



# Procuración General

DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES



**NOTA DESTACADA**

**LANZAMOS LA PREINSCRIPCIÓN DE MÁS  
CARRERAS DEL CICLO LECTIVO 2021**

Pág.

**7**

## SUPLEMENTO ACADÉMICO

### MÁS CARRERAS 2021

La Escuela de Formación en Abogacía Pública abre la preinscripción a las carreras que inician a partir del mes de mayo.



**NOVEDADES DE LA PROCURACIÓN  
GENERAL DE LA CIUDAD**

**Nueva edición de workshop de pericias  
informáticas para el personal de la  
Procuración General**



Pág.

**31**



## INSTITUCIONAL

Jefe de Gobierno:

- **Lic. Horacio Rodríguez Larreta**

Vicejefe de Gobierno:

- **Cdor. Diego Santilli**

Jefe de Gabinete:

- **Dr. Felipe Miguel**

- **Procurador General de la Ciudad:**

**Dr. Gabriel M. Astarloa**

- **Procuradora General Adjunta de Asuntos Fiscales y Responsabilidad Estatal:**

**Dra. Alicia Norma Arból**

- **Procurador General Adjunto de Asuntos Institucionales y Empleo Público:**

**Dr. Sergio Brodsky**

PARA VISITAR MÁS RÁPIDAMENTE LAS SECCIONES QUE DESEA LEER, HAGA CLIC EN EL ÍCONO



## SUMARIO



### 4. INFO ACADÉMICA ESCUELA



### 5. COLUMNA DEL PROCURADOR GENERAL: DR. GABRIEL M. ASTARLOA, "Herencias vacantes: tres resultados positivos en un mismo plan de acción"



### 7. **NOTA DESTACADA:** Actividades Académicas Lanzamos la preinscripción de más carreras del ciclo lectivo 2021



### 29. **NOTA ESPECIAL:** En el mes de marzo seguimos avanzando hacia una cultura con perspectiva de género



### 31. NOVEDADES DE LA PROCURACIÓN GENERAL DE LA CIUDAD

- 31. Nueva edición de workshop de pericias informáticas para el personal de la Procuración General



## 33. INFORMACIÓN INSTITUCIONAL

---



## 34. CONGRESOS, CONFERENCIAS, CURSOS, JORNADAS, PRESENTACIONES DE LIBROS Y SEMINARIOS

---



## 35. INFORMACIÓN JURÍDICA

35. 1. Dictámenes de la Casa

49. 2. Actualidad en jurisprudencia

### Fallo de especial interés:

49. • TSJ CABA, "GCBA s/queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en/Asociación Gremial Interdisciplinaria Hospital Moyano c/GCBA s/amparo -salud-otros", sentencia del 24 de febrero de 2021

### Nota a fallo, por Dra. Romina Dellatorre

62. • TSJ CABA, "GCBA s/queja por recurso de inconstitucionalidad denegado a Sánchez María Isabel y otros contra GCBA sobre otros procesos incidentales - amparo (art. 14 CCABA)", sentencia del 24 de febrero de 2021

### Nota a fallo, por Dr. Roque Matías Di Biase

81. 3. Actualidad en normativa

83. 4. Corte Interamericana de Derechos Humanos: "Caso Olivares Muñoz y otros vs. Venezuela"

90. 5. Actualidad en doctrina

**Lucía Dumais:** "La regulación sobre la adaptación y mitigación del cambio climático en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires luego de la sanción de la Ley 2720".

**Colaboración de ERREIUS**



## INFO ACADÉMICA ESCUELA

### Estimados lectores:

En esta edición, como **Nota Destacada** compartimos la apertura de preinscripción a las Carreras de Estado de la Procuración General que inician a partir del mes de mayo.

También compartimos, en la sección **Novedades** las actividades que realiza el Gobierno de la Ciudad a través de sus organismos durante el mes de la Mujer, fomentando su integración en el ámbito laboral.

Por último, destacamos las notas sobre fallos especiales de letrados de la Casa, que podrán encontrar en la sección **Actualidad de Jurisprudencia**.







## COLUMNA DEL PROCURADOR GENERAL DE LA CIUDAD

### DR. GABRIEL M. ASTARLOA



## HERENCIAS VACANTES: TRES RESULTADOS POSITIVOS EN UN MISMO PLAN DE ACCIÓN

Por Gabriel M. ASTARLOA

En estos días recientes varios medios de comunicación se hicieron eco de la primera subasta online del año de inmuebles correspondientes a herencias vacantes vendidos por nuestra Procuración General, que tuvo lugar el pasado 17 de marzo. Vale la pena resaltar algunos aspectos del trabajo que venimos realizando en esta área de nuestra actividad judicial.

Empecemos por recordar que un bien se considera vacante cuando fallece su titular sin haber dejado herederos intestados o testamentarios. De acuerdo a lo establecido por la Ley N° 52, sancionada en el año 1998, dichos bienes, salvo que los mismos sirvan para su uso al Ministerio de Educación, deben ser enajenados en público remate a través del Banco de la Ciudad de Buenos Aires y el producido de los mismos se incorpora a un fondo de afectación específico para la educación pública.

La citada ley encomienda a la Procuración General las tareas de recabar y recibir las denuncias de bienes que pueden corresponder a herencias vacantes, iniciar o tomar parte en el juicio sucesorio, designar curadores, llevar adelante el proceso de subasta pública y finalmente firmar las escrituras traslativas de dominio a quienes resulten compradores y hubiesen pagado la totalidad del precio de adquisición.

Desde hace más de cuatro años hemos implementado un programa de trabajo y plan de acción en esta materia que nos ha permitido alcanzar significativos avances y logros en tres aspectos: el principio de la buena administración, el valor de la transparencia y el incremento de fondos para fortalecer la educación pública.

El plan de trabajo trazado en el Departamento de Herencias Vacantes de nuestra Procuración General comenzó por realizar un detallado análisis de todos los procesos judiciales que involucran inmuebles que podrían ser vacantes, lo que nos permitió definir cursos de acción concretos, impulsar el trámite de los procesos judiciales, efectuar una programación de subastas y acelerar los plazos de las firmas de las escrituras logrando así optimizar la recaudación. Ello además fue



fruto del trabajo coordinado con las restantes áreas involucradas en la operatoria como el Ministerio de Educación, el Banco Ciudad y los escribanos intervinientes. La buena administración quedó evidenciada a partir de la existencia de un plan, la dedicación comprometida de nuestros abogados y del personal del área que llevan estos procesos, y el trabajo en equipo.

La publicidad y transparencia de todas estas tramitaciones es otra realidad muy destacable. Las fechas de subasta y descripción de los inmuebles se publican con antelación en diarios de circulación masiva y otros medios, como la página web del Banco Ciudad. Para garantizar la seguridad y anonimato de los postores ya se había establecido un sistema de “sobre cerrado” para efectuar las ofertas. Desde fines del año pasado, ya en plena pandemia, se encuentra en vigencia la subasta online que garantiza las mejores condiciones de transparencia y confidencialidad. Antes de ello ya formaba parte esencial de nuestro plan la difusión de que no resultaba necesario la actuación de intermediarios, desalentando así la falsa premisa de que los oferentes debían acordar con la denominada “Liga” para comprar en un remate, explicitando esto mismo en la publicidad de cada subasta. De esta manera en los últimos años hemos logrado que prácticamente casi todos los compradores se hayan informado directamente en nuestra sede o en el propio banco para participar del remate.

Finalmente, todos nuestros esfuerzos de transparente y buena administración tienen no solo su propio valor intrínseco, sino que además toda la mejora en la recaudación que se logre en cada venta redundará en un beneficio directo para la educación pública. Sabemos que un mejor futuro para nuestra democracia se construye a partir de la educación, que debe ser de la mayor calidad y accesible para todos. La pandemia nos hizo valorar el año pasado la presencialidad en las escuelas, y por ello hemos trabajado en todo el ámbito del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para que los chicos comenzasen el ciclo lectivo asistiendo a las mismas. El mismo compromiso ponemos en esta tarea judicial y administrativa bien realizada, sabiendo además que la misma sirve para mejorar las condiciones de funcionamiento de la educación pública.

Seguiremos llevando adelante este plan de acción procurando mejorarlo cada día, en la convicción de que el mismo nos permite avanzar en todos estos aspectos que nos acercan al país que soñamos y deseamos construir.

Los saludo con mi mayor cordialidad

**DR. GABRIEL M. ASTARLOA**  
PROCURADOR GENERAL DE LA CIUDAD



[gastarloa@buenosaires.gob.ar](mailto:gastarloa@buenosaires.gob.ar)



[twitter.com/gastarloa](https://twitter.com/gastarloa)



[www.facebook.com/GAstarloa](https://www.facebook.com/GAstarloa)



[www.instagram.com/gastarloa](https://www.instagram.com/gastarloa)



[gabrielastarloa.com](http://gabrielastarloa.com)



## **NOTA DESTACADA** **ACTIVIDADES ACADÉMICAS: LANZAMOS LA** **PREINSCRIPCIÓN DE MÁS CARRERAS DEL CICLO** **LECTIVO 2021**

Organizadas por la Escuela de Formación en Abogacía Pública de la Procuración General de la Ciudad

### **SUPLEMENTO ACADÉMICO**

#### **MÁS CARRERAS 2021**

La Escuela de Formación en Abogacía Pública abre la preinscripción a las carreras que inician a partir del mes de mayo.

Cupos para instituciones solicitantes. Actividades no aranceladas.

### **MODALIDAD DE CURSADA**

Las clases se dictarán en modo virtual, a través de plataforma digital Zoom. Antes de iniciar las clases se remitirán las coordenadas correspondientes para ingresar al aula virtual.

### **METODOLOGÍA DE ENSEÑANZA**

Las Carreras de Estado tienen un enfoque metodológico en el que impera la práctica, dado que se sigue el método del caso: todas las exposiciones teóricas son ilustradas a través del análisis de la doctrina y de situaciones planteadas en la jurisprudencia administrativa y judicial.

Los profesores acreditan trayectoria en la gestión de la Administración Pública y la función judicial, por lo cual las explicaciones conceptuales se abordan con la experiencia profesional docente.

### **ATENCIÓN PERSONALIZADA**

Además, los programas que integran las Carreras de Estado garantizan al cursante una atención personalizada por parte de la Dirección y Coordinación Académica, a fin de acompañarlo durante todo el trayecto de cursada y colaborar para que la formación profesional y académica sea óptima.



1

## PROGRAMA DE DIPLOMATURA SOBRE EMPLEO PÚBLICO CIVIL, FUERZAS POLICIALES Y RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS, FEDERAL Y LOCAL

(Aprobado por Resolución N.º 2018-383-PG)

Preinscripción: **¡CLIC AQUÍ!**



DIRECCIÓN ACADÉMICA



**Eduardo  
SISCO**



**Nora  
VIGNOLO**

**Inicio:** mayo de 2021.

**Destinatarios:** profesionales que se desempeñan en el sector público nacional, local o provincial.

### OBJETIVOS

La propuesta académica tiene como propósito la capacitación sobre el conjunto articulado de normas que regulan el empleo público incluyendo, además de los marcos generales que rigen la actividad, el tratamiento de otros colectivos significativos como ser el del personal del sector de la Salud y el de las fuerzas policiales, tanto en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como en el orden Federal.

Asimismo, contempla la problemática de la responsabilidad de los funcionarios públicos, en sus diversas facetas, disciplinaria, penal administrativa, patrimonial y por el desempeño y los resultados y el del control del acceso a la función pública, entre ellos de las personas con discapacidad.





También se focaliza en la organización del trabajo y en la dimensión ética de los comportamientos de los funcionarios y empleados públicos, incluyendo las situaciones relativas a la configuración de conflictos de intereses, actuales, potenciales o aparentes.

### PROGRAMA

- Relación de empleo y carrera: Nación
- Relación de empleo y carrera: CABA
- Personal de la Policía Federal y Policía Metropolitana
- Carrera del personal de Salud: CABA y Nación
- Responsabilidad administrativa y patrimonial de los funcionarios públicos: CABA y Nación
- Responsabilidad disciplinaria: CABA y Nación
- Responsabilidad penal
- Responsabilidad por el desempeño
- Ética en el ejercicio de la función pública y conflictos de intereses
- Violencia laboral de género
- Control judicial del acceso al empleo. Personas con discapacidad: CABA y Nación
- Derecho colectivo de trabajo
- Organización del trabajo y estructuras

### CLAUSTRO DE PROFESORES

Luis ARNAUDO  
Viviana BONPLAND  
Fernando COMADIRA  
Jorge Enrique DE LA CRUZ  
Alfredo GUSMÁN

Miriam IVANEGA  
María Beatriz LESCANO  
Ignacio PIÑERO  
Juan Manuel UGARTE  
Juan Manuel URREJOLA

Carmen PORQUERES de SICZ  
Eduardo SALAS  
Gustavo SILVA TAMAYO  
Nora VIGNOLO  
Laura ZUBANIC

Cupos para instituciones solicitantes.

Actividad no arancelada.

Carga horaria: 100 h (58 h presenciales y 42 h no presenciales).

Duración: 6 meses (mayo a diciembre de 2021).

Día de cursada: jueves (sujeto a confirmación según disponibilidad áulica).

Horario: 17:00 a 19:00 h.



2

## PROGRAMA DE DIPLOMATURA SOBRE RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS INGRESOS PÚBLICOS LOCAL Y FEDERAL

(Aprobado por Resolución N.º 161-PG-2015 y Resolución N.º 2017-148-PG)

Preinscripción: ¡CLIC AQUÍ!



### DIRECCIÓN ACADÉMICA



Juan Pablo  
BAYLE



Harry Lionel  
SCHURIG

### COMITÉ ACADÉMICO

Juan Carlos CASSAGNE  
Antonio PAZ  
Juan Carlos PÉREZ  
COLMAN

**Inicio:** agosto de 2021

**Destinatarios:** abogados y contadores que cumplan funciones en el ámbito del sector público.

### OBJETIVOS

El constante desarrollo y evolución del campo económico y jurídico, ha impulsado la creación de esta Diplomatura sobre el Régimen de los Ingresos Públicos, Local y Federal, en el ámbito de la CABA, como Carrera de Estado de la Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el objeto de enriquecer la formación y la reflexión académica, en el campo de los ingresos públicos, y especialmente en el de la tributación, de los profesionales en Derecho principalmente, aunque también de los profesionales en Ciencias Económicas, que se desempeñan en el ámbito de la CABA.

Para ello, se busca contribuir a la formación académica y profesional, proveyendo los principios teóricos que permitan una comprensión de la complejidad del sistema tributario y de los distintos actores y elementos jurídicos y económicos integrantes del fenómeno tributario.



## PROGRAMA DE DIPLOMATURA SOBRE RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS INGRESOS PÚBLICOS

### DURACIÓN (156 horas) ASIGNATURAS

#### 1. Finanzas Públicas y Derecho Financiero

- Las Finanzas Públicas. Aspectos jurídicos, económicos, políticos y contables.
- El Derecho Financiero.
- Ingresos y gastos públicos. El presupuesto.

---

#### 2. Derecho Constitucional tributario

- Principios jurídicos de la tributación. Garantías de los contribuyentes. Principios de reserva de ley, capacidad contributiva, igualdad, razonabilidad, no confiscación, progresividad, defensa en juicio, etc.

---

#### 3. Federalismo fiscal

- Potestades tributarias de la Nación, de las provincias, de la CABA y de los municipios.
- El sistema de coparticipación federal.

---

#### 4. Derecho Tributario Sustantivo

- Relación jurídica tributaria. Hecho imponible. Elementos. Sujetos. Obligación Tributaria.
- Interpretación de la norma tributaria.
- Demás obligaciones conexas con la tributaria: anticipos, retenciones, percepciones.
- Deberes de colaboración.

---

#### 5. Procedimiento administrativo tributario

- Principios que rigen el procedimiento administrativo en general
- Peculiaridades del procedimiento tributario. Potestades de la Administración tributaria. Verificación y fiscalización.
- Determinación de oficio y sus impugnaciones administrativas. Agotamiento de la vía.

---

#### 6. Derecho Procesal Tributario

- Impugnación judicial de la actuación de la Administración Tributaria.
  - Vías judiciales locales.
  - Cuestiones federales.
  - Recursos ante la CSJN.
-



## 7. Tributación local en la CABA

- Régimen tributario de la CABA. Código Fiscal
- Impuesto sobre los Ingresos Brutos.
- Impuesto de sellos.
- Impuesto inmobiliario.
- Impuesto automotor.
- Otros impuestos.
- Principales tasas y contribuciones.

## 8. Convenio Multilateral

- Aplicación del CM al impuesto sobre los ingresos brutos.
- Régimen general y regímenes especiales.
- Órganos de aplicación: Comisión Arbitral y Comisión Plenaria.

## 9. Impuestos Nacionales

- Impuesto a las ganancias. IVA. Impuestos Internos. Impuesto al patrimonio, créditos y débitos.

## 10. Derecho Penal Tributario

- Naturaleza del ilícito tributario. Teorías. Principios penales. Clasificación de los ilícitos. Régimen penal tributario nacional. Régimen infraccional local.

### CLAUSTRO DE PROFESORES

AMENDOLA ARES, Noelia  
APOSTOLIDIS, Federico Matías  
ALURRALDE, Marina  
AVERSA, Santiago  
BAYLE, Juan Pablo  
CACACE, Osvaldo  
EZEYZA, Mariano  
D'ALESSANDRO, Valeria  
FOLCO, Carlos María  
GARCÍA VIZCAÍNO, Catalina

HÖRISH, Gisela  
IGLESIAS, Mariano  
IGNATIUK, Leandro  
LAGUZZI, Eduardo Mario  
LEMA, Rodrigo  
LEVINIS, Pablo  
LOMBARDO, María Fernanda  
LUIS, Claudio  
MALLMAN, Carolina  
MANSILLA, Cristina

MARTÍN, Daniel  
MATTAROLLO, Mariana  
O'DONNELL, Agustina  
PAMPLIEGA, Ignacio  
PAZ, Antonio  
SARRAMIDA, Maximiliano  
SCHURIG, Harry  
SOTO, Laura  
VILLARRUEL, Gonzalo

Cupos para instituciones solicitantes.

Actividad no arancelada.

Carga horaria: 156 horas

Día de cursada: martes (sujeto a confirmación según disponibilidad áulica).

Horario: 14:00 a 18:00 h.





3

## PROGRAMA DE DIPLOMATURA EN DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO

(Aprobado por Resolución N.º 2016-460-PG)

Preinscripción: ¡CLIC AQUÍ!



DIRECCIÓN ACADÉMICA



Patricio M. E.  
SAMMARTINO

**Inicio:** agosto de 2021.

**Destinatarios:** abogados que integren el Cuerpo de Abogados de la Ciudad o de otras jurisdicciones o que se desempeñen en áreas de asesoramiento legal estatal.

### PROGRAMA DE DIPLOMATURA EN DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO

#### PARTE GENERAL

I. Tutela Judicial Efectiva. Alcance y Caracteres

II. Hacia un Derecho Procesal Público (No penal)

III. Derecho Procesal Administrativo y Derecho Procesal Constitucional: En busca de sus Puntos de Confluencia

IV. El Proceso Administrativo en el Derecho Administrativo Argentino Actual

V. Las Bases Dogmáticas del Proceso Administrativo en el Estado Constitucional Contemporáneo

#### PARTE ESPECIAL

I. El Concepto de Causa Contenciosa Administrativa en el Orden Federal

- El Concepto de Causa Contenciosa Administrativa en el Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- Diferencias. Fundamentos



---

II. Competencia Contencioso Administrativa. Conflictos de Competencia. Inhibitoria y Declinatoria

---

III. La Pretensión Procesal Administrativa en el Orden Federal y en el Local

- Concepto
  - Elementos
  - Elemento Subjetivo
  - La Legitimación
  - Elementos Objetivos
  - Causa Petendi
  - Objeto. Objeto Jurídico y Objeto Material
- 

IV. Condiciones de Admisibilidad de la Pretensión Procesal Administrativa

- Habilitación de la Instancia
  - Agotamiento de la Vía
  - El Plazo para deducir la Pretensión Procesal Administrativa
- 

V. Trámite del Proceso

---

VI. La Sentencia

---

VII. Recursos

---

VIII. Ejecución de Sentencia contra el Estado

---

IX. Procesos Especiales

---

X. Recursos Directos

---

XI. La Acción de Lesividad

---

XII. Proceso Administrativo Urgente. Clases

- Medidas Cautelares. El Principio de Tutela Cautelar Efectiva
- Situación Anterior a la Ley 26.854
- La Protección Cautelar en la Ley 26.854 y en el Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- Función - Artículo 3° de la Ley 26.854 y 177 y siguientes del Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires -
- Caracteres
- La Pretensión Cautelar Elementos
- Requisitos de Admisibilidad
- El Informe del Artículo 4° de la Ley 26.854
- Requisitos de Procedencia de la Pretensión Cautelar en los casos que el Estado es Parte:
- La Medida Interina (Precautelar) - Artículo 4° de la Ley 26.854 -
- La Medida Provisionalísima
- La Suspensión de los efectos del Acto Estatal - Artículos 13 de la Ley 26.534 y 189 del Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Jurisprudencia -



- Medida Positiva - Artículos 14 de la Ley 26.534 y 177 del Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires-
- Medida de No Innovar - Artículos 15 de la Ley 26.854 y 177 del Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires-
- Medidas Cautelares y Plazo de Vigencia
- Contracautela
- La Tutela Autosatisfactiva
- El Amparo Administrativo

## DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

### PARTE GENERAL

I. Derecho Procesal Constitucional. Objeto

### PARTE ESPECIAL

I. Procesos Constitucionales. Función

II. Amparo - Artículos 43 de la Constitución Nacional y 14 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires -

- El Amparo Interamericano - Artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos -
- El Amparo Frente a los Actos Regidos por el Derecho Administrativo
- El Amparo por Mora
- El Amparo Ambiental
- El Amparo Social
- Tutela Autosatisfactiva de los Derechos Humanos

III. Medidas Cautelares en el Amparo

IV. Acción Declarativa de Inconstitucionalidad

V. Habeas Data

VI. Habeas Corpus

VII. El Recurso Extraordinario Federal

VIII. El Recurso de Inconstitucionalidad - Artículo 113, Inc. 2° de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Ley 402



## CLAUSTRO DE PROFESORES

ALONSO REGUEIRA, Enrique	FERNÁNDEZ, Mariano Javier	MURATORIO, Jorge
BALBÍN, Carlos	FURNARI, Roberto	NIELSEN, Carlos
BARRAZA, Javier	GARCÍA PULLÉS, Fernando Raúl	PALACIO, Luis Enrique
BASTERRA, Marcela	GALLEGOS FEDRIANI, Pablo	PALAZZO, Eugenio
BAYLE, Juan Pablo	GONZALEZ TOCCI, María Lorena	PERRINO, Pablo
BIANCHI, Alberto	GUTIERREZ COLANTUONO, Pablo	PETRELLA, Alejandra
BOUSQUET, Andrés	HUTCHINSON, Tomás	REJTMAN FARAH, Mario
CANDA, Fabián	IVANEGA, Miriam	SAGÜES, Néstor
CANOSA, Armando	JUAN LIMA, Fernando	SAGÜES, María Sofía
CASSAGNE, Juan Carlos	LAPLACETTE, Carlos	SAMMARTINO, Patricio
CICERO, Nidia Karina	LICO, Miguel	SCHEIBLER, Guillermo
CENTANARO, Esteban	LOIANNO, Adelina	SPOTA, Alberto
CONVERSE, Martín	LOPEZ ALFONSIN, Marcelo	STUPENENGO, Juan
CORTI, Damián	LOZANO, Luis	TAMBUSSI, Carlos
CORVALAN, Juan Gustavo	MACCHIAVELLI, Nieves	URRESTI, Patricio
COVIELLO, Pedro	MANILI, Pablo	USLENGHI, Alejandro
DE LA RIVA, Ignacio	MARCER, Ernesto	VIEITO FERREIRO, Mabel
DIAZ, Mariana	MARCHETTI, Luciano	
DURAND, Julio César	MONTI, Laura	

Cupos para instituciones solicitantes. Actividad no arancelada.

Carga horaria: 144 horas.

Día de cursada: viernes

Horario: 14:00 a 18:00 horas

4

## PROGRAMA DE DIPLOMATURA SOBRE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE OBRA PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN PÚBLICO PRIVADA

Preinscripción: **¡CLIC AQUÍ!**



### DIRECCIÓN ACADÉMICA



**Ezequiel  
CASSAGNE**



**María José  
RODRÍGUEZ**

**Inicio:** septiembre de 2021.





**Destinatarios:** abogados, contadores y profesionales relacionados con sector de infraestructura.

### OBJETIVOS

La propuesta académica tiene como propósito la capacitación sobre los Contratos Administrativos de Obra Pública y de Participación Público Privada. Para ello, se analizan las distintas etapas de formación y ejecución, las eventuales responsabilidades y sanciones ante el incumplimiento y las distintas posibilidades de financiamiento.

Comprende un estudio comparativo entre las leyes de Contrato de Obra Pública nacional N° 13.064 y local N° 6246 y la de Contratos de Participación Público Privada N° 27.328.

### PROGRAMA

▪ Introducción al marco general de los contratos de infraestructura en Argentina. Obra Pública, ley 13.064, Concesión de obra Pública, Ley 17.520, y PPP, Ley 27.328.	3 horas
▪ Concepto de obra pública. Contrato de obra pública. Sujeto. Objeto. Caracteres. Particularidades del Contrato de Concesión de obra pública.	3 horas
▪ Proyecto y presupuesto. Sistemas de ejecución. Procedimiento de selección. Formalización del contrato.	3 horas
▪ Ejecución de las obras. Replanteo. Plazos. Interpretación y responsabilidad del proyecto. Subcontratación y cesión del contrato. Sanciones.	3 horas
▪ Prerrogativas del Estado en la obra pública. Derechos del contratista.	3 horas
▪ Ecuación económica financiera del contrato de obra pública. Pagos de las obras. Redeterminación de precios. Ruptura del equilibrio económico, causales y consecuencias.	3 horas
▪ Terminación del contrato de obra pública. Recepción. Extinción.	3 horas
▪ Procedimiento de formación de los contratos PPP. Trámite. Organismos intervinientes. Unidad de PPP. Dictamen del art. 13 de la ley 27.328.	3 horas
▪ Contrato PPP. Contenido obligatorio (art. 9 Ley 27.328).	3 horas
▪ Matriz de riesgo.	3 horas
▪ Ejecución de los contratos de PPP. Prerrogativas y garantías. Ecuación económica financiera del contrato.	3 horas



- Estructuración de financiamiento de los contratos de PPP. Repago. Fideicomiso PPP. Garantías. 3 horas
- Terminación de los contratos de PPP 3 horas
- Contrato de PPP en la Ciudad de Buenos Aires. Proyectos. 3 horas
- **Carga horaria total:** 83 horas. 43 horas presenciales y 40 horas no presenciales, complementarias de elaboración de documentos de la contratación.

### CLAUSTRO DE PROFESORES

AZZARRI, Juan Cruz  
BARRA, Rodolfo  
CABALLERO, Alejandra  
CANOSA, Armando  
CASSAGNE, Ezequiel  
DARMANDRAIL, Tomás

DRUETTA, Ricardo  
FLORES, Álvaro  
GOROSTEGUI, Beltrán  
GUIRIDLIAN LAROSA, Javier  
LEFFLER, Daniel Mauricio  
MURATORIO, Jorge

PERRINO, Pablo  
RODRÍGUEZ, María José  
STUPENENGO, Juan Antonio  
VILLAMIL, Ezequiel  
YMAZ VIDELA, Esteban

Cupos para instituciones solicitantes. Actividad no arancelada.

Carga horaria: 83 horas; 43 h presenciales y 40 h no presenciales (destinadas a la elaboración de documentos de la contratación).

Día de cursada: lunes (sujeto a confirmación según disponibilidad áulica).

Horario: 15:00 a 18:00 h.

5

### POST-POSTGRADO EN ABOGACÍA PÚBLICA, FEDERAL Y LOCAL

(Aprobado por Resolución N.º 2018-313-PG)

Preinscripción: **¡CLIC AQUÍ!**



DIRECCIÓN ACADÉMICA



Patricio M. E.  
SAMMARTINO

**Inicio:** septiembre de 2021.



**Destinatarios:** Abogados que hayan realizado postgrados, maestrías, especializaciones, diplomaturas en derecho administrativo y/o abogacía estatal en universidades públicas o privadas, escuelas, institutos formativos en derecho administrativo y/o materias afines a nivel nacional, provincial y local.

**Requisitos:** Deberá acreditarse con fotocopia de título certificada un postgrado finalizado en los rubros arriba indicados con carga horaria mínima de 108 horas.

**Duración y requisitos de aprobación:** 144 horas de cursada más una tesis dogmática o examen final práctico de todos los módulos.

**Cursada:** día miércoles, de 14:00 a 18:00 h,

**Documentación a presentar:**

- |                            |  |                                      |
|----------------------------|--|--------------------------------------|
| • Fotocopia de DNI         | • Foto carnet                                  | • CV                                 |
| • Fotocopia certificada de | • Fotocopia certificada de título de postgrado | • Autorización de autoridad superior |

Cupos para instituciones solicitantes. Actividad no arancelada.

### IMPRONTA:

El **Post-Postgrado** -destinado a profesionales que ya cuenten con un posgrado en las incumbencias arriba indicadas- persigue la reactualización y profundización de los contenidos del Derecho Administrativo y de la Abogacía Pública que resultan involucrados en la dinámica estatal de protección jurídica del interés público.

En él se abordarán el impacto de las nuevas tecnologías y de la digitalización de los procedimientos en los principios constitucionales que enmarcan al derecho administrativo, así como en las ramas sustantivas del derecho administrativo implicadas por el ejercicio de la abogacía pública. También se examinarán las cuestiones que suscita la armonización de las nuevas tecnologías, de la gestión documental electrónica y del gobierno abierto en el contexto del derecho administrativo iberoamericano y globalizado.

Del mismo modo, se estudiarán las reservas constitucionales de derecho administrativo en los ordenamientos vernáculos y comparados.

Más concretamente, resultarán albergados por el plan de estudio, los institutos basilares que vertebran el derecho administrativo del Estado Constitucional de Derecho contemporáneo según las tendencias actuales de la legislación, nacional y local, y de la jurisprudencia, federal y local. En ese orden, se plantearán los desafíos del derecho de la función administrativa; se relevarán las fuentes del derecho administrativo (con especial énfasis en los alcances y límites de la potestad reglamentaria).

También será auscultada la virtualidad del principio de juridicidad según se opte o no por la aplicación directa de la Constitución; las tendencias actuales del acto y del procedimiento administrativos; las nuevas exigencias que demanda una organización



administrativa moderna; la responsabilidad del Estado en el orden federal y local; los contratos públicos y los contratos de participación público privada; el control judicial de la administración con particular referencia a la exigencia de agotamiento de la vía administrativa, al alcance del control del ejercicio de potestades discrecionales; a las cuestiones políticas y a los actos institucionales.

Se integrarán también como tópicos del programa, el estudio del proceso administrativo y constitucional urgente (medidas cautelares, medida anticipatoria; medida cautelar autónoma; medida autosatisfactiva; amparos) juntamente con los procesos colectivos y el litigio estructural, entre muchos otros institutos.

Todos estos temas, ciertamente anclados en el principio de dignidad de la persona y en los derechos humanos como núcleo estructurante de los contenidos específicos del Post-Postgrado.

Del mismo modo, se estudiarán las reservas constitucionales de derecho administrativo en los ordenamientos vernáculos y comparados.

### POST-POSTGRADO EN ABOGACÍA PÚBLICA, FEDERAL Y LOCAL

MATERIA	CARGA HORARIA
Acto administrativo en el Estado constitucional contemporáneo	20 horas
Procedimiento administrativo	16 horas
Responsabilidad del Estado	16 horas
Contratos públicos	16 horas
Nuevas tecnologías y digitalización de procedimientos	12 horas
Organización administrativa	8 horas
Sanciones administrativas	8 horas
Tendencias actuales del empleo público	8 horas
Tendencias actuales en materia de servicios públicos	8 horas
Defensa del consumidor	8 horas





## Control judicial:

- Tendencias actuales del control judicial de la administración: 12 horas  
1) habilitación de la vía; 2) legitimación; 3) el control de la discrecionalidad administrativa y las cuestiones políticas e institucionales; 4) recursos directos
- Procesos administrativos y constitucionales urgentes: 12 horas  
1) cautelares; 2) tutela anticipada; 3) tutela autosatisfactiva; 4) amparo

Tesis Dogmática o Examen Final Práctico de todos los módulos

**Carga horaria**  
**total: 144 horas**

## CLAUSTRO DE PROFESORES

AGUILAR VALDEZ, Oscar  
ALONSO REGUEIRA, Enrique  
BALBÍN, Carlos  
CANDA, Fabián  
CANOSA, Armando  
CASSAGNE, Juan Carlos  
CHAMATROPULOS, Alejandro  
CICERO, Nidia Karina  
CONVERSE, Martín  
CORVALÁN, Juan Gustavo  
COVIELLO, Pedro  
DE LA RIVA, Ignacio  
DÍAZ, Mariana  
FERNÁNDEZ, Mariano Javier

FURNARI, Roberto  
GALLEGOS FEDRIANI, Pablo  
GARCÍA PULLÉS, Fernando  
GUTIÉRREZ COLANTUONO, Pablo  
IVANEGA, Miriam  
LAUHIRAT, Santiago  
LICO, Miguel  
LOZANO, Luis Francisco  
MACCHIAVELLI, María de las Nieves  
MARCER, Ernesto  
MARCHETTI, Luciano  
MONTI, Laura

MURATORIO, Jorge  
NIELSEN, Carlos  
PERRINO, Pablo  
REJTMAN FARAH, Ricardo Mario  
RODRÍGUEZ, María José  
SAMMARTINO, Patricio  
STORTONI, Gabriela  
STUPENENGO, Juan  
USLENGHI, Alejandro  
VIEITO FERREIRO, Mabel  
VIGNOLO, Nora



## ¡TODAVÍA PODÉS PREINSCRIBIRTE A ESTAS CARRERAS QUE INICIAN PRÓXIMAMENTE!

Organizadas por la Escuela de Formación en Abogacía Pública de la Procuración General de la Ciudad



### PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN EN ABOGACÍA ESTATAL, LOCAL Y FEDERAL

(Aprobado por Resolución N.º 149-PG-2014 y Resolución N.º 2017-96-PG)

Preinscripción: **¡CLIC AQUÍ!**



**Destinatarios:** abogados que integren el Cuerpo de Abogados de la Ciudad o de otras jurisdicciones o que se desempeñen en áreas de asesoramiento legal estatal.

### OBJETIVOS

El Programa de Especialización en Abogacía Estatal, Local y Federal, persigue dotar al alumno de conocimientos específicos y criterios de interpretación que le proporcionen una sólida base conceptual como para encarar la compleja realidad jurídica del mundo de hoy, desde el enfoque de la abogacía estatal.



En tal sentido, para la defensa jurídica del interés general es necesario un cuerpo de profesionales altamente formado y especializado. Porque las cuestiones de la vida en común cada vez son más complejas. La tarea de preparación y capacitación es entonces constante y debe nutrirse de las exigencias -siempre actuales y novedosas-, de la dinámica estatal. La Especialización en Abogacía Estatal, Local y Federal, prioriza la formación de cuadros profesionales y técnicos altamente entrenados. Se trata de proporcionar a los abogados de la Ciudad, no solo contenidos jurídicos y científicos, sino también de desarrollar en ellos, dimensiones procedimentales y actitudinales que les permitan optimizar los saberes y destrezas adquiridos. A eso se enfoca este Programa, como capacitación profesional de Estado, inherente a los cometidos competenciales e institucionales de la Procuración General de la Ciudad.

El enfoque local y federal es ciertamente un valor agregado.

El derecho administrativo más allá de que en puridad siempre sea “local”, dado que es derecho constitucional concretizado -y debe guardar subordinación y correspondencia con los distintos niveles constitucionales involucrados-, resulta permeable a la penetración de principios, doctrinas y soluciones de otros ordenamientos positivos.

El Plan al que nos referimos, contempla la formación de los letrados de modo tal que estos se encuentran en condiciones de examinar su propio régimen con mentalidad comparatista e innovadora.

#### **PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN EN ABOGACÍA ESTATAL, LOCAL Y FEDERAL.**

##### **PRIMER CUATRIMESTRE (120 HORAS)**

Principios y Fuentes del Derecho Administrativo

18 horas



La organización administrativa y sus principios rectores	12 horas
Acto administrativo y derechos fundamentales	20 horas
Procedimiento administrativo y derechos humanos	20 horas
Contratos públicos	25 horas
Regulación de los servicios públicos	25 horas

### SEGUNDO CUATRIMESTRE (119 HORAS)

Control interno y externo de la administración	10 horas
Poder de Policía. Policía y actividades de fomento	15 horas
Expropiación y otras limitaciones a la propiedad	10 horas
Reconocimientos constitucional e internacional de los derechos Humanos. Los fueros internacionales	10 horas
Régimen dominal del Estado	10 horas
Control judicial de la actividad estatal	20 horas
Régimen de empleo público y disciplinario	10 horas
Derecho procesal constitucional	22 horas
Responsabilidad del Estado	12 horas

### TERCER CUATRIMESTRE (121 HORAS)

El Estado Constitucional Social de Derecho	16 horas
El federalismo. El derecho público provincial y municipal	14 horas
Metodología e interpretación jurídica aplicada al asesoramiento jurídico. Estructura, fundamentación y estilo del dictamen.	10 horas
Finanzas públicas y régimen de los recursos fiscales.	13 horas





Autonomía y regulación constitucional e institucional de la Ciudad de Buenos Aires	12 horas
Ética y transparencia administrativa	10 horas
Derecho global y de la integración	10 horas
Principios de derecho ambiental y sustentable	10 horas
Derecho contencioso, contravencional y de faltas en la Ciudad	16 horas
Derecho público en el Siglo XXI. Tendencias y nuevas orientaciones	10 horas

### Trabajo de investigación final

#### CLAUSTRO DE PROFESORES

ALEGRETT SALAZAR, Adriana	FERNÁNDEZ, Mariano	PERNASETTI, Laureano
ALURRALDE, Macarena	FERRER, Francisco	PERRINO, Juan Pablo
AGUILAR VALDEZ, Oscar	FRONTERA, Juan Carlos	PEROTTI, Alejandro
APOSTOLIDIS, Federico Matías	FURNARI, Roberto	PIERINI, Alicia
ARNAUDO, Luis	GALLEGOS FEDRIANI, Pablo	POSDELEY, Claudio Matías
BALBÍN, Carlos	IVANEGA, Miriam	REJTMAN FARAH, Marcio
BARRA, Rodolfo	LAGARDE, Fernando	SACRISTÁN, Estela
BENÍTEZ, Julieta	LICO, Miguel	SANMARTINO, Patricio
BIANCHI, Alberto	LOSA, Néstor	STUPENENGO, Juan
CANDA, Fabián	MONTI, Laura	VEGA, Susana
CASSAGNE, Juan Carlos	MURATORIO, Jorge	VIGNOLO, Nora Patricia
COMADIRA, Fernando	PAYÁ, Horacio	VIGO, Rodolfo
COMADIRA, Pablo	PAZ, Antonio	VÍTOLO, Alfredo
CORVALÁN, Juan	PEREZ COLMAN, Juan Carlos	YLARRI, Juan Santiago

Cupos para instituciones solicitantes.

Actividad no arancelada.

Carga horaria: 360 horas más Trabajo de Investigación Final (TIF).

Día de cursada: martes

Horario: 9:00 a 13:00 h y de 14:00 a 18:00 h.



## PROGRAMA DE DIPLOMATURA SOBRE RÉGIMEN ADMINISTRATIVO Y PRESUPUESTARIO

(Aprobado por Resolución N.º 296-PG-2014 y Resolución N.º 78-PG-2016)

Preinscripción: **iCLIC AQUÍ!**



### DIRECCIÓN ACADÉMICA



**Rafael  
FLORES**

### COMITÉ ACADÉMICO ASESOR:

Ignacio RIAL  
Gabriel VILCHES  
Abelardo HARBIN

**Inicio:** 7 de abril de 2021.

**Destinatarios:** abogados y contadores que se desempeñan en el Sector Público.

### OBJETIVOS

Este programa es un complemento necesario de los contenidos de la Especialización en Abogacía Estatal, Local y Federal y articula con una visión integradora, los sistemas de gestión administrativo, presupuestaria y jurídica.

El presupuesto es una herramienta cuyo conocimiento es imprescindible para quienes tienen a su cargo responsabilidades en los niveles políticos, administrativos y de control de Estado.

El documento presupuestario expresa, en términos físicos y financieros, el destino de los recursos aportados por los contribuyentes al Estado para el cumplimiento de diversos objetivos políticos, económicos y sociales.

## PROGRAMA DE DIPLOMATURA SOBRE RÉGIMEN ADMINISTRATIVO Y PRESUPUESTARIO

### PRIMER CUATRIMESTRE (64 horas)

Gestión Pública en la Argentina

4 horas



Introducción a la Administración Financiera y de los Recursos Reales	4 horas
El sistema de presupuesto: Concepto y Formulación	16 horas
El sistema de presupuesto: Programación y Evaluación	
Introducción al Presupuesto Orientado a Resultados	4 horas
Control de Gestión y Elaboración de Indicadores	8 horas
El sistema presupuestario público en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	6 horas
Presupuesto Participativo	2 horas
Sistema de RRHH	4 horas
Sistema de Compras y Contrataciones	4 horas
Contratación y Ejecución de Obras Públicas	4 horas
Redeterminación de Precios	4 horas
Sistema de contabilidad	4 horas

## SEGUNDO CUATRIMESTRE (44 horas)

Retenciones y Fondos a Rendir	8 horas
Sistema de Administración de Bienes	4 horas
Sistema de Tesorería	4 horas
Crédito Público	4 horas
Control Interno y Externo	12 horas
Gestión jurídica y defensa del Estado en juicio	12 horas

**TOTAL 108 HORAS**

## CLAUSTRO DE PROFESORES

AMADO, Jorge  
CALLEGARI, Hugo  
CANDA, Fabián  
CERTOMA, Maximiliano  
CONTI, Carlos  
DOMPER, Jorge

FERRARIO, Fabián  
FORERO, Sebastián  
HARBIN, Abelardo  
LAUHIRAT, Santiago  
LERNER, Emilia  
LEÓN, Mariano

PAZ, Antonio  
PERASSI, Lucio  
SCHWEINHEIM, Guillermo  
SUAREZ, María del Carmen  
VALLS, Alejandro

Cupos para instituciones solicitantes. Actividad no arancelada.

Carga horaria: 108 horas.

Día de cursada: miércoles.

Horario: 9:00 a 13:00 h.

Duración: 2 cuatrimestres.



## ¡La Escuela de Formación en Abogacía Pública los espera!



### Informes

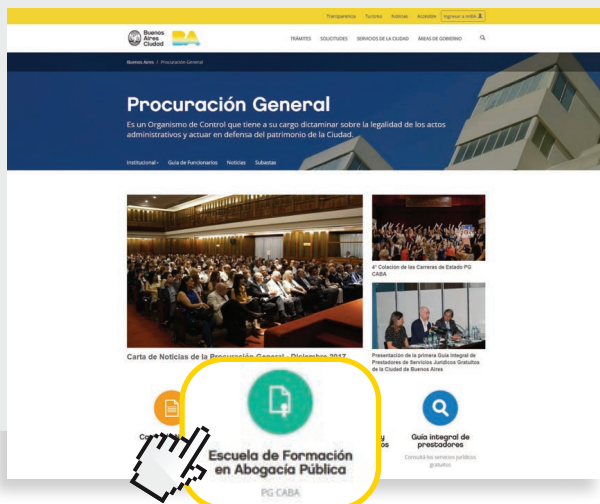
Escuela de Formación en Abogacía Pública

Procuración General de la Ciudad

[www.buenosaires.gob.ar/procuracion](http://www.buenosaires.gob.ar/procuracion)

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

4323-9200 (int. 7397 / 7513 / 7570), horario de atención 9:00 a 16:00 h.



### Escuela de Formación en Abogacía Pública

[www.buenosaires.gob.ar/procuracion](http://www.buenosaires.gob.ar/procuracion)





## NOTA ESPECIAL

# EN EL MES DE MARZO SEGUIMOS AVANZANDO HACIA UNA CULTURA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

# 8M

# DÍA DE LA MUJER



En el año 2019, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires adhirió a la Ley Nacional N° 27.499, conocida como **Ley Micaela**, que establece la capacitación obligatoria en temática de género y violencia contra las mujeres para todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En dicho marco, el Instituto Superior de la Carrera posee dos cursos correlativos, orientados a líderes y colaboradores/as, desarrollados por las áreas del Gobierno de la Ciudad con competencia en la materia.

Los cursos poseen una dinámica autogestionada y una duración promedio de dos horas. En los mismos se abordan conceptos fundamentales en materia de género y el Protocolo de Actuación, Prevención, Tratamiento y Erradicación de la Violencia de Género en el ámbito laboral.



### PARA COLABORADORES/AS

1. Hacia una cultura para la igualdad de género en el GCBA
2. Construyendo cultura con perspectiva de género en el GCBA

### PARA LÍDERES

1. Hacia una cultura para la igualdad de género en el GCBA
2. Construyendo cultura con perspectiva de género en el GCBA

**Inscripciones: [HTTPS://ISC.BUENOSAIRESGOB.AR](https://isc.buenosaires.gob.ar)**

Todos los agentes del Gobierno de la Ciudad, en sus distintas modalidades de revista, pueden inscribirse a través del portal web del Instituto Superior de la Carrera y participar de las cursadas.

Desde la Procuración General seguimos promoviendo la capacitación de todo el personal en la materia. Aplicar la perspectiva de género en nuestro ámbito laboral es esencial para seguir creciendo como equipo y construir juntos una Ciudad más igualitaria.





## **NOVEDADES DE LA PROCURACIÓN GENERAL DE LA CIUDAD**

### NUEVA EDICIÓN DE WORKSHOP DE PERICIAS INFORMÁTICAS PARA EL PERSONAL DE LA PROCURACIÓN GENERAL



El próximo 31 de marzo, a las 14:00 h, se llevará a cabo una nueva edición del WORKSHOP DE PERICIAS INFORMÁTICAS para el personal de la Procuración General; en esta ocasión en aula virtual.

La capacitación estará a cargo del Ing. Alejandro Rodríguez Galvé, Perito Informático de la Dirección Técnica y Legal dependiente de la Dirección General Técnica, Administrativa y Legal.

El objetivo de este taller es brindar las herramientas necesarias para que los letrados puedan conocer y aplicar en su labor las pericias informáticas, en este momento especial en donde los medios digitales tomaron tanta relevancia durante la pandemia. El cambio de escenario a la virtualidad y el trabajo remoto hace que las evidencias informáticas tengan cada vez más importancia.



Las inscripciones se abrirán a partir de mediados de marzo y serán comunicadas a todo el personal mediante el sistema de mensajería del SGI-PG, a través de la cuenta de difusión Recursos Humanos.







## INFORMACIÓN INSTITUCIONAL

### LA PROCURACIÓN GENERAL DE LA CABA EN LAS REDES SOCIALES

¡Los invitamos a seguir las noticias institucionales  
y académicas de la Casa en las redes sociales!



Página Web de la  
Procuración General

**Ingresar ¡Clic aquí!**



Biblioteca Digital.  
Jurisprudencia Administrativa  
de la PG CABA

**Ingresar ¡Clic aquí!**



Biblioteca.  
Libros en formato físico

**Ingresar ¡Clic aquí!**



Servicios Jurídicos  
Gratuitos de la PG CABA

**Ingresar ¡Clic aquí!**



Subastas de Inmuebles de  
la Ciudad de Buenos Aires

**Ingresar ¡Clic aquí!**





## CONGRESOS, CONFERENCIAS, CURSOS, JORNADAS, PRESENTACIONES DE LIBROS, SEMINARIOS Y TALLERES

### Instituto de Formación Política y Gestión Pública

#### CIUDADES DEL FUTURO IV REPENSANDO LAS CIUDADES DEL SIGLO XXI

#### Últimos días para inscribirte

En esta nueva edición de Ciudades del Futuro, vamos a compartir casos de planificación y gestión en ciudades metropolitanas españolas. Conocer su experiencia y modelo de buenas prácticas servirá para incrementar la cooperación entre las ciudades iberoamericanas.

#### Dos encuentros:

**19 de marzo:** San Sebastián / Donostia y Barcelona (11:00 h Argentina / 15:00 h España)

**26 de marzo:** Zaragoza y Pamplona (11:00 h Argentina / 15:00 h España)

Este curso, organizado junto al Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) - Barcelona, España, contará con la presencia de importantes oradores, referentes de la gestión pública en ciudades metropolitanas de España.

Más Información: **CLIC AQUÍ**





## INFORMACIÓN JURÍDICA

### 1. DICTÁMENES DE LA CASA

#### ACTO ADMINISTRATIVO

##### A) Elementos

##### a.1.) Finalidad. Razonabilidad

**Referencia: EX. 35942195-GCABA-SIOOU-2019**

**IF-2021-05364616-GCABA-DGEMPP, 4 de febrero de 2021**

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que corresponde descartar la tacha de arbitrariedad cuando no media en el caso una decisiva carencia de fundamentación o un apartamiento inequívoco de la solución normativa prevista para el caso que autorice a la Corte revisar lo resuelto por la vía de la doctrina que se ha declarado excepcional (...) tanto más si los argumentos esgrimidos por el *a quo* no fueron adecuadamente controvertidos por el apelante que se limitó a expresar su discrepancia con aquéllos y a propiciar la aceptación del criterio por él sustentado para resolver la causa (CSJN, "Cas T. V., S. A. c. Comité Federal de Radiodifusión y otro", 8-11-1983, La Ley 1984-B pág. 87, AR/JUR/2423/1983).

La mera divergencia del recurrente con el alcance dado por el *a quo* a las normas aplicables en la especie, sobre todo en lo relativo al procedimiento que debió seguirse para resolver las impugnaciones formuladas oportunamente por dicha parte en sede administrativa, no autoriza, en el caso, a tener por configuradas las tachas en los términos requeridos por la ley, máxime, teniendo en cuenta que la intervención de un organismo administrativo no puede descalificarse como arbitraria (...) por razones de índole formal y que hacen al modo de ejercicio de sus facultades (CSJN, "Cas T. V., S. A. c. Comité Federal de Radiodifusión y otro", 8-11-1983, La Ley 1984-B pág. 87, AR/JUR/2423/1983).

##### B) Caracteres esenciales

**Referencia: EX. 35942195-GCABA-SIOOU-2019**

**IF-2021-05364616-GCABA-DGEMPP, 4 de febrero de 2021**

En relación con la presunción de legitimidad de que gozan los actos administrativos, la doctrina ha señalado que "la Administración no debe probar con anticipación que sus



actos son legítimos, es decir, que han sido dictados de conformidad con el ordenamiento. Es al particular a quien corresponde la carga de probar la eventual invalidez (...) Es una presunción legal impuesta por el legislador por razones de conveniencia y se funda en el hecho de que si no existiera tal principio, toda la actividad estatal podría ser cuestionada ante la posibilidad de justificar la desobediencia como regla normal en el cumplimiento de los actos administrativos, obstaculizando el cumplimiento de los fines públicos al anteponer el interés individual y privado al bien común ... (Hutchinson, Tomás, *Procedimiento Administrativo de la Ciudad de Buenos Aires*, Ed. Astrea 2003, pág. 88).

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que "... En virtud de lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley N.º 19.549 (Adla, LI-D, 3946) se presume que toda la actividad de la Administración guarda conformidad con el ordenamiento jurídico. Dicha presunción subsiste hasta tanto no se declare lo contrario por el órgano competente..." (CSJN "Alcántara Díaz Colodrero, Pedro c. Banco de la Nación Argentina", 20-08-96, La Ley 1997-A, 71).

## AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

### A) Generalidades

**Referencia: EE 21245596-MGEYA-2020 y EE 23600354-MGEYA-2020  
IF-2021-06824954-GCABA-PG, 23 de febrero de 2021**

Del texto de la Constitución local, podemos determinar en primer lugar que la Auditoría General, es un Organismo Constitucional, el cual depende de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, contando con personería jurídica, legitimación procesal y autonomía funcional y financiera.

Entre sus funciones, corresponde advertir que se encuentran las de ejercer el control externo del sector público en sus aspectos económicos, financieros, patrimoniales, de gestión y de legalidad; como así también, dictaminar sobre los estados contables y financieros de la administración pública, centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, de empresas, sociedades o entes en los que la Ciudad tenga participación, y asimismo sobre la cuenta de inversión.

Del mismo modo, ese Organismo Constitucional, posee facultades para verificar la correcta aplicación de los recursos públicos que se hubiesen otorgado como aportes o subsidios, incluyendo los destinados a los partidos políticos del distrito (artículo 135 de la Constitución de la Ciudad).





Sin perjuicio de las competencias y funciones expresamente establecidas por el texto Constitucional, resulta sumamente importante destacar que la Auditoría General es un Organismo Colegiado, "... se compone de siete miembros designados por mayoría absoluta de la Legislatura. Su Presidente o Presidenta es designado a propuesta de los legisladores del partido político o alianza opositora con mayor representación numérica en el Cuerpo. Los restantes miembros serán designados a propuesta de los legisladores de los partidos políticos o alianzas de la Legislatura, respetando su proporcionalidad" (artículo 136 de la Constitución de la Ciudad).

El modo de designación de los auditores que establece el citado artículo 136 de la CCABA, incide directamente en el rol de control externo que ejerce el organismo, como así también la relevancia en la formación de las decisiones y sus correspondientes acciones, las cuales no deben ser tomadas en otro ámbito, que en el seno de dicho Cuerpo.

Siguiendo con el análisis aquí proyectado, cabe remitirse a las correspondientes normas que han reglamentado los artículos constitucionales anteriormente analizados, encontrándonos de esta manera, con la Ley N.º 70 (texto consolidado por Ley N.º 6347), denominada "Sistemas De Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad" y la Ley N.º 325 (texto consolidado por Ley N.º 6347), denominada comúnmente como "Ley de la Auditoría General de la Ciudad".

Las normas supra mencionadas, constituyen las principales directrices en cuanto a la organización, funcionamiento, como así también, en su relación con otros Organismos del Sector Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Principalmente en la Ley N.º 70 (texto consolidado por Ley N.º 6347), se observa la pauta constitucional dirigida en cuanto a su funcionamiento como Cuerpo Colegiado, cuando determina expresamente en su artículo 137 que: "El Cuerpo toma sus decisiones en forma colegiada por mayoría absoluta del total de sus miembros. El/la Presidente/a vota y tiene doble voto en caso de empate".

Este patrón, en cuanto a sus competencias y funciones en forma colegiada, también podemos observarlo en lo que respecta a sus relaciones con otros Organismos del Sector Público de la Ciudad, donde por ejemplo el artículo 143, determina que: "Son atribuciones y deberes de los/as Auditores/as Generales reunidos en Colegio: ... m) Cursar comunicación oficial a la Procuración General de todo informe o examen final en la que se revelen irregularidades administrativas o hechos que pudieren encuadrarse en delitos contra la administración pública".

Del análisis supra efectuado, corresponde concluir, que en atención a las disposiciones constitucionales, y legales establecidas por la Ley N.º 70 (texto consolidado por Ley N.º



6347), y la Ley N.º 325 (texto consolidado por Ley N.º 6347), la Auditoría General de esta Ciudad, resulta ser un Cuerpo Constitucional, el cual adopta sus decisiones en forma colegiada en el seno de su propia estructura.

## CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

### A) Ejecución contractual

#### a.1.) Prórroga de plazos

##### a.1.1.) Emergencia sanitaria

**Referencia: EE 6.588.074-DGTALMAEP-2018**

**IF-2021-05099533-GCABA-DGREYCO, 2 de febrero de 2021**

La Ley de Emergencia Económica y Financiera N.º 6301, que declaró en emergencia la situación económica y financiera de la Ciudad de Buenos Aires a partir de su entrada en vigencia y hasta el 31 de diciembre de 2020 –y que luego fue prorrogada por Ley N.º 6384 hasta el día 31 de diciembre de 2021–, dispuso en su artículo 14º la revisión de la totalidad de los procesos que se encuentren en trámite o en curso de ejecución referente a compras y contrataciones de bienes, de servicios, de suministros, de obra pública, de concesiones y permisos, celebrados con anterioridad a la entrada en vigencia de dicha ley.

Particularmente, en su artículo 12 faculta al Poder Ejecutivo, entre otros sujetos, a revisar procesos en trámite o contratos en los siguientes términos: "Artículo 12: "Facúltase a los sujetos alcanzados por el artículo 2º de la presente ley y en el marco de sus competencias, a disponer la revisión de la totalidad de los procesos que se encuentren en trámite o en curso de ejecución referentes a compras y contrataciones de bienes, de servicios, de suministros, de obra pública, de concesiones y permisos, celebrados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente Ley. Las facultades a las que se refiere el párrafo precedente implican la posibilidad de suspender, resolver, revocar, rescindir, o modificar las condiciones esenciales de las contrataciones en cuestión y en virtud de razones de oportunidad, mérito o conveniencia, siempre que ello resulte financiera o económicamente más conveniente para el interés público, previo dictamen de la Procuración General de la Ciudad".

En tal sentido, corresponde a la autoridad competente, el análisis de la excepcionalidad que justifica una decisión de tal especie habiendo en el caso, ponderado las cuestiones de oportunidad, mérito y conveniencia.

**Referencia: EX 3680329-DGCOYP-2021**

**IF-2021-05205940-GCABA-PG, 2 de febrero de 2021**



La Ley de Emergencia Económica y Financiera N.º 6301, que declaró en emergencia la situación económica y financiera de la Ciudad de Buenos Aires a partir de su entrada en vigencia y hasta el 31 de diciembre de 2020 –y que luego fue prorrogada por Ley N.º 6384 hasta el día 31 de diciembre de 2021–, dispuso en su artículo 14º la revisión de la totalidad de los procesos que se encuentren en trámite o en curso de ejecución referente a compras y contrataciones de bienes, de servicios, de suministros, de obra pública, de concesiones y permisos, celebrados con anterioridad a la entrada en vigencia de dicha ley.

Dichas facultades implican la posibilidad de suspender, resolver, revocar, rescindir o modificar las condiciones esenciales de las contrataciones en cuestión.

Desde el punto de vista de la prelación normativa la legislación dictada a partir de la emergencia sanitaria vinculada con la pandemia del COVID-19 es de carácter imperativo y por ello se aplica de pleno derecho al plexo jurídico que rige el contrato, incluido sus normas supletorias, imponiendo una interpretación acorde con la emergencia en los supuestos específicos en que corresponda.

En este sentido importa recordar que en orden a lo preceptuado en el artículo 31 de la Constitución Nacional el ordenamiento jurídico es un sistema de normas jurídicas interconectadas dentro de un orden jerárquico establecido con arreglo a un principio de coherencia lógica bajo el cual las normas infraconstitucionales gozan de legitimidad y juridicidad.

Esta premisa constitucional lleva a interpretar que la normativa de emergencia dictada en jurisdicción nacional y local se imbrica en el plexo jurídico del contrato en curso.

Conforme ello las hipótesis de alteración contractual previstas deberán interpretarse y resolverse en sintonía con el derecho vigente para atender la pandemia y en su caso especialmente con los medios destinados para la asistencia sanitaria de pacientes con COVID-19.

De ello resulta que la Ley N.º 6301 y su modificatoria, se imponen a los preceptos regulados por la normativa que rige en esta contratación pues se trata de una ley imperativa, posterior y especial en el contexto de emergencia.

En este sentido ha de repararse que la Ley N.º 6301 ampliada por la Ley N.º 6384, contempla la situación socioeconómica especial que resulta del contexto y ante ello brinda un tratamiento integral a la problemática causada por el COVID-19.

## **B) Previsión presupuestaria**



**Referencia: EE 6.588.074-DGTALMAEP-2018**  
**IF-2021-05099533-GCABA-DGREYCO, 2 de febrero de 2021**

Es condición para el acto que apruebe una prórroga contractual la previa agregación de la previsión presupuestaria pertinente.

**C) Procedimiento de selección**

**c.1.) Licitación pública**

**c.1.1.) Excepciones a la licitación pública**

**c.1.1.1.) Generalidades**

**Referencia: EE 5.468.677-DGAR-2021**  
**IF-2021-06728470-GCABA-PG, 22 de febrero de 2021**

Las excepciones a la licitación pública se caracterizan por estar expresamente contempladas, ser de interpretación restrictiva, y obligar a la Administración a justificar su procedencia.

Entre los presupuestos que la regulación normativa exige para que proceda aquella excepción, el inciso 8 del artículo 28 de la Ley N.º 2095, prevé expresamente: "... Cuando medien razones de seguridad pública, de emergencia sanitaria, cuando existan circunstancias extraordinarias o bien imprevisibles derivadas de riesgo o desastre".

Con fecha 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró el brote del nuevo coronavirus como una pandemia, atento el gran número de personas infectadas por COVID-19 a nivel global, el número de muertes y cantidad de países afectados. En este contexto se dictaron diversas medidas para evitar la propagación del virus y su impacto sanitario.

**D) Modificación del contrato**

**Referencia: EE 28.083.858-MSGC-2020**  
**IF-2021-06422450-GCABA-DGREYCO, 18 de febrero de 2021**

El artículo 30 de la Ley N.º 13.064 contempla las alteraciones del proyecto que produzcan aumentos o reducciones de costos o trabajos contratados, y que resultan obligatorias para el contratista, siempre que no excedan el 20% del valor total de las obras, ya que en ese caso el artículo 53, inciso a, faculta a aquél a rescindir el contrato si no estuviera de acuerdo con tales alteraciones.

El artículo 30 de la Ley N.º 13.064 faculta a la Administración a modificar el contrato sin imponerle ningún límite, y a lo que resulta del artículo 53, inciso a, que es la facultad del



contratista para negarse a aceptar la modificación si esta supera el 20%.

Mediando acuerdo entre las partes no se transgrede el régimen de la Ley N.º 13.064 si se realizan trabajos de ese tipo que excedan el porcentaje indicado (con cita de Dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación 141:125 y 168:441 entre otros).

Cuando la Ley Nacional de Obras Públicas alude a modificaciones que no excedan en conjunto del 20% del monto de la obra, lo hace no para impedir que se dispongan obras de mayor cantidad, sino para imponer al contratista la obligación de tolerar las que se ordenen dentro de esos límites, en las condiciones del precepto legal (con cita de Bezzi, Osvaldo M., *“El contrato de Obra Pública – Procedimiento Administrativo (nacional, provincial, municipal)”*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1982, págs. 153/154).

## CONVENIOS DE COLABORACIÓN

### A) Generalidades. Concepto

**Referencia: EE 3070485-DGGSM-2021**

**IF-2021-05166540-GCABA-PGAAFRE, 2 de febrero de 2021**

**Referencia: EE 3657194-SBASE-2021**

**IF-2021-05154198-GCABA-PGAAFRE, 2 de febrero de 2021**

**Referencia: EE 3770832-DGRPM-2021**

**IF-2021-05352974-GCABA-PG, 4 de febrero de 2021**

**Referencia: EE 5.251.393-UCPE-2021**

**IF-2021-06187327-GCABA-PGAAFRE, 12 de febrero de 2021**

Cuando priman la coordinación y la colaboración en el ejercicio de las potestades desplegadas para un objetivo común para ambas partes, y nos encontramos en presencia de un plan de gobierno a ejecutar de manera conjunta, siendo lo patrimonial lo secundario o accesorio, nos encontramos ante la figura de un convenio de colaboración.

Los convenios de colaboración, como su denominación lo indica, se caracterizan por la cooperación entre las partes en razón de la existencia de una comunidad de fines. Propenden a la consecución de un fin común a las partes. Siendo que una de ellas es el Gobierno de la Ciudad, dicho fin es siempre de interés público.



## DERECHO NOTARIAL

### A) Registro Notarial

#### a.1.) Adscripción

**Referencia: EX 3825614/GCABA-DGJRYM-2021**

**IF-2021-05316368-GCABA-DGEMPP, 3 de febrero de 2021**

Si quien pretende acceder a la adscripción a un registro notarial ha obtenido el puntaje requerido, según lo establecido en el artículo 34 de la Ley N.º 404, ha cumplimentado los requisitos de los incisos a, b y c del artículo 46 y no se encuentra comprendido en ninguno de los supuestos que enumera el artículo 16 del mismo cuerpo legal, no existe obstáculo para el ejercicio de la función notarial.

## DICTAMEN JURÍDICO

### A) Alcance

**Referencia: EE 2020-30.150.502-DGABS**

**IF-2021-04986148-GCABA-DGREYCO, 1 de febrero de 2021**

**Referencia: EE 5.468.677-DGAR-2021**

**IF-2021-06728470-GCABA-PG, 22 de febrero de 2021**

La opinión de la Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se limita al aspecto jurídico de la consulta formulada, quedando fuera de su ámbito toda cuestión técnica y/o referida a los precios o importe a los que ascienden las contrataciones, por no ser ello competencia de este organismo asesor.

**Referencia: 3680329-DGCOYP-2021**

**IF-2021-05205940-GCABA-PG, 2 de febrero de 2021**

**Referencia: EE 3070485-DGGSM-2021**

**IF-2021-05166540-GCABA-PGAAFRE, 2 de febrero de 2021**

**Referencia: EE 3657194-SBASE-2021**

**IF-2021-05154198-GCABA-PGAAFRE, 2 de febrero de 2021**

**Referencia: EE 6.588.074-DGTALMAEP-2018**

**IF-2021-05099533-GCABA-DGREYCO, 2 de febrero de 2021**





**Referencia: EE 28.083.858-MSGC-2020**

**IF-2021-06422450-GCABA-DGREYCO, 18 de febrero de 2021**

La opinión de la Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se limita exclusivamente al aspecto jurídico de la consulta, quedando fuera de su ámbito las cuestiones referidas a precios y otros guarismos, las de índole técnica y las de oportunidad, mérito y conveniencia, por no ser ello competencia de este organismo asesor.

**Referencia: EX-2020-13771517-GCABA-DGEVYC**

**IF-2021-05272109-GCABA-DGAIP, 3 de febrero de 2021**

**Referencia: EX-2020-06109410-GCABA-DGROC**

**IF-2021-05260521-GCABA-DGAIP, 3 de febrero de 2021**

La Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se expide en cada caso puntual, emitiendo opinión legal en base al análisis de los elementos que obran agregados a los actuados en que se le formula la pertinente consulta y que resulten indispensables a los fines de la emisión de la opinión jurídica requerida, ya que cada una de ellas, aun cuando puedan ser consideradas similares, pueden dar lugar a soluciones jurídicas diversas.

**Referencia: EE 27429254-DGGPP-2016**

**IF-2021-05273991-GCABA-DGAIP, 3 de febrero de 2021**

**Referencia: EE 39.879.655-SECTOP-2019**

**IF-2021-05690949-GCABA-PG, 8 de febrero de 2021**

**Referencia: EE 17882059-DGAR-2020**

**IF-2021-05480022-GCABA-PGAAIYEP, 5 de febrero de 2021**

**Referencia: EE 5.251.393-UCPE-2021**

**IF-2021-06187327-GCABA-PGAAFRE, 12 de febrero de 2021**

**Referencia: EE 5509429-MGEYA-2021**

**IF-2021-06999838-GCABA-DGAIP, 25 de febrero de 2021**

**Referencia: EE 21245596-MGEYA-2020 y EE 23600354-MGEYA-2020**

**IF-2021-06824954-GCABA-PG, 23 de febrero de 2021**

La Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se expide en cada caso puntual, emitiendo opinión legal en base al análisis de los elementos que obran



agregados a los actuados en que se le formula la pertinente consulta y que resulten indispensables a los fines de la emisión de la opinión jurídica requerida, ya que cada una de ellas, aun cuando puedan ser consideradas similares, pueden dar lugar a soluciones jurídicas diversas.

De igual modo, se señala que el estudio que se efectuará debe ser interpretado en el cauce de la competencia natural de esta Procuración General, es decir desde la perspectiva de un órgano de control de legalidad, razón por la cual, todas las cuestiones técnicas, guarismos y/o cifras y/o cálculos, que pudieran plantearse deberán ser analizadas y resueltas por los organismos del Gobierno de la Ciudad, 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.

## B) Informes Técnicos

### b.1.) Valor Probatorio

**Referencia: EX-2017-3269508-MGEYA-DGHP**

**IF-2021-05257720-GCABA-DGAIP, 3 de febrero de 2021**

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. La ponderación de cuestiones técnicas que no hacen al asesoramiento estrictamente jurídico debe realizarse de conformidad a los informes de los especialistas en la materia, sin que este Organismo entre a considerar los aspectos técnicos de las cuestiones planteadas, por ser ello materia ajena a su competencia estrictamente jurídica (ver Dictámenes 169:199; 200:116 de la Procuración del Tesoro de la Nación).

## C) Carácter no vinculante

**Referencia: EE 30.648.692-GCABA-MGEYA-2020**

**IF-2021-05706296-GCABA-DGACEP, 8 de febrero de 2021**

**Referencia: EX. 35942195-GCABA-SIOOU-2019**

**IF-2021-05364616-GCABA-DGEMPP, 04 de febrero de 2021**

En virtud de lo establecido por el artículo 12 de la Ley N.º 1218 (BOCBA N.º 1850), si la autoridad competente decide apartarse de lo aconsejado en el presente dictamen, debe explicitar en los considerandos del acto administrativo las razones de hecho y de derecho que fundamenten dicho apartamiento.



## MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR

### A) Generalidades

**Referencia: EE 5509429-MGEYA-2021**

**IF-2021-06999838-GCABA-DGAIP, 25 de febrero de 2021**

La Ley Orgánica del Ministerio Público N.º 1903 (texto consolidado por Ley N.º 6017), dispone en su artículo 1º, que en concordancia con el artículo 125 de la Constitución de esta Ciudad, su función esencial es la de "... promover la actuación de la Justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad ...".

Asimismo, se destaca que conforme surge de la Ley supra citada, corresponde al Ministerio Público "Intervenir en todos los asuntos en los que se hallaren involucrados el interés de la sociedad y el orden público" (artículo 17, apartado 1).

Al respecto, dicha norma otorga facultades de investigación: "los/as magistrados/as del Ministerio Público, en cualquiera de sus jerarquías, pueden requerir, para el mejor cumplimiento de sus funciones en el ámbito de su competencia, informes a los organismos administrativos, a las empresas prestadoras de servicios públicos y a los particulares, así como disponer la intervención de la autoridad preventora para realizar diligencias y citar personas a sus despachos, sin perjuicio de las demás atribuciones que les confieren los ordenamientos procesales en el ámbito específico de las causas en trámite".

Por su parte y en concordancia, el artículo 46 de la citada Ley establece que "... corresponde a los Defensores o Defensoras ante los Juzgados de Primera Instancia las facultades y deberes propios del Ministerio Público de la Defensa en el fuero de sus respectivas competencias por razón del grado, debiendo realizar los actos procesales y ejercer todas las acciones y recursos necesarios para el cumplimiento de los cometidos que fijasen las leyes".

La Ley N.º 104 de Acceso a la Información Pública (texto consolidado por Ley N.º 6017) y su reglamentación, en su artículo 1º establece: "Derecho de acceso a la información pública: Toda persona tiene derecho a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna. Para ejercer el derecho de acceso a la información pública no será necesario acreditar derecho subjetivo, interés legítimo o razones que motiven la petición. Implicará la libertad de acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar y redistribuir información bajo custodia de los sujetos obligados, con las únicas limitaciones y excepciones que establece la presente ley".

Asimismo, al establecer los alcances de ese derecho, dispone que "Deberá proveerse la información contenida en documentos escritos (...) proyectos de ley, disposiciones, resoluciones, providencias, expedientes, informes (...) o cualquier otra información



registrada en cualquier fecha, forma y soporte; que haya sido creada u obtenida por el órgano requerido, y que se encuentre en su posesión y bajo su control" (artículo 4°).

No resulta procedente acceder al pedido de información de una Asesoría Tutelar pues, por un lado, no basta la genérica invocación del artículo 20 de la Ley N.º 1903 (texto consolidado por Ley N.º 6017) y, por otra parte, no se ha siquiera especificado el expediente judicial en trámite ante su respectiva instancia de actuación que justifique los términos de su representación.

## PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

### A) Recursos

#### a.1.) Recurso de reconsideración

##### a.1.1.) Generalidades

**Referencia: EX 2021-03211015-GCABA-SSREGIC**  
**IF-2021-05874744-GCABA-DGAIP, 10 de febrero de 2021**

Según la Ley de Procedimientos Administrativos de la Ciudad de Buenos Aires en su redacción conforme al texto consolidado por la Ley N.º 5454, el artículo 107 se refiere al recurso de reconsideración el que podrá interponerse contra todo acto administrativo definitivo o que impida totalmente la tramitación del reclamo o pretensión del administrado y contra los interlocutorios o de mero trámite que lesionen un derecho subjetivo o un interés legítimo

El artículo 107 de la LPA establece que el recurso de reconsideración debe interponerse dentro de los diez (10) días de notificado el acto ante el mismo órgano que lo dictó, el cual será competente para resolver lo que corresponda conforme a lo dispuesto por el artículo 105.

### B) Principios

#### b.1.) Juridicidad

**Referencia: EE 21245596-MGEYA-2020 y EE 23600354-MGEYA-2020**  
**IF-2021-06824954-GCABA-PG, 23 de febrero de 2021**

Del texto de la Constitución local, podemos determinar en primer lugar que la Auditoría General, es un Organismo Constitucional, el cual depende de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, contando con personería jurídica, legitimación procesal y autonomía funcional y financiera.



De acuerdo con el principio de “juridicidad”, es una exigencia que todo el accionar del Estado se someta al ordenamiento jurídico, considerado como un todo (Comadira, Julio Rodolfo; “El juez contencioso administrativo y el principio de juridicidad (legalidad administrativa). Los intereses a proteger”, Buenos Aires, El Derecho, N.º 13.825, Año LIII, 2015), razón por la cual todos los Organismos del Estado, se encuentran obligados a encuadrar su funcionamiento de conformidad al ordenamiento jurídico vigente.

## RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

### A) Generalidades

**Referencia: EE 30.648.692-GCABA-MGEYA-2020**  
**IF-2021-05706296-GCABA-DGACEP, 8 de febrero de 2021**

A partir del 25-09-2020 entró en vigencia la Ley N.º 6325 de Responsabilidad del Estado (BOCBA N.º 5957) que rige en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por los daños que su actividad o inactividad produzca a los bienes o derechos de las personas (cfr. artículo 1º).

El artículo 3º de la Ley N.º 6325 prevé los recaudos para la responsabilidad de la Administración por su actividad lícita: “Son requisitos de la responsabilidad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por actividad legítima: a) Daño cierto y actual, debidamente acreditado por quien lo invoca y mensurable en dinero; b) Imputación material de la actividad a un órgano estatal; c) Relación de causalidad directa, inmediata y exclusiva entre la actividad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el daño; d) Ausencia de deber jurídico de soportar el daño; e) Sacrificio especial en la persona dañada, diferenciado del que sufre el resto de la comunidad, configurado por la afectación de un derecho adquirido”.

Por otra parte, la mentada Ley contempla el supuesto de responsabilidad de esta Administración en el caso de concesiones de servicios públicos o contratistas. En efecto, prevé: “Artículo 6º.- Concesionarios de servicios públicos o contratistas. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires no debe responder, ni aun en forma subsidiaria, por los perjuicios ocasionados por el contratista o concesionario de los servicios públicos a los cuales se les atribuya o encomiende un cometido estatal, cuando la acción u omisión sea imputable a la función encomendada”.

Al respecto, resulta necesario diferenciar entre los conceptos “valuar el daño” y “determinar el valor del daño”. El concepto de “valuar el daño” supone esclarecer su contenido, estimar el perjuicio mismo como tal. Con el término “determinar el valor del daño” se trata de definir su entidad económica o pecuniaria, a fin de precisar la medida



justa en que debe ser indemnizado.

La evaluación de las consecuencias patrimoniales por daños inferidos a las personas se resiente de vaguedad e incertidumbre. En general, las obras científicas sobre la materia contienen frecuentemente sólo pautas cualitativas u orientaciones generales, sin criterios concretos que orienten sobre la manera de proceder para fijar específicamente un determinado monto indemnizatorio.

Para ello, en el ámbito judicial se invoca generalmente "la equidad" o "el prudente arbitrio", circunstancia que esconde la ausencia de todo criterio rector más o menos objetivo y controlable. Así, para determinar el monto indemnizatorio resulta necesario evaluar las circunstancias particulares de cada caso concreto, sin poder aplicar una metodología común que permita resolver supuestos similares (Zabala de González, Matilde, *Resarcimiento de daños*, 2ª edición ampliada, 2ª reimpresión, Ed. Hammurabi, José Luis Depalma, páginas 473, 493, 499 y 500).

### B) Responsabilidad por daños ocasionados con motivo del impacto de una "tapa de AySA"

**Referencia: EE 30.648.692-GCABA-MGEYA-20  
IF-2021-05706296-GCABA-DGACEP, 8 de febrero de 2021**

A efectos de hacer lugar a un reclamo en sede administrativa deben encontrarse acreditadas las circunstancias en que se produjo el hecho, los daños denunciados y la responsabilidad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Aun cuando el hecho denunciado efectivamente se hubiera producido, no corresponde que esta Administración asuma algún tipo de responsabilidad por las consecuencias del mismo, motivo por el cual deberá rechazarse lo peticionado, ello así por cuanto de las constancias reunidas se desprende que en la fecha y en el lugar en que se denuncia la ocurrencia del hecho, la empresa Edesur S.A. realizó trabajos en la calzada de referencia, toda vez que contaba con permisos de apertura y de emergencias





## INFORMACIÓN JURÍDICA

### 2. ACTUALIDAD EN JURISPRUDENCIA

#### ★ FALLO DE ESPECIAL INTERÉS

***TSJ CABA, “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en/ Asociación Gremial Interdisciplinaria Hospital Moyano c/ GCBA s/ amparo - salud - otros”, sentencia del 24 de febrero de 2021.***

**Hechos del caso:** El GCBA contrató la construcción de una “Casa de Medio Camino” (CMC) dentro del predio del Hospital Moyano, con el fin de dar cumplimiento a una sentencia proveniente de la justicia en lo contencioso administrativo federal que condenó al GCBA a que realizara dicha construcción para cumplir con la ley nacional de salud mental. La asociación gremial actora promovió una demanda con el fin de suspender dicha construcción dentro del predio del mencionado nosocomio con fundamento en que esa ubicación estigmatizará, dificultará la resocialización y aislará a aquellos pacientes que intenten reinserirse violando, de ese modo, las leyes sobre salud mental N.º 448 y N.º 26.657. En primera instancia se reconoció la legitimación de la actora y la existencia de caso judicial y se ordenó cautelarmente suspender las obras previstas para la construcción de la CMC encomendada mediante la licitación pública N.º 1084/SIGAF/2016. La sentencia fue confirmada por la alzada, quien luego rechazó el recurso de inconstitucionalidad planteado por el GCBA con fundamento en que no se cuestionaba una sentencia definitiva ni se había acreditado un gravamen irreparable. El GCBA interpuso queja, que fue admitida por el TSJ, que resolvió hacer lugar a la queja y al recurso de inconstitucionalidad, revocar la sentencia cuestionada y rechazar la demanda.

#### AMPARO

##### Legitimación

Como señalé en “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: ‘Epszteyn, Eduardo Ezequiel y otros c/ GCBA y otros s/ amparo (art. 14 CCABA)’” (Expte. N.º 7632/10, sentencia del 30 de marzo de 2011), la condición de persona es un



atributo cuya invocación no basta para demostrar la existencia de un derecho directo, inmediato, concreto o sustancial -subjetivo o colectivo- que legitime para exigir ante los estrados judiciales la genérica regularidad de la marcha de los órganos que ejercen el poder público (punto 5 de mi voto, pasaje en el que, además, se citan CSJN Fallos 306:1125; 307:2384; 322:528 y 324:2048); y dado el reparto del poder propio del régimen federal adoptado, “... no hay motivos para sostener que el primer párrafo del artículo 14 de la CCBA consagró una legitimación irrestricta para instar la protección de todo el elenco de posibles derechos abarcados por el proceso de amparo allí regulado ...” (punto 10 de mi voto), sino que lo que acuerda el artículo 14 CCBA es la posibilidad de acudir al amparo a quien sufre la violación de un derecho que le asiste, no acuerda, a nuevo o nuevos beneficiarios, el derecho afectado, que bien puede ser de otra persona. En suma, el “acto u omisión de autoridades públicas o de particulares que en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional, los tratados internacionales, las leyes de la Nación, la presente Constitución, las leyes dictadas en su consecuencia y los tratados interjurisdiccionales en los que la Ciudad sea parte” da, a quien goza del derecho afectado, acceso a un procedimiento expedito. No es un supuesto de extensión del colectivo de legitimados -del voto del Juez Luis Lozano-.

La legitimación de la parte actora no puede ser asentada, *per se*, en la condición de Asociación gremial compuesta por trabajadores de la salud que desempeñan sus tareas en el Hospital Moyano. Ciertamente que menciona la presencia de uno de los derechos de incidencia colectiva a que se refiere el artículo 14 CCBA cuando acuerda legitimación expandida en supuestos que versen acerca de “... la protección (...) del trabajo ...”, pero no explica cómo impactaría la construcción de la CMC en su derecho a trabajar, ni, por otro lado, que ellos representen a la totalidad de los trabajadores del Hospital Moyano o que todos estos trabajadores tienen idéntica o suficientemente similar visión acerca de sus intereses -del voto del Juez Luis Lozano-.

La Cámara, al reconocer legitimación a la actora, no se hace cargo, mínimamente, de que los intereses de una asociación gremial y de los usuarios del servicio de salud mental son divergentes e inclusive podrían ser contradictorios, en cuyo supuesto admitir la representación ante la Justicia de los intereses de los unos por los otros, que en esto consiste admitir el ejercicio de los derechos de los unos por los otros, supondría un despojo de los usuarios, pues gozar de un derecho supone decidir si se lo ejerce o no. Los trabajadores, asociados sindicalmente o no, gozan también del derecho a la salud mental, pero, el invocado en estas actuaciones no es el derecho a su propia salud -del voto del Juez Luis Lozano-.

La AGIHM no se encuentra legitimada para ejercer una acción como la intentada ni en el carácter de i. habitante; ii. asociación gremial compuesta por trabajadores de la salud que desempeñan sus tareas en el Hospital Moyano; iii. asociación que, entre otras cosas, busca promocionar la salud; ni, por último, iv. en virtud del invocado derecho de participación -del voto del Juez Luis Lozano-.



El presupuesto de la legitimación no se verifica en el caso, ya que la AGIHM no logra demostrar -y ni siquiera intenta alegar- que la construcción de la CMC en el lugar proyectado ocasione un agravio directo a los derechos laborales de los trabajadores del hospital, ni que ponga en riesgo su seguridad o de alguna manera amenace su salud. En suma, la condición de asociación gremial orientada a la defensa de los profesionales y técnicos no puede otorgarle legitimación en esta causa -del voto de la Jueza Marcela De Langhe-.

El Estatuto encomienda a la asociación gremial la defensa del carácter público del sistema de salud, aspecto que incide directamente en el interés de los trabajadores puesto que determina el carácter de su empleador, e incluso la naturaleza jurídica de su vinculación laboral con aquél. Pero de esto no puede desprenderse, por la mera mención de la “promoción del derecho a la salud de la comunidad”, que la asociación gremial tenga capacidad jurídica para impugnar la idoneidad de cualquier tratamiento médico brindado a los pacientes. La referencia descontextualizada a la “promoción del derecho a la salud” no puede ser interpretada en forma aislada, sino que debe encontrar su sentido dentro de las normas que determinan la capacidad de la asociación gremial, en orden al cumplimiento de su objeto legalmente determinado -del voto de la Jueza Marcela De Langhe-.

La “promoción del derecho a la salud de la comunidad” no puede constituir un fin autónomo de la asociación gremial, desvinculado de la defensa de los intereses de los trabajadores, sino que conforma un fin indirecto, que se alcanzará en cuanto la defensa del interés de los trabajadores -directamente involucrado, por ejemplo, en el mantenimiento de un sistema público de salud financiado por el Estado, organizado en torno a los valores de igualdad y gratuidad y desvinculado de las reglas de mercado que regulan el acceso a las instituciones privadas de salud- incida en aquél -del voto de la Jueza Marcela De Langhe-.

La naturaleza de asociación gremial de la entidad actora, su finalidad legalmente establecida por la Ley N.º 23.551 y las disposiciones de su estatuto llevan a concluir que la AGIHM no cuenta con capacidad jurídica -y por lo tanto con legitimación- para arrogarse la defensa de los derechos de las pacientes internadas en el hospital Braulio Moyano, ni el derecho a la salud mental entendido como derecho de incidencia colectiva, en tanto no se encuentren directamente afectados en el caso los intereses de los trabajadores que ella representa -del voto de la Jueza Marcela De Langhe-.

De los términos del Estatuto de AGIHM y una interpretación integral y armónica del mismo, se desprende que la finalidad es la defensa del personal que en relación de dependencia labora en el Hospital, siendo una asociación de carácter gremial tendiente a la protección de los derechos de los trabajadores. Nada indica que represente a terceras personas, ni que se encuentre entre su objeto y finalidad la defensa de los derechos de las personas con enfermedades psíquicas, ni de los pacientes o expacientes del Hospital -del voto de la juez Inés M. Weinberg-.



Conferirle legitimación a quien no la detenta -con la gravedad que implica suspender una obra en curso producto de una licitación aprobada y en proceso- amerita un análisis estricto de la capacidad jurídica para sustentar la acción que intenta y las consecuencias de la misma -del voto de la juez Inés M. Weinberg-.

La acreditación de la legitimación procesal y del caso concreto, corresponde que sean analizados incluso *ex officio*, pues su ausencia o desaparición importa la de juzgar, y no puede ser suplida por la conformidad de las partes o su consentimiento por la sentencia (Fallos 311:2257) -del voto de la juez Inés M. Weinberg-.

Pese a que la AGIHM no acciona en representación de sujetos determinados, sino que lo hace esgrimiendo la tutela de derechos de un universo genérico de personas, trabajadores y pacientes del hospital, con sustento en el artículo 43, segundo párrafo, CN, y el artículo 14, segundo párrafo, CCABA, en cuanto regulan la protección judicial de derechos colectivos, no se ha afirmado, y menos argumentado, que en el caso se configuren derechos de incidencia colectiva, a los fines de justificar una legitimación extraordinaria que permita dar trámite a una pretensión como la de autos, a partir de aplicar la doctrina sentada por la CSJN en el caso “Halabi, Ernesto c/ P.E.N. - ley 25.873 - dto. 1563/04 s/ amparo ley 16.986”, sentencia del 24-02-2009 -Fallos: 332:111-. Ninguna línea contiene la demanda dirigida a demostrar que el derecho a la salud de los pacientes que la sustenta configure un derecho colectivo indivisible o uno sobre intereses individuales homogéneos, en los términos del mencionado precedente de la Corte. Esa comprobación era ineludible pues, tal como allí se afirmó, la regla general en materia de legitimación es que los derechos sobre bienes jurídicos individuales son ejercidos por su titular -del voto del juez Santiago Otamendi-.

Aun cuando por hipótesis se sostuviera que la naturaleza de los derechos invocados hubiera sido colectiva, en cualquiera de sus dos variantes, lo cierto es que el ordenamiento jurídico no habilita a la AGHIM para resguardar el derecho a la salud de las personas por fuera del marco de una relación laboral -del voto del juez Santiago Otamendi-.

## POLÍTICAS PÚBLICAS

Ninguna de las normas constitucionales, federales o locales invocadas en la sentencia recurrida establece un mandato o una prohibición vinculados con la localización de las casas de medio camino que pueda reputarse violado por el proyecto del Poder Ejecutivo. La discusión planteada por la actora respecto a la localización de la casa de medio camino atañe al ámbito de decisión que la Constitución otorga a la Administración al establecer que el Jefe de Gobierno “formula y dirige las políticas públicas y ejecuta las leyes” (artículo 104, inciso 2, CCABA) -del voto de la Jueza Marcela De Langhe-.



La administración pública cuenta con un ámbito lícito de actuación y decisión cuyos límites están establecidos por la Constitución Nacional, las leyes y normas federales, la Constitución de la Ciudad y las leyes sancionadas por la Legislatura. Dentro de este marco normativo el Poder Ejecutivo debe cumplir su misión de gobierno e implementar las políticas públicas para garantizar los derechos de las personas. En esta tarea debe adoptar un sinnúmero de decisiones entre distintas alternativas lícitas, ponderando los numerosos factores que determinan la actuación gubernamental -derechos involucrados en el problema público a resolver, universo de afectados, resultados previstos, disponibilidad de recursos, costo de las alternativas disponibles, opiniones de expertos y de actores políticos y sociales especializados en la temática, etc.-. Estas opciones lícitas hacen a la esencia de su actividad de gobierno, constituyen el contenido de los distintos programas que los partidos políticos y coaliciones someten a la decisión de los electores y cuyo cumplimiento es evaluado y juzgado por la ciudadanía a la hora de emitir el sufragio -del voto de la Jueza Marcela De Langhe-.

La misión del Poder Judicial consiste en mantener a la actividad de la administración dentro de su cauce legal, custodiando que ni las acciones del Poder Ejecutivo ni lo que éste deja de hacer configuren una violación a los derechos de las personas y se tornen, por lo tanto, ilegítimas -del voto de la Jueza Marcela De Langhe-.

El extraordinario poder encomendado a los magistrados para controlar todos los ámbitos de la actividad del gobierno electo debe ser ejercido con suma prudencia y mesura, y no puede constituirse en un artilugio para reemplazar una decisión lícita adoptada por el Poder Ejecutivo por el parecer distinto de un juez, aunque el magistrado crea lealmente que su decisión optimiza los resultados de la política pública. Nunca está de más recordar que nuestro régimen republicano busca limitar el poder de las distintas ramas que conforman el gobierno a través de un delicado entramado de controles recíprocos cuyo equilibrio y límites deben ser preservados, custodiando que ningún poder avasalle las facultades de los demás. Por ello, las discusiones respecto a los méritos de las diversas decisiones lícitas que puedan adoptarse sobre un determinado tema o esfera de actuación de la administración competen a los distintos actores políticos y sociales y debe desarrollarse en la arena de la discusión pública, no en los tribunales. Y el Poder Judicial debe ser cuidadoso en no avasallar esos límites ya que, por la naturaleza de los poderes que la Constitución les confiere, los magistrados no pueden imponer su parecer sobre la oportunidad, mérito o conveniencia de las distintas alternativas lícitas que puedan adoptarse, sino que deben ser los custodios de que la decisión que finalmente adopte la administración no menoscabe los derechos de ninguna persona o grupo de personas -del voto de la Jueza Marcela De Langhe-.

En esta causa no se ha logrado demostrar que la decisión del Poder Ejecutivo respecto a la localización proyectada de la casa de medio camino contravenga ninguna norma, ni que provoque un daño al derecho a la salud mental de las pacientes del Hospital



Moyano; por el contrario, ha quedado demostrado que la existencia de una casa de medio camino destinada a la desinstitutionalización progresiva de las mujeres que hayan permanecido en el ámbito hospitalario por un lapso considerable constituye un avance sustancial en materia de atención de la salud mental en el marco de la normativa vigente; las características de su localización competen a la administración y, en tanto no se demuestre la ilicitud de la decisión adoptada, su revisión o sustitución no son competencia del Poder Judicial -del voto de la Jueza Marcela De Langhe-.

## RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

### Equiparación a sentencia definitiva. Legitimación

Las objeciones dirigidas a cuestionar la legitimación de la parte actora, en la medida en que vienen a denunciar la intervención del Poder Judicial fuera de lo previsto por el artículo 106 CCBA y la división de poderes (artículo 1 CCBA), muestran que corresponde equiparar la decisión cuestionada a una definitiva, y que la cuestión propuesta habilita la jurisdicción de este Tribunal (cf. artículo 113.3 CCBA y 27 Ley N.º 402) -del voto del Juez Luis Lozano-.

La sentencia contra la que se dirige el recurso de inconstitucionalidad fue dictada por el superior tribunal de la causa y confirma el otorgamiento de una medida cautelar -lo cual en principio obsta a que sea considerada definitiva-. Sin embargo, el recurrente demuestra que el pronunciamiento que impugna le provoca un agravio irreparable y por lo tanto debe ser equiparado a definitivo, ya que el mantenimiento de la suspensión de una obra pública decidido a pedido de quien no tiene aptitud para instar el proceso acarrearía una ilegítima interferencia del poder judicial con las atribuciones que la Constitución local otorga a la administración. En consecuencia el recurso directo es admisible -del voto de la Jueza Marcela De Langhe-.

Si bien se cuestiona la procedencia de una medida cautelar -lo cual no reviste el carácter de sentencia definitiva- el GCBA logra acreditar que la resolución atacada le provoca un gravamen de imposible reparación ulterior (conf. doctrina de Fallos: 325:1961; 327: 3749; 327:5850; 328:925, 331:293, entre otros). En el supuesto en análisis, continuar con una medida que ha sido peticionada por quien no se encuentra legitimado para hacerlo ocasiona la interferencia del poder judicial con las atribuciones que la Constitución local otorga a la administración. Esto conlleva a considerar que el recurso es admisible -del voto de la juez Inés M. Weinberg-.

Si bien la sentencia de la Cámara que se recurre a través del recurso de inconstitucionalidad no es la decisión definitiva a que refiere el artículo 26 de la Ley N.º 402, pues confirmó el pronunciamiento de primera instancia que hizo parcialmente lugar a la medida



cautelar solicitada por la accionante, debe ser equiparada a una de esa especie. Ello así, dado que se encuentra adecuadamente controvertida la efectiva configuración de un requisito intrínseco de admisibilidad de la pretensión esgrimida en la demanda -la legitimación de la actora-, que dio origen a la sentencia que concedió la tutela cautelar bajo examen -del voto del juez Santiago Otamendi-.

Los argumentos desarrollados por la Cámara para rechazar el recurso de inconstitucionalidad no fueron -en modo alguno- refutados por el quejoso. El GCBA no explica en qué consistiría el perjuicio irreparable que la decisión recurrida le provoca. En efecto, la lectura de la presentación directa permite advertir que los dichos del GCBA (que exhiben generalidad) no superan el nivel de una mera discrepancia, no fueron acompañados de una exposición seria que los justifiquen o respalden y no constituyen -por las razones señaladas- una crítica suficiente en los términos que exige el artículo 32 de la Ley N.º 402, motivo por el cual corresponde rechazar la queja que interpusiera, oportunamente, el GCBA -del voto en disidencia de la jueza Alicia Ruiz-.



**Nota a fallo:** “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en/ Asociación Gremial Interdisciplinaria Hospital Moyano c/ GCBA s/ amparo - salud - otros”, sentencia del 24 de febrero de 2021.

**Romina Dellatorre**

Abogada. Egresada de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Ingresó a la Procuración General en el año 2007 con programa de pasantías de la UBA. Desarrolló su carrera profesional en la Dirección de Asuntos Especiales. Ingresó al Plantel de Abogados permanente mediante concurso público. Actualmente se desempeña en la Dirección General de Asuntos Institucionales y Patrimoniales.

## **I. “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en/ Asociación Gremial Interdisciplinaria Hospital Moyano c/ GCBA s/ amparo - salud - otros”**

Luego de reiteradas decisiones adversas en Primera Instancia y en la Cámara CAyT, en lo que hace a los planteos efectuados por el GCBA respecto de la falta de legitimación colectiva, la inexistencia de causa judicial y los lineamientos para asimilar a definitiva la resolución sobre una medida cautelar, hemos finalmente llegado al Tribunal Superior de Justicia con el presente caso, el cual habiendo resultado favorable, contiene importantes argumentos que resulta interesante analizar.

Para entender los fundamentos en la decisión del Tribunal Superior de Justicia, vamos en principio a detallar los hechos más relevantes de la causa esgrimidos al promover la acción que pueden sintetizarse de la siguiente manera:



La Asociación Gremial Interdisciplinaria del Hospital Moyano (en adelante AGIHM), deduce acción de amparo contra el GCBA, a fin de que se ordene: la suspensión de la externación de trescientas (300) pacientes del Hospital Neuropsiquiátrico Braulio Moyano y de cualquier otra paciente, hasta tanto se presente un informe detallado sobre cada una de ellas; la suspensión de las obras destinadas a crear una "Casa de Medio Camino" dentro de las instalaciones del Hospital Moyano y las obras de adecuación para el denominado "polo de neurociencias"; la elaboración de un plan integral que contemple todo el espacio físico disponible en el Hospital Moyano y el correcto funcionamiento de todas sus dependencias; y la realización de un censo, investigación y seguimiento referido a las 726 pacientes que fueron externadas entre los años 2003-2016, a fin de determinar la adopción de medidas terapéuticas, sociales y legales. La medida cautelar requerida es con los mismos alcances que el objeto de autos.

Intervino en Primera Instancia la Sra. Juez Alejandra Petrella, quien primeramente limitó el objeto de las presentes actuaciones exclusivamente a los planteos efectuados por la actora con relación a las obras destinadas a la construcción de la "Casa de Medio Camino" dentro de las instalaciones del Hospital Moyano y lo concerniente al censo de las pacientes externadas entre los años 2003 y 2016, atento que los restantes planteos ya eran objeto de ejecución de sentencia homologatoria del acuerdo arribado en la causa "Acuña".

Por sentencia de fecha 7 de abril de 2018 la Sra. Juez de grado resolvió hacer lugar parcialmente a la medida cautelar solicitada y, en consecuencia, ordenar al GCABA suspender las obras previstas para la construcción de la casa de medio camino encomendada mediante la licitación pública N° 1084/SIGAF/2016.

Este Órgano de la Constitución apela dicha resolución, cuya defensa se sintetiza en que:

La actora carece de legitimación activa toda vez que no tiene facultades para representar a las pacientes del nosocomio (destinatarias principales, pero no exclusivas, de la Casa de Medio Camino), ni su pretensión guarda relación directa con los derechos laborales de los trabajadores cuya protección invoca. En efecto, con relación a la pretendida defensa del derecho de los profesionales del hospital a desempeñar su trabajo en condiciones dignas de labor, no se advierte la existencia de un "caso o controversia".

El acto por medio del cual se dispuso la construcción de la Casa de Medio Camino se encuentra debidamente motivado en preceptos constitucionales, tratados internacionales vigentes; las Leyes N° 26.657 y N° 448. Asimismo, importa el cumplimiento de la sentencia dictada por el fuero federal en los autos "Scaturro".

El lugar donde se construya el mentado dispositivo es una decisión discrecional de la administración pues no existe norma alguna que prohíba su edificación en las inmediaciones o en forma contigua al predio del hospital monovalente de salud mental.



Así las cosas, la Sala I del fuero, con fecha 26 de abril de 2018, resuelve rechazar el recurso de apelación y confirmar la sentencia de grado.

Para así decidir, la Alzada, así como la sentencia de grado, otorgó legitimación activa a la Asociación Gremial Interdisciplinaria del Hospital Moyano, sosteniendo entre otras cosas que la protección constitucional del derecho a la salud resulta operativa y que puede conceptuarse como derechos colectivos cualquier interés (individual o social) siempre que su afectación plural resulte relevante, según los derechos comprometidos y las circunstancias del caso, desde el punto de vista institucional, social o económico.

Los argumentos de la Alzada radican en que *"la actora reclama en defensa, por un lado, del derecho a la salud -en especial, de la salud mental de los usuarios de dicho servicio-; y, por el otro, del derecho al trabajo de sus agremiados ..."*.

*"... la legitimación de la parte actora reposa en la legitimación amplia que abarca a las personas jurídicas defensoras de derechos o intereses colectivos cuando el objeto de protección por el que reclaman es un derecho de incidencia colectiva como ocurre con el derecho a la salud"*.

Contra la infundada decisión de la Cámara el GCBA interpone Recurso de Inconstitucionalidad, cuyos agravios, que en su mayoría han sido receptados por el Superior Tribunal, se pueden resumir en: a) la incorrecta admisión de la legitimación activa de la Asociación gremial, en cuanto esta no es la destinataria de la casa medio camino y no tiene facultades para representar a quienes sí lo son, es decir las pacientes del nosocomio y porque no es cierto que los profesionales que integran la Asociación vayan a prestar servicios en dicho dispositivo; b) no se advierte en autos la existencia de un caso o controversia, sea por la falta de legitimación activa de la actora, sea por la inexistencia de relación directa entre el objeto de la Asociación y el daño que invoca; c) la admisión de la legitimación activa conlleva a la admisión de una demanda que solo pretende el control de legalidad de los actos de gobierno; d) que la actora menciona que se encuentra inscripta en los términos del artículo 23 de la Ley Nacional N° 23.551, conforme al cual puede petitionar y representar los intereses individuales de sus afiliados y representar los intereses colectivos, cuando no hubiere en la misma actividad o categoría asociación con personería gremial, todo lo cual le impediría actuar en tutela de los derechos invocados en autos; e) la extralimitación de la competencia judicial, resultando en un exceso de jurisdicción y violación del principio de división de poderes, en la medida en que el lugar donde se construya la casa medio camino es una decisión discrecional de la administración, al no existir norma alguna que prohíba su edificación en las inmediaciones o en el predio del hospital monovalente de salud mental, y f) la resolución que se ataca obliga al Gobierno de la Ciudad a incumplir una sentencia firme, importando una contradicción jurisdiccional.

## II. El fallo anotado

Luego de fallos adversos en Primera Instancia y en la Cámara CAyT, llegamos al Tribunal



Superior de Justicia alegando que la medida cautelar de suspensión de la obra nos causaba un agravio de imposible reparación ulterior hemos demostrado su equiparación a sentencia definitiva, al sostener que de no resolverse lo atinente a la legitimación de la parte actora, podría tramitarse todo el juicio con una parte no legitimada provocando un dispendio inútil y antieconómico de la actividad jurisdiccional. En esta línea, la decisión judicial atacada si bien no constituye una sentencia definitiva, resulta equiparable a tal por el perjuicio irreparable que le genera a la Administración Pública continuar sometida a una actuación jurisdiccional invasiva que desborda la competencia asignada al Poder Judicial por el ordenamiento jurídico vigente.

Asimismo, se ha evidenciado la concurrencia de un caso constitucional en torno a la ausencia de los requisitos para tener por configurado un caso, causa o controversia en los términos del artículo 106 de la Constitución de la Ciudad.

En efecto, la sentencia que reconoce legitimación a la actora, lesiona directa e irremediablemente la garantía del debido proceso adjetivo y su derecho de defensa, como así también, implica una flagrante violación al principio de división de poderes, en tanto invade esferas propias de competencias constitucionales asignadas a los poderes legislativo y ejecutivo.

El fallo contiene importantes argumentos sobre tres ejes principales, que son la falta de legitimación colectiva, la inexistencia de causa judicial y los elementos para considerar definitiva la resolución sobre una medida cautelar, los cuales intentaremos resumir en el siguiente análisis.

#### **a. La Falta de Legitimación Colectiva**

El Superior Tribunal delimita la legitimación procesal de la Asociación Gremial, para intervenir:

La Jueza Inés M. Weinberg comienza por referir el concepto liminar,

*“Para ser considerado “parte” en un proceso judicial, el interesado debe demostrar además que tiene un “interés especial” en la causa; esto es, que persigue la determinación de un derecho debatido en “concreto”, porque el resultado de lo que se decida le afectará en forma “directa” o “sustancial”, en otros términos, que cuenta con un “interés jurídico suficiente” para estar en juicio (Fallos 306:1125; 308:2147; 310:606; 331:2287). La carencia de legitimación se configura cuando alguien que se presenta como parte no resulta ser el titular de la relación jurídica sustancial de su pretensión (Fallos 321:551; 322:385; 326:1211). En tal sentido, se ha dicho que “la existencia de legitimación es presupuesto de la configuración del caso judicial”, y que para ello, la parte debe acreditar una afectación “suficientemente directa”, “inmediata”, “especial”, “sustancial” o de “suficiente concreción e inmediatez” -en los términos del cimero Tribunal- respecto de los derechos que invoca conculcados, incluso en el marco de acciones meramente declarativas (Fallos 326:1007 y sus citas entre otros) y aún frente a los recientes cambios normativos y juris-*



*prudenciales operados en materia de legitimación procesal ampliada derivados de la reforma constitucional de 1994 (Fallos 333:1212 entre otros).*

Asimismo, el Dr. Lozano califica de infundada la manera de resolver el proceso por parte del tribunal de instancia, y de la Alzada:

*"3. A fin de analizar el planteo relatado, cabe señalar que, según entendieron los jueces de mérito, y no ha sido controvertido, la demanda fue promovida con el fin de suspender la realización de la CMC dentro del predio en el que se encuentra ubicado el Hospital Moyano cuyo resultado, se invoca, estigmatizará, dificultará la resocialización y aislará a aquellos pacientes que intenten reinsertarse violando, de ese modo, las leyes sobre salud mental N° 448 y N° 26.657 (cf. fs. 51).*

*4. Dicho lo anterior, por las razones que desarrollé al pronunciarme in re **"GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: 'Epszteyn, Eduardo Ezequiel y otros c/ GCBA y otros s/ amparo (art. 14 CCABA)'" (Expte. N° 7632/10, sentencia del 30 de marzo de 2011), a las que me remito, la decisión que entendió que los actores (empleados del Hospital Moyano que forman parte de la Asociación Gremial Interdisciplinaria del Hospital Moyano) se encontrarían legitimados, sobre la sola base de que el artículo 14 CCBA admite la legitimación de "todo habitante", para instar un amparo, cuando se encuentren involucrados derechos de incidencia colectiva, no se sostiene.***

*4.1. Como señalé en "Epszteyn", citado, "la condición de persona" es un atributo cuya invocación "no basta" para demostrar la existencia de un derecho directo, inmediato, concreto o sustancial -subjetivo o colectivo- que legitime "para exigir ante los estrados judiciales la genérica regularidad de la marcha de los órganos que ejercen el poder público" (punto 5 de mi voto, pasaje en el que, además, se citan CSJN Fallos 306:1125; 307:2384; 322:528 y 324:2048); y dado el reparto del poder propio del régimen federal adoptado, "...no hay motivos para sostener que el primer párrafo del artículo 14 3 de la CCBA consagró una legitimación irrestricta para instar la protección de todo el elenco de posibles derechos abarcados por el proceso de amparo allí regulado ..." (punto 10 de mi voto), "sino que lo que acuerda el artículo 14 CCBA es la posibilidad de acudir al amparo a quien sufre la violación de un derecho que le asiste, "no acuerda, a nuevo o nuevos beneficiarios, el derecho afectado, que bien puede ser de otra persona. En suma, el "acto u omisión de autoridades públicas o de particulares que en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional, los tratados internacionales, las leyes de la Nación, la presente Constitución, las leyes dictadas en su consecuencia y los tratados interjurisdiccionales en los que la Ciudad sea parte" da, a quien goza del derecho afectado, acceso a un procedimiento expedito. "No es un supuesto de extensión del colectivo de legitimados".*

El Tribunal Superior de Justicia concluyó que:

\* AGIHM no se encuentra legitimada para ejercer una acción como la intentada ni en el carácter de i. habitante; ii. asociación gremial compuesta por trabajadores de la salud que desempeñan sus tareas en el Hospital Moyano; iii. asociación que, entre otras cosas, busca promocionar la salud; ni, por último, iv. en virtud del invocado derecho de participación;

\* la accionante es una asociación gremial, regida por la Ley N° 23.551, que representa a los profesionales y técnicos de la salud en sus diversas profesiones y especialidades, que ejerzan sus funciones en el Hospital Neuropsiquiátrico Braulio Moyano, cualquiera sea la forma de relación laboral con el GCBA, para la defensa de sus intereses legales, gremiales y sociales (cfr. artículo 1 del estatuto).

## **b. Es imprescindible la existencia de un "caso":**

Resulta relevante el voto de la Dra Marcela De Langhe en este punto:

*"El extraordinario poder encomendado a los magistrados para controlar todos los ámbitos de la actividad del gobierno electo debe ser ejercido con suma prudencia y mesura, y no puede constituirse en un artilugio para reemplazar una decisión lícita adoptada por el Poder Ejecutivo por el parecer distinto de un juez, aunque el magistrado crea lealmente que su decisión optimiza los resultados de la política pública. Nunca está de más recordar que nuestro régimen republicano busca limitar el poder de las distintas ramas que conforman el gobierno a través de un delicado entramado de controles recíprocos cuyo equilibrio y límites deben ser preservados, custodiando que ningún poder avasalle las facultades de los demás. Por ello, "las discusiones respecto a los méritos de las diversas decisiones lícitas que puedan adoptarse sobre un determinado tema o esfera de actuación de la administración competen a los distintos actores políticos y sociales y debe desarrollarse en la arena de la discusión pública, no en los tribunales". Y el Poder Judicial debe ser cuidadoso en no avasallar esos límites ya que, por la naturaleza de los poderes que la Constitución les confiere, los magistrados no pueden imponer su parecer sobre la oportunidad, mérito o conveniencia de las distintas alternativas lícitas que puedan adoptarse, sino que deben ser los custodios de que la decisión que finalmente adopte la administración no menoscabe los derechos de ninguna persona o grupo de personas".*

Del presente fallo se desprenden conceptos claros, y precisos:

\* Para que determinada pretensión procesal configure un genuino caso o causa judicial es menester que exista un derecho concretamente afectado en cabeza de quien acciona.

\* Para su procedencia el amparo exige la existencia de una conducta activa u omisiva manifiestamente arbitraria e ilegal:

\* El proceso debe orientarse a proteger un derecho tutelado por el ordenamiento jurídico-





co que se encuentre concretamente afectado y no a receptar la disconformidad del actor con determinadas política llevadas a cabo por el Estado.

\* La afectación concreta y actual de un derecho y la ilegitimidad de la conducta estatal, es decir un incumplimiento de su parte, deben ser acreditados por quien acciona.

### **c. Resolución sobre medida cautelar equiparable a definitiva**

El Tribunal Superior ha dicho, en numerosas oportunidades, que los pronunciamientos que acuerdan o deniegan medidas cautelares, incluso los dictados en procesos de amparo, no constituyen la sentencia definitiva prevista en la Ley N° 402, aunque pueden eventualmente ser equiparados a ella cuando esté en juego un gravamen de imposible reparación ulterior.

Por este motivo, corresponde a quien recurre una decisión que no es definitiva la carga de invocar y probar las circunstancias que permitan equipararla a tal, para que se justifique la intervención del Tribunal Superior en este estado del proceso (Expediente N° 2570-03 "Covimet SA", 17-12-03, Expediente N° 1516-02 "Agencia Marítima Silversea S. A.", 10/07-02 y Expediente N° 1215-01 "Clínica Fleming", 19-12-01, entre otros).

En el fallo que nos ocupa el Tribunal Superior delimita las cuestiones para intervenir.

*\*La Dra. Marcela De Langhe “el recurrente demuestra que el pronunciamiento que impugna le provoca un agravio irreparable y por lo tanto debe ser equiparado a definitivo, ya que el mantenimiento de la suspensión de una obra pública decidido a pedido de quien no tiene aptitud para instar el proceso acarrearía una ilegítima interferencia del poder judicial con las atribuciones que la Constitución local otorga a la administración”.*

*\*“Ello así, dado que se encuentra adecuadamente controvertida la efectiva configuración de un requisito intrínseco de admisibilidad de la pretensión esgrimida en la demanda, que dio origen a la sentencia que concedió la tutela cautelar bajo examen. A su vez, en autos quedó configurada una cuestión constitucional vinculada con la afectación del derecho de defensa de la parte demandada 14 (artículos 13.3, CCABA y 18, CN) y de las previsiones contenidas en los artículos 1, 14 y 106 de la CCABA” (voto juez Santiago Otamendi).*

*\*“Las objeciones dirigidas a cuestionar la legitimación de la parte actora, en la medida en que vienen a denunciar la intervención del Poder Judicial fuera de lo previsto por el artículo 106 CCBA y la división de poderes (art. 1 CCBA), muestran que corresponde equiparar la decisión cuestionada a una definitiva, y que la cuestión propuesta habilita la jurisdicción de este Tribunal (cf. artículo 113.3 CCBA y 27 Ley N° 402)” (voto del juez Luis Francisco Lozano)*

Para finalizar podemos concluir que los fundamentos de la mayoría en esta sentencia,

que receptan en buena medida los planteos formulados por este Órgano de la Constitución en la queja que lo motivara, nos llenan de satisfacción atento significar un gran avance en lo que hace al afianzamiento de la autonomía consagrada en el artículo 129 de la Constitución Nacional, la división republicana de poderes de gobierno y la no utilización de remedios de excepción como la vía de amparo para el cuestionamiento de asuntos que son estrictamente de política pública.

[Descargar Fallo Completo](#)

## ★ FALLO DE ESPECIAL INTERÉS

***TSJ CABA, “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en Sánchez María Isabel y otros contra GCBA sobre otros procesos incidentales - amparo (art. 14 CCABA)”, sentencia del 24 de febrero de 2021.***

**Hechos del caso:** El magistrado de grado dispuso que el GCBA abone a los coactores una suma mensual de (diez mil pesos) \$10.000 para cada uno de ellos, a partir del mes de mayo de 2020 y hasta tanto perduren las medidas de aislamiento social preventivo obligatorio y la consecuente imposibilidad de ejercer las tareas de elaboración y ventas de artesanías en la feria artesanal de la calle Perú. (...) De igual modo, también resolvió que el GCBA deberá abonar la misma suma a aquellos integrantes del colectivo actor que eventualmente se presenten en autos invocando una situación de emergencia que justifique el otorgamiento de la asistencia extraordinaria cautelar acordada. La decisión fue confirmada por la mayoría de la Sala I, que igualmente denegó el recurso de inconstitucionalidad planteado por el GCBA por dos razones: a) no dirigirse contra una sentencia definitiva; y b) no articularse una cuestión constitucional. Contra la inadmisión del recurso, el GCBA presentó la queja en la que solicitó además que se le otorgue a la queja el carácter suspensivo, a los fines de evitar eventuales nulidades. A su vez, en el proceso de amparo se ha dictado ya la sentencia de fondo que está a consideración de la Cámara de Apelaciones que no prevería una condena a la entrega de sumas de dinero a los actores. El TSJ resolvió otorgar efecto suspensivo a la queja planteada, disponiendo que hasta tanto el Tribunal resuelva el recurso de queja se suspenda la ejecución de la medida cautelar ordenada por el juez de primera instancia.

## QUEJA POR DENEGACIÓN DEL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

Efecto suspensivo

La complejidad de la cuestión que tramita en el proceso de amparo en el que se ha dictado ya la sentencia de fondo que está a consideración de la Cámara de Apelaciones que no prevería una condena a la entrega de sumas de dinero a los actores; y la denuncia fundada de irreparabilidad de los agravios que efectúa el GCBA por la sustitución judicial de las vías administrativas de ayuda económica previstas en la legislación local por las que pretorianamente se dispusieron en el proceso, son razones suficientes para dar efecto suspensivo a la interposición del recurso de queja sobre la sentencia cautelar objeto de este incidente -del voto de los jueces Santiago Otamendi, Marcela De Langhe e Inés M. Weinberg-.

El efecto suspensivo del recurso de hecho tiene carácter excepcional en la LPTSJ. A fin de que sea concedido, la parte debe demostrar que su recurso de inconstitucionalidad fue mal denegado, en cuyo caso el efecto suspensivo es natural consecuencia de la aplicación de la ley (art. 32) o bien mostrar que la medida solicitada es indispensable para preservar los efectos de la sentencia que pudiera emitir este Tribunal, de prosperar sus planteos. En el caso, la recurrente muestra la presencia de los dos supuestos -del voto del juez Luis Lozano-.

Como regla, la interposición de una queja por recurso de inconstitucionalidad denegado no suspende el curso del proceso. Excepcionalmente este Tribunal puede, mediante resolución expresa, suspenderlo antes de pronunciarse sobre la admisibilidad de la queja (artículo 32, Ley N.º 402) -del voto de la jueza Alicia Ruiz-.

El hecho de que: 1) en el proceso de amparo se ha dictado ya la sentencia de fondo que está a consideración de la Cámara de Apelaciones; 2) que tal decisión no prevería una condena a la entrega de sumas de dinero a los actores y; 3) la fundada irreparabilidad de los agravios que efectúa el GCBA respecto del pago de ayudas económicas no previstas en la legislación local como las que se dispusieron en el proceso, son razones suficientes para dar efecto suspensivo a la interposición del recurso de queja sobre la sentencia cautelar objeto de este incidente en tanto el GCBA ha demostrado que la medida solicitada es indispensable para preservar los efectos de la sentencia que pudiera emitir este Tribunal, de prosperar sus planteos -del voto de la jueza Alicia Ruiz-.



**Nota a fallo:** TSJ CABA, “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en Sánchez María Isabel y otros contra GCBA sobre otros procesos incidentales -amparo (art. 14 CCABA)”

**Roque Matías Di Biase**

Abogado de la Dirección de Juicios Especiales y Patrimoniales dependiente de la Dirección General de Asuntos Institucionales y Patrimoniales de la Procuración General de la Ciudad, a cargo de la defensa de los intereses del Gobierno de la Ciudad en el expediente de referencia.



**El Tribunal Superior de Justicia otorgó efecto suspensivo a una queja por denegatoria de recurso de inconstitucionalidad, interpuesta por la Procuración General contra la sentencia que confirmó una medida cautelar innovativa, ordenando la suspensión de su ejecución.**

Las líneas que a continuación se vierten explican la defensa de la representación letrada de la Dirección de Juicios Especiales y Patrimoniales de la Procuración General en los autos **“Sánchez, María Isabel y otros c/ GCBA s/ Amparo” (Expte. 43.301/0)**, que tramitan ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 2, Secretaría N° 4. Ello, ante el reciente fallo del Tribunal Superior de Justicia.

En este proceso, los actores dicen pertenecer al “colectivo de artesanos” que desarrolla su actividad de venta ambulante de artesanías sobre la calle Perú al 100 de esta Ciudad. Iniciaron en el mes de diciembre de 2010 el incidente de medida cautelar previo a la promoción de la acción principal, caratulado **“Sánchez, María Isabel y otros c/ GCBA s/ Medida Cautelar” (Expte. 43.301/2)**, donde se dictó una manda consistente en ordenar al Gobierno de la Ciudad que asigne a cada uno de ellos un puesto en alguna de las ferias artesanales establecidas existentes, o a establecerse, en los términos y condiciones de la Ordenanza N° 46.065, convalidando el asentamiento de la calle Perú.

Recién el 3 de abril de 2019 se dictó sentencia definitiva en la causa, luego de 9 años de comenzado y a pesar de los diversos pedidos de la Procuración General en tal sentido. El Juez Gallardo admitió la pretensión y ordenó al Gobierno de la Ciudad *“que regularice el funcionamiento de la feria artesanal que se desarrolla en la calle Perú desde el número 1 al 135, entre la calle Rivadavia y la calle Alsina y, en consecuencia, otorgue los permisos pertinentes”*. Hizo saber a las partes que hasta tanto se encuentre firme su decisión, *“subsistirá plenamente la vigencia de la medida cautelar”*.

La Procuración General recurrió el fallo sosteniendo que *“... bajo la apariencia de un ‘caso’, en realidad sólo se pretende que se decida en forma casuística e inorgánicamente acerca de la oportunidad, mérito y conveniencia de una determinada regulación legal, en reemplazo de la necesaria intervención de los poderes políticos”* (cfr. *“GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: ‘Esquivel Pizarro Lademir de la Cruz c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA, Expte. N° 6162/08, sentencia del 05/03/09, (voto de los jueces Conde y Casás).*

Pero la Sala I de la Cámara de Apelaciones del Fuero confirmó la sentencia, con el voto en disidencia de la Jueza Dra. Mariana Díaz, magistrada que receptó los agravios vertidos por el Gobierno de la Ciudad, en tanto señaló en su voto:

*“... el uso de la vía pública que reclaman los actores a fin de comercializar sus artesanías y manualidades es una actividad que -en principio- se encuentra prohibida, aunque la*

*administración se encuentra facultada para conceder permisos de uso para el ejercicio de dicha tarea, en emplazamientos previamente determinados por el poder legislativo, cuando los peticionantes cumplan los requisitos prefijados para su trámite.*

*En efecto, tanto a través de la Ordenanza N° 46075, como de la Ley N° 4121, el poder legislativo local, en uso de sus facultades constitucionales, fijó las bases para el ejercicio de la actividad de venta de artesanías y manualidades en el espacio público de la Ciudad y determinó los lugares de emplazamiento de las ferias. Luego, de tales normas surge que para desarrollar las mencionadas actividades, los interesados deben contar con un permiso otorgado a su favor respecto de uno de los emplazamientos comprendidos en aquellas, cuyo otorgamiento constituye una atribución que, tanto del texto constitucional como de las leyes que reglamentan la actividad, se desprende que atañe al poder ejecutivo local ...”.*

Ante este pronunciamiento dictado el 4 de marzo de 2020, se interpuso recurso de inconstitucionalidad, cuya resolución se vio interrumpida por la suspensión de plazos dispuesta por el Consejo de la Magistratura del Fuero con motivo de las restricciones sanitarias adoptadas por la pandemia del COVID 19.

Pues bien, encontrándose entonces recurrida la sentencia de fondo que admitió la acción de amparo, el Juez de Primera Instancia por vía incidental e inaudita parte, concedió una nueva medida cautelar, esta vez consistente en el otorgamiento de un subsidio a cuatro de los coactores que habían accionado para que se les permitiese desarrollar su actividad de artesanos feriantes, *“a partir del mes de mayo de 2020 y hasta tanto perduren las medidas de aislamiento social preventivo obligatorio y la consecuente imposibilidad de ejercer la tareas de elaboración y ventas de artesanías en la feria artesanal de la calle Perú”.*

Se ordenó asimismo que se abone la misma suma a aquéllos integrantes del colectivo actor que eventualmente se presenten en autos invocando una situación de emergencia que justifique el otorgamiento de la asistencia extraordinaria cautelar.

Como consecuencia de las restricciones sanitarias impuestas, la feria detuvo su actividad el 19 de marzo de 2020.

La Procuración General recusó la competencia del magistrado en este incidente, promovido lógicamente con un objeto distinto al de la acción inicial, cuya sentencia no se encontraba firme. La Sala I denegó esta petición.

A su turno, recurrió la medida cautelar innovativa, que fue confirmada por la Sala I el 19 de agosto de 2020, nuevamente con el voto en disidencia de la Jueza, Dra. Mariana Díaz.



Se interpuso recurso de inconstitucionalidad, cuya denegatoria decidida el 2 de octubre motivó la presentación, ante el Tribunal Superior de Justicia, de un recurso de queja por denegatoria del recurso de inconstitucionalidad. Expresamente se solicitó la concesión con efecto suspensivo. Volveremos sobre ello.

Mientras tanto, el Tribunal de Primera Instancia amplió la medida cautelar innovativa dispuesta por vía incidental, ordenando la ayuda económica en relación a otros diecinueve miembros del colectivo actor. Ello, sin tener en cuenta los informes aportados por la Procuración General relativos a los programas de asistencia empleados por el Ministerio de Ambiente y Espacio Público de la Ciudad ante la situación de crisis a causa de la pandemia del coronavirus y las consecuentes restricciones.

Interpuestos los pertinentes recursos, la Sala I confirmó la decisión.

Se avanzó así con la ejecución forzada de la medida, disponiéndose la traba de embargo sobre los fondos que el Gobierno posee en el Banco Ciudad, por la suma de doscientos treinta mil pesos mensuales.

Asimismo, el Tribunal denegó en varias oportunidades el pedido de levantamiento de las medidas que formuló esta parte, por ejemplo, el día 7 de noviembre de 2020, ante la reapertura de las ferias de artesanos y manualistas de la Ciudad.

No obstante, en el recurso de queja interpuesto ante el Superior Tribunal, se agravió la dirección letrada de esta Procuración General calificando de incongruente el decisorio, en tanto su contenido y disposiciones no se hallaban vinculados con el objeto de los autos principales, en los cuales no se condenó a la Ciudad a dar sumas de dinero.

Insistió que se trató de una decisión extemporánea -el expediente principal se encontraba en la Cámara de Apelaciones- y desprovista de todo fundamento legal.

Es decir, por vía incidental, el magistrado de grado dio trámite y ordenó una medida cautelar respecto de una petición que, más allá de la relación que podría observarse con la acción principal debido a la actividad que desarrollan los incidentistas (arg. conf. art. 158 y concordantes del CCAyT), en definitiva ha mutado en forma extemporánea el objeto de las presentes actuaciones, afectando, el principio de congruencia.

El Gobierno se agravió en relación a la creación judicial un privilegio no previsto por la ley, en el entendimiento de que si quienes resultan ser los actores de este incidente se encuentran en situación de vulnerabilidad con motivo de las circunstancias excepcionales de público y notorio en relación al COVID-19, debieron acudir ante los organismos correspondientes con el fin de realizar los trámites pertinentes para ser incorporados en los distintos programas de asistencia, implementados tanto por el Estado Nacional como por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.





Y solo en caso de no obtener la asistencia prevista en la ley y en las distintas disposiciones afines, entonces, los actores podrían analizar iniciar un nuevo proceso, distinto al presente. Pero nada de ello ocurrió.

La justicia pasó por alto que el derecho hasta el momento reconocido en la sentencia de primera instancia (que no se encuentra firme) es a desarrollar la actividad de feria, lo que no puede transformarse en un subsidio por un monto fijo, sin estudio de cada caso particular.

Se señaló que corresponde a la Administración y al ejercicio de su poder de policía evaluar la admisibilidad y pertinencia del otorgamiento tanto de un permiso para una feria como de un subsidio.

Sin embargo, el Tribunal de Primera Instancia decidió una medida que tiene carácter de definitiva en tanto autosatisfactiva y llevó adelante la ejecución forzada de la misma, vedando al GCBA la posibilidad de recuperar los montos abonados en caso que sus defensas recursivas sean receptadas, tanto por la Excma. Cámara de Apelaciones del Fuero o bien por el Tribunal Superior de Justicia, como finalmente ocurrió.

En efecto, el 24 de febrero de 2021 el Tribunal Superior de Justicia, en la QTS 18410/2012-12, caratulada "GCBA s/ QUEJA POR RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD DENEGADO en SANCHEZ MARIA ISABEL Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE OTROS PROCESOS INCIDENTALES - AMPARO (ART. 14 CCABA)", decidió otorgar efecto suspensivo a la queja interpuesta por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires contra la resolución de la Sala I que denegó el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, dispuso que hasta tanto resuelva el recurso de queja se suspenda la ejecución de la medida cautelar ordenada por el juez de primera instancia el 29 de mayo de 2020.

Para así decidir, entendieron los Jueces que en el proceso ya se había dictado sentencia definitiva, a consideración de la Cámara de Apelaciones; que tal decisión no prevería una condena a la entrega de sumas de dinero a los actores y que la fundada irreparabilidad de los agravios efectuados por el GCBA respecto del pago de ayudas económicas no previstas en la legislación local como las que se dispusieron en el proceso, son razones suficientes para dar efecto suspensivo a la interposición del recurso de queja sobre la sentencia cautelar objeto de este incidente, *"en tanto el GCBA ha demostrado que la medida solicitada es indispensable para preservar los efectos de la sentencia que pudiera emitir este Tribunal, de prosperar sus planteos"*.

De esta manera, el Tribunal Superior hizo una excepción a la reconocida regla consistente en que la interposición de una queja por recurso de inconstitucionalidad denegado no suspende el curso del proceso, máxime, tratándose de una medida cautelar.

El Gobierno le solicitó que en forma excepcional, mediante resolución expresa,



suspenda la ejecución de la medida recurrida antes de pronunciarse sobre la admisibilidad de la queja (art. 32, Ley N° 402).

Así lo hizo, considerando que la dirección letrada de la Procuración General brindó fundamentos suficientes para apartarse de la reiterada jurisprudencia según la cual la falta de acreditación de razones que permitan hacer excepción a dicha regla conduce al rechazo del pedido (cf. este Tribunal *in re*: “Correo Oficial de la República Argentina S.A. s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: ‘Correo Oficial de la República Argentina SA s/ inf. falta de habilitación y otros’”, Expte. N° 4808/06, resolución del 4/10/2006, e “Hipódromo Argentino de Palermo SA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en ‘Hipódromo Argentino de Palermo SA s/ inf. art. 9.1.1, obstrucción de inspección -apelación-’”, Expte. N° 5881/08, resolución del 4/6/2008, y sus citas, entre otros).

Si bien no se trata de una solución definitiva, constituye un importante precedente para la defensa de los intereses de la Ciudad en este tipo de procesos, toda vez que se concedió con efecto suspensivo una queja por denegatoria de recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra una medida cautelar en una acción de amparo, suspendiendo su ejecución forzada.

En los diversos escritos y postulaciones defensivas y recursivas presentadas por la Procuración General, fueron explicados y acreditados los distintos programas de ayuda diseñados y puestos en práctica con el fin brindar asistencia a ciudadanos en situación de vulnerabilidad, que se vieron impedidos de ejercer sus derechos con motivo de las restricciones sanitarias vigentes a causa de la pandemia del coronavirus. Este extremo fue advertido por el Superior Tribunal, que deberá expedirse en torno al fondo de la cuestión debatida en autos, tanto en el proceso principal como en el comentado incidente.

---

Descargar **Fallo Completo**



---

## COMPETENCIA ORIGINARIA DE LA CORTE SUPREMA

***CSJN, “Romero, Hugo Fernando c/ Misiones, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, sentencia del 25 de febrero de 2021.***

Uno de los supuestos en que procede la competencia originaria de la Corte si es parte



una provincia -según el artículo 117 de la Constitución Nacional- es cuando la acción entablada se funda directa y exclusivamente en prescripciones constitucionales de carácter nacional, en leyes del Congreso o en tratados con las naciones extranjeras, de tal suerte que la cuestión federal sea la predominante en la causa (Fallos: 322:1470; 323:2380 y 3279), de modo que no se planteen también cuestiones de indole local que traigan aparejada la necesidad de hacer mérito de éstas, pues tal extremo importaría un obstáculo insalvable a la competencia en examen (Fallos: 314:620) -del dictamen de la Procuración Fiscal al que la CSJN remite-.

Toda vez que la actora solicita que se declare la inconstitucionalidad de una norma local que regula el procedimiento de acusación de funcionarios ante el jurado de enjuiciamiento previsto en el artículo 158 de la Constitución provincial, por ser violatoria de diversos preceptos de la Constitución Nacional y de tratados internacionales con jerarquía constitucional, la cuestión planteada exige revisar disposiciones normativas dictadas por autoridades de la provincia demandada en ejercicio de las facultades reservadas por los artículos 121 y 122 de la Constitución Nacional, lo cual implicaría una injustificada intromisión del Máximo Tribunal en las potestades propias del gobierno local (conf. Fallos: 339:1033) -del dictamen de la Procuración Fiscal al que la CSJN remite-.

Si para resolver el pleito se requiere examinar normas y actos provinciales, interpretándolos en su espíritu y en los efectos que la soberanía local ha querido darles, la causa no es del resorte de la Corte (Fallos: 322:1387, 1514 y 3572; 323:3859; 326:1591, entre muchos otros) -del dictamen de la Procuración Fiscal al que la CSJN remite-.

Conforme al diseño de la Constitución Nacional, es facultad no delegada por las provincias al Gobierno Nacional la de organizar su administración de justicia (conf. Fallos: 326:2397; 327:4994 y 330:479, entre otros) -del dictamen de la Procuración Fiscal al que la CSJN remite-.

La incompetencia de la CSJN en instancia originaria en esta causa no se altera por el hecho de que en la demanda se invoque el respeto de cláusulas constitucionales y de derechos reconocidos en tratados internacionales incorporados a la Ley Fundamental, pues su nuda violación proveniente de autoridades de provincia no sujeta, por si sola, las causas que de ella surjan al fuero federal, que sólo tendrá competencia cuando aquéllas sean lesionadas por o contra una autoridad nacional (Fallos: 316:1777; 321:2751; 322:190, 1514 y 3572; 323:872; 325:887) o cuando medien razones vinculadas a la tutela y el resguardo de las competencias que la Constitución confiere al Gobierno Federal (Fallos: 311:919; 316:1777 y 2906), situaciones que no se presentan en autos -del dictamen de la Procuración Fiscal al que la CSJN remite-.

El respeto del sistema federal y de las autonomías provinciales exige que se reserve a los jueces locales el conocimiento y decisión de las causas que versan sobre aspectos propios de su derecho público, sin perjuicio de que las cuestiones federales que también puedan comprender esos pleitos sean susceptibles de adecuada tutela por la vía del



recurso previsto en el artículo 14 de la Ley N.º 48 (Fallos: 332: 669; 339: 1033; 341: 605) -del dictamen de la Procuración Fiscal al que la CSJN remite-.

No obsta a la improcedencia de la instancia originaria en esta causa la circunstancia de que el actor tenga distinta vecindad con la provincia demandada, toda vez que el fuero federal por las personas cede frente a las causas regidas por el derecho público local, ya que de otra forma se violaría la preeminencia de las autonomías provinciales (v. doctrina de Fallos: 326:3481) -del dictamen de la Procuración Fiscal al que la CSJN remite-.

Dado que el artículo 117 de la Constitución Nacional establece de modo taxativo los casos en que la Corte ejercerá su competencia originaria y exclusiva, la cual por su raigambre, no es susceptible de extenderse a otros casos no previstos (Fallos: 314:94; 318:1837; 322:1514; 323:1854; 325:3070), opino que este proceso -en el que el actor cuestiona una ley provincial que impide denunciar a una magistrada local ante el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados local por no ser ciudadano provincial- resulta ajeno a la competencia originaria de la Corte -del dictamen de la Procuración Fiscal al que la CSJN remite-.

**CSJN, “Saavedra, Silvia Graciela y otro c/ Administración Nacional de Parques Nacionales Estado Nacional y otros s/ amparo ambiental”, sentencia del 25 de febrero de 2021.**

Según surge de la información proporcionada, la alegada contaminación proveniente del pozo E-3, cuyos efluentes desaguan en el arroyo Yuto, importaría el compromiso de un recurso interjurisdiccional, ya que este último es afluente del Río San Francisco, atravesando en un tramo al Parque Nacional Calilegua e impactando finalmente en la Cuenca hidrográfica del Río Bermejo que abarca las provincias de Chaco, Formosa, Jujuy y Salta. En este punto se debe poner de resalto que el artículo 3º de la Ley N.º 25.688 -del Régimen de Gestión Ambiental de Aguas- establece que las cuencas hídricas son una “... unidad ambiental de gestión de recurso” y se consideran indivisibles (Fallos: 331:1243), configurando un supuesto de competencia originaria *ratione materiae*.

Resulta suficiente para concluir también en la competencia originaria de esta Corte constatar que, una repartición autárquica del Estado Nacional -la Administración de Parques Nacionales- y un estado provincial -la Provincia de Jujuy- son parte en el pleito (Fallos: 312:389, entre otros). En tales circunstancias, es aplicable la jurisprudencia de esta Corte según la cual sobre la base del derecho de la Nación -o una entidad nacional- al fuero federal y el de la Provincia a la jurisdicción originaria del Tribunal (artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional), una solución que satisfaga esas prerrogativas jurisdiccionales conduce a declarar la competencia de la Corte Suprema.

El proceso corresponde a la jurisdicción federal tanto *ratione personae* como *ratione materiae* si se encuentra demandado el Estado Nacional y, según surge de los términos de la demanda, los procesos contaminantes afectan fuertemente un recurso en los términos del artículo 7 de la Ley N.º 25.675. (Fallos: 327:3880).



## COSA JUZGADA

### **CSJN, “Farías Bouvier, Néstor c/ Aerolíneas Argentinas S.A. y otro s/ ordinario”, sentencia del 11 de febrero de 2021.**

Este Tribunal ha resuelto en reiteradas oportunidades que la cosa juzgada configura uno de los pilares sobre los que se asienta la seguridad jurídica y un valor de primer orden que no puede ser desconocido con invocación de argumentos insustanciales y con la pretensión de suplir omisiones, pues ataca las bases mismas del sistema procesal y afecta la garantía del debido proceso, cuyo respeto es uno de los pilares del imperio del derecho (Fallos: 306:2173, entre otros).

## DERECHO AMBIENTAL

### Medida cautelar

### **CSJN, “Saavedra, Silvia Graciela y otro c/ Administración Nacional de Parques Nacionales Estado Nacional y otros s/ amparo ambiental”, sentencia del 25 de febrero de 2021.**

La apariencia de buen derecho (*fumus bonis iuris*) y el peligro en la demora (*periculum in mora*), la necesidad de prevenir y de hacer lugar a la cautelar para impedir la producción de un daño ambiental de incidencia colectiva (artículo 27 de la Ley 25.675 General del Ambiente) o como en el caso, que continúe o se agrave la degradación del ambiente (artículos 1710 y 1711, del Código Civil y Comercial), está dada no sólo en la alegación de los hechos -de por sí elocuentes de la gravedad de la situación- sino también por la prueba aportada a requerimiento de esta Corte en esta etapa introductoria del proceso, que acredita en grado de suficiente verosimilitud que se estaría contaminando el arroyo Yuto de la Provincia de Jujuy, por causa del derrame en el pozo petrolero Ca.e3 -ubicado en las proximidades del Parque Calilegua-, que se encuentra en estado de abandono desde 1970.

Resulta verosímil la afirmación acerca del desarrollo de una actividad manifiestamente ilegal en el Parque Nacional Calilegua - consistente en la producción petrolera - por haber vencido, en apariencia, el plazo de la concesión a fines del 2017 y porque la misma vulnera de manera patente, expresas prohibiciones contenidas en los términos del artículo 41 de la Constitución Nacional y de las Leyes N.º 22.351 (Ley de Parques Nacionales), N.º 17.319 (Ley de Hidrocarburos), N.º 26.331 (Bosques Nativos) y N.º 25.675 (Ley General del Ambiente) y del Decreto N.º 2148-90 que regula las Reservas Naturales Estrictas.



En orden a la efectividad de la protección del ambiente, el artículo 240 en nuestra legislación civil y comercial, establece como límite al ejercicio de los derechos individuales, la preservación del funcionamiento y la sustentabilidad de los ecosistemas, de la flora, la fauna, la biodiversidad, el agua, los valores culturales, el paisaje, entre otros, según los criterios previstos en la ley especial.

Habría afectación del Parque Nacional Calilegua, entre otras razones, por la deficiente infraestructura para el desarrollo de la explotación petrolera en dicha área, puesta de manifiesto por ejemplo, en la presencia de caminos y picadas -que interfieren el escurrimiento natural de las aguas y generan inestabilidad de las laderas, con el consecuente proceso erosivo del suelo-, baterías, conducciones, y piletas de petróleo o residuos petrolíferos -algunas de las cuales tienen más de 40 años de antigüedad, con bajo mantenimiento- y locaciones de pozos que según informa APN, serían 12 activos sobre 32 pozos petrolíferos surgentes, 4 en estudio, y 16 inactivos, todo lo cual debe cesar provisoriamente como actividad generadora de daño ambiental colectivo (artículo 30 *in fine*, Ley N.º 25.675), con carácter urgente, mediante la adopción de resoluciones que conduzcan a este efecto, y disponer la suspensión de la actividad en cuestión, hasta que se resuelva la causa en definitiva.

Es convicción de esta Corte, que resulta manifiestamente verosímil: a) que habría una afectación severa o contaminación por derrame de un pozo petrolero abandonado, de un recurso ambiental o ecológico de naturaleza interjurisdiccional, del bien colectivo ambiental, identificado como una cuenca hídrica, compuesta en su conjunto y unidad ecosistémica, por el Arroyo Yuto, afluente del Río San Francisco, que desagua en la Cuenca del Río Bermejo; b) que habría efectiva degradación ambiental o afectación, de un área natural especialmente protegida, categorizada legalmente como Reserva Natural Estricta, Parque Nacional Calilegua, en la Provincia de Jujuy, cuya conservación es prioritaria, no sólo en interés de las generaciones presentes, sino también en defensa de las generaciones futuras. En ese sentido, es doctrina de la Corte (Fallos: 340:1695), que se debe considerar el interés de las generaciones futuras, cuyo derecho a gozar del ambiente está protegido por el derecho vigente.

La solución del caso requiere la adopción de medidas referidas a la cuenca en general y no limitadas a las jurisdicciones territoriales. Ello es así porque los conflictos ambientales no coinciden con las divisiones políticas o jurisdiccionales (Fallos: 340:1695).

Se ve configurado el peligro en la demora, ya que de la información aportada surge que la actividad, si bien ha ido disminuyendo, importaría una continua degradación que solo desaparecerá con el cierre definitivo de la explotación y si bien es cierto que existe legislación provincial que lo exige, a la fecha no parecería contar con un plan de trabajo con identificación de pasivos ambientales, plazos ciertos de implementación y costos de la actividad.



No puede desconocerse que en asuntos concernientes a la tutela del daño ambiental, las reglas procesales deben ser interpretadas con un criterio amplio que, sin trascender el límite de su propia lógica, ponga el acento en su carácter meramente instrumental de medio a fin, que en esos casos se presenta una revalorización de las atribuciones del tribunal al contar con poderes que exceden la tradicional versión del juez espectador (Fallos: 329:3493; 339:201).

### Principio *in dubio pro natura*. Principio *in dubio pro aqua*

#### **CSJN, “Saavedra, Silvia Graciela y otro c/ Administración Nacional de Parques Nacionales Estado Nacional y otros s/ amparo ambiental”, sentencia del 25 de febrero de 2021.**

Al tratarse de la protección de un Parque Nacional considerada Reserva de Biosfera y parte integrante de una cuenca hídrica, se debe considerar en el dictado de una medida de esta naturaleza, la aplicación del principio *in dubio pro natura* que establece que “en caso de duda, todos los procesos ante tribunales, órganos administrativos y otros tomadores de decisión deberán ser resueltos de manera tal que favorezcan la protección y conservación del medio ambiente, dando preferencia a las alternativas menos perjudiciales. No se emprenderán acciones cuando sus potenciales efectos adversos sean desproporcionados o excesivos en relación con los beneficios de los mismos” (Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza -UICN-, Congreso Mundial de Derecho Ambiental de la UICN, reunido en la Ciudad de Río de Janeiro en abril de 2016).

Conjuntamente con el principio *In Dubio Pro Aqua*, consistente con el principio *In Dubio Pro Natura*, que en caso de incerteza, establece que las controversias ambientales y de agua deberán ser resueltas en los tribunales, y las leyes de aplicación interpretadas del modo más favorable a la protección y preservación de los recursos de agua y ecosistemas conexos (UICN. Octavo Foro Mundial del Agua. Brasilia Declaration of Judges on Water Justice. Brasilia, 21 de marzo de 2018).

Tanto para el caso del pozo Caimancito E-3, como para la explotación llevada a cabo dentro del Parque Nacional, las consideraciones acerca del cese definitivo de la actividad deben ser consistentes con los principios *in dubio pro natura* e *in dubio pro aqua*.

### Principio precautorio

#### **CSJN, “Saavedra, Silvia Graciela y otro c/ Administración Nacional de Parques Nacionales Estado Nacional y otros s/ amparo ambiental”, sentencia del 25 de febrero de 2021.**

Esta Corte, en un reciente pronunciamiento de relevancia en la especialidad (Fallos: 340:1695), dijo que esta calificación del caso exige, por lo tanto, una consideración de



intereses que exceden el conflicto bilateral para tener una visión policéntrica, ya que son numerosos los derechos afectados. Por esa razón, la solución tampoco puede limitarse a resolver el pasado, sino, y fundamentalmente, a promover una medida enfocada en la sustentabilidad futura, para lo cual se exige una decisión que prevea las consecuencias que de ella se derivan.

Conforme la doctrina del precedente de Fallos: 340:1695, se puede sostener de manera más amplia que la regulación jurídica en casos que involucran a los recursos naturales, recursos ambientales o los sistemas ecológicos, como los denomina la Ley General del Ambiente N.º 25.675 (artículos 2º, incisos a, d, e, enunciación de los principios de solidaridad y cooperación, y en el artículo 7º) -bienes colectivos ambientales, objeto de los derechos ambientales de incidencia colectiva- se ha basado en un modelo antropocéntrico. Esta visión ha cambiado sustancialmente en los últimos años. El paradigma jurídico que ordena la regulación de estos bienes colectivos ambientales, es ecocéntrico o sistémico, y no tiene en cuenta solamente los intereses privados o estatales, sino los del mismo sistema, como bien lo establece la Ley General del Ambiente (Fallos: 340:1695). El ambiente no es para la Constitución Nacional un objeto destinado al exclusivo servicio del hombre, apropiable en función de sus necesidades y de la tecnología disponible, tal como aquello que responde a la voluntad de un sujeto que es su propietario (Fallos: 340:1695).

La Constitución Nacional en su afán de proteger el ambiente, permite afirmar la existencia de deberes positivos (Fallos: 340:1695), entre los cuales se destaca el deber de preservarlo. En el derecho infra-constitucional se desarrollan estos deberes en la Ley General del Ambiente y en el Código Civil y Comercial de la Nación de modo coherente, tanto en el ámbito público como privado (Fallos: 340:1695).

La Ley N.º 25.675 General del Ambiente, establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable (artículo 1º).

La tutela del ambiente importa el cumplimiento de los deberes que cada uno de los ciudadanos tienen respecto del cuidado de los ríos, de la diversidad de la flora y la fauna, de los suelos colindantes, de la atmósfera. Estos deberes son el correlato que esos mismos ciudadanos tienen a disfrutar de un ambiente sano, para sí y para las generaciones futuras (Fallos: 329:2316).

Debe aplicarse, de manera prioritaria, el principio de prevención (artículo 4º, Ley N.º 25.675 General del Ambiente) y en la duda técnica el principio precautorio (Fallos: 337:1361, considerando 12, *in fine*), que dan fuerza y justifican la anticipación de la prestación jurisdiccional, mediante la cautelar de cesación y suspensión de la actividad petrolera, en el Parque Nacional Calilegua y en el pozo Ca.e3, que se ordena por esta Corte.

El derecho ambiental, dentro del cual se inscribe -como es del caso- la necesaria



defensa de los Parques Nacionales y de las Reservas Estrictas, frente a actividades prohibidas, tiene en nuestro sistema legal, jerarquía y tutela constitucional (artículo 41 Constitución Nacional). La Constitución Nacional tutela al ambiente de modo claro y contundente y esta Corte Suprema ha desarrollado esa cláusula de un modo que permite admitir la existencia de un componente ambiental del estado de derecho (Fallos: 339:515). Esto se ve reforzado en la idea de que a la luz del principio precautorio, cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del ambiente -artículo 4º, Ley N.º 25.675-. Más aun cuando, como en el caso, estamos en presencia de una reserva de biodiversidad, cuya protección está directamente vinculada con la explotación que hace el hombre de estos recursos y la necesidad de protección ante la pérdida irreparable y definitiva de estos.

## DERECHOS FUNDAMENTALES

### Pandemia. Centros de aislamiento preventivo

***CSJN, “Petcoff Naidenoff, Luis s/ incidente de inhibitoria”, sentencia del 25 de febrero de 2021.***

La libertad física, cuyo alto valor se funda en reiterados pasajes de la Constitución Nacional (Preámbulo, artículos 14, 15 y 18; artículo 7º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículos VIII y XXV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; artículos 9º y 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; artículos 9º y 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; artículo 15 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; y artículo 10 de la Convención sobre los Derechos del Niño, entre otros), opera como un derecho basal, presupuesto para el ejercicio de otros derechos constitucionales, para cuya regulación el constituyente ha requerido el cumplimiento de exigencias específicas, aplicables incluso en emergencia.

Las libertades civiles pueden estar sujetas a restricciones y a regulaciones, pero estas deben ser razonables en relación a su objeto y adoptadas en interés de la comunidad, pues no sería constitucionalmente válido si a través de disposiciones arbitrarias se pudiera subvertir la noción de esas libertades.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos el 9 de abril de 2020 emitió una Declaración titulada “COVID-19 y Derechos Humanos: Los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de Derechos Humanos y respetando las obligaciones internacionales”, a fin de instar a que la adopción y la implementación de medidas, dentro de

la estrategia y esfuerzos que los Estados Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos están realizando para abordar y contener esta situación que concierne a la vida y salud pública, se efectúe en el marco del Estado de Derecho, con el pleno respeto a los instrumentos interamericanos de protección de los derechos humanos y los estándares desarrollados en la jurisprudencia de ese tribunal. Entre las consideraciones particulares incluidas en dicha declaración, cabe destacar, por su atinencia al caso y en tanto esta Corte la comparte, que: "Todas aquellas medidas que los Estados adopten para hacer frente a esta pandemia y puedan afectar o restringir el goce y ejercicio de derechos humanos deben ser limitadas temporalmente, legales, ajustadas a los objetivos definidos conforme a criterios científicos, razonables, estrictamente necesarias y proporcionales, y acordes con los demás requisitos desarrollados en el derecho interamericano de los derechos humanos".

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos estableció con posterioridad las "Directrices Interamericanas sobre los Derechos Humanos de las personas con COVID-19", cuyo apartado 14 establece que "[e]n el caso de que se requiera realizar un período de aislamiento físico o cuarentena para las personas con COVID-19, las personas tienen el derecho a ser informadas sobre la naturaleza, necesidad y condiciones donde se la realizaría, incluyendo a sus familiares. Cuando los Estados habiliten ambientes destinados a este objeto deberán velar por que sean adecuados con acceso a instalaciones sanitarias" (resolución 4/2020 de la citada Comisión).

El Comité de Derechos del Niño, en su declaración del 8 de abril de 2020, ha advertido sobre el grave efecto físico, emocional y psicológico de la pandemia COVID-19 en los niños y ha formulado un llamado a los Estados para proteger sus derechos, incluyendo en su pedido el liberar a los niños de todas las formas de detención o encierro, siempre que sea posible, y proporcionar a los niños que no pueden ser liberados de los medios para mantener un contacto regular con sus familias (punto 8).

Aun ante el escenario de emergencia que se verifica en el marco del COVID-19, conforme ha señalado este Tribunal, las medidas que se adopten para hacer frente a la pandemia y conlleven la regulación de derechos fundamentales deben ser limitadas temporalmente, legales, ajustadas a los objetivos definidos conforme a criterios científicos, razonables, estrictamente necesarias y proporcionales (cfr. Fallos: 343:930 y 1704). Con arreglo a lo expresado, cabe afirmar que la restricción a la libertad corporal debe satisfacer exigencias de razonabilidad.

Dada la trascendencia de las cuestiones involucradas, en forma excepcional y con carácter previo a dirimir el conflicto de competencia planteado, esta Corte, en su condición de custodio último de las garantías constitucionales, estima que es prioritario requerir información actualizada sobre la situación denunciada en relación a los centros de aislamiento preventivos de la Provincia de Formosa y encomendar a las autoridades públicas correspondientes que, lleven a cabo las gestiones necesarias para que -en el contexto de la emergencia decla-



rada por la propagación del virus COVID-19-, sean respetados y protegidos los estándares constitucionales y convencionales concernientes a los derechos humanos.

No existe óbice para que esta Corte, antes de resolver la competencia del caso -una vez que se emita el correspondiente dictamen fiscal necesario en los términos del artículo 2º, inciso f, de la Ley N.º 27.148-, adopte las medidas imprescindibles que resulten idóneas para asegurar la vigencia de los principios constitucionales y de las obligaciones internacionales asumidas por la República Argentina, en tanto la decisión a que arriba el Tribunal se inscribe en las atribuciones contempladas en el artículo 36, inciso 4º, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (cfr. causa FCB 6364/2020 "Sociedad Rural de Río Cuarto y otros c/ Provincia de San Luis - Poder Ejecutivo s/ amparo ley 16.986", resolución del 10 de septiembre de 2020).

Se resuelve exhortar al gobierno de la Provincia de Formosa sobre la necesidad de llevar a cabo el control y prevención de la propagación del virus COVID-19 con arreglo a los estándares constitucionales y convencionales concernientes a los derechos humanos, así como también acerca del deber impostergable que pesa sobre los tribunales de justicia de todo el país, en el marco de sus respectivas competencias, de brindar efectivo amparo a las personas cuyos derechos se ven amenazados o han sido ya vulnerados.

## INSPECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA

### Intervención procesal

***CSJN, "Asociación Civil Inter Artis Argentina - SAGAI y otro c/ I.G.J. 7480576/1880189 s/ recurso directo a cámara", sentencia del 25 de febrero de 2021.***

El traslado a la Inspección General de Justicia que exige el artículo 17 de la Ley N.º 22.315 que, al regular el procedimiento para recurrir las resoluciones de la IGJ, en lo pertinente dispone: "Las actuaciones se elevarán a la Cámara respectiva dentro de los CINCO (5) días de interpuesto el recurso, y ésta dará traslado por otros CINCO (5) días a la Inspección General de Justicia o al Ministerio de Justicia de la Nación", debe realizarse aun cuando el citado organismo no hubiere dictado de oficio la resolución cuestionada. Ello, tomando en cuenta que la ley no distingue respecto a si el órgano emisor del acto actúa o no de oficio, distinción que en forma infundada pretende introducir la sentencia recurrida para justificar la omisión del traslado mencionado -del dictamen del Procurador Fiscal al que la CSJN remite-.



## LEGITIMACIÓN

Facultad de intervención de los organismos públicos en los procesos en los que se declara la nulidad de sus actos

**CSJN, “Asociación Civil Inter Artís Argentina – SAGAI y otro c/ I.G.J. 7480576/1880189 s/ recurso directo a cámara”, sentencia del 25 de febrero de 2021.**

Es doctrina del Máximo Tribunal que corresponde reconocer a los organismos de la administración pública la facultad de intervenir en las instancias judiciales de apelación en defensa de la legalidad de sus actos (Fallos: 324:2962 y 3940, entre otros). También la Corte ha resuelto que la repartición cuya decisión fue impugnada, debe ser anoticiada tanto del pronunciamiento dictado en consecuencia cuanto del recurso extraordinario interpuesto contra este último” (Fallos: 330:2192, “Petrolíferos Fiscales Gas S.A.”, por remisión al dictamen de la Procuración General de la Nación, y Fallos: 324:2962, “Laboratorio Bagó S.A.”) -del dictamen del Procurador Fiscal al que la CSJN remite-.

Se han vulnerado en este caso aspectos que atañen al orden público -omisión de dar intervención al organismo público cuyo acto fue declarado nulo- y, por lo tanto, el defecto señalado constituye un vicio que debe provocar la nulidad de todo lo actuado ante el *a quo* (cfr. doctrina del caso FMP 081013653/2011/CS001, “Castañeiras, Claudia Elena c/ Universidad Nacional de Mar Del Plata s/ Recurso Directo Ley de Educación Superior Ley 24.521”, sentencia del 11/04/2017, y sus citas). Ello por cuanto en autos se patentizó una grave violación a la garantía constitucional del debido proceso y de defensa en juicio, contemplados en el artículo 18 de la Constitución Nacional, respecto del órgano emisor de la resolución que se cuestiona, que no ha podido expedirse respecto del recurso directo interpuesto, tal como era su derecho conforme a lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley N.º 22.315 -del dictamen del Procurador Fiscal al que la CSJN remite-.

## PREVISIÓN SOCIAL

**CSJN, “Lencina, Ramona Magdalena y otros c/ Policía Federal Argentina s/ Personal Militar y Civil de las FFAA y de Seg.”, sentencia del 4 de febrero de 2021.**

En el contexto de la previsión social, las normas deben ser tratadas otorgando prevalencia a los fines tuitivos que procuran y requieren de la máxima prudencia, toda vez que la inteligencia que se les asigna puede llevar a la pérdida de un derecho o su retaceo (arg. doct. Fallos: 330:2093).

Desde la óptica de la prevalencia de los fines tuitivos de la previsión social, una lectura que compatibilice ambas disposiciones con la finalidad asistencial y protectoria que las





inspira, lleva a prescindir del tiempo mínimo de servicio previsto por el art. 7° de la Ley N.º 21.965 a fin de reconocer a los deudos del agente cesanteado el derecho a gozar la pensión global mínima a la que se refiere el artículo 113 de la Ley N.º 21.965. De lo contrario, bajo una mirada formalista se convalidaría una desprotección de derechos de carácter alimentario provenientes de un sistema destinado a asegurar a los individuos contra contingencias sociales vinculadas a la vejez, invalidez y fallecimiento, desatendiendo las normas constitucionales que garantizan el derecho de acceso a los beneficios previsionales (arg. doct. Fallos: 340:840, disidencia de los jueces Maqueda y Rosatti).

## RECURSO EXTRAORDINARIO FEDERAL

### Defensa en juicio y debido proceso

**CSJN, “Asociación Civil Inter Artis Argentina - SAGAI y otro c/ I.G.J. 7480576/1880189 s/ recurso directo a cámara”, sentencia del 25 de febrero de 2021.**

El recurso federal deducido fue incorrectamente denegado por el *a quo*, toda vez que se denuncia la afectación de la garantía de defensa en juicio y del debido proceso (artículo 18 de la Constitución Nacional) -la IGJ cuestionó la sentencia que declaró la nulidad de una resolución emitida por ella sin haberle corrido traslado de la demanda ni haber tenido intervención previa en el proceso-. En este sentido, cabe considerar que se encuentra habilitada la intervención de la Corte cuando resulta necesario adecuar la actuación de la alzada cuando se configura un supuesto de transgresión a los principios fundamentales inherentes a la mejor y más correcta administración de justicia (Fallos: 323:3314, “Chiarieri”, entre otros) -del dictamen del Procurador Fiscal al que la CSJN remite-.

### Cosa juzgada

**CSJN, “Farías Bouvier, Néstor c/ Aerolíneas Argentinas S.A. y otro s/ ordinario”, sentencia del 11 de febrero de 2021.**

Los agravios del apelante suscitan cuestión federal para su consideración por la vía intentada, pues si bien lo atinente a la existencia o inexistencia de cosa juzgada es, en principio, una cuestión de hecho y derecho procesal extraña a la vía del artículo 14 de la Ley N.º 48, tal regla debe dejarse de lado cuando la solución del *a quo* importa un apartamiento palmario de lo decidido con anterioridad con autoridad de cosa juzgada; circunstancia que acontece en el caso a examen.

**CSJN, “Montiel, Víctor Salvador c/ Colialco S.A. y otros s/ accidente - acción civil”, sentencia del 11 de febrero de 2021.**



Si bien los agravios expuestos remiten al tratamiento de cuestiones de hecho y de derecho común y procesal, los señalamientos respecto de lo resuelto por vía de aclaratoria de la sentencia dictada por el *a quo* en exceso de los límites de la simple corrección de algún concepto oscuro o del hecho de suplir alguna omisión cuando la cámara ya había perdido su jurisdicción, suscita cuestión federal bastante para su consideración en la instancia extraordinaria cuando, como en el presente, se produjo una alteración sustancial de la decisión definitiva dictada en la causa (Fallos: 331:499).



## INFORMACIÓN JURÍDICA

### 3. ACTUALIDAD EN NORMATIVA

**16 DE FEBRERO - 15 DE MARZO DE 2021**

---

#### **GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

##### **Poder Ejecutivo**

##### **Decretos**

**Decreto N.º 60-2021 (B.O.C.B.A. N.º 6060 del 17-02-2021)**

Reglamentación de la Ley N.º 6246.

Firmado: 12-02-2021.

**Decreto N.º 69-2021 (B.O.C.B.A. N.º 6067 del 26-02-2021)**

Aprueba el texto ordenado del Código Fiscal.

Firmado: 24-02-2021.

**DNU N.º 4-2021 (B.O.C.B.A. N.º 6068 del 1-03-2021)**

Modifica el artículo 2 del DNU N.º 1-2020.

Firmado: 26-02-2021.

**Decreto N.º 74-2021 (B.O.C.B.A. N.º 6069 del 2-03-2021)**

Reglamentación de la Ley N.º 2095 y sus modificatorias.

Firmado: 26-02-2021.

**DNU N.º 5-2021 (B.O.C.B.A. N.º 6073 del 8-03-2021)**

Prorroga hasta el 31-03-2021 la emergencia sanitaria declarada por DNU N.º 1-2020 y sus modificatorios.

Firmado: 5-03-2021.

---

#### **ESTADO NACIONAL**

##### **Poder Legislativo**

##### **Leyes**

**Ley N.º 27.6212 (B.O. del 3-03-2021)**



Ley de Fortalecimiento de la Sostenibilidad de la Deuda Pública.  
Sanc.: 11-02-2021.  
Prom.: 2-03-2021.

## **Poder Ejecutivo**

### **Decretos**

#### **DECNU N.º 125-2021 (B.O. del 28-02-2021)**

Distanciamiento social preventivo y obligatorio.  
Firmado: 27-02-2021.

#### **DECNU N.º 168-2021 (B.O. del 13-03-2021)**

Prorroga el DECNU N.º 125-2021 hasta el 9-04-2021 y modifica el artículo 4 del mencionado decreto de necesidad y urgencia.  
Firmado: 12-03-2021.



## INFORMACIÓN JURÍDICA INTERNACIONAL

### 4. JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL: Fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Derecho a la vida y a la integridad personal. Derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial. Obligación estatal de respetar los derechos de las personas y de investigar las eventuales vulneraciones.



Corte Interamericana  
de Derechos Humanos  
Inter American Court of Human Rights

---

Caso “Olivares Muñoz y otros vs. Venezuela”, sentencia del 10 de noviembre de 2020. (Fondo, Reparaciones y Costas)

---

*La Corte Interamericana<sup>1</sup> emitió un resumen oficial de la sentencia citada, que se reproduce a continuación.*

El 10 de noviembre de 2020 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante también “la Corte” o “el Tribunal”) dictó Sentencia mediante la cual declaró internacionalmente responsable a la República Bolivariana de Venezuela (en adelante “el Estado” o “Venezuela”) por la violación al derecho a la vida de siete personas privadas de libertad fallecidas y al derecho a la integridad personal de otras 27 que resultaron lesionadas como consecuencia de un operativo llevado a cabo el 10 de noviembre de 2003 en el Internado Judicial de Ciudad Bolívar, conocido como cárcel de Vista Hermosa, ubicado en Ciudad Bolívar, Estado Bolívar, por parte de miembros de la Guardia Nacional Bolivariana (en adelante “la Guardia Nacional”). El Tribunal declaró, a su vez, la violación a los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial de las víctimas lesionados y de los familiares de las víctimas fallecidas, así como al derecho a la integridad personal de estos últimos.

La Corte determinó que las muertes y lesiones se produjeron como consecuencia del empleo de la fuerza excesiva y desproporcionada por parte de los agentes estatales. Asimismo, concluyó que, en la investigación efectuada, el Estado faltó a la debida diligencia y que los hechos, desde la fecha de su consumación, no han sido esclarecidos, no se

---

(1) Integrada por la jueza y los jueces siguientes: Elizabeth Odio Benito, Presidenta; L. Patricio Pazmiño Freire, Vicepresidente; Eduardo Vio Grossi; Humberto Antonio Sierra Porto; Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot; Eugenio Raúl Zaffaroni y Ricardo Pérez Manrique.



ha identificado a los responsables ni se ha proveído una reparación a las víctimas. De igual forma, determinó que el Estado omitió iniciar una investigación ante la posible comisión de actos de tortura. El Tribunal también encontró que los familiares de las personas fallecidas resultaron afectados por el sufrimiento y angustia producidos por la pérdida de sus seres queridos y la falta de esclarecimiento de los hechos.

En consecuencia, la Corte declaró que Venezuela es responsable por la violación de los artículos 4.1 (derecho a la vida), 5.1 y 5.2 (derecho a la integridad personal) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención”), en relación con los artículos 1.1 (respetar y garantizar los derechos sin discriminación) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno) del mismo instrumento internacional, en perjuicio de las víctimas fallecidas y heridas, respectivamente. Asimismo, el Tribunal declaró que el Estado es responsable, en perjuicio de las personas lesionadas y los familiares de los fallecidos, por la violación de los artículos 8.1 (garantías judiciales) y 25.1 (protección judicial) de la Convención, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, y con los artículos 1, 6 y 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, en lo que concierne a la obligación de investigar posibles actos de tortura. Por último, la Corte declaró que el Estado es responsable por la violación del artículo 5.1 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio de los familiares de las personas fallecidas.

## I. Hechos

### A. Operativo efectuado por la Guardia Nacional el 10 de noviembre de 2003

Entre las 7:00 y 7:30 horas, aproximadamente, del 10 de noviembre de 2003, miembros de la Guardia Nacional (cuerpo de naturaleza militar que forma parte de la Fuerza Armada Nacional de Venezuela) ingresaron a la cárcel de Vista Hermosa. Durante el operativo, los agentes realizaron disparos e infligieron patadas y golpes con distintos objetos, incluidos palos y piedras, a varias de las personas privadas de libertad.

Como consecuencia de dicho operativo fallecieron las personas siguientes: 1) Orlando Edgardo Olivares Muñoz; 2) Joel Ronaldy Reyes Nava; 3) Orangel José Figueroa; 4) Héctor Javier Muñoz Valerio; 5) Pedro Ramón López Chaurán; 6) José Gregorio Bolívar Corro, y 7) Richard Alexis Núñez Palma.

De igual forma, resultaron lesionadas las personas siguientes: 1) Ramón Zambrano; 2) Jovan-ny Palomo; 3) Carlos Durán; 4) Richard Vallez; 5) Carlos Alberto Torres; 6) Galindo Urrieta; 7) Edwin David Díaz; 8) Luis Filgueira; 9) Oswal Sotillo; 10) Rafael Vera Himi; 11) Miguel Marcano; 12) Marcos Pacheco; 13) Alcides Rafael Alcaza Barreto; 14) Jesús Manuel Amaiz Borrorme; 15) Rafael Villa Hermosa; 16) Efraín Cordero; 17) Carlos Alberto Martínez; 18) Pedro de Jesús Montes Aguanes; 19) Santa Jesús Gil Osuna; 20) Omar Armando Vásquez; 21) Getulio Piña Laya; 22) Evelio Eugenio Martínez; 23) Enrique José González; 24) Javier Omar Lara; 25) José Efraín Rosales Navas; 26) Levis Simoza, y 27) Marco Antonio Ruíz Sucre.



## **B. Investigación y proceso judicial ante la jurisdicción interna**

La investigación inició el mismo día de los hechos por parte de las autoridades competentes. Dentro de las diligencias llevadas a cabo, fueron practicadas las autopsias a los cadáveres de las siete personas fallecidas. Con posterioridad, a solicitud del Ministerio Público, fueron exhumados cinco de los cadáveres. En el informe de exhumación y autopsia respectivo se concluyó, entre otras cosas, que del examen realizado a los cadáveres se constató que previamente no se les había practicado autopsia craneana. El 18 de marzo de 2004 el Ministerio Público solicitó que se emitiera orden de captura contra cuatro funcionarios de la Guardia Nacional. El 30 de noviembre de 2012 el Ministerio Público formuló acusación contra los cuatro imputados “por el delito de homicidio calificado con alevosía” por la muerte de cuatro de las personas privadas de libertad. El Tribunal Cuarto de Primera Instancia en funciones de juicio de Ciudad Bolívar dictó sentencia el 6 de diciembre de 2016, mediante la cual absolvió a los acusados y dictó su “libertad plena”. Para el efecto, dicho tribunal consideró que “con el acervo probatorio incorporado durante el desarrollo del debate oral público no quedó demostrada la autoría o participación alguna y consecuente responsabilidad de los acusados”.

## **II. Reconocimiento de responsabilidad estatal**

El Estado reconoció su responsabilidad internacional “en los términos y condiciones establecidos en el Informe de Fondo”, y se comprometió a cumplir con las medidas de reparación correspondientes. La Corte, en virtud del reconocimiento estatal, concluyó que había cesado la controversia sobre las violaciones siguientes: a) de los derechos a la vida y a la integridad personal, en perjuicio de las personas fallecidas y heridas; b) de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, en perjuicio de las personas que resultaron lesionadas y los familiares de los fallecidos, y c) del derecho a la integridad personal, en perjuicio de los familiares de los fallecidos. El Tribunal valoró el reconocimiento como una contribución positiva al desarrollo de este proceso, a la vigencia de los principios que inspiran la Convención y a la satisfacción de las necesidades de reparación de las víctimas. Sin perjuicio de ello, estimó necesario determinar en su Sentencia los hechos acaecidos, examinar las violaciones a derechos humanos resultantes de estos y pronunciarse sobre las reparaciones correspondientes.

## **III. Fondo**

### **A. Derechos a la vida y a la integridad personal, en relación con las obligaciones de respetar y garantizar los derechos y de adoptar disposiciones de derecho interno**

La Corte advirtió que Venezuela reconoció que “como resultado” del operativo realizado por la Guardia Nacional se produjeron las muertes y lesiones referidas, y que los atentados contra los siete internos fallecidos “perfectamente encuadran en ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias”.



Al respecto, el Tribunal reiteró que en caso de que resulte necesario el uso de la fuerza por parte de agentes estatales es imperativo satisfacer los principios de legalidad, finalidad legítima, absoluta necesidad y proporcionalidad. En tal sentido, la Corte consideró que no contaba con los elementos necesarios para analizar la exigencia de legalidad, pues no fue aportado al proceso el marco legal que regulaba el uso de la fuerza al momento en que ocurrieron los hechos, ni fueron formulados alegatos específicos al respecto. En lo que concierne a la finalidad legítima, la Corte señaló que correspondía al Estado proveer una explicación satisfactoria y convincente de lo sucedido; por consiguiente, dada la falta de una explicación al respecto, concluyó que, en el caso concreto, no fueron satisfechas las exigencias de finalidad legítima y absoluta necesidad en el uso de la fuerza.

Respecto de la exigencia de proporcionalidad, aunado a la falta de certidumbre acerca de la existencia de un motín entre los internos, el Tribunal resaltó que no fue argumentando, y menos comprobado, hecho alguno que haga suponer que los agentes militares emplearon las armas de fuego en defensa propia o en defensa de terceros ante el peligro inminente de muerte o lesiones graves.

Como corolario, la Corte determinó que el uso de la fuerza por parte de los funcionarios de la Guardia Nacional resultó arbitrario, en tanto no se habrían cumplido las exigencias de finalidad legítima y absoluta necesidad en su empleo, a lo que se añadió que no fue advertido grado alguno de resistencia o agresión por parte de los internos, lo que evidenció la falta de proporcionalidad en la actuación de los agentes.

En tal sentido, el Tribunal estableció que las muertes ocasionadas durante el operativo del 10 de noviembre de 2003, al ser consecuencia del empleo de la fuerza excesiva y desproporcionada, configuraron privaciones arbitrarias de la vida. Asimismo, en lo que atañe a las personas lesionadas, la Corte concluyó que el uso de la fuerza empleada en su contra, al no haber sido estrictamente necesario por el propio comportamiento de los internos, constituyó una violación del derecho a la integridad personal.

El Tribunal también recordó la relevancia que tiene la idoneidad y debida capacitación del personal penitenciario, con especial énfasis en el personal encargado de la seguridad de los centros de privación de libertad como medida para garantizar un trato digno hacia las personas internas, evitando con ello los riesgos de actos de tortura y de todo trato cruel, inhumano o degradante.

A partir de ello, la Corte consideró que las funciones de seguridad, custodia y vigilancia de las personas privadas de libertad deben encontrarse a cargo, preferentemente, de personal de carácter civil específicamente capacitado para el desarrollo de las labores penitenciarias, distinto a los cuerpos policiales y militares. No obstante, cuando excepcionalmente se requiera la intervención de estos últimos, su participación debe caracterizarse por ser:

- 1) Extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte

excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso; 2) Subordinada y complementaria a las labores de las autoridades penitenciarias; 3) Regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad, y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia, y 4) Fiscalizada por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.

Con fundamento en lo considerado, el Tribunal advirtió que la regulación del artículo 8 de la Ley de Régimen Penitenciario, vigente en la época de los hechos, al no delimitar las causales que podían determinar la intervención de las fuerzas armadas en el régimen y la vigilancia interior de los centros penitenciarios, supeditándola únicamente al requerimiento del director del establecimiento o quien hiciera sus veces, resultaba contraria a los estándares internacionales sobre la materia, en tanto permitía la discrecionalidad en el requerimiento y, consecuentemente, en el actuar de los agentes militares, sin prever la subordinación a la autoridad civil y la fiscalización debida por partes de esta. A juicio de la Corte, tales falencias en la regulación tuvieron relación directa con la violación a los derechos a la vida y a la integridad personal de las víctimas en el caso concreto.

#### **B. Derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, en relación con las obligaciones de respetar y garantizar los derechos y de investigar posibles actos de tortura**

La Corte recordó que el Estado reconoció su responsabilidad por la violación de los derechos reconocidos en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana. A ese respecto, el Tribunal destacó que los hechos ocurridos en la cárcel de Vista Hermosa no han sido esclarecidos, no se ha identificado a los responsables ni se ha proveído una reparación a las víctimas de tales sucesos. En ese contexto, la investigación, además de no indagar respecto de las lesiones provocadas a los 27 internos que resultaron heridos, no incluyó a otros agentes del referido cuerpo militar ni a custodios del centro penitenciario que estuvieron presentes al consumarse los hechos; tal omisión, según consideró la Corte, determinó que se faltó a la debida diligencia, en tanto la investigación no habría abarcado todas las actuaciones y diligencias necesarias para procurar el resultado pretendido.

La Corte advirtió también que la falta de esclarecimiento de los hechos ha demorado más de 16 años, desde la fecha de su consumación. En tal sentido, señaló que es notable la prolongación injustificada del proceso, con evidentes periodos de inactividad, en particular de 2006 hasta 2012.

El Tribunal señaló que los resultados de las autopsias practicadas, que dieron cuenta de lesiones ocasionadas a dos de las víctimas fallecidas, distintas a las heridas por proyectil de arma de fuego, y las declaraciones de personas privadas de libertad que refirieron haber sufrido maltratos cometidos de diversas formas y, eventualmente, de distinta gravedad, a lo que se suma el contexto del uso arbitrario de la fuerza, determinaban la obligación del Estado de iniciar una investigación para esclarecer si durante el operativo del 10

de noviembre de 2003 se cometieron actos de tortura. Lo anterior fue omitido por el Estado, al igual que la indagación de los hechos relativos a vulneraciones al derecho a la integridad personal de las personas privadas de libertad.

### **C. Derecho a la integridad personal de los familiares de las personas fallecidas, en relación con las obligaciones de respetar y garantizar los derechos**

La Corte, a partir del reconocimiento del Estado y la presunción iuris tantum que opera en casos de graves violaciones de derechos humanos como ejecuciones extrajudiciales, concluyó que Venezuela es responsable por la violación del derecho a la integridad personal en perjuicio de Lorenza Josefina Pérez de Olivares, esposa de Orlando Edgardo Olivares Muñoz; Elizabeth del Carmen Cañizales Palma, hermana de Richard Alexis Núñez Palma; Elías José Aguirre Navas, cuñado de José Gregorio Bolívar Corro; Yngris Lorena Muñoz Valerio, hermana de Héctor Javier Muñoz Valerio; José Luis Figueroa, hermano de Orangel José Figueroa; Jenny Leomelia Reyes Guzmán, hermana de Joel Ronaldy Reyes Nava, y Johamnata Martínez Coralís, esposa de Pedro Ramón López Chaurán.

## **IV. Reparaciones**

La Corte estableció que su Sentencia constituye, por sí misma, una forma de reparación. Asimismo, ordenó las siguientes medidas de reparación integral:

**A)** Obligación de investigar: el Estado deberá reiniciar, con la debida diligencia, la investigación y proceso penal que corresponda por los hechos ocurridos en la cárcel de Vista Hermosa el 10 de noviembre de 2003, para determinar, juzgar, y, en su caso, sancionar a los responsables de tales hechos.

**B)** Medidas de rehabilitación: 1) el Estado deberá brindar gratuitamente tratamiento médico y psicológico y/o psiquiátrico a las 27 víctimas lesionadas, y 2) deberá brindar de manera gratuita tratamiento psicológico y/o psiquiátrico a los familiares de las víctimas fallecidas.

**C)** Medidas de satisfacción: 1) el Estado deberá publicar el resumen oficial de la Sentencia en el diario oficial y en un diario de amplia circulación nacional, y la integridad de la Sentencia en el sitio web oficial del Ministerio Público, y 2) deberá realizar un acto de reconocimiento de responsabilidad internacional en relación con los hechos del caso.

**D)** Garantías de no repetición: el Estado, en un plazo razonable, deberá adecuar su normativa interna a lo considerado en la Sentencia, en el sentido de delimitar, con la especificidad requerida, las causales que podrían determinar la autorización para que autoridades militares ingresen a centros penitenciarios, con la previsión de la excepcionalidad de su actuación y garantizando la adecuada regulación, así como la subordinación y fiscalización, respecto de las autoridades civiles, de tal intervención.



**E)** Indemnizaciones pecuniarias: el Estado deberá pagar las cantidades fijadas en la Sentencia por concepto de indemnizaciones por daños materiales e inmateriales, así como el pago de costas y gastos.

La Corte supervisará el cumplimiento íntegro de la Sentencia, en ejercicio de sus atribuciones y en cumplimiento de sus deberes conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y dará por concluido el caso una vez que el Estado haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en la Sentencia.

---

**Descargar** [sentencia completa del Caso “Olivares Muñoz y otros vs. Venezuela”](#)





## INFORMACIÓN JURÍDICA

## 5. ACTUALIDAD EN DOCTRINA

## ★ COLABORACIÓN DE LA REVISTA ERREIUS

**LA REGULACIÓN SOBRE LA ADAPTACIÓN Y MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES LUEGO DE LA SANCIÓN DE LA LEY 2720. COLABORACIÓN DE ERREIUS**

Por Lucía Dumais

Abogada (UCA, 2002). Especialista en Servicios Públicos (Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, 2008). Actualmente, desarrolla su actividad profesional en el Fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires

## I. INTRODUCCIÓN

El cambio climático constituye la mayor amenaza medioambiental a la que se enfrenta la humanidad.<sup>(1)</sup>

De acuerdo a lo informado por Naciones Unidas, el planeta está sufriendo enormes transformaciones ambientales. El crecimiento poblacional, la expansión de las economías, el incremento de los niveles de vida y el consecuente aumento del consumo generaron un exceso de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera que en definitiva eleva la temperatura del planeta y ocasiona el desenfrenado cambio climático.

Argentina no es ajena a dicha realidad, resultan palpables las violentas alteraciones meteorológicas que han ocurrido en los últimos años. Las terribles inundaciones en el litoral y noroeste argentino<sup>(2)</sup>, la reciente sequía que ha provocado devastadores incendios<sup>(3)</sup> y la retracción de los glaciares patagónicos son algunas de las reacciones al cambio climático.<sup>(4)</sup>

(1) <https://es.greenpeace.org/es/trabajamos-en/cambio-climatico>

(2) <https://www.infobae.com/def/def-medio-ambiente/2019/02/02/cambio-climatico-la-causa-de-las-inundaciones-en-la-argentina-y-en-el-mundo/>

(3) <https://www.infobae.com/politica/2020/08/26/argentina-en-llamas-ya-son-10-las-provincias-afectadas-por-los-incendios-y-quedaron-arrasadas-mas-de-120-mil-hectareas/>

(4) <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/cambio-climatico-el-retroceso-de-los-glaciares-expuesto-con-crudeza-nid1902218/>





Frente a estas circunstancias, en la última sesión ordinaria del año 2019, la Cámara de Diputados de la Nación sancionó la ley 27520, ley de presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático global.

Esa noche los diputados nacionales transformaron en ley el proyecto 2561-D-2019<sup>(5)</sup>. De esta forma y luego de su publicación en el Boletín Oficial<sup>(6)</sup> -el 20/12/2019-, la Argentina cuenta con una ley nacional de aplicación en todo el territorio de la República sobre el cambio climático.

Cabe destacar que el logro alcanzado en la última sesión del año 2019 de la Cámara de Diputados fue producto principalmente de la presión social ejercida por las agrupaciones Jóvenes por el Clima<sup>(7)</sup> y Alianza por el Clima, quienes colocaron en la agenda pública la necesidad de contar con una ley de cambio climático, apoyándose para ello en otras organizaciones no gubernamentales (ONG) y científicos que vienen trabajando en la temática hace muchos años<sup>(8)</sup>. Estas ONG buscaban, con una ley de aplicación en todo el territorio nacional, jerarquizar la problemática ambiental a nivel federal e impulsar políticas públicas centradas en medidas de adaptación al cambio climático y acciones tendientes a reducir sus impactos.

Lo cierto es que en el ámbito porteño ya existía una ley que regulaba la materia. Desde septiembre de 2011 la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con la ley 3871, ley de adaptación y mitigación al cambio climático, que posteriormente fue reglamentada por el decreto (GCBA) 39/2014.

Hasta la sanción de la ley 27520, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Río Negro eran los únicos Estados autónomos que habían dictado una regulación de la materia. Con la sanción de la ley nacional se generó en la jurisdicción de la Ciudad una superposición legislativa. Esta circunstancia invita a analizar cuál es el juego armónico de la aplicación de dos marcos jurídicos en materia de adaptación y mitigación del cambio climático en un sistema político federal y, en particular, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

## II. ¿A QUÉ NOS REFERIMOS CON “CAMBIO CLIMÁTICO”?

Mucho se habla de medioambiente, ecología, presupuestos mínimos sectorizados, pro-

---

(5) <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/textoCompleto.jsp?exp=2561-D-2019&tipo=LEY>

(6) <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/224006/20191220>

(7) <https://www.tiempoar.com.ar/nota/los-jovenes-por-el-clima-revolucionan-el-reclamo-ambiental>

(8) <https://www.telam.com.ar/notas/201911/410493-la-camara-baja-convierte-en-ley-un-proyecto-para-mitigar-los-efectos-del-cambio-climatico.html>



tección de ecosistemas y cambio climático. Todas estas cuestiones, aunque están vinculadas, son diferentes y se entrecruzan. Por ello, creo conveniente que, para comprender el juego entre ambos textos legales, es importante determinar qué se entiende por cambio climático.

Se denomina “cambio climático” a la variación significativa en los componentes del clima comparada en períodos largos de tiempo que puede ser medido en décadas o más<sup>(9)</sup>. El científico Wallace Smith Broecker fue el primero en acuñar el término cambio climático, en la publicación de la revista Science, al titular un artículo sobre el calentamiento global en la Tierra e introdujo en el ámbito académico y científico dicho término.

Las variaciones en el clima pueden originarse en causas naturales o derivar de la actividad del hombre, es allí donde radica el problema del cambio climático. El aumento de la concentración de gases de efecto invernadero, producto de la industrialización, deforestación, quema de combustibles fósiles y la agricultura a gran escala, está directamente relacionado con el aumento de la temperatura media mundial de la Tierra que provoca el calentamiento global y desencadenó los efectos de esta crisis.

Por ello en lo que respecta a las leyes bajo estudio tomaremos la definición utilizada por las Naciones Unidas en la Convención Marco sobre el Cambio Climático que describió al fenómeno como “un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables”<sup>(10)</sup>. Es decir, por cambio climático entendemos las modificaciones en el estado del clima de origen antropogénico.<sup>(11)</sup>

Hoy se sabe que este flagelo no es simplemente una coyuntura ambiental sino que trasciende al ámbito económico y social. En el quinto informe síntesis de 2014, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés)<sup>(12)</sup> destacó que los impactos directos del cambio climático no son solo sobre los sistemas naturales, ya que inciden directa e indirectamente “sobre los sistemas humanos, como la salud humana, la seguridad alimentaria y la seguridad de las condiciones sociales”.<sup>(13)</sup>

---

(9) <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/cambio-climatico/que-es-el-cambio-climatico>

(10) “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”. Naciones Unidas. 1992. (UN Framework Convention on Climate Change - <http://newsroom.unfccc.int/>)

(11) Zlata Drnas de Clément (Dir.): “Cuaderno de derecho ambiental” - T. 1: “Cambio climático” - Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba - Instituto de Derecho Ambiental y Recursos Naturales - Córdoba - 2009 - pág. 5

(12) El IPCC es el principal órgano internacional para la evaluación del cambio climático. Fue creado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización Meteorológica Mundial (OMM) en 1988 para ofrecer al mundo una visión científica clara del estado actual de los conocimientos sobre el cambio climático y sus posibles repercusiones medioambientales y socioeconómicas. En el mismo año, la Asamblea General de las Naciones Unidas hizo suya la decisión de la OMM y del PNUMA de crear conjuntamente el IPCC

(13) IPCC: “Cambio climático 2014 - Informe de síntesis” - Resumen para responsables de políticas - 2014 - pág. 7



Nuestro país no escapa de la situación de emergencia climática que existe a nivel global. Este fenómeno de consecuencias negativas no reconoce fronteras. Los efectos adversos que una actividad humana puede generar en un territorio tienen secuelas en el mismo territorio donde se producen y se propagan y afectan otras regiones. Las características del problema requieren la activa participación de todos los países.



[Descargar texto completo](#)