

# EL ARTÍCULO 10 A LA LUZ DEL ORDEN FEDERAL. LA LLAVE DE ACCESO AL SISTEMA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS HABITANTES DE LA CIUDAD

Mariángeles AHUMADA AGUIRRE <sup>1</sup> y Bruno Roberto GENTA <sup>2</sup>

## I. Introducción

A partir de la reforma constitucional de 1994 a nivel nacional se reconoció la injerencia política, económica y social de la Ciudad de Buenos Aires en el Estado federal argentino. En efecto, la incorporación del artículo 129 a la Constitución Nacional (en adelante, CN) plasmó la voluntad de dotar un “régimen de gobierno autónomo”; con la facultad de otorgarse su “propia legislación y jurisdicción”; su “jefe de gobierno elegido directamente por el pueblo de la ciudad”; y su “estatuto organizativo [para] sus instituciones”. Todo ello, se verá cristalizado recién en el año 1996 con la sanción de la Constitución de la Ciudad (en adelante, CCABA), momento en el que se inserta como actora fundamental en el régimen federal.

Su Constitución contendrá entonces, características y principios fundamentales en pos de asegurar la soberanía nacional, la integridad federal, y la protección de los derechos fundamentales garantizados a nivel nacional como internacional, como así también el desarrollo de modalidades de participación en la organización política nacional, conforme lo señala la CN a lo largo de su articulado (arts. 1, 5, 31, 44, 45, 54, 75, 99, 121, 122, 124, 125, entre otros).

Así, el contexto jurídico normativo en el que se inserta la Ciudad de Buenos Aires como entidad autónoma dentro del ordenamiento argentino, se sustanciará en su impronta -indiscutida a esta altura- que evidencia el carácter federal de nuestro sistema político, en el que se le incorpora el reconocimiento por los Derechos Humanos como voluntad primordial de los constituyentes y como norte de ac-

---

1 Abogada, UBA. Actualmente se desempeña en la Comisión sobre Temáticas de Género de la Defensoría General de la Nación.

2 Abogado, UBA. Actualmente se desempeña como instructor de sumarios de faltas en la Dirección Nacional de Migraciones.

tuación de los poderes constituidos a fin de lograr una “autonomía” con “integración nacional”.

De hecho, se ubica el artículo 10 dentro del Libro I “Derechos, Garantías y Políticas especiales”, Capítulo I “Derechos y Garantías” de la norma fundamental de la Ciudad de Buenos Aires, cuyo vértice se adecua al sistema federal y democrático y al reconocimiento de los derechos humanos con el fin de nuclear la actividad de los poderes locales y dotar de operatividad las garantías de los habitantes de la Ciudad.

Ante ello, el presente comentario tiene como finalidad analizar de forma sucinta el encuadre de la Ciudad en el sistema federal argentino; los lineamientos sobre la inserción y preponderancia de las actuaciones de los poderes públicos de la Ciudad de Buenos Aires en significancia al principio de “buena fe”; al límite en la “reglamentación”; y a la orden de “operatividad” establecida como matriz y que impide ser desconocida u omitida por el ordenamiento jurídico local. En un segundo plano, se desarrollará sobre la práctica judicial, como órgano de control constitucional y sobre los desafíos que esta praxis trae aparejados.

En suma, la conclusión revelará a la Ciudad como integrante del sistema federal y en concordancia a los instrumentos internacionales, con el objetivo de impulsar de forma progresiva el reconocimiento de los derechos que, en específico, se encuentran garantizados.

## **II. El artículo 10. Su interpretación acorde al sistema federal y al sistema internacional**

La primera parte del artículo 10 de la CCABA establece que “*rigen todos los derechos, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, las leyes de la Nación y los tratados internacionales ratificados y que se ratifiquen (...)*”.

Mediante esta cláusula, introductoria al Libro I, “Derechos, Garantías y Políticas especiales”, se traza una directiva esencial a ser considerada para el desarrollo de la Ciudad como Estado integrante del Estado federal que, a su vez, incorporó instrumentos internacionales -cuya jerarquía superior a las leyes se encuentra hoy indiscutida-, junto a aquellos que fueron incorporados a la Constitución Nacional con jerarquía constitucional, surgiendo así el bloque de constitucionalidad.

De allí que el análisis del art. 10 CCABA requiera de manera imprescindible realizar el abordaje desde el momento histórico en que se dio, a fin de verificar las razones de su inclusión en la cima del orden normativo local, a la par del reconocimiento expreso de derechos fundamentales y del diseño orgánico de las principales instituciones locales <sup>3</sup>.

De forma específica, esta norma trasluce el estatus jurídico *sui generis* de la Ciudad -más allá de las discusiones aún vigentes sobre esta particularidad <sup>4</sup>-, a la vez que asienta su rol dentro del ejercicio

---

3 A modo comparativo, resulta ineludible señalar la construcción de cláusulas bajo el mismo paradigma en las demás provincias: i) estructura similar (Constituciones de las provincias de Buenos Aires, art. 11; Córdoba, art. 18; Chaco, art. 14; San Luis, art. 11, respecto a la CN, sus derechos implícitos y la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los Tratados universales o regionales de derechos humanos; Santiago del Estero, art. 1; Tierra del Fuego, art. 13; Tucumán, art. 24), ii) con estructura parcialmente similar (Constituciones de la provincia de Catamarca, art. 180, en cuanto a las normas aplicables por el Poder Judicial en el control de constitucionalidad; Corrientes, arts. 41 y 44 en cuanto a niños y personas con discapacidad; Chubut, art. 22 respecto a la Declaración Universal de Derechos Humanos; Ente Ríos, art. 7, sólo en relación a la CN; Formosa, art. 5, tomando a los derechos de la CN como implícitos; Jujuy, art. 16, sólo con relación a la CN; La Pampa, art. 1, sólo con relación a la CN; La Rioja, arts. 28 y 52, de manera implícita a través de los remedios para exigir la vigencia de los derechos explícitos e implícitos; Mendoza, art. 1, sólo en relación a la CN; Misiones, art. 1 y 7, sólo en relación a la CN; Neuquén, en relación a los derechos contemplados explícita e implícitamente en la CN; Río Negro, solo en relación a la CN; Salta, art. 3, en términos de Concertación Federal; Santa Cruz, art. 3, sólo en relación a la CN; Santa Fe, art. 6, en relación a la CN y sus derechos implícitos).

4 En este aspecto, se señaló que la Ciudad no es una provincia, sin embargo, “a partir de la sanción de la ley 24309 -v. art. 2º, inciso d, apartado f- y de la incorporación al texto de la Constitución nacional del artículo 129, comenzó un nuevo camino constitucional, en cuanto se reconoció a la Ciudad de Buenos Aires un perfil diferenciado del Estado nacional, de las provincias y de los municipios. Esta nueva realidad constitucional dotó a la Ciudad de Buenos Aires de un sistema de gobierno autónomo, estableciendo atribuciones y deberes para este nuevo sujeto de derecho público (cfr. arts. 45; 54; 75, incs. 2º y 31; 99, inc. 20; 124; 125; entre otros), cuyo régimen y límites surgen de los artículos 75, 126, 127 y 129 de la Constitución nacional. En efecto, la autonomía de la Ciudad encuentra sus límites en la ley que garantiza los intereses de la Nación (cfr. art. 129, segundo párrafo) y por los mismos límites constitucionales impuestos a las provincias (cfr. arts. 75, inc. 30; 126 y cc.). El constituyente no le

y tutela de derechos humanos en el orden nacional. Asimismo, re- fuerza una doble noción sobre el Estado local que se debe atender y considerar, en tanto no sólo consolida su inserción al Estado federal; sino que también internaliza las normas de los instrumentos inter- nacionales como garantía a favor de sus habitantes.

Con ese norte, a su vez, se concentran los estándares de operati- vidad; razonabilidad y de interpretación de buena fe respecto a las acciones y omisiones efectuadas por los poderes públicos.

En concreto, la génesis de la Ley Fundamental de la Ciudad tie- ne como antecedente directo la reforma constitucional de la Nación de 1994, en cuyo art. 129<sup>5</sup> se la invistió de un régimen de gobierno autónomo, a la vez que habilitó la convocatoria para el dictado de su estatuto organizativo.

Esta directriz tuvo eco en la Convención Constituyente de 1996 donde, en sintonía con la jerarquización de los Tratados interna- cionales y la constitucionalización de diversos instrumentos de de- rechos humanos, los convencionales entendieron necesario replicar la estructura protectoria nacional. Más aun, con la intención de in- corporarse al sistema federal como ente político autónomo<sup>6</sup>; y de

---

ha impuesto otra limitación que la defensa de los intereses del Estado nacional ni ha querido que tenga otro tipo de competencia o facultad diferenciada a la de las provincias. Por lo tanto, atento que la Constitución nacional es un todo coherente y armónico en el cual cada precepto recibe y confiere su inteligencia de y para los demás, no puede estudiarse aisladamente sino en función del conjunto, como parte de una estructura sistemática considerada en su totalidad (cfr. Fallos: 329:875; 315:71; entre otros)", v. Juzgado 1<sup>a</sup> instancia CAyT N° 5, "C. A. C. c/GCBA y otros s/cobro de pesos", 29 de abril de 2016, consid. VII.

5 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.

6 Se expresó claramente que "los convencionales queremos darle a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la Constitución que sus habitantes se merecen, una Constitución con la jerarquía que debe tener la Carta Magna de un Estado que, aun conformando con las Provincias un ente político superior, conserva su calidad de Estado. Dijimos que se trata de un Estado integrado a un

consolidar una integración normativa de la Ciudad con la Nación, afirmaron la necesidad de reconocer las disposiciones establecidas en nuestro ordenamiento jurídico nacional <sup>7</sup>.

Con ello en miras se pretendió dotar a esos derechos, declaraciones y garantías nacionales de operatividad y exigibilidad jurisdiccional para que de forma progresiva sean gozados plenamente en el ámbito de la Ciudad <sup>8</sup>.

En este punto, resulta claro contraponer el estatus jurídico de la Ciudad con el régimen establecido a las provincias. De hecho, este mecanismo de traspaso de la normativa suprema federal a la ley fundamental local, no sólo respetuosa del esquema jurídico federal

---

ente político superior y por consiguiente le debe acatamiento a la Constitución de dicho ente, que no es sino el Estado Federal Argentino”, v. discurso inserto solicitado por el convencional SANTA MARÍA, en CONSEJO DE LA MAGISTRATURA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires de 1996*, 1ª ed., T. 2, Jusbairens, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2016, p. 611.

7 Esta intención se plasmó en los siguientes términos: “... vamos a sancionar algo muy trascendente que no es la escisión de Buenos Aires, sino la conformación de esta Ciudad con el país en su ordenamiento jurídico... porque de ninguna manera Buenos Aires podrá ser una ciudad autónoma si no está integrada a la Nación. Y se integra en el ordenamiento jurídico -que es una clásica pirámide- que hace prevalecer en primer lugar la Constitución Nacional, luego los tratados internacionales que ha suscripto la Nación argentina, las leyes de la Nación, esta Constitución y las leyes que se dicten”, v. palabras del convencional RODRÍGUEZ, en CONSEJO..., op. cit., p. 576.

8 v. lo expresado en el discurso del convencional SANTA MARÍA, al afirmar que “... es casi una obviedad que los derechos son facultades o prerrogativas que se reconocen a los habitantes del Estado. Al ser reconocidos constitucionalmente, otorgan al sujeto la posibilidad de exigir su cumplimiento frente al Estado y frente a los demás individuos. (...) los habitantes de la Ciudad necesitan la tranquilidad frente a los abusos de que ha sido objeto en numerosas oportunidades, de contar con normas legales expresas que tiendan a proteger sus derechos. Ya no se contentan con dejar librado al criterio judicial su protección; necesitan y exigen que el propio juez se encuentre atado a la ley para erradicar cualquier riesgo. (...) Asimismo, queda consagrada la operatividad de los derechos y de las garantías establecidos en esta Constitución, es decir que no será necesaria la reglamentación legal de los mismos para que ellos entren en plena vigencia (...). Esta automaticidad de los derechos, significa que su ejercicio deriva directamente de la Constitución, su vigencia es de pleno derecho sin necesidad de regulación alguna”, v. CONSEJO..., ob. cit., pp. 611-613.

irradiado desde los arts. 1, 5, 121 y 122 de la CN, sino también expansiva del ámbito protectorio de los derechos fundamentales de los habitantes de la Ciudad, viene a reforzar en el ámbito local una arquitectura normativa diagramada por el constituyente reformador nacional, en tanto proyecta en el orden jurídico de la Ciudad los derechos reconocidos en el mencionado bloque de constitucionalidad federal.

Las consecuencias institucionales de ello repercutirán tanto en el desarrollo de las modalidades de acceso a derechos por parte de los habitantes de la Ciudad en relación a las necesidades estructurales y coyunturales que tengan o pudieran llegar a tener en un contexto político, económico y social determinado, como en la injerencia sobre la competencia y los sujetos obligados a cumplir con la efectividad y exigibilidad de esos derechos.

De esta forma, y sin perjuicio de las facultades expresamente reconocidas por la CN a la Ciudad como entidad autónoma, el principio de supremacía torna directamente operativas las cláusulas fundamentales federales, por lo que la regla de interpretación de los instrumentos internacionales mencionados en el art. 75.22 CN deberán ser receptadas y aplicadas por las autoridades locales en los términos de su vigencia, es decir, según el entendimiento que de ellos hayan hecho los diferentes órganos de aplicación -tanto federales como internacionales-, ello no sólo por lo normado en el art. 31 CN, sino también por el propio art. 10 CCA-BA. De ello se sigue que esta cláusula posee una doble perspectiva, en términos federales y en términos internacionales, ya que internaliza para el ordenamiento local los derechos reconocidos en dichos regímenes.

Esta internalización del orden normativo federal en la estructura jurídica fundamental de la Ciudad permitió que se diera el primer paso para la organización inicial de las instituciones delineadas por el constituyente local, con un extenso *corpus* de principios y estándares aplicables para la resolución de conflictos que pudieran suscitarse, con la tendencia de facilitar el acceso a derechos por parte de los habitantes de la Ciudad, y de expandir y transparentar el marco jurídico protectorio.

Por otro lado, el art. 10 CCABA funciona como pieza de relojería constitucional al provocar la cristalización normativa del criterio interpretativo desarrollado posteriormente por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en relación a la existencia de un *umbral míni-*

mo de derechos establecidos en el orden federal <sup>9</sup>, así como también el *umbral del sistema republicano* dado por la sistematización del art. 5 de la Constitución Nacional <sup>10</sup>, mandato que se encuentra dirigido al más amplio acatamiento de los principios, declaraciones, derechos y garantías reconocidos en el pacto fundamental de los argentinos <sup>11</sup>. Así, la dinámica de estos parámetros federales determina el molde para el diseño de las instituciones locales, y el alcance de tales poderes constituidos para reglamentar los derechos que surgen del bloque de constitucionalidad federal, que expresamente se receptan en la Ley Fundamental de la Ciudad.

Esta muda del carácter de los estándares protectorios al plano local es el resorte que impide que la jurisdicción federal pueda arrogarse el entendimiento de asuntos que puedan suscitarse en la Ciudad cuando las instituciones de esta última sean responsables exclusivos por la vigencia plena de los derechos involucrados; ya que serán la pautas del art 10 y el principio de proximidad de la autori-

---

9 CSJN, “Confederación Indígena del Neuquén c/Provincia del Neuquén s/acción declarativa de inconstitucionalidad”, sentencia de 10/12/2013. Asimismo, respecto al umbral pautado en el orden internacional se ha afirmado que “[...] No puede excluirse que existan circunstancias en las que la estructura federal permite que la protección de los derechos humanos sea mayor o mejor a nivel local que a nivel federal. [...] También es factible que las normas jurídicas o instituciones destinadas a la protección de los derechos emerjan primariamente a nivel estadual para luego consolidarse federalmente. Además, el federalismo ofrece la posibilidad teórica de un doble nivel de protección de los derechos a través de los mecanismos judiciales de los estados federados y de la Federación. El alcance de la cláusula federal contenida en el art. 28 [de la CADH] debe definirse claramente a fin de no restringir o limitar indebidamente la protección internacional para los habitantes de Estados con estructura federal así como para evitar que los órganos internacionales condicionen o impidan el armónico funcionamiento de la distribución de los poderes hacia el interior de las federaciones”, v. DULITZKY, Ariel, “Artículo 28. Cláusula Federal”, en STEINER, Christian-URIBE, Patricia (editores), *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Fundación Konrad Adenauer, Bogotá, 2014, p. 690 y sus citas.

10 CSJN, “Colegio de Abogados de Tucumán c/Honorable Convención Constituyente de Tucumán y otro”, sentencia de 14/04/2015, consid. 14.

11 CSJN, “Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c/ Provincia de Santiago del Estero s/Acción declarativa de certeza”, sentencia de 22/10/2013, consid. 11.

dad local lo que determine que ésta sea la que en mejor posición se encuentra para resolverlos. En otras palabras, al trasladarse dichos institutos a su esfera jurisdiccional se intenta evitar la configuración de interferencias exorbitantes del gobierno federal en asuntos cuya atención reposa de manera no delegada en las instituciones locales.

En este punto vale resaltar el carácter bifronte de la pauta interpretativa de la buena fe dada por la propia cláusula, pues mientras en el plano local define la extensión que deberá darse a los derechos definidos mediata o inmediatamente en la Norma Fundamental de la Ciudad, representa como regla general también una valla al gobierno federal para inmiscuirse en asuntos estrictamente locales, ello en tanto su armonización con los principios derivados del esquema federal diseñado por la CN implica que la Nación no podría adentrarse en el entendimiento de asuntos propios de la Ciudad, salvo que oportunamente se detectara una violación a los más elementales institutos del sistema de derechos fundamentales.

Sin embargo, de forma excepcional el gobierno federal podría llegar a entrometerse en aquellos asuntos en los que la aplicación de normas por los órganos locales repercuta en un deterioro o vulneración en la protección de derechos fundamentales, ya sea que su fuente sea de origen netamente federal, o que hayan sido incorporadas a la Constitución local por vía del art. 10. El eje en torno al cual girarán estas intromisiones reposará en la concurrencia de responsabilidades de ambos niveles estatales para la debida satisfacción de los derechos consagrados constitucionalmente, y en relación a la posible responsabilidad por incumplimiento de los marcos protectores establecidos en los instrumentos internacionales jerarquizados por vía del art. 75, inc. 22 de la CN <sup>12</sup>.

---

12 CSJN, “Campodónico de Beviacqua, Ana Carina c/Ministerio de Salud y Acción Social. Secretaría de Programas de Salud y Banco de Drogas Neoplásticas”, sentencia de 24/10/2010; si bien el caso se refería al goce del derecho a la salud de un niño con discapacidad, en relación a la distribución de responsabilidades entre el Estado federal y los Estados locales se señaló que “la ‘cláusula federal’ prevista en la Convención Americana sobre Derechos Humanos impone al gobierno nacional el cumplimiento de todas las obligaciones relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial, y el deber de tomar ‘de inmediato’ las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, para que las autoridades componentes del Estado federal puedan cumplir con las disposiciones de ese tratado (art. 28 incs. 1° y

En síntesis, este sistema de normas condice con la regla general aplicable que sostiene la competencia de las autoridades locales para la solución y gestión de las problemáticas que se encuentren contempladas en el orden normativo de la Ciudad <sup>13</sup>, con su Constitución como cabeza de su propio sistema de derechos e instituciones, en tanto concuerden en los parámetros mínimos garantizados en el orden federal <sup>14</sup>.

### **III. El artículo 10. Su interpretación acorde al principio de razonabilidad, de operatividad. La interpretación de buena fe**

La segunda parte del art. 10 CCABA dispone “[e]stos y la presente Constitución se interpretan de buena fe. Los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación y ésta no puede cercenarlos”.

Tal directiva apunta a dos aspectos trascendentales en el diseño de una Constitución de una unidad autónoma: la determinación del principio de buena fe como pauta interpretativa de las cláusulas incluidas, y el principio de razonabilidad como límite a la desnaturalización de los derechos por acción u omisión de las autoridades competentes.

En este aspecto, como se indicara más arriba, el constituyente dejó en claro que la protección y el reconocimiento de los instrumen-

---

2º). [...] [E]l Estado nacional ha asumido, pues, compromisos internacionales explícitos encaminados a promover y facilitar las prestaciones de salud que requiera la minoridad y no puede desligarse válidamente de esos deberes so pretexto de la inactividad de otras entidades públicas o privadas, máxime cuando ellas participan de un mismo sistema sanitario y lo que se halla en juego es el interés superior del niño, que debe ser tutelado por sobre otras consideraciones por todos los departamentos gubernamentales (art. 3º, Convención sobre los Derechos del Niño, ya citada)”, consids. 20 y 21.

13 En particular, el art. 121 CN establece que 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”.

14 En esta tensión, entonces, se visualiza la dinámica entre el ejercicio de las atribuciones originarias de las unidades autónomas (arts. 121 y ss de la CN), y el principio de supremacía del orden federal (art. 31 de la CN).

tos internacionales es parte básica del ordenamiento jurídico local, y por lo tanto es una garantía hacia sus ciudadanos. Determinadas las fuentes que enriquecen la Carta de derechos local, el constituyente estimó necesario enfatizar que estos derechos no pueden ser menoscabados por una interpretación que permita su cercenamiento o vulneración; ni que la omisión, en ejercicio de las potestades reglamentarias correspondientes de los poderes públicos se plasme en una desnaturalización de los derechos que impida su aplicación práctica en razón de una limitación desproporcionada en el acceso al goce de los mismos. Los núcleos mencionados cumplen una relevancia fundamental equivalente a la hora de determinar los lineamientos interpretativos para el catálogo no taxativo de derechos, enumerados a lo largo del Libro I de la CCABA, así como también en relación a los límites de las competencias de los poderes constituidos.

En virtud de ello, el norte para el intérprete debe atenerse en primer lugar al principio de buena fe, cuyo ámbito de aplicación excede el marco del Derecho constitucional y de los derechos fundamentales para nutrirse de conceptos éticos que serán útiles para determinar con precisión, en el asunto que nos compete, el alcance de la realización de la libertad y la autonomía de la persona como aspecto inescindible de la conformación del Estado de Derecho.

Asimismo, esta obligación ha sido cristalizada como norma jurídica en diversos Tratados internacionales que, por el alcance de lo prescripto en la primera oración de este art. 10, conforman el *corpus* normativo fundamental de la Ciudad. En efecto, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece en su art. 31 que la regla de interpretación debe realizarse *conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin*<sup>15</sup>. Este criterio encaja ade-

---

15 “De manera adicional a los métodos de interpretación señalados en la Convención de Viena, la jurisprudencia de los tribunales internacionales de derechos humanos han establecido dos principios adicionales: el principio de efectividad y el principio de interpretación evolutiva. El primero tiene dos dimensiones, por un lado desde el punto de vista del individuo debe brindar la más alta protección, y, por otro lado, debe ser efectivo desde el punto de vista del Estado, debe ser realista. El principio de interpretación evolutiva establece que las obligaciones internacionales establecidas en los instrumentos internacionales deben ser interpretadas conforme el paso del tiempo, deben adaptarse a los nuevos contextos sociales”, STEINER, Christian-URIBE, Patricia,

cuadamente en un esquema republicano cuya razón última radica en el equilibrio del ejercicio de los poderes por parte del Estado, a la vez que le impone limitaciones estrictas en su desenvolvimiento habitual.

Más aun, la propia dinámica social permitirá el ajuste de las interpretaciones para que logre su cometido con precisión, respetándose así el correcto cumplimiento de las medidas democráticamente debatidas que tiendan a asegurar el pleno goce de los derechos por parte de las personas.

Sentada esta premisa, corresponde en segundo lugar verificar cómo ello influye en el juego entre los derechos del bloque de constitucionalidad federal expresamente reconocidos por el constituyente local, y las prerrogativas reglamentarias de los poderes constituidos. Liminarmente, se comprueba que existiría una superfluidad por la reiteración de los conceptos indicados con precisión en la CN, en lo relativo a la vigencia de los derechos reconocidos en el orden federal -en especial, la ineludible inclusión de los derechos que emanan de los Tratados incorporados por vía del art. 75.22 CN-; y a la posibilidad de su reglamentación junto a los límites que esta potestad tiene. Sin embargo, visto a su mejor luz se podría concluir que no existe una repetición innecesaria, sino que se trata de un énfasis que disipa cualquier duda que pudiera emerger en la interpretación de la dinámica constitucional local respecto del orden federal, que sumado al principio de buena fe, resultaría en la plena operatividad de los diversos marcos protectorios contemplados en los plexos receptados por el art. 10.

Ahora bien, una vez definido el marco de derechos debe establecerse su espacio de ejercicio frente a las posibilidades de reglamentación que la Ley Fundamental de la Ciudad concede a los poderes constituidos. Estas potestades, en principio, podrán ejercerse en tanto no cercenen ni limiten irrazonablemente el goce de los derechos consagrados, ya que se deja en claro que estos últimos son operativos -pues su “existencia” no depende de la voluntad del legislador-, y que la ley reglamentaria debe permitir un adecuado acceso a su goce en el marco de las políticas públicas que sean diseñadas de forma participativa a través de las deliberaciones democráticas

---

“Introducción general”, en STEINER, Christian-URIBE, Patricia (editores), *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Fundación Konrad Adenauer, Bogotá, 2014, p. 11.

que la propia CCABA estimula. En este punto, es clara la distinción con lo establecido en la CN, ya que el constituyente local disipa las dudas que pudieran aparecer respecto a qué actividad estatal se encuentra alcanzada por esta cláusula, a la vez que de manera integral puede vislumbrarse como objetivo que el extenso *corpus* protectorio de derechos corra a la par de una amplia participación de los habitantes de la Ciudad en torno a la toma de decisiones sobre las políticas públicas que se implementen.

Es aquí donde se detecta el vínculo indisoluble entre buena fe y razonabilidad, ya que ambos núcleos participan en los análisis de las normas reglamentarias de los derechos consagrados en la CCABA. Es que en pos de la satisfacción más amplia de tales derechos, es preciso que los poderes constituidos determinen el procedimiento para su acceso, con el límite de que éste no sea de cumplimiento imposible, o que torne el goce del derecho en una mera ilusión.

Debe recordarse que, como se dijera más arriba, los derechos que por remisión son reconocidos expresamente en el art. 10 son operativos. De ello se sigue que sus reglamentaciones deben tener como principal finalidad la facilitación al acceso y su ordenamiento correspondiente, y no su postergación. Para ello, la magistratura contará con la posibilidad de verificar que los poderes políticos, en ejercicio de sus potestades, hayan cumplido con su meta de efectivizar la operatividad de los derechos y, en su defecto, la validez de su limitación.

Este examen sobre la validez de las limitaciones que pudieran hacer los poderes políticos es ni más ni menos que el escrutinio sobre la procedencia de las restricciones de derechos, que abarca el test más elemental del Estado de Derecho como el control de legalidad, hasta el más estricto, vinculados con el estudio de la finalidad de la medida, su proporcionalidad e idoneidad para alcanzar la meta pública buscada, y el propio valor superior del interés público que se intenta proteger con aquella limitación.

En apretada síntesis, el constituyente local ha comprimido en esta cláusula el corazón del control de constitucionalidad, pues pone a disposición del intérprete todo el espectro de herramientas posibles para juzgar el encuadre de legalidad de la conducta que desempeñan las autoridades en el cumplimiento de los altos objetivos para los que se les dotó de sus facultades, y que fundan su propia existencia como instituto jurídico.

#### IV. La aplicación del art. 10 en la praxis judicial

El desarrollo jurisprudencial local ha sido pacífico en cuanto a la interpretación del art. 10 y el reconocimiento de la operatividad de los diversos derechos que surgen del bloque de constitucionalidad federal en el plano de la Ciudad. En efecto, el somero análisis de las decisiones tomadas en los casos presentados ante la Justicia local permite confirmar que -en términos generales- se concibe a esta cláusula como una llave de acceso a los marcos protectorios precisos establecidos en los diversos instrumentos jerarquizados en el art. 75.22 CN, de manera tal que se posibilite la aplicación de variadas y vastas normas tuitivas de los derechos fundamentales de los habitantes de la Ciudad en asuntos que han sido expresa o implícitamente reconocidos por el constituyente local y por los poderes constituidos. Este efecto virtuoso conlleva la posibilidad de un adecuado encuadre de las cuestiones jurídicas que pudieron no ser tenidas en cuenta por la normativa local, o que por decisión de las autoridades no merecieron una apropiada protección y tutela.

Del mismo modo, tampoco cabe reproche alguno al modo en que se ha cristalizado el reconocimiento del principio de buena fe como pauta interpretativa adecuada para la resolución de controversias. De hecho, el vasto desarrollo de este principio tanto en el orden local, como también en el orden federal e internacional, es constante en su aplicación orientada, en principio, a la extensión protectoria de los derechos fundamentales.

Así, sin perjuicio de la necesidad de que -con miras a una plena satisfacción de los derechos en juego- los poderes políticos locales regulen debidamente el acceso razonable a los mismos, la magistratura tendrá la facultad, ante la omisión o insuficiencia de la actividad del legislador o de la Administración, de revertir la situación de incertidumbre y asegurar la plena vigencia de las cláusulas y principios que emanan de la CCABA, en tanto garante último de la correcta aplicación de su letra.

En concreto, la jurisprudencia emanada de los tribunales de la Ciudad ha sido receptiva de la manda establecida en el art. 10 CCA-BA con respecto a la vigencia directa y operativa del bloque de constitucionalidad federal; los principios de razonabilidad y de buena fe en la interpretación de las normas aplicables; así como también sobre los términos de las reglamentaciones de derechos y la imposibilidad de que con ello se conduzca a su cercenamiento.

Para ello es elocuente la diversidad de supuestos y materias en que los jueces locales estimaron aplicable la cláusula bajo análisis, en asuntos tales como acceso al agua potable<sup>16</sup>; salubridad e higiene<sup>17</sup>; accesibilidad de personas con discapacidad<sup>18</sup>; asuntos institucionales como la formación de las Comunas de la Ciudad<sup>19</sup> o la designación de jueces<sup>20</sup>; en derechos laborales como la estabilidad de los empleos públicos<sup>21</sup>; y en torno a garantías adjetivas como el debido proceso<sup>22</sup> o el principio de *ne bis in idem*<sup>23</sup>.

Así, la aplicación de las pautas sentadas en el art. 10 viene a reforzar el espacio de los derechos consagrados en la parte dogmática de CCABA, en tanto los nutre con los criterios desarrollados en el nivel federal y por los órganos de aplicación de los Tratados incorporados al art. 75.22 CN, a la vez que limita la posibilidad de que por acción y omisión se desvirtúe irrazonablemente la operatividad de tales derechos.

Especial foco merecen las decisiones relativas a los procesos de amparo por acceso a la vivienda en tanto se puede visualizar, en esta materia, la interpretación práctica que se efectuó en las distintas instancias jurisdiccionales sobre ciertos aspectos que se tras-

---

16 CCAYT, SALA I, “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/ GCBA”, sentencia de 18/07/2007.

17 CCAYT SALA I, “Fernández Graciela y otros c/GCBA s/Amparo”, sentencia de 12/05/2006.

18 CCAYT SALA II, “Fundación Acceso Ya c/GCBA”, sentencia de 03/03/2011.

19 CCAYT SALA I, “García Elorrio Javier María c/GCBA”, sentencia de 19/05/2003.

20 CCAYT SALA II, “Paz Marta y otros c/GCBA”, sentencia de 20/05/2004.

21 CCAYT SALA I, “Hernández Crespo María y otros c/GCBA s/amparo”, sentencia de 09/05/2005

22 CCAYT SALA II, “GCBA c/Agrupación Tradicionalista El Redomón”, sentencia de 12/11/2002.

23 CPCYF SALA I, “Martínez Ricardo Gastón”, sentencia de 22/11/2006.

lucen de la letra del art. 10<sup>24</sup>. En los precedentes elementales de la materia pronunciados por el Tribunal Superior de Justicia (en adelante, TSJ), como “Alba Quintana”<sup>25</sup>, se ha afirmado que “las disposiciones [del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales] son asumidas como compromiso por el constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el art. 10 de la CCBA” y que los derechos que “confieren ambos cuerpos normativos no ‘pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación y ésta no puede cercenarlos’”, para luego considerar que “no corresponde al Poder Judicial seleccionar políticas públicas ni expedirse en torno a su idoneidad o conveniencia. Mucho más evidente surge la falta de medios para asumir tal tarea. Esos medios faltan precisamente porque no atañe al Poder Judicial asumir la misión de elaborar un plan de gobierno [...] Si en lugar de descubiertos y aplicados, esos estándares fueran fijados por los jueces, estos magistrados vendrían a violar la división de poderes y, en última instancia, el principio de la soberanía del pueblo del art. 33 de la CN, al que remite el art. 10 de la CCBA”. Esta interpretación del plexo normativo aplicable lleva entonces a concluir que en el entendimiento del Máximo Tribunal local el orden normativo de la Ciudad debe adecuarse a los estándares de derechos consagrados en el orden federal y los Tratados internacionales, sin que los defectos de su reglamentación, sea por omisión o insuficiencia, puedan ser suplidos por el Poder Judicial en razón de que se trata de una potestad de los poderes políticos.

Este lineamiento fue oportunamente puesto en jaque por la Corte Suprema en el *leading case* “Q. C., S. Y”<sup>26</sup>. Allí se afirmó que los derechos fundamentales -como los discutidos en el caso- “no son meras declaraciones, sino normas jurídicas operativas con vocación de efectividad. [...] la Constitución Nacional en cuanto norma jurídica

---

24 La complejidad de las cuestiones relacionadas con esta materia exceden el limitado alcance de este trabajo, por lo que sólo se hará mención a las particularidades de los casos principales en relación a la aplicación y vigencia del art. 10 CCABA.

25 TSJ, “Alba Quintana, Pablo c/GCBA s/recurso de inconstitucionalidad concedido”, sentencia interlocutoria de 12/05/2010.

26 CSJN, “Q. C., S. Y. c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo”, sentencia de 24/04/2012.

reconoce derechos humanos para que éstos resulten efectivos y no ilusorios, pues el llamado a reglamentarlos no puede obrar con otra finalidad que no sea la de darles todo el contenido que aquélla les asigne; precisamente por ello, toda norma que debe ‘garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos’ [...] y ‘garantizar’, significa ‘mucho más que abstenerse sencillamente de adoptar medidas que pudieran tener repercusiones negativas’, según indica en su Observación General n° 5 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que constituye el intérprete autorizado del Pacto homónimo en el plano internacional y cuya interpretación debe ser tenida en cuenta ya que comprende las ‘condiciones de vigencia’ de este instrumento que posee jerarquía constitucional en los términos del art. 75, inc. 22, de la Constitución Nacional”. A su vez agregó que “el esfuerzo estatal realizado para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales que las normas constitucionales garantizan a la señora S. Y. Q. C. y su hijo no es suficiente o adecuado ya que ni siquiera atiende a las mínimas necesidades que la situación del grupo familiar demandante requiere. Si bien puede admitirse que no hay una única manera de responder al derecho de vivienda, lo cierto es que las alternativas implementadas por la ciudad no dan una respuesta adecuada, definitiva y acorde a las extremas circunstancias que debe afrontar la recurrente”.

Cabe aclarar que lo indicado se expone al simple efecto de poner el foco en la distinta interpretación que realiza el cimero Tribunal nacional sobre el juego de las normas fundamentales involucradas, y la posibilidad de judicialización de las situaciones en que puedan verse afectados algunos de estos derechos especialmente protegidos. Sobre ello definió que las falencias presupuestarias esgrimidas por la Ciudad no constituyen óbice para garantizar los derechos en juego. Y a su vez efectuó un análisis en particular sobre la operatividad de los derechos y la razonabilidad de la conducta estatal, que deben ser atendidas por el Poder Judicial al momento de ejercer sus facultades de control constitucional frente a un reclamo por incumplimiento de las obligaciones recaídas en cabeza de las autoridades locales gubernamentales <sup>27</sup>.

---

27 *Ídem*, “[l]as carencias presupuestarias, aunque dignas de tener en cuenta, no pueden justificar el incumplimiento de la Constitución Nacional ni de los tratados internacionales a ella incorporados, especialmente cuando lo que

Este estándar protectorio, sin embargo, se vio aminorado con la decisión que la misma Corte efectuó al determinar la imposibilidad de aplicar las reglas de “Q.C.” a situaciones de insatisfacción de derechos por déficit habitacional en el que no confluyan las graves vulnerabilidades explicitadas en ese caso <sup>28</sup>.

Frente a este panorama, el TSJ reformuló los términos establecidos como estándar en el precedente “Alba Quintana”. En el caso “K.M.P.” <sup>29</sup> se refirió a la concurrencia de competencias y obligaciones entre los niveles estatales nacional y local, y afirmó que “[e]l estado federal puede asumir compromisos, pero, trasladarlos a los estados federados requiere que la constitución que lo organiza le dé atribuciones que posibiliten hacerlo. Ciertamente, el estado federal no puede disponer de los presupuestos locales. A su turno, el art. 10 de la CCBA asume los compromisos internacionales, pero, ni sustituye al estado federal en su cumplimiento ni podría hacerlo”. En la misma decisión, en relación al deber de reglamentación de los derechos indicó que, si bien al momento no existía una norma reglamentaria específica, eran aplicables los parámetros definidos en otras leyes locales vinculadas, los que integralmente interpretados no podían ser considerados irrazonables, ya que tenderían al otorgamiento de beneficios a aquellos individuos que encuadren en la norma como destinatarios de una tutela especial en los que se verifique una amenaza grave para su existencia misma como persona.

---

se encuentra en juego son derechos fundamentales, pues el Estado al distribuir sus recursos no puede dejar de considerar los principios de justicia social y protección de los derechos humanos que surgen de la Ley Fundamental -arts. 75, incs. 19, 22 y 23- es por ello que cuando se demuestra que el Estado, al elegir prioridades presupuestarias, ha dejado en situación de desamparo a personas en grado de extrema vulnerabilidad, que no pueden procurarse necesidades vitales básicas y perentorias, se impone la presunción de que, prima facie, no ha implementado políticas públicas razonables ni tampoco ha realizado el máximo esfuerzo exigido por el art. 2° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, v. voto del Doctor Petracchi.

28 CSJN, “Recursos de hecho deducidos por la actora en las causas ‘A. P., L. V. el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y otros s/amparo’; A. 738. XLVI. ‘Alba Quintana, Pablo c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/recurso de inconstitucionalidad concedido’; A.808.XLVII. y otros”, sentencia de 11/12/2012

29 TSJ, “GCBA s/queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: K.M.P c/GCBA y otros s/amparo (art. 14 CCABA)”, sentencia de 21/03/2014.

Esta reformulación, profundizada de manera casuística en diversos casos arrimados al Máximo Tribunal local <sup>30</sup>, apunta a una delimitación muy rigurosa de casos y requisitos para acceder al goce del derecho reclamado en materia de vivienda, haciendo particular hincapié en la atención preferencial de personas destinatarias de un deber de tutela especial a cargo del Estado local (sin perjuicio de la concurrencia de obligaciones con el Estado nacional), ello con miras a que su cumplimiento no repercuta en desfasaje en el presupuesto de la Ciudad.

## V. Los desafíos de la aplicación del art. 10

En relación con lo mencionado en el párrafo anterior, resulta contraintuitivo suponer que el reconocimiento de los efectos del art. 10 -en cuanto a la vigencia plena de los derechos contemplados en el bloque de constitucionalidad federal- pudiera llegar a tener algún obstáculo en cuanto a su aplicación práctica. Esto sucede en dos momentos institucionales claramente diferenciados: cuando las autoridades locales esgrimen cuestiones de índole presupuestaria para no cumplir, o cumplir deficientemente lo ordenado por el Poder Judicial, y cuando la aplicación llana del *corpus* normativo local, con este art. 10 como punta de lanza, se ve limitada por la interferencia que pudieran realizar las autoridades del nivel federal.

En el primero de los casos, es ostensible la lógica repetitiva, en líneas generales, de los procesos sometidos a decisión de la judicatura local que involucran la determinación de la vulneración o no de un derecho especialmente tutelado en la CCABA y sus normas inferiores. Así, concretada la actividad lesiva o detectada la omisión de los poderes políticos, quien entiende vulnerado sus derechos fundamentales reclama -a través de los mecanismos disponibles- la satisfacción plena y acabada de los mismos. Ante ello, lo habitual es que la Administración argumente que no existen partidas presupuestarias disponibles para solventar lo reclamado, o que no existe una reglamentación suficiente que lo posibilite.

---

30 TSJ, “Sztern, María Eugenia c/GCBA y otros s/amparo”, del 15/04/14; “Veiga Da Costa, Rocío c/GCBA s/amparo”, del 30/04/14; “León Panozo, Mirtha Alicia c/GCBA y otros s/amparo”, del 20/05/14; “Valdez, Mario Enrique c/GCBA s/amparo”, del 04/06/2014; “L.A. c/GCBA y otros s/amparo”, del 11/06/14; “P.A.S. c/GCBA y otros s/amparo”, del 13/06/14, entre otros.

Más allá de que el Poder Judicial, en diversas etapas del proceso, pueda entender que en muchos casos no es posible decidir sobre cuestiones de diseño de políticas públicas pues carece de tales facultades en virtud de la división de poderes, lo cierto es que la admisión de una excepción de estas características implicaría, peligrosamente, convertir a la letra del art. 10 en letra muerta porque se desdibujaría el criterio de plena operatividad de los derechos fundamentales. Más aun, ello redundaría en un incumplimiento llano del principio de progresividad y no regresividad de los derechos, expresamente contemplado en el art. 2 del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros plexos normativos.

Esta situación de incumplimiento se agrava cuando se detecta que un importante volumen de los casos sometidos al entendimiento de los tribunales se vincula con reclamaciones de derechos hechas por personas y colectivos afectados por situaciones de vulnerabilidad extrema. El estudio de la multiplicidad de factores que coadyuvan a la configuración de tal vulnerabilidad excede el marco de este trabajo, pero vale mencionar que la simple constatación de la sistematicidad en la falta de acceso a derechos por parte de diversos grupos sociales alcanzaría para confirmar el carácter estructural de los incumplimientos por parte del Estado. En consecuencia, una interpretación integral de las normas receptadas por el art. 10, y su juego con las demás cláusulas de CCABA lleva a la conclusión de que el Estado tiene el deber de actuar positivamente -y en su caso, revertir la omisión o el insuficiente cumplimiento previo- en pos de hacer cesar la situación en que se encuentra, máxime cuando los afectados ostentan un deber de tutela reforzado, ello a fin de garantizar el acceso a condiciones de existencia digna <sup>31</sup>.

En este punto, la delicada tarea del intérprete consiste no sólo en la toma de conocimiento de la situación económica del Estado, sino también de confrontarla con la situación de vulnerabilidad cuya neutralización urgente se reclama. Así, el mínimo respeto que

---

31 Para un desarrollo extenso del nexo entre las condiciones de existencia digna y el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales, v. BELOFF, Mary-CLÉRICO, Laura, "Derecho a condiciones de existencia digna y situación de vulnerabilidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana", en FISS, Owen [et al.], *SELA, 20 años pensando los derechos y la democracia*, Librería, Buenos Aires, 2015, pp. 224-252.

exigen los derechos fundamentales <sup>32</sup> contemplados en la CCABA, y su correspondiente remisión al bloque de constitucionalidad federal, no puede quedar relegado mediante una afirmación dogmática y repetitiva hecha por la Administración y avalada por defecto por el Poder Judicial en muchas oportunidades.

Justamente, tal repetición estructural de argumentos a lo largo del tiempo no condice con el compromiso que el Estado hace respecto a la consideración futura de la cuestión presupuestaria para satisfacer el derecho que se reclama vulnerado, pero que momentáneamente y por razones estrictamente económicas no puede brindarse. Si la imprevisión de las autoridades públicas en considerar la asignación de las correspondientes partidas presupuestarias, debidamente debatidas y planificadas <sup>33</sup>, se repite en el tiempo, la negligencia excep-

---

32 CORTI, Horacio Guillermo, *Derecho constitucional presupuestario*, 2ª edición, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2011, p. 743. Nótese cómo el abordaje del concepto de *contenido esencial* implica su necesaria conexión con el principio de razonabilidad y proporcionalidad emanado del propio art.10: “La definición legal reglamentaria tiene que ser acorde con cierta comprensión básica del derecho o, en otros términos, debe acoger un contenido mínimo, que da lugar a un grado de ejercicio mínimo del derecho. En otro lenguaje, tal es el *contenido esencial* del derecho. El contenido mínimo también es un supuesto de la doctrina de la emergencia. El estado de emergencia justifica, de acuerdo con el léxico de la Corte [Suprema de Justicia de la Nación], una restricción de los derechos más intensa que la habitual, pero dicha restricción no debe afectar la sustancia del derecho, pues en dicho caso él resultaría aniquilado. [...] La reglamentación permite el ejercicio habitual y típico de los derechos, que no debe ser alterado, conforme art. 28 CN. El estado de emergencia permite restringir el ejercicio habitual y típico, dando lugar a su ejercicio mínimo, que es aquel ejercicio más allá del cual el derecho resulta aniquilado” (énfasis en el original).

33 SUNSTEIN, Cass R.-HOLMES, Stephen, *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*, 1ª edición, Siglo XXI, Buenos Aires, 2012; “[...] Lejos de ser burdamente economicista, el estudio de las condiciones fiscales de la exigibilidad de los derechos nos obliga a adoptar una visión amplia del bien público. Impide que ataquemos los problemas en forma secuencial, a medida que nos van llamando la atención, y nos obliga a proponer un ‘paquete’ de soluciones para una amplia gama de problemas sociales. Por encima de todo, se pone de manifiesto la indispensabilidad de las inversiones públicas, realizadas y evaluadas colectivamente. Es decir que, en lugar de reflejar un culto ciego a las decisiones del mercado, el estudio del costo de los derechos pretende estimular una política meditada. Y es además una suerte de tema colectivista o comunitario, pero hondamente arraigado en la tradición política liberal. [...] Porque, en una democracia, los gastos colectivos se deben supervisar

cional puede llegar a convertirse en un incumplimiento deliberado de las obligaciones a que la Ciudad se ha comprometido en miras a la concreción de los derechos reconocidos a sus habitantes, no sólo por el constituyente local, sino también el federal, y por los instrumentos internacionales de derechos humanos.

En definitiva, la interpretación de buena fe del orden normativo, ordenado en este art. 10, puede aquí valer también como cuña para instar a los poderes públicos a satisfacer los derechos fundamentales de los habitantes, pues si bien existe la posibilidad de eximirse del cumplimiento de ciertas obligaciones respecto a la población por cuestiones presupuestarias, ello debe hacerse con una razonable fundamentación y en relación a un marco material y temporal limitado, sin que las consecuencias nocivas sobre el erario público puedan ser trasladadas de manera estructural a las sujetos de derecho <sup>34</sup>.

El otro aspecto que limita el alcance de esta cláusula, así como la consagrada y asumida autonomía local, ocurre con singular gravedad cuando por invocación de un interés federal vinculado a la responsabilidad solidaria del Estado Nacional en la satisfacción de

---

de manera colectiva.[...] Interpretar los derechos como inversiones tendientes a aumentar el bienestar general, que la sociedad recauda para alcanzar sus propios fines, debería permitirnos comprender mejor no sólo la racionalidad de los derechos sino también su inevitable carácter redistributivo”, pp 245-247.

34 Es tajante lo oportunamente afirmado por la CSJN en “Verbitsky, Horacio s/hábeas corpus”, sentencia de 03/05/2005, en cuanto a la desprotección estructural de derechos fundamentales bajo el argumento de la insuficiencia presupuestaria, “[...] si bien resultan atendibles algunas de las razones expuestas por el Poder Ejecutivo provincial, en cuanto a la carencia de recursos económicos para solucionar en el corto plazo los problemas planteados, este Tribunal ya se ha pronunciado sobre el particular indicando que ‘estas dolorosas comprobaciones, que es deber del Tribunal destacar, no encuentran justificativo en las dificultades presupuestarias que se traducen en la falta de infraestructura edilicia, la carencia de recursos humanos, la insuficiencia de formación del personal o las consecuentes excesivas poblaciones penales (...) Las carencias presupuestarias, aunque dignas de tener en cuenta, no pueden justificar transgresiones de este tipo. Privilegiarlas sería tanto como subvertir el Estado de Derecho y dejar de cumplir los principios de la Constitución y los convenios internacionales que comprometen a la Nación frente a la comunidad jurídica internacional, receptado en el texto actual de aquella (art. 5, inc. 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)’ (Fallos 318:2002)”.

los derechos reclamados oportunamente, los casos son sustraídos de la jurisdicción de la Ciudad para que sean resueltos por la Justicia federal <sup>35</sup>.

Entendemos que por tratarse de problemáticas de indudable naturaleza local y de urgente resolución por los derechos fundamentales involucrados, la Justicia de la Ciudad está mejor preparada para su adecuado abordaje <sup>36</sup>.

No obstante, en la excepcionalidad de que la Justicia local no haya satisfecho el goce reclamado, las personas interesadas podrían acceder a una instancia extraordinaria ante la CSJN, sin necesidad de que el trámite ordinario del caso deba ser tratado desde el inicio por un fuero extraño a una presunta violación de derechos en el ámbito de la Ciudad. Es que, como ha dejado sentado el Máximo Tribunal, la intervención del Gobierno Federal debe quedar rigurosamente limitada a los casos en que, frente a un evidente y ostensible apartamiento del inequívoco sentido de las normas de Derecho público local, queden lesionadas las instituciones fundamentales de los ordenamientos provinciales que hacen a la esencia del sistema representativo y republicano que las provincias se han obligado asegurar <sup>37</sup>.

---

35 CSJN, “M., M. Y. c/ GCBA s/amparo”, sentencia de 19/02/2015. En esta contienda de competencia, suscitada como consecuencia de lo resuelto por TSJ en el citado fallo “K.M.P.” en relación a la concurrencia de obligaciones del Estado local y el Nacional para la satisfacción de los derechos reclamados, el Máximo Tribunal nacional resolvió que “por imperio del artículo 116 de la Constitución Nacional, la intervención del Estado Nacional surte el fuero federal, sin que quepan distinciones respecto del grado y carácter de tal participación procesal”.

36 El análisis minucioso de la práctica de las autoridades de la Ciudad en relación a este punto excede los límites del presente artículo, pero huelga aclarar que la delimitación de las responsabilidades de los niveles estatales federal y local no debe basarse en un mero desligue de las obligaciones establecidas en la CN y la CCABA. Más aun, la gravedad de las vulneraciones que podrían ocurrir torna imperativo un mínimo nivel de coordinación para evitar la prolongación -insostenible en términos constitucionales- de los incumplimientos en la satisfacción de derechos.

37 CSJN, “Partido Obrero de la Provincia de Formosa c/Provincia de Formosa s/Acción declarativa de inconstitucionalidad”, sentencia de 22/10/2013, consid. 9. El alcance de estas pautas entendemos que no se limita a cuestiones políticas y de diseño institucional sino que, como se indicara en el parágrafo 2

Asimismo, una interpretación de buena fe de lo definido por el constituyente local en cuanto a la asunción expresa de las obligaciones derivadas del bloque de constitucional federal no podría derivar en que la Administración local oponga una excepción para que se presente como tercero interesado el Estado Nacional, máxime cuando se trata de procesos de amparo que, por su propia naturaleza, su brevedad de sustanciación, y por los derechos que por este remedio se solicitan, exigen por una resolución urgente.

En este punto, estimamos que las cuestiones estrictamente fiscales que pudieran llegar a producirse entre los niveles estatales local y federal deberían sustanciarse por separado, de tal manera que su impulso no obstaculice el normal desarrollo del proceso de amparo que busca revertir una situación de vulneración de derechos expresamente protegidos por CCABA y las diversas cláusulas pertinentes del orden jurídico nacional.

## **VI. A modo de conclusión**

La relevancia de esta cláusula en la CCABA permite afirmar que el constituyente local ha concretado su intención de formular un estatuto organizativo que refleja la voluntad de la Ciudad Autónoma de integrarse al Estado federal, afirmando los principios fundamentales del sistema republicano ordenados a través de CN 1, 5, 121, y particularmente el 129. Así, las más elementales instituciones concebidas por el constituyente nacional se encuentran afirmadas en el orden local, permitiendo de esta manera un desarrollo armónico y progresivo del espíritu democrático relevado en el nivel federal.

La observación sobre problemas recientes en las aristas de la vigencia del art. 10 en nada empaña el trabajo realizado por los órganos y habitantes de la Ciudad respecto a la consolidación de una auténtica unidad autónoma, plena y competente para la resolución de los conflictos que pudieran darse en su seno, ya que en virtud de esa experiencia será posible el reclamo de su solución ante las instancias competentes, con el corolario de la satisfacción de haber logrado el ideal federal de decidir sus propias instituciones.

---

de este artículo, se extiende a la adecuación de los órdenes locales a la garantía del umbral mínimo de derechos establecidos en el nivel federal.

De esta forma, lo normado en el artículo 10 será el puente de exigibilidad hacia la efectiva concreción de lo establecido en la Constitución de la Ciudad como reconocimiento a los derechos fundamentales y que deben ser considerados por los poderes locales con el fin último de enaltecer la letra de la Carta fundamental.