

Las instituciones administrativas en la nueva Ciudad Autónoma de Buenos Aires

SUMARIO: 1. CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD AUTÓNOMA. 2. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA. 2.1. JEFE DE GOBIERNO. 2.2. DEL GABINETE Y LOS MINISTROS DEL PODER EJECUTIVO (ARTS. 100 Y 101). 3. ORGANIZACIÓN DEL CONTROL. 3.1. SINDICATURA GENERAL (ART. 133). 3.2. PROCURACIÓN GENERAL (ART. 134). 3.3. AUDITORÍA GENERAL (ART. 135). 3.4. DEFENSORÍA DEL PUEBLO (ART. 137). 3.5. ENTE ÚNICO REGULADOR DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS (ART. 138). 4. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y REVISIÓN JUDICIAL.

1. CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD AUTÓNOMA

El artículo 129 y las cláusulas transitorias 7 y 15 de la Constitución Nacional establecen el nuevo régimen legal de la Ciudad de Buenos Aires, otorgándole autonomía y facultades propias de legislación y jurisdicción. Establece que el Jefe de Gobierno será elegido por el pueblo, y en el último párrafo del referido artículo autoriza dictar el «estatuto organizativo de sus instituciones». El 1 de octubre de 1996 es sancionada la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, publicándose en el *Boletín Oficial* el 10 de octubre de 1996.

Es necesario destacar aquí que nuestra doctrina ha originado un complejo debate sobre la naturaleza del nuevo *status* constitucional de la ciudad, sosteniéndose por algunos que la Ciudad se ha dado a sí mis-

ma el trato equivalente a el que otorga a las provincias el artículo 121 de la Constitución Nacional¹, y por otros que no puede equipararse el «*status* jurídico especial» del que goza la Ciudad Autónoma con la autonomía provincial².

Debe tenerse presente que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ya se ha manifestado en reiteradas oportunidades en el sentido que «no existe atisbo alguno en el texto de la Constitución Nacional que autorice a calificar a la Ciudad autónoma de Buenos Aires como una provincia, pues siempre se la menciona como una entidad distinta y separada (arts. 44, 45, 54, 75 incs. 2, 30, y 31 y 124 y 125)» (voto de los Dres. Julio S. Nazareno y Antonio Boggiano)³. En el mismo fallo se sostiene 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, 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» (voto de los Dres. Julio S. Nazareno y Antonio Boggiano).

2. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

2.1. JEFE DE GOBIERNO

En el orden administrativo el órgano de mayor jerarquía es el Jefe de Gobierno, cuyo origen es constitucional (art. 129 de la Constitución Nacional). Ahora bien, el artículo 95 de la Constitución de la Ciudad establece: «El Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es ejercido por un Jefe o Jefa de Gobierno o Gobernador o Gobernadora». Lo expuesto ha dado lugar a sostener que al referirse la Constitución de la Ciudad al encargado del Poder Ejecutivo, de la misma manera que la Constitución Nacional le otorga a los mandatarios de los

¹ Se sostiene ello en la declaración de que «la ciudad ejerce todo el poder no conferido por la Constitución Nacional al Gobierno Federal» (art. 1, último párrafo).

² Y como nos señala María Gabriela ABALOS DE MOSO en *Derecho Constitucional de la reforma de 1994*, tomo II, PÉREZ GUILHOU y otros, pp. 429 y ss., mayoritariamente se sostiene que no existe equiparación con las provincias (opinión de ALFONSÍN, ARGUELLO, BADENI, BIDART CAMPOS, GARCÍA LEMA, MARIENHOFF, NATALE, PAIXAO, ROSATTI, SPOTA, VANOSI, etc.), y también se ha razonado en sentido contrario (opinión de EKMEKDJIAN, para quien el *status* corresponde al de las provincias). Así también sobre esta cuestión se ha dicho que «... en la actual estructura institucional argentina, existen cuatro órdenes gubernamentales: el federal, los provinciales, los municipales y el de la ciudad de Buenos Aires». Antonio María HERNÁNDEZ (h), *Derecho Municipal*, Ediciones Depalma, 1997, vol. I, p. 602.

³ Entre otros, «Juan Bautista Cincunegui v. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires», Fallos de la Corte Suprema, 322, pp. 2856 y ss.

Ejecutivos provinciales, debe interpretarse como una certificación de la autonomía de la Ciudad⁴.

El Jefe de Gobierno y el Vicejefe o Vicejefa⁵ (art. 96 CCABA) son elegidos por votación popular en forma directa, con el agregado de que la elección debe hacerse en forma conjunta, por fórmula completa y por el sistema de doble vuelta. Ello surge de la exigencia constitucional de que la elección sea realizada por mayoría absoluta. Las atribuciones y deberes del órgano Jefe de Gobierno las establecen los artículos 102 a 105 de la Constitución de la Ciudad. Ni el Ministro Coordinador ni los Ministros integran el Poder Ejecutivo, éste es unipersonal, no plural ni dual⁶.

Tiene a su cargo la administración de la Ciudad, la planificación general de la gestión y la aplicación de las normas. Dirige la Administración Pública y procura su mayor eficacia y los mejores resultados en la inversión de los recursos. Participa de la formación de las leyes, tiene iniciativa legislativa, las promulga y las reglamenta sin alterar su espíritu (art. 102 de la CCABA).

Cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen las materias procesal-penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, el Jefe de Gobierno puede dictar decretos por razones de necesidad y urgencia (art. 103 de la CCABA).

Las competencias del Jefe de Gobierno están referidas en el artículo 104 de la CCABA, entre las cuales sumariamente señalaremos que: representa legalmente a la Ciudad, pudiendo delegar esta atribución (inc. 1); formula y dirige las políticas públicas y ejecuta las leyes (inc. 2);

⁴ En este sentido se ha expresado: «Esto certifica que la autonomía de la Ciudad se expresa, en relación con el encargado del Poder Ejecutivo, por un mandatario que lleva la misma denominación que la Constitución Nacional le otorga al del Ejecutivo Provincial: Gobernador». Humberto QUIROGA LAVIE, *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, Comentada*, Rubinzal-Culzoni Editores, 1996, pp. 270-271.

⁵ En este caso la Constitución no dispuso otorgarle el mismo trato alternativo que al Jefe de la Ciudad, debido a que decidió no denominarlo Vicegobernador. No integra el Poder Ejecutivo de la Ciudad, pues este poder del Estado es unipersonal, tiene las atribuciones que le delegue el Jefe de Gobierno, preside la legislatura, la representa y conduce sus sesiones, tiene iniciativa legislativa y sólo vota en caso de empate (art. 99 de la CCABA). Destaquemos la novedad funcional de esta norma que le otorga al Vicejefe la potestad de presentar proyectos de leyes. Ahora bien, ya que el Jefe de Gobierno con la iniciativa legislativa puede ejercer su potestad de formular las políticas públicas (art. 104, inc. 2), podría producirse una contraposición de políticas públicas entre la Jefatura del Ejecutivo y la Jefatura de la Legislatura. Entendemos que en este hipotético caso deberá la Legislatura laudarse en el eventual conflicto.

⁶ El hecho de la necesidad del refrendo ministerial para la validez de sus actos, de ninguna manera puede hacer pensar que se trata de un Poder Ejecutivo pluripersonal, porque los ministros son del Poder Ejecutivo, y la voluntad presidencial tiene prevalencia y él decide.

concluye y firma los tratados, convenios y acuerdos internacionales e interjurisdiccionales (inc. 3); puede nombrar un Ministro Coordinador (inc. 4)⁷; designa los funcionarios judiciales y de control (incs. 5, 6, 7 y 8); establece la estructura y organización de los organismos de su dependencia y nombra a los funcionarios (inc. 9); propone la creación de entes autárquicos o descentralizados (inc. 10); tiene a su cargo el ejercicio del Poder de Policía (incs. 11 y 12)⁸; aplica las medidas que garantizan los derechos de los usuarios y consumidores (inc. 13)⁹; tiene a su cargo la política de seguridad y conduce la policía local (inc. 14)¹⁰; coordina las distintas áreas del Gobierno central con las Comunas (inc. 15)¹¹; acepta donaciones y legados y concede subsidios (incs. 15 y 16); indulta y conmuta penas en forma individual y en casos excepcionales,

⁷ El Ministro Coordinador es un simple coordinador de los demás ministros, con la posibilidad de presidir las sesiones del Gabinete en ausencia del Jefe de Gobierno. No se adoptó el criterio del Constituyente nacional de atenuar los poderes del Ejecutivo, otorgándole al Jefe de Gabinete de Ministros el ejercicio de la administración general del país, lo cual implica, entre otras atribuciones, dictar decretos autónomos, recaudar las rentas y ejecutar el presupuesto (art. 100 CN).

⁸ La lectura que debe hacerse de estas disposiciones es que al Ejecutivo le corresponde sólo la «ejecución» (no el ejercicio) de las normas reglamentarias de los derechos dictadas por la Legislatura.

⁹ Aquí también se trata del compromiso constitucional a cargo del Jefe de Gobierno para que éste disponga las medidas necesarias dirigidas a tutelar los derechos constitucionales de usuarios y consumidores, en igual sentido que lo establecido en el artículo 42 de la Constitución Nacional.

¹⁰ Esta competencia sólo puede ser ejercida teniendo en cuenta las previsiones del artículo 7 de la llamada Ley de garantías de los intereses nacionales, 24588. Ello es así toda vez que la referida disposición le prohíbe a la Ciudad de Buenos Aires crear organismos de seguridad sin autorización del Congreso, con lo cual todo lo que disponga la autonomía de la Ciudad en ese sentido no podrá obviar dicho requisito legal. Más aún, debe tenerse presente que la citada disposición nacional establece que se deberán celebrar entre la Ciudad y la Nación los convenios necesarios para que se brinde, por parte de la Policía Federal, la cooperación y auxilios que fueran requeridos para garantizar el efectivo cumplimiento de las órdenes emanadas de los órganos de gobierno de la Ciudad. Claramente el Gobierno nacional tiene la firme intención de que la Ciudad no disponga de policía propia. Si bien debe señalarse que la comunidad entiende las razones que han llevado al Congreso Nacional a disponer la continuidad funcional de la Policía Federal en territorio de la Ciudad de Buenos Aires, sí se sostiene que sería conveniente que la justicia local, muy en especial la contravencional, contara con una policía judicial en su ámbito de actuación, tanto para la prevención como para atender al castigo de esa modalidad delictual.

¹¹ Está previsto en el Título Sexto, artículos 127 a 131, todo lo atinente a las Comunas (competencias, presupuesto, organización y organismo consultivo). Sumariamente señalamos que la Constitución de la Ciudad optó por la alternativa de la Comuna como modalidad de descentralización política y administrativa territorial del Gobierno central de la Ciudad. De este modo, el sistema de descentralización instaurado no implica crear alcaldías municipales ni subintendencias, sino departamentos descentralizados del Gobierno central de la Ciudad, tanto de la Legislatura como del Departamento Ejecutivo. Están definidas como unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial, las cuales dentro de su competencia territorial deberán ejecutar las políticas definidas y reguladas por la autoridad central, como así también implementar la gestión y ejecución de las regulaciones administrativas centrales.

previo informe del tribunal correspondiente (inc. 18); designa a los representantes de la Ciudad (inc. 19); administra el puerto de la Ciudad (inc. 20); otorga permisos y habilitaciones para el ejercicio de actividades comerciales y para todas las que están sujetas al poder de policía de la Ciudad (inc. 21); crea un organismo con competencias en ordenamiento territorial y ambiental (inc. 22); ejecuta las obras y presta servicios públicos por gestión propia o a través de concesiones (inc. 23)¹²; administra los bienes de la Ciudad (inc. 24); tiene a su cargo la recaudación de los recursos que forman el tesoro de la Ciudad (inc. 25); convoca a referéndum y consulta popular (inc. 26)¹³; tiene a su cargo la protección ambiental (inc. 27); tiene a su cargo la adopción de medidas para lograr la efectiva igualdad entre hombres y mujeres (inc. 28); promueve la participación y desarrollo de las organizaciones no gubernamentales (inc. 29); organiza consejos consultivos que lo asesoran en materias tales como niñez, juventud, mujer, derechos humanos, tercera edad o prevención del delito (inc. 30); administra y explota los juegos de azar (inc. 31).

2.2. DEL GABINETE Y LOS MINISTROS DEL PODER EJECUTIVO (ARTS. 100 y 101)

La Constitución de la Ciudad ha creado la institución del Gabinete, del mismo modo que lo ha hecho la Constitución Nacional en la reforma del año 1994. Y en cuanto al Ministro Coordinador previsto en el inc. 4 del artículo 104, solamente es un Ministro Coordinador de Ministros¹⁴. Los Ministros del Poder Ejecutivo tienen a su cargo el despacho de los asuntos cuya competencia les ha sido asignada por ley y tienen por función fundamental refrendar y legalizar con su firma los actos del Jefe de Gobierno. Ejercen los Ministros, bajo la dirección del Jefe de Gobierno, la administración general de la Ciudad. Por ello, la Constitución los pone a cargo del despacho de competencias que tienen necesariamente carácter administrativo. Con sus refrendos com-

¹² Se establece que cuando la concesión o servicio sea por un plazo mayor de cinco años es obligatorio contar con el acuerdo de la Legislatura.

¹³ La Constitución de la Ciudad prevé en el Título Segundo, Derechos Políticos y Participación Ciudadana, el referéndum obligatorio y vinculante (art. 65) y la consulta popular no vinculante (art. 66). Ambas convocatorias las podrá realizar el Jefe de Gobierno respetando estrictamente las reglas dispuestas por la Constitución en los dos casos, así como las leyes orgánicas que se dicten por la Legislatura para facilitar la puesta en funcionamiento de estos mecanismos de participación popular. Debemos señalar nuestro desacuerdo con la consulta popular no vinculante del artículo 66, ya que pareciera inútil consultar al pueblo si después es discrecional el acatar o no su voluntad.

¹⁴ Ver lo expuesto en la nota 6 del presente trabajo.

parten la responsabilidad política del Gobierno de la Ciudad. La Constitución no determina el número de referendos que son necesarios (al igual que la Constitución Nacional). Tienen la atribución de disponer resoluciones económicas y administrativas vinculadas al funcionamiento interno de su Ministerio, no precisan autorización ni delegación del Jefe de Gobierno (es casi textual a lo preceptuado en la Constitución Nacional en el artículo 103).

3. ORGANIZACIÓN DEL CONTROL

En el proceso de reforma del Estado iniciado en la década de los noventa, la problemática del control de la Administración Pública cobró gran importancia. En tal sentido, la Ley 24156, del año 1992, instrumentó en el orden nacional la eliminación del Tribunal de Cuentas de la Nación y en su reemplazo fueron creados dos órganos rectores de los sistemas de control interno y externo: la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación, como órgano de control externo dependiente del Congreso. La Constitución Nacional reformada de 1994 brindó reconocimiento en su artículo 85 a la Auditoría General dependiente del Poder Legislativo.

Por su parte, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha previsto en el Título Séptimo los Órganos de Control, previendo un sistema de control integrado.

En efecto, el Capítulo Primero del referido Título Séptimo prevé en el artículo 132 como disposición general un sistema de control integral e integrado, y que el mismo debe llevarse a cabo conforme a los principios de economía, eficacia y eficiencia.

El sistema de control de la Ciudad abarca un control interno y otro externo del sector público, que se encuentran a cargo de la Sindicatura General y la Auditoría General, respectivamente, que deberán operar coordinadamente en la elaboración y aplicación de sus normas. Y como criterio general de regulación, el artículo dispone que todo acto de contenido patrimonial de monto relevante debe ser registrado en una base de datos que debe ser organizada al efecto y, de no cumplirse con lo expuesto, el acto de disposición será nulo¹⁵.

Por su parte, la Ley 70, sobre Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad¹⁶, reglamenta la

¹⁵ Entendemos que la nulidad por falta de registro de los actos patrimoniales no puede traer aparejados al Estado costos adicionales por la responsabilidad que deberán afrontar frente a los terceros de buena fe, que no son responsables de la omisión registral. Debería determinarse la responsabilidad del funcionario negligente.

¹⁶ Publicación en el *BOCBA* n.º 539, del 29/09/1998.

disposición constitucional y dispone en su Título IV, Sistemas de Control, un capítulo destinado a la Sindicatura General de la Ciudad (Sistema de Control Interno) y otro a la Auditoría General de la Ciudad (Sistema de Control Externo).

3.1. SINDICATURA GENERAL (ART. 133)

Se establece que la Sindicatura General depende del Poder Ejecutivo, tiene personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera. Su organización y funcionamiento lo establece la referida Ley 70. Su titular es designado y removido por el Poder Ejecutivo, con jerarquía equivalente a la de Ministro.

Su competencia es amplia, aunque acotada al control de la gestión administrativa financiera de todas las jurisdicciones que componen la administración centralizada y descentralizada del Gobierno de la Ciudad, cualquiera fuera su modalidad de organización, dice la norma. No controla al Poder Legislativo ni al Judicial. Emite dictamen sobre la cuenta de inversión.

Es el órgano rector de las normas de control interno y supervisor de los procedimientos en materia de su competencia¹⁷.

Finalmente se establece el acceso a la información relacionada con los actos sujetos a su examen, en forma previa al dictado de los mismos, cuando lo considere oportuno y conveniente.

3.2. PROCURACIÓN GENERAL (ART. 134)

Recién con fecha 27 de noviembre de 2003, la Legislatura de la Ciudad sancionó la Ley 1218, cuya publicación en el *BOCBA* se realizó en el n.º 1850, de fecha 5/1/2004. La Procuración General de la Ciudad dictamina sobre la legalidad de los actos administrativos, ejerce la defensa de su patrimonio y su patrocinio letrado. Representa a la Ciudad en todo proceso en que se controviertan sus derechos o intereses. El Procurador es designado por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura y removido por el Ejecutivo. El órgano se integra con el Procurador General y los demás funcionarios que determina la Ley, los cuales pasarán a formar parte del cuerpo de abogados de la ciudad.

¹⁷ Cuando la Constitución habla de «órgano rector de las normas de control interno», entendemos que debe interpretarse órgano encargado de controlar las mismas. Otra cosa no puede entenderse ya que no podría la Sindicatura dictar aquellas normas.

3.3. AUDITORÍA GENERAL (ART. 135)

«La Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dependiente de la Legislatura, tiene personería jurídica, legitimación procesal y autonomía funcional y financiera.

Ejerce el control externo del sector público en sus aspectos económicos, financieros, patrimoniales, de gestión y de legalidad. Dictamina sobre los estados contables financieros de la administración pública, centralizada y descentralizada cualquiera fuera su modalidad de organización, de empresas, sociedades, entes en los que la Ciudad tenga participación, y asimismo sobre la cuenta de inversión.

Tiene facultades para verificar la correcta aplicación de los recursos públicos que se hubiesen otorgado como aportes de subsidios, incluyendo los destinados a los partidos políticos del distrito.

La ubicación de la Auditoría General en el Título Séptimo del Libro Segundo de la Constitución de la Ciudad importa una jerarquización por cuanto, si bien se la refiere como órgano de Control, se la erige con categoría de órgano de Gobierno. Su dependencia de la Legislatura puede considerársela atenuada por cuanto es la depositaria de la titularidad del control –mas allá de las funciones de la Legislatura–; le es reconocida personería jurídica, legitimación procesal y autonomía funcional y financiera. Se ha dicho que a la autonomía funcional debe entenderse como la posibilidad de realizar libremente su tarea propia, en tanto su obrar respeta derechos y garantías constitucionales, sin tener que depender, por ejemplo, de la aprobación del Plan Anual por parte de la Legislatura para que el ente lleve adelante las funciones que le son propias¹⁸.

Otro aspecto novedoso digno de mención aquí consiste en la atribución conferida por la Ley n.º 268 en cuanto al control de la actividad política partidaria. Esa norma pone en cabeza de la Auditoría General la elaboración de un informe que se constituirá en la base para la aprobación del gasto o la promoción de acciones judiciales sancionatorias de naturaleza contravencional ante la Justicia Electoral, cuya competencia originaria reside en el Tribunal Superior de Justicia.

3.4. DEFENSORÍA DEL PUEBLO (ART.137)

La Legislatura de la Ciudad reglamentó la disposición constitucional por medio de la Ley 3 del año 1998. La Defensoría es un órgano

¹⁸ En igual sentido, Isaac Augusto DAMSKY, en *La Jerarquización Constitucional del Control en la Ciudad de Buenos Aires. Instituciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Ed. La Ley.

unipersonal e independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que no recibe instrucciones de ninguna autoridad¹⁹.

Tiene a su cargo la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y demás derechos e intereses individuales, colectivos y difusos tutelados en la Constitución Nacional, las leyes y la Constitución de la Ciudad, frente a los actos, hechos u omisiones de la Administración o de prestadores de servicios públicos²⁰.

Tiene iniciativa legislativa y legitimación procesal²¹ y puede requerir de las autoridades toda la información necesaria para su mejor ejercicio. Estará a cargo de un Defensor o Defensora del Pueblo (debe reunir las condiciones exigidas para ser legislador) designado por la Legislatura por el voto de las dos terceras partes de sus miembros en sesión especial y pública. Su mandato es de cinco años y puede ser designado en forma consecutiva por una sola vez. Sólo puede ser removido por juicio político.

Por último, se prevé que vela por la defensa y protección de los derechos y garantías de los habitantes frente a hechos, actos u omisiones de las fuerzas que ejerzan funciones de policía de seguridad local.

3.5. ENTE ÚNICO REGULADOR DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS (ART. 138)

«El Ente Único Regulador de los Servicios Públicos de la Ciudad, instituido en el ámbito del Poder Ejecutivo, es autárquico, con personería jurídica, independencia funcional y legitimación procesal.

Ejerce el Control, seguimiento y resguardo de la calidad de los servicios públicos cuya prestación o fiscalización se realice por la adminis-

¹⁹ Claramente, la creación de esta Defensoría ha recibido la influencia del órgano equivalente creado por la Constitución Nacional en el artículo 86. Ahora bien, una diferencia importante es que la institución de la Ciudad le otorga autarquía financiera a su gestión, cosa que no ocurre con el órgano de control nacional. Como consecuencia de ello, prepara su propio presupuesto sin que intervenga el Departamento Ejecutivo de Gobierno, pasando a integrar el presupuesto de la Ciudad a ser considerado a tal efecto, por la legislatura local.

²⁰ Como hemos referido, se han estructurado las funciones y atribuciones de la Defensoría como lo hace el artículo 86 de la Constitución Nacional y se le ha agregado la función promotora de los derechos humanos. Como ocurre con el Defensor Nacional, el Defensor de la Ciudad es un virtual «defensor social», tramitador de los asuntos públicos, sin jurisdicción a su cargo, pero que investiga, critica, hace públicas sus opiniones, recibe denuncias. No tiene competencia para revocar ningún acto administrativo, pero su tarea lo transforma en un eficaz supervisor de la Administración local, colaborando en que ésta cumpla su cometido.

²¹ La legitimación procesal que le dispensa la Constitución a la Defensoría le permitirá estar en juicio cuando estuvieren violados derechos individuales, colectivos o difusos. Destacamos que en la Constitución de la Ciudad se amplía la legitimación a la defensa de los denominados derechos o intereses difusos, los cuales no están mencionados en la Constitución Nacional.

tración central y descentralizada o por terceros para la defensa y protección de los derechos de sus usuarios y consumidores, de la competencia y del medio ambiente, velando por la observancia de las leyes que dicte al respecto»(art. 138 de la Constitución de la Ciudad).

El objetivo básico del Ente es ejercer el *control, seguimiento y resguardo de la calidad de los servicios públicos* comprendidos. Dicha tarea parece estar prioritariamente orientada a la protección de los usuarios, a «*la defensa de la parte más débil*»²² de la relación jurídica que nacerá a partir de la gestión de aquéllos por empresas privadas; de lo cual luego se hace eco la Ley n.º 120, que viene a reglamentar las previsiones contenidas en el Estatuto Constitucional²³. Las funciones del Ente poseen amplio contenido y variada naturaleza. Así, se pueden agrupar las potestades más importantes del Ente de la siguiente manera: a) *de tipo administrativo*, vinculadas con la tarea de fiscalización de las actividades comprendidas, y el cumplimiento de las pautas fijadas en los contratos de concesión (dentro de las cuales se destaca el aspecto tarifario); b) *de índole sancionatoria*; c) *potestades reglamentarias*; y d) *de índole jurisdiccional*.

Un aspecto, a nuestro entender, crucial para la eficacia de este Ente Único radica en la problemática relativa a los servicios públicos definidos en la propia Ley como *interjurisdiccionales*, que en el caso de la Ciudad de Buenos Aires son los más en número e importancia. En ese caso vemos limitada su competencia, según el artículo 3.º, inc. m), de la Ley n.º 210, a *la supervisión de los tendidos de las redes de distribución en la vía pública, a los efectos de velar por la seguridad y el resguardo ambiental*. La disposición transitoria de la Ley n.º 210 estableció que el ejercicio de las

²² Isidoro H. GOLDENBERG y Néstor A. CAFFERATTA, *El Papel del Estado en la Etapa de Privatización. Los Entes Reguladores*, LL T-1998, p. 1173.

²³ Artículo 2.º Ley 210: «Objeto. El Ente ejerce el control, seguimiento y resguardo de la calidad de los servicios públicos prestados por la administración central o descentralizada o por terceros, así como el seguimiento de los servicios cuya fiscalización realice la Ciudad de Buenos Aires en forma concurrente con otras jurisdicciones, para la defensa y protección de los derechos de sus usuarios y consumidores, de la competencia y del medio ambiente, velando por la observancia de las leyes que se dicten al respecto.

Se entiende como servicios públicos a los efectos de la aplicación de la presente ley:

Transporte público de pasajeros. Alumbrado público y señalamiento luminoso. Higiene urbana, incluida la disposición final. Control de estacionamiento por concesión. Conservación y mantenimiento vial por peaje. Transporte, tratamiento, almacenamiento y disposición final de residuos patológicos y peligrosos. Televisión por cable o de transmisión de datos con el alcance previsto en el artículo 3.º inciso m) de esta ley. Los servicios públicos que se presten en el ámbito de la Ciudad cuya prestación exceda el territorio de la misma, sin colisionar con la competencia atribuida a otros órganos del Gobierno de la Ciudad, a los entes de otras jurisdicciones y a los entes de la Nación, con los que se complementa, conforme lo establecido en el Art. 3.º inciso m). La inclusión de nuevos servicios públicos, debe ser aprobada por la Legislatura».

atribuciones relativas al poder de policía de los servicios públicos interjurisdiccionales debe ser coordinado con la respectiva jurisdicción nacional y *ad referendum* de la Legislatura, así como que el Gobierno de la Ciudad deberá convenir con el Gobierno de la Nación la progresiva delegación de las atribuciones necesarias para que la Ciudad ejerza el control de los servicios públicos interjurisdiccionales conforme lo establece el artículo 2º de la Ley.

Convenios y delegaciones a la fecha sin implementar y delegaciones sin vocación de llevarse a cabo o de muy difícil concreción. En consecuencia, el Ente Único Regulador de los Servicios Públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires carece hasta la fecha de facultades de control sobre los servicios públicos nacionales en lo que respecta a los aspectos fundamentales de su prestación.

4. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y REVISIÓN JUDICIAL

La norma fundamental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires impone la necesidad de que la Administración se ajuste al principio de legalidad, rige entonces en toda su actuación el sometimiento a la ley y al Derecho a través del procedimiento administrativo. La Ley local de procedimientos administrativos de la Ciudad de Buenos Aires²⁴ se aplica a la Administración Pública centralizada, desconcentrada y descentralizada y a los órganos legislativo y judicial de la Ciudad de Buenos Aires, en estos dos últimos casos en tanto ejerciten función administrativa. Por último, rige también a los entes públicos no estatales en cuanto ejerzan potestades públicas otorgadas por leyes de la Ciudad de Buenos Aires.

Su texto trata además de los Principios Generales, el Procedimiento Administrativo en general y sus formalidades, los Recursos Administrativos, y establece la supletoriedad del Código Contencioso Administrativo y Tributario.

El Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ley n.º 189, fija, entre otras cosas, la competencia del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario, que había sido creado por la Ley n.º 7, Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires²⁵.

²⁴ Decreto 1510/97 de Necesidad y Urgencia, ratificado por Decreto 1572/98 de la Legislatura.

²⁵ Ley n.º 7, Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por la que el legislador local determinó el criterio atributivo de competencia del Fuero al estipular en su artículo 48 que «la justicia en lo contencioso administrativo y tributario está integrada por quince (15) juzgados que entienden en todas las cuestiones en que la Ciudad sea parte, cualquiera sea su fundamento u origen, tanto en el ámbito del derecho público como del derecho privado».

Queda clara la adopción como principio general de un criterio subjetivo para determinar la competencia del Fuero. Ésta queda definida por la participación de la Administración Pública centralizada o descentralizada en el litigio en carácter de actor o demandado, con prescindencia del contenido jurídico de la demanda o la aplicación de normas de Derecho Público o Privado para resolver la controversia de fondo. En cambio, para el caso del Poder Legislativo, Judicial, entes públicos no estatales o incluso sujetos privados, la competencia del Fuero se determina sobre la base de un criterio mixto. Habrá competencia cuando se cuestione un acto, hecho o contrato dictado o celebrado por las autoridades antes detalladas en ejercicio de funciones o potestades administrativas regidas por el Derecho Administrativo.

Por último, debemos señalar que el objetivo del presente trabajo ha sido realizar una descripción sucinta de la organización administrativa y de control que ha diseñado la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, y una brevísima referencia al procedimiento administrativo y la revisión judicial en el mismo ámbito.

Organización Administrativa y Función Pública

