



Procuración General

DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES



NOTA DESTACADA

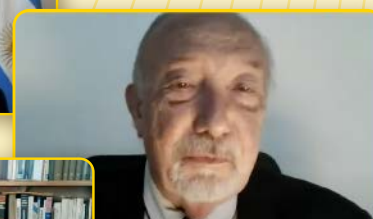
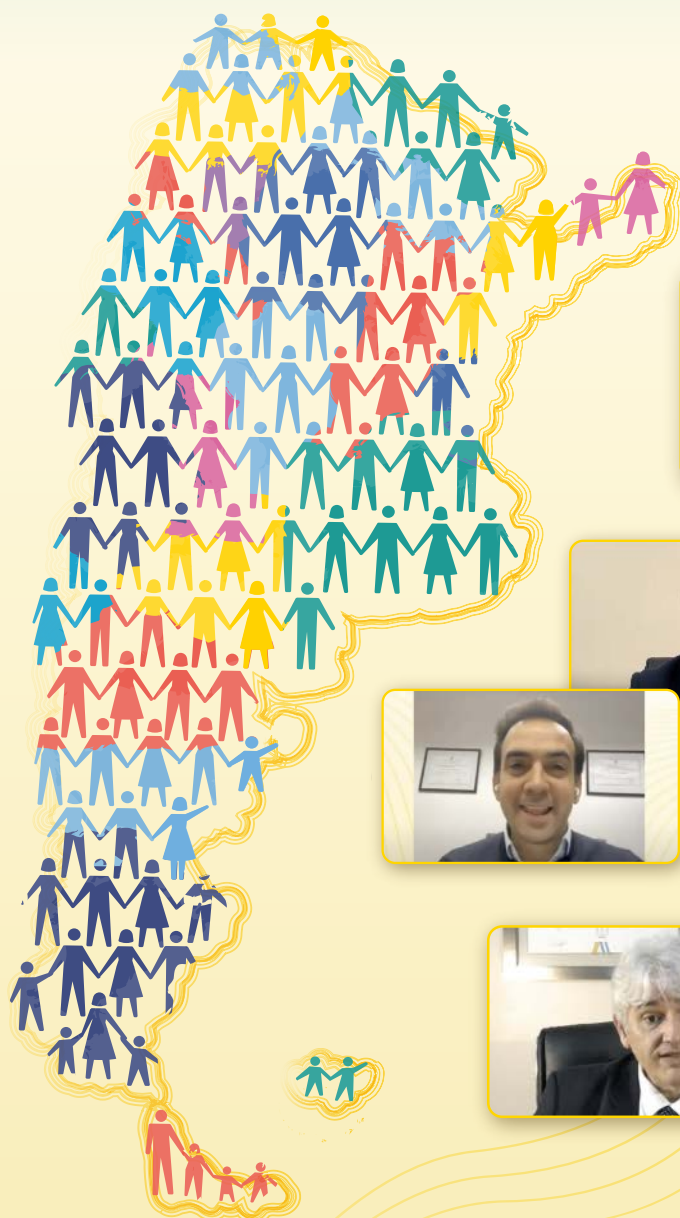
RESEÑA DEL IX CONGRESO INTERNACIONAL DE ABOGACÍA PÚBLICA, LOCAL Y FEDERAL: "Federalismo y derechos fundamentales en situaciones de emergencia"

Pág.

6

Certificados del IX Congreso Internacional de Abogacía Pública, Local Y Federal:

[DESCARGAR CERTIFICADO](#)





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

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



SUMARIO



4.

COLUMNA DEL PROCURADOR GENERAL: DR. GABRIEL M. ASTARLOA,
"La alegría de otra gran convocatoria"



6.

NOTA DESTACADA:
RESEÑA DEL IX CONGRESO INTERNACIONAL DE ABOGACÍA
PÚBLICA, LOCAL Y FEDERAL: "Federalismo y derechos
fundamentales en situaciones de emergencia"

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

8. **IMPORTANTE:** certificados del congreso

8. **Videogalería**

13. **Backstage del IX Congreso Internacional de Abogacía Pública, Local y Federal**

14. **Agradecimiento especial**



15.

ACTIVIDADES ACADÉMICAS:
iTodavía podés anotarte! Programa de Diplomatura sobre contratos
administrativos de obra pública y participación público privada

18. **Programa de Diplomatura en Derecho Procesal Administrativo y Constitucional**



24. INFORMACIÓN INSTITUCIONAL



25. INFORMACIÓN JURÍDICA

- 25. 1. Dictámenes de la Casa
- 44. 2. Actualidad en jurisprudencia
- 66. 3. Actualidad en normativa
- 67. 4. Corte Interamericana de Derechos Humanos:
"Caso Ríos Avalos y otro vs. Paraguay"
- 76. 5. Actualidad en doctrina
- 76. **Joaquín M. Trillo:** Gestión de bienes inmuebles del Estado Nacional. La situación de las sociedades anónimas de propiedad del Estado Nacional a la luz del régimen vigente.
Colaboración de ERREIUS



COLUMNA DEL PROCURADOR GENERAL DE LA CIUDAD

DR. GABRIEL M. ASTARLOA



LA ALEGRÍA DE OTRA GRAN CONVOCATORIA

Por Gabriel M. ASTARLOA

Cuando apenas han transcurrido unos pocos días de la finalización del IX Congreso Internacional de Abogacía Pública, Local y Federal que una vez más hemos organizado desde nuestra Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires, todavía resuena en nuestras mentes y corazones la alegre satisfacción por una nueva y exitosa realización de este evento.

Hemos dicho muchas veces tal vez lo mismo, pero es que en cada año que logramos renovar el gustoso compromiso de llevar adelante este encuentro, la concreción del mismo nos ratifica la convicción sobre sus bondades y nos desafía además a procurar superarnos en el futuro con mayor entusiasmo.

En esta ocasión contamos con más de 2.450 inscriptos provenientes de todas las provincias del país, casi todos ellos abogados de diversas jurisdicciones que se desempeñan en distintos ámbitos del sector público. El creciente carácter federal de la cita es una de sus aspectos más distintivos que aspiramos seguir profundizando.

Basta recorrer el programa para advertir también no sólo la diversa procedencia de los expositores sino su indiscutible calidad académica y la riqueza de la diversidad ideológica. En los tiempos que corren donde la grieta y los sectarismos parecen a veces predominar, el Congreso hace gala de rigor intelectual, pluralismo de pensamiento y un claro sentido federal y de apertura al mundo.

Poder sostener esta iniciativa a lo largo de ya nueve años, incluyendo estos dos últimos en plena pandemia, es para nosotros un legítimo orgullo. Bajo los mismos postulados, cada edición tiene su propia temática en función de las cuestiones de mayor interés y actualidad relacionadas con el derecho público. Fue por ello, y no por azar, que hace pocos días todas las reflexiones apuntaron a la situación del federalismo y de los derechos fundamentales en las situaciones de emergencia.

Desde nuestra querida Buenos Aires, que como bien decimos y sentimos es la ciudad de



todos los argentinos, entendemos que estamos en una ventajosa situación para organizar este tipo de eventos recibiendo a quienes participan como conferencistas y asistentes, propiciando el encuentro y diálogo cercano entre todos. Deseamos que ello pueda reflejarse con creces el año próximo si podemos, en caso que la situación epidemiológica lo permita, volver a realizar la reunión de modo presencial.

Estamos firmemente convencidos y deseosos de poder seguir colaborando en la formación y capacitación de los abogados del sector público a lo largo y ancho del país, en una relación codo a codo con el Estado nacional y con todas las administraciones provinciales y municipales. Nuestro anhelo es poder seguir trabajando en forma mancomunada con todas las jurisdicciones y sus servicios jurídicos, compartiendo buenas prácticas de gestión, intercambiando información y llevando a cabo actividades de capacitación conjuntas, abiertas y participativas. Sabemos que todos estos esfuerzos redundan en un mejor ejercicio de nuestra tarea como abogados y, por ende, en la elevación de los estándares y criterios de legalidad e institucionalidad en las decisiones estatales y en los actos administrativos. Como nos lo recordaba recientemente en su intervención el estimado jurista español Jaime Rodríguez Arana Muñoz, es deseable que luego de la experiencia de la pandemia el derecho público pueda volverse más normalizado para hacer retroceder el autoritarismo y lograr erigirse, en definitiva, como el derecho del poder para la libertad solidaria de las personas.

Nos anima y reconforta seguir convocando a este ya tradicional encuentro que se ha convertido en la gran reunión de la abogacía pública argentina. Y dado que el bien es por naturaleza expansivo, nos alegra muy profundamente también comprobar que este tipo de citas puedan multiplicarse con las iniciativas ya existentes de otros organismos públicos, universidades e instituciones y de muchas otras que puedan también surgir en el futuro.

Los saludo con mi mayor cordialidad

DR. GABRIEL M. ASTARLOA
PROCURADOR GENERAL DE LA CIUDAD



gastarloa@buenosaires.gob.ar



twitter.com/gastarloa



www.facebook.com/GAstarloa



www.instagram.com/gastarloa



gabrielastarloa.com

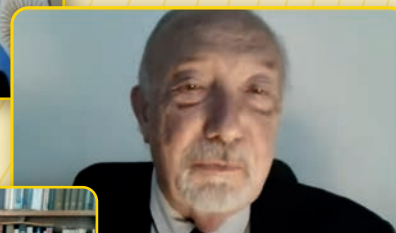


NOTA DESTACADA

RESEÑA DEL IX CONGRESO INTERNACIONAL DE ABOGACÍA PÚBLICA, LOCAL Y FEDERAL: "Federalismo y derechos fundamentales en situaciones de emergencia"



Buenos Aires Ciudad





NOTA DESTACADA

RESEÑA DEL IX CONGRESO INTERNACIONAL DE ABOGACÍA PÚBLICA, LOCAL Y FEDERAL

Una vez más, la Procuración General de la Ciudad asumió el compromiso de llevar a cabo una nueva edición del congreso internacional, cuya primera presentación fue en el año 2013.

Este año, el **IX Congreso Internacional de Abogacía Pública, Local y Federal: “Federalismo y derechos fundamentales en situaciones de emergencia”** tuvo lugar los días 27, 28 y 29 de septiembre, nuevamente en modo virtual a través de la página web del evento y el canal de YouTube.

Más de 2.450 inscriptos participaron activamente durante las tres tardes del encuentro académico que, como es característico, convocó a los más prestigiosos expositores del ámbito constitucional, administrativo y judicial, locales y del exterior.

El Procurador General de la Ciudad, **Dr. Gabriel M. Astarloa**, pronunció las palabras inaugurales del simposio. Seguidamente, en el acto de apertura participaron el Jefe de Gobierno de la Ciudad, **Lic. Horacio Rodríguez Larreta**; la Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, **Dra. Inés Weinberg** y el Vicepresidente primero de la Legislatura porteña, **Dr. Agustín Forchieri**.

Como en años anteriores, la conferencia inicial del congreso internacional estuvo galardonada por la disertación del **Dr. Juan Carlos Cassagne**.

Durante las tres intensas jornadas, destacados expositores, locales e internacionales, desplegaron lineamientos detallados de los diversos ejes temáticos propuestos en relación al federalismo y derechos fundamentales en situaciones de emergencia, mediante una perspectiva plural en relación a las dificultades que presenta el complejo esquema sistémico de ordenación que ofrece la emergencia en el ámbito sanitario, económico y social, principalmente.

Cerrando el evento, las conferencias de clausura fueron presididas por los doctores **Néstor Sagüés**, académico y **Carlos Rosenkrantz**, en ese momento Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

En la clausura del IX Congreso Internacional participaron con unas breves palabras los doctores **Francisco Quintana**, Vicepresidente primero del Consejo de la Magistratura de la Ciudad; **Marcelo D’Alessandro**, Ministro de Justicia y Seguridad de la Ciudad y **Matías Fores**, Presidente de la Asociación Misionera de Derecho Administrativo. Finalmente, el **Dr. Gabriel M. Astarloa** agradeció a los expositores y a la organización de este nuevo encuentro.



IMPORTANTE

CERTIFICADOS DEL IX CONGRESO INTERNACIONAL DE ABOGACÍA PÚBLICA, LOCAL Y FEDERAL:

Los certificados de asistencia al congreso internacional se podrán descargar de la página web del mencionado evento hasta el viernes 29 de octubre de 2021.

DESCARGAR CERTIFICADO

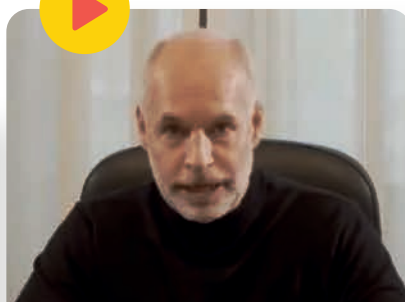
VIDEOGALERÍA

PRIMER DÍA: 27 de septiembre

PALABRAS DE APERTURA:



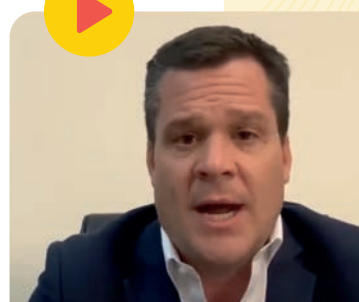
Gabriel M. Astarloa



Horacio Rodríguez Larreta



Inés Weinberg



Agustín Forchieri



VER VIDEO **Conferencia inaugural:**

Juan Carlos CASSAGNE:
“El principio de razonabilidad en el derecho público”



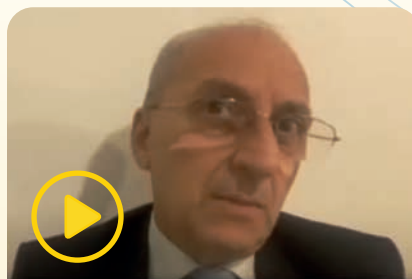
PANEL 1

El régimen federal como forma de Estado y su realidad en nuestro país



María Angélica GELLI:

El régimen federal como forma de Estado.



Sergio DÍAZ RICCI:

El federalismo argentino. El pensamiento de J. B. Alberdi



Antonio M. HERNÁNDEZ:

El sistema federal argentino. Características y tendencias



Juan V. SOLA:

¿Qué tipo de federalismo somos?

PANEL 2

El federalismo en el derecho comparado. Características y tendencias



Edward CARTER
(Estados Unidos):

El federalismo en los Estados Unidos de Norteamérica



Miguel A. LÓPEZ OLVERA
(México):

El federalismo en México



Vitor SCHIRATO

(Brasil): El federalismo en Brasil



Rafael VALIM (Brasil):

El federalismo en Brasil

PANEL 3

Federalismo y emergencia. La situación actual del federalismo en la República Argentina. El rol institucional de la CSJN



Alejandro USLENGHI:

La reafirmación de la autonomía local durante la emergencia sanitaria



Pablo GARAT:

Estado de emergencia, presidencialismo y federalismo



Rodolfo FACIO:

Tendencias actuales de la jurisprudencia del contencioso administrativo federal en materia de derechos fundamentales

PANEL 4

Las tendencias actuales del federalismo en la jurisprudencia de la CSJN



Carlos LAPLACETTE:

El caso GCBA c/ EN (Poder Ejecutivo Nacional) s/ acción declarativa, del 4 de mayo de 2021



Gabriela STORTONI:

El caso "Farmacity", del 30 de junio de 2021



Néstor LOSA:

La autonomía municipal. El caso "Shi, Jinchui c/ Municipalidad de la Ciudad de Arroyito s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", del 20 de mayo de 2021



María Alejandra FERREYRA: El municipio como clave del diseño federal

PANEL 5

El art. 129 de la Constitución Nacional. La autonomía de la CABA



Luis Francisco LOZANO: Estrategias jurídicas para cumplir el art. 129 de la Constitución Nacional



Gabriela SEIJAS: La autonomía de la Ciudad en la jurisprudencia de la CSJN

FIN DE LA JORNADA



SEGUNDO DÍA:
Martes 28
de septiembre

PANEL 6

Federalismo y autonomía de la CABA



María Cristina CUELLO: Reducción del coeficiente de coparticipación de CABA



Diego FARJAT: La autonomía de la CABA en la doctrina de la Procuración General de la Ciudad



María José RODRÍGUEZ: El federalismo en la doctrina administrativa de la PTN



PANEL 7

Dinámica del federalismo



Pablo GUTIÉRREZ COLANTUONO: La cláusula federal en los instrumentos internacionales de DDHH



Alejandro PÉREZ HUALDE: Federalismo de concertación



Miriam M. IVANEGA: Conflictos e interferencias entre el Estado Nacional y las provincias: reflexiones acerca de la interferencia en los derechos fundamentales

PANEL 8

El rol de las provincias y los municipios en el marco de la emergencia sanitaria originada por el Covid-19



Luis Eduardo REY VÁZQUEZ: El Poder Judicial y la administración de justicia durante la pandemia, especialmente en la provincia de Corrientes



Gabriela ÁBALOS: Dinámica del federalismo, el rol de las provincias y municipios en la emergencia sanitaria a la luz de la interpretación jurisprudencial



Julio Pablo COMADIRA: La suspensión judicial de los reglamentos de necesidad y urgencia



José R. SAPPA: La debatida competencia provincial en el ámbito de la pandemia



IMPORTANTE

En esta edición de **Carta de Noticias** se publica hasta el **Panel 8** del **Congreso Internacional** en la siguiente edición se continuará con el resto de las exposiciones.

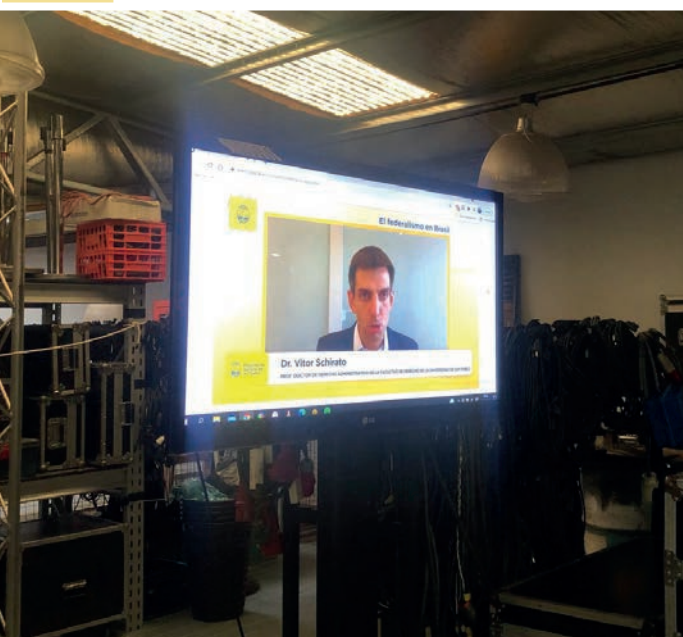


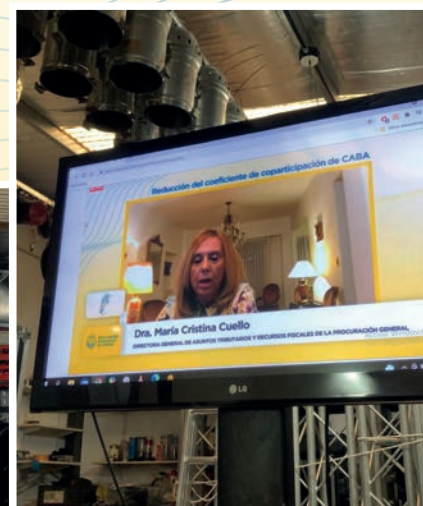
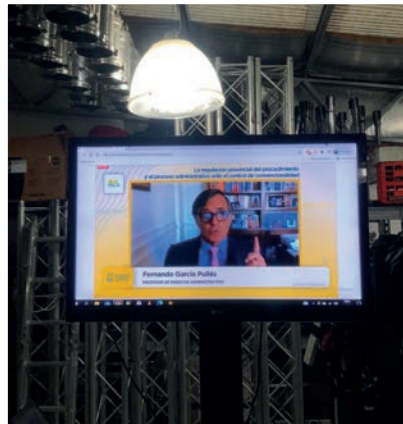
BACKSTAGE DEL IX CONGRESO INTERNACIONAL DE ABOGACÍA PÚBLICA, LOCAL Y FEDERAL

Al igual que el año pasado, la organización del modo digital del congreso internacional de la Procuración General de la Ciudad estuvo coordinada por la Escuela de Formación en Abogacía Pública del organismo y la empresa CHK Servicios Audiovisuales.

En las instalaciones de CHK Studio Streaming se transmitieron las disertaciones de todos los expositores nacionales y extranjeros.

Agradecemos la labor de los integrantes de CHK Servicios Audiovisuales: Charly Kauf, Productor General; Carolina de Armas, Productora Ejecutiva; Sabrina Manouelian, Asistente de Producción; Sergio Rodríguez y Héctor Zea, Landing Page; Fabio Zabrowsky, Streaming; Agustín Cejas y Alna Slavusky, grabaciones; Marcos Donenberg, locución; Natalia Paz, Motion Graphics y Catering Skay.





AGRADECIMIENTO ESPECIAL

La Escuela de Formación en Abogacía Pública de la Procuración General agradece la colaboración de la Dirección General Técnica, Administrativa y Legal de la Casa, a cargo del **Dr. Juan Manuel Gallo**, por las gestiones administrativas de la organización del congreso internacional.

Destacamos la labor de los agentes de la Dirección Oficina de Gestión Sectorial (OGESE): **Federico Cipullo**, Director de OGESE; **Mariano Suárez y Rodrigo Infante Mármol**.



ACTIVIDADES ACADÉMICAS **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 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE OBRA PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN PÚBLICO PRIVADA

Preinscripción: **¡CLIC AQUÍ!**



ÚLTIMOS DÍAS DE INSCRIPCIÓN

¡TODAVÍA PODÉS ANOTARTE!

El próximo lunes 25 de octubre daremos inicio a una nueva cohorte de la diplomatura de contratos administrativos de obra pública y participación público privada.

La inscripción sigue abierta hasta el jueves 21 de octubre. Para confirmar su vacante deberá enviar por mail la documentación que le será requerida a fin de incluirlo en el curso.

¡Los esperamos!

DIRECCIÓN ACADÉMICA



Ezequiel
CASSAGNE



María José
RODRÍGUEZ

Inicio: lunes 25 de octubre 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
CASSAGNE, Ezequiel
DARMANDRIL, 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.

Horario: 15:00 a 18:00 h.

2

PROGRAMA DE DIPLOMATURA EN DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO Y CONSTITUCIONAL, LOCAL Y FEDERAL

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

Preinscripción: **¡CLIC AQUÍ!**



DIRECCIÓN ACADÉMICA



Patricio M. E.
SAMMARTINO

Inicio: 5 de noviembre 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 ADMINISTRATIVO
Y CONSTITUCIONAL, LOCAL Y FEDERAL**

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

ABALOS, Gabriela
ABERASTURY, Pedro
AGUILAR VALDEZ, Oscar
ALONSO REGUEIRA, Enrique
BALBÍN, Carlos
BARRAZA, Javier
BASTERRA, Marcela
BAYLE, Juan Pablo
BIANCHI, Alberto
BOUSQUET, Andrés
CANDA, Fabián
CASSAGNE, Juan Carlos
CICERO, Nidia Karina
COMADIRA, Pablo
CENTANARO, Esteban
CONVERSE, Martín
CORTI, Damián

FERNÁNDEZ, Mariano Javier
FURNARI, Roberto
GARCÍA PULLÉS, Fernando Raúl
GALLEGOS FEDRIANI, Pablo
GONZALEZ TOCCI, María Lorena
GUTIERREZ COLANTUONO, Pablo
HUTCHINSON, Tomás
IVANEGA, Miriam
JUAN LIMA, Fernando
LAPLACETTE, Carlos
LICO, Miguel
LOIANNO, Adelina
LOPEZ ALFONSIN, Marcelo
LOZANO, Luis
MACCHIAVELLI, Nieves
MANILI, Pablo
MARANIELLO, Patricio

PALACIO, Luis Enrique
PALAZZO, Eugenio
PERRINO, Pablo
PETRELLA, Alejandra
PEYRANO, Ricardo
REJTMAN FARAH, Mario
SAGÜES, Néstor
SAGÜES, María Sofía
SAMMARTINO, Patricio
SANTIAGO, Alfonso
SCHEIBLER, Guillermo
SPOTA, Alberto
STORTONI, Gabriela
STUPENENGO, Juan
TAMBUSSI, Carlos
TAVARONE, Maximiliano
URRESTI, Patricio



COVIELLO, Pedro
DE LA RIVA, Ignacio
DIAZ, Mariana
DURAND, Julio César

MARCHETTI, Luciano
MONTI, Laura
MURATORIO, Jorge
NIELSEN, Carlos

VELOTTI, Eduardo
VIEITO FERREIRO, Mabel
YLARRI, Juan

Carga horaria: 144 horas.

Día de cursada: viernes

Horario: 14:00 a 18:00 horas



¡La Escuela de Formación en Abogacía Pública los espera!



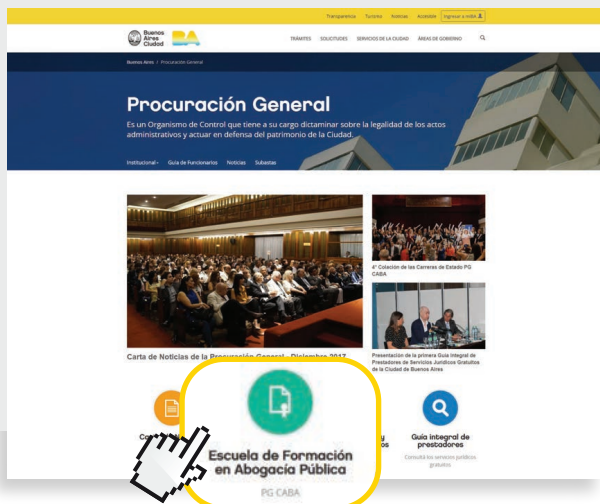
Informes

Escuela de Formación en Abogacía Pública
Procuración General de la Ciudad

www.buenosaires.gob.ar/procuracion

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



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!





INFORMACIÓN JURÍDICA

1. DICTÁMENES DE LA CASA

AYUDAS PÚBLICAS

A) Subsidios.

a.1.) Ordenanza 44370/1990 -Texto Consolidado por Ley N° 6.347).

a.1.1.) Asignación a cónyuge supérstite

Referencia: E.E. N° 22.866.664-GCABA-DGDCC-2021

IF-2021-26192935-GCABA-PGAAFRE 2 de septiembre de 2021

Según el Artículo N° 5 de la Ordenanza N° 44370 (texto consolidado por Ley N° 6.347) "*En caso de fallecimiento del titular, él o la cónyuge supérstite y/o concubino/a que acrediten convivencia pacífica anterior de por lo menos cinco (5) años, sus hijos menores de 18 años, o discapacitados, tendrán derecho a una asignación equivalente al cincuenta por ciento (50 %) del subsidio correspondiente al titular, el que será compatible con cualquier otro ingreso...*".

De esta manera, según se desprende del texto legal transcripto, aquellos concubinos que acrediten de forma fehaciente la convivencia pacífica de por lo menos cinco (5) años con el entonces beneficiario del subsidio, tendrán derecho a una asignación equivalente al cincuenta por ciento (50 %) de la suma que le correspondería al titular.

Corresponde hacer lugar al pedido efectuada por la administrada toda vez que acreditó satisfactoriamente los requisitos exigidos en la Ordenanza N° 44370 (texto consolidado por Ley N° 6.347), sus reglamentarias y complementarias, a los efectos de poder acceder al beneficio en cuestión.

CENTRO DE RESERVA DE FAUNA SILVESTRE

Referencia: E.E. N° 23186836-UGETUPEEI-2021

IF-2021-26298285-GCABA-DGAIP 3 de septiembre de 2021

La Ley N° 5.752, que dispuso la transformación progresiva del Jardín Zoológico de la Ciudad de Buenos Aires "Eduardo Ladislao Holmberg", tiene entre sus finalidades la



rehabilitación y reinserción de la fauna silvestre rescatada, recuperada del comercio, tenencia o tráfico ilegal, o que sufre de afecciones de origen antrópico, a través de la creación de un Centro de Rescate de Fauna Silvestre. (art. 3º inciso e).

Para dar cumplimiento con dicho cometido, encomendó al Poder Ejecutivo arbitrar los medios necesarios a fin de contar con información veterinaria y técnica, suficiente y adecuada, en materia de estado sanitario, traslado, derivación y liberación de animales, y en base a dicha información, el organismo competente, debería producir informes pormenorizados sobre el estado sanitario de los ejemplares ubicados dentro del predio, incluyendo, como mínimo: a) Un censo de individuos con su correspondiente ficha médica veterinaria; b) La documentación respaldatoria del ingreso y procedencia del animal, de ser posible; c) Una evaluación fundada sobre la procedencia o improcedencia de su derivación o liberación; d) Una evaluación sobre el destino, en línea con los principios aplicables sobre bienestar animal. (Artículo 6º).

Asimismo, a los fines de llevar a cabo el traslado de los animales, se autorizó al Poder Ejecutivo a celebrar los acuerdos pertinentes para transferir la titularidad de ejemplares, a título gratuito, y/o a efectuar su liberación, teniendo como objetivo prioritario el bienestar animal, con especial consideración de las particularidades de cada caso. (Artículo 7º).

La normativa reglamentaria, el Decreto N° 82/GCABA/17, determina los requisitos que deben cumplimentarse previo a una derivación o liberación de ejemplares de esta Ciudad, encargando a la Unidad de Biodiversidad de la Unidad de Proyectos Especiales (UPE) Ecoparque Interactivo de la Ciudad, que arbitre los medios necesarios para producir la información técnica vinculada con los ejemplares involucrados a través de un diagnóstico actualizado que brinde información certera sobre su estado de situación clínica sanitaria, así como una opinión fundada sobre la viabilidad de la derivación y/o liberación.

Dicha información debe estar respaldada por al menos un profesional veterinario matriculado, pudiéndose recabar la opinión técnica de una Organización No Gubernamental con pericia en la materia (Artículo 6º del Anexo II).

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A) Ejecución contractual

a.1.) Posibilidad de efectuar descuentos y prorrogar contratos en el marco del art. 14 de la Ley N° 6384

Referencia: EE. N° 23.220.004-DGCyC-2021.

IF-2021-26128164-GCABA-PG 2 de septiembre de 2021



Por Decreto de Necesidad y Urgencia N° 260/20 el Poder Ejecutivo Nacional amplió la emergencia pública en materia sanitaria, en virtud de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en relación a el coronavirus COVID-19, por el plazo de un año a partir de su publicación en el Boletín Oficial, lo que ocurrió el día 12 de marzo de 2020, al haber sido declarada la Pandemia por la OMS.

La velocidad en el agravamiento de la situación epidemiológica a escala internacional requirió la adopción de medidas inmediatas para hacer frente a la emergencia, dando lugar al dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 297/PEN/20 por el cual se dispuso el “aislamiento social, preventivo y obligatorio”, cuyos efectos se extienden hasta el día de la fecha a través de sendas prórrogas debidamente autorizadas por la máxima autoridad nacional.

En consecuencia, se dictó la Ley N° 6.301, reglamentada mediante Decreto N° 210/GCABA/20, declarándose así la emergencia económica y financiera de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a partir de su entrada en vigencia, producida el día 12 de mayo del corriente, y que ha sido prorrogada por el art. 9° de la Ley N° 6.384, hasta el 31 de diciembre de 2021 y de acuerdo con lo establecido en el título III de la ley mencionada en último término.

Referencia: EE. N° 23.220.004-DGCyC-2021.

IF-2021-26128164-GCABA-PG 2 de septiembre de 2021

Referencia: EX-10.089.562-SBASE-2017.

IF-2021-27348271-GCABA-PG 13 de septiembre de 2021

El artículo 14 de la Ley N° 6.384 faculta al Poder Ejecutivo, entre otros sujetos, a revisar procesos en trámite o contratos en los siguientes términos: *"Artículo 14: Facúltase a los sujetos mencionados en el artículo 2° de la Ley 6301, 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(...)".*

Referencia: EE. N° 23.220.004-DGCyC-2021.

IF-2021-26128164-GCABA-PG 2 de septiembre de 2021

De conformidad con lo establecido en el artículo 14 de la Ley N° 6.384 resulta jurídicamente



viable el descuento y la ampliación de plazo propuesta respecto del contrato que tiene por objeto la readecuación contractual y la prórroga del contrato perfeccionado en el marco de la Licitación Pública N° 623-0335-LPU17 para la “Contratación del Servicio de Provisión de Papel, de Útiles e Insumos de Oficina, y de todos aquellos bienes o productos afines imprescindibles para el normal desenvolvimiento de sus distintas reparticiones y áreas dependientes, con Distribución y entrega incluida, y con los Sistemas Informáticos Online de Pedidos y Control”.

Referencia: EX-10.089.562-SBASE-2017.

IF-2021-27348271-GCABA-PG 13 de septiembre de 2021

De conformidad con lo establecido en el artículo 14 de la Ley N° 6.384 y lo expuesto en el informe técnico correspondiente, junto con la conformidad de las áreas competentes resulta jurídicamente viable la readecuación proyecto de contrato a suscribir en el marco de la Licitación Pública Nacional e Internacional de Etapa Múltiple N° 212/18.

Referencia: EX-10.089.562-SBASE-2017.

IF-2021-27348271-GCABA-PG 13 de septiembre de 2021

El análisis de la excepcionalidad que justifica una decisión dentro del marco jurídico de lo dispuesto en la Ley N° 6.384 por cuyo art. 9° se prorrogó la declaración de emergencia de la Situación Económica y Financiera de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, hasta el 31 de diciembre de 2021, corresponde a la autoridad competente, la que debe ponderar las cuestiones de oportunidad, mérito y conveniencia involucradas; decisión que será procedente siempre que resulte financiera o económicamente más conveniente para el interés público

B) Redeterminación de precios.

b.2.) Requisitos de procedencia. Generalidades.

Referencia: E.E. N° 8.037.989/DGRP/2019

IF-2021-27749422-GCABA-DGREYCO 16 de septiembre de 2021

El Anexo I de la Resolución N° 601//GCBA/MHGC/2014 establece en su art. 27 *"en el caso que el Contratista haya optado por la solicitud de sucesivas adecuaciones provisorias, la Dirección General de Redeterminación de Precios, a realizar de oficio el cálculo correspondiente a las redeterminaciones de precios definitivas que se correspondan con las adecuaciones provisorias aprobadas"*.

El Anexo I de la Resolución N° 601//GCBA/MHGC/2014 establece en su art. 28 *"en el caso que el contratista haya optado por la redeterminación definitiva de precios del contrato, sin adherir al régimen de adecuación provisorio de precios, la respectiva solicitud deberá ser"*



presentada ante la Dirección General de Redeterminación de Precios. La respectiva solicitud deberá ser ingresada hasta noventa (90) días corridos posteriores a la finalización del contrato o acta de recepción provisoria para el caso de obras públicas"

De acuerdo con la normativa vigente (v.gr.: Ley 2809, el Decreto N° 127-GCBA-2014 y Resolución N° 601/GCABA/MHGC/2014), los requisitos esenciales para que resulte procedente el otorgamiento de una redeterminación de precios lo siguiente:

1. Que los costos de los factores principales que conforman el precio de los contratos correspondientes a la parte faltante de ejecutar, hayan alcanzado una variación promedio superior, en este caso, al siete por ciento (7%) respecto del precio del contrato original o del precio surgido de la última redeterminación.
2. Que los precios de los contratos se redeterminen y certifiquen a partir del mes en que los costos de los factores principales que los componen hayan adquirido una variación de referencia promedio que supere el límite anteriormente señalado.
3. Que la contratista, al momento de solicitar la redeterminación de precios de que se trata, no se encuentre incurso en disminuciones en el ritmo de las obras que le hayan sido asignadas ni en otros incumplimientos relativos a sus obligaciones esenciales, y que dichas exigencias a su vez se cumplimenten durante todo el período que dure el procedimiento de redeterminación de precios.
4. Que los nuevos precios a redeterminar se determinen tomando en cuenta los factores relativos al precio de los materiales y de los demás bienes incorporados a la obra o servicio, al costo de la mano de obra, a la amortización de equipos y sus reparaciones y repuestos y a todo otro elemento que resulte significativo a criterio de la Comitente, y tomando en cuenta para ello su probada incidencia en el precio total de la prestación.
5. Que la redeterminación de precios sólo se aplique a las cantidades de obra faltante de ejecutar de acuerdo al correspondiente plan de inversiones, y que las obras que no se hayan ejecutado o que no se ejecuten en los momentos previstos en el citado plan, se liquiden con los precios correspondientes a la fecha en que debieron haberse cumplido.
6. Que los precios de referencia a utilizar sean los informados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, la Dirección de Estadística dependiente de la Administración Gubernamental de Ingresos Públicos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires o el organismo que la reemplace, o por otros organismos especializados aprobados por la Comitente para el mismo período.
7. Que el contratista renuncie expresamente a todo otro reclamo por mayores costos, intereses, compensaciones, gastos o supuestos perjuicios de cualquier naturaleza resultantes del proceso de redeterminación.



8. Y finalmente deberá tomar debida intervención la Dirección General de Redeterminación de Precios, prestando conformidad al procedimiento de redeterminación de precios propiciado.

CONTROL JUDICIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

A) Control de constitucionalidad por la Administración Pública

**Referencia: EX-2021-11959043- -GCABA-APRA
IF-2021-26328442-GCABA-DGAIP 3 de septiembre de 2021**

La administración tiene la obligación de aplicar las leyes tal cual han sido dictadas, careciendo de facultades para dirimir o decidir sobre su constitucionalidad, no resultándole factible apartarse de la legislación vigente.

"De conformidad con lo estipulado en el art. 41 de la Constitución de la Nación, las provincias, y por extensión la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dado su status de autonomía, se reservan para sí el ejercicio del poder de policía en materia ambiental, resultando competentes para el dictado de normas, que sobre la base los presupuestos mínimos establecidos a nivel nacional, puedan incluso superar las exigencias allí previstas, elevando el nivel de protección" (Dictamen IF-2013-06909241-PG 3 de diciembre de 2013, Referencia: Expte. N° 199008-2012; Dictamen IF-2014- 8233024-DGAINST, 4 de julio de 2014, Referencia: EX 1104813//2010; Dictamen IF-2014- 011984023-DGEMPP, 22 de agosto de 2014, Referencia: EX 1.372.512/2012).

DERECHO TRIBUTARIO

A) Evasión Fiscal.

Dictamen del 02/09/2021 emitido en el marco del EX 2017-14649772-MGEYA-DGR.EX

Para que la infracción tributaria sea punible, basta la culpa y la materialización de conductas contrarias a la obligación impuesta por la ley que hace que se configure su infracción y que se presuma que el autor obró con la subjetividad mínima requerida, es decir, culpa por negligencia o inobservancia por parte de la responsable del necesario cuidado para con el cumplimiento de las obligaciones fiscales de orden material que le son propias.



Para que la infracción tributaria prevista en el art. 109 del Código Fiscal sea punible, la omisión no requiere la presencia de dolo para que sea encontrada configurada. Basta la culpa y la materialización de conductas contrarias a la obligación impuesta por la ley que hace que se configure su infracción y que se presuma que el autor obró con la subjetividad mínima requerida, es decir, culpa por negligencia o inobservancia por parte de la responsable del necesario cuidado para con el cumplimiento de las obligaciones fiscales de orden material que le son propias.

Resultan inconducentes las consideraciones formuladas al efecto de negar la presencia en el caso del elemento subjetivo requerido para la configuración de la infracción, ya que, siendo ésta de naturaleza culposa, se presume que la presentación de la declaración inexacta que motivó la omisión del oportuno ingreso del impuesto tuvo lugar como consecuencia de la negligencia o imprudencia incurrida por el contribuyente en el cumplimiento de las obligaciones a su cargo, correspondiéndole a él demostrar la existencia de circunstancias eximentes, acreditando la concreta, razonada aplicación al caso de alguna excusa admitida por la legislación vigente, como lo es el "error excusable" que le hubiese impedido contar con la real y efectiva posibilidad de comprender el carácter antijurídico de su conducta (con cita de los votos de los Dres. Buján, Coviello. 193/04 "IATE S.A. (TFN 11.342-1 cl DGr.12/02/09, Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal).

DICTAMEN JURÍDICO

A) Alcance

Referencia: EX-14.716.116-SECDU-2021

IF-2021-26242947-GCABA-PG 3 de septiembre de 2021

Referencia: EX- 13.276.885-SECDU-2021.

IF-2021-26992834-GCABA-PG 9 de septiembre de 2021

La opinión de la Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se ciñe al aspecto jurídico de la consulta, quedando fuera de su ámbito las cuestiones técnicas, las de oportunidad, mérito y convencia, y las referidas a la compensación que se fija en el caso en los términos del art. 10.9 del Código Urbanístico.

Esta Procuración General no entra a considerar los aspectos técnicos de las cuestiones planteadas, por resultar ello ajeno a su competencia. Su función asesora se encuentra circunscripta al análisis de las cuestiones de Derecho y su aplicación al caso concreto, quedando libradas las apreciaciones sobre cuestiones técnicas a la autoridad administrativa con competencia en la materia.



Referencia: E.E. N° 18.056.471-DGADB-2020.-
IF-2021-27152072-GCABA-PG 10 de septiembre de 2021

Referencia: EX-10.089.562-SBASE-2017.
IF-2021-27348271-GCABA-PG 13 de septiembre 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-19.512.010-DGADB-2021
IF-2021-27913683-GCABA-PG 16 de septiembre de 2021

La opinión de la Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se limita al aspecto jurídico de la consulta efectuada, quedando fuera de su ámbito toda cuestión técnica, de oportunidad o conveniencia y las referidas a precios y/o guarismos, por resultar ajenas a su competencia.

Referencia: E.E. N° 8.037.989/DGRP/2019
IF-2021-27749422-GCABA-DGREYCO 16 de septiembre de 2021

El análisis que efectúa la Procuración General de la Ciudad se limita exclusivamente al aspecto jurídico de la consulta, quedando fuera de su ámbito las cuestiones de oportunidad, mérito y conveniencia; como así también sobre aquellos aspectos referidos a formulas polinómicas que pudieron haber sido utilizadas y/o guarismos y/o determinaciones numéricas a los que se hayan arribado, ello por tratarse de cuestiones que resultan ajenas a las competencias que legalmente tiene asignadas este organismo asesor.

Referencia: EX-2021-17085266-GCABA-DGCEME
IF-2021-26296034-GCABA-DGAIP 3 de septiembre de 2021

La Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se expide en cada caso puntual, emitiendo opinión legal en base al estudio de los elementos que obran agregados a los actuados en que se le formula la pertinente consulta.

El análisis que efectúa la Procuración General de la Ciudad debe ser interpretado en el cauce de su competencia natural, es decir desde la perspectiva de un órgano de control de legalidad, razón la cual, todas las cuestiones técnicas, guarismos, cifras y/o cálculos que pudieran plantearse deberán ser analizadas y resueltas por organismos del Gobierno de la Ciudad, que al efecto resulten competentes.



Referencia: E.E. N° 27690337-DGCONC-2015
IF-2021-26068286-GCABA-PGAAFRE 1 de septiembre de 2021

Referencia: E.E. N° 22.866.664-GCABA-DGDCC-2021
IF-2021-26192935-GCABA-PGAAFRE 2 de septiembre de 2021

Dictamen del 02/09/2021 emitido en el marco del E.E. N° 16314821-GCABA-DGPDES-2020

Referencia: E.E. N° 25094046-MGEYA-2021
IF-2021-26295248-GCABA-DGAIP 3 de septiembre de 2021

Referencia: E.E. N° 23186836-UGETUPEEI-2021
IF-2021-26298285-GCABA-DGAIP 3 de septiembre de 2021

Referencia: EX-2021-11959043- -GCABA-APRA
IF-2021-26328442-GCABA-DGAIP 3 de septiembre de 2021

Referencia: E.E. N° 21297095-UEEXAU3-2021
IF-2021-27505902-GCABA-PGAAFRE 14 de septiembre 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.

Dictamen del 02/09/2021 emitido en el marco del EX 2017-14649772-MGEYA-DGR.EX

Los dictámenes de Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires resultan de aplicación para el caso concreto objeto de tratamiento, no siendo pasible de extensión a otros supuestos no contemplados en esta expedición ni susceptible de interpretación o aplicación analógica alguna.



Referencia: EX 24850505/MGEYA-DGLTACDN/2018
IF-2021-26084167-GCABA-DGEMPP 2 de septiembre de 2021

Los dictámenes se emiten para cada caso en particular, razón por la cual no es pertinente aplicarlos sin más a cuestiones similares

B) Informes Técnicos.
b.1.) Valor Probatorio.

Referencia: E.E. N° 22.866.664-GCABA-DGDCC-2021
IF-2021-26192935-GCABA-PGAAFRE 2 de septiembre de 2021

Cabe recordar que es doctrina de esta Casa, que los pedidos de dictamen deben formularse con el agregado de todos los antecedentes, informes y documentación que tengan incidencia en el tema a examinarse, a fin de que pueda expedirse en forma definitiva, ya que, sólo contando con todos los antecedentes de la causa es factible garantizar la posibilidad de formarse un criterio completo y adecuado sobre la cuestión jurídica sometida a su opinión (v. Dictámenes 240:19; 258:315 y 259:4, entre muchos otros).

También se ha dicho que, con carácter previo a la emisión del dictamen de esta Procuración del Tesoro de la Nación, deben obrar en los actuados las opiniones de las áreas técnicas y jurídicas que exhiben competencia primaria sobre los tópicos consultados (conf. Dictámenes 248:203, 210 y 214 y 251:588, entre otros) (Dictamen PTN: 163/2009 - Tomo: 270, Página: 173).

Referencia: EX-2021-11959043- -GCABA-APRA
IF-2021-26328442-GCABA-DGAIP 3 de septiembre 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.

Referencia: EX-2021-17085266-GCABA-DGCEME
IF-2021-26296034-GCABA-DGAIP 3 de septiembre de 2021

Referencia: E.E. N° 23186836-UGETUPEEI-2021
IF-2021-26298285-GCABA-DGAIP 3 de septiembre de 2021

Referencia: E.E. N° 8.037.989/DGRP/2019
IF-2021-27749422-GCABA-DGREYCO 16 de septiembre 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).

DOMINIO PÚBLICO

A) Cementerios de la CABA

Referencia: EX-2021-17085266-GCABA-DGCEME
IF-2021-26296034-GCABA-DGAIP 3 de septiembre de 2021

El art. 56 de la Ley N° 4.977 (texto consolidado por la Ley N° 6.347) prevé que *"La concesión de terrenos para bóvedas no comprende, salvo expresa disposición en contrario, el uso de los subsuelos bajo calle, los que podrán ser otorgados de conformidad a las disposiciones de la presente ley y el pago de los derechos establecidos en la Ley Tarifaria vigente al momento del dictado del acto administrativo. Las concesiones de subsuelo bajo calle o acera no pueden ser acordadas por mayor ni menor tiempo del que faltare para el vencimiento de la concesión del respectivo terreno a nivel, debiendo vencer simultáneamente el terreno y el subsuelo, aún cuando hayan sido concedidas en fechas distintas"* (el subrayado es propio).

Concordante con ello, el artículo 57 dispone que *"los subsuelos se concederán sólo en la extensión de los frentes y sin exceder el eje de las calles, con las restricciones que imponga la reserva para permitir las obras de servicios públicos que fueren necesarias"*.

Para la procedencia del pedido de ampliación de la superficie actual bajo tierra con la concesión del uso del subsuelo bajo calles laterales hasta su eje central, hasta 0,35 metros del eje de la calle principal, del terreno formado por distintas sepulturas se requiere el análisis técnico sobre la viabilidad del otorgamiento, y que se tenga presente la regla temporal dada por la norma, que debe leerse a la luz de las prescripciones de los artículos 71 y 72 de la ley en cita, donde se establece que *"... La concesión se otorgará por el plazo máximo de noventa y nueve (99) años, debiendo abonarse los derechos que a tal efecto establezca la Ley Tarifaria vigente al momento de dictarse el acto administrativo que otorga la concesión"* (el subrayado es propio).

Los cementerios son de dominio público municipal. El título en virtud del cual el particular adquiere el derecho respecto de la sepultura erigida en el recinto del cementerio es, por



tanto, un acto administrativo traducido por una concesión (con cita de “López de Pereira, Emilia y otros c. Municipalidad de la Capital CN Civ Sala E 10/02/1983”).

MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR

A) Generalidades

Referencia: E.E. N° 25094046-MGEYA-2021

IF-2021-26295248-GCABA-DGAIP 3 de septiembre de 2021

La Ley Orgánica del Ministerio Público, N° 1903 (texto consolidado por Ley N° 6.017), dispone en su artículo 1°, que en concordancia con el artículo 125 de la Constitución de ésta 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 art. 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"*.

No resulta procedente acceder al pedido de información de una Asesoría Tutelar pues, por un lado, no basta la genérica invocación del art. 20 de la Ley N° 1.903 (texto consolidado por Ley N° 6.017) 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.) Efectos no suspensivos

**Referencia: EX-2021-20128374- -GCABA-AGC
IF-2021-26624392-GCABA-DGAIP 7 de septiembre de 2021**

El artículo 12 de la Ley de Procedimientos Administrativos de la Ciudad de Buenos Aires (Texto consolidado por Ley N° 6.347), establece la presunción de legitimidad y fuerza ejecutoria de los actos administrativos. Específicamente, en relación a los recursos administrativos, establece que cuando se interpongan contra actos administrativos no suspenderán su ejecución y sus efectos salvo en los supuestos allí contemplados, razón por la cual de no advertirse razones de interés público o una nulidad ostensible y absoluta que justifique aceptar la petición de suspensión de efectos, aquella debe rechazarse.

a.2.) Resolución extemporánea.

Dictamen del 02/09/2021 emitido en el marco del EX 2017-14649772-MGEYA-DGR.EX

No corresponde hacer lugar a pretensión de nulidad requerida por el administrado con base en que la Administración resolvió el recurso administrativo en forma extemporánea toda vez que, teniendo a su disposición el resorte legal para lograr una resolución con anterioridad mediante la interposición de un pronto despacho, aquella no lo utilizó.

La Ley de procedimientos administrativos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establece en su art. 10 que *"El silencio o la ambigüedad de la Administración frente a pretensiones que requiera de ella un pronunciamiento concreto, se interpretarán como negativa. Sólo mediando disposición expresa podrá acordarse al silencio sentido positivo. Si las normas especiales no previeran un plazo determinado para el pronunciamiento, éste no podrá exceder de sesenta días; vencido el plazo que corresponda, el interesado requerirá pronto despacho y si transcurrieren otros treinta días sin producirse dicha resolución se considerará que hay silencio de la Administración"*.

B) Recusación y excusación

**Referencia: EX-2021-12724602-GCABA-DGDYPC.-
IF-2021-26069951-GCABA-PGAAFRE 1 de septiembre de 2021**

De acuerdo con el art. 6° de la Ley de Procedimientos Administrativos de la Ciudad de Buenos Aires (texto consolidado por Ley N° 6.347), *"Los funcionarios y empleados pueden ser recusados por las causales y en las oportunidades previstas en el Código Contencioso*



Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires, debiendo dar intervención al superior inmediato dentro de los dos días. La intervención anterior del funcionario o empleado en el expediente no se considerará causal de recusación...".

C) Responsabilidad disciplinaria del ar. 27 de la Ley de Procedimientos Administrativos

Referencia: EX-2021-12724602-GCABA-DGDYPC.-

IF-2021-26069951-GCABA-PGAAFRE 1 de septiembre de 2021

Frente a los agravios proferidos por el denunciante, cabe resaltar que, resultan inadmisibles los improperios y frases injuriosas contra los funcionarios intervinientes, lo que torna de aplicación lo dispuesto por los artículos 22, inciso b) y/o 27, incisos a) y d) de la LPACABA (Texto consolidado por Ley N° 6.347), como sostuvo la Autoridad de Aplicación, sobre este particular.

Sin perjuicio de ello, las frases de tal carácter, proferidas contra los funcionarios que el denunciante menciona, podrían resultar pasibles de encuadrar en alguno/s de los tipos penales que establece el Título II Delitos contra el Honor del Código Penal, en cuyo caso, por tratarse de delitos de acción privada, los funcionarios ofendidos, tendrán derecho a presentar querrela ante el tribunal que corresponda y a ejercer conjuntamente la acción civil reparatoria.

Teniendo en cuenta que los funcionarios en cuestión habrían sido objeto de las frases injuriosas con motivo del ejercicio de la función pública, considero que, en caso que decidan hacer ejercicio de la acción penal ante el Órgano Jurisdiccional competente, en orden a tratarse de presuntos delitos de acción privada, podría consultarse a la Dirección General de Asuntos Penales de esta Procuración General, a fin de determinar si letrados de esa Área patrocinarían las eventuales querellas que se pretendan iniciar.

D) Extensión de las disposiciones de la Ley N° 24.240 a controversias suscitadas en el marco de la Ley N° 941

Referencia: EX-2021-12724602-GCABA-DGDYPC.-

IF-2021-26069951-GCABA-PGAAFRE 1 de septiembre de 2021

La Ley N° 941 (texto consolidado por Ley N° 6.347) contiene en el CAPÍTULO IV el Régimen de Infracciones y de Sanciones referentes al ejercicio de la actividad de administración de consorcios de propiedad horizontal, determinando el capítulo siguiente el Procedimiento Administrativo correspondiente.

El artículo 22 de dicha norma establece que: *"En todo aquello no previsto en las disposiciones que anteceden, serán de aplicación en forma supletoria las previsiones contenidas en la Ley 757 sobre procedimiento para la Defensa de los Consumidores y*



Usuarios y lo dispuesto por el Decreto 1.510/1997, de Procedimiento Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", con lo cual resulta claro cuál es el marco normativo aplicable en la especie.

Cabe tener presente a todo evento que, *"Toda resolución sancionatoria dictada por la Autoridad de Aplicación puede ser recurrida por vía de recurso de apelación ante la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso, Administrativo y Tributario"* (conf. Artículo 14 Ley N° 757 -texto consolidado por Ley N° 6.347).

Por otra parte, el Decreto N° 282-GCABA-2021 (BOCBA 6197, 20/08/2021) - como también lo hacía el Decreto N° 215-GCABA-2021 -, establece que, la Dirección General Defensa y Protección al Consumidor posee entre otras responsabilidades primarias, las de supervisar el cumplimiento de la Ley Nacional N° 24.240 de Defensa del Consumidor y sus modificatorias, la Ley N° 757 sobre el procedimiento administrativo aplicable, el DNU 274/19 sobre publicidad y promociones y la Ley N° 941, así como sustanciar los sumarios para el juzgamiento en sede administrativa de las infracciones a las Normas y Leyes que protegen al consumidor.

La Dirección General Defensa y Protección al Consumidor, en su remisión a esta Procuración General ha expuesto sobre este punto que, *"no puede soslayarse que el propio denunciante se presenta "(...) sin ser parte de la relación de consumo la cual denuncia, entre el Consorcio (...) y el Administrador de consorcios (...) " y que toda problemática que surja de dicha relación y no encuentre amparo en la Ley 941 excede las facultades de esta Autoridad de Aplicación..."*.

No se debe soslayar el hecho de que del expediente surge que fue el señor (...) quien formuló denuncia contra el administrador de consorcios, (...), de acuerdo con los términos de la Ley N° 941, habiendo completado el formulario expedido por el Registro Público de Administradores de Consorcio de Propiedad Horizontal, motivando el desarrollo de los procedimientos que establece dicho marco normativo, incluso participando de la audiencia conciliatoria ratificando denuncia y domicilio e instando al procedimiento de Ley, al no haberse arribado a un acuerdo.

Por consiguiente, la aplicación de la Ley N° 941 torna imposible hacer extensivas las disposiciones de la Ley N° 24.240 a una controversia relacionada con el presunto ejercicio indebido de la actividad del Administrador del Consorcio, quedando ello circunscripto al ámbito normativo específico que establece la propia Ley N° 941.

PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

A) Generalidades



Referencia: E.E. N° 16314821-GCABA-DGPDES-2020
IF-2021-26192935-GCABA-PGAAFRE 2 de septiembre de 2021

El art. 32, inc. “f” de la Ley N° 26.061 establece que para el logro de los objetivos de la norma legal, el Sistema de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes debe contar con medidas de protección excepcional de derechos.

Es dable destacar que el Sistema de Protección Integral se encuentra conformado por todos aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privadas, en el ámbito nacional, provincial y municipal, destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y establece los medios a través de los cuales se asegura el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño, demás tratados de derechos humanos ratificados por el Estado argentino y el ordenamiento jurídico nacional (v. artículo 32).

A nivel local, y en virtud de la cláusula sexta del Acta Acuerdo celebrada entre el entonces Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 6/9/02, aprobada por la Ley N° 2.339 (texto consolidado por Ley N° 6.347), se dejó constancia que ese Consejo, por sí o a través de las defensorías zonales, sería el organismo encargado de adoptar las medidas individuales de protección establecidas en la legislación vigente.

La Ley N° 26.061 define en su artículo 39 las medidas excepcionales como aquellas que se adoptan cuando las niñas, niños y adolescentes estuvieran temporal o permanentemente privados de su medio familiar o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio.

Agrega además, que tienen como objetivo la conservación o recuperación, por parte del sujeto, del ejercicio y goce de sus derechos vulnerados y la reparación de sus consecuencias, aclarando también, que son limitadas en el tiempo y sólo pueden prolongarse mientras persistan las causas que les dieron origen.

Al respecto del plazo de estas medidas, la reglamentación a este artículo dispuesta a través del Decreto Reglamentario N° 415/PEN/2006, prevé que en ningún caso podrá exceder los noventa (90) días de duración y deberá quedar claramente consignado al adoptarse la medida excepcional, agregando que en aquellos casos en que persistan las causas que dieron origen a la medida excepcional y se resolviera prorrogarla, deberá fijarse un nuevo plazo de duración, mediante acto fundado, el que deberá ser notificado a todas las partes (v. art. 39).

Ahora bien, la misma Ley N° 26.061 regula el procedimiento que deberá llevarse a cabo en los casos en que resulten procedentes estas medidas de protección excepcionales, previendo su



artículo 40 *"...Declarada procedente esta excepción, será la autoridad local de aplicación quien decida y establezca el procedimiento a seguir, acto que deberá estar jurídicamente fundado, debiendo notificar fehacientemente dentro del plazo de VEINTICUATRO (24) horas, la medida adoptada a la autoridad judicial competente en materia de familia de cada jurisdicción..."*, añadiendo que *"... La autoridad competente de cada jurisdicción, en protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes dentro del plazo de SETENTA Y DOS (72) horas de notificado, con citación y audiencia de los representantes legales, deberá resolver la legalidad de la medida; resuelta ésta, la autoridad judicial competente deberá derivar el caso a la autoridad local competente de aplicación para que ésta implemente las medidas pertinentes."*

Respecto a este último párrafo, Jorge Leonardo Kielmanovich aclara que es la autoridad administrativa quien declarará la procedencia de una medida excepcional en forma debidamente motivada, la cual será entonces comunicada en forma fehaciente y dentro de las veinticuatro (24) horas a la autoridad judicial competente en materia de familia de la jurisdicción de que se trate, la cual resolverá la legalidad de la medida, es decir, su admisibilidad y conveniencia, y las concretas medidas a seguir, si no fuesen las propuestas por la autoridad administrativa, privilegiando sobre todo, el interés superior del niño, para finalmente derivar las actuaciones a la autoridad local de aplicación para que ésta la implemente (Méndez, E. G. (2008). Protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes: análisis de la Ley N° 26.061 del Puerto, págs. 93-103).

Así, prosigue el mencionado autor indicando que *"...estas medidas son actos jurisdiccionales, y más propiamente resoluciones recaídas en procedimientos judiciales originados en actuaciones administrativas, esencialmente el señalamiento de una guarda y/o la exclusión o externación del niño de su actual ámbito familiar, los que pueden ser entendidos como medidas o procesos urgentes en tanto la tutela se agote con su despacho favorable o cautelares, contrariamente, si hubiesen de preceder o acompañar a la tramitación de un proceso principal..."*.

Por último, señala que las medidas de protección previstas en los artículos 33 y 39 no impiden la adopción de medidas propiamente cautelares de oficio o a pedido de parte, pues más allá de la "desjudicialización" que se propicia, lo cierto es que la Ley no las prohíbe, y tampoco podría hacerlo sin menoscabar las atribuciones y cometido de la función jurisdiccional judicial.

RÉGIMEN DE INTEGRIDAD PÚBLICA

A) Oficina de integridad pública.

Referencia: EX 26979784/GCABA-DGCLCON/2021



IF-2021-27191518-GCABA-PG 10 de septiembre de 2021

El art. 59 de la Ley N° 6.357 de Régimen de Integridad Pública estipula que *“Oficina de Integridad Pública.- El Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial deberán designar al órgano que actuará en carácter de Oficina de Integridad Pública, en la órbita de aquel poder que la designa, la cual ejercerá sus funciones específicas, con independencia técnica, sin sujeción a directivas, instrucciones ni condiciones que se impartan o establezcan por sujetos ajenos a su estructura. Las decisiones que emita en materia de integridad pública sólo serán revisadas judicialmente. En observancia con lo dispuesto por la presente Ley, los poderes Legislativo y Judicial, reglamentarán en cada caso la organización y el funcionamiento de la Oficina de Integridad Pública”*.

Sin perjuicio de lo estipulado en el art. 59, inc. “a” de la Ley N° 6.357 de Régimen de Integridad Pública, aún no ha sido posible designar al titular de la Oficina de Integridad Pública.

El artículo 62 define las competencias de la Oficina de Integridad Pública establecida en la órbita de cada poder.

El artículo 71 establece que el titular de dicha Oficina será designado mediante un procedimiento de selección público, abierto y transparente que garantice la idoneidad del/la candidato/a.

El artículo 102 dispone la abrogación de la Ley N° 4.895. No obstante, la Disposición Transitoria 5ª determina: *“Hasta tanto se constituya la Oficina de Integridad Pública de cada poder, las competencias serán ejercidas por la Autoridad de Aplicación establecida en el marco de la Ley 4895 en la órbita de cada poder”*.

La Ley N° 4.895 establecía en su artículo 23 que el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial *“deberán designar su propia Autoridad de Aplicación, las que ejercerán las competencias de la presente Ley tanto en las dependencias centralizadas, como en las descentralizadas, autárquicas, empresas, sociedades y todo otro ente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que dependan de ellas aunque sea solo a nivel presupuestario”*.

Las funciones de la Autoridad de Aplicación están definidas en el artículo 29.

La Autoridad de Aplicación de la Ley de Ética Pública sostiene en el orden 7 que las competencias de la Oficina de Integridad Pública difieren sustancialmente de las funciones que establece la Ley N° 4.895. Asimismo, destaca que carece de la estructura y presupuesto requeridos para cumplir lo previsto en la Disposición Transitoria 5ª y que el plazo que demandaría poner en condiciones dicha Autoridad sería como mínimo equivalente al tiempo previsto para la designación del titular de la OIP.



TEORÍA DE LOS ACTOS PROPIOS

Dictamen del 02/09/2021 emitido en el marco del EX 2017-14649772-MGEYA-DGR.EX

Dictamen del 02/09/2021 emitido en el marco del EX 2017-14649772-MGEYA-DGR.EX

"La actitud de las partes no puede ponerse en contradicción con sus propios actos ejerciendo una conducta incompatible con la asumida anteriormente..." (CSJN, California, SECPTA c/ Instituto Nacional de Vitivinicultura, Fallos 305:1402).

La teoría de los actos propios se remontan al Derecho Romano clásico, pero fueron los glosadores quienes acuñaron la máxima que con gran fuerza de expresión nos dice: "venire contra factum proprium nulli conceditur", o sea que no es admisible que uno venga a actuar en contra de sus propios actos....En realidad la teoría funciona cuando se pretende impugnar una conducta anterior (expresa o tácita), y el derecho pone límites a esa impugnación por estimarla contraria a la buena fe; o cuando se pretende ejercitar algún derecho o facultad, también en contradicción con anteriores conductas jurídicamente relevantes, y en pugna con la buena fe." (Luis Moisset de Espanés "La Doctrina de los Actos Propios" Comercio y Justicia, N° 13.607, 9 diciembre 1978)

Devienen inadmisibles las pretensiones que ponen a la parte en contradicción con sus comportamientos anteriores jurídicamente relevantes (Moar, Genoveva c/ Guerrero, Miguel s/ Rescisión de Boleto", citado en fallo dictado por la C. 2° Penal, noviembre 18-1981; LL 1984-A, 154).



INFORMACIÓN JURÍDICA

2. ACTUALIDAD EN JURISPRUDENCIA

CONFLICTO DE COMPETENCIA

Daños y perjuicios por la prestación del servicio de distribución eléctrica por Edenor S.A.

CSJN, “Moram, Omar Arnaldo c/ Edesur SA s/ daños y perjuicios”, sentencia del 16 de septiembre de 2021.

El conflicto de competencia suscitado en la causa (proceso contra Edenor S.A. por los daños y perjuicios ocasionados por el fallecimiento de la madre del actor a raíz de una descarga eléctrica recibida en su domicilio) entre magistrados nacionales ordinarios y federales con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil N° 39 y Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil y Comercial Federal N° 8), debe ser dirimido por esta Corte Suprema.

A los fines de dilucidar cuestiones de competencia, ha de estarse, en primer término, a los hechos que se relatan en el escrito de demanda y después, y sólo en la medida en que se adecue a ellos, al derecho que se invoca como fundamento de la pretensión, así como también a la naturaleza jurídica de la relación existente entre las partes (Fallos: 328:73; 329:5514, entre muchos otros) (del dictamen de la Procuración Fiscal de la Nación al que la mayoría de la CSJN remite).

Más allá de la eventual relevancia de los aspectos civiles atinentes a la responsabilidad por daños, estimo que a fin de determinar si la distribuidora incurrió en las conductas ilícitas que se le endilgan en la demanda y que, eventualmente, justificarían la pretensión resarcitoria, resultará necesario el análisis e interpretación de normas federales, como la Ley N° 24.065 y el Reglamento de Suministro de la Energía Eléctrica para los Servicios prestados por Edenor S.A. -aprobado por el anexo IV de la Resolución N° 524/2017 del Ente Nacional Regulador de la Electricidad-, en cuanto regula lo atinente a los derechos y obligaciones del usuario y la distribuidora respecto del mantenimiento y conservación de las instalaciones eléctricas domiciliarias (v. arts. 2°, 3°, 4° y 5°). Sentado lo anterior, entiendo que la materia debatida en el sub lite es de carácter federal (doctrina de Fallos: 322:1865, 323:299, 2327:1211, Competencia CIV 50748/2014/CS1, sentencia del 26 de diciembre de 2018, entre otros). Por lo tanto, la causa debe continuar su trámite ante la justicia federal, por intermedio del Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil y



Comercial Federal N° 8, que intervino en la contienda (del dictamen de la Procuración Fiscal de la Nación al que la mayoría de la CSJN remite).

Empleo público. Servicio exterior de la Nación.

CSJN, “Robledo, Héctor Pedro c/ Estado Nacional, Ministerio de Relaciones exteriores y Culto y otros s/ accidente -ley especial-”, sentencia del 30 de septiembre de 2021.

Si bien en autos se han reclamado las prestaciones de la Ley de Riesgos del Trabajo y en forma subsidiaria la reparación plena, resultan determinantes para establecer la competencia el hecho de que el Estado Nacional es titular de la relación jurídica sustancial así como la condición del actor de agente dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto con prestación de servicios en el exterior durante la cual denunció haber contraído la enfermedad por la que persigue la obtención de una indemnización, extremo que eventualmente podría implicar una prestación económica a cargo del Estado Nacional. Sobre tales bases, cabe atender al marco de actuación propio del Estado en la particular relación de empleo público, regido por normas y principios del derecho administrativo (Fallos: 327:855), sin perjuicio de que, además, puedan resultar aplicables al caso normas de derecho privado en atención al alcance del reclamo, toda vez que el derecho administrativo no se desnaturaliza por la aplicación de distintos institutos de derecho común (doctrina de Fallos: 325:2687). En consecuencia y toda vez que es facultad del Tribunal atribuir el conocimiento de la causa al juez competente, aun cuando no haya sido parte de la contienda (Fallos: 341:764), corresponde determinar que intervenga en la presente causa la Justicia Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal.

CONVENIO MULTILATERAL DE INGRESOS BRUTOS

CSJN, “Esso Petrolera Argentina S.R.L. y otro c/ Municipalidad de Quilmes s/ acción contencioso administrativa”, sentencia del 2 de septiembre de 2021.

Corresponde desestimar por manifiestamente infundada la afirmación de la actora recurrente de que la interpretación de Convenio Multilateral de Ingresos Brutos constituye cuestión federal, toda vez que se trata de derecho federal según el precedente “Cantarras” (Fallos: 303:1595). En efecto, la sucinta justificación de la recurrente omite por completo que esta Corte al fallar en los autos “Papel Misionero SAIFC” (Fallos: 332:1007) abandonó la doctrina sentada en las causas “El Cóndor Empresa de Transportes S.A.” (Fallos: 324:4226) y “Argencard S.A.” (Fallos: 327:1473), reinstaurando el tradicional entendimiento según el cual el Convenio Multilateral forma parte del derecho público local (arg. doctrina de Fallos: 316:324 y 327; 332:1007 y 336:443). Tiene dicho este Tribunal que ese convenio consiste en “un régimen contractual entre los estados provinciales



y la ciudad de Buenos Aires con arreglo al cual se distribuye la base imponible en el impuesto sobre los ingresos brutos entre las distintas jurisdicciones (arg. Fallos: 329:59 y su cita)”, (Fallos: 338:845, considerando 4º), constituyendo una “herramienta de coordinación financiera...” (Fallos: 338:845, considerando 5º).

Con específica referencia al artículo 35 del Convenio Multilateral de Ingresos Brutos, tiene dicho este Tribunal que las “divergencias sobre la interpretación de normas de derecho público local -como lo es el Convenio Multilateral- deben ser ventiladas ante los jueces locales, que deberán examinar el alcance de un tributo que deriva de una ordenanza municipal creada y aplicada por las autoridades de igual carácter, interpretándolos en el espíritu y en los efectos que la soberanía local ha querido darles”, (Fallos: 331:2586). Ello -concluyó el Tribunal- tiene fundamento en el “resguardo del respeto al sistema federal y de las autonomías provinciales que requieren que sean los jueces locales los que intervengan en las causas en que se ventilen cuestiones de esa naturaleza” (arg. doctrina de Fallos: 331:2586).

DERECHO AMBIENTAL

CSJN, “Marisi, Leandro y otros c/ Poder Ejecutivo Nacional – PEN – Ministerio de Transporte de la Nación y otro s/ inc. apelación”, sentencia del 30 de septiembre de 2021.

El tribunal a quo valoró en la sentencia apelada dos estudios de impacto ambiental producidos por Aeropuertos Argentina 2000 S.A., informes preliminares de avances, muestreos in situ y estudios de calidad de aire y; en el entendimiento de que reunían los requisitos mínimos exigidos por la Ley N° 25.675, descartó prima facie que la operatoria aerocomercial desarrollada en el aeropuerto El Palomar genere un daño ambiental. Sin embargo, el tribunal a quo no tuvo en cuenta que la Ley N° 25.675 requiere, en forma previa al inicio de una obra o actividad que pueda comprometer al medio ambiente, una declaración de impacto ambiental por parte de las autoridades competentes, cuestión que fue invocada por la recurrente desde la primera presentación en el juicio.

De la documentación valorada por los jueces de la causa no surge una declaración de impacto ambiental emitida por las autoridades competentes previa al inicio de la actividad exigida por la Ley N° 25.675. Desde esta perspectiva, no resulta un fundamento válido lo señalado por el tribunal a quo en cuanto a que en los considerandos del Decreto N° 1092/2017, que incorporó El Palomar dentro del Sistema Nacional de Aeropuertos, se establece que debía realizarse el Estudio de Impacto Ambiental correspondiente. Esto es así, pues la exigencia de la declaración de impacto ambiental se encuentra establecida en una disposición de rango superior -Ley General del Ambiente- y los términos empleados por el reglamento no pueden ser entendidos como una dispensa del mandato legal.



El Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos -ORSNA- emitió la declaración de impacto ambiental 01/18 Res. ORSNA 36/08 correspondiente al proyecto denominado “Terminal Etapa I” a ser ejecutado en el Aeropuerto El Palomar. Sin embargo, dicha declaración efectuada por el ORSNA fue condicionada a que se cumplan una serie de requisitos. En este sentido, no resulta válida la declaración de impacto ambiental 01/18 Res. ORSNA 36/08 en razón de que esta Corte, en el precedente publicado en Fallos: 339:201, estableció que no puede ser aprobada en forma condicionada.

La Ley N° 25.675 (artículos 11, 12 y 13 de la Ley General del Ambiente) establece un procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Este procedimiento, comienza con la presentación de un estudio de impacto ambiental, que debe ser integral, esto es, debe contemplar todas y cada una de las obras y actividades que se van a desarrollar, en todas las etapas proyectadas, que puedan ser susceptibles de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población. En tal contexto, vale destacar que si la obra o actividad va a ser realizada en distintas etapas, el estudio de impacto ambiental debe ser integral, es decir, que comprenda todas y cada una de las etapas. Posteriormente, la autoridad competente debe realizar la evaluación del estudio de impacto ambiental y, finalmente, emitir una declaración de impacto ambiental, esto es, aprobando o rechazándolo.

Esta Corte sostuvo que la realización de un estudio de impacto ambiental previo al inicio de las actividades no significa una decisión prohibitiva del emprendimiento en cuestión, sino antes bien una instancia de análisis reflexivo, realizado sobre bases científicas y con participación ciudadana (Fallos: 339:201). Asimismo, estableció que en cuestiones de medio ambiente, cuando se persigue la tutela del bien colectivo, tiene prioridad absoluta la prevención del daño futuro (Fallos: 329:2316).

En el procedimiento de evaluación de impacto ambiental (artículos 11, 12 y 13 de la Ley N° 25.675) resulta necesaria la aplicación de los principios rectores del derecho ambiental (artículos 4 y 5), en especial el de sustentabilidad y, como se adelantó, el de prevención. Así, como lo ha dicho esta Corte, la mejora o degradación del medio ambiente beneficia o perjudica a toda la población, porque es un bien que pertenece a la esfera social y transindividual, y de allí deriva la particular energía con que los jueces deben actuar para hacer efectivo ese mandato constitucional de preservación (Fallos: 329:2316).

DERECHO TRIBUTARIO

Convenio entre la República Argentina y la República de Chile para evitar la doble tributación en materia de impuestos sobre la renta, ganancias o beneficios y sobre el

capital y el patrimonio” (CDI), aprobado por Ley N° 23.228.

CSJN, “Molinos Río de la Plata S.A. c/ Dirección General Impositiva s/ recurso directo de organismo externo”, sentencia del 2 de septiembre de 2021.

Tal como surge del propio texto y denominación del “Convenio entre la República Argentina y la República de Chile para evitar la doble tributación en materia de impuestos sobre la renta, ganancias o beneficios y sobre el capital y el patrimonio” (CDI), aprobado por Ley N° 23.228, su finalidad fue evitar la doble imposición entre la República de Chile y la República Argentina. Lo dicho supone que el artículo 11 invocado por Molinos Argentina debe leerse, siguiendo los principios de interpretación de los tratados internacionales, en los siguientes términos: “(para evitar la doble imposición) los dividendos y participaciones en las utilidades, de las empresas, incluidos los retornos o excedentes de las cooperativas, solo serán gravables por el Contratante donde estuviere domiciliada la empresa que los distribuye”. En el caso, esta cláusula fue empleada conjuntamente con una modificación unilateral a la dinámica del convenio por parte de la República de Chile que, al crear en el año 2002 las denominadas “sociedades plataforma de inversiones” y no gravar sus rentas de fuente extranjera, habilitó la radicación en su territorio de empresas cuyo único vínculo con ese país fuera la residencia formal. De esta manera, las ganancias aquí cuestionadas no se encontrarían alcanzadas en el impuesto a las ganancias en Argentina, ni en el impuesto a las rentas en Chile. El supuesto de hecho en la causa no sería, entonces, a partir de la conducta de la actora, evitar la doble imposición sino procurar doblemente una no imposición, por lo que no se encontraría alcanzada por el ámbito de validez material del CDI interpretado de buena fe.

Un análisis consistente de la denuncia y suscripción de un nuevo instrumento internacional -lejos de suponer un reconocimiento del Estado argentino de una interpretación contraria a los fines del Tratado y a sus principios de derecho público nacional- afianza la conclusión de que la lectura de buena fe no daba cabida a interpretaciones elusivas que condujeran a desnaturalizar la matriz que sostenía al “Convenio entre la República Argentina y la República de Chile para evitar la doble tributación en materia de impuestos sobre la renta, ganancias o beneficios y sobre el capital y el patrimonio” (CDI), aprobado por Ley N° 23.228: evitar la doble imposición. Así, la ulterior situación describe la lógica manifestación expresa de un criterio que: i) ya imperaba en el derecho internacional tributario en diversos convenios de doble imposición; ii) había sido reconocido por autoridades chilenas como pauta de análisis vinculante frente a esa problemática internacional; iii) había sido expresado por el organismo interno competente de la administración tributaria argentina.

Desde el derecho internacional privado se arriba a una conclusión similar. En la medida en que el artículo 11 del “Convenio entre la República Argentina y la República de Chile para evitar la doble tributación en materia de impuestos sobre la renta, ganancias o

beneficios y sobre el capital y el patrimonio” (CDI), aprobado por Ley N° 23.228, resuelve un caso internacional reenviando a la legislación nacional de un país determinado mediante la individualización de un punto de conexión, opera como una norma de reenvío o conflicto, propia de esa disciplina. En el caso, Molinos Argentina, con la constitución de la sociedad holding en la República de Chile atribuyó potestad tributaria exclusiva a ese país quien, al dictar su norma de promoción de sociedades plataforma, decidió no ejercer su jurisdicción legislativa. Tal decisión soberana no se encuentra (ni podría encontrarse) en tela de juicio en este caso. No se discute un límite a la potestad tributaria chilena emanado del “Convenio entre la República Argentina y la República de Chile para evitar la doble tributación en materia de impuestos sobre la renta, ganancias o beneficios y sobre el capital y el patrimonio” (CDI), aprobado por Ley N° 23.228, como sostiene el contribuyente, sino la existencia de un obstáculo con relación al fisco argentino. En concreto, lo aquí debatido es la actitud que puede adoptar el Estado argentino frente a la decisión de un contribuyente de valerse, en un caso concreto, de esta legislación foránea para desvirtuar los fines del tratado bilateral suscripto y eludir sus obligaciones tributarias. Para ello, no puede obviarse que dentro de la lógica del derecho internacional privado, la norma de reenvío o norma conflicto contiene límites que repelen la aplicación del derecho extranjero en casos excepcionales: en lo que al caso interesa, el orden público internacional y, sobre todo, el fraude a la ley.

Principio de la realidad económica.

CSJN, “Molinos Río de la Plata S.A. c/ Dirección General Impositiva s/ recurso directo de organismo externo”, sentencia del 2 de septiembre de 2021.

Desde la perspectiva legislativo-tributaria nacional el principio de la realidad económica previsto en el artículo 2 de la Ley N° 11.683 hace equilibrio entre dos extremos en constante tensión. Por un lado, “no es reprobable el esfuerzo honesto del contribuyente para limitar sus impuestos al mínimo legal” (Fallos: 241:210; 308:215) y, por el otro, vale recordar que, al analizar los efectos de convenios internacionales de doble imposición se sostuvo años antes de la suscripción del tratado aquí involucrado que “saltan a la vista las diversas ‘estrategias’ operativas que ofrece el plano tributario mundial para disfrazar las remesas de utilidades bajo el ropaje formal de regalías, y obtener así tratamientos tributarios más ventajosos (la tasa reducida local, la exención a las regalías provenientes del exterior concedidas por algunos países exportadores de capital, e incluso la utilización, dentro de las estructuras elegidas, de los países llamados ‘paraísos tributarios’, ubicando en estas empresas integrantes del grupo económico, etc.). Por estas razones, justificase plenamente la procedencia del celo fiscalizador destinado a desentrañar en estos casos la realidad de las operaciones realizadas” (“Parke Davis”, Fallos: 286:97, disidencia del juez Scotti, del Tribunal Fiscal de la Nación).

El principio de la “realidad económica” faculta al organismo recaudador a desconocer las formas y estructuras asignadas por los contribuyentes a sus actos o negocios, y le

permite recalificarlos a fin de considerar "la situación económica real como encuadrada en las formas o estructuras que el derecho privado les aplicaría con independencia de las escogidas por los contribuyentes o que les permitiría aplicar como las más adecuadas a la intención real de los mismos" (artículo 2° cit., in fine). Dicha facultad solo puede ser válidamente ejercida por la administración tributaria cuando resulta manifiesta la discordancia entre la sustancia económica del acto o negocio y la forma o estructura que los contribuyentes le han asignado pues, como principio, salvo que se presente esa ostensible discordancia, "debe darse prioridad a las estructuras jurídicas utilizadas por los particulares" (Fallos: 340:1513).

Ubicado el caso dentro del sistema jurídico argentino, sin prescindir de los niveles de jerarquía normativa que estructura el artículo 31 de la Constitución Nacional, se observa una confluencia armónica del principio de razonabilidad y no abuso del derecho (artículo 27 de la Constitución), la interpretación de buena fe y de acuerdo a los fines de los tratados (artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados) y la pauta de la realidad económica prevista en el artículo 2° de la Ley N° 11.683, hacia una hermenéutica del artículo 11 del "Convenio entre la República Argentina y la República de Chile para evitar la doble tributación en materia de impuestos sobre la renta, ganancias o beneficios y sobre el capital y el patrimonio", aprobado por Ley N° 23.228, que no ampara la utilización de las sociedades plataforma del derecho chileno para evitar abonar el impuesto a las ganancias en nuestro país.

INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS

CSJN, "Alianza Vamos Mendocinos c/ Lista Juntos por Mendoza - alianza Cambia Mendoza s/ impugnación de precandidatos elecciones primarias - 2021 - senador nacional suplente de la alianza Cambia Mendoza", sentencia del 9 de septiembre de 2021.

Con arreglo a consolidados principios elaborados por el Tribunal en materia de interpretación de normas jurídicas, constitucionales y legislativas, la primera regla que rige esa labor hermenéutica a cargo del juzgador le impone atenerse a las palabras utilizadas en la redacción de los textos normativos. Esa literalidad de la cláusula constitucional sobre cuya inteligencia se discrepa, ha de llevarse a cabo teniéndose en cuenta, como se sostuvo en Fallos: 248:111, que —...no es probable que se haya buscado alguna significación obscura o abstrusa de las palabras empleadas, sino más bien que se las haya aceptado en el sentido más obvio al entendimiento común en la colectividad en que han de regir...II, pues no fue diseñada —como enseñó Story— para pruebas de lógica, habilidad o visionarias especulaciones (confr. —Comentario sobre la Constitución Federal de los Estados Unidos: precedida de una Revista sobre la historia de las Colonias y de los Estados antes de la adopción de la ConstituciónII, Buenos Aires: Imprenta La universidad, 1888, pág. 15). De ahí, que cada palabra de la Constitución debe tener su fuerza y su

significado propio, no debiendo suponerse que ella ha sido inútilmente usada o agregada, y rechazarse como superflua o sin sentido (Fallos: 95:327; 328:1652, voto concurrente de los jueces Petracchi, Zaffaroni y Lorenzetti [considerando 10], y voto concurrente del juez Maqueda [considerando 8º]).

El recurso de acudir a las expresiones efectuadas por los constituyentes durante los debates generados en oportunidad del tratamiento del proyecto, es un procedimiento legítimo solo en el caso de que el recto alcance de la disposición fuera equívoco, condición que no se verifica en el caso del artículo 73 de la Constitución, cuyo texto tiene un sentido inequívoco. Por ende, el claro tenor de la norma desplaza la relevancia que pretende asignársele a esos comentarios en punto a su genuino valor como antecedente y a su instrumentación, o no, en los textos sancionados.

El genuino aporte del debate sobre el proyecto de norma (en el caso, la Constitución Nacional) queda limitado a lo expresado por el miembro informante, cuando explicó su significado ante el plenario de la Convención Nacional Constituyente en la que dicho texto fue aprobado. No puede asignarse el mismo valor al resto de las intervenciones, que no dejan de ser opiniones individuales de los legisladores, en especial cuando estas no coinciden con la instrumentación finalmente plasmada en el texto aprobado (Fallos: 333:993, considerando 10 y sus citas). Este principio de interpretación constitucional se funda en, al menos, dos razones. Por un lado, en la presunción de que los dictámenes de los miembros informantes son el resultado de un minucioso y detenido estudio de los asuntos que despachan. Por el otro, en la presunción de que tales miembros representan a la voluntad de los constituyentes que aprobaron tales normas; los que, a su vez, se conjetura que representan a la mayoría de los electores de la república.

Como se señaló en el pronunciamiento correspondiente al caso “Monges” de Fallos: 319:3148 —disidencia del juez Petracchi—, desde sus primeras decisiones la Corte determinó el alcance de normas constitucionales sobre la base de lo sostenido por el miembro informante, a raíz de que el texto de dichas normas fue considerado equívoco por este Tribunal (Fallos: 33:228; 100:51 y 337; 114:298; 115:186; 220:689; ver, además, William N. Eskridge, Jr. y Philip P. Frickey, “Cases and Materials on Legislation. Statutes and the Creation of Public Policy”, páginas 709 y 710, American Casebook Series, West Publishing Co., 1988). Esta regla continuó siendo aplicada por el Tribunal tras la reforma de 1994 (por ejemplo, “Estado Nacional (Ministerio de Cultura y Educación)” Fallos: 322:842; “Universidad Nacional de Córdoba”, Fallos: 322:919; “Aquino”, Fallos: 327:3753; “Defensor del Pueblo de la Nación”, Fallos: 328:1652, voto de los jueces Petracchi, Lorenzetti y Zaffaroni, y voto del juez Maqueda; “Madorrán”, Fallos: 330:1989; “Ministerio de Cultura y Educación – Estado Nacional”, Fallos: 331:1123; “Pérez”, Fallos: 332:2043; entre otros).



MUNICIPIOS

Autonomía.

CSJN, “Esso Petrolera Argentina S.R.L. y otro c/ Municipalidad de Quilmes s/ acción contencioso administrativa”, sentencia del 2 de septiembre de 2021.

Desde su texto originario la Constitución Nacional consagró al municipio como parte integrante de la organización política federal, ordenando a las provincias el aseguramiento de su régimen (artículo 5°). Luego, la reforma constitucional de 1994 -al incorporar el artículo 123- ratificó esa intencionalidad, explicitando que el “régimen municipal” del citado artículo 5° refería a la capacidad jurídico-política de la autonomía en sus aspectos institucional, político, administrativo, económico y financiero, y confiriendo a las provincias la atribución de reglamentar -sin desnaturalizar- su contenido y alcances concretos (Fallos: 325:1249, considerando 7°; 337:1263 y 341:939). De acuerdo a este diseño, el municipio como ente autónomo encuentra su origen normativo en la Constitución Nacional y el quantum de sus atribuciones, competencias e incumbencias, en las constituciones provinciales y demás normas complementarias de derecho público interno.

El reconocimiento de la autonomía municipal importa, necesariamente, garantizar los medios para la subsistencia de los municipios. En efecto, cuando la Constitución Nacional manda a las provincias a “asegurar el régimen municipal”, dispone -naturalmente- el reconocimiento de una realidad preexistente que solo puede garantizarse con el “derecho a los medios”.

Dentro del “derecho a los medios” para la subsistencia del municipio, se encuentran los recursos provenientes de la potestad tributaria que titularizan, la cual les permite “...generar sus rentas y recaudar para invertir y controlar sus recursos que, a su vez, podrán ser manejados independientemente de otro poder, complementando así las facultades de administración que le son propias” (Convencional Prieto, Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994, T. VI, p. 5380, citado en Fallos: 337:1263 y 341:939).

Tasas municipales.

CSJN, “Esso Petrolera Argentina S.R.L. y otro c/ Municipalidad de Quilmes s/ acción contencioso administrativa”, sentencia del 2 de septiembre de 2021.

Entre los recursos tributarios, las tasas municipales constituyen un capítulo central para lograr el cumplimiento de los cometidos de dicha organización estatal, cuya finalidad primaria consiste en atender las necesidades más concretas, inmediatas e indispensables de la comunidad. En ese orden, las tasas, por su naturaleza, se encuentran sujetas a los límites y exigencias que resultan de los principios constitucionales de la tributación



(artículos 1º, 16, 17, 19 y 33 de la Constitución Nacional), como así también a la distribución de competencias propia de nuestra forma de estado federal (artículos 1º, 4º, 5º, 9º, 10, 11, 75 incisos 2º, 3º, 13, 18 y 30, 121, 123, 124 y 129 de la Constitución Nacional).

Esta Corte ha calificado a la tasa como una categoría tributaria derivada del poder de imperio del Estado, con estructura jurídica análoga al impuesto y del cual se diferencia por el presupuesto de hecho adoptado por la ley, que consiste en el desarrollo de una actividad estatal que atañe al contribuyente (Fallos: 332:1503, entre otros).

La atribución de los municipios para crear una tasa, entendida como un recurso de naturaleza coactiva, con fuente legal, regido por el Derecho Público, se encuentra sujeta a las siguientes pautas: a) la definición clara y precisa del hecho imponible y la individualización de los servicios o actividades que se ofrecen; b) la organización y puesta a disposición del servicio al contribuyente, pues de lo contrario el cobro carecería de causa importando un agravio al derecho de propiedad (doctrina de Fallos: 312:1575); y c) la adecuada y precisa cuantificación del tributo (base imponible, alícuota, exenciones y deducciones), debiendo para ello la autoridad fiscal ponderar prudencialmente, entre otros parámetros, el costo global del servicio o actividad concernido (Fallos: 234:663) y la capacidad contributiva (Fallos: 343:1688, voto de los jueces Maqueda y Rosatti).

En lo atinente a la prestación del servicio, esta Corte ha señalado invariablemente que desde el momento en que el Estado organiza el servicio y lo pone a disposición del particular, este no puede rehusar su pago aun cuando no haga uso de aquel, ni tenga interés en él, ya que el servicio tiene en mira el interés general (Fallos: 251:50; 312:1575; 323:3770; 326:4251; 332:1503; 335:1987 y sus citas).

En lo referido a la cuantificación del tributo, y específicamente en la selección de la base imponible, este Tribunal ha resuelto que para que aquella constituya una legítima manifestación del poder tributario, resulta inobjetable que la fijación de su cuantía tome en consideración no solo el costo de los servicios que se ponen a disposición de cada contribuyente sino también su capacidad contributiva (Fallos: 343:1688, voto de los jueces Maqueda y Rosatti, arg. doctrina de Fallos: 234:663; 277:218 y 287:184).

No existen reparos de índole constitucional para recurrir a los ingresos brutos del contribuyente como indicador de capacidad contributiva y factor para el cálculo de la base imponible de un tributo como el considerado en autos, en tanto ello no derive en resultados irrazonables, desproporcionados y disociados de las prestaciones directas e indirectas que afronta el municipio para organizar y poner a disposición el servicio.

ORDENAMIENTO JURÍDICO



Interpretación del ordenamiento jurídico como sistema.

CSJN, “Molinos Río de la Plata S.A. c/ Dirección General Impositiva s/ recurso directo de organismo externo”, sentencia del 2 de septiembre de 2021.

El ordenamiento jurídico argentino conforma un sistema, integrado por una pluralidad de normas de diferente naturaleza, rango y autoría, con una disposición estructural basada en la jerarquía en cuya cúspide está la Constitución, con aptitud para lograr la finalidad de regular la convivencia y dirimir los conflictos en base a la interpretación coordinada de sus componentes. Desde este enfoque, el conflicto que aquí se plantea no queda agotado con el enfrentamiento de solo dos escalas normativas, los tratados internacionales y las leyes tributarias nacionales, pues ninguna de ellas puede reputarse “autónoma” o “autosuficiente” a los efectos de dirimir la materia en disputa. Lo verdaderamente autónomo, lo que permite el funcionamiento regular y coordinado es el sistema jurídico en su conjunto y no sus componentes subordinados, al punto que la alteración sustancial de alguno de ellos habrá de repercutir en el conjunto.

Prelación jerárquica de normas. Tratados internacionales. Interpretación.

CSJN, “Molinos Río de la Plata S.A. c/ Dirección General Impositiva s/ recurso directo de organismo externo”, sentencia del 2 de septiembre de 2021.

En la República Argentina el artículo 31 de la Constitución Nacional es la norma que determina el orden jerárquico de los distintos componentes del sistema jurídico, al establecer, en lo pertinente, que la “Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales...”. La reforma constitucional de 1994, sin alterar el texto del artículo citado, determinó la jerarquía suprallegal de todos los tratados internacionales y los tipificó en base a la materia objeto de regulación. El disímil contenido de los tratados prohija una jerarquización que se expresa en su articulación con la Constitución y la ley y en la facultad/dificultad con que pueden ingresar, progresar o egresar al sistema jurídico nacional.

La Constitución reconoce diferentes categorías de tratados internacionales, a saber: a) tratados sobre derechos humanos (artículo 75, inc. 22, párr. 2º y 3º); b) tratados de integración (artículo 75, inc. 24); c) tratados no incluidos en los ítems anteriores celebrados con otras naciones o con organizaciones internacionales (artículo 75, inc. 22, párr. 1º); d) concordatos con la Santa Sede (artículo 75, inc. 22, párr. 1º); y, e) convenios celebrados por las provincias con conocimiento del Congreso Nacional (artículo 124).

La jerarquía de los tratados internacionales celebrados por el Estado Nacional es la

siguiente: a) tratados con jerarquía constitucional (artículo 75, inc. 22, párr. 2°); b) tratados con jerarquía superior a la ley; que a su vez pueden sub-clasificarse en: i) tratados que pueden alcanzar la jerarquía constitucional (artículo 75, inc. 22, párr. 3°); y, ii) tratados que no pueden alcanzar la jerarquía constitucional (artículo 75, inc. 22, párr. 1° y artículo 75, inc. 24).

La inserción de los tratados en el sistema jurídico argentino se referencia genéricamente (como toda norma infra-constitucional) con su grado de congruencia con las disposiciones del tratado y el texto constitucional y específicamente con la cláusula del artículo 27 de la Constitución, aquella que obliga al Gobierno Federal "a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras por medio de tratados que estén en conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución". Esta ubicación exige la adecuación del derecho internacional a los principios de derecho público establecidos en la Constitución Nacional, entre los cuales se encuentra: a) la forma representativa, republicana y federal de gobierno (artículo 1°); b) el principio de juridicidad y el de reserva (artículo 19); c) el principio de igualdad (artículos 15, 16, 75, inc. 23, y concordantes); d) el carácter no absoluto de los derechos y la pauta de razonabilidad para su reglamentación (artículos 14, 28, 99, inc. 2, y concordantes); e) el debido proceso legal (artículo 18 y concordantes); y f) las medidas de emergencia adoptadas para garantizar la existencia misma de la Nación.

Dentro de los principios de derecho público del ordenamiento constitucional argentino se encuentra el principio de razonabilidad, pauta que presupone que en nuestro sistema los derechos no son absolutos. Ello no solo implica la posibilidad de reglamentar razonablemente los derechos y garantías reconocidos en la parte dogmática, sino también que su contenido no ampara ni protege ejercicios abusivos en su nombre. La noción de abuso repele al derecho, hiere la convivencia social y al armónico desarrollo de la vida en comunidad. El principio de razonabilidad expulsa del ordenamiento jurídico el ejercicio abusivo de derechos en todas sus variantes.

A la luz de los principios de derecho público reconocidos en la Constitución, surge claro que ningún tratado internacional vigente en nuestro país puede ser invocado de forma abusiva, independientemente de la consagración expresa de una cláusula antiabusiva en el texto de ese mismo tratado. Esta postulación auto-referente que sugiere que el "abuso del tratado" deba provenir inexorablemente del mismo instrumento que se califica como abusado, no solo no responde a la inserción del subsistema internacional dentro del ordenamiento jurídico argentino, sino que tampoco encuentra respuestas válidas en el derecho internacional.

Las normas internacionales encuentran límites concretos a partir del lenguaje que utilizan y del principio de buena fe con el que deben ser interpretadas.

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, aprobada por la Ley N°

19.865, recoge positivamente los límites antedichos. Al propio tiempo que sienta el principio del pacta sunt servanda, define, con particular claridad, que “[t]odo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe” (artículo 26). Asimismo, manifiesta la prohibición de los estados contratantes de invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado (artículo 27), mas, como primera pauta de interpretación postula una lectura “de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin” (artículo 31, inc. 1). Subsidiariamente, permite acudir a medios complementarios cuando la interpretación dada de conformidad con el artículo 31 “deje ambiguo u oscuro el sentido o conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable”.

En un sentido coherente con nuestro diseño constitucional, se reconoce a la buena fe como guía estructural de interpretación de los pactos internacionales; y, con ello, la razonabilidad es el patrón de comportamiento que repele interpretaciones que -so pretexto de la invocación de las cláusulas de un tratado- desvirtúen su naturaleza, objeto o finalidad.

Esta Corte ya ha señalado en otras oportunidades que las convenciones internacionales que versan sobre materia fiscal deben ser interpretadas de acuerdo a la doctrina general de hermenéutica en materia de tratados y de normas tributarias teniendo particularmente en cuenta los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, aprobada por la Ley N° 19.865. Ellas consagran el principio de la buena fe conforme al criterio corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de este y teniendo en cuenta su objeto y fin (Fallos: 340:644).

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

Actividad lícita.

CSJN, “Alcalís de la Patagonia SAIC c/ EN - M° de Planificación - dto. 475/05 s/ daños y perjuicios”, sentencia del 16 de septiembre de 2021.

No puede decirse que las restricciones al suministro de gas a la actora haya sido una situación imprevista para ella y que implicara un sacrificio especial de su parte, pues al suscribir el contrato con CAMUZZI ya se encontraban contempladas tales circunstancias que privilegiaban el suministro a los usuarios residenciales por sobre el de la industria ante la insuficiencia de producción de gas. De lo antes expuesto debe concluirse que el daño aducido por la actora no es imputable a la actividad legítima del Estado, ni a las resoluciones dictadas por el Estado Nacional ajustadas en un todo al sistema legal -el cual, por lo demás, la actora no consideró pertinente impugnar-. No resulta óbice para ello el reconocimiento del carácter objetivo de la responsabilidad estatal, toda vez que



es necesario acreditar -aun desde este punto de vista- la existencia de una relación directa, inmediata y exclusiva, de causa a efecto, entre la conducta impugnada y el perjuicio cuya reparación se persigue, sin intervención extraña que pudiera influir en el nexo causal (del dictamen de la Procuración Fiscal de la Nación, al que remite la CSJN).

La Corte ha dicho que la admisión de la doctrina de la responsabilidad estatal por los daños derivados de su actividad lícita no ha de ser entendida como dirigida a instituir en este ámbito un régimen de responsabilidad de naturaleza objetiva, de conformidad con el cual bastaría la mera acreditación de la existencia de nexo causal suficiente entre la actividad legítima de los órganos estatales y los perjuicios -de cualquier orden que experimentasen los particulares, para suscitar la obligación de indemnizarlos (Fallos: 317:1233) (del dictamen de la Procuración Fiscal de la Nación, al que remite la CSJN).

No obsta a la conclusión arribada (ausencia de responsabilidad del Estado por actividad lícita derivada de la interrupción del servicio de gas a la demandada), el hecho de que al haberse privilegiado a la demanda residencial del servicio de gas sobre la requerida por la empresa haya podido ocasionarle eventualmente algún perjuicio a la actora, toda vez que, por una parte, dicha decisión no fue ejercida en modo alguno por el Estado en forma irrazonable y, por la otra, la actora, al haber prestado consentimiento a las condiciones a las cuales quedaría sujeta la provisión de gas -como bien expresa el demandado-, que incluían la posibilidad de cortes y restricciones a su suministro, debió prever los recursos tecnológicos o energéticos más adecuados para las situaciones que eventualmente podrían surgir durante la ejecución del convenio, previendo otras formas de abastecimiento de energía para mantener operativa la planta industrial o bien suscribiendo otro tipo de contrato (del dictamen de la Procuración Fiscal de la Nación, al que remite la CSJN).

SENADO DE LA NACIÓN

CSJN, "Alianza Vamos Mendocinos c/ Lista Juntos por Mendoza - alianza Cambia Mendoza s/ impugnación de precandidatos elecciones primarias - 2021 - senador nacional suplente de la alianza Cambia Mendoza", sentencia del 9 de septiembre de 2021.

El agravio de la actora recurrente -que cuestiona la precandidatura del señor Rodolfo Suárez (gobernador de la Provincia de Mendoza) para competir en las próximas elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) para el cargo de senador nacional suplente por el distrito Mendoza- fundado en la supuesta naturaleza local del cargo de senador no resulta admisible, pues la Constitución Argentina no deja resquicio para la duda en cuanto a que el Senado constituye una autoridad de la Nación, que integra el gobierno federal (Segunda Parte - Título Primero). Justamente, por tratarse de uno de los poderes del Estado Nacional, el texto constitucional establece tanto las reglas que rigen la elección de los miembros del Poder Legislativo (artículos 46, 47 y 54)

así como los requisitos exigidos para ser elegido e integrar cada una de las cámaras del Congreso Nacional (artículos 48 y 55).

Resulta evidente que la norma provincial invocada por la actora (artículo 115 de la Constitución local que, en su parte pertinente, establece que “El gobernador tampoco podrá ser electo senador nacional hasta un año después de haber terminado su mandato”) no debe ser considerada al momento de decidir si el precandidato cuestionado (actual Gobernador de Mendoza) está habilitado para postularse como senador nacional, pues los estados locales no están facultados para inmiscuirse en la organización del Estado Nacional ni en la regulación de sus instituciones.

Admitir el planteo del actor en lo que se refiere a la aplicación en el caso del artículo 115 de la Constitución provincial implicaría aceptar que las autoridades provinciales pueden invadir una atribución exclusiva que la Constitución Nacional ha puesto bajo la órbita del Gobierno Federal, en flagrante violación a las reglas de supremacía de las normas previstas por el artículo 31 de nuestro texto supremo.

El alcance que el recurrente pretende asignarle al artículo 73 de la Constitución Nacional -en cuanto alega que dicha norma establece una causal de inelegibilidad de los gobernadores de provincia para el cargo de senador nacional- no encuentra apoyo en los términos claros e inequívocos utilizados en la norma, que solo establece una incompatibilidad de dicha autoridad provincial para “ser miembro” del Congreso. En efecto, el examen semántico de la expresión “miembro” del Poder Legislativo de la Nación da lugar a una significación que no es otra que la unívocamente utilizada por la Constitución Nacional cuando se refiere a cada uno de los diputados y senadores que, tras el procedimiento previsto en cada situación, son elegidos para integrar las dos cámaras del Congreso, en el concorde sentido de que las componen o integran como representantes del pueblo de la nación y de las provincias (artículos 48 y 55). La lectura de estas cláusulas, que tienen a su cargo la regulación expresa de las condiciones que deben reunirse para ser electo legislador nacional, basta para evidenciar que en ninguna de ellas hay referencia alguna al impedimento que se pretende crear en base al artículo 73. Ello constituiría, además, una interpretación expansiva que no encuentra sustento en la doctrina de los precedentes del Tribunal con respecto a los diversos estándares establecidos en materia de interpretación constitucional. La versión literal de la disposición constitucional señalada es suficiente, frente a la claridad del texto de que se trata, para desentrañar su contenido y limitarlo a la imposición de una causa de incompatibilidad funcional en el desempeño simultáneo de los cargos de gobernador de provincia y de legislador nacional.

La exégesis del artículo 73 de la Constitución Nacional postulada por la actora -en cuanto alega que dicha norma establece una causal de inelegibilidad de los gobernadores de provincia para el cargo de senador nacional- desconoce el único sentido que el Congreso de la Nación ha otorgado a esta disposición en cada una de las oportunidades



en que, con arreglo a la atribución reconocida en el artículo 64 de la Ley Fundamental, ha debido juzgar los títulos y derechos de los numerosos gobernadores de provincias que resultaron electos como senadores nacionales mientras desempeñaban su mandato, aprobando sus diplomas e incorporándolos al seno del Poder Legislativo.

Uno de los principios elementales de nuestra organización institucional consiste en que cada uno de los tres poderes que forman el gobierno federal tiene facultades para aplicar e interpretar la Constitución Nacional por sí mismo, cada vez que ejerce las facultades que ella les confiere (Fallos: 53:420; 311:460, considerando 13). Como consecuencia de ello, y dado que esta Corte Suprema es llamada por vez primera a decidir la controversia interpretativa planteada en torno al sentido y alcance del art. 73 CN, resulta imprescindible atender al hecho de que el Congreso ha resuelto la cuestión aprobando los diplomas de los numerosos gobernadores de provincias que resultaron electos como senadores nacionales mientras desempeñaban su mandato, incorporándolos al seno del Poder Legislativo, mediante una práctica consuetudinaria unívoca, que viene permitiendo desde el siglo XIX el adecuado funcionamiento de las instituciones republicanas y que, además, hace pie en la redacción clara y precisa de la disposición, cuyo significado es evidente. Por tales razones, este Tribunal debe adoptar una postura respetuosa y deferente hacia dicha interpretación.

SISTEMA FEDERAL

CSJN, "Alianza Vamos Mendocinos c/ Lista Juntos por Mendoza - alianza Cambia Mendoza s/ impugnación de precandidatos elecciones primarias - 2021 - senador nacional suplente de la alianza Cambia Mendoza", sentencia del 9 de septiembre de 2021.

El sistema federal diseñado por la Constitución Nacional establece que las provincias conservan su autonomía absoluta en todo lo relativo a los poderes no delegados, se dan sus propias instituciones y se rigen por ellas sin intervención del gobierno de la Nación. Ello implica que ellas deciden sus regímenes electorales y eligen sus gobernadores, legisladores y demás funcionarios, y que el gobierno central -en el que se incluye a la Corte Suprema como autoridad federal- no puede intervenir en aquellos asuntos propios de la autonomía provincial (artículos 121 y 122 de la Constitución Nacional). Sin perjuicio de ello, esta Corte también ha precisado que "ello debe entenderse dentro del orden provincial respectivo y sin extender el imperio de las instituciones de una al territorio de la otra, porque entonces ésta vendría a quedar regida, no por sus propias instituciones...sino por las extrañas" (Fallos: 329:4542 y sus citas).

La Constitución ha querido hacer un solo país para un solo pueblo. No habría Nación si cada provincia se condujera como una potencia independiente; pero tampoco la habría si fuese la Nación quien socavara las competencias locales (...) el sistema federal consti-

tucional argentino se funda en el principio de 'lealtad federal' o 'buena fe federal', conforme al cual en el juego armónico y dual de competencias debe evitarse el abuso de las competencias de un Estado en detrimento de los otros (...) Así, este principio rector del federalismo argentino implica asumir una conducta federal leal que tome en consideración los intereses del conjunto federativo, para alcanzar cooperativamente la funcionalidad de la estructura federal 'in totum'" (Fallos: 344:809, voto de los jueces Maqueda y Rosatti, considerandos 3° y 4° y sus citas).

TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

Ley sobre Riesgos del Trabajo. Comisiones médicas jurisdiccionales. Ley N° 27.348.

CSJN, "Pogonza, Jonathan Jesús c/ Galeno ART S.A. s/ accidente - ley especial", sentencia del 2 de septiembre de 2021.

En nuestro país existe una larga tradición legislativa en virtud de la cual se le han conferido a órganos de la administración competencias para dirimir controversias entre particulares sobre diversos temas. En 1960, al decidir la causa "Fernández Arias" (Fallos: 247:646), la Corte señaló que ese ejercicio de facultades jurisdiccionales constituye uno de los modos universales de responder, pragmáticamente, al premioso reclamo de los hechos que componen la realidad de este tiempo, mucho más vasta y compleja que la que pudieron imaginar los constituyentes del siglo diecinueve, y se asienta en la idea de que una administración ágil, eficaz y dotada de competencia amplia es instrumento apto para resguardar, en determinados aspectos, fundamentales intereses colectivos de contenido económico y social, los que de otra manera solo podrían ser tardía o insuficientemente satisfechos (considerando 5°). Como ejemplos de ello, el Tribunal mencionó que, entre otras, las regulaciones existentes en materia de accidentes laborales (Ley Nacional N° 9.688 y Ley N° 4.548 de la Provincia de Buenos Aires), trabajo de mujeres y niños (ley 11.317), conflictos colectivos de trabajo (decreto-ley 32.347/1944) y bancarios (Ley N° 12.637) establecían una primera instancia de decisión a cargo de órganos administrativos (considerandos 11 y 16).

La existencia de instancias administrativas previas también forma parte de la tradición legislativa en materia de reparación de accidentes y enfermedades del trabajo. Desde sus orígenes el régimen especial vigente a nivel nacional previó la posibilidad de intervención de la autoridad administrativa, ya sea para la elaboración, en ciertos casos, de informes periciales por parte de médicos especializados, para recibir la denuncia del accidentado y gestionar la indemnización, o para intentar mediar en caso de desacuerdo entre las partes (conf. art. 27 y concordantes del decreto s/n del 14 de enero de 1916 reglamentario de la Ley N° 9.688, art. 15 de la Ley N° 24.028, art. 36 de la Ley N° 24.635, entre otros). En su versión original, la Ley N° 24.557 también previó un sistema similar al

establecido por la Ley N° 27.348 que aquí se cuestiona.

La Corte Suprema se ha pronunciado en reiteradas ocasiones reconociendo la validez constitucional de la atribución de competencias jurisdiccionales a órganos administrativos siempre que se cumplan ciertas condiciones. En tal sentido, los precedentes “Fernández Arias” (Fallos: 247:646) y “Ángel Estrada” (Fallos: 328:651), guardan singular relevancia para la resolución de este caso (en el que se cuestiona la constitucionalidad de la competencia previa y obligatoria de las Comisiones Médicas prevista en la Ley N° 27.348 para la determinación de enfermedades y accidentes laborales).

En el caso “Fernández Arias” (Fallos: 247:646), referido a un conflicto por un predio rural dirimido inicialmente por un tribunal administrativo, la Corte estableció que la constitucionalidad de la atribución de competencias jurisdiccionales a órganos de la administración dependía de que sus pronunciamientos quedaran sujetos a un control judicial suficiente. El Tribunal señaló que para tener por acreditado este requisito se deben analizar las circunstancias específicas de cada caso. Expresó que el alcance del control judicial “no depende de reglas generales u omnicomprensivas, [...] la medida del control judicial requerido deberá ser la que resulte de un conjunto de factores y circunstancias variables o contingentes, entre los que podría mencionarse, a título de ejemplo, la naturaleza del derecho individual invocado, la magnitud de los intereses públicos comprometidos, la complejidad de la organización administrativa creada para garantizarlos, la mayor o menor descentralización del tribunal administrativo, etc.”. Asimismo, especificó que, tratándose de controversias entre particulares como la que allí se dirimía, “control judicial suficiente” quería decir que: a) los litigantes debían tener derecho a interponer recurso ante los jueces ordinarios; b) los tribunales administrativos no podían contar con la potestad de dictar resoluciones finales en cuanto a los hechos y al derecho controvertidos, con excepción de los supuestos en que, existiendo opción legal, los interesados hubiesen elegido la vía administrativa, privándose voluntariamente de la judicial; y c) la mera facultad de deducir recurso extraordinario basado en inconstitucionalidad o arbitrariedad era insuficiente para tener por cumplido el recaudo (ver considerandos 13, 14 y 19).

En el caso “Ángel Estrada” (Fallos: 328:651), en el que la empresa actora reclamaba a una distribuidora de energía eléctrica el pago de una indemnización por el corte de suministro, la Corte explicitó que, sin embargo, la existencia de un control judicial suficiente no basta por sí sola para validar la atribución de competencias jurisdiccionales a órganos administrativos. Frente a las reglas que dimanaban de lo dispuesto en los arts. 18, 109 y 116 de la Constitución Nacional, que en principio impiden que la administración ejerza funciones jurisdiccionales, la Corte estimó que la atribución de tales funciones debía apreciarse con carácter estricto.

En esa línea, afirmó que la decisión administrativa que dirime un conflicto entre particulares no solo debe estar sujeta a un control judicial amplio y suficiente en los términos

fijados en el precedente “Fernández Arias”, sino que también es preciso que los organismos de la administración dotados de jurisdicción hayan sido creados por ley, que su independencia e imparcialidad estén aseguradas, y que sea razonable el objetivo económico y político que el legislador tuvo en cuenta para crearlos y restringir, así, la jurisdicción que la Constitución Nacional atribuye a la justicia (considerando 12; ver, además, lo resuelto en “Litoral Gas”, Fallos: 321:776; y CSJ 18/2014 (50-Y)/CS1 “Y.P.F. S.A. c/ resolución 575/12 - ENARGAS (expte. 19009/12) y otro s/ recurso directo a cámara”, sentencia del 29 de septiembre de 2015).

El sistema de resolución de controversias cuestionado por el actor (las Comisiones Médicas que intervienen en casos de enfermedades y accidentes laborales de acuerdo con la ley 27.348) cumple con todos los recaudos fijados en la jurisprudencia de la Corte -“Fernández Arias” (Fallos: 247:646), “Ángel Estrada” (Fallos: 328:651)-.

Las comisiones médicas han sido creadas por ley formal y su competencia para dirimir controversias entre particulares también emana de una norma de ese rango. La Ley N° 24.241 del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones creó estos órganos administrativos, estableció su integración y su financiamiento (art. 51). A su vez, las Leyes N° 24.557 (arts. 21 y 22) y 27.348 (art. 1°) establecen expresamente el alcance de su competencia en materia de riesgos del trabajo.

Las comisiones médicas satisfacen las exigencias de independencia e imparcialidad a los efectos de la materia específica y acotada que el régimen de riesgos del trabajo les confiere. Tales exigencias se vinculan, por un lado, con la conformación del órgano administrativo que ejerce la competencia jurisdiccional y, por el otro, con el resguardo de la garantía del debido proceso.

El diseño regulatorio elaborado por el Congreso y reglamentado por la autoridad administrativa del trabajo garantiza la independencia de las comisiones médicas. Estos organismos, que actúan en la órbita de una entidad autárquica como lo es la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (ver arts. 35 a 38 de la Ley N° 24.557), cuentan con suficiente capacidad técnica para determinar si se cumplen los requisitos para el acceso a las prestaciones sociales previstas por el régimen de riesgos del trabajo.

Los gastos de funcionamiento de las comisiones están a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social, las aseguradoras y los empleadores autoasegurados, a través de un aporte económico compulsivo, que es independiente del resultado de los litigios que se sustancien entre las partes (Resolución SRT 1105/2010 y sus modificatorias). Este sistema de financiamiento mixto, en el que los propios operadores contribuyen a solventar los gastos que demanda la actuación del organismo administrativo con competencia en la materia, es común a los más variados y diversos marcos regulatorios vigentes en nuestro país. Por mencionar algunos, se aplica en materia de energía eléctri-

ca (arts. 66 y 67 de la Ley N° 24.065) y gas natural (arts. 62 y 63 de la Ley N° 24.076). El sistema de la Ley N° 27.348 incorpora resguardos del debido proceso que contribuyen a la participación de las partes en el procedimiento, garantizando en especial la de los damnificados, y al control de la actividad administrativa. Al respecto, cabe destacar que el trabajador cuenta con patrocinio letrado gratuito y obligatorio durante la instancia administrativa, y los honorarios y demás gastos en que incurre están a cargo de la respectiva aseguradora; en suma, todo el procedimiento es gratuito para el damnificado, incluyendo traslados y estudios complementarios (art. 21 de la Ley N° 24.557; arts. 1° y 14 de la Ley N° 27.348; arts. 36, 37 y 39 de la Resolución SRT 298/2017).

Resulta razonable la finalidad perseguida por el legislador al atribuir competencias decisorias a las comisiones médicas en esta materia.

Resulta acorde a las características de la materia regulada (riesgos del trabajo), y a los objetivos públicos definidos por el régimen legal que regula la materia, la disposición en la esfera de la administración del Estado de un mecanismo institucional de respuesta ágil, organizado en base a parámetros estandarizados, que procure asegurar el acceso inmediato y automático a las prestaciones del seguro, y que evite el costo y el tiempo del litigio.

Incumbe a las comisiones médicas determinar en cada caso particular: el carácter profesional de la enfermedad o el infortunio, el porcentaje de incapacidad resultante y el importe de las prestaciones dinerarias (art. 1° de la Ley N° 27.348). Ciertamente la principal actividad asignada a estas comisiones consiste en efectuar determinaciones técnicas sobre la evaluación, calificación y cuantificación del grado de invalidez producido por las diferentes contingencias cubiertas; determinaciones que requieren conocimientos médicos especializados. Y no afecta esta conclusión el hecho de que, en los casos puntuales en que se niega la naturaleza laboral del infortunio, el organismo deba examinar -con el debido asesoramiento jurídico- circunstancias fácticas o su encuadre en la legislación pues, en todo caso, la decisión final sobre tales extremos corresponde a la justicia, y las conclusiones del órgano revisten un alcance provisorio, acotado al procedimiento administrativo, a menos que esas conclusiones resulten aceptadas por las partes (art. 2° de la Ley N° 27.348).

El propósito del procedimiento ante las comisiones médicas es que el acceso de los trabajadores enfermos o accidentados a las prestaciones del régimen de reparación sea rápido y automático, para lo cual se asigna la tarea de calificación y cuantificación de las incapacidades derivadas de los riesgos del trabajo a especialistas en la materia que actúan siguiendo parámetros preestablecidos.

Los motivos tenidos en cuenta por el legislador para conferir a las comisiones médicas el conocimiento de tales cuestiones mediante la Ley N° 27.348 (complementaria de la

ley de riesgos del trabajo) están razonablemente justificados ya que reconocen fundamento en los objetivos previamente declarados en las Leyes N° 24.557 y 26.773 que organizaron –en cumplimiento de un mandato constitucional– el sistema especial de reparación de los accidentes y las enfermedades laborales.

El régimen legal de la Ley N° 27.348, impugnado en la causa, también cumple con las exigencias fijadas en la jurisprudencia de la Corte en cuanto al alcance de la revisión judicial, en particular la doctrina del precedente “Fernández Arias”, donde se establece que en las controversias entre particulares el control judicial suficiente se satisface con la existencia de una instancia de revisión ante la justicia en la que puedan debatirse plenamente los hechos y el derecho aplicable.

En sentido coincidente con los precedentes de la Corte Suprema, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha receptado el derecho a la revisión judicial de decisiones administrativas como uno de los elementos de la garantía del debido proceso legal en relación con el derecho a una tutela judicial efectiva consagrado por los arts. 8° y 25 del Pacto de San José de Costa Rica (caso “Baena, Ricardo y otros vs. Panamá”, sentencia del 2 de febrero de 2001, párr. 137, entre otros). El tribunal interamericano sostiene que existe una revisión judicial suficiente cuando el órgano judicial examina todos los alegatos y argumentos sometidos a su conocimiento sobre la decisión del órgano administrativo, sin declinar su competencia al resolverlos o al determinar los hechos. Por el contrario, no hay tal revisión si el órgano judicial está impedido de determinar el objeto principal de la controversia, como por ejemplo sucede en casos en que se considera limitado por las determinaciones fácticas o jurídicas realizadas por el órgano administrativo que hubieran sido decisivas en la resolución del caso (“Barbani Duarte y otros vs. Uruguay”, sentencia del 13 de octubre de 2011, párr. 204).

Las disposiciones de la Ley N° 27.348 garantizan una revisión judicial amplia de lo resuelto por las Comisiones Médicas. El ordenamiento, que debe ser interpretado en consonancia con los estándares constitucionales mencionados, no limita la jurisdicción revisora en lo relativo a la determinación del carácter profesional del accidente, del grado de incapacidad o de las prestaciones correspondientes. Ninguna norma cercena el derecho a plantear ante los jueces competentes la revisión de las cuestiones fácticas y probatorias sobre las que se pronunció la autoridad administrativa. Por el contrario, al establecer que todas las medidas de prueba producidas en cualquier instancia son gratuitas para el trabajador (art. 2° de la Ley N° 27.348), resulta indudable que la producción de tales medidas es admisible durante el trámite judicial.

Aunque el control judicial de la actuación de la Comisión Médica Central sea realizado en forma directa por el tribunal de alzada con competencia laboral, ello no le quita el carácter de “amplio y suficiente”. La norma instituye una acción en la que las partes tienen derecho a ofrecer y producir la prueba que consideren pertinente y que permite la revisión del acto por parte de un tribunal que actúa con plena jurisdicción a fin de ejer-



cer el control judicial suficiente y adecuado que cumpla con la garantía del art. 18 de la Constitución Nacional (conf. causa CSJ 66/2012 (48-N)/CS1 “Núñez, Juan Carlos c/ Universidad Nacional de Tucumán s/ nulidad de acto administrativo”, sentencia del 9 de septiembre de 2014, considerando 3°).

La atribución de facultades jurisdiccionales a la administración en materia de accidentes de trabajo encuentra sustento en una larga tradición legislativa. La participación de la administración laboral como instancia optativa o, en ocasiones, obligatoria —según la época— ha tenido siempre la finalidad de proveer la inmediata obtención de las prestaciones médico-asistenciales e indemnizatorias por parte de los damnificados por accidentes o enfermedades del trabajo, así como la de contribuir a que las controversias suscitadas por la aplicación del régimen especial de reparación de contingencias laborales logren una solución rápida y económica.

No se constata “igualdad de circunstancias” entre un reclamo de resarcimiento de daños basado en regímenes indemnizatorios no laborales y el fundado en el sistema especial de reparación de accidentes y enfermedades del trabajo. Los primeros no son sistemas de reparación tarifados, difieren en cuanto a los márgenes de responsabilidad que establecen y, por todo ello, suponen exigencias probatorias más gravosas y una muy precisa y detallada ponderación de las circunstancias variables propias de cada caso (conf. art. 4°, último párrafo, de la Ley N° 26.773 y doctrina de Fallos: 305:2244). En cambio, el régimen especial de la ley de riesgos del trabajo, que otorga una más amplia cobertura, es tarifado y procura lograr automaticidad y celeridad en el acceso a las prestaciones e indemnizaciones que contempla. Estas últimas circunstancias, como lo señala el dictamen del señor Procurador General de la Nación interino, justifican y hacen razonable la existencia de una instancia administrativa previa.

El condicionamiento impuesto por la ley de transitar la instancia de las comisiones médicas antes de acudir ante la justicia no impide que el damnificado pueda posteriormente reclamar con apoyo en otros sistemas de responsabilidad (art. 4°, cuarto párrafo, de la Ley N° 26.773, modificado por el art. 15 de la Ley N° 27.348), posibilidad que la Ley N° 24.557 de Riesgos del Trabajo, en su redacción original, había vedado dando lugar a su invalidación constitucional en el precedente “Aquino” (Fallos: 327:3753).



INFORMACIÓN JURÍDICA

3. ACTUALIDAD EN NORMATIVA

16 DE SEPTIEMBRE – 15 DE OCTUBRE DE 2021

GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Poder Legislativo Resoluciones

Resolución N.º 151-LCABA-2021 (B.O.C.B.A. N.º 6235 del 14-10-2021)

Ratifica el DNU N.º 10-2021.

Firmada: 30-09-2021.

Poder Ejecutivo Decretos

DNU N.º 11-2021 (B.O.C.B.A. N.º 6226 del 30-09-2021)

Prorroga la emergencia sanitaria declarada por el DNU N.º 1-2020 y sus modificatorios, hasta el 31 de octubre de 2021, en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Firmado: 29-09-2021.

ESTADO NACIONAL

Poder Ejecutivo Decretos

Decreto N.º 620-2021 (B.O. del 23-09-2021)

Disposiciones relativas a la Ley de Impuesto a las Ganancias.

Firmado: 16-09-2021.

Decreto N.º 621-2021 (B.O. del 23-09-2021)

Disposiciones relativas a la Ley de Impuesto a las Ganancias.

Firmado: 16-09-2021.

DECNU N.º 678-2021 (B.O. del 1-10-2021)

Medidas generales de prevención.

Firmado: 30-09-2021.



INFORMACIÓN JURÍDICA INTERNACIONAL

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

Independencia judicial y garantía de inamovilidad en el cargo de las autoridades judiciales y la garantía contra las presiones internas. Derecho a contar con una autoridad imparcial.



Corte Interamericana
de Derechos Humanos
Inter American Court of Human Rights

Caso “Ríos Avalos y otro vs. Paraguay”, sentencia del 19 de agosto de 2021.
(Fondo, Reparaciones y Costas)

La Corte Interamericana¹ emitió un resumen oficial de la sentencia citada, que se reproduce a continuación.

El 19 de agosto de 2021 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante también “la Corte Interamericana”, “la Corte” o “el Tribunal”) dictó Sentencia mediante la cual declaró internacionalmente responsable a la República del Paraguay (en adelante “el Estado” o “Paraguay”) por la violación de la independencia judicial, el derecho a la protección judicial y la garantía del plazo razonable en perjuicio de los señores Bonifacio Ríos Avalos y Carlos Fernández Gadea, como consecuencia de su destitución de los cargos de ministros de la Corte Suprema de Justicia, en el marco del juicio político tramitado en su contra en 2003.

El Tribunal determinó que, en el procedimiento del juicio político y la consecuente decisión de la Cámara de Senadores de remover a los señores Ríos Avalos y Fernández Gadea de sus cargos, no fueron respetadas las garantías necesarias para salvaguardar la independencia judicial. Asimismo, la Corte Interamericana concluyó que los recursos judiciales promovidos por ambas víctimas con el fin de impugnar el procedimiento para la tramitación del juicio político y la decisión de su destitución, resultaron ineficaces en un marco de

(1) Integrada por los siguientes jueces: Elizabeth Odio Benito, Presidenta; Eduardo Vio Grossi; Humberto Antonio Sierra Porto; Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot; Eugenio Raúl Zaffaroni y Ricardo Pérez Manrique. El Juez L. Patricio Pazmiño, de nacionalidad ecuatoriana, no participó en la tramitación del presente caso ni en la deliberación y firma de esta Sentencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 19.1 y 19.2 del Reglamento de la Corte.

inobservancia de las garantías contra presiones externas que amparan la función de juezas y jueces. A su vez, el Tribunal estableció que en el trámite de tales acciones fue vulnerada la garantía del plazo razonable.

En consecuencia, la Corte Interamericana declaró que Paraguay es responsable por la violación de los artículos 8.1 y 25.2 c) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención Americana” o “la Convención”), en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento internacional.

I. Hechos

La Constitución Nacional de la República del Paraguay establece que la Corte Suprema de Justicia está integrada por nueve ministros (artículo 258), quienes cesan en sus cargos al cumplir 75 años y solo pueden ser removidos por juicio político (artículo 261).

El señor Carlos Fernández Gadea fue designado como ministro de la Corte Suprema de Justicia (en adelante también “la Corte Suprema”) del Paraguay en abril de 1995. El señor Fernández Gadea falleció el 20 de junio de 2010.

Por su parte, el señor Bonifacio Ríos Avalos fue designado como ministro de la Corte Suprema el 6 de mayo de 1999 y electo como Presidente de dicho tribunal para el periodo correspondiente de febrero de 2003 a febrero de 2004.

Notas de prensa de 2003 se refirieron a la intención de distintos actores políticos por efectuar cambios respecto de algunos de los ministros que en esa época integraban la Corte Suprema de Justicia. En tal sentido, en los meses de octubre y noviembre de dicho año presentaron su renuncia tres ministros.

El 18 de noviembre de 2003 la Cámara de Diputados de la Nación formuló acusación ante la Cámara de Senadores de la Nación contra tres ministros, incluidos los señores Fernández Gadea y Ríos Avalos, con el fin de instaurar un juicio político en su contra. Para el efecto, la Cámara de Diputados invocó el artículo 225 de la Constitución Nacional e imputó a los acusados distintas conductas, referidas a 20 cargos, los que calificó como mal desempeño de sus funciones.

El 25 de noviembre de 2003 la Cámara de Senadores emitió la Resolución No. 122, por la que reguló el procedimiento para la tramitación del juicio político, en cuyo artículo 2° estableció que no se admitirían recusaciones y que las resoluciones dictadas por dicho órgano no podrían ser objeto de recurso alguno.

El 26 de noviembre de 2003 dio inicio el juicio político ante la Cámara de Senadores, oportunidad en la que la Comisión Acusadora, designada por la Cámara de Diputados, presentó la acusación. Por su parte, el 3 de diciembre de 2003 la Comisión Acusadora desistió



de diversos cargos contenidos en la acusación y ratificó, a efecto de continuar el juicio político, tres cargos respecto del señor Fernández Gadea y cuatro respecto del señor Ríos Avalos.

El otro ministro acusado renunció previo a la finalización del procedimiento.

En la sesión del 12 de diciembre de 2003 la Cámara de Senadores, constituida “en tribunal”,

después de deliberar, procedió a votar a efecto de decir si los ministros acusados eran o no

culpables por el mal desempeño en sus funciones. La votación dio como resultado, en el caso del señor Fernández Gadea, 44 votos a favor de declararlo culpable y una ausencia, y en el caso del señor Ríos Avalos, 43 votos a favor de declararlo culpable, una abstención y una ausencia. El mismo día la Cámara dictó la Resolución No. 134 por la que separó de sus cargos a ambas víctimas.

El 27 de noviembre de 2003 las víctimas promovieron, por separado, acciones de inconstitucionalidad contra la Resolución No. 122 de 25 de noviembre de 2003, emitida por la Cámara de Senadores. Asimismo, el 24 de diciembre y el 26 de diciembre de 2003, los señores Fernández Gadea y Ríos Avalos promovieron, respectivamente, acciones de inconstitucionalidad contra la Resolución No. 134 de 12 de diciembre de 2003 que había dispuesto separarlos de sus cargos. Durante el trámite de las acciones promovidas, distintos ministros de la Corte Suprema de Justicia, así como integrantes de otros tribunales, se inhibieron de conocer los planteamientos.

El 30 de diciembre de 2009 la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia resolvió favorablemente las acciones de inconstitucionalidad planteadas. En tal sentido, mediante el Acuerdo y la Sentencia No. 951, la Sala acogió las acciones promovidas por el señor Ríos Avalos y, mediante el Acuerdo y la Sentencia No. 952, las promovidas por el señor Fernández Gadea. Al resolver, la Sala declaró la nulidad de las Resoluciones impugnadas y, en consecuencia, dispuso la reposición de las víctimas en sus cargos.

El 2 de enero de 2010 el Congreso Nacional emitió la Resolución No. 1, mediante la cual repudió y rechazó el contenido y los términos de los Acuerdos y Sentencias No. 951 y 952, a la vez que advirtió a distintas autoridades, incluidos los ministros de la Corte Suprema de Justicia, que, en caso de admitir la validez de las referidas decisiones judiciales, incurrirían en causales de juicio político.

El 5 de enero de 2010 la Corte Suprema de Justicia emitió la Resolución No. 2382, por medio de la cual declaró que los Acuerdos y las Sentencias No. 951 y 952 carecían de validez jurídica, a la vez que dispuso suspender en sus funciones a los magistrados que las habían dictado. En la emisión de la Resolución No. 2382 intervinieron ministros que previa-

mente se habían inhibido de conocer las acciones de inconstitucionalidad promovidas por las víctimas.

El 1 de febrero de 2010 los señores Ríos Avalos y Fernández Gadea promovieron, por separado, recursos de aclaratoria respecto del Acuerdo y la Sentencia No. 951, y el Acuerdo y la Sentencia No. 952, respectivamente. El 2 de septiembre de 2019 la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia acogió el recurso de aclaratoria interpuesto por el señor Ríos Avalos. Por su parte, no consta que haya sido resuelto el recurso promovido oportunamente por el señor Fernández Gadea.

II. Fondo

A. La independencia judicial, la garantía de inamovilidad en el cargo de las autoridades judiciales y la garantía contra presiones externas

La Corte Interamericana reiteró, en congruencia con su jurisprudencia constante, que la independencia judicial configura uno de los pilares básicos de las garantías del debido proceso, por lo que cuando se afecta en forma arbitraria la permanencia de las juezas y los jueces en sus cargos, se vulnera el artículo 8.1 de la Convención Americana. Lo anterior, dado el importante rol que las autoridades judiciales desempeñan en una democracia, en tanto se constituyen en garantes de los derechos humanos, lo que exige reconocer y salvaguardar su independencia, especialmente frente a los demás poderes estatales, pues, de otro modo, se podría obstaculizar su labor, al punto de hacer imposible que estén en condiciones de determinar, declarar y eventualmente sancionar la arbitrariedad de los actos que puedan suponer vulneración a aquellos derechos, así como ordenar la reparación correspondiente.

El Tribunal recordó que en su jurisprudencia ha afirmado que la obligación de garantía, conforme al artículo 1.1 de la Convención, implica el deber de los Estados de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. En el contexto de ese deber de garantía, la independencia judicial se proyecta como elemento imprescindible de la organización del aparato gubernamental, sin la cual el Estado no es capaz de asegurar el libre y pleno ejercicio de los derechos. Como corolario, la independencia judicial resulta indispensable para la protección y efectiva garantía de los derechos humanos.

Asimismo, la Corte recordó que de la independencia judicial se derivan las siguientes garantías en torno a la función de las autoridades judiciales: (i) a un adecuado proceso de nombramiento; (ii) a la estabilidad e inamovilidad en el cargo, y (iii) a ser protegidas contra presiones externas. Respecto de la garantía de estabilidad e inamovilidad en el cargo, la Corte destacó que implica, a su vez, lo siguiente: (i) que la separación del cargo



debe obedecer exclusivamente a causales permitidas, ya sea por medio de un proceso que cumpla con las garantías judiciales o porque se ha cumplido el término o período del mandato; (ii) que las juezas y los jueces solo pueden ser destituidos por faltas de disciplina graves o incompetencia, y (iii) que todo proceso seguido contra juezas y jueces debe resolverse de acuerdo con las normas de comportamiento judicial establecidas y mediante procedimientos justos, objetivos e imparciales, según la Constitución o la ley.

B. La independencia judicial y los juicios políticos contra autoridades judiciales

La Corte Interamericana recordó que son aplicables, en la sustanciación de un juicio político, las garantías del debido proceso que establece la Convención Americana, en tanto resulta exigible a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, cuyas decisiones puedan afectar los derechos de las personas, que adopte dichas decisiones con pleno respeto de las garantías del debido proceso legal.

De esa cuenta, la Corte consideró que aunque el procedimiento del juicio político tenga lugar en el ámbito de órganos de naturaleza política, cuando se inste contra autoridades judiciales, el control ejercido por aquellos órganos, más que basado en razones de pertinencia, oportunidad o conveniencia políticas, debe operar con sujeción a criterios jurídicos, en el sentido que el procedimiento y la decisión final han de versar sobre la acreditación o no de la conducta imputada, y si dicha conducta encuadra o no en la causal que motivó la acusación, todo en observancia de las garantías del debido proceso. Lo anterior no conlleva desnaturalizar o variar la esencia del control que democráticamente se ha confiado a un órgano como el Poder Legislativo, sino que persigue asegurar que dicho control, cuando se aplique a juezas y jueces, refuerce el sistema de separación de poderes y permita un adecuado mecanismo de rendición de cuentas sin menoscabo de la independencia judicial.

De igual forma, el Tribunal señaló que resulta contrario a la Convención que el juicio político o la eventual destitución de juezas o jueces, como consecuencia de dicho procedimiento, se fundamente en el contenido de las decisiones que aquellas autoridades hayan dictado, en el entendido que la protección de la independencia judicial impide deducir responsabilidad por los votos y opiniones que se emitan en el ejercicio de la función jurisdiccional, con la excepción de infracciones intencionales al ordenamiento jurídico o comprobada incompetencia.

De otro modo, las autoridades judiciales se podrían ver sometidas a interferencias indebidas en el ejercicio de sus funciones, en claro detrimento de la independencia que necesariamente debe garantizárseles para que cumplan eficazmente su importante rol en un Estado de derecho.

C. La independencia judicial y el juicio político instado contra los señores Ríos Avalos y Fernández Gadea

Al efectuar el análisis del caso concreto, la Corte Interamericana advirtió que los cargos ratificados por la Comisión Acusadora contra las víctimas, en virtud de los cuales fue tramitado finalmente el juicio político y con base en los cuales la Cámara de Senadores decidió su destitución, incluyeron, sin excepción, decisiones dictadas por los señores Ríos Avalos y Fernández Gadea en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales como ministros de la Corte Suprema de Justicia.

El Tribunal estableció que fue el contenido de tales decisiones judiciales el elemento determinante para formular la acusación y, ulteriormente, para decidir sobre ambas destituciones, es decir, el contenido de decisiones judiciales que el Congreso Nacional, por medio de ambas Cámaras, no podía revisar. Por ende, se configuró una seria afectación a la independencia judicial, en tanto fueron irrespetadas las garantías de estabilidad y de protección frente a presiones externas que amparan la función de las juezas y los jueces, y que es deber del Estado salvaguardar.

La Corte Interamericana consideró que, con su actuar, el Poder Legislativo afectó en forma arbitraria la permanencia de los ministros acusados, con lo cual vulneró la independencia judicial y perjudicó el orden democrático.

D. Las garantías judiciales en relación con la independencia judicial y el derecho a contar con una autoridad imparcial

El Tribunal recordó que la garantía de imparcialidad, también consagrada en el artículo 8.1 de la Convención Americana, exige que los integrantes del tribunal o de la autoridad a cargo del procedimiento, no tengan un interés directo, una posición tomada, una preferencia por alguna de las partes y que no se encuentren involucrados en la controversia.

A partir del estudio del caso concreto, la Corte Interamericana estableció que, en la época de los hechos, en medio de cuestionamientos al Poder Judicial, distintos actores políticos del Paraguay manifestaron de forma pública su interés por efectuar cambios respecto de la integración que en ese momento tenía la Corte Suprema de Justicia. En línea con lo anterior, el Tribunal concluyó en la existencia de sustento probatorio, consistente en las versiones taquigráficas de las sesiones de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, para afirmar que en la época de los hechos se concretó un acuerdo político entre el Poder Ejecutivo e integrantes de ambos cuerpos del Poder Legislativo, cuyo objetivo era someter a juicio político a miembros de la Corte Suprema de Justicia y removerlos del cargo.

A partir de lo anterior, la Corte concluyó que el juicio político al que fueron sometidos los señores Ríos Avalos y Fernández Gadea no observó las garantías del debido proceso y, en particular, no cumplió con la exigencia de imparcialidad de la autoridad a cargo del proce-

dimiento, en tanto quienes integraban la Cámara de Senadores, en virtud del acuerdo político existente, tenían una posición tomada de antemano.

Asimismo, el Tribunal estableció que la Resolución No. 122 de la Cámara de Senadores, cuyo artículo 2° preveía que no se admitirían recusaciones, impidió a los ministros acusados instar el apartamiento de aquellos miembros del órgano legislativo sobre quienes existían sospechas de parcialidad.

E. La efectividad de las acciones judiciales promovidas por los señores Ríos Avalos y Fernández Gadea, en relación con la independencia judicial

La Corte reiteró que el sentido de la protección que garantiza el artículo 25 de la Convención Americana es la posibilidad real de acceder a un recurso judicial para que una autoridad competente y capaz de emitir una decisión vinculante, determine si ha habido o no una violación a algún derecho que la persona que reclama estima tener y que, en caso de ser encontrada una violación, el recurso sea útil para restituir al interesado en el goce de su derecho y repararlo.

El Tribunal determinó que, pese a la prohibición expresa contenida en el artículo 2° de la Resolución No. 122 de la Cámara de Senadores, los señores Ríos Avalos y Fernández Gadea promovieron acciones de inconstitucionalidad para reclamar sus derechos. Dichas acciones fueron resueltas favorablemente por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, mediante los Acuerdos y las Sentencias No. 951 y 952, emitidas el 30 de diciembre de 2009.

No obstante, las decisiones que la Sala Constitucional dictó no fueron ejecutadas, debido a la actuación del Congreso Nacional, el cual, mediante la Resolución No. 1 de 2 de enero de 2010, se pronunció públicamente en el sentido de repudiar enérgicamente y rechazar las decisiones dictadas por dicha Sala, a la vez que advirtió a los ministros de la Corte Suprema de Justicia que, en caso de admitir la validez de las sentencias, incurrirían en causales de juicio político. Ante ello, el 5 de enero de 2010, la Corte Suprema de Justicia emitió la Resolución No. 2382, por la que declaró que los Acuerdos y las Sentencias No. 951 y 952 carecían de validez jurídica, a la vez que dispuso suspender en sus funciones a los magistrados que las habían dictado.

A partir de lo anterior, la Corte Interamericana concluyó que la decisión de invalidar los pronunciamientos favorables a las víctimas estuvo condicionada por el enérgico pronunciamiento y las expresas advertencias del Poder Legislativo.

(1) Integrada por la jueza y 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. Presentes, además, Pablo Saavedra Alessandri, Secretario, y Romina I. Sijniensky, Secretaria Adjunta.

Por consiguiente, la negativa del Congreso Nacional y de la Corte Suprema de Justicia a reconocer la validez y los efectos de las sentencias dictadas por la Sala Constitucional, y la consecuente falta de ejecución de lo ordenado por esta, determinó que los recursos judiciales instados por los señores Ríos Avalos y Fernández Gadea para reclamar la protección de sus derechos no fueran efectivos. Asimismo, el Tribunal resaltó la grave injerencia en la función de las autoridades judiciales que advirtió de la actuación del Poder Legislativo en el caso concreto.

F. La garantía del plazo razonable en la tramitación y resolución de las acciones judiciales promovidas por los señores Ríos Avalos y Fernández Gadea

La Corte Interamericana advirtió que transcurrieron aproximadamente seis años entre el planteamiento, en 2003, de las acciones de inconstitucionalidad y la emisión de los Acuerdos y las Sentencias No. 951 y 952 del 30 de diciembre de 2009. Por otro lado, el Tribunal también analizó la demora en resolver el recurso de aclaratoria promovido el 1 de febrero de 2010 por el señor Ríos Avalos y acogido el 2 de septiembre de 2019, y la inexistencia de resolución respecto del recurso de aclaratoria instado, también en 2010, por el señor Fernández Gadea.

Con base en los criterios establecidos por la jurisprudencia, la Corte determinó que el trámite y la decisión de las acciones de inconstitucionalidad interpuestas por ambas víctimas, así como del recurso de aclaratoria promovido por el señor Ríos Avalos, excedieron el plazo razonable.

En cuanto al hecho de que no haya sido resuelto el recurso de aclaratoria promovido en su oportunidad por el señor Fernández Gadea, la Corte Interamericana señaló que el derecho a la tutela judicial hacía necesario que el órgano jurisdiccional dictara un pronunciamiento en el que, al menos, señalara si era procedente o no conocer del recurso y expresara las razones de ello.

III. Reparaciones

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

A) Medidas de restitución: ante la inexistencia de vacantes en la integración de la Corte Suprema de Justicia del Paraguay, aunado al tiempo transcurrido desde la consumación de los hechos del presente caso y las particulares características de la función de los ministros de dicho tribunal, la Corte Interamericana consideró que no es viable ordenar la reincorporación del señor Ríos Avalos. De esa cuenta, el Estado deberá pagarle una indemnización alternativa.



B) Medidas de satisfacción: el Estado deberá publicar, en los idiomas oficiales del Paraguay, el resumen oficial de la Sentencia en el Diario Oficial y la integridad de la Sentencia en los sitios web oficiales del Poder Legislativo y del Poder Judicial.

C) 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, y el reintegro del Fondo de Asistencia Legal de Víctimas. Asimismo, el Estado deberá regularizar el régimen de jubilaciones de los señores Ríos Avalos y Fernández Gadea.

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 “Ríos Avalos y otro vs. Paraguay”](#)





INFORMACIÓN JURÍDICA

5. ACTUALIDAD EN DOCTRINA

★ COLABORACIÓN DE LA REVISTA ERREIUS



GESTIÓN DE BIENES INMUEBLES DEL ESTADO NACIONAL. LA SITUACIÓN DE LAS SOCIEDADES ANÓNIMAS DE PROPIEDAD DEL ESTADO NACIONAL A LA LUZ DEL RÉGIMEN VIGENTE

Por Joaquín M. Trillo

Abogado (UBA). Asesor legal de la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Obras Públicas de la Nación

I. INTRODUCCIÓN

A efectos de abordar el tema referenciado en el título y a modo de introducción, corresponde adelantar que, en primer lugar, se efectuarán determinadas aproximaciones relevantes en materia de bienes de dominio público y de dominio privado del Estado, para luego, y desde ese marco, efectuar una sucinta reseña de la normativa nacional en materia de gestión de bienes inmuebles, resaltando la particular situación de las sociedades anónimas de propiedad estatal frente a la gestión que estas efectúen sobre esta categoría de bienes.⁽¹⁾

II - APROXIMACIONES SOBRE BIENES DE DOMINIO PÚBLICO Y PRIVADO DEL ESTADO

2.1. Aclaraciones previas

Conforme se desprende de los artículos 235 y 236 del Código Civil y Comercial de la Nación (CCyCo.), el Estado puede ser titular de bienes que, según su naturaleza jurídica, podrán denominarse “bienes de dominio público”, o bien “bienes de dominio privado”. La simple lectura de los títulos de ambos artículos torna dudosa la cuestión, en tanto el primero (“bienes pertenecientes al dominio público”) no indica per se a quién pertenece su titularidad, como sí lo hace el segundo de ellos (“bienes de dominio privado del Estado”). No obstante, la lectura

(1) Trabajo final de la materia Bienes del Estado, a cargo del Dr. Álvaro B. Flores, en el marco de la especialización en Abogacía del Estado, con orientación en Asesoramiento Jurídico del Estado, de la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado

íntegra de la Sección Segunda del Capítulo 1 del Título III del CCyCo. aclara dicho panorama, en especial el artículo 237, el cual hace referencia a las características distintivas que poseen los “bienes públicos del Estado”.

La cuestión que se refiere a la naturaleza jurídica y a la titularidad de los bienes de dominio público no siempre estuvo tan claramente definida, y ha sido objeto de mucho debate en doctrina. En nuestro país ha prevalecido la postura patrimonialista del concepto, aquella que sostiene que en el dominio público se configura una verdadera manifestación del derecho de propiedad (aunque con matices) en contraposición a la tesis que sostiene que se trata meramente de una profunda regulación de dichos bienes por parte del Estado, el “... deber que pesa sobre (este) de ejercer sus potestades en aras a la protección y conservación de dichos bienes a fin de garantizar el uso público al cual se encuentran consagrados”.⁽²⁾

A su vez, y en relación con la titularidad de estos bienes, el debate se encontró dividido entre dos posturas: “Una de ellas, sostenida por quienes dicen que el titular es el Estado, ya sea la Nación, las Provincias, los Municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, abarcando incluso las empresas del Estado ... Y la otra postura (que) sostiene que el titular es la comunidad política del pueblo”⁽³⁾. Nuestro ordenamiento jurídico actual es un reflejo de los mencionados debates doctrinarios y, en consecuencia, nuestro CCyCo. ha receptado la postura predominante.

2.2. Definición de dominio público y elementos constitutivos

Desde ese prisma, entre los autores pertenecientes a doctrina autorizada, es Gordillo quien incluye expresamente la titularidad de estos bienes en su propia definición, afirmando que “... el dominio público es un conjunto de bienes que, de acuerdo al ordenamiento jurídico, pertenecen a una entidad estatal, hallándose destinados al uso público directo o indirecto de los habitantes”⁽⁴⁾. En opinión de quien suscribe, el dominio público no sería, en sí mismo, un conjunto de bienes, sino un derecho real administrativo (el dominio en su faceta pública) que recae sobre bienes, pero a los fines prácticos es útil para abordar la temática.

Este concepto de dominio público debe entenderse abarcado por cuatro elementos esenciales: “El subjetivo, relativo al titular de los bienes que integran el demanio; el objetivo, que alude al tipo de bienes que pueden entenderse abarcados; el teleológico, que hace referencia a la finalidad propia de esta categoría de bienes; y el normativo, consistente en la necesidad de un acto legislativo que decida la incorporación de los bienes en cuestión al elenco de los bienes públicos”⁽⁵⁾. Cabe agregar que, en el caso de aquellos bienes de origen natural, alcanza con la mención que efectúe la norma acerca de su condición de pertenecientes al dominio

(2) De la Riva, Ignacio M.: “La naturaleza jurídica del dominio público” en “Dominio público: naturaleza y régimen de los bienes públicos” - Editorial Heliasta SRL - 2009 - Argentina - pág. 182

(3) Mariucci, José M.; Peluso, Natalia M.: “El dominio público en el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación. Su vinculación con los derechos de incidencia colectiva” - LL - Sup. Adm. - setiembre/2015

(4) Gordillo, Agustín: “Tratado de derecho administrativo y obras selectas” - 1ª ed. - Fundación de Derecho Administrativo - Bs. As. - 2014 - T. 9 - Libro I - Sección V - Cap. XVII - pág. 355

(5) Cassagne, Juan C. y De la Riva, Ignacio M.: “Formación, trayectoria y significado actual del dominio público en la Argentina” - Derecho administrativo: revista de doctrina, jurisprudencia, legislación y práctica - Ed. AbeledoPerrot - Bs. As. - mayo/junio 2014 - N° 93



público para que estos sean considerados como tales, pero esto no ocurre en el caso de los bienes artificiales -inc. f), art. 235, CCyCo.-, dado que requieren un paso adicional, una afectación particular que habilite el uso y goce por parte de la comunidad. Por ejemplo, conforme al reseñado Código, una ruta -obra pública- es susceptible de constituir un bien de dominio público; sin embargo, recién ingresará a tal categoría cuando se encuentre inaugurada, cuando mediante un hecho o acto se consagre al uso público.⁽⁶⁾

Al respecto se ha expedido la Corte Suprema de Justicia de la Nación -CSJN-⁽⁷⁾, afirmando que “los bienes de dominio público del Estado general, de los Estados particulares y de los municipios son los de uso público, sea por su naturaleza o por su afectación o destino a un servicio de utilidad pública, y estos últimos mientras dure esa afectación o destinos”.

Si bien los cuatro elementos son importantes a la hora de abordar el análisis sobre la naturaleza jurídica de un bien que se considere abarcado por el dominio público, es el elemento teleológico tal vez uno de los más relevantes, en tanto la finalidad de un bien que se considere afectado al dominio público debe apuntar a la satisfacción del interés general; el bien debe consagrarse al uso público. En efecto, la Procuración del Tesoro de la Nación -PTN-⁽⁸⁾ ha dado suma importancia a este elemento, destacando que “el conjunto de bienes -aun de distinta naturaleza- afectados al cumplimiento de los fines públicos esenciales del Estado conforman las universalidades públicas cuya dominicalidad dimana, precisamente, de ese factor teleológico o finalista”.

En virtud de lo consignado precedentemente, y retomando la definición esbozada por Gordillo que hace mención del “directo” o “indirecto” uso público de esta categoría de bienes, no solo un bien se encontrará dentro de la categoría de dominio público cuando esté afectado en forma directa a la satisfacción del interés general (consagrado al uso público de todos los habitantes), sino que también podrán considerarse comprendidos aquellos bienes que, aun cuando estén afectados únicamente al uso de sujetos debidamente autorizados, comprendan una actividad que se realiza en pos de toda la sociedad. Esto ocurre, por ejemplo, en el caso de los servicios públicos.

2.3. Notas distintivas. Características de los bienes de dominio público

Ahora bien, como producto de esta finalidad que propende al interés general, al uso público, el ordenamiento jurídico les otorga tres notas distintivas a los bienes demaniales, tres características que lo diferencian de otro tipo de bienes. Los bienes de dominio público son inenajenables, inembargables e imprescriptibles. Esta cuestión proyecta consecuencias en diversos planos, como se evidenciará a continuación.

Con relación al carácter inembargable, la PTN ha tenido oportunidad de expedirse, en el marco

(6) Silva Tamayo, Gustavo E.: “Los bienes afectados a la prestación de un servicio público” - RDA - 2015-103 - Ed. Thomson Reuters - Bs. As. - 2015

(7) “Don Enrique Alió por la Provincia de Buenos Aires c/Doña Josefina Riglos de Alzaga s/reivindicación” - 15/9/1926, Fallos 147:178

(8) Dict. S/N del 26/7/2000, Dicts. 234:146, pág. 13

de un embargo que se había trabado sobre las cuentas bancarias de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Sin ahondar en detalles procesales, el Máximo Órgano Asesor del Poder Ejecutivo Nacional aseveró que “... la manda judicial que ordena la toma de razón del embargo decretado sobre las cuentas de la AFIP-DGI afectadas a la ejecución del presupuesto comporta no solo un hecho expresamente prohibido por una ley de orden público, sino que además alcanza a bienes que integran el dominio público y que por consiguiente se encuentran fuera del comercio...”⁽⁹⁾, sumando a dicho argumento que la norma aludida (art. 67, L. complementaria permanente de presupuesto -t.o. 689/99-, actual art. 165 bajo el t.o. 2014) establece un procedimiento específico e ineludible para el cobro de acreencias contra el Estado que reposa, precisamente, en la calidad inembargable de tales bienes.

A su vez, destacó que se entiende de forma generalizada que, bajo determinados requisitos, las cosas muebles ostentan la calidad de bienes del dominio público del Estado nacional (como por ej. la función y el objeto que ostenten frente a los intereses o fines públicos), siendo contundente al pronunciar que “... los recursos presupuestarios destinados a financiar las erogaciones necesarias para el cumplimiento de los cometidos esenciales del Estado no escapan al concepto antes desarrollado (constituyendo) los bienes por excelencia destinados a sufragar los gastos necesarios para el desarrollo de las funciones vitales del Estado nacional”.⁽¹⁰⁾

Y en lo que atañe a la nota distintiva de imprescriptibilidad, la CSJN tuvo la oportunidad de analizar la cuestión en un caso, a través del cual, el actor pretendía usucapir un inmueble que -según sus palabras- pertenecía al dominio privado del Estado nacional, sosteniendo los demandados (Estado nacional y Universidad Nacional de Cuyo), por el contrario, que dicho inmueble pertenecía al dominio público, insusceptible de prescripción.

Frente a dicha cuestión, la CSJN reconoció que los bienes que pertenecen al dominio público del Estado nacional pueden ser desafectados, pasando a las filas del dominio privado (del Estado o de los administrados), perdiendo, por ende, las notas distintivas mencionadas anteriormente; es decir, serán embargables, prescriptibles y enajenables. Ahora bien, dicha decisión debe ser emitida por autoridad competente que, a priori, debiera ser el Poder Legislativo, pero se admiten casos en los que, de la existencia de hechos o actos administrativos, se pueda entender indudablemente que un bien determinado dejó de afectarse al uso público. La necesidad de evidencia absoluta es requisito sine qua non, toda vez que, en el caso abordado, al no haberse podido comprobar la existencia de hechos o actos “de los que se pueda derivar la desafectación que pretende el actor ... resulta improcedente el instituto de la usucapión”.⁽¹¹⁾

(9) Dicts. 234:146, pág. 10

(10) Dicts. 234:146, pág. 13

(11) Recursos de hecho deducidos por el Estado nacional (Ministerio de Educación) en “Vila, Alfredo Luis c/Gobierno Nacional - Poder Ejecutivo Nacional” y por la Universidad Nacional de Cuyo en la causa V.497.XLIII “Vila Alfredo Luis c/Gobierno Nacional y/o Poder Ejecutivo Nacional s/usucapión” (Fallos 335:1822)



En línea con el tema abordado en el fallo precedentemente señalado, los bienes demaniales se encuentran consagrados al uso público, afectados al interés general. Sin embargo, resulta posible sustraerlos de tal condición y, a tales efectos, corresponderá la pertinente desafectación, cuya modalidad de instrumentación dependerá del tipo de bien público que se pretenda desafectar. En efecto, los bienes de dominio público naturales requerirán una ley en sentido formal del Poder Legislativo de la Nación (órgano competente para modificar el CCyCo., en tanto ley); ahora bien, si estamos frente a bienes públicos de origen artificial, la desafectación podrá proceder por actos administrativos del Poder Ejecutivo (nacional, provincial o municipal, dependiendo a cuál de ellos le pertenezca la cosa según se determine en la CN, la normativa federal y el derecho público local) o, como hemos visto en la jurisprudencia antedicha, incluso por hechos inequívocos, que den certeza plena de la voluntad estatal de desafectar el bien del uso público. Una de las consecuencias principales de la desafectación de un bien de dominio público, de gran interés para el señor Alfredo Vila según vimos, es que este podrá ser enajenado, embargado o su titularidad podrá prescribir, tornando procedente en este último supuesto el instituto de la usucapión.

También podría ocurrir que el bien en cuestión sea destruido, por hechos de la naturaleza o por el Estado mismo; en ese caso, como es evidente, también quedarán desafectados del uso público por su propia inexistencia sobreviniente.



[Descargar texto completo](#)