

# LOS PRIMEROS PASOS HACIA LA AUTONOMÍA

Este año 2016, la Ciudad de Buenos Aires celebra con justificado orgullo el 20º aniversario de su primera Constitución.

Por ello, la publicación del Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por Editorial Jusbaire, es una manera de rendir tributo a la labor de los convencionales que el 19 de julio de 1996 comenzaron a escribir el futuro de la autonomía porteña.

Las versiones taquigráficas de los debates de la Convención, que fueron incluidas en el Diario de Sesiones, dan fe de las deliberaciones del cuerpo, y son un sustento para la interpretación constitucional, al permitir el conocimiento de la intención, los fines y los objetivos que tuvo en mira el constituyente.<sup>1</sup>

A partir del trabajo de recopilación y revisión de estas actas, hemos decidido considerar en estas líneas introductorias, en primer lugar, dos temas que, a nuestro entender, marcaron el rumbo del texto constitucional de avanzada que desde hace casi dos décadas rige el Gobierno y el sistema de derechos y garantías de las mujeres y hombres que habitan en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: el ímpetu de la Convención Constituyente en defender su propia autonomía, para así definir las características del régimen de gobierno autónomo; y el propósito de que su tarea tenga en cuenta las inquietudes y propuestas de la sociedad, estableciendo canales abiertos de comunicación con aquella.

Seguidamente, nos referimos a algunas particularidades de la labor de la Convención Constituyente, y señalamos sucintas cuestiones de índole editorial vinculadas a la presente publicación del Diario de Sesiones.

## LA AUTONOMÍA DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE

Recuérdese que la reforma constitucional de 1994 le otorgó a la Ciudad de Buenos Aires un perfil distintivo y diferenciado de la Capital

---

1. TSJ, “Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado de Bs. As. s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad”, Expte. n° 18/99, sentencia de fecha 16 de septiembre de 1999.

Fallos: 333:633, 327:4241 y 331:1927, entre otros.

Federal, de las provincias y de los municipios en varias disposiciones.<sup>2</sup> En primer lugar, en el artículo 129 de la Constitución Nacional, al disponer que *“La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su Jefe de Gobierno será elegido directamente por el pueblo de la Ciudad.*

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

*En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones.”*<sup>3</sup>

Luego, en los artículos 44, 54, 45, 75 inc. 2, 75 inc. 31 y 124, referidos a la integración del Senado; la composición de la Cámara de Diputados; la distribución en materia de coparticipación impositiva, entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires; la intervención federal, y el régimen especial que se establezca para la Ciudad de Buenos Aires en materia de regionalización y convenios internacionales, respectivamente.

En este contexto de reingeniería institucional, el primer y crucial desafío que encaró la Convención Constituyente fue la revisión de las limitaciones a la autonomía establecidas en la Ley N° 24588,<sup>4</sup> llamada Ley de Garantías de los intereses del Estado Nacional en la Ciudad de Buenos Aires, que limitó, sobre todo, las atribuciones de las autoridades porteñas en temas de justicia y seguridad.<sup>5</sup>

Así, la Resolución N° 2<sup>6</sup> -votada afirmativamente por tres de los cuatro bloques políticos-, declaró que la Asamblea Constituyente no conocía otros límites para su trabajo que no sean los que surgen de la Constitución Nacional (artículo 129 y concordantes); y rechazó por inconstitucional las limitaciones impuestas a la plena autonomía de

---

2. Gelli, María Angélica, “La Constitución Estatuyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, LL, T. 1997-B, Sec. Doctrina, p. 1023.

3. El 21 de diciembre 1995, la Ley N° 24620 convocó a los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires a la elección de un Jefe y Vicejefe de Gobierno y de sesenta representantes para que dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones previsto por el artículo 129 de la Constitución Nacional. Además, se dispuso que *“El Poder Ejecutivo Nacional realizará la convocatoria y el acto eleccionario antes del 30 de junio de 1996”* (artículo 1°).

4. Publicada en el Boletín Oficial N° 28282, del 30 de noviembre de 1995.

5. Especialmente en los artículos 7,8 y 10.

6. Véase 2ª Reunión - 1ª Sesión Ordinaria - 2 de agosto de 1996.

la Ciudad de Buenos Aires por la Ley N° 24588 en cuanto imponga restricciones al régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción establecidas en la Constitución Nacional.

La misma postura se mantuvo respecto de lo dispuesto por el artículo 2° de la Ley N° 24620,<sup>7</sup> que le había otorgado al Poder Ejecutivo Nacional la facultad para convocar a la elección de los sesenta miembros del Poder Legislativo de la Ciudad de Buenos Aires: la Convención reivindicó su facultad para fijar los modos y plazos de la convocatoria a elecciones legislativas locales.

Esta reivindicación se concretó, primero, en el artículo 105, inc. 11 del texto constitucional,<sup>8</sup> que establece que, entre los deberes del Jefe de Gobierno, se encuentra el de convocar a elecciones locales; y se completó en la cláusula transitoria novena,<sup>9</sup> que agrega que *“el Jefe de Gobierno convocará a elecciones de diputados que deberán realizarse antes del 31 de marzo de 1997”*.

Si bien el 3 de diciembre de 1996, mediante el Decreto N° 653/96, el Jefe de Gobierno local convocó a elecciones de diputados para integrar el Poder Legislativo de la Ciudad para el 29 de marzo de 1997, el Poder Ejecutivo Nacional se opuso, bajo el argumento que le correspondía al Presidente de la Nación el ejercicio de esa atribución. Por ello, el Gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, a través de su Secretario de Gobierno, dispuso recurrir a la Justicia,<sup>10</sup> y efectuó la correspondiente presentación para que sea ella la que decida si las elecciones legislativas locales se realizarían el 29 de marzo, de conformidad con lo establecido por la Constitución porteña, o si, como prefería el Gobierno Nacional, serían diferidas hasta octubre para que coincidan con los comicios para la renovación parcial de la Cámara de Diputados de la Nación.

---

7. Publicada en el Boletín Oficial N° 28304, del 4 de enero de 1996.

8. Véase 10ª Reunión - 7ª Sesión Ordinaria (continuación)- 17 de septiembre de 1996.

9. Véase 18ª Reunión - 10ª Sesión Ordinaria (continuación) - 29 de septiembre de 1996.

10. De conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: *“Las autoridades constituidas tienen mandato expreso, permanente e irrenunciable del Pueblo de la Ciudad, para que en su nombre y representación agoten en derecho las instancias políticas y judiciales para preservar la autonomía y para cuestionar cualquier norma que limite la establecida en los artículos 129 y concordantes de la Constitución Nacional”*.

Los Tribunales de Justicia tuvieron así la primera oportunidad para referirse al concepto constitucional de autonomía en el marco de la Ciudad de Buenos Aires.

En primera instancia, el Juzgado Federal con competencia electoral reconoció que correspondía al Jefe de Gobierno convocar a esos comicios, y que sostener la postura contraria llevaría a una interferencia del Gobierno Nacional en la Ciudad, que no tolera la autonomía que la Constitución Nacional reconoce a la Ciudad de Buenos Aires.

La Cámara Nacional Electoral confirmó esa decisión,<sup>11</sup> declarando la validez del Decreto N° 653/96 del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y reconoció al Jefe de Gobierno como única autoridad con competencia para convocar a elecciones para elegir a los sesenta miembros de la legislatura porteña. Asimismo, el tribunal de apelaciones declaró la inaplicabilidad del artículo 2° de la Ley N° 24620, que confirió esa atribución al Poder Ejecutivo Nacional, por ser contrario al artículo 129 de la Constitución Nacional.

Ya radicada la causa ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decreto N° 383/97 -el 28 de abril- y dispuso convocar al electorado de la Ciudad de Buenos Aires para que el día 26 de octubre de 1997 proceda a elegir, además de autoridades nacionales, a sesenta diputados de la Ciudad de Buenos Aires y diez suplentes.

Finalmente, el 7 de mayo de 1997, la Corte Suprema de Justicia de la Nación,<sup>12</sup> con una mayoría de cinco votos, declaró la validez de la convocatoria a elecciones formulada por el Poder Ejecutivo Nacional de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley N° 24620.

No obstante ello, es de merecida atención la disidencia de los jueces Fayt, Belluscio y Bossert -a la que adhirió en lo fundamental el juez Petracchi-, en la que manifestaron “Que el concepto constitucional de autonomía implica, por lo menos, ‘el poder efectivo de organizar el gobierno local en las condiciones de la Constitución de la República, dándose las instituciones adecuadas al efecto, rigiéndose por las formas exclusivas de elegir sus autoridades públicas, independientes del Gobierno Federal, de regular el desempeño de sus funciones, en la

---

11. Fallo CNE 2239/97, de fecha 28/02/1997.

12. CSJN, Fallos 320:875 in re “Gauna, Juan Octavio s/acto comicial 29/03/97”, de fecha 07/05/1997.

capacidad, finalmente, de desarrollar dentro de su territorio el imperio jurisdiccional por leyes y otros estatutos con relación a todo otro asunto no comprendido entre los que la Constitución ha acordado al Gobierno Nacional...’ (*Derecho Constitucional Argentino*, González Calderón, Juan A., J. Lajouane editores, Buenos Aires, 1931). Esa enumeración de funciones implica que la autonomía es, primariamente, la calificación del modo de actuar de un grupo social determinado. Por esta razón no puede afirmarse que exista un espacio autónomo, un territorio autónomo, o un gobierno autónomo sin una población que ejerza esa autonomía”.<sup>13</sup>

De allí en más, la autonomía se ha ido desarrollando, aunque muy gradualmente. Prueba de ello ha sido, por ejemplo, el avance para consolidar la autonomía que en materia jurisdiccional reconoce a la Ciudad el artículo 129 de la Constitución Nacional, a través del proceso de transferencia progresiva de competencias penales de la Justicia Nacional al Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.<sup>14</sup>

## **UNA CONVENCION CONSTITUYENTE ABIERTA A LA SOCIEDAD**

En la primera sesión ordinaria de la Convención Constituyente se afirma la necesidad y la importancia de vincular al cuerpo deliberativo con la sociedad, al incluirse en el Reglamento, entre las funciones de los Secretarios, *“Asistir en las relaciones y vinculaciones institucionales con organismos vecinales, organizaciones no gubernamentales y otras de la comunidad y difundir tales actividades, de la Constituyente y sus Comisiones”* (artículo 26, inc. 12). Y, al establecer en el artículo 39 que *“Las Comisiones podrán requerir la opinión de todo ciudadano o entidad que represente intereses de la ciudad o vecinales y cuyo objetivo sea el bienestar público.*

*Los mismos podrán asistir a las reuniones de las comisiones donde se discutan temas de su interés o donde hayan presentado proyectos.*

13. *Ibidem*, considerando 9°.

14. El primer Convenio, suscripto el 7 de diciembre de 2000, fue aprobado por la Ley de la Ciudad N° 597 (31/05/2001) y luego por la Ley Nacional N° 25752 (2/07/2003).

El segundo Convenio, firmado el 1° de junio de 2004, fue aprobado por la Ley de la Ciudad N° 2257 (14/12/2006) y por la Ley Nacional N° 26357 (28/02/2008).

La Ley Nacional N° 26702 (7/09/2011) transfiere a la Justicia de la Ciudad la competencia para investigar y juzgar más de treinta delitos. Se está a la espera de que la Legislatura porteña acepte esta transferencia.

*Las comisiones podrán facultar a uno o varios de sus miembros a esos fines, sin necesidad de formar quórum y fijarán términos para la exposición de los recurrentes, que no excederán de quince minutos por entidad o diez minutos cada uno cuando varias entidades sean recibidas al mismo objeto.*

Conjuntamente, en el seno de la Comisión de Descentralización y Participación Vecinal, se trató el interés por los organismos ciudadanos y se propusieron diversos mecanismos de comunicación con la sociedad.

En este sentido, la Resolución N° 4<sup>15</sup> declaró de interés de la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires a los organismos no gubernamentales, sociedades de fomento, organizaciones intermedias, foros vecinales y ciudadanos, y, en general, a todas las entidades de bien público representativas de los intereses de la comunidad de la Ciudad y que ajusten su actuación a los principios democráticos y republicanos establecidos en la Constitución Nacional.

Además, se garantizó las visitas a la Convención de los establecimientos educativos dependientes de la Secretaría de Educación de la Ciudad (en todos sus niveles y áreas).<sup>16</sup>

Y, al mismo tiempo, se convocó a los vecinos de la Ciudad de Buenos Aires a participar en sesiones abiertas para que, por intermedio de sus organizaciones representativas, debatan sus propuestas en el recinto de la Convención Constituyente los días en que no se realizaran sesiones ordinarias. Se resolvió que las sesiones abiertas abordarían temáticas específicas, serían presididas en forma rotativa por los convencionales de los distintos bloques según el área de interés, y que las propuestas presentadas serían de carácter no vinculante.<sup>17</sup>

## **LA LABOR DE LA CONVENCIÓN**

Durante setenta y cinco días, sesenta convencionales, en representación del pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y de todo el arco político resultante de las elecciones del 30 de junio de 1996, trabajaron arduamente para sancionar la Constitución que establece los derechos, garantías y políticas especiales, y la forma de gobierno de la Ciudad.

---

15. Véase 4ª Reunión - 2ª Sesión Ordinaria - 13 de agosto de 1996.

16. Resolución N° 5 - 4ª Reunión - 2ª Sesión Ordinaria - 13 de agosto de 1996.

17. Resolución N° 6, *Ibidem*.

De conformidad con lo establecido en el artículo 30 del Reglamento de la Convención Constituyente, los convencionales se organizaron en cuatro bloques que representaron los partidos políticos, alianzas y frentes que habían concurrido a las elecciones:

El Frente País Solidario (Frepaso), integrado por Graciela Fernández Meijide, Eugenio Raúl Zaffaroni, Eduardo Jozami, Leticia Maronese, Nilda Garré, Néstor Bilancieri, Silvia Zangaro, María Elena Barbagelata, Ángel Bruno; Jorge D. Argüello, Héctor Bravo, Enrique Martínez, Delia Bisutti, Roy Cortina, Liliana Chiernajowsky, Marcelo Escolar, Fernando Finvarb, Carlos Oviedo, Julio Guarido, Ubaldo Mascali, Rafael Moscona, Mabel Piñeiro, Clorinda Yelicic, Raúl Puy, y presidido por Aníbal Ibarra.

La Unión Cívica Radical (UCR), integrado por Elsa Kelly, Gustavo Vivo, Osvaldo Riopedre, José Canata, Carlos Gómez Ríos, María José Lubertino, Martín Hourest, Jorge Enriquez, Susana Carro, Oscar Shuberoff, Roberto Cabiche, Silvia Collin, Esteban Crevari, Nora Ginzburg, María López, Antonio Macris, Alberto Maques, Hipólito Orlandi, y presidido por Miguel Inchausti.

El Partido Justicialista (PJ), integrado por Carlos Ruckauf, Alicia Pierini, Inés Pérez Suárez, Jorge Castells, Liliana Monteverde, Federico Arenas, Carlos Carella, Raúl Garré, Miguel Saguiet, Martín Redrado, y presidido por Juan Manuel Arnedo Barreiro.

El Frente Nueva Dirigencia, integrado por Enrique Rodríguez, Patricia Bullrich, Antonio Brailovsky, Víctor Santa María, y presidido por Jorge M. Argüello.

Para desarrollar su cometido, la Convención contó con doce comisiones de trabajo: de Redacción y Normas de Gobernabilidad para la Transición; de Declaraciones, Derechos y Garantías; de Poder Legislativo y Poder Constituyente; de Poder Ejecutivo; de Justicia y Seguridad; de Políticas Especiales; de Sistemas de Control; de Peticiones, Poderes y Reglamento; de Presupuesto y Hacienda; de Labor Parlamentaria; de Relaciones Interjurisdiccionales, Partidos Políticos y Mecanismos de Democracia Directa y la ya mencionada comisión de Descentralización y Participación Vecinal.

Las comisiones se integraron de manera tal que los bloques políticos estuvieran representados en la misma proporción que en el seno de la Convención, y se estipuló que estarían integradas por un mínimo de diez

y un máximo de veinte miembros. Particularmente, para la comisión de Redacción se dispuso una composición con siete miembros del Frepaso, siete miembros de la UCR, cuatro miembros del PJ y dos miembros del Frente Nueva Dirigencia. Y, para las comisiones de Políticas Especiales y de Descentralización y Participación Vecinal, una composición de seis miembros del Frepaso, cinco miembros de la UCR, tres miembros del PJ y dos miembros del Frente Nueva Dirigencia.

Entre el 13 de agosto y el 23 de agosto, se presentaron en forma de Proyectos de Estatuto, novecientas treinta y dos proposiciones que tuvieron por objeto ser parte integrante del texto de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su Preámbulo.

Y, las ciento trece inserciones solicitadas por las señoras y los señores convencionales expusieron sendas posiciones respecto de la denominación de la Ciudad de Buenos Aires; el poder constituyente; los derechos, garantías y políticas especiales; la protección y la calidad ambiental; las relaciones entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; la transparencia de los actos de gobierno; la responsabilidad de los funcionarios públicos; los derechos políticos y la participación ciudadana; los mecanismos de democracia directa; los órganos de control; las Comunas y el Preámbulo.

## **LA EDICIÓN DEL DIARIO DE SESIONES**

Testimonio de esta labor, el Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, es una obra extensa, completa y multidisciplinar, que a los fines de su edición, para su consulta y estudio, ha sido dividida en tres tomos de extensión variable. El primero abarca las ocho reuniones iniciales, que tuvieron lugar entre el 19 de julio y el 6 de septiembre; el segundo contiene las reuniones novena a catorce, realizadas entre el 13 y el 24 de septiembre; y el tercero, desde la decimoquinta hasta la vigésima, en la cual se realizó la sesión de jura de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el 10 de octubre de 1996.

Si bien la publicación mantiene la sistemática de la edición del año 2003 a cargo del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal y del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se ha organizado el contenido de las reuniones a través de la elaboración de un índice general; un cuadro que muestra la concordancia

entre cada uno de los textos aprobados, los temas debatidos por la Convención y la referencia al artículo de la Constitución; y un cuadro que presenta las inserciones solicitadas por los/as convencionales constituyentes. Respecto de este último, y con el objetivo de organizar la lectura de las variadas inserciones, se han titulado de conformidad con el articulado, y el lector observará señalados en bastardilla únicamente los títulos que constan en los originales.

Asimismo, se presenta un índice analítico para simplificar y agilizar la localización de los términos de la Constitución de la Ciudad, donde se indica el artículo constitucional y/o cláusula transitoria, el número de tomo y la página.

Aclaremos que en el tomo 1 se encuentra el texto de la Constitución vigente con las modificaciones introducidas por la Ley N° 1,<sup>18</sup> llamada de Fe de Erratas, mientras que al término de los debates, en la 19ª reunión, se transcribe el texto constitucional aprobado por la Convención el 1º de octubre de 1996.

Esperamos que esta publicación resulte de interés para los intérpretes del Derecho, los académicos y los investigadores, facilite el acercamiento a la obra de todos/as aquellos interesados en el estudio de las bases del Derecho Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y sirva de merecido homenaje y reconocimiento a la tarea de los/as convencionales constituyentes de 1996.

Particularmente agradecemos a la señora Presidenta de la Convención, Graciela Fernández Meijide, por el entusiasmo y el compromiso con que desde el primer momento aceptó nuestra propuesta para prologar esta obra.

Finalmente, destacamos que este libro, como el resto de los publicados por Editorial Jusbaire, es editado en formato digital con la posibilidad de descarga en [www.editorial.jusbaire.gov.ar](http://www.editorial.jusbaire.gov.ar), cumpliendo con la finalidad de consolidar una administración de justicia accesible y receptiva, a través de la utilización de las nuevas tecnologías.

**María Alejandra Perícola**  
Departamento de Contenidos  
Editorial Jusbaire

---

18. Publicada en el Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires N° 376, del 3 de febrero de 1998.