



# Carta de Noticias

## DE LA PROCURACIÓN GENERAL

Nota Destacada

Pág. 5

**ABIERTA LA INSCRIPCIÓN  
ESPECIALIZACIÓN EN  
ABOGACÍA ESTATAL, LOCAL Y FEDERAL,  
ORGANIZADA POR PG CABA**



**Inscripción online:** [click aquí](#)

**Nota Especial:** [Asociación de Abogados de la Procuración:  
orígenes y nuevas autoridades](#)

Pág. 12

AÑO 1 · Número 10 · 18 de Noviembre de 2013





- Jefe de Gobierno: Ing. Mauricio Macri
- Vice-Jefa de gobierno: Lic. María Eugenia Vidal
- Jefe de Gabinete: Lic. Horacio Rodríguez Larreta

- Procurador General: Dr. Julio M. Conte-Grand
- Procuradora Adjunta de Asuntos Patrimoniales y Fiscales: Dr. Alicia Norma Arból
- Procurador Adjunto de Asuntos Institucionales y Empleo Público: Dr. Fabián Horacio Zampone

## Institucional

### Sumario

Pág. 3	<b>Editorial</b>
Pág. 5	<b>Nota Destacada:</b> Se presentó el Programa de Especialización en Abogacía Estatal, Local y Federal
Pág. 12	<b>Nota Especial:</b> Asociación de Abogados de la Procuración: orígenes y nuevas autoridades
Pág. 15	Novedades de la Procuración General de la Ciudad
Pág. 20	Congresos, conferencias, cursos, jornadas, presentaciones de libros y seminarios
Pág. 25	<b>Columna de Opinión de Ex Procuradores:</b> Dr. Alejandro SARRAILH, "Fue un honor haber servido a la Procuración"
Pág. 28	<b>Perfiles de la Abogacía Estatal:</b> Dr. Rogelio Juan DAMONTE, Director de Poder de Policía de la Procuración General
Pág. 31	<b>Información Jurídica:</b> I. Actualidad en Jurisprudencia <ul style="list-style-type: none"><li>• CSJN "Grupo Clarín y otros c. P. E. N. y otro s/acción meramente declarativa".</li><li>• TSJ CABA "G.C.B.A s/queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Frávega SA c/GCBA s/impugnación de actos administrativos".</li></ul>
Pág. 44	II. Dictámenes de la Casa
Pág. 54	III. Actualidad en Normativa
Pág. 55	IV. Doctrina: Dr. Fernando M. LAGARDE, "Cuestiones de contratos administrativos"
Pág. 57	Columna del Procurador General: Dr. Julio CONTE-GRAND, "El flagelo de la Trata de Personas y el rol de la Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires"

## Editorial



### **Concurso Público y Abierto de Oposición de Abogados. Procuración General de la Ciudad.**

*Cerca de cuatrocientos abogados se postularon al concurso público y abierto para ingresar a la Planta Permanente de la Procuración General de la Ciudad.*

*El pasado martes 29 de octubre, a las 11.00 horas, el Procurador General de la Ciudad, el doctor Julio CONTE GRAND, dio comienzo con el primer tramo del procedimiento, consistente en un examen escrito, y explicó las consignas a seguir durante los ciento veinte minutos que duró la evaluación.*

*La concentración y ánimo que debieron exhibir en la ocasión los letrados, es una representación de lo que a diario acontece con la abogacía estatal en el Organismo de la Constitución local, que tiene a su cargo el control de legalidad y la defensa jurídica de la Ciudad.*

*Este libra, continuamente, batallas en temas procesales y de fondo. Y sus abogados han de estar preparados para la máxima exigencia y resiliencia.*

*De otra parte, las situaciones reales de la contienda jurídica no se dan ni se juegan en escenarios óptimos. Pero los resultados deben ser los mejores posibles, dado los altos valores en juego, implicados por la defensa del interés público.*

*Los aspirantes que no logren el objetivo, probablemente, lo harán en sucesivos concursos –si mantienen el empeño–; o la persistencia en el esfuerzo, les proveerá otras oportunidades.*

*En este aspecto, el Plan Estratégico de Abogacía Estatal de la Casa contempla para los ejercicios 2014/2015, la capacitación abierta e inclusiva en aras de preparar cuadros profesionales y técnicos que estén en las mejores condiciones de acceder y formar parte del Cuerpo de Abogados de la Ciudad.*

*Porque no se nos escapa, que lo único que garantiza la igualdad efectiva de oportunidades, es el acceso irrestricto a las posibilidades de formación y capacitación profesional.*

*Los que ingresen, luego de superar las etapas de este mecanismo de selección, lo harán en la planta permanente, es decir, estarán amparados por la garantía de la estabilidad.*

*La estabilidad es una garantía institucional, no es una garantía individual; maguer que se encuentre en la parte dogmática de la Constitución Nacional. Es condición necesaria de la independencia técnica y del profesionalismo imperados por la elevada función que llevan a cabo, los integrantes del Órgano Asesor.*

*Sin estabilidad en el cargo, el criterio libre y honesto se vuelve más difícil de asegurar: puede existir, sin duda, pero en ocasiones, requerirá del heroísmo.*



*Y para eso existen las instituciones, para que actuar de acuerdo a derecho, correctamente, sea lo normal y lo común; y no dependa de acciones supererogatorias.*

*Así funciona la democracia republicana, así se logra el orden y el buen vivir de la sociedad.*

*Bienvenido el aporte de la Procuración General de la Ciudad a las instituciones y al Estado de Derecho.*

**Dra. María José Rodríguez**

DIRECTORA GENERAL DE INFORMACIÓN JURÍDICA Y EXTENSIÓN  
[mjrodriguez@buenosaires.gob.ar](mailto:mjrodriguez@buenosaires.gob.ar)

## Nota Destacada

ORGANIZADO POR LA PROCURACIÓN GENERAL DE LA CIUDAD

### Se presentó el Programa de Especialización en Abogacía Estatal, Local y Federal



Ante una nutrida platea de autoridades, juristas, académicos y profesionales del derecho, que colmó la capacidad del Teatro Presidente Alvear, el Procurador General de la Ciudad, el doctor Julio Conte-Grand lanzó el Programa de Especialización en Abogacía Estatal, Local y Federal que se realizará durante el ciclo lectivo 2014 y se prolongará durante el primer semestre del año 2015.

Con la presencia del Jefe de Gobierno de la Ciudad, el ingeniero Mauricio Macri, y de la Vicejefa de Gobierno, la licenciada María Eugenia Vidal, el acto reunió, el pasado 24 de octubre, a unos 800 letrados.

El Primer Mandatario porteño resaltó la importancia de tener un cuerpo de abogados altamente capacitado para enfrentar los nuevos desafíos que representa la sociedad actual. En tal sentido, destacó los avances que en materia de tecnologías de la información y comunicación ha logrado la Ciudad, y citó, como ejemplo, la posibilidad que tienen hoy los ciudada-

nos de acceder a gran cantidad de documentos públicos y trámites del Gobierno, de manera virtual.

Remarcó, asimismo, el esfuerzo de la Procuración General en desarrollar el Plan Estratégico de Abogacía Estatal 2014/2015, y calificó la capacitación en esta área como “una necesidad y una obligación” de todos los abogados del Estado, cuya función primordial es el servicio de los intereses de los ciudadanos y trabajar siempre “para que la gente viva mejor”.





Por su parte, el Procurador General enfatizó en la necesidad de tener abogados cada vez más y mejor formados, y valoró el trabajo conjunto de todos los empleados de la Casa, profesionales, técnicos y administrativos, para consolidar el Plan Estratégico de Abogacía Estatal 2014/2015, en el que se enmarca el Programa de Especialización.

Al respecto, el doctor Conte-Grand señaló el alto grado de exigencia que tendrá la Especialización en Abogacía Estatal, Local y Federal, con un cuerpo docente integrado por prestigiosos expertos en Derecho de Estado, y la organización logística mancomunada de todas las áreas de la Procuración.

Explicó que si bien el Programa de Especialización reviste la calidad de capacitación de Estado y

no se encuentra bajo la jurisdicción de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Coneau), su rigor, así como los requisitos para acceder y de evaluación, estarán al mismo nivel que cualquier posgrado del ámbito universitario.

El evento contó además con las conferencias “Las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática”, a cargo del doctor Alfonso Santiago, y “Abogacía Estatal”, en la voz del doctor Eugenio Palazzo.

Las “Cuestiones de abogacía estatal que no pueden desconocerse”, fueron abordadas por Jorge Sáenz y David Halperín, en un panel compartido y dialogado.

1. Dres. Eugenio Palazzo y Fernando Comadira.
2. Dr. Alfonso Santiago.
3. Dres. David Halperín y Jorge Sáenz.
4. Lic. María Eugenia Vidal, Vicejefa de Gobierno de la Ciudad, y Dr. Julio Conte-Grand, Procurador General CABA.



En la clausura, la licenciada Vidal recordó que antes de vincularse a la vida política su imagen de los abogados era la de “personas que leían y escribían mucho, pero que tenían muy poco contacto con la gente”. Pero a lo largo de varios años en diferentes cargos como funcionaria del Gobierno conoció la verdadera cara de los abogados del Estado, personas entregadas a la comunidad, con

un amplio espíritu solidario y sobre todo con una fuerte convicción social por el bien común.

Con palabras de felicitación para todos los empleados de la Procuración, Vidal invitó a los asistentes a vincularse activamente a este proyecto de construcción de sociedad mediante la formación y la capacitación.



El Programa de Especialización en Abogacía Estatal, Local y Federal se desarrollará durante tres cuatrimestres: período lectivo 2014 y primer cuatrimestre 2015.

**Requisitos:**

Título de abogado.

Actividad destinada a abogados que integren el Cuerpo de Abogados de la Ciudad, bajo cualquier situación de revista (permanente, gabinete o contratado) o de otras jurisdicciones.

Becas y cupos para instituciones solicitantes y para postulantes a ingresar a la Procuración General de la Ciudad a través del concurso público y abierto de oposición que suscriban el respectivo compromiso.

**ACTIVIDAD NO ARANCELADA****Preinscripción:**

Abierta hasta el 13/12/2013

**Entrevistas de admisión:**

10/2/2014 al 14/3/2014

A todos los preinscriptos se les enviará un correo electrónico en el que se les informará el día y hora de la entrevista personal.

**Fecha de inicio del Programa de Especialización en Abogacía Estatal Local y Federal:**

Lunes 7 de abril de 2014

Se cursará una jornada completa los lunes, o el siguiente día hábil en el caso de que el lunes resulte feriado o no laborable.

**Horario de la cursada:**

9:00 a 13:00 hs. y de 15:00 a 19:00 hs.

**Receso académico:**

Todo el mes de julio

**Duración:**

360 horas

**Nota:** Se deberá presentar un Trabajo Final de Investigación para obtener el Diploma correspondiente al cumplimiento de las exigencias curriculares del Programa de Especialización.

**Programa, informes y preinscripción:**

**Click aquí** ó ingresando en  
**Actividades Académicas**  
[buenosaires.gob.ar/procuracion](http://buenosaires.gob.ar/procuracion)

**Consultas:**

Mail: [procuraciongeneral@buenosaires.gob.ar](mailto:procuraciongeneral@buenosaires.gob.ar)

Tel.: 4323 9200 interno 7397 de 9:00 a 16:00 hs.



## Galería de fotos

**1.** Ing. Mauricio Macri, Jefe de Gobierno porteño, y el Dr. Julio Conte-Grand, Procurador General.

**2.** Dr. Miguel Ángel Díaz, ex Subprocurador del Tesoro de la Nación, y el Dr. Julio Conte-Grand.

**3.** Dres. Eugenio Palazzo, David Halperín y Jorge Sáenz.



**4.** Dres. Fernando Comadira y Alfonso Santiago.

**5.** Dres. Alfonso Santiago, Vicerrector de Asuntos Académicos de la Universidad Austral; Jorge Albertsen, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Austral, y el Diputado Nacional Dr. Pablo Tonelli.







6

6. Lic. María Eugenia Vidal,  
Vicejefa de Gobierno de la  
Ciudad, y Dr. Julio Conte-Grand.

7. Dra. Alicia Pierini,  
Defensora del Pueblo de la  
Ciudad de Buenos Aires.

8. Dres. David Halperín y  
Jorge Sáenz.



7



8



**9.** Dr. Miguel Ángel Díaz, ex Subprocurador del Tesoro de la Nación.

**10.** Dres. Cristian Herrera, Director General Técnico, Administrativo y Legal del Ministerio de Salud de la Ciudad, y María Eugenia Colimodio.

**11.** Dres. Fabián Zampone, Procurador General Adjunto de Asuntos Institucionales y Empleo Público (PG), y Juan Carlos Pérez Colman, Director General Legal y Técnico (AGIP).

**12.** Dres. Fernando Comadira y Cristian Larsen, moderadores en la jornada.



9



10



11



12





**13.** Dras. Fabiana Schafrik, Jueza de la Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires; Inés M. Weinberg y Alicia Ruiz, Ministras del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires.



**14.** Dr. Luis Francisco Lozano, Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad y autoridades al cierre del evento.

**15.** Dres. Julio Conte-Grand y Javier Bernasconi, Jefe del Gabinete del Procurador General.

**16.** Comisionada Liliana Rubino, Jefa del Área de Violencia de Género y Protección Familiar de la Policía Metropolitana, y Dr. Julio Conte-Grand.



Dr. José Roberto López, Director de Relaciones Institucionales del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, y Dra. Liliana Araldi, Abogada de la Procuración.



Dr. Luis Francisco Lozano, Presidente del Tribunal Superior de Justicia, Dr. Martín Ocampo, Diputado de la Ciudad e Ing. Mauricio Macri.





## Nota Especial

# Asociación de Abogados de la Procuración: orígenes y nuevas autoridades



La Asociación de Abogados de la Procuración General realizó la votación para elegir a sus nuevas autoridades. Tras los comicios, celebrados el pasado 16 de octubre y en los cuales participó el 60 por ciento del padrón, la Comisión Directiva integrada por profesionales de distintas Direcciones quedó compuesta de la siguiente manera:

**Presidenta:** Sonia Elsa Ramos; **Vicepresidente:** Francisco Chirichella; **Secretario:** Jorge Luis Pérez; **Tesorera:** Adriana Issi; **Vocales:** Adolfo Boada Ugarte, Juan Armagnague, Daniel Lanatta, Alfredo Polverelli y Silvia Susana Lagalla. **Suplentes:** Liliana Schawaller, Daniel Fernández Tarzia, Nicolás Despoulis Netri y

Alejandro De Kemmeter; **Revisores de Cuentas:** Roque Di Biase, Oscar Mario Ávalos y Vanesa Capalbo; **Suplentes:** Gabriel Bertozzi, José Luis Pelli y Marcelo Felix Blastre.

**Carta de Noticias** dialogó con los doctores Sonia Elsa Ramos, Francisco Chirichella y Adriana Issi para conocer un poco más sobre los orígenes y objetivos de la agremiación, y les planteó las siguientes cuestiones:

- ¿De dónde surgió la idea de crear la Asociación?
- ¿Cómo recuerdan la evolución de la entidad?
- ¿Cuáles son los principales objetivos de la agremiación?



Y estas fueron sus respuestas:



**Sonia Elsa Ramos, Presidenta:**

En 1986, muchos abogados de la Procuración sintieron la necesidad de unirse para organizar una asociación que los representara frente a la Administración, por la gran cantidad de problemas que tenían y porque carecían de un órgano que asumiera su defensa.

Al principio se debió enfrentar el escepticismo de muchos que sostenían, basados en experiencias anteriores, que la Asociación iba a fracasar. Sin embargo, lejos de ello, fue útil para mejorar paulatinamente nuestra remuneración y conseguir un encuadramiento especial en el escalafón general, que sirvió para establecer lazos de comunicación entre los profesionales que revisaban en distintos sectores de la Procuración General y que, antes de la formación de nuestra agremiación, tenían poca o nula vinculación entre sí.

La Asociación ha sido representada por figuras señeras como Jorge O. Pérez y Jaime Ruchtein, sus primeras autoridades electas; Daniel M. Leffler, quien hizo importantes aportes, y muy especialmente el entrañable Carlos Guillermo Bollaert, cuyo reconocimiento se fundamenta en una vida consagrada al servicio del personal de la Procuración General, con el sacrificio incondicional de su tiempo y de sus propios intereses.

Por todo lo dicho, sin perjuicio de la natural evolución que toda entidad está destinada a tener, es

indispensable que se cuide y se mantenga esta Asociación con las características y finalidades esenciales que dieron origen a su creación y al desarrollo de su ya larga existencia.

Entre los principales objetivos de la agrupación profesional se cuentan: elevar la remuneración de los asociados hasta alcanzar niveles salariales acordes con las responsabilidades comprometidas en el ejercicio de sus funciones; mejorar la carrera, mediante la eliminación de dos de los tres tramos que actualmente posee el agrupamiento y la reducción de 22 a 10 de los niveles escalafonarios. De esta manera se solucionarían muchos reclamos administrativos pendientes por los encasillamientos del personal. Otro objetivo importante es colaborar con las autoridades en obtener condiciones edilicias apropiadas para el ejercicio profesional.

La concurrencia del 60% del padrón electoral en las elecciones recientes, en un acto que -a priori- no exhibía puja electoral, no sólo nos legitima, sino que nos alienta e impulsa a redoblar energías y esfuerzos,



**Francisco Chirichella, Vicepresidente:**

La Asociación expresaba sus decisiones en las reuniones de comisión directiva y las asambleas en el hall de la Procuración. Allí concurría una gran cantidad de colegas, y se generaban diversos e intensos debates por la multiplicidad de criterios.



Surgió así la idea de presentar ante las autoridades reclamos que dieran solución a los problemas más acuciantes que afectaban a los abogados de la Casa; en primer término, la remuneración, como así también las condiciones de trabajo.

Lo conseguido hasta hoy ha demandado luchas y muchas veces sacrificio. No han faltado ocasiones en las que persiguieron a sus integrantes, en intentos de acallar las voces que reclaman por el respeto debido a sus representados. Pero hemos podido resistir a todas estas situaciones.

Robustecer los lazos con SUTECBA (1) y con nuestra Delegación Gremial, con el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, con la Asociación de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, etc., es un claro objetivo que nos permitirá optimizar esfuerzos con otros cuerpos intermedios de manera tal que el cuerpo de profesionales que representa la AAPG no funcione socialmente aislada.

Y también, mantener los niveles de diálogo que hoy tenemos con las autoridades de la Procuración General, que son necesarios a fin de encontrar soluciones a los problemas existentes. En definitiva, en un clima de armonía y cooperación, procurar la excelencia que todos deseamos para el funcionamiento de la Casa y colaborar con la formación académica del cuerpo de letrados y peritos.

---

1. Sindicato Único de Trabajadores del Estado de la Ciudad de Buenos Aires



#### **Adriana Issi, Tesorera:**

Las primeras reuniones de la Asociación se realizaron con tal entusiasmo y dedicación que fueron despertando el interés de la mayoría del personal profesional. Al frente del grupo organizador se encontraban los

doctores Jorge Pérez y Jaime Ruchtein, secundados por otros letrados como Héctor Rolón, Margarita Sinchicay, Ricardo Solic, Norma Preloran y Cristina Darriba, entre otros.

La creación de la Asociación incentivó lazos de solidaridad entre los abogados de todos los sectores de la Procuración General. Ello posibilitó el éxito de acciones que tendían a obtener el mejoramiento de las condiciones salariales y de trabajo, y que estaban orientadas a asegurar el respeto a la dignidad de los asociados.



Adriana Issi, Tesorera; Sonia Ramos, Presidenta, y Francisco Chirichella, Vicepresidente de la Asociación de Abogados de la Procuración General, frente a la placa recordatoria de la trayectoria del doctor Carlos Bollaert, primer presidente de la AAPG.



La Directora General de Información Jurídica y Extensión, Dra. María José Rodríguez, con el flamante Vicepresidente de la AAPG, Dr. Francisco Chirichella, en Uruguay 440, en ocasión de tomarse la foto colectiva.



## Novedades de la Procuración General de la Ciudad

### INGRESO A PLANTA PERMANENTE DE LA PROCURACIÓN GENERAL DE LA CIUDAD

#### Concurso Público y Abierto de Abogados



Con cerca de 400 letrados inscriptos, se realizó el examen escrito del Concurso Público de Oposición y Antecedentes para el ingreso al plantel de la Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La actividad se efectuó el pasado 29 de octubre y contó con la presencia del señor Procurador General, el doctor Julio Conte-Grand, miembros del jurado y otras autoridades.

#### AGRADECIMIENTO

La Procuración General de la Ciudad agradece a las autoridades de la Universidad Austral y, muy especialmente, al decano de la Facultad de Derecho de esa Casa de Estudios, el doctor Jorge Albertsen, por haber puesto a disposición para este evento el Salón de Actos de la referida institución.

Ese espacio, uno de los auditorios académicos más amplios de la Ciudad, permitió que los numerosos concursantes fueran recibidos, acreditados y albergados con toda comodidad durante las dos horas que duró la prueba.

### LA PROCURACIÓN DE LA CIUDAD JUEGA UN “PAPEL” IMPORTANTE EN LA VIDA DE LOS NIÑOS



**PROCURACIÓN GENERAL DE LA CIUDAD DE BS. AS.**

Juega un “papel” importante en la vida de los niños.

En el año 2013 han donado:

**5.724 kilos de papel**  
Evitaron la tala de 97 árboles medianos

**61 kilos de tapitas**  
24.400 tapitas aproximadamente

GRACIAS POR COLABORAR CON LOS NIÑOS DE NUESTRO HOSPITAL Y EL MEDIO AMBIENTE !!!!!!!

Patricia Gavilan  
Coordinadora Programa

Cont. Silvia Kassab  
Directora Ejecutiva

Dr. Fernando Matera  
Presidente



La Procuración General colabora activamente con el Hospital de Pediatría Garrahan y su programa de reciclado de tapitas plásticas y papel. En lo que va del 2013, la Casa ha contribuido con 5.724 kilos de papel y 61 kilos de tapitas, por lo que recientemente obtuvo un reconocimiento del centro médico. El Garrahan, Hospital Público de alta complejidad destinado a la atención de neonatos, niños y adolescentes, agrupa ese material, lo comercializa para reciclaje y de esa manera obtiene recursos que se invierten en equipos e infraestructura para la atención de los pequeños.

### CONVENIO PROCURACIÓN - ASOCIACIÓN ARGENTINA DE DERECHO DE SEGUROS

La Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires y la Asociación Argentina de Derecho de Seguros firmaron un Convenio Marco de Cooperación, con el objetivo de establecer relaciones de cooperación y asistencia recíproca en temas de carácter académico, cultural y tecnológico.

El acuerdo busca generar canales de comunicación que permitan el intercambio de conocimientos y experiencias en el ámbito científico, técnico y jurídico, y favorecer la mutua colaboración.

El convenio, que se suscribió el pasado 12 de noviembre, tiene una vigencia inicial de dos años, período que podrá ser renovado automáticamente.



En la imagen, al centro los Doctores Isaac Halperín (traje claro) y Juan Carlos Félix Morandi, en una ceremonia en la que recibieron una condecoración de la Embajada de Italia en Argentina, tras la creación de la Asociación Argentina de Derecho de Seguros.

### La Asociación Argentina de Derecho de Seguros<sup>1</sup>

En el transcurso del año 1960 se constituyó tanto la Association Internationale de Droit des Assurances (A.I.D.A.) como la Sección Argentina de la misma. La primera se gestó en el mes de abril mientras que la filial argentina se creó en el seno del Instituto de Derecho Comercial de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, en el mes de diciembre, bajo la presidencia del doctor Isaac Halperín.

Fueron miembros fundadores de esta última los doctores Héctor Cámara, Rodolfo O. Fontanarrosa, Guillermo Michelson, Enrique Mackinlay Zapiola, Carlos C. Malagarriga, Guido Marroco, Guillermo Lascano, Máximo Daniel Monzón, Juan Carlos Félix Morandi, Wenceslao Oneto, Hermes Pinnel, Carlos Juan Zavala Rodríguez y Eduardo Roberto Steinfeld.

La Sección Argentina comenzó su participación en la entidad internacional durante la Asamblea Constitutiva que se realizó el 5 de abril de 1962 en Roma, oportunidad en la que también tuvo lugar el I Congreso Internacional de Derecho de Seguros, auspiciado por A.I.D.A.

Además de Isaac Halperín como Vicepresidente del Consejo de Presidencia del organismo internacional -junto con los profesores Joaquín Garrigues y André Besson- Argentina también estuvo representada en aquella ocasión por los doctores Morandi y Steinfeld.

Según los Estatutos de la Asociación local, aprobados en agosto de 1962, el objetivo principal de la institución es el estudio y la divulgación de todas las cuestiones relativas al Derecho de Seguros de cualquier género o especie, así como favorecer y desarrollar la colaboración internacional en la materia.

En tal sentido, se realizan congresos mundiales cada cuatro años, y cada dos años se celebran jornadas

<sup>1</sup>. Ampliar en [www.aidaargentina.com.ar](http://www.aidaargentina.com.ar)



con participantes de Argentina y de países vecinos.

En las últimas décadas se consolidó también el Comité Iberoamericano de A.I.D.A. (C.I.L.A.), y Argentina ha sido sede de dos congresos de dicha entidad. El primero en 1969 y el otro en 1993.

Durante el año 2006 se desarrolló por primera vez en la Ciudad de Buenos Aires el XII Congreso Mundial de Derecho de Seguros de la A.I.D.A.

## PATROCINIO GRATUITO DE LA PROCURACIÓN GENERAL DE LA CIUDAD



### SERVICIOS JURÍDICOS A LA COMUNIDAD: 70 AÑOS DE CRECIMIENTO

N. de R.: [Carta de Noticias](#) agradece el aporte testimonial de la Procuradora General Adjunta de Asuntos Patrimoniales y Fiscales, la doctora Alicia Arból, quien tuvo oportunidad de desempeñarse durante su extensa carrera profesional, también en el Servicio Jurídico a la Comunidad; de su actual directora, Cristina Salgado; así como la investigación documental efectuada sobre el tema, por el Jefe del Departamento de Información Jurídica, Miguel Rosenblum.

### NUEVA SEDE

La oficina de Servicio Jurídico a la Comunidad de la Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires estrenó nueva sede, ubicada en la Avenida Córdoba 1235.

Las instalaciones se inauguraron el 28 de mayo pasado y cuentan con mayores comodidades y espacio para recibir las consultas de los vecinos de la Capital Federal, a quienes se atiende de forma gratuita.

El actual edificio está acondicionado para la atención de los ciudadanos con cubículos que aseguran privacidad y contención. La sala de espera es bastante amplia y hay una distancia prudencial entre ese lugar y la mesa de entrada, que está atendida por abogados. Además, ahora trabajan en esta dependencia, un grupo de psicólogas que atienden a quienes concurren en busca de asistencia; y una maestra jardinera que se encarga de entretener a los niños en el salón de juegos, mientras sus padres reciben la atención personalizada.



El Jefe de Gobierno de la Ciudad, ingeniero Mauricio Macri; la Vicejefa de Gobierno porteño, licenciada María Eugenia Vidal, y el Procurador General, doctor Julio Conte-Grand, durante la inauguración de la nueva sede de Servicios Jurídicos a la Comunidad, en mayo pasado.

### EL PATROCINIO HOY

Hoy esta oficina ofrece un servicio de asistencia jurídica gratuita destinado a vecinos de la Ciudad carentes de recursos, a los cuales se los patrocina durante un eventual proceso judicial.

Procura la asistencia jurídica relativa a cuestiones de derecho de familia, violencia doméstica, alimentos, tenencia, régimen de visitas, filiaciones, autorizaciones para salir del país y desalojos, entre otros.

La consulta es abierta para cualquier persona, pero para acceder al patrocinio la oficina tiene pautas económico-patrimoniales: el solicitante debe demostrar ingresos no superiores a dos salarios mínimos



vitales y móviles; en caso de ser propietario de un inmueble, este no puede tener un avalúo superior a los 40 mil pesos, y si posee un vehículo, debe tratarse de un automóvil de no menos de 12 años de antigüedad.

El servicio no pretende que la persona a la que se le brinda la ayuda sea indigente, sino que no pueda afrontar los costos que implica la contratación de un abogado en forma particular.

Para verificar el domicilio en Capital Federal, el consultante debe llenar una planilla con sus datos, con carácter de declaración jurada.

## EL PROCEDIMIENTO

Las denuncias por maltrato familiar generalmente se canalizan a través de la Oficina de Violencia Doméstica (OVD), creada en el año 2006, dependiente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Efectuada la denuncia, si la víctima carece de medios para solventar un abogado particular, puede concurrir al Servicio Jurídico Gratuito de la Procuración con la carátula del caso y se le asigna un letrado de la entidad.

Las consultas por violencia doméstica se atienden en el mismo día, para lo cual se cuenta con un sistema de guardia en el que dos profesionales reciben las consultas desde las 9:00 hasta las 14:00 horas



## ANTECEDENTES NORMATIVOS DEL PATROCINIO

Los inicios de la oficina de Servicio Jurídico a la Comunidad se remontan a 1943, cuando se gestaron sus incipientes bases.

Por medio del Decreto-Ordenanza 437 del 30 de diciembre de ese año (B.M. 7036) se creó un consultorio jurídico gratuito para los empleados y obreros municipales.

Más adelante, se amplió la atención a personas necesitadas mediante el Decreto 6249 del 27 de

septiembre de 1946 (B.M. 7822), que creó el Servicio Jurídico-Social Gratuito, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Administración.

Por aquel entonces, el primer Director Jurídico, José Antonio Torres, publicó en el Boletín Municipal un aviso solicitando empleados “que fueran estudiantes de derecho”.

Se atendía allí a todos los agentes municipales y a los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires de bajos recursos. Para determinar esa condición se contaba con un cuerpo de asistentes sociales. Las consultas se realizaban sin acreditar la correspondiente carencia, que sí era requerida para iniciar o seguir un proceso judicial.

Como consecuencia del dictado del Decreto 8347 del 14 de diciembre de 1946 (B.M.7886), el asesoramiento jurídico gratuito previsto por el Decreto 6249/1946 pasó a ser el nuevo Servicio Jurídico Gratuito Social de la Dirección Autónoma de Servicio Social.

Casi una década después, por obra del Decreto 6151/1956 (B.M. 10.376), el Servicio Jurídico Gratuito devino la Dirección de Asistencia Jurídica Social.

Esta nueva repartición estaba integrada por el Departamento de Asistencia Jurídica, formado a su vez por las Divisiones: Patrocinio Civil y Comercial, Patrocinio Penal y División Asesoramiento Notarial, y el Departamento de Asistencia Social, constituido por las Secciones de Patrocinio Social, Encuestas Sociales y Administrativas, y la Sección Trámites de Registro Civil.

Como consecuencia de la emisión del Decreto 246/1968 (B.M. 13.232), la Dirección de Asistencia Jurídica Social fue trasladada al organigrama de la Secretaría de Cultura y Acción Social

En 1980, se convirtió en el Departamento de Asistencia Jurídica Social, en virtud de lo dispuesto por el Decreto 5103/1980 (B.M. 16.374), y se insertó en la estructura organizativa de la Secretaría General de la Intendencia. El Decreto 1742/1988 (B.M. 18.252) creó la División Jurídico Asistencial bajo la órbita del Departamento Asistencia Social de la Dirección General Servicios Sociales de la Subsecretaría de Acción Social, con dependencia funcional de la Procuración General.

1. Miguel Rosenblum, Jefe del Departamento de Información Jurídica de la PG CABA

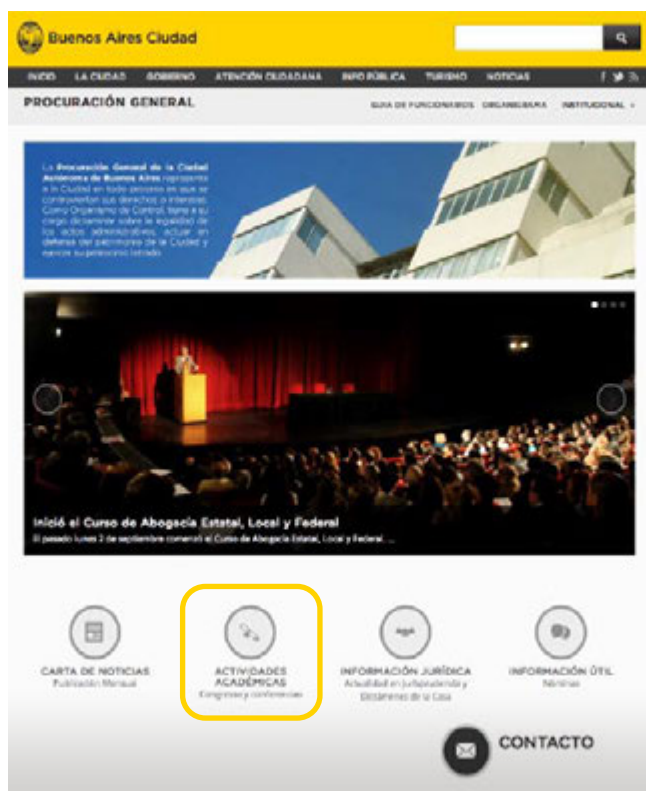


El Decreto 304/1996 (B.O.C.B.A. 20.261) dispuso que la Dirección Coordinación Técnica de la entonces Subsecretaría Procuración General, debía coordinar las tareas de asesoramiento jurídico gratuito a la comunidad, a través de su Departamento Técnico.

Cinco años después, la Ley 710 del 29 de noviembre de 2001 (B.O.C.B.A. 1361) determinó la obligación de la Procuración General de la Ciudad de prestar asesoramiento, cuando fuera requerido por agentes públicos, que en razón de su labor, se encuentren obligados a asistir, diagnosticar, peritar, o efectuar denuncia por violencia intrafamiliar y/o abuso sexual infantil, de conformidad con lo establecido en el art. 2º de la Ley Nacional 24.417.

En el año 2009, el Decreto 804/2009 (B.O.C.B.A. 3258) estableció las misiones y funciones de la Dirección de Servicios Jurídicos a la Comunidad, a saber: coordinar, autorizar y supervisar la prestación de asesoramiento y patrocinio jurídico gratuito a los ciudadanos, inclusive en materia de violencia doméstica.

## PÁGINA WEB DE LA PROCURACIÓN GENERAL



Invitamos a los lectores de **Carta de Noticias** a visitar la página web de la Procuración General, con novedades constantes en su diseño, formato, fotografías, enlaces y atajos, entre otros recursos y herramientas, en el siguiente sitio: [www.buenosaires.gob.ar/procuracion](http://www.buenosaires.gob.ar/procuracion)

Desde ese sitio, pueden descargarse de forma veloz, todos los ejemplares de **Carta de Noticias** así como la Información Jurídica; subidos periódicamente (ver botones inferiores en el sitio web).

La página actualiza de forma permanente todas las informaciones relevantes de la Procuración General de un modo ágil y dinámico.

A partir del mes de julio hemos incorporado el Botón "Actividades Académicas de la Procuración General", con un panorama completo de las iniciativas organizadas por la Casa, y sus correspondientes formularios de inscripción online.

## INVITACIÓN A LOS LECTORES

Una vez más, invitamos a los lectores de Carta de Noticias a participar activamente en esta publicación de la Dirección General de Información Jurídica y Extensión, con el envío de sugerencias, informaciones, actividades, comentarios, a través del siguiente correo electrónico: [cartadenoticias\\_pg\\_caba@buenosaires.gob.ar](mailto:cartadenoticias_pg_caba@buenosaires.gob.ar)

## SERVICIO DE INFORMACIÓN JURÍDICA Y OPINIONES ACADÉMICAS

Recordamos a las Direcciones Generales de la Procuración General, y a las Direcciones Generales Técnicas, Administrativas y Legales (DGTALES) del Gobierno de la Ciudad, que pueden solicitar informes sobre líneas de jurisprudencia administrativa y judicial; doctrina y opiniones académicas a la Dirección General de Información Jurídica y Extensión, PG CABA.

Los pedidos serán recibidos en el correo electrónico [mjrodriguez@buenosaires.gob.ar](mailto:mjrodriguez@buenosaires.gob.ar), a los efectos de la asignación del número de orden respectivo; y serán satisfechos en un plazo estimado de quince (15) días hábiles, salvo invocación de razones de urgencia.

## Congresos, conferencias, cursos, jornadas, presentaciones de libros, seminarios y talleres

### JORNADA ACADÉMICA: EL PENSAMIENTO DEL PAPA FRANCISCO, REFLEXIONES Y DESAFÍOS



En el marco de la Jornada de la referencia, organizada el pasado 17 de octubre por la Escuela de Posgrado del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, el Procurador General, el doctor Julio Conte-Grand, se refirió a las “Dimensiones política y jurídica de la encíclica Lumen Fidei”.

Junto al Procurador expusieron -entre otros prestigiosos académicos-, los doctores José Dobovsek, cuyo tema versó sobre “El rol del abogado como constructor de la paz social”; Gabriel M. Astarloa, quien disertó sobre “La participación política y el valor de la concordia”, y Alfonso Santiago, que presentó su ponencia “El poder como servicio”.

El doctor Conte-Grand expresó que Lumen Fidei (en latín; La luz de la fe, en español) trata sobre la fe como virtud teologal, y que, aunque no es una enci-

clica social, tiene un gran contenido social.

El texto -explicó- recibido por Francisco a medio escribir de manos de su antecesor Benedicto XVI, plantea una realidad única y diversa, y está seccionado en cuatro capítulos.

*Hemos creído en el amor*; así se titula el primer capítulo a cuyo tenor la fe es el faro y la luz que ilumina al hombre. La fe no es un acto individual, ya que la búsqueda de la verdad es un modo de vincularse. De ahí el carácter social a la Encíclica. La fe es, también, la salvación del hombre.

El capítulo segundo, *Si no creéis, no comprenderéis*, examina la relación entre fe, amor y verdad, e indica que la verdad no puede estar alejada de la necesidad de la fe.

En el capítulo tercero, *Transmito lo que he recibido*, se argumenta que la fe no es suficiente si no se trasmite, pues la evangelización es el núcleo central del acceso a la fe, es el vínculo con el mundo real. En este sentido, cuando se alcanza la fe se tiene la obligación de divulgar la buena nueva.

El capítulo cuarto, *Dios prepara una ciudad para ellos*, aborda el vínculo entre la fe y el bien común, y las relaciones fe - familia y fe - dignidad humana. La fe aparece aquí como un instrumento de construcción de la sociedad, de la polis; es la preparación de un lugar donde el hombre puede vivir con los demás.

Como colofón, Conte-Grand concluyó -a modo de reflexión-: “La fe no disipa todas las tinieblas, pero es lo que nos permite caminar”.





## IV SEMINARIO INTERNACIONAL DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS

Posterior Universidad Católica Argentina  
FACULTAD DE DERECHO

UCA

# IV Seminario Internacional de Infraestructura y Servicios

Jueves 14 de Noviembre de 2013

**Actualidad en Uruguay**

**Infraestructura y Servicios en la Administración Nacional de Aviación Civil**

**La Visión de la Justicia**

**Agua y Saneamientos en Argentina**

**Subterráneos: nuevos paradigmas en Buenos Aires**

**ORGANIZADORES**

- Facultad de Derecho de la Universidad Católica Argentina
- Estudio Tinas Abogados

**CONFERENCISTAS**

- Dr. Antonio Raymond
- Dr. Gabriel Jaitch
- Dr. Esteban R. Tinas
- Dr. Esteban M. Tinas

**AUSPICIANTES**

- Asociación Argentina de derecho comparado
- CONFERENCIA DE LA COMISIÓN DE LA REPÚBLICA ARGENTINA
- Cámara de Comercio de Buenos Aires
- Cámara de Industria y Comercio Argentina

**INFORMES E INSCRIPCIÓN**

(Remite a: gerente general facultad)

LOGIA Y HONORARIO DEL SEMINARIO  
FACULTAD DE DERECHO  
Av. Alvear 11 de junio 3000  
Teléfono: 4379-8700  
Fax: 4379-8700  
E-mail: info@UCA.edu.ar  
Web: www.UCA.edu.ar/derecho

ENTRADA DE CERTIFICADO

Diferentes profesionales, empresarios, funcionarios gubernamentales y magistrados judiciales participaron del IV Seminario Internacional de Infraestructura y Servicios, organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Argentina.

El encuentro académico convocó también a estudiantes de diversas áreas vinculadas a este tema y docentes de destacada trayectoria, para analizar cuestiones de actualidad en el ámbito de infraestructura y servicios en la República Argentina y otros países.

La actividad se desarrolló el pasado 14 de noviembre en la sede de la Facultad de Derecho de la Universidad, en Puerto Madero.

## JORNADAS EN HOMENAJE A LA REVISTA ARGENTINA DEL RÉGIMEN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**ira 30 años**  
REVISTA ARGENTINA DEL RÉGIMEN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

# Jornadas en homenaje a la Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública –Rap–: “35 años después”

Apertura a cargo del Dr. David A. Halperin

**Expositores:**  
Dr. Eduardo Mertehikian  
Dr. Rodolfo Barra  
Dr. Alberto Bianchi  
Dra. Ana Salvatelli

**Organiza**  
Instituto de Derecho Administrativo del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal

**Fecha de realización:**  
Martes 29 de octubre de 2013, 17-30 hs.

**Lugar de realización:**  
Sala Dr. Humberto A. Podetti  
(Av. Corrientes 1455, Piso 2º, Ciudad de Buenos Aires)

**Actividad no arancelada**

**Al finalizar, se ofrecerá un brindis de cortesía**

**Informes e Inscripciones:**  
Matriculados en el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal:  
Colegio Público de Abogados de la Capital Federal  
Subgerencia de Actividades Académicas  
Av. Corrientes 1455, Piso 1º, Ciudad de Buenos Aires  
E-mail: infoacademica@cpacf.org.ar  
Tel.: 4379-8700, Int. 452/453/454

**No matriculados en el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal:**  
Ediciones Rap s.a.  
Tucumán 738, PB, Dpto. “B”, Ciudad de Buenos Aires  
E-mail: consulta@revistarp.com.ar / soporte@revistarp.com.ar  
Tel.: 4374-0681, Int. 36 y 38

El Instituto de Derecho Administrativo del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal organizó las Jornadas en Homenaje a la Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública (RAP).

La actividad central se realizó el pasado 29 de octubre, y contó con las exposiciones de los doctores Eduardo Mertehikian, Rodolfo Barra, Alberto Bianchi y Ana Salvatelli.

## REUNIÓN DE COMUNAS

La Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires realizó un encuentro con representantes de las diferentes comunas de la Ciudad, para tratar algunos temas vinculados con el sistema de mediación y diálogo para la solución de conflictos.



Con la presencia de unos 30 miembros de juntas comunales así como representantes de la Procuración General de la Ciudad, el encuentro permitió intercambiar ideas y experiencias con el objetivo de mejorar los procesos legales de quejas, reclamos y solicitudes ante el Gobierno de la Ciudad.

Durante la actividad, que tuvo lugar el pasado 31 de octubre en la Defensoría del Pueblo de la calle Piedras 574, los asistentes debatieron sobre asuntos tan disímiles como arreglo de veredas, damnificados por inundaciones, pérdida de expedientes o manejo de fondos comunales.

## CONTROL PREVENTIVO DEL RIESGO COMO MODELO DE RESPUESTA PENAL

La Maestría en Derecho Penal y la Carrera de Especialización en Administración de Justicia de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires invitan a la conferencia *Control preventivo del riesgo como modelo de respuesta penal*, que organizan para este miércoles 20 de noviembre, de 15:00 a 17:00 hs. en el Salón Verde de la mencionada Facultad.

La actividad está a cargo de la Dra. Teresa Manso Porto (España), Licenciada en Derecho por la Universidad CEU San Pablo de Madrid y Doctora por la Universidad de Bonn (2009).

### Información y contacto:

Departamento de Posgrado Facultad de Derecho - Universidad de Buenos Aires.

Teléfonos 4809-5606/5607/5609

[www.derecho.uba.ar/academica/posgrados](http://www.derecho.uba.ar/academica/posgrados)

[administraciondejusticia@gmail.com](mailto:administraciondejusticia@gmail.com)

## JORNADA INTERNACIONAL DE DERECHO Y ECONOMÍA - INSTITUCIONES, INNOVACIÓN E INCLUSIÓN

La Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires invita a la Jornada Internacional de Derecho y Economía que tendrá lugar este jueves 21 de noviembre, en el Aula Magna de la Facultad. El programa incluye la conferencia inaugural del Dr. Ricardo Lorenzetti, Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y la presentación del Tratado de Derecho y Economía, con palabras de sus autores, los profesores Héctor Mairal, Horacio Piffano y Guillermo Cabanellas de las Cuevas.

Además, el panel Internacional “Economía Dinámica e Inclusión”, compuesto por los doctores Edmund S. Phelps. (Premio Nobel de Economía 2006), Andrzej Rapaczynski y Daniel G. Ross. (Professor of Law. Columbia Law School).

La inscripción es gratuita, con vacantes limitadas. Se entregarán certificados de asistencia.

Mayores informes: [economia@derecho.uba.ar](mailto:economia@derecho.uba.ar)

## I JORNADA SOBRE VIOLENCIA DE GÉNERO CONSTRUYENDO REDES



Bajo el tema *Una mirada integral sobre la problemática de violencia de género*, se realizó la I Jornada sobre violencia de género Construyendo Redes, organizada por el Área de Violencia de Género y Protección Familiar de la Policía Metropolitana.

La actividad tuvo lugar el pasado 14 de noviembre en el Teatro Presidente Alvear, y culminó con la presentación de la obra de teatro “La última vez”, del actor y director Alejandro Fiore.



## VII ENCUENTRO DE FAMILIA

La Facultad de Derecho de la Universidad Católica Argentina (UCA) invita al VII Encuentro de Familia que se realizará en el marco de la Jornada franco-argentina en homenaje al jurista francés Philippe Malaurie.

La actividad se llevará a cabo el próximo jueves 28 de noviembre a partir de las 9:30 hs. en el auditorio Derisi de la UCA, y tendrá dos conferencias principales: “Derecho del niño vs. Derecho al hijo” y “La procreación asistida y la adopción en un mundo globalizado”.

Entre los temas a abordar están: turismo procreativo, adopción internacional, técnicas de fecundación asistida, maternidad por subrogación, protección del niño, derechos individuales y autonomía procreativa.

La actividad es no arancelada, con inscripción previa.

Mayores informes:  
Teléfono 43490213  
E-mail: [infoderecho@uca.edu.ar](mailto:infoderecho@uca.edu.ar)  
[www.uca.edu.ar/derecho](http://www.uca.edu.ar/derecho)

## CICLO DE CONFERENCIAS: CONTRATO ADMINISTRATIVO DE OBRA PÚBLICA



La Fundación para la Educación, la Ciencia y la Cultura (FECIC) organiza el ciclo de conferencias orientado a la Diplomatura Federal en Contrato Administrativo de Obra Pública.

Los dos encuentros restantes para este año se realizarán de acuerdo al siguiente cronograma:

Lunes 18 de noviembre: *Modalidades de financiación y ejecución de obra pública*, por el Dr. Rodolfo BARRA.

Lunes 2 de diciembre: *Cuestiones sobre el nuevo Reglamento de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado por el Decreto 893/12*, por la doctora María José RODRÍGUEZ.

Los seminarios tendrán lugar en la sede de la fundación, ubicada en Moreno 431, en el horario de 17:00 a 19:00 hs.

Quienes concurren al ciclo de conferencias podrán deducir su costo del precio total de la Diplomatura. Se otorgarán certificados por cada sesión.

### Informes e inscripciones:

E-mail: [observatorio@fecic.org.ar](mailto:observatorio@fecic.org.ar)  
Tel: 51993020/21



N.D.R.: Luego de la conmemoración del Día Internacional contra la Explotación Sexual y el Tráfico de Mujeres, Niñas y Niños, sobre el que Carta de Noticias informara en su edición de octubre, se realizó en el Vaticano un seminario sobre el tema a pedido del Papa.



### SEMINARIO “LA TRATA DE PERSONAS: LA ESCLAVITUD MODERNA. LAS PERSONAS INDIGENTES Y EL MENSAJE DE JESUCRISTO”

Poco después del Día Internacional contra la Explotación Sexual y el Tráfico de Mujeres, Niñas y Niños, que se conmemora en todo el mundo el 23 de septiembre como homenaje a la llamada “Ley Palacios”<sup>1</sup>, el Papa Francisco solicitó que se organizara de inmediato un seminario con expertos internacionales, así como un Congreso Mundial para el 2015.



Ante ello, monseñor Marcelo Sánchez Sorondo (foto), canciller de la Pontificia Academia de las Ciencias y de la Pontificia Academia de las Ciencias Sociales del Vaticano, coordinó el sim-

posio “La trata de personas: la esclavitud moderna. Las personas indigentes y el mensaje de Jesucristo”, que se realizó en la Santa Sede los pasados 2 y 3 de noviembre, en colaboración con la Federación Internacional de Asociación de Médicos Católicos (FIAMAC). El encuentro contó con la participación de especialistas internacionales en el campo médico, policíaco, de la defensoría de los derechos humanos y académico.

Las cifras de este flagelo son alarmantes, especialmente en países en vías de desarrollo, razón por la cual la Iglesia Católica quiere vincularse activamente a la búsqueda de soluciones.

La trata de personas es un delito de lesa humanidad penalizado en 134 países, como parte del crimen organizado transnacional.



Pontificia Academia de las Ciencias Sociales del Vaticano

1. La Ley 9.143 del 23 de septiembre de 1913, conocida como “Ley Palacios”, es una ley promovida por el diputado socialista Alfredo Lorenzo Palacios contra la trata y la prostitución infantil, que se convirtió en la primera norma de este tipo en el continente americano, con la incorporación al Código Penal de delitos relacionados con el tráfico y explotación sexual de mujeres y niñas.

## Columna de Opinión de Ex Procuradores: Alejandro Sarrailh

N.D.R.: El doctor Alejandro Sarrailh, quien se desempeñó como Procurador entre los años 1995 y 1996, relata para esta edición de **Carta de Noticias** las anécdotas que más recuerda de su paso por el organismo.



### FUE UN HONOR HABER SERVIDO A LA PROCURACIÓN

*Por Alejandro Sarrailh*

A principios de 1995 asumió como Intendente de la Ciudad de Buenos Aires el licenciado Jorge Domínguez. Estaba destinado a ser el último en ocupar este cargo en representación del Presidente de la Nación. El sucesor comenzaría el ciclo de los Jefes de Gobierno de la nueva Ciudad Autónoma, con el Estatuto que se había conferido como consecuencia de la reforma constitucional.

Este signo final no arredró a Domínguez, uno de los hombres más inteligentes y ejecutivos que he conocido, y decidió enfrentar el desafío con la arrolladora pasión que siempre lo destacó.

Fue así como al formar su equipo me pidió que acompañara al doctor Ronaldo Fernández Prol, su Secretario de Hacienda, como Subsecretario de Administración de Recursos. Y de esa manera comenzó mi trayecto municipal, que devenía en la sede de la calle Piedras, bajo la autopista, donde se vivía una tranquilidad casi bucólica.

Sin embargo, una tarde de febrero, Domínguez convocó a una reunión de Gabinete y ahí nos refirió que tenía un problema serio con la Procuración General. Nos informó que al mediodía un grupo de abogados de la Casa había interrumpido el tránsito vehicular realizando diversos reclamos, cuyo contenido no había llegado en forma clara a conocimiento del Intendente. Preguntó si alguien sabía algo del tema, a lo que todos, intercambiando miradas incrédulas, respondimos que no.

A las pocas horas supe que los intrépidos y casi primeros piqueteros de la época no eran otros que Carlitos Bollaert, al comando de la Asociación, y que las más bravías piqueteras eran, por supuesto, sus chicas de la Procuración.

A la tarde siguiente fui convocado por el licenciado Domínguez, quien me pidió que me hiciera cargo de la Procuración General. Mi primera reacción fue intentar evadir la responsabilidad. No me sentía, pese a mi larga carrera como abogado del Estado, en condiciones de asumir un cargo de esa jerarquía. Pensaba que debía ser una persona con más experiencia y antecedentes profesionales y con contactos



políticos, de los que yo carecía. De todos modos de poco me valió.

Al día siguiente, en horas del mediodía, llegué a la calle Uruguay acompañado por el Intendente y por el Secretario Fernández Prol. Nos recibió un edificio con la luz cortada y con los ascensores sin funcionar. Tampoco había agua en muchos sectores.

Decidí que dado el alto nivel de profesionalidad que tenía la planta de la Procuración, solo utilizaría un mínimo de colaboradores. Tan pocos fueron, que alcanzaban los dedos de la mano para contarlos: el doctor Roberto Marconi, como Jefe de Asuntos Jurídicos; el doctor Eduardo Savage, y el doctor Pedro Fernández, quien venía de ser Secretario General de la Inspección General de Justicia de la Nación y tenía además una larga trayectoria en el Estado que había comenzado en su juventud siendo un cercano funcionario del Presidente Arturo Frondizi\*. A ellos se agregó, tiempo después, el doctor Raúl Rave, con una amplia experiencia en el aspecto contencioso de la profesión.

Luego se fijaron los objetivos que intentaríamos realizar en nuestra gestión, conjuntamente con el personal de la Casa, los cuales fueron:

- 1) Agilizar la tramitación de los juicios, sumarios y demás tareas propias de la Procuración.
- 2) Reestructurar el Organismo y jerarquizar al personal profesional, administrativo y de servicios generales.
- 3) Adecuar tecnológicamente el funcionamiento de la Casa.
- 4) Remodelar el edificio, en estado de crisis total.
- 5) Crear un ámbito de camaradería y amistad con el personal de modo de recrear el espíritu de cuerpo de la Casa.
- 6) Entablar relaciones armónicas de cooperación para el bien del servicio con las representaciones sindicales.

Para obtener los resultados deseados se encontró una total, desinteresada y por demás generosa colaboración del cuerpo profesional y administrativo.

Fueron indispensables tanto el diplomático doctor Fernando Lema, el gran jurista doctor Jorge Pérez, el operador todo terreno doctor Cardelicchio, el gran señor doctor Bollaert, el indomable doctor Josovich, el silencioso y eficiente doctor Rolon y, por supuesto, el poseedor de las llaves del conocimiento doctor Miguel Rosenblum que guarda en su faltriquera el primer fallo del rey Hammurabi interpretando su código. También la doctora Cuello con su grupo de trabajo de apremios. Y no puedo olvidar al Chiqui D'Ascenzo, quien me introdujo en los vericuetos del mundo penal comandando su área con Thompson, López y otros más de ese singular mundo.

También Morenito, el ascensorista cordobés, quien con sus muchachos logró hacer funcionar los viejos elevadores, al menos una buena parte del tiempo. El singular arquitecto Chioddo también puso su grano de arena y así, de a poco, la Casa comenzó a ordenarse.

Tuve el más amplio apoyo del Secretario de Finanzas, doctor Fernández Prol, quien satisfacía en la medida de lo posible, y a veces un poco más, nuestros plañideros y desesperados pedidos de fondos que encaminaba la doctora Marta Paul. También, los doctores De la Fuente, Subsecretario Legal, y Rubén Kroll ayudaron en todo cuanto estaba a su alcance.

---

\* Abogado, periodista y político argentino, Presidente de la Nación entre 1958 y 1962.





Las cosas empezaban a encaminarse pero, como dijo Martín Fierro, *nunca faltan contratiempos cuando un pobre se divierte*. A principios de noviembre el Intendente se anotició de que la entonces Dirección de Rentas tenía una gran masa de certificados para iniciar apremios que prescribían a la brevedad. Y la solución consistió en pasarlos a la Procuración para su gestión.

Era, literalmente, uno de los trabajos de Hércules. Cerca de 60 mil juicios que prescribirían en poco tiempo. Ante ello se dispuso que todo abogado del Municipio que no tuviera una tarea específica en su organismo pasara a la Procuración, como así también los estudiantes de abogacía de los últimos años, y se contrataron 20 pasantes. A cargo de semejante operativo se puso a la doctora Cuello, que ejecutó con enorme eficacia su gestión. La tarea fue cumplida en tiempo, forma y con todo éxito. No faltaron disconformes, como lo expresaba la muy inglesa cara de preocupación del doctor Pérez.

A pesar de que las condiciones en que se encaró el trabajo no eran las mejores, intenté que fuera útil para la Casa obteniendo recursos en informática, mobiliario y refacciones tantos años postergadas.

Una mención aparte debo hacer para la Asociación de Abogados de la Procuración General, con la presidencia de ese gran señor que fue Carlos Bollaert, cuyo accionar fue siempre inspirado en rígidos principios de honestidad, gestión de los legítimos intereses sectoriales y, antes que nada, una envidiable vocación de servicio para lograr el bien común. Así pudimos festejar por primera vez el Día de la Procuración, con una misa en la Catedral de Buenos Aires. No sólo de cosas vive el hombre.

Como corolario de este relato, destaca la gran camaradería que animó nuestra gestión, que se reflejó en múltiples reuniones y en los asados de la terraza, rehabilitada con tal fin.

El tiempo ha pasado, inexorable, y se ha llevado a ‘mis directores’, todos ya fuera de la Procuración, salvo el doctor Lema. Pero ellos, como los viejos soldados, no mueren, solo se esfuman para volver cuando su ejemplo sea necesario.

Creo que en nuestra Patria se descarta, casi diría se desprecia, el invalorable aporte que pueden hacer quienes pasaron una vida de servicio con pasión, honestidad y saber. En mi opinión, los Procuradores deberían tener un Consejo Consultivo integrado por esos viejos directores. Ellos deberían ser escuchados en los grandes temas de la Ciudad, porque, en general, nada es nuevo bajo el sol y pasó antes, al menos en forma similar.

Recientemente he recibido con alegría una invitación del actual Procurador para la Escuela de Abogacía de la Procuración. Enhorabuena, vamos bien.

Amigos de la Procuración, hoy nuestra Patria, como ayer la Procuración, enfrenta horas decisivas. Y para ello lo más importante y vital son nuestros hombres y mujeres que trabajan diariamente. Ojalá estén ustedes a la altura de quienes mencioné.

Y para terminar, a la Procuración General: fue un honor haber servido con ustedes.

## Perfiles de la Abogacía Estatal

### Dr. Rogelio Juan Damonte

(N.D.R.) Este mes **Carta de Noticias** presenta en su sección **Perfiles de la Abogacía Estatal** la historia del doctor Rogelio Juan Damonte, Director de Poder de Policía de la Procuración General, y sus cuatro décadas de revista en distintas áreas de la Procuración.



#### PROCURACIÓN Y VIDA

Ingresé a lo que era en ese momento la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires el 1 de enero de 1975. Poco después pasé a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, hoy en día, la Procuración General.

Estábamos en tiempo del gobierno militar, y recuerdo que mi primer día de trabajo el Mayor a cargo de la Casa me advirtió: “Aquí queremos gente sentada en su silla, no nos interesan las grandes inteligencias”.

En otra ocasión recibimos la visita del Intendente nombrado por el gobierno militar, el Brigadier Osvaldo Cacciatore, quien luego de recorrer parte del edificio se puso a abrir los cajones de los escritorios, a mirar carpetas y a dar opiniones.

En esas condiciones comencé a transitar mi camino en el organismo, que me llevaría a lo largo de los años, y de distintos gobiernos, a quererlo y considerarlo quizás, como ‘mi primer hogar’.

No somos demasiados los que quedamos de aquella época, algunos porque se fueron para ejercer la profesión en forma privada, y otros, porque se retiraron.

Por el año 1977 no existía una división por temas, sino que cada abogado tenía a su cargo los juicios de un Juzgado Civil (allí litigábamos conforme a la Carta Orgánica Municipal), y debíamos manejar responsabilidad médica, contrataciones, dominio público, poder de policía, tributos, etc.

La aparición de las secciones temáticas se produjo más tarde, y empecé a trabajar en Contrataciones, con la doctora Daniela Ugolini.

Posteriormente, me ofrecieron y acepté la Sección Expropiaciones, para luego volver a Contrataciones, pero esta vez, como Jefe de Sección.

Eran momentos complejos. Estaba prohibido el uso de estufas en invierno y no existía sistema alguno de calefacción; trabajábamos con el sobretodo...



No obstante, la amistad y la camaradería entre abogados y administrativos hacían del organismo un lugar agradable.

En 1983, en el último tramo del gobierno militar, la Dirección General de Asuntos Jurídicos pasó a ser la Procuración General.

En esa época, hubo un intento de crear áreas jurídicas descentralizadas en cada Secretaría, y mantener en la Procuración General los Juicios Especiales, la Auditoría de Juicios, Sumarios, y también Asistencia Jurídica.

Este proyecto fracasó, y con el advenimiento de la democracia regresaron los juicios a la Procuración General.

Se aprobó una nueva estructura, y un antiguo abogado de la Casa, Ricardo Busso, fue designado Procurador.

En ese momento, me nombraron a cargo de la Jefatura del Departamento de Expropiaciones, dependiente de la Dirección Dominio Municipal.

Soplaban otros vientos y se incorporaban nuevos abogados a la planta permanente, muy necesarios teniendo en cuenta la cantidad de juicios existentes.

Fue un período glorioso de la Procuración, no sólo por el comienzo de la democracia, sino también por la dirección del doctor Busso, a mi entender, uno de los mejores Procuradores Generales que ha tenido la Ciudad.

Recuerdo que por aquellos días ingresó como abogado en el Departamento Expropiaciones, el actual Procurador General, el doctor Julio Conte-Grand, quien ya demostraba, a pesar de su juventud, la inteligencia, capacidad y sabiduría que le conocemos actualmente.

Con la doctora Alicia Arból trabajamos mucho para organizar la Dirección Dominio Municipal. Ella, que tenía más experiencia que yo, me enseñó muchas cosas del derecho y de la vida, que todavía atesoro.

En 1996, tras la puesta en vigencia de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, asumió el nuevo Jefe de Gobierno, y la Procuración General, que había sido elevada al nivel de Organismo Constitucional de Control, adecuó su estructura a tal situación.

Luego de 12 años como Jefe de Departamento en la Dirección Dominial, acepté la Dirección de Auditoría.

Mi tarea allí, con dependencia directa del Procurador, implicaba controlar jurídicamente dos veces por año, todos los sectores judiciales, jurídicos, sumariales, de patrocinio jurídico y administrativo.

Al principio y por algunos años, la Dirección Auditoría también se encargaba de los mandatarios externos.

En 2006 se produjo un nuevo cambio de estructura, y debí estar al frente de la Dirección Poder de Policía y Asuntos Institucionales, despacho responsable de tareas jurídicas (emisión de dictámenes).





Más adelante, debido a otra reorganización, en 2009 asumí la Dirección de Poder de Policía, cargo que aún ejerzo.

En un primer momento, temí que me superara tal desafío, pero con la ayuda de Dios y con mucho trabajo y esfuerzo, y el apoyo de mi asesora, la doctora María Eva Olivera, de las dos coordinadoras del Sector Judicial y del Jefe de departamento del Sector Jurídico, pude rearmar la Dirección.

Es uno de mis mayores orgullos haber contribuido, por medio de mi tarea como profesor adjunto en el Centro de Formación Profesional de la Facultad de Derecho de la UBA, a seleccionar para mi propia Dirección y para aquellas que me lo solicitaron, los mejores alumnos, quienes ingresaron como pasantes, y luego de concluida la pasantía y de efectuada una nueva selección fueron designados asistentes técnicos o contratados.

Es mi sueño, cuando me retire, ver a todos ellos, que tienen valores importantes de amor por el trabajo, ganas de aprender, noción de lo público y son buenas personas, estabilizados dentro de la Procuración General. Es el legado que me permitiría irme feliz cuando sea el momento.

Estoy convencido de que el amor a la función pública me ha llevado, a mí y a todos los compañeros que como yo, lo sienten así, a volcar nuestros esfuerzos hacia una tarea que en última instancia beneficia a todo el pueblo de la Ciudad de Buenos Aires.

## Información Jurídica

# I) Actualidad en Jurisprudencia

N.D.R. Debido a la extensión del fallo “Grupo Clarín y otros c. Poder Ejecutivo Nacional y otro s/ acción meramente declarativa”, en esta edición de **Carta de Noticias** sólo se publican los sumarios de la aludida sentencia y del caso “G.C.B.A. s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: ‘Frávega SA c/ GCBA s/ impugnación de actos administrativos’”.

**\*Corte Suprema de Justicia de la Nación, 29/10/2013, “Grupo Clarín y otros c. Poder Ejecutivo Nacional y otro s/ acción meramente declarativa”.**

## LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LIBERTAD DE PRENSA

### 1. Libertad de expresión. Dimensión individual y dimensión social o colectiva.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que la libertad de expresión tiene una dimensión individual y una dimensión social. Dicha libertad requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno (del voto de la mayoría).

### 2. Libertad de prensa.

Esta Corte ha manifestado en reiteradas oportunidades la importancia de la libertad de expresión en el régimen democrático al afirmar que “[e]ntre las libertades que la Constitución consagra, la de prensa es una de las que poseen mayor entidad, al extremo de que sin su debido resguardo existiría una democracia desmedrada o puramente nominal. Incluso no sería aventurado afirmar que, aun cuando el artículo 14 enuncie derechos meramente individuales, está claro que la Constitución al legislar sobre la libertad de prensa protege fundamentalmente su propia esencia contra toda desviación tiránica” (Fallos: 248:291; 331:1530, entre otros) (del voto de la mayoría).

Esta Corte “participa del criterio admitido por el derecho norteamericano, con arreglo al cual la libertad constitucional de prensa tiene sentido más amplio que la mera exclusión de la censura previa en los términos del artículo 14” y considera que “es deber de los tribunales proteger los medios para que exista un debate plural sobre los asuntos públicos, lo que constituye un presupuesto esencial para el gobierno democrático” (Fallos: 320:1191, disidencia de los jueces Fayt, Petracchi y Bossert, considerando 9º, y Fallos: 330:3908, voto de la mayoría, considerando 10) (voto del Doctor Petracchi).

### 3. Dimensión individual de la libertad de expresión.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado que “[e]n su dimensión individual, la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. Cuando la Convención proclama que la libertad de pensamiento y expresión comprende el derecho de difundir informaciones e ideas ‘por cualquier...procedimiento’, está subrayando que la expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que

una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente. De allí la importancia del régimen legal aplicable a la prensa y al status de quienes se dediquen profesionalmente a ella” (del voto de la mayoría).

La libertad de expresión se constituye en la exteriorización de la libertad de pensamiento a través de la cual se promueve la autonomía personal y el desarrollo de quien la ejerce como individuo libre (del voto de la mayoría).

Entendida de este modo –como facultad de autodeterminación, de realización de sí mismo– el ejercicio de la libertad de expresión admite una casi mínima actividad regulatoria estatal, la que solamente estaría justificada en aquellos supuestos en los que dicha libertad produce una afectación a los derechos de terceros (artículo 19 de la Constitución Nacional) (del voto de la mayoría).

#### **4. Dimensión social o colectiva de la libertad de expresión.**

En su faz colectiva –aspecto que especialmente promueve la ley impugnada– la libertad de expresión es un instrumento necesario para garantizar la libertad de información y la formación de la opinión pública. Desde este punto de vista, la libertad de expresión se constituye en una piedra angular de la existencia misma de una sociedad democrática como sistema de autodeterminación colectiva por el cual los individuos toman las decisiones que fijan las reglas, principios y políticas públicas que regirán el desenvolvimiento de la sociedad política (del voto de la mayoría).

##### **4.1. Dimensión social o colectiva de la libertad de expresión. Intervención del Estado. Características del mercado audiovisual argentino.**

A diferencia de lo que sucede con la libertad de expresión en su dimensión individual donde la actividad regulatoria del Estado es mínima, la faz colectiva exige una protección activa por parte del Estado, por lo que su intervención aquí se intensifica (del voto de la mayoría).

Los medios de comunicación tienen un rol relevante en la formación del discurso público, motivo por el cual el interés del Estado en la regulación resulta incuestionable. En este marco, el Estado puede optar por la forma que estime adecuada para promover las oportunidades reales de expresión por parte de los ciudadanos y robustecer, así, el debate público (del voto de la mayoría).

En el mercado argentino de medios audiovisuales, que está altamente concentrado, las restricciones a la concentración de la propiedad de los medios aparecen como necesarias a fin de lograr la diseminación más amplia posible de información de fuentes diversas y antagónicas. Es que la propiedad conlleva el poder de seleccionar, editar y elegir los métodos, manera y énfasis de la presentación. Por lo que, en principio, es posible pensar que permitir a un único actor dominar la oferta mediática, o al menos, preponderar en forma decisiva, habrá de representar una amenaza potencial a los intereses de los consumidores y del pluralismo (del voto del doctor Petracchi).

##### **4.2. Formas de regulación estatal de la libertad de expresión en su faz colectiva.**

Una de las formas que el Estado podría elegir para asegurar el debate libre y robusto sería la de dejar librado al mercado el funcionamiento de los medios de comunicación e intervenir a través de las leyes que defienden la competencia cuando se produzcan distorsiones –como las formaciones monopólicas u oligopólicas, abuso de posición dominante, etc.– que afecten la pluralidad de voces. Bajo este sistema, el Estado –a través de la autoridad competente– podría castigar aquellos actos o conductas que se constituyan en prácticas restrictivas de la competencia y que puedan resultar perjudiciales a la libertad de expresión en su faz colectiva. Este sistema supone la intervención a posteriori de la autoridad pública, la que trabajará caso por caso para ir corrigiendo las distorsiones que afecten el objetivo buscado. Otra forma que tiene el Estado de asegurar el mayor pluralismo en la expresión de ideas es a través de la sanción de normas que a priori organicen y distribuyan de manera equitati-



va el acceso de los ciudadanos a los medios masivos de comunicación. En este supuesto, le corresponde al Estado decidir cuáles serán las pautas que considera más adecuadas para asegurar el debate público y el libre y universal intercambio de ideas (del voto de la mayoría).

La política regulatoria podría establecer la cantidad de licencias de las que un sujeto puede ser titular, porcentuales máximos a nivel nacional y local y todas aquellas limitaciones y combinaciones que considere adecuadas para incentivar el pluralismo en el debate público. Este tipo de política regulatoria del Estado puede recaer sobre licencias de cualquier naturaleza, ya sea que éstas utilicen el espectro radioeléctrico o no. Ello es así, pues el fundamento de la regulación no reside en la naturaleza limitada del espectro como bien público, sino, fundamentalmente, en garantizar la pluralidad y diversidad de voces que el sistema democrático exige, que se manifiestan tanto en los medios que usan el espectro como en aquellos cuyas tecnologías no utilizan tal espacio (del voto de la mayoría).

La necesidad de medidas que restrinjan la propiedad de los medios también se encuentra justificada por la especificidad de los bienes jurídicos protegidos y la insuficiencia de las normas generales de defensa de la competencia para lograr los objetivos de pluralismo y diversidad a los que se hizo referencia. Las reglas destinadas a regular la defensa de la competencia no resultan suficientes, por cuanto ellas intervienen frente al monopolio o “posición dominante” únicamente como fenómenos distorsivos del mercado y de la libertad empresarial. En cambio, lo que en el caso se encuentra en juego es fomentar una oferta plural y diversa y, fundamentalmente, evitar una formación homogeneizada de la opinión pública. En otras palabras, cuando la concentración empresarial supera ciertos límites, puede afectar la efectiva libertad de comercio, por dominio del mercado. Pero cuando la concentración se produce en el “mercado de la información”, ella puede restringir la libertad de expresión y el derecho a la información de la sociedad (del voto del Doctor Petracchi).

Las restricciones a la concentración de la propiedad resultan medidas estrictamente proporcionadas a la luz del estándar expuesto precedentemente. Por un lado, porque se encuentran en línea con la práctica internacionalmente aceptada, según la cual las medidas tendientes a desconcentrar la propiedad son adecuadas y conducentes para lograr mayor diversidad y pluralismo en la información. Por el otro, porque son regulaciones que, sin necesidad de imponer un monitoreo constante del Estado sobre el contenido del discurso, resultan idóneas para lograr los objetivos imperiosos de diversidad y pluralidad. En particular, las restricciones a la concentración horizontal en el orden nacional —tanto la fijación del número máximo de licencias como de un límite en el porcentaje o cuota de mercado— se encuentran adecuadamente justificadas. La asignación de cuotas de mercado ha sido una práctica utilizada en diversos países con el objetivo de desconcentrar los medios de comunicación. Así lo ha tenido en cuenta el legislador argentino, tal como surge de la nota a los artículos 45, 46 y 48 de la ley 26.522 (del voto del Doctor Petracchi).

La protección de la libertad de expresión no sólo autoriza al Estado sino que, a la vez, lo obliga a adoptar una serie de medidas destinadas a promover, respetar y garantizar la pluralidad en los medios de comunicación. Así, entre otras, debe dictar un marco normativo que prevenga la concentración indebida de la propiedad pública y privada de los medios y controlar su observancia; debe abstenerse tanto de aprobar operaciones como de otorgar licencias que puedan conducir a la configuración de esa clase de concentración y debe ejecutar las leyes antimonopólicas existentes cuando se verifiquen conductas que distorsionan la competencia, extremo este último que implica adoptar las medidas necesarias para obtener la liquidación, disolución, des-concentración o división de las empresas infractoras (cf. en el mismo sentido, Unesco, Indicadores de Desarrollo Mediático: marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social, 2008, págs. 22/23). De este modo, el Estado se encuentra compelido a regular en esta materia en aras de garantizar la pluralidad y diversidad de voces. No obstante, este mandato deberá ser siempre implementado en el marco del más absoluto respeto de las libertades individuales pues las dos facetas que presenta el derecho a la libertad de expresión no resultan excluyentes sino complementarias (de la disidencia parcial del Doctor Maqueda).

El cese compulsivo de licencias que está en la base del artículo 161 de la Ley N° 26.522 resulta una grave

restricción a los derechos de la parte actora y al ejercicio de la libertad de expresión que se ejercita en el marco de dichas licencias. Las restricciones a la libertad de expresión son inconstitucionales, a menos que quien las defiende demuestre que ellas sirven a un fin estatal impostergable que no puede ser alcanzado por otra vía menos restrictiva (de la disidencia parcial de la Doctora Argibay).

#### **4.3. Regulación de la libertad de expresión en su faz colectiva. Discriminación. Carga de la prueba.**

A diferencia de lo acontecido en el caso “Editorial Río Negro” en el que, según se expresó, existían medidas discriminatorias tomadas por el Estado contra el medio actor —lo que justificaba la sospecha de inconstitucionalidad de dichas medidas con la consiguiente inversión de la carga de la prueba—, en el sub lite la ley en cuestión regula el mercado de medios de comunicación sin efectuar distinción alguna respecto a los sujetos alcanzados por sus disposiciones. En otros términos, la ley 26.522 no establece reglas dirigidas a afectar a un sujeto o alguna clase de sujetos y no a otros. Por el contrario, promueve la libertad de expresión en su faz colectiva estableciendo límites iguales a todos los titulares de licencias. De modo que no corresponde aquí partir de una sospecha de ilegitimidad de la norma con desplazamiento de la carga de la prueba, sino que debe ser el grupo actor quien debe acreditar que la ley afecta sus derechos constitucionales (del voto de la mayoría).

#### **5. Regulación de la libertad de expresión en su faz colectiva. Relación con la afectación de la libertad de expresión en su faz individual. Prueba.**

De acuerdo con las constancias de la causa, en el caso no se encuentra afectado el derecho a la libertad de expresión del Grupo Clarín, en tanto no ha sido acreditado que el régimen de licencias que establece la ley ponga en riesgo su sustentabilidad económica (del voto de la mayoría).

#### **6. Derechos de la audiencia.**

El cese compulsivo de licencias impuesto al Grupo Clarín se desentiende por completo del efecto que tiene sobre los derechos de las personas que integran la audiencia de las actividades de comunicación de que se trate, en especial cuando ellas han celebrado un contrato para acceder a las prestaciones audiovisuales, como es el caso de la televisión por cable. El derecho de las personas a acceder a los contenidos que circulan a través de los medios que explota la parte actora conforma la “dimensión social” de la libertad de expresión, en los términos de la CIDH. Por otra parte, el carácter simultáneo del cese de actividades por parte de las empresas actoras a nivel nacional —p.e. reducción en el número total de abonados y de licencias— tiene efectos en el plano individual y local que no necesariamente son asimilables a los nacionales: la retirada de una localidad o la cancelación de una suscripción, tiene un efecto restrictivo sobre la audiencia, grupal e individual, desde el punto de vista de sus derechos de acceso a la información, que no se ven compensados con el hecho de que el grupo empresario pueda seguir otorgando sus prestaciones a otras localidades y personas. La configuración o no de una restricción en los derechos a expresarse e informarse no depende del efecto global neto de las normas, sino de su efecto singular sobre la situación de las personas y grupos; la libertad de expresión, en sus dos dimensiones, individual y social, no es un valor agregativo cuyo saldo final pueda establecerse sumando magnitudes negativas y positivas. Cada vulneración debe ser considerada en sí misma y, en su caso, ser prevenida o reparada (de la disidencia parcial de la Doctora Argibay).

### **CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD**

#### **1. Intensidad del control de constitucionalidad. Derechos en juego.**

El control de constitucionalidad de las normas cuestionadas (arts. 41, 45, 48 y 161 de la Ley N° 26.522) debe realizarse teniendo en cuenta la naturaleza y entidad de los derechos en juego: el derecho de propiedad y libre comercio del grupo actor, por un lado, y el derecho a la libertad de expresión en su faz colectiva, por el otro.

Cuando lo que está en juego son normas referidas a cuestiones patrimoniales y restringen derechos de esa naturaleza –como ocurre en el caso de autos–, el control debe ser menos intenso, pues cabe reconocer al legislador un mayor margen de discrecionalidad.

Estas pautas permiten descartar un estándar intenso de control, por lo cual no corresponde que el Tribunal revise el requisito de necesidad de los medios seleccionados por el legislador para el cumplimiento de los fines (del voto de la mayoría).

## **2. Límites del control de constitucionalidad.**

En función del tipo de escrutinio constitucional que corresponde realizar no cabe que el Tribunal controle el requisito de necesidad. Por consiguiente, no debe indagar si era imprescindible legislar al respecto o si existían otros medios alternativos igualmente idóneos y que, al mismo tiempo, hubiesen provocado una menor restricción a los derechos involucrados, en tanto ello implicaría ingresar en un ámbito de exclusiva discrecionalidad legislativa. Cabe recordar que los jueces no deben decidir sobre la conveniencia o acierto del criterio adoptado por el legislador en el ámbito propio de sus funciones, ni pronunciarse sobre la oportunidad o discreción en el ejercicio de aquéllas, ni imponer su criterio de eficacia económica o social al Congreso de la Nación; y que el control de constitucionalidad no autoriza a la Corte Suprema a sustituir en su función a los otros poderes del gobierno.

La elección de la forma que se estime adecuada para promover los objetivos propuestos constituye una materia librada al legislador y ajena al control de los jueces (Fallos: 322: 842), en tanto éstos tienen el deber de formular juicios de validez constitucional pero les está prohibido basarse en juicios de conveniencia (Fallos: 313:1333) (del voto de la mayoría).

La función de la Corte Suprema de Justicia de la Nación no es la de establecer si la Ley 26.522 se adecúa a los avances tecnológicos, si es una ley obsoleta, si se trata o no de una ley incompleta o inconveniente, o de la mejor ley posible, pues todos estos aspectos están vedados al conocimiento de los jueces (del voto de la mayoría).

## **LÍMITES A LA CANTIDAD DE LICENCIAS Y REGISTROS (ART. 45, LEY N° 26.522)**

### **1. Razonabilidad. Proporcionalidad. Adecuación de medios a fines.**

Las medidas en cuestión resultan idóneas para cumplir con los objetivos mencionados, en tanto las restricciones contenidas en el artículo 45 a la cantidad de licencias y registros aparecen como apropiadas o aptas para permitir la participación de un mayor número de voces, o al menos poseen entidad suficiente como para contribuir de algún modo a ese objetivo. Es evidente que a través de la limitación de la cantidad de licencias y registros a todos los operadores de medios de comunicación se podría evitar la concentración y ello permitiría una mayor participación y diversidad de opiniones.

El examen de proporcionalidad de la medida requiere valorar la entidad de la restricción que genera la norma impugnada en función de la importancia del fin legislativo. En tal sentido, cabe destacar que, al limitar la cantidad de licencias y registros que puede tener cada operador, el legislador tuvo como esencial propósito regular el mercado de medios audiovisuales para promover la diversidad y pluralidad de voces y evitar que se consoliden prestadores en posiciones dominantes que distorsionen el mercado.

En el análisis de costos y beneficios que supone el juicio de proporcionalidad no debe perderse de vista la función que desempeñan los medios de comunicación en una sociedad democrática. A diferencia de otros mercados, en el de las comunicaciones, la concentración tiene consecuencias sociales que se manifiestan sobre el derecho a la información, un bien esencial para las libertades individuales. La ley, al limitar la cantidad de



licencias y registros persigue el enriquecimiento del debate democrático y, en definitiva, el fortalecimiento de la libertad de expresión y del derecho a la información de todos los individuos. En otras palabras, la regulación en examen apunta a favorecer políticas competitivas y antimonopólicas para preservar un derecho fundamental para la vida de una democracia como lo es la libertad de expresión y de información (del voto de la mayoría).

## **2. Proporcionalidad. Efectos económicos de la regulación.**

Las pérdidas de ingresos y rentabilidad a que hacen referencia los peritos en sus informes constituyen lógicas consecuencias de la reducción de los beneficios de las economías de escala, como resultado ineludible de todo proceso de reestructuración empresarial tendiente a evitar o limitar situaciones de concentración (del voto de la mayoría).

En este examen de razonabilidad de los distintos límites previstos en el artículo 45 es esencial tener en cuenta que ellos no comprometen la sustentabilidad económica de las empresas que integran el grupo actor ni impiden a éste —como a ningún otro prestador— alcanzar una dimensión de significativa importancia en el mercado audiovisual (del voto de la mayoría).

En cuanto al número de 35% como tope de la audiencia (art. 45, Ley N° 26.522), no puede considerarse irrazonable, no sólo porque representa, en definitiva, más de un tercio del mercado, sino porque en el expediente se ha acreditado que dicha restricción no impide la sustentabilidad económica de la actora. En definitiva, “sustentabilidad” —contrariamente a lo que parece sugerir la actora— no puede ser equiparada a “rentabilidad”, y en este sentido, hace a la naturaleza propia de un proceso de desconcentración la posibilidad de una reducción consiguiente de los márgenes de ganancia empresarial (del voto del Doctor Petracchi).

## **3. Razonabilidad de las limitaciones de licencias y registros (art. 45, Ley N° 26.522).**

Los requisitos de idoneidad y proporcionalidad a que se viene haciendo referencia se encuentran cumplidos en cada una de las limitaciones contenidas en el artículo 45. En cuanto al mercado de la televisión por cable, una vez admitida la posibilidad de que el Estado lo regule, la limitación del 35% de abonados aparece justificada ya que cualquier operador podría prestar el servicio a más de un tercio del mercado. A su vez, el límite de 24 licencias, en tanto permite alcanzar un porcentaje de mercado similar (32.7%, según surge de la pericia económica) tampoco se muestra irrazonable.

A idéntica conclusión cabe arribar con relación al diferente modo en que la ley regula la televisión por cable y la televisión satelital. Ello es así en tanto ambos servicios reconocen la misma cuota de mercado (35% del total de abonados), y si bien las licencias tienen —por razones técnicas— distinto alcance territorial, tal circunstancia carece de entidad en la medida en que las 24 licencias de televisión por cable permiten llegar a un porcentaje muy cercano al límite máximo del mercado. Se suma a ello que la titularidad de licencias de televisión satelital por suscripción excluye la posibilidad de ser titular de cualquier otro tipo de licencias de servicios de comunicación audiovisual, restricción que no se aplica a los titulares de licencias de televisión por cable.

Con relación a los servicios que usan espectro radioeléctrico, el máximo de 10 licencias se encuentra justificado en función del carácter reducido del medio que utilizan, los derechos de terceros y el interés público (Fallos: 335:600 y sus citas). Por estas razones, este tipo de servicios admite una mayor reglamentación (Fallos: 326:3142).

Por su parte, la limitación según la cual el titular de una licencia de televisión por suscripción no puede acumular en una misma área una licencia de televisión abierta y viceversa, resulta coherente con el principal propósito de la ley de permitir la participación de la mayor cantidad posible de voces en un mismo mercado local.

Y finalmente, la limitación de un registro de señal de contenido, sea que el servicio utilice o no espectro radioeléctrico, impide que los distribuidores de señales privilegien las producciones propias por sobre las de sus competidores, logrando así una mayor pluralidad, otro de los objetivos primordiales de la ley (del voto de la mayoría).

La entidad de los objetivos que persigue la ley y la naturaleza de los derechos en juego, las restricciones al derecho de propiedad de la actora –en tanto no ponen en riesgo su sustentabilidad y sólo se traducen en eventuales pérdidas de rentabilidad– no se manifiestan como injustificadas. Ello es así en la medida en que tales restricciones de orden estrictamente patrimonial no son desproporcionadas frente al peso institucional que poseen los objetivos de la ley (del voto de la mayoría).

Respecto de la limitación de la titularidad de licencias de servicios de radiodifusión en más de “diez (10) licencias de servicios de comunicación audiovisual cuando se trate de servicios de radiodifusión sonora, de radiodifusión televisiva abierta y de radiodifusión televisiva por suscripción con uso de espectro radioeléctrico” (artículo 45, ap. 1, inc. b, Ley N° 26.522), cabe tener presente que si bien es cierto que, por tratarse de un recurso limitado, la potestad reguladora, justificada por el interés general y los derechos de terceros (Fallos: 322:2750; 327:4969 y 335:600), puede desplegarse con más intensidad (Fallos: 326:3142), ello no importa la admisión de un ejercicio irracional, arbitrario y descontrolado de esa potestad (artículos 28 y 1°, de la Constitución Nacional). Por eso, la restricción impuesta por el artículo 45, ap. 1, inc. b, de la ley 26.522, sin una justificación plausible, altera sustancialmente los derechos de las actoras y resulta contraria a lo dispuesto por el artículo 28 de la Constitución Nacional, por lo que corresponde declarar su inconstitucionalidad (de la disidencia del Doctor Fayt).

Las limitaciones contenidas en el art. 45, ap. 2, incs. a y b de la Ley 26.522 solo encontrarían amparo constitucional si fueran resarcidos los perjuicios que su implementación ocasione en los derechos de los actuales licenciarios de servicios de comunicación audiovisual, de conformidad con las reglas que rigen la responsabilidad del estado por los daños derivados de su actividad lícita (del voto en disidencia del Doctor Fayt).

## **MODIFICACIÓN DE POLÍTICA REGULATORIA POR RAZONES DE INTERÉS PÚBLICO. DERECHOS ADQUIRIDOS**

El argumento del grupo actor según el cual el nuevo régimen no puede afectar las licencias que fueron otorgadas o prorrogadas bajo el sistema anterior y cuyos vencimientos aún no se han producido, llevaría a reconocer que, aun cuando el interés público lo exija, existen relaciones jurídicas que no son susceptibles de ser modificadas, conclusión contraria a la doctrina de esta Corte según la cual nadie tiene un derecho adquirido al mantenimiento de un régimen jurídico (Fallos: 267:247; 308:199, entre muchos otros). Sostener que existen relaciones jurídicas que resultan insusceptibles de modificación implicaría sobreponer el interés privado de un particular por encima del interés de la comunidad, lo cual resulta inadmisibles y contrario al texto constitucional (conforme artículo 17). La existencia de derechos adquiridos de ningún modo puede eximir a un sujeto del cumplimiento de un nuevo régimen normativo (del voto de la mayoría).

La limitación en torno a la imposibilidad de invocar derechos adquiridos (art. 48, segundo párrafo, Ley N° 26.522) debe ser interpretada en el sentido de que el titular de una licencia no tiene un “derecho adquirido” al mantenimiento de dicha titularidad frente a normas generales que, en materia de desregulación, desmonopolización o defensa de la competencia, modifiquen el régimen existente al tiempo de su otorgamiento. Esta interpretación coincide con la ya recordada doctrina de este Tribunal de que “nadie tiene un derecho adquirido al mantenimiento de leyes y reglamentos ni a la inalterabilidad de los mismos” (conf. Fallos: 268:228; 291:359; 308:199; 311:1213; 318:1531; 323:3412, entre muchos otros). En otros términos, nadie tiene un derecho adquirido al mantenimiento de la titularidad de la licencia hasta el plazo de su finalización, circunstancia que no impediría que quien considerase afectado su derecho de propiedad pudiera reclamar daños y perjuicios. Esta es la interpretación que mejor armoniza con la Constitución Nacional, a cuyos principios y garantías debe adecuarse la hermenéutica jurídica de las normas legales, en tanto lo permita su letra y su espíritu (Fallos: 258:75) (del voto de la mayoría).

La existencia de derechos adquiridos puede dar lugar a una indemnización pecuniaria, pero de ningún modo

implica un privilegio para ser eximido del cumplimiento de la legislación vigente. En tal sentido, es pacífica la doctrina del Tribunal relativa a que “la modificación de leyes por otras posteriores no da lugar a cuestión constitucional alguna, ya que nadie tiene un derecho adquirido al mantenimiento de leyes o reglamentos ni a la inalterabilidad de los mismos” (cf. Fallos: 267:247; 268:228; 291:359; 308:199; 311:1213; 315:839; 318:1531; 321:2683; 323:3412; 325:2875, todos ellos citados en el caso “Cablevisión S.A. c. Municipalidad de Pilar” registrado en Fallos: 329:976) Asimismo, el Tribunal ha señalado que cuando la actividad lícita del Estado se constituye en causa eficiente de un perjuicio para los particulares –cuyo derecho se sacrifica por aquel interés general–, esos daños deben ser atendidos en el campo de la responsabilidad del Estado por su obrar lícito (doctrina de Fallos: 310:943; 312:2266; 318:1531; 321:2345, entre otros). Incluso ha hecho aplicación de esta doctrina en un caso en el cual se trataba precisamente de la revocación de una licencia de radiodifusión por razones de oportunidad, mérito o conveniencia (cf. Fallos: 328:2654) (del voto del Doctor Petracchi).

De las constancias de autos resulta que la actora ha explotado efectivamente las licencias desde que le fueran formalmente otorgadas y que para eso puso en funcionamiento un proyecto comunicacional con vistas al cumplimiento de las condiciones establecidas para el uso de aquéllas, realizó las inversiones necesarias a tal fin y amplió el servicio en la medida de lo permitido por el otorgante, de modo de lograr la satisfacción de la demanda del público. De esta forma, generó una situación patrimonial consolidada, no susceptible de ser menoscabada ulteriormente. Por ello, puede concluirse que tanto del otorgamiento y prórroga de las licencias reconocidas por el Estado Nacional a la demandante bajo el régimen de la ley de radiodifusión anterior, como de la conducta desplegada por la actora en consecuencia, se deriva con claridad la existencia de un derecho adquirido, entendido como aquél que ha sido definitivamente incorporado al patrimonio de una persona y, como tal, amparado plenamente por los artículos 14 y 17 de la Constitución Nacional (arg. Fallos: 251:78; 306:249 y 328:2440). La entrada en vigencia del artículo 48 de la Ley N°26.522 impacta directamente en el derecho adquirido del grupo actor, motivo por el cual corresponde declarar su inconstitucionalidad (de la disidencia parcial del Doctor Maqueda).

## DERECHO DE PROPIEDAD. LICENCIAS

Las licencias de radiodifusión integran el concepto constitucional de propiedad, que comprende todos los intereses apreciables que el hombre puede poseer fuera de sí mismo, de su vida y de su libertad (Fallos: 145:307), por lo que resulta aplicable la doctrina del Tribunal según la cual “[l]a facultad del Estado de imponer límites al nacimiento o extinción de los derechos, no lo autoriza a prescindir por completo de las relaciones jurídicas concertadas bajo el amparo de la legislación anterior, especialmente cuando las nuevas normas causan perjuicios patrimoniales que no encuentran la condigna reparación en el sistema establecido, pues en tales supuestos el menoscabo económico causado origina el derecho consiguiente para obtener una indemnización como medio de restaurar la garantía constitucional vulnerada (artículo 17)” (Fallos: 301:403; 318:1531) (del voto de la mayoría).

## RESTRICCIÓN AL DERECHO DE PROPIEDAD. COMPENSACIÓN

### 1. Sistema de desinversión (art. 161, Ley N° 26.522). Consecuencias.

El legislador contempló una forma de compensar la restricción al derecho de propiedad como modo de paliar las consecuencias negativas que la aplicación de la nueva legislación pudiera generar, en la medida en que el sistema de desinversión previsto (art. 161, Ley N° 26.522) permite que los titulares de licencias transfieran a un tercero las que tengan en exceso y obtengan un precio a cambio. Esta posibilidad de obtener un precio se extiende a los distintos casos contemplados en el decreto reglamentario 1225/10 y en la resolución 297/2010 dictada por la AFSCA (transferencia voluntaria, oferta por la AFSCA y transferencia de oficio; conf. artículo 161 del



decreto y capítulo III, puntos a, b y c de la resolución) (del voto de la mayoría).

## **2. Reparación de los daños y perjuicios. Responsabilidad del Estado por su actividad lícita.**

Cualquier eventual perjuicio que pudiera sufrir el licenciatario como consecuencia del proceso de desinversión (art. 161, Ley N° 26.522) podría ser reclamado con fundamento en los principios de responsabilidad del Estado por su actividad lícita (Fallos: 328:2654) (del voto de la mayoría).

Es precisamente por encontrarse involucrado el efectivo ejercicio del derecho a la libertad de expresión que éste quedaría desnaturalizado si se admitiese que un conflicto como el aquí planteado puede resolverse mediante el mero pago de una indemnización. Una medida que implica no respetar el término de duración de una licencia e interrumpe el desarrollo de un proyecto comunicacional produce una lesión al derecho a la libertad de expresión que ninguna reparación pecuniaria podría remediar eficaz e integralmente. En una sociedad democrática, el valor de una información no expresada no puede ser mensurado en términos económicos. Por esta especial circunstancia es que no cabe aplicar al presente la tradicional jurisprudencia del Tribunal en materia de responsabilidad del Estado por actividad lícita (de la disidencia parcial del Doctor Maqueda).

## **3. Tutela inhibitoria a favor de los actores. Ausencia de justificación.**

Existiendo mecanismos de compensación de los eventuales daños que sufran los actores, y no encontrándose en juego la libertad de expresión, no existen razones que justifiquen la aplicación de una tutela inhibitoria a favor de los titulares de las licencias, protección que conllevaría la imposibilidad de implementar la ley hasta que se produzca el vencimiento de los plazos de cada una de las licencias (del voto de la mayoría).

## **PROTECCIÓN DE LA CONFIANZA. CONDUCTA ESTATAL**

La conducta del Estado Nacional en la materia —que desde finales de los años ochenta y en más importante medida durante el período 2000-2007, convalidó la posición obtenida por el Grupo Clarín en el mercado de las comunicaciones audiovisuales mediante el dictado de una serie de actos que autorizaron al grupo a aumentar su tamaño y alcance—, desarrollada en forma continua y permanente por un lapso más que prolongado, llevó a la actora a presumir legítimamente la estabilidad de su situación jurídica. El orden jurídico de la Nación, de acuerdo al objetivo del preámbulo de la Constitución Nacional de afianzar la justicia, debe proteger la confianza suscitada por el comportamiento de otro porque la confianza resulta una condición fundamental para la vida colectiva y la paz social. Esta regla resulta aplicable, con mayor razón, en el marco de relaciones entre el Estado y los particulares y es coherente con los principios que limitan la arbitrariedad estatal, según los cuales las autoridades públicas no deben adoptar medidas que resulten contrarias a la razonable estabilidad de sus actos, y en función de las cuales los individuos han adoptado determinadas decisiones (confr. arg. Fallos: 308: 552 y 328:1108). Por lo tanto, existe un derecho subjetivo digno de protección jurídica de quienes, como la actora, a partir de la expresa conformidad del Estado, realizaron inversiones económicas y desarrollaron un proyecto periodístico con la legítima confianza de que su derecho se mantendría por los plazos legalmente fijados en las licencias que le fueron concedidas (de la disidencia parcial del Doctor Maqueda).

## **INTRANSFERIBILIDAD DE LAS LICENCIAS (ART. 41, LEY N° 26.522)**

Al considerar a la comunicación audiovisual como una actividad social de interés público, el principio de la intransferibilidad (art. 41, Ley N° 26.522) brinda especial importancia al carácter intuitu personae del titular de la licencia, constituyéndose en un medio adecuado para la consecución del fin social que persigue. Cabe resaltar que las licencias son otorgadas luego de un análisis de las condiciones económicas, técnicas y jurídicas de los solicitantes (del voto de la mayoría).

El actor no tiene un derecho al mantenimiento del régimen de transferibilidad consagrado por la ley 22.285 (según la modificación introducida por el decreto 1005/99) (del voto de la mayoría).

La posibilidad de transferir –previa autorización– una importante proporción del capital social o cuotas partes de licencias, hace que el agravio del grupo actor relativo a la lesión indebida del derecho a la libertad de comercio no revista entidad suficiente. De todos modos, las eventuales consecuencias que la aplicación retroactiva de la ley pudiera generar al derecho de propiedad del actor podrían dar lugar al pertinente reclamo según los principios que gobiernan la responsabilidad del Estado por su actividad lícita (del voto de la mayoría).

Toda vez que los derechos que otorga la licencia: “se encuentran tan protegidos por las garantías constitucionales consagradas por los artículos 14 y 17 de la Constitución, como pudiera estarlo el titular de un derecho real de dominio” (Fallos: 145:307, “Bourdié”) y habida cuenta de que si hay un rasgo distintivo del derecho de dominio es la potestad que tiene su titular de disponer del objeto sobre el que recae, es objetable la validez del artículo 41 de la ley 26.522, en la medida en que prohíbe –como principio– las transferencias de las licencias. En consecuencia, corresponde admitir en este punto la impugnación de las actoras y declarar la inconstitucionalidad del artículo 41 de la ley 26.522 (de la disidencia del Doctor Fayt).

## PUBLICIDAD OFICIAL

Todo lo que se ha dicho acerca de la Ley N 26.522 y su propósito de lograr pluralidad y diversidad en los medios masivos de comunicación perdería sentido sin la existencia de políticas públicas transparentes en materia de publicidad oficial. La función de garante de la libertad de expresión que le corresponde al Estado queda desvirtuada si por la vía de subsidios, del reparto de la pauta oficial o cualquier otro beneficio, los medios de comunicación se convierten en meros instrumentos de apoyo a una corriente política determinada o en una vía para eliminar el disenso y el debate plural de ideas (del voto de la mayoría y del voto del Doctor Petracchi).

No resulta admisible el argumento de la actora relativo a que sólo una economía de escala como la que posee actualmente le garantiza la independencia suficiente como para constituir una voz crítica, que no esté condicionada a la concesión de subsidios estatales o a la pauta oficial. Este razonamiento presupone que el Estado va a actuar ilegítimamente y va a distribuir la publicidad en forma discriminatoria. En este sentido, cabe recordar que si bien la distribución de tales recursos públicos es una facultad discrecional, ella no puede ejercerse en forma irrazonable. Quien se considere excluido arbitrariamente, tiene derecho a reclamar por vía judicial (del voto del Doctor Petracchi).

## MEDIOS PÚBLICOS

La función de garante de la libertad de expresión que le corresponde al Estado también queda desvirtuada si los medios públicos, en lugar de dar voz y satisfacer las necesidades de información de todos los sectores de la sociedad, se convierten en espacios al servicio de los intereses gubernamentales (del voto de la mayoría y del voto del Doctor Petracchi).

## AUTORIDAD DE APLICACIÓN DE LA LEY N° 26.522

Es de vital importancia recordar que tampoco se puede asegurar que se cumplan los fines de la Ley N° 26.522 si el encargado de aplicarla no es un órgano técnico e independiente, protegido contra indebidas interferencias, tanto del gobierno como de otros grupos de presión. La autoridad de aplicación debe ajustarse estrictamente a los principios establecidos en la Constitución, en los tratados internacionales a ella incorporados y en la propia

ley. Debe respetar la igualdad de trato, tanto en la adjudicación como en la revocación de licencias, no discriminar sobre la base de opiniones disidentes y garantizar el derecho de los ciudadanos al acceso de información plural (del voto de la mayoría y del voto del Doctor Petracchi).

## CULTURA

Ningún Estado responsable puede permitir que la configuración cultural de su pueblo quede en manos de monopolios u oligopolios, pues con ello estaría renunciando a cumplir con los más altos y primarios objetivos que le señala la Constitución, que determinan su efectiva vigencia y hacen que sus palabras sean ella misma de conformidad con su contexto (del voto Doctor Zaffaroni).

La homogenización de la cultura a través de la monopolización de los medios audiovisuales sería la destrucción del pluralismo, como lo es cualquier uniformización por definición antípoda de la igualdad republicana y democrática, en tanto el derecho a ser diferente quedaría a merced de los intereses pecuniarios –o de cualquier otro orden– de los grupos económicos dominantes (del voto Doctor Zaffaroni).

Permitir la centralización de los medios audiovisuales, renunciando a una regulación razonable, que puede discutirse o ser todo lo perfectible que se quiera, pero que en definitiva no se aparta mucho de lo que nos enseña la legislación comparada (a veces más limitativa, como respecto de la prohibición de propiedad cruzada), en estos tiempos de revolución comunicacional y más aún con nuestras características, sería simple y sencillamente un suicidio cultural (del voto Doctor Zaffaroni).

**\*TSJ CABA, 11/09/13, “G.C.B.A s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: ‘Frávega SA c/ GCBA s/ impugnación de actos administrativos’”, Expte. N° 8998/12.-**

## ALCANCE DE UN PRONUNCIAMIENTO ANTERIOR DEL TSJ EN LA MISMA CAUSA

Contrariamente a lo sostenido por la Cámara, el TSJ, en su intervención anterior en esta causa (expte. n° 5549/07 “G.C.B.A s/queja por recurso de inconstitucionalidad denegado” en: “Frávega SA c/GCBA s/ impugnación de actos administrativos”, del 2 de mayo de 2008) no se ha expedido con relación a los planteos del GBCA con arreglo a los cuales la multa –cuya condonación entendieron operada los jueces de mérito (cf. la ley 2406)– habría pasado en autoridad de cosa juzgada, sino que se limitó a rechazar una queja del GCBA porque no rebatía las razones sobre cuya base la Cámara había denegado el recurso de inconstitucionalidad dirigido a cuestionar la sentencia que tuvo por habilitada la instancia judicial, consistente en la falta de sentencia definitiva (voto del Doctor Lozano. En el mismo sentido, voto de la Doctora Conde).

N. de R.: Cabe aclarar que en la causa “Frávega SA c/GCBA s/ impugnación de actos administrativos” el TSJ intervino en dos oportunidades: la primera, mediante la sentencia del 2 de mayo de 2008, y la segunda por el decisorio del 11 de septiembre de 2013, que se incluye en este número de **Carta de Noticias**. Como se aclara en la segunda sentencia mencionada –y se recoge en el sumario que precede esta Nota de Redacción– el fallo del 2008 “se limitó a rechazar una queja del GCBA porque no rebatía las razones sobre cuya base la Cámara había denegado el recurso de inconstitucionalidad dirigido a cuestionar la sentencia que tuvo por habilitada la instancia judi-



cial, consistente en la falta de sentencia definitiva”. En otras palabras, no se manifestó sobre la cuestión de fondo debatida, que es la que se resuelve en este nuevo pronunciamiento. En esta oportunidad, pues, el Tribunal resolvió sobre la posibilidad de revisión judicial de los actos administrativos que han quedado firmes en sede administrativa por no haber sido recurridos en término, y contra los cuales se ha interpuesto una denuncia de ilegitimidad, fallando –por mayoría– en sentido negativo.

### **CASO CONSTITUCIONAL. VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. ACTO FIRME EN SEDE ADMINISTRATIVA. IRREVISIBILIDAD JUDICIAL**

Se configura un caso constitucional si el dictado de la sentencia atacada que dejó sin efecto una multa firme en sede administrativa –sin atender las previsiones establecidas por el artículo 94 de la LPA de la CABA–, afecta la esfera de atribuciones normativamente asignadas a la Administración, así como el alcance e interpretación del principio de división de poderes, del concepto de seguridad jurídica, y del respeto por las normas regulatorias del debido procedimiento adjetivo –reflejo del debido proceso– para el recurrente (del voto de la Doctora Weinberg).

### **DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDENCIA**

La declaración de inconstitucionalidad –oficiosa o no– de una norma (en el caso, el art. 94 de la LPA de la CABA), sólo resultará procedente en aquellos casos en los que no existe otra forma de resguardar la vigencia de la Constitución local, como un remedio de excepción y de última instancia, a efectos de proteger derechos adecuadamente reclamados y visiblemente conculcados según las constancias de la causa (del voto de la Doctora Weinberg).

### **CADUCIDAD DE LA ACCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA**

Tanto la estabilidad de la cosa juzgada como la incolumidad de la facultad del Poder Ejecutivo gozan de un reconocimiento y tutela, en la CCBA y en la ley la otra, que quedarían irremediablemente afectados si el proceso por el que se impugna un acto administrativo que no fue impugnado en término en sede administrativa continuara, cualquiera fuere su resultado. Vale recordar, en este orden de ideas, de conformidad con la doctrina sentada por la CSJN según la cual “la actuación del Poder Judicial en situaciones donde se produjo la caducidad de la acción procesal administrativa, violaría el principio de división de poderes y, por lógica consecuencia, se encontraría en colisión con el sistema que el legislador, interpretando la Constitución Nacional, estructuró para el funcionamiento de las instituciones en ella forjadas. Es, la señalada, precisamente, una de las características fundamentales que diferencian la caducidad de la acción contenciosoadministrativa de la prescripción: el especial mandato de no intervención dirigido al juez cuando ella se ha operado” (Fallos: 316:2459). Si bien la cuestión sub examine es de derecho público local, ajena al conocimiento de la CSJN, la similitud que a estos efectos presentan las normas locales involucradas y las nacionales contempladas en el precedente citado, permite recurrir a la jurisprudencia federal como apoyo argumental (del voto del Doctor Lozano emitido en la misma causa –expte. n° 5549/07 “G.C.B.A s/queja por recurso de inconstitucionalidad denegado” en: “Frávega SA c/GCBA s/ impugnación de actos administrativos”, del 2 de mayo de 2008– al que remite).

## DENUNCIA DE ILEGITIMIDAD. REVISIÓN JUDICIAL

El vencimiento del plazo previsto para la interposición del recurso administrativo impide el agotamiento de la vía administrativa –requisito de admisibilidad de la acción procesal administrativa–, pero el particular cuenta con la posibilidad de que se tramite el recurso deducido extemporáneamente como “denuncia de ilegitimidad”. Pero ello constituye un remedio extraordinario con el propósito de asegurar, por parte de la Administración Pública, el control de legitimidad y eficacia de la actividad administrativa y, a través de él, el respeto de los derechos e intereses de los administrados. En consecuencia, y tal como lo recepta el art. 94 LPACABA, la resolución que resuelva la denuncia de ilegitimidad será irrecurrible y no habilitará la instancia judicial, ya que “sería claramente irrazonable otorgar el mismo efecto a la denuncia de ilegitimidad, que no es más que una impugnación tardíamente interpuesta, que a un recurso deducido en término, pues ello implicaría colocar en un pie de igualdad al particular que se comporta en forma negligente, respecto de aquel que actúa con diligencia para proteger sus derechos” (CSJN, “Gorordo Allaria de Kralji, Haydée c. Estado Nacional -Ministerio de Cultura y Educación–”, sentencia del 04/02/1999, Fallos 322:73). Por estos fundamentos, considero que, como regla general, el art. 94 LPACABA es constitucionalmente válido (del voto de la Doctora Conde emitido en la misma causa –expte. n° 5549/07 “G.C.B.A s/queja por recurso de inconstitucionalidad denegado” en: “Frávega SA c/GCBA s/impugnación de actos administrativos”, del 2 de mayo de 2008– al que remite).

La Cámara sostiene que el plazo de quince días previsto para impugnar un acto en sede administrativa resulta breve, y en ello sustancialmente justifica que la prohibición de revisar judicialmente dicho acto –art. 94 de la LPACABA–, deviene irrazonable, cuando en verdad, el establecimiento de plazos perentorios –normativamente previstos como requisito de admisibilidad formal para resolver recursos administrativos sustanciados contra resoluciones definitivas de la Dirección General de Rentas–, aparece como una técnica posible y razonablemente ordenada a la seguridad jurídica, toda vez que otorga certeza a los particulares, sin por ello dejar de tener en miras la protección del interés público comprometido (del voto de la Doctora Weinberg).

La presentación extemporánea de un recurso puede ser sustanciada en sede administrativa como “denuncia de ilegitimidad”, lo que si bien constituye un remedio para excitar el control de legitimidad en dicha sede, en modo alguno podría habilitar la instancia judicial contencioso administrativa (del voto de la Doctora Weinberg).

No cabe duda de que el Fisco, aunque expresó que no trataría la presentación extemporánea como denuncia de ilegitimidad, en realidad sí lo hizo, lo que tuvo como resultado la confirmación del acto impugnado, pues al resolver el recurso tardío interpuesto por la actora, la autoridad demandada consideró que el elemento “procedimiento” del acto impugnado no tenía vicios que afectaran su regularidad, de modo que se pronunció por la legitimidad de la resolución, de manera que la decisión de confirmar la validez de la multa recurrida por la contribuyente constituye un auténtico acto administrativo que la norma cuestionada en estas actuaciones (art. 94 de la LPACABA) excluye ilegítimamente del conocimiento de los jueces (del voto en disidencia de la Doctora Ruiz).

Una disposición como la del art. 94 de la LPA implica una restricción irrazonable a la facultad acordada por el art. 106 de la CCBA a la vez que un menoscabo del principio de legalidad (art. 13 inc. e de la CCBA y art. 19 de la CN) y de las garantías de acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva (art. 12 inc. 3 de la CCBA), pues la protección del valor “seguridad jurídica” no justifica la afectación de garantías básicas del orden republicano y democrático (del voto en disidencia de la Doctora Ruiz).

Los planteos que se pretenden proponer ante este Estrado no permiten habilitar la instancia recursiva de excepción, y si bien la solución que se adopta en el caso obedece a los defectos formales que presenta el recurso de hecho, ello no implica compartir ni disentir con algunas de las afirmaciones polémicas del tribunal a quo, tal como la que podría leerse en el sentido de sostener que las denuncias de ilegitimidad respondidas por la Administración son susceptibles de revisión judicial en todos los supuestos y en cualquier circunstancia (del voto en disidencia del Doctor José O. Casás).

## Información Jurídica

# II) Dictámenes de la Casa

### ACTO ADMINISTRATIVO

#### A) Elementos

DICTAMEN N° IF-2013-05164865-DGATYRF 3 de octubre de 2013

Referencia: Expte. N° 237824-2012

Debe entenderse por “causa” del acto administrativo a los antecedentes o circunstancias de hecho o de derecho que llevan a su dictado o celebración; por “motivación”, la exposición de las razones que indujeron a la Administración a su emisión; que el “objeto” expresa lo que se desea obtener a través del mismo y en cuanto a la “finalidad”, que indica el por qué se desea obtener determinado objeto, lo que siempre debe estar de acuerdo con el “interés público”, toda vez que “la actuación permanente de la Administración Pública para satisfacer dicho interés constituye un “principio” fundamental, que en el Estado de Derecho se impone como ineludible resultado de la sumisión de la Administración al orden jurídico” (Marienhoff, Miguel, “Tratado de Derecho Administrativo”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1993, Tomo 2, pág. 348).

#### B) Vicios

##### b.1.) Vicio en el procedimiento

DICTAMEN N° IF-2013-05164865-DGATYRF 3 de octubre de 2013

Referencia: Expte. N° 237824-2012

A los efectos de la procedencia de una defensa de nulidad, interesa que exista un vicio o violación de una forma procesal o la omisión de un acto que origina el incumplimiento del propósito perseguido por la ley y que pueda dar lugar a la indefensión (C.Civ., Sala F, L.L. 114-834; 10.000-S; id. L.L. 116-783, 10.822-S), por lo que las nulidades procesales son inadmisibles cuando no se indican las defensas de las que habríase visto privado de oponer el impugnante (C.Civ., Sala C, L.L., 135-1102, 20.836-S) debiendo además ser fundadas en un interés jurídico, ya que no pueden invocarse por la nulidad misma, razón por la cual deben ofrecerse elementos que acrediten, en principio, el perjuicio sufrido, si se quiere que la anulación de lo actuado pueda tener lugar

DICTAMEN N° IF-2013-05164865-DGATYRF 3 de octubre de 2013

Referencia: Expte. N° 237824-2012

Cuando la restricción de la defensa en juicio ocurre en un procedimiento que se sustancia en sede administrativa, la efectiva violación del art. 18 de la Constitución Nacional no se produce, en tanto exista la posibilidad de subsanarse esa restricción en una etapa jurisdiccional ulterior, porque se satisface la exigencia de la defensa en juicio ofreciendo la posibilidad de ocurrir ante un organismo jurisdiccional en procura de justicia (con cita de Fallos 205:549, 247:52, 267:393).



## CEMENTERIOS PÚBLICOS

DICTAMEN N° IF-2013-05182524-DGEMPP 4 de octubre de 2013

Referencia: Expte. N° 980421-2011

Si bien es cierto que la propiedad de los sepulcros no ha sido especialmente legislada por el Código Civil, la jurisprudencia y doctrina han llegado a conclusiones terminantes considerándola como una propiedad "sui generis". No obstante, el terreno dedicado a los cementerios es susceptible de propiedad privada, sujeto, claro está, a leyes y principios especiales en atención a la naturaleza de ese derecho (con cita de Fallos 145:307, "Bourdieu, Pedro E. v. Municipalidad de la Capital Federal", sentencia del 16/12/1925).

En el supuesto bajo análisis, al ser el otorgamiento de la bóveda a perpetuidad, y en virtud de lo establecido en el fallo "Bourdieu, Pedro E. v. Municipalidad de la Capital Federal" (Fallos 145:307, sentencia del 16/12/1925), debe considerarse que aquélla integra el patrimonio de su titular, siendo la propiedad de naturaleza sui generis.

De conformidad con lo establecido en los arts. 2611, 2612 y 2613 del Código Civil, no procede inscribir la intrasferibilidad de la sepultura solicitada por el particular, toda vez que aquello importaría el registro de una restricción administrativa al dominio, respecto de una cuestión en la cual no se verifica la afectación del interés público, no advirtiéndose tampoco el sentido de su publicidad a terceros.

## COMUNAS

### A) Finalidades. Competencias. Arbolado público

DICTAMEN N° IF-2013-05270698-PG 7 de octubre de 2013

Referencia: Expte. N° 4009148-2013

Entre las finalidades de la Ley Orgánica de Comunas N° 1777 se menciona la de "Promover la descentralización y facilitar la desconcentración de las funciones del gobierno de la ciudad, preservando la integridad territorial".

El GCBA, a través de la Secretaría de Gestión Comunal y Atención Ciudadana, asume un rol fundamental. Entre los objetivos de la mencionada Secretaría se indican los de coordinar e implementar el proceso de transición de las Comunas, intervenir en el proceso de transferencia de competencias a las Comunas y entender en el diseño de las políticas tendientes a mantener el espacio público por aplicación de la Ley N° 1777.

Mediante el Decreto N° 166/GCBA/2013 del 7/05/2013 se transfirieron, desde el Gobierno Central, a las Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires las misiones, funciones y responsabilidades establecidas en la Ley N° 3263 con las excepciones allí previstas. Asimismo, se transfirieron las responsabilidades primarias vinculadas al mantenimiento del arbolado público, de modo que las Comunas tienen competencia inmediata en materia de mantenimiento de arbolado público.

### B) Obligaciones resarcitorias

DICTAMEN N° IF-2013-05270698-PG 7 de octubre de 2013

Referencia: Expte. N° 4009148-2013

La Constitución de la Ciudad es clara en cuanto a que las Comunas son unidades de gestión administrativa (art. 127). El cumplimiento de la obligación resarcitoria importa la gestión administrativa vinculada a materia de su competencia, esto es, el mantenimiento del arbolado público.





Las Comunas se encuentran facultadas para celebrar acuerdos por aplicación del Convenio Marco suscripto entre el GCABA y la Defensoría del Pueblo que instrumenta el Servicio de Mediación y Conciliación, y en caso de corresponder, ordenar el cumplimiento de las obligaciones emergentes de dichos acuerdos.

La intervención de la Comuna en aquellos casos en los que el administrado ha prestado conformidad con la propuesta formulada por la Administración, se limita a aprobar el pago de la obligación resarcitoria que esté íntimamente vinculada a materias de competencia de la Comuna.

### **C) Funcionamiento y facultades de la Junta Comunal**

DICTAMEN N° IF-2013-01341687-PG 19 de abril de 2013

Referencia: Expte. N° 1011369-2013

Los miembros de la Junta Comunal poseen únicamente las atribuciones insertas en el art. 32 de la Ley N° 1777; por su parte, el inc. “e” del art. 29 establece que aquéllos pueden “refrendar las actas de reunión juntamente con el Presidente”.

DICTAMEN N° IF-2013-01073333-PGAAYEP 3 de abril de 2013

Referencia: Expte. N° 924838-2013

Conforme reza el art. 26, inc. k de la Ley N° 1777, la Junta Comunal se encuentra facultada para “Crear y mantener actualizado el registro de las entidades vecinales no gubernamentales, partidos políticos, redes, otras formas de organización que desarrollen actividades comunitarias dentro de la jurisdicción de la Comuna y vecinos, e inscribirlas a los fines de su integración y participación en el Consejo Consultivo Comunal”.

DICTAMEN N° IF-2013-01343466-PG 19 de abril de 2013

Referencia: Expte. N° 1010491-2013

Según el art. 130 de la Constitución de la C.A.B.A., la Junta Comunal es un órgano colegiado; sus decisiones son adoptadas por mayoría y previa convocatoria por el Presidente de la Junta Comunal, quien tiene la atribución de elaborar el orden del día y presidir la reunión.

En virtud de lo estipulado por la Constitución de la C.A.B.A., la Ley N° 1777 y el Reglamento para el funcionamiento interno de la Comuna N° 5, cuando sea solicitado por 3 miembros de la Junta Comunal o por el Consejo Consultivo Comunal (avalado por 5 integrantes de la Junta), el presidente de la misma tiene la facultad de convocar a una reunión extraordinaria, siguiendo los procedimientos estipulados al respecto.

No corresponde el tratamiento de temas que exceden las atribuciones previstas por la Ley N° 1777 para la Junta Comunal, ya que lo contrario implicaría el exceso de competencias por parte de la misma.

#### **c.1.) Registro de datos**

DICTAMEN N° IF-2013-01073333-PGAAYEP 3 de abril de 2013

Referencia: Expte. N° 924838-2013

La Junta Comunal debe crear y mantener actualizado el registro de datos previsto en el art. 26, inc. k, de la Ley N° 1777. Luego de ello, en caso de pretenderse un traspaso de datos al Consejo Consultivo Comunal corresponde dar cumplimiento con la Ley N° 1845, solicitando el “previo consentimiento” del titular de los



datos dispuesto por la ley.

#### **D) Resoluciones**

DICTAMEN N° IF-2013-01341687-PG 19 de abril de 2013

Referencia: Expte. N° 1011369-2013

Para que la Junta Comunal emita un acto válido, previamente deberá determinar orden del día, acta de reunión pertinente y la suscripción del representante legal de la Junta, previa intervención de la Procuración General, como requisito esencial de debido procedimiento legal.

#### **E) Obligaciones de la Junta Comunal. Funcionamiento del Consejo Consultivo Comunal**

DICTAMEN N° IF-2013-01073333-PGAAYEP 3 de abril de 2013

Referencia: Expte. N° 924838-2013

La Junta Comunal debe garantizar el efectivo funcionamiento del Consejo Consultivo Comunal.

DICTAMEN N° IF-2013-01073333-PGAAYEP 3 de abril de 2013

Referencia: Expte. N° 924838-2013

El inciso I del art. 26 de la Ley N° 1777, que establece que la Junta debe garantizar el funcionamiento del Consejo Consultivo Comunal, debe entenderse a partir del estudio de este último, como otro de los órganos que hacen a la institucionalidad del diseño Comunal.

#### **F) Competencia territorial de las comunas**

DICTAMEN N° IF-2013-01341687-PG 19 de abril de 2013

Referencia: Expte. N° 1011369-2013

La competencia territorial de las Comunas surge de diversos preceptos incorporados tanto en la Constitución local (vgr. arts. 127 y 128), como en la Ley N° 1777 (arts. 8, 10, 11, 26, etc).

De conformidad con lo estipulado en el art. 127 de la Constitución local, las Juntas Comunales son competentes dentro de sus límites territoriales, no pudiendo inmiscuirse en competencias que le son ajenas o fueren propias de otra comuna.

#### **G) Convocatoria a audiencias públicas y consulta popular**

DICTAMEN N° IF-2013-01341687-PG 19 de abril de 2013

Referencia: Expte. N° 1011369-2013

La Ley N° 1777 consagra en su art. 26 que son atribuciones y obligaciones de la Junta Comunal, entre otras, “Convocar a audiencias públicas y consulta popular en el ámbito de la Comuna” (inc. “j”) y, por su parte, el art. 66 de la Constitución de la CABA estipula que “la Legislatura, el gobernador o la autoridad de la Comuna pueden convocar, dentro de sus ámbitos territoriales, a consulta popular no vinculante sobre decisiones de sus respectivas competencias. El sufragio no será obligatorio. Quedan excluidas las materias que no pueden ser objeto de “referendum”, excepto la tributaria”. Esta última norma constitucional otorga al Presidente de la Junta Comunal la facultad de convocar a consulta popular siempre y cuando la misma se efectúe sobre facultades o competencias que se circunscriban a su



ámbito territorial.

## **H) Facultades del Presidente de la Junta Comunal**

DICTAMEN N° IF-2013-01073333-PGAAIYEP 3 de abril de 2013

Referencia: Expte. N° 924838-2013

En virtud de lo estipulado en el art. 29, inc. h), de la Ley N° 1777, el Presidente de la Junta Comunal puede convocar al Consejo Consultivo.

DICTAMEN N° IF-2013-01073333-PGAAIYEP 3 de abril de 2013

Referencia: Expte. N° 924838-2013

El Presidente de la Junta Comunal debe garantizar el efectivo funcionamiento del Consejo Consultivo Comunal, lo que implica tomar todas las medidas necesarias a efectos de asegurar el normal ejercicio de las funciones otorgadas por la Constitución local y por la ley 1777 al Consejo Consultivo Comunal.

## **I) Facultades del Consejo Consultivo Comunal**

DICTAMEN N° IF-2013-01073333-PGAAIYEP 3 de abril de 2013

Referencia: Expte. N° 924838-2013

Toda vez que en el reglamento interno del Consejo Consultivo Comunal de la Comuna N° 14 no se ha previsto la posibilidad de prorrogar los mandatos de los miembros de la Comisión de Coordinación y Secretaría, Moderador y del Secretario de actas, el Consejo Consultivo Comunal no puede prorrogarlos.

## **CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

### **Redeterminación de precios**

DICTAMEN N° IF-2013-05483105-PG 11 de octubre de 2013

Referencia: E.E. N° 2541975/MGEYA-DGTALMH-2013

Es condición para la suscripción del acto administrativo que apruebe la Tercera Redeterminación Definitiva de Precios, la previa agregación de la previsión presupuestaria pertinente.

## **DERECHO TRIBUTARIO**

### **A) Acto de determinación de oficio**

DICTAMEN N° IF-2013-05164865-DGATYRF 3 de octubre de 2013

Referencia: Expte. N° 237824-2012

El acto de determinación de oficio conlleva una operación interpretativa y de cálculo, mediante la cual se describe en forma concreta el aspecto objetivo del hecho generador de la obligación tributaria, explicitándose claramente sus elementos constitutivos, la cuantificación de la base de medida, la indicación del sujeto responsable y, también, se liquida e intima el impuesto resultante (con cita de Tribunal Fiscal de la Nación, sala A, “Robert Bosch Argentina S. A.”, 13/11/1997).

### **a.1.) Método presuntivo de determinación del impuesto**

DICTAMEN N° IF-2013-05164865-DGATYRF 3 de octubre de 2013

Referencia: Expte. N° 237824-2012

La base presunta sobre la cual fue efectuada la determinación del impuesto omitido encuentra su justificación en la falta de exhibición de la documentación requerida por la actuante, de conformidad con el art. 169 del Código Fiscal (t.o. 2013 que reitera normas de idéntico contenido de ordenamientos anteriores).

El Fisco puede validamente recurrir a la estimación de oficio sobre base presunta cuando no cuenta con pruebas lo suficientemente “representativas” de la existencia y magnitud de la relación jurídica tributaria a través de libros y demás documentación que lleve el contribuyente (con cita de Tribunal Fiscal de la Nación, sala B, “Dadea, Marta E.”, 22/12/1983).

Aunque el contribuyente lleve libros en legal forma, si las pruebas aportadas en respaldo de las anotaciones no resultan fehacientes, la autoridad fiscal puede recurrir al sistema presuncional e incumbe al contribuyente producir la prueba que permita destruir la presunción legal (v. “Cittadini José Luis”, T.F.N., Sala D, 3-10-00; “Saeg, Leonor y Miguel Oscar Fidel, Alicia y María Mercedes”, T.F.N., Sala C, 26-08-02; “Castillo, Carlos J. y Sbiglio, Irma S. de H.”, C.N.A.C.A.F., Sala II, 3.12.1997; “Depiante, Eduardo Alberto”, T.F.N., Sala C, 01-03-07).

En materia contenciosa es aplicable la regla “onus probandi incumbit ei qui dicit” y que en materia de determinaciones impositivas se admite la sustantividad de reglas distintas sobre la carga de la prueba con relación a la que se aplican a los demás juicios, correspondiendo a quien impugne la documentación irrefutable de los hechos, aportando elementos probatorios que ayuden o no a confirmar los datos de los que se valió la inspección. En consecuencia, corresponde que la actora, en ejercicio de su derecho de defensa, acredite la verdad de sus dichos (con cita de Tribunal Fiscal de la Nación, sala A, “Triade S.A.”, 23/03/2005).

### **a.2.) Registración contable. Valor probatorio**

DICTAMEN N° IF-2013-05164865-DGATYRF 3 de octubre de 2013

Referencia: Expte. N° 237824-2012

La pretensión del contribuyente de acreditar la veracidad de las operaciones asentadas en los balances mediante la mera comprobación de la rectitud formal de las registraciones contables, resulta irrazonable, pues ello implicaría desconocer la letra del art. 33 de la Ley 11.683, en el sentido de que el valor probatorio de las registraciones contables surge únicamente de la fe que merezcan los comprobantes y no viceversa.

La certificación contable aportada por la contribuyente no reviste las características que permitan revertir la determinación efectuada por el Fisco. En dicha certificación sólo pueden observarse diversas columnas en las cuales se determinan bases imponibles, coeficientes unificados y el monto imponible, pero no se acompaña documental de ningún tipo que avale los mencionados importes, es decir, le falta la documentación de respaldo que garantice esa certificación. Es decir, de la aludida certificación no surge la forma en la cual el profesional actuante arriba al coeficiente unificado, ya que solamente se mencionan los supuestos montos que corresponderían ingresar al Fisco por las actividades desarrolladas por la empresa.

### **B) Omisión del pago de tributos**

DICTAMEN N° IF-2013-05164865-DGATYRF 3 de octubre de 2013

Referencia: Expte. N° 237824-2012





Para que la infracción tributaria prevista en el art. 98 del Código Fiscal sea punible, la omisión no requiere la presencia de dolo para que sea encontrada configurada. Basta la culpa y la materialización de conductas contrarias a la obligación impuesta por la ley que hace que se configure su infracción y que se presuma que el autor obró con la subjetividad mínima requerida, es decir, culpa por negligencia o inobservancia por parte de la responsable del necesario cuidado para con el cumplimiento de las obligaciones fiscales de orden material que le son propias.

#### **b.1.) Error excusable**

DICTAMEN N° IF-2013-05164865-DGATYRF 3 de octubre de 2013

Referencia: Expte. N° 237824-2012

El error excusable no implica la mera ignorancia de los alcances de la obligación tributaria, sino la existencia de una situación objetiva que, de modo cierto, haya llevado al fundado desconocimiento sobre la relación jurídica fiscal. Cabe hacer notar que el error excusable no es equivalente a la negligencia o ignorancia con la que pueda proceder el contribuyente (con cita del fallo recaído en autos "Servicios Empresarios Diplomat SRL c/ GCBA s/ Impugnación Actos Administrativos", dictado por la CACaYT, Sala II).

#### **b.2) Responsabilidad solidaria**

DICTAMEN N° IF-2013-05164865-DGATYRF 3 de octubre de 2013

Referencia: Expte. N° 237824-2012

El art. 11 del Código Fiscal estipula que están obligados a pagar los tributos al Fisco, con los recursos que administran, perciben o que disponen como responsables del cumplimiento de la deuda tributaria de sus representados, mandantes, etc., "Los directores, gerentes y demás representantes de las personas jurídicas, sociedades, asociaciones, entidades, empresas..." (inciso 4°), prescribiendo el art. 12 que las personas indicadas tienen que cumplir por cuenta de sus representados "...los deberes que este Código impone a los contribuyentes en general a los fines de la determinación, verificación, fiscalización y pago de los tributos"

El art. 14 dispone que responden con sus bienes propios y solidariamente con los deudores del tributo "Todos los responsables enumerados en los incisos 1 al 5 y 7 del artículo 11. No existe, sin embargo, esta responsabilidad personal y solidaria, con respecto a quienes demuestren debidamente a la Administración Gubernamental de Ingresos Públicos, que sus representados, mandantes, etc., los han colocado en la imposibilidad de cumplir correcta y oportunamente con sus deberes fiscales".

DICTAMEN N° IF-2013-05164865-DGATYRF 3 de octubre de 2013

Referencia: Expte. N° 237824-2012

A la Administración le basta con probar la existencia de la representación legal o convencional para presumir en el representante facultades con respecto a la materia impositiva. Corresponde al responsable solidario aportar la prueba irrefutable y concluyente, apta y necesaria para desvirtuar este principio de responsabilidad e incumbencia que viene dado por la posesión del cargo y, de esa forma, permitir desarticular la responsabilidad solidaria imputada desde la óptica de su actuación concreta y específica en el seno de la sociedad, es decir, desde el plano de la imputación objetiva (Tribunal Fiscal de la Nación, sala B, "Beggeres, Julio Néstor", 30/04/2010).

Lo que la ley tributaria sanciona es la conducta del director que omite cumplir su deber de administrador y agente tributario del Fisco, siendo preciso señalar que se exime de tal responsabilidad (...) como asimismo aquella sociedad que haya impedido a los administradores por diversas causas efectuar los pagos correspondientes, lo cual debe ser



acreditado por dichos responsables en cada caso concreto (con cita del fallo recaído en autos "Caputo Emilio y otro", sentencia del 7/08/2000, Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala V, citado por Judkovski, Pablo "Manual de Jurisprudencia Tributaria", pág. 114).

DICTAMEN N° IF-2013-05164865-DGATYRF 3 de octubre de 2013  
Referencia: Expte. N° 237824-2012

Resulta procedente responsabilizar solidaria e ilimitadamente a los socios de la firma que omitió el pago del impuesto sobre los Ingresos brutos, toda vez que los responsables solidarios no han desplegado actividad probatoria alguna tendiente a demostrar una causal de exoneración de la responsabilidad atribuida, ni han acreditado la circunstancia de haber exigido los fondos necesarios para el pago del gravamen y que fueron colocados en la imposibilidad de cumplir (Tribunal Fiscal de Apelación de Buenos Aires, sala II, "Procosud S.A.", 22/05/2012).

## DICTAMEN JURÍDICO

### Alcance

DICTAMEN N° IF-2013-05146071-PG  
Referencia: Expte. N° 1840736/2012

Los informes técnicos merecen plena fe siempre que sean suficientemente serios, precisos y razonables y no adolezcan de arbitrariedad aparente y no aparezcan elementos de juicio que destruyan su valor.

DICTAMEN N° IF-2013-05335592-PG 8 de octubre de 2013  
Referencia: E.E. N° 3967005-DGINC-2013

La Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se expide en cada caso puntual, dentro del cauce de su competencia natural, emitiendo opinión legal en base al estudio de los elementos que obran agregados a los actuados en que se le formula la pertinente consulta, razón por la cual, todas las cuestiones vinculadas a guarismos o determinaciones numéricas, así como los aspectos técnicos involucrados son ajenos a su competencia y deberán ser analizados y resueltos por las distintas dependencias del GCABA que al efecto resulten competentes. Idéntico tenor recibe el análisis de las cuestiones de oportunidad, mérito y conveniencia, que hacen a la decisión de Gobierno.

DICTAMEN N° IF-2013-05483105-PG 11 de octubre de 2013  
Referencia: E.E. N° 2541975/MGEYA-DGTALMH-2013

En los procedimientos de redeterminación de precios en la obra pública, excede el marco de las competencias asignadas a la Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires expedirse sobre las cuestiones referidas a los guarismos a los que se ha arribado y los procedimientos empleados a tal efecto.

## DOMINIO PÚBLICO

### Permiso de uso, ocupación y explotación

#### Permiso de uso

DICTAMEN N° IF-2013-05335592-PG 8 de octubre de 2013  
Referencia: E.E. N° 3967005-DGINC-2013

Lo atinente al otorgamiento de “permisos” de uso sobre dependencias dominicales, en principio general, no pertenece a la actividad reglada de la Administración. Al contrario, por principio general, pertenece al ámbito de la “actividad discrecional” de ella. De ahí que la Administración Pública no esté obligada a otorgar los permisos de uso que se le soliciten. El otorgamiento de dichos permisos depende de la “discrecionalidad” administrativa, pues la Administración hállese habilitada para apreciar si el permiso que se pide está o no de acuerdo con el interés público (con cita de Marienhoff, Miguel, “Tratado del Dominio Público”, Ed. TEA, 1960, pág. 331).

El otorgar un derecho de uso sobre un bien del dominio público constituye una “tolerancia” de la Administración, que en este orden de actividades actúa dentro de la esfera de su poder discrecional, lo que constituye el verdadero fundamento de la “precariedad” del derecho del “permisionario”. No es de extrañar, entonces, que haya unanimidad en reconocer el carácter de “precario” del permiso de uso y la posibilidad de que sea revocado por la Administración en cualquier momento sin derecho a resarcimiento alguno (con cita de Marienhoff, Miguel, “Tratado del Dominio Público”, Ed. TEA, 1960, pág. 331 y sigs.).

Resultan características propias del “permiso de uso” sobre espacios del dominio público: 1) precariedad, porque sólo constituye una tolerancia de la Administración; 2) revocabilidad sin derecho a indemnización, derivada de la precariedad, sin necesidad de cláusula expresa que lo establezca; 3) su otorgamiento no constituye para su titular un “derecho subjetivo” sino la simple existencia de un “interés legítimo”; 4) su otorgamiento es “intuitu personae”, como regla general, motivo por el cual no resulta cesible, en principio; 5) el otorgamiento no debe perjudicar a terceros; 6) puede ser oneroso, imponiéndose al permisionario el pago de un “canon” y 7) los bienes del dominio público de la C.A.B.A. pueden ser otorgados por el Sr. Jefe de Gobierno por el término de cinco años (art. 104, inc. 23, CCABA), debiendo ser aprobados por la Legislatura cuando el plazo fuere mayor a cinco años (art. 82 CCABA).

Mediante la Ley N° 3399 se reguló el procedimiento para el otorgamiento de permisos de uso precario de los inmuebles de dominio público y privado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, disponiendo en su art. 5° una serie de requisitos, cuyo cumplimiento es necesario.

## ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

### A) Escribanía General. Convenios

DICTAMEN N° IF-2013-05335592-PG 8 de octubre de 2013  
Referencia: E.E. N° 3967005-DGINC-2013

Conforme las previsiones de la Ley N° 4013 y demás normativa complementaria, corresponde comunicar la suscripción de los Convenios a la Dirección General Escribanía General dependiente de la Secretaría Legal y Técnica, a tenor de su responsabilidad primaria, consistente en entender en lo referente al registro y archivo de los contratos y convenios que celebre el GCBA.

### B) Competencia

DICTAMEN N° IF-2013-01341687-PG 19 de abril de 2013  
Referencia: Expte. N° 1011369-2013

La competencia puede estar determinada en razón de la materia, del territorio, del tiempo y del grado. En referencia a la competencia territorial, se ha mencionado que la misma “se refiere a la zona jurisdiccional: nacional, provincial y municipal; federal, estadual y comunal, etc. La circunscripción territorial -el ámbito espacial- pone límite a la competencia, por lo que cualquier exceso dará lugar a una incompetencia absoluta. (con cita de Gordillo, Agustín, “Procedi-



miento Administrativo. Principios de organización administrativa, Competencia, ABELEDO PERROT N°: 8001/001310)

## **POLICÍA DE TRABAJO**

### **A) Autoridad Administrativa del Trabajo de la Ciudad de Buenos Aires**

#### **a.1.) Procedimiento**

DICTAMEN N° IF-2013-05302698-DGEMPP 8 de octubre de 2013

Referencia: Expte. N° 32417-2010

En virtud de lo dispuesto por el art. 26 de la Ley N° 265 (mediante la que se establecen las funciones y atribuciones que deberá desarrollar la Autoridad Administrativa del Trabajo de la Ciudad de Buenos Aires), al verificarse la comisión de infracciones, la autoridad de aplicación redactará acta de infracción, la que servirá de acusación, prueba de cargo y hará fe mientras no se pruebe lo contrario, presumiéndose que su contenido es exacto en todas sus partes.

#### **a.2.) Infracciones y sanciones**

DICTAMEN N° IF-2013-05302698-DGEMPP 8 de octubre de 2013

Referencia: Expte. N° 32417-2010

En lo que a la aplicación del art. 20 de la Ley N° 265 concierne, deberá considerarse prima facie que existe obstrucción a la actuación de la Autoridad Administrativa del Trabajo prevista en la referida norma, cuando debidamente intimado in situ el Administrado por el inspector actuante, se impidiere la realización de la inspección correspondiente, lo que determinaría un impedimento para verificar efectivamente si existen infracciones a la normativa laboral vigente. Ello sin perjuicio de considerar otros supuestos fácticos que eventualmente pudieren presentarse y que motivarían la emisión de un nuevo dictamen jurídico tendiente al análisis de las particularidades de cada caso.





## Información Jurídica

### III) Actualidad en Normativa

*Normativa con trascendencia institucional o relevante seleccionada*

#### OCTUBRE 2013 - GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

##### **DECRETO 386/13 (BOCBA 4248-01-10-2013)**

LOCACIONES ADMINISTRATIVAS DE INMUEBLES -REGLAMENTACIÓN -APROBACIÓN- DEROGA EL INCISO 8 DEL ARTÍCULO 28 DEL DECRETO 754-08 Y EL DECRETO 33-11- LEY DE COMPRAS Y CONTRATACIONES.

##### **DECRETO 398/13 (BOCBA 4249-02-10-2013)**

DECRETOS DEL PODER EJECUTIVO - MENSAJES Y PROYECTOS DE LEY CON INICIATIVA LEGISLATIVA DEL PODER EJECUTIVO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES INCORPORACIÓN - A PARTIR DEL 1 DE OCTUBRE DE 2013 - SUSCRIPCIÓN CON TECNOLOGÍA DE FIRMA DIGITAL - CREACIÓN - REGISTRO - GUARDA Y ARCHIVO - GENERADOR DE DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS OFICIALES -GEDO - SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS -SADE - VALOR LEGAL Y EFICACIA JURÍDICA QUE CONFECCIONADOS EN SOPORTE PAPEL.

#### BOLETÍN OFICIAL DE LA NACIÓN

##### **LEY N° 26.892 (BO 4-10-13)**

INSTITUCIONES EDUCATIVAS-CONVIVENCIA-CONFLICTIVIDAD SOCIAL-ABORDAJE-PROMOCIÓN- Sanc. 11-09-2013-Promul. 1-10-2013

##### **LEY N° 26.888 (BO 04-10-13)**

ENFERMEDAD HLB-PREVENCIÓN-PROGRAMA NACIONAL-CREACIÓN Sanc. 11-09-2013 – Promul. 2-10-2013

##### **LEY N° 26.895 (BO 22-10-13)**

PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL –EJERCICIO 2014-APROBACIÓN Sanc. 9-10-2013-Promul. 21-10-2013

##### **LEY N° 26.896 (BO 22-10-13)**

EMERGENCIA ECONÓMICA-LEY 26.204- ARTÍCULOS 1, 2, 3, 4 y 6- VIGENCIA-PRÓRROGA-31 DE DICIEMBRE DE 2015 Sanc.9-10-2013-Promul. 21-10-2013

## Información Jurídica

### IV) Doctrina

N.D.R. El doctor Fernando M. Lagarde nos aporta un resumen de su conferencia dictada durante el Curso de Abogacía Estatal, Local y Federal, organizado por la Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires los pasados meses de septiembre y octubre. Quienes deseen acceder al texto completo pueden hacerlo a través del enlace al final de la nota.



#### Cuestiones de contratos administrativos

*Por Fernando M. Lagarde*

La noción de contrato es única para el Derecho Privado y para el Derecho Público. Por eso, el concepto de contrato que consagra el art. 1137 del Código Civil es plenamente aplicable tanto al contrato de Derecho Privado como a los contratos administrativos, como principal especie de los contratos de Derecho Público.

Para que podamos hablar del Contrato Administrativo, como una especie dentro del género Contratos, debemos reconocerle algunas notas características que permitan diferenciarlo del resto de los contratos. Podemos extraer estas particularidades de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, de la cual surge que a la idea básica de contrato como acuerdo de voluntades generador de situaciones jurídicas subjetivas, se le suma: (i) la presencia obligada de la Administración en sentido amplio, (ii) la persecución de un fin público y (iii) la presencia de un régimen exorbitante –integrado en forma equilibrada por prerrogativas de la Administración y garantías de los particulares– que es propio de las relaciones de Derecho Administrativo.

Además de ser el contrato administrativo una especie del género Contratos, con particularidades específicas que lo distinguen, es también una especie de acto administrativo, concretamente, un acto administrativo bilateral. Ello determina que a los contratos administrativos se les aplique en forma directa el régimen jurídico propio de los actos administrativos, en todo aquello que no esté regulado por las normas específicas que rigen esos contratos (art. 7° de la Ley N° 19.549 en el ámbito nacional y art. 7° del Decreto N° 1510/97 en la CABA). Por lo tanto, ante la falta de normas específicas que regulen algún aspecto de los contratos administrativos, debemos recurrir a las normas que rigen el acto administrativo y no al Código Civil. Sólo cuando la aplicación directa del régimen del acto administrativo no es suficiente para resolver el tema, acudiremos a las normas del derecho privado, que debemos aplicar analógicamente, es decir, realizando las adaptaciones que sean necesarias.

Tanto a nivel nacional como local se consagran normativamente principios generales que rigen la gestión integral de las contrataciones administrativas, es decir, desde que comienza el trámi-



te interno para contratar, hasta que se extingue el contrato (art. 3º, Decreto N° 1023/01, en el ámbito nacional y art. 7º, Ley 2095, de contrataciones local).

Sin perjuicio de esa vigencia permanente, dichos principios tienen una aplicación especialmente intensa en el procedimiento de selección del contratista, que es un capítulo central en esta materia.

En la mayoría –por no decir en todos– los regímenes de contrataciones administrativas se consagra como principio general al procedimiento de licitación pública como el mecanismo por el cual la Administración debe seleccionar al particular con quien va a celebrar un contrato determinado (v. gr., art. 24, Decreto 1023/01, a nivel nacional y art. 25, Ley 2095, en la CABA). En la ponencia se examinan algunas aplicaciones concretas de uno de estos principios: el de igualdad.

Se abordan también las consecuencias que se derivan del incumplimiento del procedimiento de selección del contratista impuesto normativamente y, por otro lado, algunas especificidades propias que los contratos administrativos presentan en su etapa de ejecución, fundamentalmente relacionadas con las prerrogativas del ente contratante y las garantías del contratista.



**Descargar** texto completo

## Columna del Procurador General: Dr. Julio Conte-Grand



### EL FLAGELO DE LA TRATA DE PERSONAS Y EL ROL DE LA PROCURACIÓN GENERAL DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

El Protocolo de Palermo, adicional a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional<sup>1</sup>, en su art. 3, inc. a), define a la trata de personas como “la captación, transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación”.

La definición se encuentra internacionalmente aceptada y, en su técnica descriptiva, refiere las diferentes modalidades que puede asumir esta práctica deleznable y cobarde, versión moderna y en algún sentido sofisticada de la esclavitud.

De hecho, esta conducta ha estado históricamente vinculada a los conceptos de esclavitud y prostitución.

En nuestro país, la primera regulación se dispuso mediante la Ley 9413, llamada “Ley Palacios”, del año 1913, contra la “Trata de Blancas, la Prostitución de Niñas y Adolescentes y el Proxenetismo”.

Se han cumplido cien años de su vigencia.

Está claro que la política persecutoria de esa época se orientaba a la incriminación de la trata como vinculada al ejercicio de la prostitución y el proxenetismo.

La consideración del tema verificó una orientación hacia la problemática sanitaria con motivo de la sanción de la Ley 12.331, de Profilaxis de Enfermedades Venéreas.

Es una muestra clara de los objetivos que se tenían en miras, vinculados directamente a la salud pública, sin que hasta entonces lo atinente a la privación de la libertad y la violación de derechos humanos elementales fuese cuestión comprometida en las preocupaciones estatales y sociales en forma primaria. Es preciso encuadrar la norma en el momento histórico y el estado de las pautas culturales de la sociedad en ese tiempo.

En 1965 se incorpora otro antecedente legislativo al sancionarse la Ley 16.666, de Ejercicio Libre de la Prostitución.

El tema de la trata de personas pasó luego a integrar la agenda internacional, vinculándose con otras modalidades del crimen organizado, en paralelo al proceso de internacionalización del Derecho. Con la reforma constitucional de 1994, como es sabido, se incorporan ciertos tratados internacionales al sistema juspositivo argentino con jerarquía constitucional.

---

1. Celebrada en la ciudad de Palermo, en Italia, del 2000, aprobada por Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas N° 55/25 de noviembre de 2000. Ambos aprobados por Ley N° 25.632 (publicada en el B.O el 19/XI/2003).



El cuadro de normas internacionales se integra con un conjunto de tratados y convenciones tales como la Convención Internacional para la Supresión de la Trata de Mujeres y Menores, la Convención sobre la Esclavitud, la Convención Internacional Relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad, el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, la Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención de la ONU contra la Delincuencia Organizada Internacional, el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Inmigrantes por Tierra, Mar y Aire, el Convenio del Consejo de Europa sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos (2005), a los que cabe añadir, en el ámbito específico laboral, varios convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Recientemente se sanciona la Ley 26.364, de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas, modificada posteriormente por la Ley 26.842.

Efectivamente, en 2008 entra en vigencia la Ley 26.364<sup>2</sup> de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a la Víctima, fijando en su Título III disposiciones penales por las que se incorporan al Código Penal dos tipos penales de trata de personas.

Las conductas de trata fueron tipificadas en los arts. 145 bis.<sup>3</sup> y 145 ter.<sup>4</sup>, ubicados en el Capítulo I del Título V del Libro Segundo del Código Penal, estableciendo como bien jurídico tutelado a la “*libertad individual*”.

En adición, y en la línea trazada por el Prefacio de la Convención de Palermo, se expresó claramente durante el tratamiento parlamentario, que además se propendía a tutelar la “*dignidad humana*”<sup>5</sup>.

Es oportuno recordar que la cuestión tiene base constitucional determinada por el art. 15 que establece: “En la Nación Argentina no hay esclavos: los pocos que hoy existen quedan libres desde la jura de esta Constitución; y una ley especial reglará las indemnizaciones a que de lugar esta declaración. Todo contrato de compra y venta de personas es un crimen de que serán responsables los que lo celebrasen, y el escribano o funcionario que lo autorice. Y los esclavos que de cualquier modo se introduzcan quedan libres por el solo hecho de pisar el territorio de la República”.

---

2. Publicada en B.O. 30/IV/2008, modificada por Ley N° 26.842, publicada en B.O. 27/XII/2012.

3. Art. 145 bis. - Será reprimido con prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, el que ofreciere, captare, trasladare, recibiere o acogiere personas con fines de explotación, ya sea dentro del territorio nacional, como desde o hacia otros países, aunque mediere el consentimiento de la víctima.

4. Art. 145 ter. - En los supuestos del artículo 145 bis la pena será de cinco (5) a diez (10) años de prisión, cuando: 1. Mediare engaño, fraude, violencia, amenaza o cualquier otro medio de intimidación o coerción, abuso de autoridad o de una situación de vulnerabilidad, o concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre la víctima. 2. La víctima estuviere embarazada, o fuere mayor de setenta (70) años. 3. La víctima fuera una persona discapacitada, enferma o que no pueda valerse por sí misma. 4. Las víctimas fueren tres (3) o más. 5. En la comisión del delito participaren tres (3) o más personas. 6. El autor fuere ascendiente, descendiente, cónyuge, afín en línea recta, colateral o conviviente, tutor, curador, autoridad o ministro de cualquier culto reconocido o no, o encargado de la educación o de la guarda de la víctima. 7. El autor fuere funcionario público o miembro de una fuerza de seguridad, policial o penitenciaria. Cuando se lograra consumar la explotación de la víctima objeto del delito de trata de personas la pena será de ocho (8) a doce (12) años de prisión. Cuando la víctima fuere menor de dieciocho (18) años la pena será de diez (10) a quince (15) años de prisión.

5. Opinión de la diputada Silvia Augsburger, y en sentido similar, los diputados Norberto Erro, María Angélica Torrontegui y Stella Maris Córdoba, Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 5ª Reunión, 2ª Sesión Ordinaria, del 9 de abril de 2008.



La exégesis de los tipos penales excede los límites de estos apuntes.

No obstante ello sí parece interesante observar, comprendiendo la finalidad del ordenamiento punitivo vigente, que la ley de marras ha previsto en su art. 5 una excusa absolutoria respecto de cualquier delito que las víctimas de trata hubieren realizado, en la medida que hubiera sido resultado directo de haber sido objeto de la trata de personas. Asimismo establece que *“tampoco les serán aplicables las sanciones o impedimentos establecidos en la legislación migratoria cuando las infracciones sean consecuencia de la actividad desplegada durante la comisión del ilícito que las damnificara.”*

En cuando a los aspectos jurisdiccionales, cabe consignar que el art. 13 de la ley determina que el delito de trata de personas es de competencia federal<sup>6</sup>. Vale señalar además que ante la posibilidad de concurrencia de delitos comunes y otros de índole federal, por razones de especialidad, incluso cuando existiera la mera potencialidad que de la investigación surgieran comportamientos de trata de persona, será competente el fuero de excepción<sup>7</sup>.

El fenómeno genéricamente caracterizado como de *trata de personas* es un flagelo que repugna individual y socialmente y debe ser combatido en forma articulada por los poderes públicos nacionales e internacionales y por la comunidad en su conjunto.

La Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, órgano con status constitucional (art. 134, Constitución CABA), tiene la competencia y el plexo de obligaciones funcionales establecidos en la noma constitucional y en lo dispuesto por la Ley 1218.

En función de sus facultades participa activamente en procedimientos administrativos y procesos judiciales en los que se encuentra comprometida, con mayor o menor inmediatez, la cuestión de la *trata de personas*.

Por impulso de actividad propia o de la Agencia Gubernamental de Control o de otras áreas del Gobierno, opera el ejercicio del poder de policía y en la concreción de procedimientos en los que se determinan violaciones de derechos, interviene dictaminando en la formación de actos administrativos o en operativos de fiscalización y eventuales allanamientos de los que resultan elementos que coadyuvan a la tarea de los órganos jurisdiccionales competentes en la determinación de ilícitos o en su prevención por las áreas y organismos correspondientes.

De este modo, asume un rol relevante aportando su labor profesional en una misión en la que están en juego derechos humanos primarios.

---

6. La CSJN ha confirmado la competencia federal: “S. L., T. E.” 23/IV/2013.

7. CSJN, “Bouyrie, Teresita y otros s/delito c/ la libertad”, 26/IX/2012; “N.N. s/pta. inf. ley 26.369”, 26/IX/2012; “Sección Comodoro Rivadavia de Gendarmería Nacional s/averiguación inf. ley 26.364”, 04/XI/2012.