuelta a Daniel Filmus, el entonces Ministro de Educación del gobierno de Néstor Kirchner. Este mapa electoral se conducía con la historia política porteña, y nuevamente el justicialismo –devenido en kirchnerismo- era derrotado en la Capital Federal. Con especial énfasis para el FpV, ya que como espacio político defensor de los derechos humanos, de corte progresista, y crítico de la década menemista, Mauricio Macri encarnaba la derecha conservadora –que concordaba con los golpes militares-, y empresarial –propia del modelo neoliberal- que vendría a privatizar la pobreza y al mismo Estado.

El PRO durante su campaña hizo fuerte hincapié en la defensa de la autonomía porteña como un valor primordial que guiaría a su gestión en la Ciudad y sería acompañada en el Congreso Nacional. Sin perjuicio de ello, el mapa legislativo no había sido modificado, el FpV mantenía amplia las mayorías parlamentarias, y los pronósticos de una arrasadora victoria kirchnerista en los comicios presidenciales de Octubre sólo acentuarían el dominio de la arena política legislativa.

Como en las campañas electorales anteriores todos los postulantes a la jefatura porteña coincidieron en que sólo se garantizaría la autonomía porteña plena para el diseño e implementación de una política pública integral de seguridad con el traspaso de la Policía Federal Argentina a la órbita de la Ciudad, a fin de contar con los elementos necesarios para darle una respuesta eficaz al problema de la inseguridad. La campaña del 2007 no fue la excepción. Incluso el propio Daniel Filmus, –con alguna que otra crítica desde su propio espacio- integrante del gabinete del gobierno nacional, consideró en Febrero de dicho año indispensable la transferencia de la fuerza con los correspondientes fondos. Sin embargo, ésta no era la postura oficial del FpV quien mantenía su voto negativo frente a dicha propuesta. Ello, se evidenció en dos oportunidades en la Cámara de Diputados de la Nación

donde se pretendió tratar el tema, y en la primera fue rechazado, y en la segunda el bloque mayoritario no prestó el quórum necesario para sesionar. El kirchnerismo gobernante prestó su conformidad sólo a levantarle la prohibición a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para que ésta tenga su propia policía. Tal como lo propusiese Daniel Filmus junto a la bancada oficialista el 14 de Junio de 2007.

Con los resultados electorales a la vista, y con un alto porcentaje de porteños que se expresaron en contra del FpV, el presidente Néstor Kirchner decidió recibir en la casa rosada a Mauricio Macri para discutir los diversos temas que los unía a través de la autonomía porteña. Entre ellos, el traspaso de la Policía Federal. El Ejecutivo Nacional se comprometió, sobre la base de algunos de los proyectos que estaban en la Cámara de Diputados, a reformar –antes del 15 de Agosto de 2007- la LGIN para que la Ciudad pueda tener su policía propia, y a partir de ahí empezar a trabajar en los convenios para el traspaso de la Policía Federal. En el análisis de los 12 proyectos vigentes al momento del anuncio, a los que hacía referencia el Presidente Néstor Kirchner, podemos decir que las posiciones oficialistas fueron variando en el tiempo. Partiendo de la base que había proyectos vigentes firmados a principios de 2006, es que podemos encontrar un arco variado de soluciones al problema de la autonomía y la seguridad.

En 2006, diputados porteños en el Congreso pertenecientes a los bloques de la UCR, PRO, Convergencia, Emancipación y Justicia, Peronista Federal e incluso del propio Frente para la Victoria solicitaron la posibilidad de que la Ciudad de Buenos Aires tuviese su propio cuerpo policial, modificando parcialmente el artículo 7° de la Ley 24.588 (Expediente 1848-D-2006). Sin embargo dicho consenso no prosperó en la Cámara de Diputados, pues como vimos, la posición oficial del gobierno nacional era no tratar el tema. Misma suerte tuvieron ese año y hasta mediados del año 2007 otras iniciativas del ARI (1026-D-2006), UCR (51-D-06), PRO (1044-D-2006), Propuesta Peronista (7238-D-2006) y el mismo Frente para la Victoria (31-D-07 y 1403-D-07) sobre la cuestión.

Después de la victoria de Mauricio Macri (PRO) para la Jefatura de la Ciudad de Buenos Aires devino el compromiso del Presidente Néstor Kirchner (FpV) en habilitar el

tratamiento legislativo para que la capital porteña tuviera su propia policía se presentaron 4 iniciativas. Por un lado, la oposición porteña reformuló el consenso alcanzado anteriormente y propuesto no sólo la posibilidad de que Buenos Aires tuviese su propio cuerpo policial sino también la transferencia del personal, patrimonio, bienes y recursos presupuestarios de la Policía Federal, por vía de convenio, al gobierno porteño. Los 15 diputados nacionales firmantes representaban la fuerza legislativa de los bloques del ARI, PRO, UCR, Emancipación y Justicia, Propuesta Peronista y Justicialista Nacional, pero quienes sumados poseían 39 bancas (15,17%), muy lejos de la mayoría parlamentaria del FpV que contaba con 128 bancas propias más los aliados políticos provinciales. Este esquema también se reproducía en las comisiones permanentes de asesoramiento donde tenían la mayoría absoluta en cada una de ellas.

Con los números que los respaldaban, el FpV presentó 3 iniciativas en las cuales la Nación sólo transfería la titularidad de la competencia de seguridad no federal en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, por vía de convenio (3810-D-07), y previa creación y puesta en funcionamiento de la policía porteña (3104-D-07). El estudio crítico de ambas iniciativas, por más que reformasen el artículo 7° de la LGIN, éstas no modificaban el status quo vigente. La primera supeditaba la posibilidad de ejercer la competencia en materia de seguridad al acuerdo político de ambas fuerzas, ello simplemente reescribía lo ya prescripto por la propia LGIN en su artículo 6°. El segundo proyecto, le permitía a la Ciudad de Buenos Aires crear una policía pero vacía de competencias, puesto que no modificaba la titularidad de la competencia de seguridad en el ámbito porteño. Entonces condición y resultado no eran consecuentes sino contradictorios. Finalmente, la iniciativa 3575-D-07, de la diputada nacional Juliana Marino –autora de las iniciativas anteriormente desestimadas por su propio bloque- proyectó la transferencia de las funciones y facultades en materia de seguridad hasta tanto el ejercicio de ambas sea efectivamente asumido por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. De esta manera no sólo levantaba los límites impuestos por la LGIN para la creación de una policía porteña sino que ocurrido esto, le transfería la titularidad de la competencia de seguridad en materias no federales. Solución acorde al compromiso adoptado por el oficialismo nacional.

El debate parlamentario en la Cámara de Diputados de la Nación, que tuviera lugar el 8 de Agosto de 2007 -7 días antes de que venciera el plazo acordado por el Presidente Néstor Kirchner¹⁹⁹ - partió desde una afirmación por la cual se reconocía un concepto de seguridad –mayor al del debatido en 1995- que comprendía no sólo la represión del delito sino también la prevención y juzgamiento de los delitos, o sea, la intervención de la Administración y de la Justicia en la producción de seguridad.

La política de seguridad no pasa no sólo por contar con más policías o tener más agentes en la calle, sino también, fundamentalmente, por la generación de políticas de inclusión social y de desarrollo integral de las personas (Diputado Eduardo Accastello)²⁰⁰.

¿Es la concepción de seguridad sólo represiva? ¿No administramos Justicia? ¿Cómo hacemos con los delitos que están bajo la jurisdicción nacional, en donde la policía, que es auxiliar de jueces nacionales con código procesales nacionales, conforma un cuerpo dirigido a la ciudad? (...) ¿Podemos pensar en una seguridad sin Justicia? (Senadora Vilma Ibarra)²⁰¹.

Ampliada la visión sobre la forma en que el Estado debe brindar las políticas públicas de seguridad, el debate se centró en dos aspectos fundamentales: a) la habilitación para que Buenos Aires tuviera su propia policía no significaba el traspaso de la Policía Federal; y b) la necesidad o no de transferir fondos nacionales para el financiamiento de la nueva policía porteña. En el primer caso, el Frente para la Victoria afirmó que el debate que ese día estaba tomando lugar sería histórico para la Ciudad de Buenos Aires ya que le reestablecería la igualdad que en algún momento le fue negada por la propia Ley Cafiero. Sin detenerse a escuchar las críticas de la oposición, y descansando en la mayoría

¹⁹⁹ El tiempo de duración del debate en la Cámara baja fue significativamente corto y hasta criticado por varios sectores de la oposición por la premura con éste se diese. La senadora Vilma Ibarra, en la sesión del 15 de Agosto de 2007 sostuvo: "Escuchamos un grito de reclamo al gobierno nacional: "Sienten a las mayorías parlamentarias oficialistas y en dos minutos levanten las manos y voten. Con esto resolvemos el problema de los porteños". Eso es un nivel de imprudencia e insensatez".

²⁰⁰ Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Diario de Sesiones del 8 de Agosto de 2007.

²⁰¹ Honorable Senado de la Nación. Diario de Sesiones del 15 de Agosto de 2007.

parlamentaria que lo respaldaba, el bloque del oficialismo nacional se enorgulleció de ser el primer gobierno que en 13 años tuviera el privilegio de debatir la autonomía porteña en el Congreso Nacional y, en especial, en un tema de gran importancia para los argentinos como lo es la seguridad.

La consideración de esta iniciativa que el gobierno nacional ha remitido a esta Cámara de Diputados viene a poner estricta justicia a un debate que se ha demorado trece años, desde que la reforma constitucional planteó la necesidad de dar más autonomía al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires . Esto ocurre precisamente diez años después de que la ley Cafiero impuso un corsé que no otorga igualdad de oportunidades en materia de seguridad a los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires. (...) El Frente para la Victoria está cumpliendo con el desafío de debatir este asunto y propiciar la concesión de más autonomía al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y más facultades para definir su propia política en materia de seguridad (Diputado Eduardo Accastello)²⁰².

La Ley Cafiero no es un demonio, pero ha sido perversa. Digo esto porque si bien se indica -como lo estipula la Constitución- que es una ley de garantía de los intereses del Estado nacional mientras la Ciudad de Buenos Aires sea Capital de la Nación, su contenido se deslizó más allá de lo que implica la garantía de esos intereses a efectos de configurar una ciudad distinta al rango que le confirió la Constitución como mandato (Diputada Juliana Marino)²⁰³.

El tema de la seguridad figura a la cabeza y en el tope de todas las encuestas cuando se marcan necesidades de la gente. Y hoy, evocando algún párrafo de una canción muy popular “Estamos de igual a igual”: las provincias tenemos nuestras propias policías y la Ciudad de Buenos Aires podrá tener su propia policía (Senador Carlos Rossi)²⁰⁴.

²⁰² Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Diario de Sesiones del 8 de Agosto de 2007.

²⁰³ *Ibidem*.

²⁰⁴ Honorable Senado de la Nación. Diario de Sesiones del 15 de Agosto de 2007.

Por su parte, la oposición encabezada por el PRO, la UCR, el ARI, el Partido Socialista, el bloque Propuesta Peronista y el diputado nacional Claudio Lozano, expresaron de manera conjunta que éste sin duda era un avance hacia la consolidación de la autonomía porteña, pero no era el resultado que anhelaban y que les hubiese gustado acordar con el FpV. Con el sabor amargo de una oportunidad perdida que les hubiese permitido dar un debate más profundo y con una mayor visión estratégica, superando la coyuntura política electoral, los legisladores señalados prestaron su conformidad por el propio peso de la representación porteña que con tanto anhelo juraron defender. Respecto de las críticas en particular al tema de fondo, las mismas se resumieron en dos. Por un lado, la necesidad de que la seguridad en la Ciudad de Buenos Aires sea tratada de manera conjunta con la Justicia a fin de evitar incongruencias institucionales. Y por otro, el dejar librado la continuidad del proceso de traspaso a la celebración de convenios por parte del Estado nacional y del porteño, implica congelar el status quo existente y supeditar el efectivo cumplimiento de la norma a la voluntad política de los actores involucrados, cuando bien podría ser el Congreso Nacional quien determinase las formas y condiciones para el traspaso de la fuerza policial a la jurisdicción porteña.

Estamos hablando de transferencia de la policía y no de transferencia de la Justicia. Digo esto porque estamos arribando a un cuadro muy particular, que no tiene precedentes, donde de consumarse lo que estamos haciendo tendríamos una policía que respondería a las directivas del gobierno de la Ciudad, y una Justicia que respondería a las directivas del gobierno nacional. Por lo tanto, francamente creo que estamos en un problema, que sería bueno que apareciera como tema central de la discusión (Diputado Claudio Lozano)²⁰⁵.

Consideramos que hay que trabajar sobre todos los puntos que restringen la autonomía, que la Ciudad de Buenos Aires debe tener autonomía plena, que la transferencia de la Justicia tiene que hacerse de manera simultánea a la de la Policía

²⁰⁵ Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Diario de Sesiones del 8 de Agosto de 2007.

Federal y que la transferencia en materia de seguridad no puede hacerse sin recursos (Diputada Silvana Guidici)²⁰⁶.

Creo que el traspaso de la policía debería ser sólo el inicio de un proceso, porque también constituye una grave injusticia que bomberos, Justicia y Registro de la Propiedad sigan a cargo de todos los argentinos (Senador Carlos Rossi)²⁰⁷.

Este tema [el traspaso de las funciones de seguridad] está ligado directamente con la transferencia de la competencia de la Justicia, porque habría una contradicción entre una policía que tendría sus funciones en el territorio de la Ciudad, pero que debería vincularse con una Justicia que estará conducida por el gobierno nacional (Diputada nacional Delia Bisutti)²⁰⁸.

En lo que concierne a los fondos presupuestarios, la discusión se centró en saber si el artículo 75, inc 2º, el cual prescribe “*No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso*”, resultaba o no aplicable a la presente situación. El FpV fue absolutamente claro en defender la negativa, basándose que aquí no había transferencia de funciones, simplemente se levantaba la prohibición que pesaba en cabeza de la Ciudad de Buenos Aires para que tenga su propia policía.

[En su momento] se pretendía la transferencia de la Policía Federal a la Ciudad de Buenos Aires. No es eso lo que se está analizando. No hay transferencia de competencias. No hay transferencia de funciones. Lo único que hay que hacer es ajustarse a la Constitución y derogar una prohibición que existía anteriormente (...)

²⁰⁶ *Ibíd.*

²⁰⁷ Honorable Senado de la Nación. Diario de Sesiones del 15 de Agosto de 2007.

²⁰⁸ Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Diario de Sesiones del 8 de Agosto de 2007.

esta aclaración es a los efectos de establecer por qué no corresponde hacer transferencia alguna de recursos o partidas (Senadora Sonia Escudero)²⁰⁹.

La preceptiva constitucional no plantea transferir ningún tipo de recurso a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por el hecho de recuperar sus facultades inherentes al resguardo de la seguridad pública. Esto lo hacen todas las provincias de la República Argentina, llevándolo a cabo con sus propios erarios y con los recursos de sus ciudadanos (Diputado Eduardo Accastello)²¹⁰.

Es la misma Constitución que los legisladores de la oposición esgrimían como defensa legal a su favor para sostener que la sanción de la presente ley sin los recursos presupuestarios correspondientes signaría de inconstitucionalidad la misma. Asimismo resaltaron las consecuencias negativas que el reajuste presupuestario implicaría en detrimento de otros servicios que la Ciudad de Buenos Aires ya se encuentra prestando; y subrayaron como caso ejemplificador la transferencia en los años 90 de escuelas y hospitales sin el presupuesto correspondiente. En especial cuando la Ciudad de Buenos Aires aporta el 25% de la masa coparticipable y sólo recibe el 1,4% de la misma.

No se entiende por qué no se establece que la transferencia también debería hacerse con los fondos, según reza el artículo 75 de la Constitución Nacional (...), cualquier transferencia de competencias sin recursos supone el aval para un proceso de ajuste en otras partidas importantes para los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires (...) Lo único que estamos diciendo los que hablamos de que hay que respetar lo que establece la Constitución de 1994 cuando plantea que hay que transferir competencias con recursos es que no hay que reeditar lo que ya ocurrió en los años 90 (Diputado Claudio Lozano)²¹¹.

²⁰⁹ Honorable Senado de la Nación. Diario de Sesiones del 15 de Agosto de 2007.

²¹⁰ Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Diario de Sesiones del 8 de Agosto de 2007.

²¹¹ *Ibidem*.

Esta interpretación según la cual el artículo 75 de la Constitución no corresponde aplicarlo al caso de la Ciudad porque no existe transferencia de servicios de la órbita nacional es una interpretación amañada, porque la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fue tan perjudicada como el resto de las provincias cuando en aras de la descentralización que proponía el modelo neoliberal nos fueron transferidas las escuelas y los hospitales sin un solo peso en concepto de recursos (Diputada Silvana Giudici)²¹².

El miembro informante de la mayoría dijo que hay que respetarla en algunas circunstancias y en otras no; realmente no lo entiendo. El inciso 2° del artículo 75 de la Constitución Nacional es muy claro al establecer que no se pueden transferir servicios o funciones del gobierno nacional a las provincias o a la Ciudad de Buenos Aires -lo dice taxativamente- sin la respectiva reasignación de recursos. Entonces, ¿cuál es la duda que existe en torno a esto? (...) Simplemente queremos que nos devuelvan una parte de lo que aportamos para pagar nuestra seguridad. Eso es lo que estamos pidiendo hoy, es decir, que se cumpla con la Constitución Nacional (Diputado Eugenio Burzaco)²¹³.

Ambas críticas intentaron ser paleadas por la oposición en la votación en particular, propiciando alternativas al texto de mayoría que dispusiesen el traspaso efectivo de la Policía Federal con sus correspondientes fondos. Lo cual el FpV –con el peso de su mayoría parlamentaria- bloqueó sistemáticamente. De esta manera la oposición –salvo el ARI y PS quienes se expresaron por la negativa- se vieron obligados a acompañar el criterio mayoritario del oficialismo nacional, entendiendo que votar en contra de la reforma de Ley Cafiero les implicaría un costo político mayor –especialmente frente a sus

²¹² *Ibidem*.

²¹³ *Ibidem*.

representantes porteños- que el que les implicaría terminar consintiendo una iniciativa kirchnerista que al menos significaba un leve progreso en la materia²¹⁴.

La redacción final de la Ley 26.288, que reformase la Ley 24.588, fue la siguiente:

ARTICULO 1° — Sustitúyase el texto del artículo 7° de la Ley N° 24.588 por el siguiente:

"Artículo 7°: El Gobierno nacional ejercerá en la Ciudad de Buenos Aires, mientras sea Capital de la República, sus funciones y facultades en materia de seguridad con la extensión necesaria para asegurar la efectiva vigencia de las normas federales.

El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ejercerá las funciones y facultades de seguridad en todas las materias no federales. El Gobierno nacional las seguirá ejerciendo hasta tanto aquel ejercicio sea efectivamente asumido por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

La Ciudad de Buenos Aires podrá integrar el Consejo de Seguridad Interior."

ARTÍCULO 2° — Cláusula transitoria única. Definidas por el Gobierno nacional las estructuras necesarias para garantizar sus competencias federales, celebrará con la Ciudad de Buenos Aires los convenios necesarios para hacer efectivo lo establecido en el artículo 1° de la presente ley, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley N° 24.588.

ARTICULO 3° — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

²¹⁴ El senador nacional Ernesto Sanz de la Unión Cívica Radical lo expresa de la mejor manera posible durante su discurso "Hoy no nos resulta nada incómodo apoyar este avance, que reitero y para terminar, nos deja con sabor a poco".

La evolución política y legislativa de la autonomía porteña relativa al diseño e implementación de políticas públicas integrales de seguridad (1995-2007) nos permite realizar una serie de consideraciones. **Primero, desde la entrada en vigencia de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, las autoridades porteñas cuentan con plena autonomía para el diseño e implementación de políticas públicas de prevención del delito de gestión administrativa. Segundo, el objeto prioritario de las negociaciones políticas fue la necesidad de consolidar la autonomía porteña en materia de políticas de represión del delito, siendo el traspaso de la Policía Federal Argentina el centro de todas las negociaciones que encararon los ejecutivos porteños, como la meta necesaria para cumplir el primer objetivo.** Tercero, sobre dichas deliberaciones, el Congreso Nacional ha sido el escenario clave, cuyas decisiones tuvieron mayor impacto sobre la cuestión en estudio. Priorizando la vía de la ley por la del convenio. Tanto sea por la decisión originaria establecida en el artículo 7° de la Ley de Garantía de los Intereses Nacionales (1995), como su reforma, la que le permitiese a la Ciudad de Buenos Aires contar con su propio cuerpo de policía (2007). Sin perjuicio de ello, los convenios de servicios de Policía Adicional aportar elementos a la implementación de políticas públicas porteñas represivas del delito, no lo hicieron en plena autonomía de la autoridades locales, ya que al Jefe de Gobierno sólo se lo facultaba de instruir a la Policía Federal con previa venia del Ministro del Interior de la Nación. Cuarto, se puede afirmar que a pesar de la identidad partidaria que unió en varias ocasiones a los Ejecutivos nacional y porteño, ello no repercutió positivamente para consensuar efectivamente acciones – en especial, el traspaso de la Policía Federal- que le garantizaran autonomía plena para el diseño e implementación de políticas públicas integrales de represión del delito. Como vimos, los momentos en que más se trabajó y hubo un mayor grado de avance fueron justo en aquellos donde el Presidente de la Nación y el Jefe de Gobierno pertenecían a fuerzas políticas opuestas. **Los postulados anteriores nos permiten concluir que los oficialismos nacionales, ante la carencia de incentivos para aumentar la autonomía porteña en materia de diseño e implementación de políticas públicas de seguridad –en su faz represiva -, prefirieron al Congreso Nacional como escenario político para definir la autonomía porteña, ya que desde allí, pudieron propiciar las reformas a medida de sus necesidades, sustentadas en las mayorías parlamentarias que detentaban.**

VI. Hacia una política pública integral de seguridad en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

Como pudimos observar anteriormente el avance respecto del traspaso de la Policía Federal hacia la órbita de la Ciudad de Buenos Aires fue nulo o casi nulo. El mayor logro de las autoridades porteñas, en la cuestión que nos compete, fue modificar la Ley de Garantía de Intereses Nacional –en su artículo 7º- a fin de levantar la prohibición que pesaba sobre la Ciudad para la creación de un cuerpo policial propio. A los efectos de evaluar si el traspaso de la Policía Federal es una condición determinante para que Buenos Aires desarrolle una política pública integral en materia de seguridad, debemos considerar todos los aspectos que deben integrar esta última. Tal como lo expusimos en el Marco Teórico la acción estatal frente al delito para que pueda caracterizarse como una respuesta integral requiere de tres tipos de intervenciones: a) de gestión administrativa, con el desarrollo de medidas de ayuda social para los grupos de riesgos proclives a la criminalidad b) de gestión policial, la disposición de medidas de control de previo y posterior a la comisión de los delitos; c) de gestión judicial, a través, de la investigación y el proceso penal para la represión del delito. En base a dichas intervenciones, y a los datos aportados en la entrevista personal con el Ministro de Justicia y Seguridad de la Ciudad de Buenos Aires, Dr. Guillermo Montenegro, evaluaremos las acciones de gobierno llevadas adelante por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en pos de la seguridad pública.

H4: La Ciudad Autónoma de Buenos Aires sólo podrá desarrollar una política pública integral de seguridad cuando se traspase efectivamente la Policía Federal Argentina a su jurisdicción.

a) Gestión administrativa de la seguridad pública porteña

El Gobierno de la Ciudad ha desarrollado numerosas *estrategias institucionales* en pos del fortalecimiento de las instituciones policiales y públicas avocadas a la producción de seguridad pública. Como bien señalamos anteriormente, fue el propio seno de la Convención Constituyente porteña de 1996 quien puso de resalto la importancia de la faz

preventiva del delito, en parte, para ampliar la visión sobre la *seguridad pública*, en parte, porque no poseía la titularidad de la Policía Federal.

Por un lado, creó –mediante la Ley 1689- el Consejo de Seguridad y Prevención del Delito al que hace referencia el artículo 35 de la Constitución porteña. El Consejo es un órgano de consulta y asesoramiento permanente del Poder Ejecutivo en las políticas de seguridad y prevención y es presidido por la máxima autoridad ministerial en la materia. El plenario de dicho Consejo, integrado por 6 representantes del Poder Ejecutivo, 6 representantes de la Legislatura porteña y el Fiscal General de la Ciudad o su adjunto, tienen como principal función analizar los aspectos socio-criminológicos que inciden en la seguridad ciudadana, así como de las causas que fomentan la delincuencia y la violencia; desarrollar estrategias y políticas multidisciplinarias de prevención del delito y la violencia, diseñando y facilitando canales de participación comunitaria, entre otras.

Las *estrategias institucionales* se complementan con el fortalecimiento de los órganos administrativos dentro de los cuadros de la Administración porteña. Para ello, se fueron incrementando a lo largo del tiempo los recursos normativos y financieros. En el primer caso -señala el Ministro Montenegro- que previo al inicio del actual período de gobierno en 2007, las funciones de seguridad fueron, primero, transferidas a un ministerio propio en la materia; y segundo, aumentado en su número –tanto de la Subsecretaría de Seguridad Urbana como de la Dirección de Políticas de Seguridad y Prevención del Delito- a fin de establecer el traspaso de la Policía Federal Argentina como un objetivo de gobierno, a la vez que ejercer funciones de seguridad –propriadamente dichas- en coordinación con otras fuerzas de seguridad²¹⁵. La acción por la cual se dotó de una estructura orgánico-funcional propia con objetivos primarios orientados a la prevención y represión del delito, implicó una jerarquización automática de la cuestión aquí tratada, así como la inclusión de la misma en la agenda de temas prioritarios de la gestión porteña. Ello marcaría el lanzamiento de un nuevo paradigma en la gestión pública de la seguridad porteña, el cual se complementaría de otros recursos normativos en el año 2008 con el dictado de la Ley 2894 de Seguridad Pública de la Ciudad de Buenos Aires.

²¹⁵ Decreto N° 2.075/07.

En lo que respecta, al aumento de los recursos financieros para el sistema de seguridad pública, podemos afirmar que –tomando como muestras las últimas tres administraciones– el presupuesto de seguridad se ha incrementado sistemáticamente. En el presupuesto para el año 2005 el Gobierno de la Ciudad destinó 70 millones de pesos (1,12% del total presupuestado) de los cuales ninguno fue ejecutado por un organismo porteño, sino destinados para el pago de adicionales de la Policía Federal Argentina. Recién al año siguiente se destinaría fondos para la propia administración local por un total de 150 millones (2% del total). Actualmente, el presupuesto destinado a funciones de seguridad asciende a 871 millones de pesos, de los cuales 510 millones (59%) se encuentran afectados al Plan de Seguridad Pública. Si se analiza en términos absolutos los recursos financieros para el área de seguridad crecieron –en el período 2005/2011– un 1.244%, lo cual, en términos relativos, implica un aumento del 2% la inversión pública para nuestra área de estudio.

Por otro lado, en lo que refiere a las *estrategias de control del delito y la violencia*, y en base al Marco Teórico, podemos señalar tres tipos de tácticas administrativas de prevención del delito:

i) Tácticas situacionales

El Gobierno de la Ciudad ha desarrollado 4 tácticas de prevención situacional bajo el programa “Monitoreo, Iluminación y Control del Espacio Público”. La primera intervención administrativa está dada por las cámaras de seguridad. La presencia de cámaras en la Ciudad de Buenos Aires data de la década pasada, pero siempre fueron utilizadas para control de tránsito. Hoy, existen más de 1.000 cámaras en toda la Ciudad cuyo único objetivo es monitorear zonas de alta densidad poblacional, de gran movimiento de peatones y transporte público, o de elevada tasa de criminalidad a fin promover la reducción de la criminalidad y la sensación de inseguridad. Las cámaras de seguridad también son parte de las actividades de *policiamiento preventivo* tanto de la Policía Federal como de la Policía Metropolitana, ya que a través del Centro de Monitoreo Urbano, existe una comunicación directa con las 54 comisarías de ambas policías.

La segunda táctica, está relacionada con la primera, y es el Centro Único de Coordinación y Control (CUCC). Este centro concentra todas las comunicaciones y derivaciones relacionadas con emergencias y delitos en la Ciudad. De esta manera, centraliza la información, la clasifica y la deriva hacia las áreas competentes dentro²¹⁶ o fuera²¹⁷ del GCBA. En tercer orden, se encuentran los Senderos Seguros: “caminos protegidos y vigilados por los vecinos, comerciantes y la Policía Metropolitana y Federal, quienes en horarios de entrada y salida de los establecimientos escolares estarán atentos ante una emergencia o la comisión de un ilícito”. Los participantes²¹⁸ del Sendero reciben alertas sobre las modalidades delictivas detectadas y los números de emergencias, de esta manera se refuerza la seguridad de los espacios públicos en un camino delimitado de la Ciudad. Actualmente existen 17 Senderos Seguros²¹⁹ que benefician, entre otros, a 60.755 alumnos de 140 escuelas porteñas. Finalmente, se encuentran las intervenciones al espacio público propiamente dichas, que incluyen el restablecimiento de la figura del guardián de plaza como protector del espacio de todos, el fortalecimiento del sistema de luminarias y la poda de árboles que puedan afectar las mismas²²⁰.

ii) Tácticas sociales

⁹ El CUCC dentro del GCBA coordina con Emergencias Médicas (SAME), Emergencias Civiles (Defensa Civil, Guardia de Auxilio y Logística), Emergencias Sociales (BAP, Atención Inmediata, Consejo de Niños, Niñas y Adolescentes), Control de Tránsito, Control de Semáforos, y Policía Metropolitana.

²¹⁷ El CUCC fuera del GCBA coordina con Bomberos, Policía Federal u otras Fuerzas de Seguridad Nacionales.

²¹⁸ Esta es una red de vecinos que incorpora numerosos actores al esquema de prevención del delito administrativo. Por ejemplo, en Junio de 2004 cuando se registró un aumento de la intrusión de edificios a elevada altura, el Programa Senderos Seguros incorporó a los encargados y trabajadores de la propiedad horizontal a la red ya establecida para que expusieran su conocimiento dada por la inserción y el reconocimiento social en el barrio, a fin de que ello terminase siendo reproducido en 18 talleres destinado para lo vecinos para la prevención de la modalidad delictiva señalada.

²¹⁹ Los Senderos Seguros son: Balvanera, Chacarita, Constitución I, Constitución II, Liniers Norte, Núñez, Plaza A. del Valle, Plaza, Williams, San Cristóbal, Villa Urquiza, Caballito I, Palermo, Plaza Guadalupe, Barracas, Monseñor de Andrea, Monte Castro y Barrio Naón.

²²⁰ Entre los años 2008 y 2009 se designaron 400 guardianes de plaza en 109 espacios verdes, se optimizaron más de 100.000 luminarias; y se realizaron 221.000 intervenciones (desrame, cortes de raíces y extracciones) en los árboles de la Ciudad.

Dentro de las tácticas sociales encontramos que el Gobierno de la Ciudad desarrolla 22 programas para que niños y adolescentes tengan una opción mejor a la vida en la calle y les permita la reinserción escolar y laboral, así como la promoción del deporte, el arte y la ciencia y tecnología. De esta forma, se procura reducir la vulnerabilidad social, incidiendo en algunas de las causas de la criminalidad a partir de incentivar, de diversas formas, el desarrollo social. Dichas acciones estatales están especialmente enfocadas a jóvenes entre 16 y 30 años. Con actividades que van desde la capacitación en oficios hasta la conformación de la Orquesta Juvenil, se espera que los jóvenes beneficiarios de los programas mencionados incorporen herramientas para su desarrollo individual y social, a fin de reinsertarse en la escuela o en el mercado laboral, y ello conlleve a la reducción de sus conductas violentas y/o delictivas.

iii) Tácticas comunitarias

El Gobierno porteño desde 1998 emplea tácticas comunitarias de prevención del delito. Para el GCBA la comunidad es un actor relevante al momento de diseñar e implementar políticas de seguridad. A fines de los años 90's existieron los Consejos de Prevención de la Violencia y el Delito: organismos independientes que se encargaron de elaborar tentativas políticas de prevención de delitos, que luego eran informadas a la comisaría del barrio y permitían construir una cadena solidaria entre los vecinos para denunciar actos sospechosos antes de que puedan devenir en delitos. Hoy los Consejos fueron reemplazados por dos programas más amplios: el Sistema de Información para la Prevención Comunitaria del Delito y la Violencia (SIPREC) y los Foros Vecinales.

La Ley 2593 creó el Sistema de Información para la Prevención Comunitaria del Delito y la Violencia (SIPREC) mediante el cual el GCBA recaba información cuantitativa y cualitativa sobre delitos y situaciones de violencia ocurridos en el territorio porteño que proporcionan directamente por los vecinos, sea o no a través de las denuncias a las fuerzas de seguridad y/o al Ministerio Público porteño. De esta manera, el Sistema permite obtener información sobre las modalidades delictivas de cada barrio a través de los datos aportados por los vecinos, a fin de realizar un seguimiento de dichas actividades ilícitas, elaborar las

acciones preventivas gubernamentales e informar las mismas a los vecinos en reuniones periódicas.

Por su parte, la Ley 2894 de Seguridad Pública de la Ciudad de Buenos Aires, creó los Foros de Seguridad Pública (FOSEP) como instancias de participación comunitaria en que las autoridades y la sociedad civil colaboran entre sí como ámbito ideal para recibir las demandas civiles y formular las propuestas pertinentes en materia de seguridad. Para complementar el sistema ideado por la ley mentada, la Legislatura sancionó la Ley 3.267 regulando la integración y funcionamiento de los FOSEP. En cada comuna habría un FOSEP integrado por organizaciones de la sociedad civil, un representante de la Junta Comunal, un representante de las fuerzas de Seguridad y un representante del Ministerio de Justicia. Sin perjuicio de ello, los vecinos – a título individual- podrían participar presentando iniciativas, reclamos o peticiones por escrito; participando de los talleres y seminarios que el FOSEP lleve adelante; o bien asistiendo a la reunión plenaria trimestral de cada Foro.

Entre las funciones de los FOSEP se encontrarían participar en el diseño y elaboración del Plan General de Seguridad Pública, a través de la formulación de sugerencias o propuestas para la prevención social, policial o situacional del delito, así como la evaluación de las políticas de seguridad y la intervención policial en general; y colaborar en los asuntos vinculados a la seguridad pública comunal, en la forma y con los alcances que determine la reglamentación. El objetivo final estos foros –tal como lo señala el Ministro Montenegro- es que permita integrar al agente policial de vuelta a la comunidad, para que los vecinos entiendan que el policía también forma parte del barrio donde se desenvuelve y le reconozca a éste como un sujeto próximo en el cual depositar el cuidado de su persona y bienes más preciados.

Actualmente la Ley de reglamentación de los FOSEP fue parcialmente vetada por el Jefe de Gobierno²²¹ por entender que la misma disponía el cogobierno de la seguridad pública a la

²²¹ El Decreto N° 5/10 vetó parcialmente los artículos 3° “Los FOSEP promueven la efectiva participación comunitaria en la elaboración, diseño, evaluación y seguimiento de las políticas públicas de seguridad” y 7° inciso a) “Participar en el diseño y elaboración del Plan General de Seguridad Pública” del proyecto de Ley 3.267 por entender que colisionaban con el Artículo 11 de la Ley 289 que establece que el Jefe de Gobierno

comunidad, resultando incompatible con las funciones que de índole exclusivo detenta el Ministerio de Justicia y Seguridad porteño, especialmente lo que refiere al Plan General de Seguridad Pública. Sin perjuicio de ello, nada obsta a la participación de la comunidad por los restantes canales que la misma ley determina y que no fueron observados por el Poder Ejecutivo. El veto parcial aún aguarda el análisis posterior de la Legislatura de la Ciudad²²².

Finalmente, dentro de la estructura del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad de Buenos Aires, se encuentra el Comité de Prensa y Comunicación (CPyC)²²³. El CPyC es un órgano presidido por el Ministro de Justicia y Seguridad e integrado por los Subsecretarios de Seguridad Urbana, de Justicia, de Emergencias y de Administración de la Policía Metropolitana; por el Jefe de Policía Metropolitana, el Rector del Instituto Superior de Seguridad Pública y el Auditor Externo Policial. Este Comité tiene por objeto “centralizar y homogeneizar la información que se comunique a la ciudadanía, asegurando la transparencia y la calidad de la misma, y asesorar al Ministro de Justicia y Seguridad sobre los objetivos y acciones de política comunicacional del Ministerio y de la Policía Metropolitana, en el marco de las estrategias de la Secretaría de Comunicación Social del GCBA”. De esta manera, se reconoce la importancia de los medios de comunicación en las políticas públicas de seguridad. Para ello, potenciar el intercambio de información entre los medios y los funcionarios de seguridad, se desarrolló “Pronto BAIRES”, un equipo de profesionales de la comunicación que tiene como objetivo responder de manera rápida y eficiente a la demanda de información por parte de los medios de prensa. Para ello, Pronto BAIRES acompaña la actuación de personal de emergencias y de seguridad cuando se trata de hechos relevantes desde el punto de vista social y comunicacional, obteniendo información privilegiada fehaciente y exclusiva

debe formular y presentar anualmente a la Legislatura de la Ciudad, el Plan General de Seguridad Pública, función que por la misma norma última (Artículo 12 inciso a) delegó exclusivamente en el Ministro de Justicia y Seguridad.

²²² El artículo 88 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires determina que el Poder Ejecutivo puede vetar parcialmente un proyecto de ley, en cuyo caso el proyecto vuelve íntegramente a la Legislatura, pudiendo ésta aceptar el veto con la misma mayoría requerida para su sanción o insistir en el proyecto original con mayoría de dos tercios del cuerpo. El problema de esta disposición es que no establece plazos para que esto ocurra, pudiendo quedar sus

²²³ El Comité de Prensa y Comunicación fue creado el 23 de Diciembre de 2010 mediante el dictado de la Resolución N° 1034/GCABA/MJYSGC/10.

brindada por fuentes oficiales acreditadas, que luego distribuye entre todos los medios de comunicación que la requieran. Ello garantiza que la prensa reciba un material calificado y veraz, al tiempo que incrementa su caudal informativo y optimiza recursos y esfuerzos.

b) Gestión policial de la seguridad pública porteña

El Gobierno de la Ciudad, a causa de la limitación impuesta en 1995 por la LGIN en su artículo 7º, no pudo crear su propia fuerza de seguridad, a pesar de que así lo prescribía su propia Carta Magna. Sin perjuicio de ello, en el año 2000 la Ciudad de Buenos Aires adhirió²²⁴ al Plan Nacional de Prevención de Delito Urbano desarrollado por el Ministerio del Interior y de Justicia y de Derechos Humanos de la Nación²²⁵, a fin de poder dar instrucciones a la Policía Federal en el ámbito porteño y así co-ayudar a la provisión de seguridad en la Ciudad. De esta manera se complementaron las actividades que venían desarrollando la Administración local en materia de prevención de delito, en fuerte colaboración con la comunidad, junto a la Policía Federal y a otros organismos responsables de la protección y seguridad de los porteños. En el mismo sentido, el Gobierno de la Ciudad prestó su conformidad²²⁶ –en todos sus términos- a la Ley Nacional N° 24.059 de Seguridad Interior, creando en consecuencia, el Consejo Metropolitano de Complementación para la Seguridad Interior, establecido en la misma norma.

En términos operativos, las declaraciones de adhesión mencionadas devinieron en numerosas oportunidades en las que el Gobierno de la Ciudad –sin dejar tener una doble intencionalidad a fin de persuadir a la fuerza policial nacional de que se traspase bajo su jurisdicción- dispuso fondos de su propio presupuesto para invertir en mejoras salariales,

²²⁴ El Gobierno de la Ciudad adhirió mediante un convenio celebrado el 2 de Noviembre de 2000 entre el Jefe de Gobierno de la Ciudad y el Ministerio del Interior de la Nación y ratificado el 11 de Enero de 2002 mediante la sanción de la Legislatura porteña de la Ley 717.

²²⁵ El Plan Nacional de Prevención del Delito Urbano fue elaborado por los Ministerios del Interior y de Justicia y Derechos Humanos de la Nación mediante el dictado de la Resolución Interministerial del 15 de agosto de 2000 (Resolución N° 56 del Ministerio del Interior y Resolución N° 768 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos).

²²⁶ La Ciudad de Buenos Aires adhirió a la Ley Nacional 24.059 de Seguridad Interior mediante la sanción de la Ley 344 el 5 de Mayo de 2000.

infraestructura y tecnología para la Superintendencia de Seguridad Metropolitana de la Policía Federal.

Asimismo, en el año 2004 en un intento primigenio de contar con un cuerpo policial propio, y a pesar de la vigencia de las limitaciones legales antes señaladas, el Gobierno porteño creó la Guardia Urbana. Un cuerpo de custodia –sin estatus policial- con facultades para intervenir en diferentes conflictos urbanos, con el objetivo de desarrollar acciones de prevención, disuasión, persuasión y mediación, así como la promoción de promover comportamientos sociales que garanticen la seguridad, y la integridad de los bienes públicos. En resumen, la Guardia Urbana desarrollaría tareas de *policiamiento preventivo*, velando por la seguridad vial y la prevención del delito mediante el cuidado del espacio público, coordinando con la Policía Federal cuando fuera necesario. Tal como surge de sus funciones, esta fue una táctica preventiva situacional.

Las atribuciones de este cuerpo administrativo fueron, tras la sanción de la Ley 26.288 –y la consiguiente autorización para que Buenos Aires tuviera su propia policía-, redistribuidas en dos nuevos cuerpos de seguridad porteña: el Cuerpo de Agentes de Control de Tránsito y Transporte y la Policía Metropolitana.

En Febrero del año 2008 se creó Cuerpo de Agentes de Control de Tránsito y Transporte²²⁷ y comenzó a operar en las esquinas de mayor riesgo de la Ciudad de Buenos Aires. Estos agentes, que actualmente superan los 1.100, trabajan en colaboración con la Policía Federal y Policía Metropolitana para el control y prevención de siniestros viales.

A su vez, con la sanción de la Ley de Seguridad Pública de la Ciudad de Buenos Aires, la Legislatura porteña creó la Policía Metropolitana (PM), primer cuerpo policial porteño, que tomaría a su cargo la mayoría de las tareas de *policiamiento preventivo*. La PM tiene jurisdicción, según el artículo 33 de dicha ley, para, por un lado, la prevención de delitos, contravenciones y faltas, así como el actuar como auxiliar del Cuerpo de Tránsito; y por otro, perseguir e investigar todos los delitos, contravenciones y faltas de jurisdicción del Poder Judicial de la Ciudad –que veremos más adelante-, así como actuar como auxiliar de

²²⁷ Creado por Decreto 94/08 del Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

este último. La PM depende jerárquica y funcionalmente del Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a través del Ministerio de Justicia y Seguridad, y su conducción está un Jefe y un Sub Jefe. Ambos son designados por el titular del Poder Ejecutivo porteño. Internamente, cuenta con cuatro Superintendencias: de Seguridad, de Investigaciones, de Comunicaciones y de Planificación.

La Policía Metropolitana es un cuerpo en formación, diseñado e implementado como una política a largo plazo. Actualmente cuenta con 2.200 efectivos desplegado en 3 comunas²²⁸ y cubren el 24,95% del territorio porteño. El GCBA planifica avanzar dos comunas por año hasta llegar a 15.000 agentes propios –formados en el Instituto Superior de Seguridad Pública - en las 15 comunas porteñas a finales de 2017. El Ministro de Justicia y Seguridad de Buenos Aires, Guillermo Montenegro, nos remarca que para ello sea posible, sin que haya duplicidad de fondos deberá, o bien el gobierno nacional transferir las partidas correspondientes a la funciones de seguridad federal metropolitana en el ámbito porteño; o ajustar la cuota de coparticipación de la Ciudad de Buenos Aires, actualmente establecida en el 1,4%. El Dr. Montenegro nos ilustra que las grandes Administraciones del mundo – con características similares a la porteña- requieren una inversión pública en materia de seguridad que ronde el 5% de su presupuesto. Actualmente, la misma es del 3,23% (2011).

Finalmente, analizando el desempeño de los cuerpos policiales como auxiliares de la Justicia, observamos que la Ciudad de Buenos Aires –que actualmente tiene competencia en la investigación y juzgamiento de más de 80 figuras penales- creó, por Ley 2.896, el Cuerpo de Investigaciones Judiciales (CIJ) como organismo especializado que cuya la misión es cumplir funciones de policía judicial en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, auxiliando y asistiendo a los fiscales en el esclarecimiento de delitos.

La actividad que desarrolla la policía judicial constituye una herramienta estratégica para el Ministerio Público Fiscal, pues está orientada a elevar la calidad de las investigaciones de los hechos, a través del desarrollo de tareas de *policiamiento complejo*.

²²⁸ La Policía Metropolitana presta funciones en las Comunas 4 (La Boca, Barracas, Parque Patricios y Pompeya), 12 (Villa Pueyrredón, Villa Urquiza, Coghlan y Saavedra) y 15 (Villa Ortúzar, Chacarita, Villa Crespo, Paternal, Agronomía y Parque Chas).

El CIJ depende funcional y jerárquicamente de la Fiscalía General de la Ciudad, parte del Ministerio Público Fiscal (MPF), creado por el artículo 126 de la Constitución porteña. El MPF, es el nexo que existe entre la gestión policial y la gestión judicial de la seguridad pública. En la Ciudad de Buenos Aires este órgano extra poder tiene autonomía funcional y autarquía dentro del Poder Judicial. Está conformado por una Fiscalía General, una Defensoría General y un Asesoría General de Incapaces, quienes ejercen sus funciones ante el Tribunal Superior de Justicia y por los demás funcionarios que de ellos dependen. Entre sus funciones, según la Ley 1.903, se encuentran velar por la normal prestación del servicio de justicia y procurar ante los tribunales de la Ciudad la satisfacción del interés social; mediante la investigación de las contravenciones y delitos cuya competencia fue transferida a la Ciudad; formular su acusación ante los jueces y proponer soluciones alternativas a los conflictos.

c) Gestión judicial de la seguridad pública porteña

Las funciones jurisdiccionales que la Constitución Nacional le otorgase a la Ciudad de Buenos Aires, según el nuevo artículo 129, marcan la nota distintiva de su autonomía respecto de la que la Carta Magna y la Corte Suprema de Justicia de la Nación le reconociesen a los municipios argentinos. Asimismo, este elemento diferenciador fue el que llevó a doctrinarios a considerar a la Ciudad porteña como entidad sui generis, una Ciudad-Estado y hasta incluso una provincia urbana, como vimos en el capítulo anterior.

Durante el debate de la LGIN, el bloque mayoritario del PJ impuso que las competencias de la justicia nacional se mantuviesen en la órbita nacional –tal como ocurría previo a la autonomía porteña- agregando las facultades judiciales de la Ciudad en materia de vecindad, contravencional y de faltas, contencioso-administrativa y tributaria locales. La oposición nacional por su parte, propuso la transferencia de la justicia ordinaria a manos de la Ciudad, equiparando al régimen vigente que opera en el resto de las provincias, y manteniendo sólo aquellas competencias de índole federal. El argumento no sólo se basa en

la alteración de la igualdad jurídica entre las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, sino que además, demostraban la falta de un interés nacional concreto en determinadas competencias judiciales que tenían a su cargo jueces nacionales y que sólo involucraban a porteños. Pero como ya señalamos, el bloque del PJ utilizó carácter de actor de veto partidario para lograr imponer su propuesta, mantener el status quo judicial, y limitar las competencias porteñas a cuestiones de vecindad y tributaria-administrativas.

Aun así, el gobierno nacional celebró con el Gobierno de la Ciudad dos convenios de transferencia de competencias penales, en el marco de lo dispuesto por el artículo 6° de la LGIN, morigerando las limitaciones impuestas por la Ley Cafiero y abogando por la autonomía plena (Anmirato & Mántaras, 2008). El primero de ellos fue celebrado el 7 de Diciembre de 2000, entre el Presidente de la Nación, Fernando De la Rúa, y el entonces Jefe de Gobierno, Aníbal Ibarra, por el cual se dispuso que los hechos de tenencia y portación de armas de uso civil, cometidos en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires, serían investigados por el Ministerio Público Fiscal de la Ciudad y juzgados por sus jueces competentes, conforme los procedimientos legales vigentes. Este primer hito abrió la puerta para el traspaso progresivo de competencias penales:

Los signatarios dispusieron, asimismo, que en el futuro acordarían directamente las modalidades específicas de transferencia de la actual justicia correccional, como también el traspaso de las facultades de investigación de los restantes delitos ordinarios al Ministerio Público local (...) Y se previó aplicar el mismo procedimiento para los restantes acuerdos de traspaso de servicios judiciales (Anmirato y Mántaras, 2008).

El segundo convenio, firmado el 1° de Junio de 2004, por el Presidente de la Nación, Néstor Kirchner, y el Jefe de Gobierno, Aníbal Ibarra, estableció que pasarían a ser juzgados por los jueces porteños los delitos de lesiones en riña, abandono de personas, exhibiciones obscenas, matrimonios ilegales, amenazas, violación de domicilio, usurpación, daños, ejercicio ilegal de la medicina, omisión de auxilio, malos tratos contra animales y actos discriminatorios. El mismo se complementó con un convenio de cooperación mutua

firmado por los ministros del área de Justicia de ambos gobiernos para la asistencia en el manejo de información penal –Registro Nacional de Reincidencia- y el traslado y custodia de detenidos – Servicio Penitenciario Federal-.

En una tercera instancia, el Congreso Nacional, mediante la sanción de la Ley 26.702, amplió el ámbito de competencia penales de la Justicia porteña, al transferir la jurisdicción sobre más de 70 delitos. Los figuras penales comprendidas fueron las siguientes: lesiones, duelo, abuso de armas, violación de domicilio, incendio y otros estragos, tenencia, portación y provisión de armas de guerra de uso civil condicional -con excepción de los casos en que el delito aparezca cometido por un funcionario público federal o sea conexo con un delito federal-, impedimento u obstrucción de contacto, penalización de actos discriminatorios, delitos y contravenciones en el deporte y en espectáculos deportivos, atentado y resistencia contra la autoridad, falsa denuncia de delitos cuya competencia se encuentre transferida a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, usurpación de autoridad, títulos u honores, abuso de autoridad y violación de los deberes de los funcionarios públicos, violación de sellos y documentos, cohecho y tráfico de influencias, malversación de caudales públicos, negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas, exacciones ilegales, enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados, prevaricato, denegación y retardo de justicia, falso testimonio, evasión y quebrantamiento de pena, falsificación de sellos, timbres y marcas, falsificación de documentos, delitos de los funcionarios públicos contra la libertad individual, siempre que fuera cometido por un miembro de los poderes públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, delitos contra la libertad de trabajo y asociación, estafa procesal acaecida en procesos judiciales tramitados ante los tribunales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, defraudación, siempre que el hecho se cometiere contra la Administración Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, delito contra la seguridad del tránsito, desarmado de autos sin autorización, los delitos vinculados a la profilaxis, y los delitos vinculados a estupefacientes y al suministro infiel e irregular de medicamentos.

Las dos primeras transferencias, al ser por vía de convenio, requirieron la ratificación expresa del Congreso Nacional y de la Legislatura porteña para entrar en vigencia. La

Legislatura siempre fue el primero de ambos poderes legislativos en dar el visto bueno a dichos acuerdos ejecutivos. Mientras que el Congreso, a pesar de terminar dando su aprobación, fue reticente en el tiempo: en promedio el Congreso de la Nación tardó 20 meses más que la Legislatura²²⁹. En cambio, la última transferencia planteó un novedoso esquema institucional, puesto que, al no ser por vía del convenio, sino mediante el dictado de una ley, sólo se requiere la ratificación de la Legislatura local para que ésta entre en vigencia.

La reticencia del gobierno nacional en ratificar los dos primeros convenios, no fue el único aspecto en los que éste muestra atraso o incumplimiento. Las transferencias de las mencionadas figuras delictivas debieron ser acompañadas con los correspondientes fondos, tal como lo disponían los mismos acuerdos y el artículo 75 inciso 2º de la Constitución Nacional. Pero ello no fue así. El gobierno nacional al presente adeuda \$165.778.855,79²³⁰ por los servicios de justicia transferidos en las primeras dos oportunidades, lo que representa un 102% del total de fondos que el Gobierno de la Ciudad destina anualmente al nuevo Fuero Penal, Contravencional y de Faltas²³¹. El Ministro de Justicia y Seguridad de la Ciudad de Buenos Aires, Guillermo Montenegro, deja asentado su descreimiento referido al cumplimiento de la obligación contraída por el Estado nacional, basado en la siguiente circunstancia: para que las partidas presupuestarias sean transferidas, primero resulta necesario acordar una liquidación de los gastos que las nuevas competencias demandarán. Para ello, el Ministro fue designado como representante del Gobierno de la Ciudad; pero aún se aguarda la consecuente designación del mandatario por el gobierno nacional. Finalmente, remarca la importancia del asunto, puesto que –a diferencia de los anteriores– en el tercer traspaso de competencias, la complejidad de los delitos incluidos, requerirá

²²⁹ La Legislatura porteña sancionó las Leyes 597 (31/05/2001) y 2.257 (14/12/2006) ratificando el primer y segundo convenio de transferencias respectivamente. Mientras que el Congreso Nacional lo hizo mediante la sanción de las Leyes 25.752 (02/07/2003) y 26.357 (31/03/2008) en cada uno de los casos.

²³⁰ La cifra es calculada a Agosto de 2010 sin incluir los intereses por mora.

²³¹ Según datos del la Ley 3753 de Presupuesto 2011 de la Ciudad de Buenos Aires, el gobierno porteño destina \$80.977.174 para la investigación de delitos, faltas y contribuciones en el Ministerio Público Fiscal y otros \$81.549.958 para el funcionamiento del Fuero Penal, Contravencional y de Faltas.

contar con recursos humanos e infraestructuras especializados en la persecución y juzgamiento de tales figuras delictivas.

Se podrían esbozar diversas hipótesis de porqué los fondos nunca fueron transferidos, pero ello claramente excede el objetivo del presente trabajo. En cambio podemos señalar como dato objetivo que los convenios nunca fueron ratificados durante el gobierno de los mandatarios signatarios.

Actualmente, y a pesar de la falta de los recursos transferidos, el Fuero Penal, Contravencional y de Faltas está compuesto por 31 Juzgados de Primera Instancia, 12 Fiscalías –incluyendo dos Fiscalías de Cámara y 1 Fiscal General Adjunto-, 8 Defensorías y 2 Asesorías Tutelares.

En miras a la descripción analítica realizada sobre las diferentes formas en las que el Gobierno de la Ciudad gestiona la seguridad pública, así como se interrelaciona con los diversos actores que interactúan en una política pública de dicha temática podemos concluir por numerosas razones que el traspaso de la Policía Federal no es condición sine qua non para el diseño e implementación de una política pública integral de seguridad. Primero, el refuerzo de efectivos policiales sólo incidiría en la gestión policial de la seguridad, en incluso, parcialmente en la judicial, pero no afectaría la administrativa. Segundo, con el crecimiento paulatino de la Policía Metropolitana –hasta alcanzar los 15.000 efectivos- la necesidad del traspaso no sería prioritaria. Aún así, restan dos aspectos esenciales, incluso tras alcanzar el número de efectivos policiales propios, para que la política sea integral y efectiva. Para el primer objetivo, aún resta transferir la jurisdicción sobre algunos delitos penales para que la Justicia penal porteña tenga plena competencia en el área. Para la segunda meta, se requiere de inversión pública sustentable para el desarrollo de una efectiva política de seguridad, pudiendo ser por mecanismos de autofinanciamiento, o como seguramente ocurra, en un futuro debate jurídico-político por la cuota de coparticipación porteña.



Universidad de
San Andrés

CONCLUSIONES

La autonomía de gobierno que la reforma de la Constitución Nacional le otorgase a la Ciudad de Buenos Aires inició un debate sobre las cualidades de dicha autonomía que dista de estar inconcluso. Principalmente por dos razones: primero, la Carta Magna delegó en el Congreso Nacional –por excepción- la definición material del nuevo estatus porteño. Segundo, porque los acuerdos políticos – especialmente el Pacto de Olivos- que dieron origen a la mentada reforma tuvieron un alto componente de coyunturalismo. Incluso los juristas, prestigiosos maestros de las teorías y los conceptos jurídicos, aún procuran encontrar una acepción propia para la autonomía porteña.

La responsabilidad política que pesó sobre el Partido Justicialista, oficialismo nacional, y sobre la Unión Cívica Radical, oposición nacional y primera opción electoral porteña, nos permitió inferir –que al igual que en el Pacto de Olivos- el consenso político entre ambas fuerzas primaría al momento de sancionar la Ley de Garantía de Intereses Nacionales para definir de manera conjunta el contenido de la autonomía porteña. Pero ello no fue así. El Partido Justicialista, con amplia mayoría parlamentaria en ambas Cámaras, evitando resignar su cuota de poder en el territorio capitalino, evitó consensuar la letra de la Ley de Garantías, a fin de mantener el status quo previo a la reforma y reducir la autonomía porteña a la mínima expresión constitucional posible.

De esta manera las facultades constitucionales de administración, legislación y jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires encontraron, desde su génesis, grandes limitaciones para su pleno ejercicio. Pero todas ellas fueron constitucionales según lo expresara la Corte Suprema de Justicia de la Nación en su precedente jurisprudencial “Gauna” y sus fallos concordantes. Sin embargo, el control de constitucionalidad no fue el único modo en que el Alto Tribunal pudo haber incidido sobre los poderes constituidos, sino también a través de la interpretación de los poderes constituyentes. En el caso que nos ocupa, la interpretación constitucional no tuvo incidencia directa sobre el gobierno autónomo porteño. La Corte Suprema sólo se limitó a señalar que la Ciudad de Buenos Aires no estaba jurídicamente

equiparada a una provincia de la República. Existen señales de cambio en dicho criterio jurisprudencial, pero aún transitan en el camino de las minorías.

Entonces podemos afirmar que en una primera instancia los actores –partidarios e institucionales- con capacidad normativa de conceptualizar la autonomía porteña no lo hicieron sino por excepción: ya sea definiendo los intereses de la Nación en la Ciudad; sea planteando las notas distintivas que diferencian el mentado estatus con las categorías federales existentes, determinando de esta manera el estricto carácter sui generis de dicha autonomía.

Entre los diferentes aspectos que componen el debate por la autonomía porteña, las funciones de seguridad de la Ciudad de Buenos Aires es, sin duda, uno de los más álgidos. La complejidad se vincula con la propia evolución del concepto de *seguridad* y la gestión pública en torno a ella. Los doctrinarios del Derecho concuerdan en que la competencia para el uso legítimo de la coacción es un carácter inalienable de la personalidad del Estado –cualquiera sea su rango- dentro del sistema federal argentino. La seguridad, como un concepto alternativo al orden, y entendida como la defensa y protección de los derechos y libertades de la comunidad, es una facultad concurrente –propia del poder de policía- entre la Nación y los gobiernos locales: provincias y municipios. ¿Fue ésta la interpretación que sostuvo el Congreso Nacional y los jueces nacionales? No. Dicha negativa se sustentó en diversos motivos. Primero, el concepto mismo de *seguridad*, utilizado por los legisladores nacionales y ausente en los fallos de la Justicia nacional, no se condijo con la moderna acepción que mencionamos anteriormente. La *seguridad* fue comprendida por dichos actores como un concepto correlativo al *orden* cuya titularidad detentaba exclusivamente los cuerpos policiales, haciendo foco casi exclusivamente, en la faz represiva del delito. Asimismo, dicho bagaje conceptual –compartido por las mayorías parlamentarias- fue funcional a la presión que la Policía Federal Argentina –cuerpo titular de la protección de bienes y personas en el ámbito porteño- hiciese para mantener, en este caso también, el status quo previo a la reforma constitucional. De esta manera, se sancionó una norma –la LGIN- que no sólo negase al Gobierno de la Ciudad cualquier tipo de intervención en la

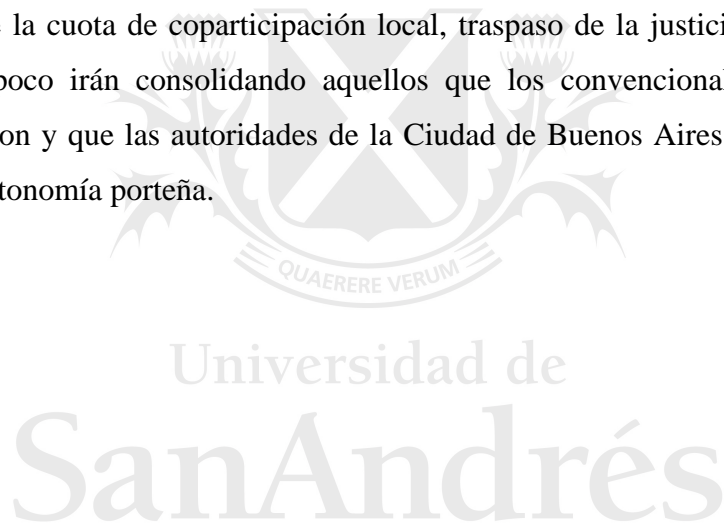
producción de seguridad pública, sino que también le prohibiese crear su propio cuerpo policial.

A pesar de los límites impuestos por el gobierno nacional al poder constituido porteño, éste último, al ampliar la visión existente sobre la *seguridad*, expandió sus facultades. Específicamente, implementó numerosas acciones de gobierno tendientes a la prevención de delito. A la vez que utilizó su propia representación política en el Congreso Nacional para presionar a las mayorías parlamentarias gobernantes a fin de cambiar el status quo vigente, y así obtener el traspaso de la Policía Federal o habilitar la creación de la propia policía porteña. De esta manera, los argumentos esgrimidos por el gobierno nacional y el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires permitieron inferir que el conflicto suscitado era estrictamente a causa de los antagonismos político-partidarios que enfrentaban a dichas Administraciones. Sin embargo, la falsedad de tal enunciado se probaría cuando en dos oportunidades, desde la constitución del gobierno autónomo porteño, cuando las fuerzas políticas que gobernaron a la Ciudad y a la Nación de forma simultánea pertenecieron al mismo partido político, sin haber logrado mayores avances en la autonomía porteña para el diseño e implementación de una política pública integral de seguridad.

Justamente, fue la llegada de un gobierno porteño, con marcado signo opositor al nacional, el que generase la presión suficiente en la opinión pública, para que el Congreso de la Nación –controlado por este último–, al menos, reformase la LGIN, levantando la prohibición que pesara sobre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para crear su propia policía. A la vez que le planteara el desafío de proveer seguridad pública acorde a las necesidades de los porteños sin contar con el efectivo traspaso de la Policía Federal Argentina, la única solución propuesta hasta entonces para la implementación de políticas de represión del delito en la Ciudad. Entonces un nuevo interrogante se nos planteó: a partir de la reforma señalada ¿Contaría el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires con los medios necesarios para desarrollar una política pública integral de seguridad? ¿O el traspaso de los efectivos federales todavía sería una necesidad latente? El gobierno porteño lleva años implementando acciones administrativas, policiales y judiciales –que involucran a la comunidad y demás actores sociales– que le permite gestionar la seguridad pública con una

visión integral. Ello, por un lado, permite que la resistencia corporativa de la Policía Federal Argentina al traspaso de jurisdicción –según el Ministro de Justicia y Seguridad porteño- hoy sea menos fuerte en sus bajos estamentos. Sin dejar de omitir, el costo político-funcional que representa recibir una fuerza policial con sus propias reglas – formales e informales- de actuación. Por otro, le garantiza a la Ciudad de Buenos Aires que con sólo el crecimiento paulatino de su fuerza de seguridad –la Policía Metropolitana- podrá ejercer autónomamente la protección de los porteños sin tener que recurrir a la fuerza federal. Pudiendo de esta manera lograr finalmente la tan ansiada autonomía para el diseño e implementación de una política pública integral de seguridad.

Claro está, que dicho escenario sólo será el punto de partida para otros debates venideros – reformulación de la cuota de coparticipación local, traspaso de la justicia penal ordinaria, etc.- y que de poco irán consolidando aquellos que los convencionales constituyentes alguna vez soñaron y que las autoridades de la Ciudad de Buenos Aires juraron defender: una verdadera autonomía porteña.



BIBLIOGRAFÍA

Documentos, artículos, libros y ponencias

ALBERDI, Juan Bautista. 1913. Bases y puntos de partida para la constitución del gobierno de la república Argentina. (Bases). Buenos Aires: El Ateneo.

AMAYA, Jorge A. 2004. Buenos Aires: ¿Autonomía o desencanto? Buenos Aires: EDIAR.

AMMIRATO, Aurelio y Mántaras, Pablo. 2008. Buenos Aires, ¿ciudad autónoma? Nuevas reflexiones a más de diez años de la sanción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: RAP.

BACIGALUPO, Enrique. 1999. Derecho Penal: Parte General. Buenos Aires: Editorial Hammurabi.

BADENI, Gregorio. 1996. El futuro normativo de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: El Derecho.

BARCESAT, Eduardo. 1996. Sobre la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: El Derecho.

BARRA, Rodolfo C. 1998. Buenos Aires: el estatuto organizativo no es Constitución. Buenos Aires: El Derecho.

BIDART CAMPOS, Germán J. 1996. Manual de la Constitución reformada. -- Buenos Aires: EDIAR.

BINDER, Alberto. 2009. El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual en Kessler, Gabriel (comp.) Seguridad y Ciudadanía: Nuevos paradigmas y políticas públicas. Buenos Aires: Edhasa.

BRODEUR, Jean-Paul. 2003. Les visages de la police: pratiques et perceptions. Montreal: Les Presses de l'Université de Montréal.

BURZACO, Eugenio, Diego Gorgal y Germán Garavano. 2004. Mano Justa. Una reflexión sobre la inseguridad pública y una propuesta para superar la crisis. Buenos Aires: El Ateneo.

CALANDRINO, Alberto A. y Guillermo A. Calandrino. 1998. Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires: implicancias jurídicas. Buenos Aires: La Ley.

CASSAGNE, Juan Carlos. 2002. Derecho Administrativo. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales). 2004. Políticas de seguridad ciudadana y justicia penal. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

CREO BAY, Horacio D. 1995. Autonomía y gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: Editorial Astrea.

CREO BAY, Horacio D. 1994. Nuevo régimen jurídico institucional de la ciudad de Buenos Aires: La Ley.

CREUS, Carlos. 1999. Derecho Penal: Parte Especial. Buenos Aires: Editorial Astrea.

D'ORS, Álvaro. 1981. Autarquía y autonomía. Buenos Aires: La Ley.

DE RIZ, Liliana. 1995. Las elecciones en Argentina de 1991 a 1995, Trabajo presentado en el VII Curso Interamericano de Elecciones, 29 de nov. - 2 de dic., San José.

DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. 2006. Buenos Aires: Ciudad Argentina.

DROMI, Roberto y Luciano, Parejo Alfonso. 2001. Seguridad Pública y Derecho Administrativo. Madrid: Ciudad Argentina.

DURANTE, Alfredo L. 2005. Policía, poder de policía y poder de la policía. Buenos Aires: La Ley.

EISSA, Sergio, Leandro Gorgal y Karina Tedeschi. 2006. Hacia una política integral de seguridad: consensos y disensos. Buenos Aires: Prometeo Libros.

EKMEKDJIAN, Miguel Ángel. 1997. Manual de la Constitución argentina. Buenos Aires: Depalma.

ESTEVEZ, Eduardo. 2000. Reforma del sistema de seguridad pública e investigaciones judiciales: tres experiencias en la Argentina. Buenos Aires.

FRÍAS, Pedro J. 1985. Autonomía y dependencias en las provincias en Derecho Público Provincial. Frías, Pedro (comp.). Buenos Aires: Depalma.

GELLI, María Angélica. 1997. La Constitución Estatuyente de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: La Ley.

GIL, Octavio. 1928. Autonomía provincial, historia y concepto constitucional. Buenos Aires: J. Menéndez.

GORGAL, Diego. 2005. Seguridad regional, seguridad interior y seguridad ciudadana. Seguridad y Defensa del Cono Sur. Buenos Aires: Ediciones Cono Sur.

HERNÁNDEZ, Antonio María. 1997. Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994. Buenos Aires: Depalma.

LATTES, Alfredo E., Gretel E. Andrada y Pablo Caviezel. 2010. Dinámica demográfica en Dinámica de una Ciudad (1810-2010). Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

LAVAZZA, María Victoria. 2004. La Corte Suprema confirma que la Ciudad de Buenos Aires no es una provincia. Buenos Aires: La Ley.

LINARES, Juan F. 1986. Derecho Administrativo. Buenos Aires: Editorial Astrea.

MARIENHOFF, Miguel S. La "autonomía" de la Ciudad de Buenos Aires y la Constitución Nacional de 1994. Buenos Aires: El Derecho.

MASNATTA, Héctor. 1996. La autonomía de la ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: La Ley.

NATALE, Alberto. 1995. Comentarios sobre la Constitución: la reforma de 1994. Buenos Aires: Depalma.

NOVARO, Marcos. 1999. El desafío de compartir el poder. Edición Impresa de La Nación del 26 de Septiembre de 1999. Buenos Aires.

OSZLACK, Oscar. 1982. Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina. Desarrollo Económico, v. 21, N° 84 (enero. Marzo).

OSZLAK, Oscar y Guillermo O'Donnell. 1984. Estado y Políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación, en Kliksberg Bernardo y Sulbrandt José (comps.), Para investigar la Administración Pública, Madrid: INAP.

OTTONELLO, Ricardo P. 1997. La ciudad de Buenos Aires como provincia urbana. Buenos Aires: La Ley.

PITA, María Victoria. 2007. Contravenciones en la ciudad de Buenos Aires. Prácticas institucionales, lógicas burocráticas y registro de información. Ponencia presentada en la VII Reunión de Antropología del Mercosur, 23 al 26 de Julio. Porto Alegre: UFRGD.

PUNTE, Roberto Antonio. 1995. La autonomía de Buenos Aires y la titularidad de las competencias no expresamente delegadas. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina.

QUIROGA LAVIÉ, Humberto. 1997. Constitución de la Nación Argentina comentada. Buenos Aires: Zavallá.

REIRIZ, María Graciela. 2008. El status jurídico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires: La Ley.

ROCA ROCA, Eduardo. 1990. Descentralización y autonomía en la Constitución. En Anales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Córdoba.

ROMERO, José Luis. 2004. Breve Historia de la Argentina. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

ROSATTI, Horacio D. 1987. Soberanía y autonomía. Trayectoria, crisis y porvenir de estas nociones. Buenos Aires: El Derecho.

ROSATTI, Horacio. 2001. La autonomía en la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: La Ley.

SAGÜÉS, Néstor Pedro. 2001. Elementos de Derecho Constitucional Buenos Aires: Astrea.

SAIN, Marcelo Fabián. 2003. Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

SAIN, Marcelo Fabián. 2008. El Leviatán Azul: Política y Policía en la Argentina. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

SANTIAGO (h), Alfonso. 2000. Actualidad en la jurisprudencia de derecho constitucional la Corte Suprema desde el pacto de Olivos hasta nuestros días - Principales fallos institucionales 1994-1999. Buenos Aires: La Ley.

SOSA, Ismael. 1957. Soberanía, Autonomía y Autarquía. REVISTA jurídica, N° 2, Facultad de Derecho y ciencias sociales. San Miguel de Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán.

SOZZO, Máximo. 2004. Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito en Dammer, Lucia (comp.). Seguridad Ciudadana, experiencias y desafíos. Valparaíso: Municipalidad de Valparaíso.

SPOTA, Alberto Antonio. 1998. Organización futura de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: La Ley.

TETTAMANTI DE RAMELLA, Adriana. 2000. Autonomía y autarquía. Estudios de Derecho Administrativo. Mendoza: Diké.

VANOSSI, Jorge R. 2001. La Ciudad de Buenos Aires. Condición jurídico-política peculiar de su régimen autónomo. Buenos Aires: Jurisprudencia Argentina.

VANOSSI, Jorge R. 1995. Régimen político de la Ciudad de Buenos Aires. La autonomía municipal y sus limitaciones. Controversias. Comunicación en la sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas del 14 de junio de 1995. Buenos Aires.

VANOSSI, Jorge R. 1996. Autonomía ... "Ma non troppo". Buenos Aires: Universidad Católica Argentina.

VICENT, Jorge. 1996. La Ciudad de Buenos Aires, ¿autonomía o autarquía? Buenos Aires:

El Derecho.

VICENTE, Jorge. 1995. La facultad de la Convención estatuyente de la Ciudad de Buenos Aires de declarar inconstitucional cualquier ley que cercene la autonomía de esta (acerca del proyecto Cafiero). Buenos Aires: El Derecho.

WALDMANN, Peter. 2003. ¿Protección o extorsión? Aproximación al perfil real de la policía en América Latina. Caracas: Nueva Sociedad.

ZAVALÍA, Clodomiro. S/f. Soberanía y autonomía. En Revista Facultad de Derecho de Buenos Aires. Buenos Aires.

ZBAR, Agustín. 2006. La Corte Suprema frente a la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: La Ley.

Base de datos

CEDOM – Dirección General Centro Documental de Información y Archivo Legislativo – Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires

Debates Parlamentarios – Dirección Información Parlamentaria – Honorable Cámara de Diputados de la Nación

InfoLEG – Centro de Documentación e Información – Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación

Secretaría de Jurisprudencia – Corte Suprema de Justicia de la Nación

Sitios Web

www.buenosaires.gob.ar

www.clarin.com.ar

www.diputados.gov.ar

www.lanacion.com.ar

www.metropolitana.gob.ar

www.seguridad.buenosaires.gob.ar

www.senado.gov.ar

www.tsjbaires.gov.ar