



# **ISEGORÍA**

**El derecho de la palabra**

**30 años de la Reforma: Una mirada sobre las constituciones nacional y provincial**

**CEPS: Desequilibrio fiscal vertical, barrera para el desarrollo local**

**DOCTRINA: Evolución, aplicación y alcance de la figura de extinción de dominio**

**PUBLICACIÓN DE LA ESCUELA DE ABOGADAS Y ABOGADOS DEL ESTADO DEL CHUBUT**

**Número 7**  
Diciembre 2024

# Isegoría

Publicación de la Escuela de Abogadas y Abogados del Estado del Chubut

Año 2 | Nº 7  
Diciembre 2024

## STAFF

### Director

Andrés Giacomone

### Equipo editorial

María Giselle Castro

Natalia Obregón

Macarena Sucunza

Giuliano Salvagnini

Agustín Baroni

## EAAE

### Director ejecutivo

Andrés Giacomone

### Subdirectora ejecutiva

María Andrea Aguilera



## Galería de arte

En cada edición de la revista exhibimos una muestra individual de artistas de todos los tiempos. En este número, las obras corresponden a Hilaire-Germain-Edgar de Gas.

El contenido de los artículos publicados es de responsabilidad exclusiva de sus autores.

🌐 [fiscalia.chubut.gov.ar](http://fiscalia.chubut.gov.ar)

📧 EAAEChubut  
[eaedelchubut@gmail.com](mailto:eaedelchubut@gmail.com)

Pablo Neruda Nº 3795, Trelew



**EAAE**  
Escuela de Abogadas y Abogados  
del Estado del Chubut



**Gobierno  
del Chubut**

# Palabras andantes

Cuando iniciamos este proyecto consideramos que el principal objetivo de la revista era circular la palabra. Pensar, escribir, disentir, poner en juego nuestros discursos.

Cuenta Barthes que el término “discurso” significaba en su origen la acción de ir y venir, correr de aquí para allá, emprender a cada paso nuevas andanzas. La aventura discursiva requiere, además, construir un lenguaje común, un lenguaje claro, directo, que nos permita escucharnos, entendernos y entablar una conversación para consensuar hacia dónde vamos y de qué modo sortear las encrucijadas que surjan en el devenir.

En esos caminos que nos abren las palabras, el diálogo es la fuerza que nos pone en movimiento. ¿Y qué es una Constitución sino un diálogo a través del cual se aúnan las voluntades y se sientan los rumbos y los ideales de una comunidad?

Este 2024, transcurridos 30 años de las reformas constitucionales –provincial y nacional– nos preguntamos ¿Qué trayectos recorrieron nuestros constituyentes? ¿Qué senderos nos dejaron marcados? Para ensayar algunas respuestas queremos compartir las reflexiones que destacadas figuras del Derecho expusieron con motivo de la Jornada de Derecho Constitucional realizada en octubre último, en la Honorable Legislatura del Chubut.

El balance tuvo, desde luego, sus claroscuros. A la enorme incorporación de derechos, a la amplia legitimidad de ambos textos, se oponen las deudas históricas de la democracia, el desconocimiento (¿desprecio?) de la ley y la fragilidad institucional como consecuencia de la corrupción.

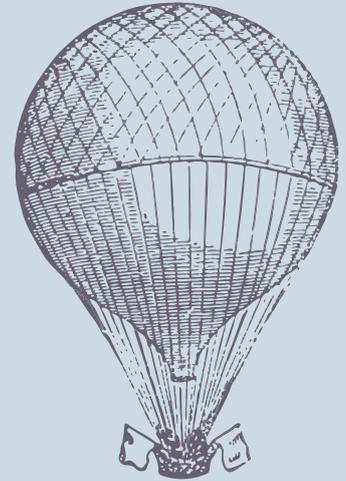
Deviene necesario entonces buscar herramientas que nos permitan remediar la situación. En su artículo el Dr. Lucas Papini nos introduce en los alcances de un instrumento novedoso que irrumpe en nuestro sistema normativo en pos de recuperar bienes provenientes, entre otros, de fraude a la Administración pública.

Encontramos también saldos positivos; la sanción de la Ley de Código Electoral del Chubut representa el cumplimiento de un histórico mandato constitucional. En diálogo con la Dra. María Andrea Aguilera, repasamos el proceso de discusión que culminó con su aprobación y que incluyó la participación de diferentes actores y amplios sectores de la sociedad.

Celebramos el aniversario de dos reformas; dos constituciones que también dialogan entre sí enlazadas por la configuración de gobierno adoptada por nuestra Nación. Vinculado a este tema Franco Ballejos nos presenta un repaso de conceptos y aspectos fundamentales para pensar el federalismo desde la mirada de los gobiernos locales.

El examen del discurso constitucional deja siempre un espacio de incertidumbre, de sospecha, de vacilación: ¿De qué modo se vinculan finalmente esas palabras, con la realidad cotidiana?

Sentimos, más de una vez, que esos textos fundacionales se nos presentan como utópicos. Porvenires prometidos, allá, siempre en el horizonte. ¿De qué sirve entonces esa utopía si caminamos dos pasos, y ella se aleja otros dos? Eduardo Galeano nos da la respuesta: sirve para eso; para caminar.



## P. 5 En Diálogo

Código Electoral: Chubut cumple con una manda constitucional. Entrevistamos a Ma. Andrea Aguilera, Diputada y Subdirectora Ejecutiva de la EAAE.



## P. 9 Jornadas de Derecho Constitucional

A 30 años de la Reforma se congregaron en Rawson destacados referentes del Derecho.



## P. 25 La EAAE

Noticias + Pastillitas + Novedades bibliográficas. Repasamos las actividades del año.

## P. 33 Lenguaje Claro

Durante 2024 el lenguaje claro logró avances aunque resta un trayecto sinuoso por recorrer. El rol clave de las universidades.



## P. 37 CEPS

La descentralización política hacia los gobiernos locales no asegura la autonomía local sino que debe ser acompañada con procesos de descentralización fiscal. La dependencia de los municipios de las transferencias provinciales y nacionales para solventar sus gastos, los vuelve rehenes de decisiones discrecionales.

## P. 43 DOCTRINA

Evolución, aplicación y alcance de la figura de extinción de dominio.

## P. 57 Jurisprudencia

### Fotografías:

Tapa: Sanket Gupta en Unsplash / P. 5 a 8: Prensa Legislatura del Chubut / P. 9: Carlos Luna (Télam) 24/08/1994 / P. 10 a 23: Maximiliano Lapegrini / P. 33 y 37: Freepik



En Diálogo

A 30 años de la Reforma

# **Código Electoral: Chubut cumple con una manda constitucional**

El proceso de discusión para la aprobación de la ley electoral, que incluyó

a más de 50 expositores de distintos sectores de la sociedad, fue la

antesala necesaria para que el código se nutriera de pluralidad de voces.

María Andrea Aguilera, subdirectora ejecutiva de la EAAE, destacó el

trabajo realizado por la Legislatura para que el proyecto viera la luz.

Por *María Giselle Castro* / EAAE

**E**l 21 de noviembre último la Legislatura del Chubut aprobó por amplia mayoría la ley electoral propia, una manda constitucional establecida en la letra de la Carta Magna provincial de 1957.

El nuevo Código alcanza aspectos como la igualdad de género, el debate obligatorio, la boleta única de papel y una Secretaría Electoral Permanente, entre otros.

María Andrea Aguilera, subdirectora ejecutiva de la Escuela de Abogadas y Abogados del Estado, que en la actualidad se desempeña como diputada provincial y es presidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Justicia, e integró la comisión redactora del Código Electoral, conversó con **Isegoría** sobre este hito para la provincia.

“El Código Electoral es una deuda histórica en materia institucional para Chubut, al punto de que era la única provincia de todo el país en no contar con uno. Creo que el proceso de discusión fue una clara demostración de que el consenso se logra cuando las decisiones se toman de manera abierta y participativa”, dijo.

El proyecto regula las elecciones en la provincia, municipios sin carta orgánica y comunas rurales y utiliza los mismos circuitos establecidos por la Justicia Nacional Electoral. Establece también los principios del sufragio como universal, obligatorio, directo, igual, secreto, libre, personal, no acumulativo e intransferible.

También contempla la participación de observadores electorales -de organizaciones de la sociedad civil como de organismos internacionales-, para asegurar la transparencia y el control externo del proceso electoral, entre otras definiciones.

**-¿Cuál es el balance que hace de las reuniones informativas previas que permitieron la voz de actores de distintos ámbitos de la comunidad?**

-El balance que hago de las reuniones informativas es altamente positivo. Se trató de una instancia fundamental

para garantizar que el Código Electoral del Chubut fuera un reflejo de las necesidades, expectativas y demandas de nuestra sociedad. Desde el principio, entendimos que no podíamos diseñar una normativa de esta envergadura sin involucrar a quienes viven y trabajan diariamente en el fortalecimiento de la democracia y de la institucionalidad de nuestra Provincia.

La elección de los referentes respondió a dos criterios principales. Primero, se buscó pluralidad. Invitamos a expertos en derecho electoral, académicos, organizaciones de la sociedad civil, autoridades partidarias, de todos los partidos provinciales, miembros de la justicia, entre otros. Segundo, priorizamos aquellos actores que pudieran aportar una perspectiva técnica o práctica, enriqueciendo el debate con ejemplos concretos de lo que funciona y lo que debe mejorarse. Por ello tuvimos referentes especialistas en el tema electoral, incluso de distintas provincias que aplican ya la boleta única de papel para entender sus implicancias desde la práctica y qué debíamos considerar para nutrirnos de esas experiencias.

Este enfoque, que consideramos inédito para nuestra Legislatura, permitió que las discusiones fueran amplias, inclusivas y profundamente enriquecedoras. Escuchar tantas voces, desde distintos lugares y experiencias, nos ayudó a identificar los puntos en común y las prioridades. Los aportes fueron sistematizados; fue un proceso arduo, complejo pero muy positivo.

**-De ese proceso, ¿qué propuestas se incorporaron y forman parte del Código Electoral del Chubut?**

-Ninguno de los oradores que expusieron en las reuniones informativas quedó afuera de las consideraciones que se plasmaron en el Código Electoral del Chubut. Fueron muchos los cambios que trabajamos con la Comisión Redactora que se conformó para esos fines. Desde modificaciones en el diseño de la boleta, que se optó por el modelo similar al de Mendoza, adaptado, hasta mecanismos que permitan la accesibilidad del voto para personas con discapacidad, el abanico de modificaciones fueron variadas. Por ejemplo, se consideraron cuestiones de claridad procedimental que quizás estaban un tanto difusas en su redacción pero que la atenta observación, sobre todo de quienes están en la práctica electoral, nos permitió vislumbrar y arribar a un texto normativo claro que supera estas cuestiones.

**-¿Cuáles son, a su juicio, los mayores beneficios para la comunidad de contar con un código entendiendo de por sí que tenerlo era vital para robustecer la autonomía del Chubut?**

-Contar con un Código Electoral propio representa un avance histórico para Chubut, porque fortalece nuestra autonomía y nos permite responder a nuestras particularidades como provincia. No podemos pasar por alto la cuestión de la autonomía en un proceso tan importante como es elegir a

“

*Este enfoque permitió que las discusiones fueran amplias, inclusivas y profundamente enriquecedoras. Escuchar tantas voces, desde distintos lugares y experiencias, nos ayudó a identificar los puntos en común y las prioridades.*

”

nuestros representantes. La acción electiva resulta un pilar fundamental de cualquier democracia y Chubut venía dependiendo primero, de normas de aplicación supletoria, es decir, que se aplicaba lo que establecía el Código Nacional Electoral por ausencia de regulación local, sin considerar las particularidades locales y segundo, de interpretaciones que revestían el carácter de contingentes dado que no resultaban más que circunscriptas a un momento determinado en el devenir de un proceso electoral.

De ello surge que entre los beneficios más destacados para la comunidad, puedo mencionar reglas claras y estables que reducen la incertidumbre y fortalecen la confianza de los ciudadanos en el sistema electoral. Saber que las elecciones se regirán por normas claras y predecibles es esencial para la estabilidad democrática.

Además, se trata de un Código moderno que fomenta la participación ciudadana, la no discriminación y la inclusión de diversidades. Sumado a ello se incorporaron herramientas digitales que permitirán agilizar los procesos electorales, como el padrón en formato electrónico y mejorar la transparencia en la transmisión de resultados.

Las medidas adoptadas aseguran que todos los ciudadanos puedan ejercer plenamente su derecho al voto. En definitiva, este Código es un instrumento que mejora nuestra democracia y la acerca a la ciudadanía.

### **-¿Qué lectura hace del consenso logrado para que el proyecto sea ley y no primaran los intereses partidarios?**

-El consenso logrado en torno al Código Electoral es una muestra de madurez política y de compromiso con la institucionalidad de Chubut. Pero esto es algo que la política de nuestra Provincia viene demostrando. Cuando se trata de mejoramiento institucional lo normal es encontrar acuerdos y consensos.

Reconozco que este tipo de proyectos suelen generar divisiones, porque implican cambios que afectan directamente a los partidos políticos y sus estrategias. Como siempre se menciona, es una agenda de oposición, no de oficialismo a quien podría convenir la confusión que genera la ausencia de un Código Electoral. Sin embargo, en este caso, todos entendimos que estábamos trabajando por algo más grande que las diferencias partidarias: estábamos construyendo una herramienta clave para el fortalecimiento de nuestra democracia y eso se demostró en el resultado alcanzado.

Como legisladora estoy convencida de que el consenso se logra cuando las decisiones se toman de manera abierta y participativa. Este Código es un ejemplo de que, con voluntad y liderazgo, se pueden alcanzar acuerdos amplios, incluso en temas complejos. Aquí hubo una decisión clara del Gobernador Ignacio Torres y del Vicegobernador Gustavo Menna, quien por cierto trabajó codo a codo con la Comisión, de avanzar con una deuda constitucional pendiente; también se suma una determinación conjunta de los distintos diputados de acompañar esta decisión con diálogo y trabajo.



**-Este año el gobierno nacional eliminó la resolución que exigía paridad de género en empresas y asociaciones civiles y en estos días, anunció que antes de las legislativas 2025 presentará un proyecto para eliminar la Ley de Paridad de Género, al considerar que es discriminatoria. Chubut, en su nuevo Código, por el contrario, defiende la paridad. ¿Podría comentar cómo fue la discusión específicamente sobre este tema?**

-La discusión sobre la paridad de género en el Código Electoral fue una de las más enriquecedoras y también una de las más necesarias. En un contexto donde se cuestionan los avances logrados en materia de igualdad, Chubut decidió dar un paso al frente y reafirmar su compromiso con la igualdad, incluso aclarando normativamente la cuestión sobre las personas no binarias.

Hubo un consenso mayoritario sobre la importancia de sostener y garantizar la paridad en la representación política.

Creo que en esta Legislatura no hubo oposición sobre el tema de la paridad de género. La historia de aplicación normativa de este enfoque para elaborar las listas de candidatos, incluso hacia adentro de los partidos políticos, nos hace reafirmar nuestro compromiso con ella.

“

*La Legislatura cumplió con su función de ser un espacio de debate democrático y desde la Comisión nos esforzamos por garantizar que todas las voces fueran escuchadas y que las decisiones se tomaran con responsabilidad y transparencia.*

”

**-Como presidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Justicia, le tocó llevar discusiones complejas y al mismo tiempo trascendentes para la calidad institucional de la provincia. ¿Cuál es el balance que hace de estos doce meses de gestión?**

-Este año fue, sin duda, uno de los más desafiantes. Desde la Comisión de Asuntos Constitucionales y Justicia, abordamos temas que no solo son fundamentales para la provincia, sino que también tienen un impacto directo en la calidad institucional de nuestra democracia.

El Código Electoral fue uno de los mayores logros, pero también trabajamos intensamente en otros proyectos clave para el desarrollo de nuestra provincia. Cada una de estas discusiones requirió un gran esfuerzo de diálogo, análisis y consenso.

En términos generales, creo que la Legislatura cumplió con su función de ser un espacio de debate democrático y desde la Comisión nos esforzamos por garantizar que todas las voces fueran escuchadas y que las decisiones se tomaran con responsabilidad y transparencia. Esta Legislatura, marcó un antes y un después en la calidad del debate, en el trabajo parlamentario y en la apertura que tiene con la comunidad. Sobre todo, considerando que venimos de años en los que la casa de las leyes estaba virtualmente paralizada.

Estos meses me reafirmaron en la convicción de que la política puede ser una herramienta poderosa para transformar realidades, siempre y cuando se ejerza con compromiso y seriedad.

## SEÑAS PARTICULARES



**María Andrea Aguilera es abogada recibida en la Universidad Católica de Córdoba y Escribana por la Universidad de Morón.**

Realizó una Maestría en Políticas Públicas en la Universidad Austral, en la que se encuentra en etapa de tesis.

Es docente de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Nacional de la Patagonia, sede Comodoro Rivadavia, en la cátedra de Derecho Constitucional.



## **A 30 años de la Reforma destacados referentes analizaron el grado de cumplimiento de lo escrito por los Constituyentes del 94**

Daniel Sabsay, Manuel Pizarro, Antonio María Hernández, Susana Cayuso, Pablo Perrino y Cecilia Recalde, entre otras personalidades del Derecho, llegaron a Chubut para participar del evento realizado en la Legislatura Provincial.

Al conmemorarse este año el 30º Aniversario de la Reforma se llevó adelante en octubre último la Jornada de Derecho Constitucional que reunió a constitucionalistas de renombre, ex convencionales constituyentes de la provincia y de la nación y a profesionales del derecho que llegaron hasta Rawson para aportar su mirada y analizar el derrotero de la letra de la ley fundamental, a tres décadas de un momento central de la historia argentina.

Durante el evento, que tuvo lugar en la Legislatura del Chubut y se desarrolló en cinco paneles, los participantes recordaron el proceso de discusión y consenso y la coyuntura política de una etapa bisagra para la democracia de nuestro país, además de ocuparse de subrayar la necesidad del respeto irrestricto a la letra de ambas constituciones para dar verdadero cumplimiento a lo escrito aquel año.

El primer panel tuvo como eje el análisis crítico de la Reforma del Chubut, en clave con las modificaciones introducidas por la Asamblea Nacional Constituyente. Fue integrado por los doctores Daniel Sabsay, Manuel Pizarro y Andrés Giacomone.

En estas páginas, compartimos parte de los textuales de los disertantes que ayudan a conocer la mirada o análisis que brindaron al auditorio sobre un tema de trascendencia para la vida institucional.



El Dr. Daniel Sabsay abrió con su exposición la jornada.

El Dr. Daniel Sabsay en su participación hizo foco en los derechos ambientales que considera transversales porque, sostuvo, “iluminan todo el catálogo de la Constitución y penetran en todos los contenidos, tanto en la parte orgánica como dogmática”.

Para el profesional, el reconocimiento del derecho a un ambiente sano constituye un hito en la evolución del constitucionalismo en tanto significa la creación de una nueva generación de derechos, conocidos como “de tercera generación o de incidencia colectiva”. Apuntan a la protección de intereses difusos.

“Quiero recordar la Declaración de Estocolmo de 1972, que fue precisamente la reunión de Naciones Unidas sobre Ambiente Humano. Allí se hace, en el primer artículo, una suerte de recorrido en la historia del derecho constitucional porque se dice que las personas tenemos el derecho a la libertad, el derecho a la vida, en el marco de un ambiente que tenga condiciones de vida digna y que debemos participar en la protección del mismo para las generaciones presentes y futuras.

“Es decir, aparecen todos los elementos que después vamos a encontrar en el Artículo 41 de la Constitución nacional cuando, en la Reforma del 94, en Nuevos Derechos y Garantías, se los incluye, que a mi modo de ver fue tal vez una de las modificaciones más felices del 94; esto que menciono y el régimen constitucional de los tratados”, dijo.

“Pues bien -continuó- encontramos, primero, un nuevo derecho fundamental; en segundo lugar tenemos lo que se denomina la equidad intergeneracional, que se enriquece después con la Eco 92 de Río, es decir que la explotación de los recursos en el presente no debe comprometer las necesidades de las generaciones futuras”, subrayó Sabsay.

“Ya he dicho en su momento que es tan compleja la posibilidad de poner en marcha un programa donde se unen tres aspectos: el ambiental, el económico y el social. Es muy lindo contarlos pero plasmarlos es complejo porque se produce el carácter irremediable de la posibilidad de rehabilitar el daño ambiental que se ha cometido, no obstante lo que expresa el Artículo 41 que habla, precisamente, de este derecho fundamental y de la posibilidad de su remediación.

“Pero esto solo puede hacerse de manera parcial, por eso es fundamental tener en cuenta que todas las miradas en esta materia deben prevenir. De ahí el principio preventivo ex ante no ex post, porque si es ex post ya se llega tarde, ya se produjo el daño y ese daño, como decíamos, es irreversible”, señaló el constitucionalista.

En tal sentido explicó que, en línea con la prevención, “aparece otro principio que es el principio precautorio que es aquel que determina que, aunque no haya una determinación científica sobre la posibilidad de que se produzca daño, sin embargo se deben llevar a cabo todos los estudios necesarios para evitarlo”.

Así, sostuvo que la protección ambiental lleva al surgimiento del denominado modelo de desarrollo sustentable o sostenible. Dicho modelo, combina elementos que deben estar presentes en la planificación del desarrollo ambiental, económico y social. Y detalló que aparecen allí diversos principios susceptibles de hacer posible una adecuada protección del ambiente: los de participación, de precaución, de prevención, de congruencia y de acceso a la información.

“Esto me parece que es clave -dijo- y requiere de una cantidad de aspectos que yo me animé a denominar la gobernabilidad para la sustentabilidad. El primero es el acceso a la información pública, que dicho sea de paso la provincia del Chubut es pionera en el acceso a la información pública primero a través de una ley y después, en su incorporación a la Constitución.

“Luego, la participación en los procesos de formación de la voluntad gubernamental. La Ley General del Ambiente, que es muy sabia, da la posibilidad de la participación al mencionar en su Artículo 2 -entre otros artículos- que se debe fomentar la participación social en los procesos de

“

***La protección ambiental lleva al surgimiento del denominado modelo de desarrollo sustentable o sostenible. Dicho modelo, combina elementos que deben estar presentes en la planificación del desarrollo ambiental, económico y social***

Dr. Daniel Sabsay

”

toma de decisión; también hay una legitimación ampliada del acceso a la justicia que lo vemos en el Artículo 43 de la Constitución que complementa los Artículos 41 y 42, al ambiente sano y a los consumidores y usuarios porque, precisamente, prevé esa participación y prevé, además, una legitimación ampliada que habla del Defensor del Pueblo, del interesado y de las organizaciones que tengan como finalidad la protección del ambiente. O sea que, tanto a nivel nacional como a nivel de Chubut, en particular, todo esto habla de la posibilidad de la construcción de un sistema que hace a la sostenibilidad”, detalló.

“Tenemos un mandato muy fuerte que debemos cumplir. Felicito a quienes desde los tres poderes del Chubut, han hecho esta reunión para hacer un gran llamado de atención por nuestras generaciones futuras”, cerró su presentación.



Dr. Manuel Pizarro.

A continuación, tomó la palabra el Dr. Manuel Pizarro, Juez de la Cámara Federal de Apelaciones de Mendoza, quien se refirió a los avances y retrocesos de la participación ciudadana en el marco de las reformas de la Constitución nacional y de la del Chubut.

Al inicio de su presentación destacó que la norma fundamental de la provincia recibió 3200 aportes de ciudadanos durante el desarrollo de la Convención Constituyente, algo que no ocurrió en la reforma de la carta magna nacional “bajo la vieja creencia encorsetada del Artículo 22 de la Constitución que el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes (...) pero en el caso de esta provincia qué aporte, qué interesante, qué participación *ante tempus*, previa a la sanción de la norma, que es de avanzada en materia de la participación ciudadana”, consideró.

“La participación ciudadana no responde a un concepto etimológicamente jurídico, viene de la sociología, viene de otra ciencia y está en la actitud del ser humano de convivir en una sociedad, de convivir con sus semejantes, de convivir con el medio ambiente, de convivir con el entorno, pero que está iluminado por un aspecto no menor que hace a la naturaleza del ser humano que es la libertad. Sin libertad, no hay posibilidad de participación”, señaló.

“¿Cómo ha tomado el convencional constituyente, esta participación? A nivel de la Constitución nacional lo hizo a través de la incorporación de los tratados de Derechos Humanos, el Artículo 75 inciso 22 y los que van ingresando con jerarquía constitucional, conforme al procedimiento que ha establecido el constituyente porque ahí vienen conceptos básicos y no tan básicos de organizaciones gubernamentales, de coexistencia, de acuerdos, de participación electoral, porque no solamente la participación del ciudadano es al momento de la emisión del voto, continúa después y esto previeron los legisladores, lo previeron en la Constitución nacional, lo previeron en la incorporación del Artículo 43 de la Constitución a través de los derechos de incidencia colectiva, a través de los derechos de los consumidores, de los usuarios, del derecho al ambiente. Se previó también a partir de la incorporación del reconocimiento de la preexistencia de los pueblos aborígenes americanos, de la participación de esos pueblos en la gestión de los recursos naturales, se previó también en el uso de los recursos naturales y hay un reconocimiento a los convencionales nacionales de la región patagónica, que pelearon y lograron que en la Constitución nacional estos recursos pertenezcan en el dominio a la provincia, al territorio, donde está asentado el recurso”, profundizó.

Después, destacó que la Constitución del Chubut, fue señera en declarar el estado social del derecho cuando, en su Artículo N° 1, “habla de la propiedad privada con una función social, cuando habla de la participación del ciudadano”, dijo.

“El Artículo 41 de la Constitución provincial -indicó- establece la participación ciudadana cuando señala que todos los ciudadanos tienen el derecho a participar de los asuntos directamente en los casos previstos por medio de sus representantes libremente elegidos. Pero también la Constitución del Chubut tiene la participación ciudadana reservada a la juventud, reservada al ambiente en el Artículo 109, reservada al derecho de los consumidores en el Artículo 38, lo tiene en el juicio por jurados, deuda que tiene el Poder Judicial de la Nación y digamos mejor no el Poder Judicial, deuda de la Nación con el cumplimiento de la manda constitucional nacional”, destacó Pizarro.

Luego, continuó mencionando los artículos de la norma provincial donde se contempla la participación ciudadana y subrayó a los que denominó “mecanismos clave” que fomentan la voz de los habitantes de la provincia.

“Son tres mecanismos fundamentales: el primero, el de consulta popular, Artículo 262, cuando surge una consulta hacia la ciudadanía; el 263, de iniciativa popular, que no puede ser vetada, que tiene que ser aprobada después por dos tercios de la Legislatura, pero no puede ser vetada y el Artículo 264 que no lo tiene la carta magna nacional, que es la revocatoria de los mandatos, también por iniciativa y participación popular. No sé hasta qué punto está reglamentado el tema de la revocatoria, pero está incorporado en el texto de la Constitución de la provincia del Chubut”, detalló.

“

***La norma fundamental de la provincia recibió 3200 aportes de ciudadanos durante el desarrollo de la Convención Constituyente, algo que no ocurrió en la reforma de la carta magna nacional.***

Dr. Manuel Pizarro

”

Y cerró: “Decía Joaquín V. González en un manual destinado a los alumnos del secundario, en 1897: Las declaraciones de derechos y garantías no son, como puede creerse, simples fórmulas teóricas, pues cada uno de los artículos y las cláusulas que las contienen poseen fuerza obligatoria, para los individuos, para las autoridades y para toda la Nación. Ojalá que cumplamos alguna vez con el texto de nuestras constituciones, tanto la del Chubut como la de la Nación”.



Dr. Andrés Giacomone.

Por último se dirigió al auditorio el Fiscal de Estado del Chubut, Andrés Giacomone, que centró su disertación en las omisiones legislativas a partir del mandato que los convencionales constituyentes otorgaron a los legisladores. El análisis lo hizo sobre casos que se plantearon en la provincia y que, a su juicio, fueron generadores de discusiones de trascendencia.

“En los últimos años, en términos constitucionales, hemos tenido discusiones importantes en términos legislativos, como puede ser la discusión respecto de la Ley de Bosques, la discusión respecto del Código Electoral y también hubo una discusión sumamente trascendente de la interpretación de los artículos 166 y 170 respecto al traslado de los magis-

trados. En ese marco empecé a pensar en algo que solemos plantearnos que son las omisiones legislativas que, cuando están planteadas en términos de la Constitución provincial o nacional, devienen cuando existen esas omisiones en inconstitucionalidades por omisión”, señaló.

Para eso, se detuvo en un breve análisis de los distintos tipos de omisiones legislativas en el marco constitucional y brindó una clasificación entre aquellas que pueden considerarse absolutas o relativas, expresas o tácitas, simples o complejas.

De este modo, dejó en claro que al referirse en su exposición a “omisiones legislativas”, iba a ocuparse de aquellas que tienen un mandato expreso y cuya omisión es absoluta. “Es decir, el legislador ha tenido un mandato expreso por parte del constituyente, teniendo que legislar en determinado sentido, y no hay ley que haga referencia a esa manda constitucional.”

A continuación se refirió a las distintas situaciones que pueden plantearse ante una omisión legislativa:

“¿Cuáles son las tres posibles consecuencias de omisión legislativa? Primera consecuencia, que no pase nada, como tantas veces pasa, institutos que no se ponen en funcionamiento, órganos que no se implementan, omisiones que en principio podríamos decir que no tienen una vulneración específica hacia algún ciudadano.

“Por otro lado podemos tener que el problema se agrava cuando es el Poder Ejecutivo, quien ante la omisión legislativa toma esa omisión y dice: legislo yo. En ese momento el Poder Ejecutivo legisla en una materia que está encomendada específicamente a los legisladores, posibilidad número dos.

“Posibilidad número tres, tenemos un conflicto y hay un derecho afectado y hay que ver de qué manera ese conflicto puede ser solucionado. Obviamente y por nuestro sistema judicial, a través del Poder Judicial y a través de los jueces.”

“¿Hay mecanismos establecidos para dar solución a estas situaciones? Sí, básicamente podemos mencionar tres en términos normativos: puede ocurrir que las propias constituciones así lo establezcan, es decir, la Constitución establece de qué manera se van a suplir esas omisiones, caso de Portugal e incluso, no tan lejos, la constitución de Río Negro tiene un artículo referido a este punto.

“Si no hay, en términos constitucionales, ninguna norma, esta puede ser contemplada en términos legislativos; es decir que es el propio legislador el que dice cuál va a ser el devenir. Por último, puede ser que —como la situación de Chubut y como la situación del país, en términos nacionales—, no tengamos una norma que nos regule qué hacer ante esas omisiones constitucionales. Y es ahí donde entran las figuras genéricas, como el amparo, por ejemplo, tanto en términos nacionales como provinciales.

“¿Qué puede hacer el juez ante estos casos? Ahí también tenemos distintas posibilidades. La primera posibilidad — como también lo regula la constitución que mencionaba de Portugal— es dar aviso a la Legislatura; ante una omisión detectada. Es decir, que un particular que se siente afectado, ve esta situación, inicia un proceso judicial y el tribunal constitucional, en este caso de Portugal, pone en conocimiento a la Legislatura de la omisión, primera posibilidad. Segunda posibilidad: además de poner en aviso al legislador exhorta e impone el deber de legislar. Tercera posibilidad: no alcanza con la exhortación ni con la notificación de la omisión sino que lo que se hace en ese momento es sustituir la norma omitida, es decir legislar por parte del Poder Judicial. Cuarta posibilidad: la de incluso proceder a una indemnización ante el incumplimiento de esas normas.

“¿Qué ha hecho la jurisprudencia nacional respecto a las omisiones legislativas? Bueno, en principio, poco. En términos generales no ha hecho nada basado en qué, en la ausencia de caso. Básicamente, históricamente, por ejemplo:

no se implementa el juicio por jurado, no hay caso; no se dicta la ley de coparticipación federal, no hay caso.

“Distinto ha sido cuando la falta de reglamentación provenía del Poder Ejecutivo. En esos casos sí ha intervenido y ha dado respuesta sobre todo porque lo que estaba en discusión no eran institutos tan orgánicos sino más bien derechos programáticos, cosa que como dije en un principio no viene a esta discusión”.

A continuación mencionó dos casos en la provincia del Chubut que consideró paradigmáticos en términos de omisiones legislativas de mandas constitucionales.

“El primer caso es la Ley de Bosques, que nunca fue planteada ni regulada hasta que en 2004 pasó una de las posibilidades que mencionaba: el Poder Ejecutivo se atribuye funciones legislativas y regula la materia ante la omisión del Poder Legislativo.

“Conflicto de poderes, en donde el Poder Ejecutivo emite una norma dispuesta por el constituyente, específicamente al legislador. El problema se agrava en ese momento por la declaración de inconstitucionalidad o de nulidad, mejor dicho, por parte de los legisladores que vieron arrebatado su derecho en términos propios como ley, es decir, la propia Legislatura determina la nulidad y ahí entramos en otro conflicto de poderes, entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, en donde podríamos plantear que el Poder Legislativo arroga funciones jurisdiccionales, es decir el conflicto de poderes escala y deviene en una demanda ante el Superior Tribunal de Justicia, pese a decir que no hay caso, sí suspende esa ley que declaraba la nulidad de aquella y exhorta a la Legislatura al dictado de esta ley.

“Segundo caso, Código Electoral, que hoy estamos dichos de poder vivenciar un proceso integrador y transversal, todos los miércoles desde hace creo que dos meses.

“A modo de conclusión o si se quiere a modo de reflexión: no toda omisión legislativa deviene en una omisión que produzca una declaración de inconstitucionalidad, esto no es así; los legisladores tienen un rol político y tienen discreción para verificar cuándo están en condiciones o no de sancionar una norma; primer punto.

“Segundo, que tiene que ver con las mayorías que encomendaron nuestros constituyentes a la Legislatura. Vemos distintas mayorías agravadas, por lo general de dos tercios, hablamos de juegos de azar, de enajenación de bienes, de consulta popular, de reforma; hay distintas situaciones que plantean mayorías agravadas. Es más agravada incluso, (las tres cuartas partes, si no me equivoco) para el Código Electoral y aún más la Ley de Bosques.

“No toda omisión es inconstitucional, tenemos mayorías agravadas que hacen dificultosa la sanción de determinadas normas pero sí creo y por eso mencionaba al principio, el trabajo que se está haciendo en la Legislatura, en términos de consenso, de discusión, de análisis en donde el consenso no quiere decir unanimidad, el consenso quiere decir que más allá de que pensemos distinto podamos avanzar en alternativas que permitan una solución a ciertos conflictos. Por eso decía que hay un contexto jurídico, político y sobre todo histórico que permite generar esta discusión.”

“Me parece que, a 30 años de la Reforma, el mayor homenaje que podemos hacer a nuestros constituyentes es poder cumplir con estas mandas constitucionales que no solo son planteadas en términos políticos sino que tenemos a la ciudadanía esperando por respuestas”.

“

***El consenso quiere decir que más allá de que pensemos distinto podamos avanzar en alternativas que permitan una solución a ciertos conflictos.***

Dr. Andrés Giacomone

”

## Sobre el contexto y la legitimidad de la Reforma de 1994

Oradores: Gustavo Menna, Rodolfo Díaz y Antonio María Hernández



El ex convencional constituyente de Chubut y hoy vicegobernador de la provincia, Gustavo Menna integró junto con los ex convencionales constituyentes nacionales, los doctores Rodolfo Díaz y Antonio María Hernández, el panel donde se hizo un pormenorizado detalle del contexto que acompañó las reformas y las causas que impulsaron ese proceso.

El primero en exponer fue el vicegobernador que comenzó su participación con la situación que se vivía en 1994:

“En primer lugar se debe mencionar el contexto de la reforma provincial, que estuvo encuadrado en el mismo que la nacional. No se puede negar la realidad: el *leitmotiv* de las reformas, por lo menos el impulso del poder, eran las elecciones a nivel federal, y acá pasaba exactamente lo mismo.

“En la provincia del Chubut había habido enmiendas constitucionales, ese mecanismo de reforma por Legislatura y con referéndum, una rechazada por el pueblo de la Provincia y la otra aceptada. Pero tenía un vicio de origen la Constitución del '57, que era la proscripción del peronismo, que no había podido participar en las elecciones de los constituyentes. Lo cierto es que cuando se destraba la reforma nacional por el Pacto de Olivos, la Ley 24309, el núcleo de coincidencias básicas que también recibió impugnaciones judiciales, aquí ocurrió lo mismo, el Pacto de Rawson. La diferencia radicó en que la Legislatura aprobó a fines del '93 una reforma total de la Constitución, que es lo que ocurrió.”

Asimismo, hizo mención a los debates del '94 y destacó la labor de la Asamblea Constituyente provincial:

“La Constituyente, como se dijo acá, tuvo acuerdos muy amplios más allá de algunas disidencias que paradójicamente fueron tal vez las más fuertes a la hora de discutir el reglamento. Porque con esa mayoría muy abultada que le daba la Constitución al ganador podía reformar la Constitución una sola fuerza política, en este caso del radicalismo, por sí solo, sin atender a las minorías. Lo cierto es que eso no ocurrió, en el reglamento se pedía esa salvaguarda de

mayorías calificadas que no fueron aceptadas, pero después la convención transcurrió con absoluta normalidad y apego a valores republicanos, democráticos.”

Siguiendo con el análisis de algunos de los puntos más sobresalientes de la Reforma provincial, señaló:

“Una de las cuestiones que se invocó para reformar ambas constituciones fue, entre otras, la de limitar el hiperpresidencialismo. En una época se decía: “limitar el cesarismo del poder Ejecutivo”; esa era la frase que estaba de moda.

“Creo que cabe hacer esa comparación, porque acá el saldo que se ha arrojado es claramente negativo en muchos aspectos, pero quiero reivindicar... y esto no es por mérito de un constituyente o del otro, porque las convenciones constituyentes son presiones políticas que dan lugar a un instrumento político que es la constitución. No es un laboratorio, no es una cátedra de derecho constitucional; es transacción política, en el sentido más cabal y no peyorativo de la palabra. Entonces, se hace lo posible, en un momento dado, condicionado por un contexto.

“El *desiderátum* creo que era ¿qué hacer con aquellas expresiones que habían generado ese hiperpresidencialismo?: decretos de necesidad y urgencia, legislación delegada, promulgación de leyes vetadas parcialmente. En definitiva, lo que rondaba era un poder Ejecutivo haciendo de legislador, incursionando en el terreno del Congreso, de las legislaturas”.

Continuando con la comparación entre ambas reformas, focalizó en el tratamiento que las dos constituyentes dieron al tema de los decretos de necesidad y urgencia:

“Los decretos de necesidad y urgencia, que se habían dictado muy pocos desde 1853 hasta 1989, luego tuvieron un despegue fenomenal, pero la Corte los convalidó (el caso Peralta). Eso era un dato de la realidad. La legislación delegada, otro tanto. Entonces la opción era insistir en una prohibición expresa o aceptar la realidad e intentar regularla desde el texto constitucional. Ambas constituciones optaron por esto último, pero creo la diferencia es que la Constitución del Chubut cerró el esquema en el propio texto constitucional.

“La Constitución del Chubut cerró el esquema en la propia constitución, no le delegó al legislador. Previó las causales que lo habilitan, las materias prohibidas, los plazos de remisión. Pero, tras cartón, dijo: la Legislatura tiene 30 días para reasumir ese poder legislativo y decir expresamente las posiciones de carácter legislativo, porque una ley de carácter ordinaria para ser convalidada, si es emitida por vía decreto, va a requerir una mayoría agravada para su convalidación”.

Y siguiendo con su disertación agregó: “La legislación delegada, admitida en el 76 de la Constitución federal, (en la del Chubut está expresamente prohibida) y la promulgación parcial de leyes vetadas parcialmente, que es el Congreso pres-tándole al Ejecutivo la promulgación parcial, algo así como la mutilación de la ley por parte del Poder Ejecutivo, está admitida pero para que rija esa promulgación parcial tiene que

haber autorización expresa de la Legislatura. Es decir, creo que se contempló un mecanismo realmente de emergencia pero siempre el Poder Legislativo se le devuelve al dueño que, valga la redundancia, es el propio Legislativo”.

Para finalizar, y a la luz de los aspectos mencionados en su exposición realizó un balance de la Reforma provincial.

“Creo que la virtud más que en la norma está en la praxis, en la voluntad de los poderes públicos, de las personas en general de someterse a la constitución que, de mínima, nos pone a salvo de las cosas más atroces del poder, pero también debe ser una promotora del bienestar común. Pero también la norma ayuda y creo que ese diseño de poder que se pudo alcanzar en la reforma del 94 en la Provincia generó como resultado un saldo que, en esta materia específica, podemos decir que fue positivo si lo confrontamos, si hacemos la comparación: del 94 a la fecha hubo 119 decretos de necesidad y urgencia.

“Hago esta pequeña reivindicación del acierto de haber cerrado la regulación en la propia Constitución, de no dejarla librada al legislador. En esta materia, cumplió el desafío de limitar las atribuciones del Poder Ejecutivo.”



Luego tomó la palabra el doctor Díaz, quien también inició su exposición haciendo mención al clima social en nuestro país, que fuera contexto de la Reforma nacional.

“La Convención Nacional Constituyente del 94 se desarrolló en un medio ambiente mediático caracterizado por el tono negativo y de rechazo. Pero no sólo era la prensa. La Academia Nacional de Derecho de Buenos Aires había emitido una declaración contraria a la Reforma y en el mismo sentido se había pronunciado mi academia, la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de la República Argentina.

“Sin embargo, las percepciones y las preferencias de la sociedad argentina iban por otro lado. Ya en mayo de 1992 las encuestas eran favorables a la Reforma: 45% a favor y 21%

en contra. Un año después, se afirman los indicadores: 74% consideraba necesaria la Reforma y 58% la reelección. Para la sociedad argentina la Reforma Constitucional era una idea a la que le había llegado su tiempo”.

En referencia al contexto histórico destacó que:

“A fines del siglo XX hubo grandes cambios en las relaciones de poder en el mundo y en el país. A nivel global esos cambios empezaron con la expansión de los regímenes democráticos. En 1973 había 30 estados democráticos y 92 no democráticos de un total de 122; y en 1990 había 58 estados democráticos y 71 no democráticos de un total de 129.

“A partir de 1989, con la caída del Muro de Berlín, se precipita la desaparición del imperio soviético como actor y como modelo. El fin de la Guerra Fría como época histórica y el inicio de una nueva. Era otro mundo. En Argentina la recuperación democrática de 1983 puso fin a un largo ciclo de 17 años de gobierno militar.

“El primer gobierno constitucional implementó importantes avances institucionales, entre los que se destaca el Juicio a las Juntas, pero debió afrontar varias asonadas del militarismo residual. Durante el segundo gobierno constitucional hubo un nuevo motín, se ordenó al jefe del Estado mayor intimar la rendición o proceder militarmente. El general obedeció al presidente civil y procedió, la democracia se consolidó y el militarismo residual se terminó. Ya era otro país”.

Finalmente, como conclusión de ese análisis contextual señaló:

“Fue la persuasión social de que la transición democrática argentina requería una culminación de ese nivel lo que da razón de una Convención Constituyente en la que estuvieron representados 25 partidos políticos, en la que se presentaron 1593 proyectos de reforma, que tuvo 11 comisiones temáticas que realizaron 51 reuniones y produjeron 34 despachos, y una comisión de revisión que realizó 25 reuniones y produjo 17 órdenes del día. Se realizaron 38 reuniones plenarias, algunas de las cuales duraron varios días para, finalmente, sancionar, trascendiendo largamente la cuestión de la reelección casi un centenar de modificaciones en el texto histórico”.

Para el ex Procurador del Tesoro de la Nación “la reforma constitucional nacional de 1994 se acentuó en un triple consenso. Un consenso político: La reafirmación del compromiso democrático y la aceptación de la reforma constitucional como culminación de la transición.

“Un consenso programático: Una problemática a debatir que comprendía tres tipos de cuestiones: la ampliación de los derechos individuales y sus medios de tutela, la ampliación de ciertas prerrogativas de las provincias y la incorporación de algunas instituciones del constitucionalismo europeo a la organización del gobierno federal.

“Un consenso metodológico: Este dejó abierto a la discusión todos los temas propuestos y su incorporación o no en manos de los constituyentes según la regla de la mayoría, aunque algunos se votaban en conjunto”, detalló.

“

***La reforma constitucional nacional de 1994 se acentuó en un triple consenso. Un consenso político: La reafirmación del compromiso democrático y la aceptación de la reforma constitucional como culminación de la transición.***

Dr. Rodolfo Díaz

”

De este modo indicó que “los tres consensos que acabo de explicar han funcionado como paradigma de los que participaron en el proceso de la Reforma. En el grupo de técnicos radicales y peronistas que trabajaron en los documentos pre-constituyentes y en los convencionales constituyentes de todos los partidos que debatieron y sancionaron la Reforma del 94”.

Díaz añadió que “la Convención Nacional Constituyente no fue un cuerpo regimentado ni un coro monocorde, se fue a discutir y se discutió en extensión y profundidad. Los debates de la votación conjunta del núcleo, del amparo y de la cuestión indígena son ejemplos representativos”, dijo y agregó que “las argumentaciones del debate no fueron sólo de política contingente, hubo muy importantes contribuciones técnicas y exposiciones científicamente relevantes de derecho constitucional y de teoría constitucional”.

Para finalizar concluyó que “la Constitución Nacional goza de una sólida legitimidad y es la única referencia común no afectada por la fractura y el desencanto de esta sociedad [...] La legitimidad política de la Constitución sostiene la democracia argentina, afectada por debilidades bien conocidas. Esta es una contribución trascendente de la que, como Convencional Nacional Constituyente mandato cumplido, me siento especialmente orgulloso.”



Dr. Antonio María Hernández

Por último tomó la palabra el Dr. Antonio María Hernández, quien explicó que expondría sobre ambas reformas constitucionales porque “estamos celebrando el aniversario de ambas, pero hay otro tema más. Me parece que el enfoque que he utilizado para analizar la reforma constitucional federal también es aplicable a la provincia del Chubut pero no lo digo solamente yo, sino que me encontré con el trabajo de José Raúl Heredia publicado en 2019, a 25 años de la reforma de la Constitución del Chubut. Él utilizó la misma metodología mía”.

“

***La legitimidad (...) se trata de la convicción profunda que tiene la sociedad sobre la legalidad del proceso. Resulta que esto ha sido lo más discutido a lo largo de la historia constitucional argentina.***

Dr. Antonio María Hernández

”

Dando comienzo a su exposición dijo que: “Para analizar la reforma hay que considerar, bajo mi punto de vista, en primer lugar el problema de la legitimidad, en segundo lugar las ideas fuerzas de la reforma, en tercer lugar el diseño constitucional utilizado por el constituyente e, inmediatamente después, eso te lleva al análisis de la práctica institucional posterior para ver qué ha pasado con el diseño constitucional. Después hay que analizar el resultado de la reforma, que para mí en el orden federal es exactamente igual que acá y lo sintetizo en una palabra: modernización; y después entramos en un capítulo ya bastante desarrollado, sobre todo por Susana Cayuso, que se detuvo en esto, con lo cual me van a hacer las cosas más fáciles, que es el de los incumplimientos constitucionales.”

En referencia a la importancia de la legitimidad consideró que “es el valor jurídico y político más importante, como enseñaba Linares Quintana. Se trata de la convicción profunda que tiene la sociedad sobre la legalidad del proceso. Resulta que esto ha sido lo más discutido a lo largo de la historia constitucional argentina” y agregó en ese sentido que “la reforma más legítima de la historia es la de 1994, es la más consensuada y la más profunda de toda nuestra historia. ¿Por qué la más legítima? No hubo ningún tipo de proscripción, plenas libertades civiles y políticas, 35 partidos intervinieron en la elección, 19 bloques políticos fueron conformados, 305 convencionales: todo el arco político ideológico, desde Aldo Rico, que se había levantado en armas contra la democracia constitucional, el líder de la democracia recuperada Raúl Ricardo Alfonsín, presidente de nuestro bloque de convencionales nacionales constituyentes del radicalismo”, destacó el abogado y docente universitario.

Para Hernández también fue la reforma constitucional más importante porque “se trató de 61 normas constitucionales, 20 nuevas, 24 reformadas y 17 nuevas disposiciones transitorias que abarcaron dos partes de la Constitución”. En tal sentido, destacó la incorporación que hizo él mismo como convencional constituyente respecto del secreto de la información periodística; clave para que haya democracia republicana.

“Si vos no tenés libertad de prensa no tenés república ni tenés democracia. Y si no tenés secreto de las fuentes de información periodística no tenés periodismo de investigación. No tenés periodismo de investigación, no tenés lucha contra la corrupción en un país profundamente corrupto como es Argentina”, explicó, y en la misma línea puso énfasis en el reconocimiento que se hizo a los pueblos originarios.

Conjuntamente, se refirió al constitucionalismo provincial diciendo que “les debemos a las provincias de la Patagonia la incorporación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, es muy importante precisar este aspecto, la contribución al derecho constitucional federal hecho por el derecho constitucional de las provincias argentinas”.

Seguidamente, destacó que la reforma haya terminado con el debate sobre quién tenía posibilidad de intervenir a las provincias porque, de 170 intervenciones federales, dos tercios de los casos fueron hechas por decreto del Presidente de la República, una de las bases del hiperpresidencialismo argentino.

En esta línea, se refirió a “la enorme competencia que tiene el Congreso, que es por lejos el órgano constitucional más importante de todos” y que es clave para “atenuar el hiperpresidencialismo argentino”.

“El Presidente, para los que no entienden el Consejo de la Magistratura, designaba a cualquier funcionario con un grupo de senadores inútiles atrás, por eso hemos tenido a cualquier juez en la República Argentina y por eso una de las personas aquí presentes dijo ‘soy producto del Consejo de la Magistratura, porque rindió examen, porque se presentó, porque tuvo que ganar el concurso. El cambio fue enorme y, obviamente, la limitación del poder fue efectiva”, valoró.

“Entiendo que es difícil conocer bien la Reforma del 94, tenés que leer ocho tomos del debate publicados por el Ministerio de Justicia en el año 1997 [...] primero hay que conocer en profundidad los debates, el texto constitucional, obviamente también la doctrina, de esa manera uno puede interpretar la Constitución”, sostuvo Hernández, al tiempo que aseguró que nada de esto ocurre en la actualidad.

Otro de los puntos destacados de la reforma, según el experto, fue “profundizar los aspectos de la integración tanto regional nacional (artículo 124, creación de las regiones para el desarrollo económico y social), como la integración supranacional (inciso 24 del artículo 75)”.

Hacia el final de su exposición Hernández señaló que en la Argentina se convive con tres problemas culturales: “Primero: *Argentina es un país al margen de la ley*, obra de Carlos Santiago Nino; ya lo había señalado Juan Agustín García, “el desprecio por la ley es propio de los argentinos” en su libro *La ciudad indiana*; lo profundiza Nino. Segundo problema: “Argentina es una sociedad violenta”, ¿quién lo dijo? Joaquín V. González, Juicio del siglo 1910; estoy convencido de que este es uno de los problemas más graves que tiene Argentina, la violencia en el lenguaje, los insultos permanentes, la violencia en el fútbol, en los sindicatos y no podemos hablar de violencia en los partidos políticos porque ya no funcionan, nos quedamos sin instituciones, nos quedamos prácticamente sin partidos políticos. Tercera cuestión, muy grave, es una sociedad corrupta”.

Finalmente, propuso algunas posibles soluciones a esa situación:

“La primera propuesta, y la más importante, es la educación cívica y democrática. Si vos tenés las encuestas que demuestran que no se conoce la Constitución, que está incumplida, que los primeros violadores de la Constitución son los políticos, después los policías, después los funcionarios públicos, después el resto de la sociedad, los propios jueces, los abogados, estás ante un problema delicado. Pregunten a sus alumnos si han tenido educación cívica y democrática, les adelanto la respuesta: es negativa. No hay educación cívica y democrática.

“¿Cómo se hace la educación, como pedía Hans Kelsen, para una democracia? Educando en base a los principios de la democracia y de la Constitución. Esa es la única forma que vos tenés para formar republicanos y demócratas. Primero educación cívica y democrática, segundo una actitud ejemplar de la dirigencia y tercero cumplir estrictamente la Constitución.”

## Lo que queda por cumplir de la Reforma de 1994

Oradoras: Susana Cayuso y María Cecilia Recalde

Las doctoras Susana Cayuso, abogada constitucionalista y María Cecilia Recalde, directora nacional de la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado, compartieron durante sus exposiciones una mirada crítica por los mandatos incorporados a la Constitución nacional 30 años atrás y aún pendientes de cumplir.



La primera en brindar su opinión fue la doctora Cayuso, referente de la academia y de extensa trayectoria en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires que, al iniciar su participación, subrayó la necesidad de dejar “plenamente establecido que la Reforma del 94 goza de toda la legalidad y legitimidad para sostener que es la Constitución vigente, que debe ser cumplida. Encaro mi presencia en este panel desde esa mirada porque por el principio de vértice en el sistema jurídico constitucional y en el estado federal, la Constitución nacional derrama en las constituciones locales”.

Tras recordar que el Pacto de Olivos fue el hecho político que dio como resultado jurídico la Reforma del 94, sostuvo que “a lo largo de la historia política, económica y jurídica de la Argentina se nos impuso como realidad frustrante la permanente declamación constitucional. Con esto me refiero a los principios, a los valores, normas, derechos y garantías. Pero al mismo tiempo, el accionar político de los últimos 80 años —por lo menos— actuó al margen de esta declamación y produjo el debilitamiento institucional progresivo. Creo que no se puede modificar la conducta ni cambiar aquello que nos parece que está equivocado si primero no conocemos, transitamos y analizamos críticamente el texto constitucional histórico, hasta la Reforma del 94”, argumentó.

Cayuso, que entre 2003 y 2015 se desempeñó en la Corte Suprema de Justicia de la Nación, subrayó que la Constitución “es un gran mandato incumplido [...] creo que son grandes responsables los tres poderes del Estado nacional, por distintas razones, pero los tres. Por supuesto en primer término el Poder Legislativo, porque se supone que es el representante de la voluntad popular en un sistema democrático republicano, porque el artículo primero no habla de democracia, habla de república, de representación y de estado federal”, sostuvo y fue un paso más allá en su análisis:

“No tengo tan claro que la sociedad argentina entienda el tipo de poder que pretende la Constitución nacional vigente; aún suponiendo —porque hay algún sector de la doctrina que lo dice— que los mandatos incumplidos del sistema jurídico constitucional argentino pueden ser en parte imputados a un tema normativo. Lo cierto es que me parece que la acción u omisión en el rol de los poderes del Estado encuentra su razón de ser en el campo de la política, a la anomia que ha penetrado en la sociedad argentina de un modo que no sé cómo se revierte, lo digo con toda sinceridad y me preocupa muchísimo y me refiero a los que tienen la mayor responsabilidad en el campo de la acción política, me refiero concretamente a las facultades de Derecho, me hago cargo de lo que digo, hablo de mi Facultad de Derecho, la UBA, Nación”, puntualizó.

“En el desprecio por los principios de idoneidad para el ejercicio de los cargos públicos, que es un principio constitucional, está en el artículo 16; después, en el principio del artículo 75 inciso 23, con la Reforma del 94, va a complementar la igualdad en términos sustantivos, pero la idoneidad es un requisito para acceder a un cargo público; entonces la primera pregunta que me hago es qué vemos en la investigación de campo, tanto en el orden nacional como en el provincial”.

“El concepto de ética pública, de igualdad, de responsabilidad en el ejercicio de la función, en la transparencia de los actos de gobierno, en la trascendencia de la alternancia en el ejercicio de los cargos públicos, en definitiva y como conclusión, los principios republicanos a la deriva, por lo menos desde mi interpretación”, sostuvo.

Después, ahondó en lo que considera el debilitamiento del sistema republicano democrático y apuntó su mirada al Poder Legislativo. “Creo que es el principal responsable —añadió—. El Preámbulo de la Constitución nacional, entre los principios que enumera, señala el de afianzar la justicia [...] ¿Qué responsabilidad les cabe a los poderes constituidos nacionales y locales en la frustración y debilitamiento del sistema republicano democrático? ¿Se sienten efectivamente sometidos a los valores, a los principios, a las normas del texto constitucional o seguimos pensando —

alguien me va a decir que es obvio— que en realidad están por encima del texto constitucional? Porque a mí la realidad argentina no me está demostrando otra cosa”, señaló.

“Vamos a recordar algunos de los fines que persiguieron los Constituyentes del 94 en la Reforma: fortalecer el federalismo, controlar el hiperpresidencialismo, asegurar una mayor participación ciudadana a través de instrumentos de democracia semidirecta, defender la independencia judicial. Pareciera que todos estos fines y los otros que no estoy mencionando, fueron dirigidos pensados para limitar, para controlar el poder, para tratar de asegurar la vigencia íntegra de la Constitución en el marco de resultados que mejoren y dignifiquen la calidad de vida a cada uno de los que integramos la sociedad y teniendo en cuenta los fines constitucionales plasmados en la Constitución histórica y reforzados permanentemente en el texto constitucional incluyendo, lógicamente, la Reforma del 94”.

“Vamos a ver rápidamente algunos de los casos de por qué hablo de mandatos incumplidos, pendientes, insuficientemente cumplidos, ignorados en algunos casos:

“Artículo 36: Es una garantía del sistema democrático republicano. La protección de la estructura constitucional del sistema de gobierno y de la forma de Estado, introduce claramente la ética en ese contexto. Fíjense qué curioso, es solo un ejemplo. Primero, la reglamentación y la Ley de Ética Pública desde mi mirada es insuficiente, es pobre, y no satisface el objetivo del 36. Es cierto que la convención sobre la corrupción está ratificada por ley pero no se le ha dado jerarquía constitucional; particularmente me molesta porque uno de los problemas centrales que tiene el desarrollo democrático republicano es tratar de terminar, reducir, controlar la corrupción como modo de ejercicio del poder.”

“Artículo 37 y 38: Democratización de los partidos políticos y la modificación al régimen electoral. Yo no he visto, no percibo la democratización de los partidos políticos. Perdónen, es mi mirada. Régimen electoral: ¿30 años pasaron? 30 años, muy bien. Estamos discutiendo ficha limpia... solo esto tiene que hacernos reflexionar; o sea no estoy hablando de declamaciones, estoy hablando de cosas concretas, persona condenada candidato o candidata a un cargo público; no teníamos boleta única hasta hace muy poco; seguimos discutiendo el alcance —al que le quepa el sayo que se lo ponga— de candidaturas testimoniales sin revisar si hay relación, si hay conforme con los principios y valores de la Constitución nacional en materia de representación. Es una estafa a cada uno de nosotros”, subrayó.

La doctora Cayuso continuó su análisis sobre los mecanismos de participación aunque destacó que fueron mal reglamentados. “Mecanismos de participación, sí están en la Constitución. La reglamentación que ha hecho el Congreso de esos dos mecanismos es de tal complejidad y perversidad que es imposible llevar a la práctica este mandato del Constituyente del 94. Podemos estar de acuerdo o no, pero el mandato hay que cumplirlo y cumplirlo de manera eficaz”, dijo.

Asimismo, en relación a los Decretos de Necesidad y Urgencia manifestó: “Acá soy crítica de la Reforma del 94, no porque los haya incorporado. Tengo que ser honesta en decir que la redacción es confusa, está dentro de las normas abiertas que ha dejado el Convencional del 94. ¿Por qué este mandato y algunos otros los tengo que analizar críticamente, porque se da la paradoja que para la operatividad en términos de control de esta norma, el Constituyente del 94 le ha dejado la facultad de decidir el cómo y cuándo al controlador, que es el Poder Legislativo ordinario.”

“Y, lamentablemente, la ley vigente que ha reglamentado el artículo 99 inciso 3ero, esto lo digo desde hace 18 años, lo bueno es que siempre digo lo mismo porque nadie se ocupa del tema. El punto es que es absolutamente inconstitucional pero han pasado varios gobiernos, a nadie le ha importado la derogación de esta ley, el dictado de una ley acorde más allá del defecto que puedo señalar en la normativa, que es lo que decía al principio, si tengo la voluntad política, la honestidad ética de saber qué era lo que perseguía lo que escribió el reformador del 94, debería anteponer esos fines, esos principios, piensen que está violando la ley vigente, la prohibición del artículo 82 de que haya esa acción ficta y alegremente lo viola porque facilita que una sola Cámara deje vigente el decreto. Bueno y además basta hacer trabajo de campo para ver lo que ha pasado en estos últimos 18 años respecto a los DNU”.

“Entonces estos ejemplos por lo menos a mí me sirven para estar permanentemente preguntándome qué estamos haciendo con la Constitución nacional y para sostener que la democracia formal no es suficiente; es una condición necesaria, pero no suficiente. Lo que necesitamos es una democracia y una república sustantiva. Acá hay mucha gente joven y todavía están a tiempo, a mí creo que ya se me acabó”.

“

***La democracia formal no es suficiente; es una condición necesaria, pero no suficiente. Lo que necesitamos es una democracia y una república sustantiva.***

Dra. Susana Cayuso

”



**Dra. María Cecilia Recalde**

Por su parte, la Dra. María Cecilia Recalde señaló que “los textos constitucionales están sobrevolados por ideas fuerza, por ideas madre, por paradigmas que tiñen a todo el resto del ordenamiento constitucional, le dan un significado, lo marcan desde un punto de vista muy especial”, dijo.

De inmediato, agregó: “Pensemos en el texto del 53, donde encontramos varias ideas madre pero si nos quedamos siguiéndolo un poco a Alberdi, es la cláusula del progreso. La causa de la prosperidad es netamente alberdiana —cláusula que no está en la Constitución de los Estados Unidos de América— tiñó fuertemente la Constitución del 53. A Alberdi lo desvelaba el

desierto argentino, la cantidad de leguas deshabitadas que había, él dijo `bueno hay que habitarlas`, ¿cómo las habito? y bueno, tengo que poder transitar el territorio argentino, cómo transito los ríos si no son navegables y entonces qué quedaba, los trenes; bueno, construyamos trenes. Quiénes construían trenes, los ingleses. Alberdi iba a decir, el progreso es una locomotora y quien lo conduce es un inglés entonces, hay que traer a los ingleses, bueno entonces yo tengo que propugnar la libertad de cultos porque si no, si yo voy por un estado católico apostólico romano cómo atraigo a los ingleses que son anglicanos.

“Entonces, fíjense cómo entonces la cláusula de libertad de progreso repercute en la libertad de cultos, repercute en el artículo que replica los derechos civiles para los extranjeros que habiten en el país. Esta cláusula de progreso, que fue el artículo 67 inciso 16 después de la numeración de la Reforma del 60, marcó el texto constitucional del 53/60 y marcó la práctica constitucional ex post; inmediatamente posterior a la reforma”, subrayó.

Luego, adentrándose en el análisis de la Reforma del '94, sostuvo:

“Casi un siglo y medio después, en la historia nacional, los Convencionales del 94, iniciaron un camino bastante similar; incorporaron lo que para mí debe ser leída como la norma madre, sobre todo ahora después de 30 años vista de la Reforma, que es la nueva cláusula del progreso o la cláusula del desarrollo humano, que está en el artículo 75 inciso 19. En el artículo 75 inciso 18 tenemos la vieja cláusula alberdiana, en el artículo 75 inciso 19, con toda lógica, tenemos el aggiornamento de esa cláusula que es la cláusula del desarrollo humano. [...] Y esa cláusula de desarrollo

humano que tiene que ser leído junto con el artículo 75 inciso 22 que le da jerarquía constitucional a los tratados sobre Derechos Humanos y el artículo 75 inciso 23 que apunta a la igualdad estructural tiene por objeto el mismo que tuvo la cláusula alberdiana: cambiar una realidad; ante una realidad escasa en desarrollo humano la cláusula del desarrollo humano tenía por finalidad intentar modificarla. Y estuvo llamada a ser, en palabras del hoy presidente de la Corte Suprema, el paradigma de los argentinos del Siglo XXI”.

“Ahora, este desarrollo humano del 75 inc. 19 es un concepto jurídico indeterminado, sí; ahora, qué tan indeterminado es este concepto jurídico. ¿Podemos decir que el desarrollo humano del 94 tiene un contenido técnico o lo quiso tener hace 30 años? Yo creo que sí. El autor principal de la norma o mejor dicho de las primeras doce palabras de ese inciso fue Antonio Cafiero; [...] Cafiero era católico, apostólico, romano; firme elector de la doctrina social de la iglesia y caló en él la idea, sobre todo, de Pablo VI en la Populorum Progressio cuando decía: “Tenemos que replantearnos el tema del desarrollo y dejar de pensar que el tema del desarrollo es un tema meramente económico y que el desarrollo en realidad tiene que estar a todos los hombres.” Doctrina social de la Iglesia. [...] Dijo Cafiero: “Nosotros queremos que esta Constitución considere una cláusula de progreso humano, que se haga eco de la teoría moderna del desarrollo, que no se basa exclusivamente en el crecimiento económico si no en el de las personas. Hemos presentado un proyecto que aspira a consagrar el sustento social del desarrollo, permitiendo que todos los argentinos puedan acceder a una vida justa, digna y libre desde que el bien de la persona es el fundamento, el objeto y el fin de la



El Dr. Giacomone con la titular de la ECAE, Dra. Cecilia Recalde.

organización social; no dudo señores convencionales que estamos en presencia del mejor legado constitucional para las generaciones futuras: el desarrollo humano, paradigma por excelencia de los tiempos por venir”.

“Así se incorporó el inciso 19 del Artículo 75 a la Constitución nacional. Esto no quiere decir que esta incorporación del 75 inciso 19 haya dado por tierra con el paradigma alberdiano del 53/60 sino que conviven ambos, fue actualizado; ahora, así como el progreso alberdiano nos hacía leer otras normas constitucionales de distinta manera, también el desarrollo humano debe hacernos leer normas del 94 de otra manera o a través de lentes particulares, especiales, y también derechos tradicionales.

“¿A qué voy con esto? Hoy se habló mucho de la igualdad; voy a hablar otra vez de la igualdad. La igualdad en el 53, artículo 16, la igualdad ante la ley, OK, ley formal, muy bien. ¿Alcanza con la igualdad formal ante la ley si yo tengo una desigualdad fáctica? No. Eso evoluciona, viene el tema de las categorías, tema de la no discriminación, de las categorías sospechosas, ¿alcanza con la no discriminación ante la ley más la no discriminación para la igualdad real? No. Si yo tengo esta realidad y yo hago esto, (N. de la R: baja una de las dos manos) yo discrimino. Entonces la no discriminación me sirve y me alcanza para que no pase esto (N. de la R: vuelve a imitar el movimiento anterior de manos) a mí no me alcanza con no discriminar porque la realidad (N. de la R: hace gestos con la mano de abajo) ya está discriminando. Porque ya tengo grupos estructuralmente establecidos históricamente, que están siendo discriminados, por pobreza, por género, por edad, por discapacidad. Entonces la igualdad estructural lo que me dice en el 75 inciso 23,

“

***Las normas están y son buenas, fueron escritas por hombres buenos, y por mujeres buenas, y con buenas intenciones, pero en algo estamos fallando, en algo estamos haciendo agua.***

Dra. Cecilia Recalde

”

lo que le dice al Congreso después de decirle en el 75 inciso 19 usted tiene que probarlo conducente al desarrollo humano entendido como lo dije antes, usted tiene que probarlo conducente a la igualdad estructural es decir, señor legislador, usted tiene que generar, crear políticas públicas que fabriquen igualdad, que construyan igualdad. No me alcanza con que no discrimine ya la realidad discrimina suficientemente. Usted tiene que fabricar, crear igualdad.”

Para finalizar su exposición, la Directora de la ECAE reflexionó acerca del cambio en el contenido del concepto de “libertad”.

“¿Es lo mismo libertad antes del 94 que después del 94? No, o sí pero es más lo mismo que con la igualdad. La libertad, ¿sigue siendo la libertad alberdiana? Sí, por supuesto. Pero es algo más, porque está el desarrollo humano, porque está el 75 inc. 22 y porque está el 75 inc. 23. [...] Para tener posibilidad de elección tengo que tener opciones y tengo que saber elegir. Tengo que estar capacitado para elegir, entonces hay toda una serie de cuestiones que vienen detrás de eso de la ampliación del set de oportunidades.

“Trabajo desde hace como cuarenta, treinta y pico de años en comedores escolares, en el gran Buenos Aires, asistiendo a chicos de muy escasos recursos, donde la idea no es darles de comer —que sí les damos—, pero la idea es que so pretexto de que vengan a comer les hacemos hacer la tarea. Una vez estaba en el comedor, les doy este ejemplo para tratar de explicar qué es la libertad hoy, estaba uno de los nenes Mateo, de seis años: “seño seño seño”, (estaba pelando un tomate porque él era alérgico a la cáscara), -Sí que querés Mateo, -“¿Cómo se escribe vender?” Con v corta Mateo, -¿cuál es la v corta?, esta Mateo (N. de la R: pone los dedos en v,) -“ah así, bueno, bueno.” Entonces le digo: ¿qué estás haciendo? La tarea, responde y digo ¿y qué es la tarea? “La seño nos preguntó qué queremos

ser cuando seamos grandes.. Bueno andá que ahora voy cuando termino con los tomates. Después voy, me siento y le digo ¿qué querés vender cuando seas grande? -¿Cómo sabés que quiero vender algo? Me preguntaste con qué “v” se escribía vender, Mateo. -“Ah, sí yo quiero como mi familia, quiero vender”. ¿Y qué querés vender? “Drogas y a mi prima”, me responde.

“Era lo que había hecho su abuelo, su padre, su madre, su tío, sus hermanos. A Mateo nunca se le cruzó por la cabeza decir que quería ser veterinario, o abogado o futbolista, le salió con total naturalidad “quiero vender drogas y a mi prima” porque es lo que vio hacer generación, tras generación, tras generación. Esto es falta de libertad, esto es hoy la no libertad constitucional; es no tener opciones.

“La historia termina muy mal, hace dos años a Mateo lo mataron, estaba en una esquina, vendiendo drogas y a la prima. Entonces yo creo que el diario mata a la Constitución.

“Entonces, no sé qué más decirles, porque las normas están y son buenas, fueron escritas por hombres buenos, como decían hoy, y por mujeres buenas, y con buenas intenciones, pero en algo estamos fallando, en algo estamos haciendo agua, y a mi me pasa un poco como a Susana y con esto termino, me siento como la cantante española Ana Belén, que tiene una canción muy linda, que se llama camisa blanca, que habla de la época de España con la ETA y todos los atentados y las muertes y describe cómo se siente totalmente atada de pies y manos y no puede hacer nada, y yo me siento igual, y ella dice: “En definitiva quisiera poner el hombro y pongo palabras que casi siempre acaban en nada cuando se enfrentan al ancho mar”.

Muchas gracias.

## **Un cierre de año con balance positivo y mayores desafíos para 2025**

Otros 365 días tachados en el calendario y con ellos la revisión del tiempo transcurrido. El fin de un nuevo año siempre es una oportunidad para repasar lo andado pero, en especial, en nuestro caso, para agradecer el apoyo recibido que nos alienta a mantener firme la misión de la EAAE: contribuir a la profesionalización de las estructuras, para hacer una Administración pública más eficiente y proactiva.

Cerramos 2024 con la certeza de que el compromiso y el espíritu de superación de numerosos empleados del Estado, que participaron con entusiasmo de las propuestas de actualización, fueron el motor que impulsó las acciones realizadas en los últimos 12 meses.

Destacamos de manera especial el trabajo articulado con otros organismos e instituciones académicas que nos permitió ofrecer respuestas más integrales y pertinentes a las necesidades de formación de los trabajadores estatales. Esta sinergia fortaleció cada una de las iniciativas desarrolladas y potenció el alcance de nuestras propuestas.

Los números de 2024 muestran que terminamos con un incremento de participantes en nuestros talleres; pero no nos quedamos con eso. Proyectamos el 2025 con una oferta más diversificada. Además, nos proponemos acercar nuevos disertantes que se sumarán a los que ya trabajan con la EAAE para ampliar las temáticas y las voces. Que nuevos desafíos nos encuentren en 2025. ¡Felicidades!



Iniciamos el calendario de actividades de 2024 con el Curso Básico de Procedimiento Administrativo, dirigido al personal de la Legislatura del Chubut y dictado por integrantes del área académica de la Escuela de Abogadas y Abogados del Estado.





Luego, en abril, estuvimos en Esquel donde ofrecimos el taller sobre Derecho Ambiental: Aspectos Ecológicos y Patrimonio Cultural, dictado por Pablo Gasippi y Adriana Villani, un tema trascendental para garantizar el bienestar de comunidades que dependen de los recursos ambientales para su desarrollo económico y social, como también para proteger el patrimonio natural y cultural de valor incalculable que posee nuestra provincia.



Colaboramos con la Oficina Anticorrupción en la realización de la 2da. Jornada Transparencia, Control y Modernización del Estado en donde la Dra. Susana Vega disertó sobre las contrataciones públicas y cómo deben hacerse para no caer en errores sino por el contrario que sean ágiles, transparentes y traccionen la dinámica de la gestión.





En septiembre recibimos a Ignacio Rigone quien brindó un taller sobre Régimen disciplinario en el empleo público; en tanto que Martín Cormick, a cargo de Juzgado N° 11 del fuero Contencioso Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, llegó a Trelew convocado por la EAAE para hablar sobre contrataciones públicas a integrantes del Poder Judicial del Chubut.



Junto con la Honorable Legislatura llevamos adelante las Jornadas sobre Derecho Constitucional (ver página 9), al haberse cumplido este año 30 años de la Reforma de la Constitución de la Nación y de la del Chubut, que permitió escuchar a profesionales de renombre sobre lo andado y lo aún pendiente tras ese punto de inflexión para el Derecho Constitucional del país.



Alejandro Nató, abogado y especialista en mediación y resolución de conflictos, fue el encargado de cerrar las actividades del año con la propuesta denominada Administración pública y ciudadanía: herramientas para la gestión de conflictos, que este año convocó a empleados del Estado provincial que en su dinámica cotidiana tienen trato con ciudadanos que demandan respuestas de diverso grado de complejidad.





En 2024 pusimos en marcha los seminarios permanentes que diseñamos sobre temas que son fundamentales dominar con precisión y conocimiento por quienes integran los equipos legales del Estado, como es el derecho procesal administrativo y los contratos administrativos.

Sobre el primer tema fue Javier Stampone quien estuvo a cargo del seminario y del segundo, Marcelo Jones. A diferencia de los talleres habituales, los seminarios se impartieron para cupos más reducidos de profesionales, a fin de permitir una dinámica de trabajo personalizada. Fueron cuatro encuentros de tres horas cada uno y se requirió entregar un trabajo final para obtener la certificación.



## PASTILLITAS DE LA EAAE

### Eslabones de una misma cadena

Para seguir fortaleciendo los lazos que nos permiten ampliar nuestra propuesta de actividades, firmamos un convenio de gran relevancia para nosotros con el Centro de Estudios Políticos y Sociales —creado por el Gobierno del Chubut al inicio de su gestión— y con la Honorable Legislatura Provincial.

Este acuerdo busca ampliar el público objetivo que establece la ley de creación de la Escuela de Abogadas y Abogados, para constituir un ámbito interinstitucional que resulte de mutuo beneficio, tendiente a lograr una capacitación sostenida y actualizada, a través de diversas acciones, tal como lo hicimos durante el transcurso del año que finaliza.



### Demandas particulares

A partir de una necesidad puntual que nos hicieron llegar desde la Unidad Ejecutora Provincial Portuaria y de la Secretaría de Pesca, diseñamos un cronograma de encuentros específicos que estuvieron a cargo de Natalia Obregón, Agustín Baroni y Fiorella Salvagnini, abogada del área de Dictámenes de Fiscalía de Estado, que se sumó para responder inquietudes sobre las contrataciones públicas.

Llegaron hasta la sede de la EAAE María Marta Abate, Gianella Di Bona, Gisela Lumbrena, Angélica Murúa, Aldana Martínez, Gisela Silva, Brisa Benítez y Anabel Moya, todas ellas integrantes del equipo de trabajo de los organismos mencionados.

Los referentes del área académica las recibieron y durante cuatro reuniones abordaron los principios generales del procedimiento administrativo y despejaron inquietudes que se producen en la dinámica de las reparticiones.



## Podio de kilómetros recorridos

No hay gratificación más grande que recibir el acompañamiento de parte de quienes integran el Estado provincial y son el centro de nuestras actividades. Por eso, cuando concurren y participan sentimos que todo esfuerzo que hagamos para organizarlo, bien vale la pena.

Más aún cuando para decir presente salen a la ruta y viajan varios kilómetros para llegar hasta Trelew o Rawson. Ese fue el caso de integrantes de la Secretaría de Salud.

Un gracias, entonces, a: Liria Loi y Esteban Toro, de la Asesoría Legal zona noroeste, Ana González Paris, asesora legal del Hospital Zonal de Esquel; Débora Castillo, de la secretaría privada de la Dirección del mismo nosocomio y María José Medina, Camila Romero y María Belén Galarraga del Hospital Zonal de Comodoro Rivadavia.

Algunos de ellos estuvieron en la capacitación de Ignacio Rigone y otros en el taller brindado por Alejandro Nató.

Nos entusiasma el acompañamiento que le dan a las capacitaciones y el genuino interés que demuestran por el aprendizaje continuo.



## Estudios de posgrado

La Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco anunció a fin de noviembre la apertura de inscripción para la Especialización y la Maestría en Derecho Administrativo, que iniciará su tercera edición en 2025.

Como en años anteriores, a partir de un convenio entre la casa de estudios y la EAAE, otorgaremos seis medias becas en total.



---

# #SOMOS EQUIPO

**¡Muchas gracias!, por habernos acompañado y comprometerse con el objetivo de mejorar las prácticas y procedimientos para construir entre todos un Estado más ágil y eficiente. Seguimos en 2025.**

Marta Vallejo, Eugenia Velázquez, Jorge Battistina, Débora Castillo, María Angélica Chaves, Anahí Córdoba, Valeria De Elía, Nidia Do Pazo, María Laura Do Pazo, Emilia Fernández, Rosana Fernández, Leonardo Flores, Ángeles Fritz, Johanna García, Catalina Greco Ríos, Marlene Guerrero, Stefanía Johnston, Emmanuel Macedo, María Eugenia Martínez, Romina Millanao, Claudia Monají, Agustín Mouabro, José María Osuna, Gonzalo Coen, Adolfo Conrad, Gustavo Falcón, Lionel García Moreno, Gisela Giordano, María Teresa Kobs, María Tatiana Montenegro, Mariela Nieto, María Cecilia Oca, Pablo Pérez Yllana, Marcos Sánchez, Luis Vivanco Saiegg, Magalí Yangüela, Eliana Arancibia, Tania Aravena, Stella Maris Ayunta, Viviana Barría, Jéssica Bellido, Axel Blanes, Sonia Cáceres, Juan Pedro Cardascia, Marisol Carmona, Leonardo Pérez Domínguez, Vanesa Pérez Luna, Alexis Quintana, Cecilia Ramírez, Liria Loi, Karina Morón, Gustavo Owen, Erika Oyarzo, Vanina Peralta, Gabriela Ríos, Camila Romero, Josefina Sinópoli, Esteban Toro, Miriam Tuffaro, Mauro Ramos, Mariano Razetto, Silvia Zamarreño, Santiago Aguilera, María Florencia Gordon, Gisela Jones, Juan Cimadevilla, Analía Acuña, Sonia Donati, Antonino Fedrizzi, Gastón Perry, Victoria Hiquis, Anabella Horodezki, Silvia Jaramillo, Viviana Karlen, Zulma Manllauix, Eliana Mansilla, Diego Moya, Soledad Onofre, María Paula Pérez, Silvia Prada, Patricia Ríos, Evelin Roberts, María Cristina Rottjer, Gonzalo Salto, Mónica Sanhueza, Mónica Sayago, Emma Vecchio, Julien Terabci, Gabriel Yapur, Fernanda Barboni, Alejandra Bombardieri, María Bettina Canteli, Roberto Conejeros, María Eugenia Díaz, Juan Carlos Figueredo, Pablo Mac Donald, Raymunda Medina, María Isabel Melinguer, Zulma Mendieta, Paula Mongolini, Marcela Olivo, Mónica Palleres, María Fernanda Pereda, Perla Pezzali, Lautaro Prieto, Eduardo Restuccia, Valeria Romero, Lorena Vargas, Marisa Venosa, Gisela Silva, Anabel Moya, Fernanda Abrigo, Antonio Accomazzo, Magdalena Almada, Yésica Andrade, Ana Laura Antonena, María Florencia Apaza, Anabel Artero, Fernando Ataide, Lucas Basilio, Lourdes Schlemminger, Banesco Barroso, Yolanda Bobadilla, Gisselle Cabrera, Irma Cáceres, Paula Cáffaro, Marcelo Cagnola, Erica Caminoa, Pamela Canuyan, Delia Casanova, Cristian Castillo, Juan Catalán, Eduardo Chancalay, Fernanda Conrad, Daniel Cortéz Riquelme, Lucía Daddona, Ray Di Paolo, Víctor Evans, Cristian Fraysse, Amalia García, Carina García, Facundo García Palumbo, Sara González, Fernando Hernández, Jacqueline Ingram, Pablo Ingravallo, Adrián Inthamussu, Leticia Jara, Javier Jofré, Maia Jones, Andrea Kerk, María de los Ángeles Lejidos, Tamara Lenhart, Patricia Leske, Viviana Machado, Patricia Mansilla, Jorge Martínez, Mariano Martínez, Pamela Matamala, Carla Mattuz, Alejandra Millanao, Paula Mingo, Adriana Molina, Lorena Morán, Miriam Neira, Jorge Ortega, Ángel Páez, Karen Páez, Rosa Payalef, Susana Peña, Gladis Poblete, Lorena Pozzi, Florencia Quaglia, Fernando Quiñonez, Pablo Ramírez, Corina Rivas, Graciela Roberts, Patricia Roberts, Yamila Robledo, Alejandra Rosas, Yonatan Ruiz, Manuel Salone, Romina Salone, Juan Samso, Cecilia San Luis, María Laura Serra, Loreley Simpson, Alfredo Singler, Gabriela Soria, Maira Videla, Margarita Vilan, Carla Villegas, Jonathan Vulcano, Daiana Williams, Claudia Yanquetrué, Aldana Martínez, Gisela Lumbreras, María Isabel Aguilera, Luciana Alberti Roca, Evelyn Almonacid, Florencia Arévalo, Facundo Arza, Jazmín Casado, Flavia Cerón, Rodolfo Costilla, Miriam Díaz Naumovich, Sofía Leonardi, Carlos Lincheo, Luciano Minatta, Yesica Zamora Herrera, Mercedes Azcúa, Esteban Alfaro, Ana Laura Arrechea, Juan Carlos Bazán, Nerina Bejar, Mariana Castillo, Luisina Chasco, Nora Díaz, Silvana Díaz, César Frigerio, Mariela García, Arnaldo Leal, Gabriela López, Viviana Rowlands, María Laura Sais, Marisa Venosa, Jorge Andrada, Daniela Bastida, Karina Castillo, Agostina Centofante, María Belén Galarraga, Javier González Dávila, Ana González Paris, Laura Ibarra...

---

## NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS



### Derecho público y decretos de necesidad y urgencia. A propósito del decreto de necesidad y urgencia 70/2023

**Autor:** J. C. Cassagne, P. Aberastury | Editorial: Rubinzal - Culzoni | 2024

- Los DNU en el derecho argentino
- Emergencia pública y estado de necesidad
- El control de los decretos de necesidad y urgencia.



### La finalidad en los actos estatales

**Autor:** Gustavo Silva Tamayo | Editorial: Marcial Pon | 2024

- El Estado de derecho como institución sistémica
- Las funciones estatales
- El interés público general – El problema de su delimitación conceptual.



### Nuevas tendencias en derecho administrativo

**Autor:** Pablo Gallegos F. (Director), P. Carducci - A. Stringhini (Coordinación)  
Editorial: Jusbaire | 2024

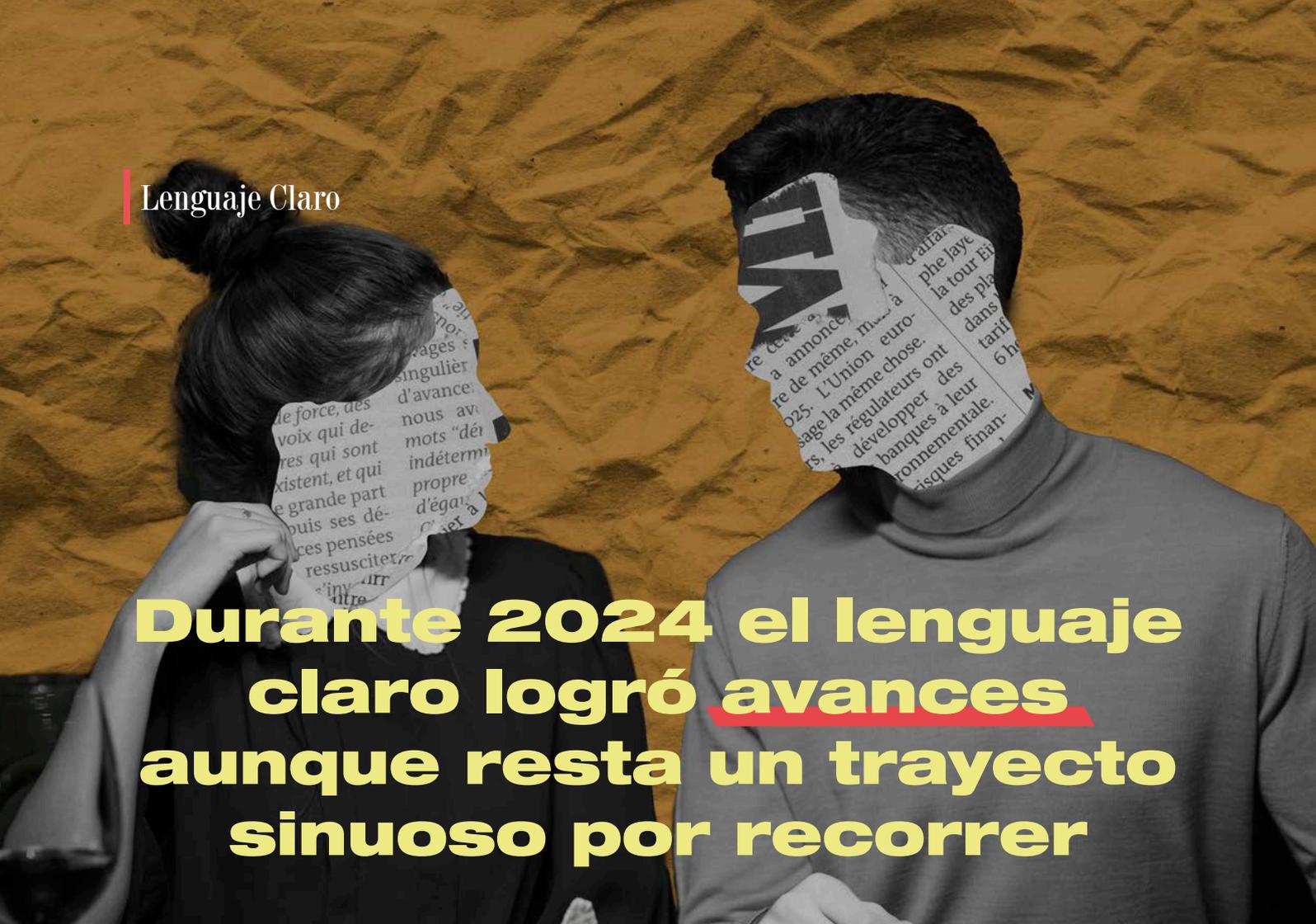
- El Derecho Administrativo en la era web3. Usos estatales para la tecnología blockchain
- Inteligencia artificial en el Estado
- Acto administrativo automatizado.



### El estado responsable

**Autor:** Ana Salvatelli | Editorial: Astrea | 2024

- Actuación legítima e ilegítima
- Omisión
- Reparación
- Actividad jurisdiccional
- Armas reglamentarias. Concesionarios. Género. Cárceles. Pandemia.



# Durante 2024 el lenguaje claro logró avances aunque resta un trayecto sinuoso por recorrer

Con diferente intensidad, los tres poderes del Estado llevaron adelante prácticas para clarificar sus comunicaciones.

Sin duda, el ámbito judicial fue el que con más tesón promovió modificaciones, aunque todavía son mayoría los escritos encriptados. En ese sentido, la mirada está sobre el rol central de las facultades de Derecho para promover un cambio que ya no puede discutirse, aunque los detractores no bajen las armas (o las palabras inentendibles).

**D**urante 2024 el lenguaje claro consiguió en la Argentina dar pasos importantes para lograr mayor presencia en la agenda pública; sin embargo, queda un muy largo camino por recorrer para que llegue a ser una práctica consolidada. De los tres poderes del Estado el Judicial es, sin duda, el que más acciones concretó para modernizarse y dejar atrás su léxico barroco y de sintaxis enredada. Vale el esfuerzo y aún falta un buen trecho.

En el Poder Ejecutivo nacional, en particular desde la Secretaría Legal y Técnica, a cargo de Javier Herrera Bravo, se avanza con capacitaciones internas de sensibilización con miras a extender acciones en otras dependencias. “Como funcionario, tengo que tratar de concientizar y tener en claro quién es el destinatario cuando nos comunicamos desde el Estado. En la Secretaría estamos en un proceso de adaptación de nuestras normas de lenguaje”, explicó en un encuentro organizado en octubre último en el Congreso de la Nación. Más allá del rol que ocupa, como profesor universitario Herrera Bravo apuntaló siempre la idea de clarificar el lenguaje de las sentencias.

Por su parte, el Poder Legislativo, que supo ser un robusto eslabón de la cadena por la importancia de contar con leyes que se comprendan, recién hacia fin de año esbozó las primeras acciones con un encuentro que fue más que nada una puesta a punto de la situación en el Parlamento con lo cual, por ahora, el tema en ese ámbito fundamental para la democracia, está en compás de espera.

A la par de las decisiones del Estado, distintas instituciones académicas multiplicaron este año su oferta con talleres y seminarios sobre lenguaje claro y fueron el fertilizante para mantener en la superficie la discusión sobre la necesidad de aplicarlo en todos los ámbitos. Igual rol cumplieron los académicos y expertos, que levantaron las banderas, con sólidos argumentos, en defensa del derecho a comprender de las personas.

“

***Los estudiantes imitan el lenguaje que leen bajo la falsa creencia de que utilizar términos complejos los vuelve más serios, sin analizar la barrera que supone eso para muchas personas.***

Emilia Ghelfi

”

En septiembre último, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dio una señal que genera expectativa: emitió la resolución 2171/2024 para aprobar el documento “Sugerencias para la elaboración de los lineamientos generales de sentencias claras” que de instrumentarse permitirá desandar el camino del lenguaje oscuro característico en ámbitos jurídicos.

No se trató de una decisión aislada. En octubre de 2023 el tribunal había dado una primera señal sobre la necesidad de respetar el derecho ciudadano a comprender. Al aprobar la resolución 2640/2023 —con una disidencia parcial, del ministro Ricardo Lorenzetti— resaltó la importancia de desarrollar prácticas y herramientas que facilitaran el entendimiento de las decisiones a las partes y su asistencia letrada, como también a la judicatura, la comunidad académica, la prensa y la sociedad en su conjunto.

Ahora, con la novedad de las sugerencias reunidas en 65 páginas, la Corte muestra cómo los escritos jurídicos pueden redactarse con lenguaje sencillo, directo, conciso y concreto sin perder de vista el amplio horizonte de receptores del mensaje.

“Esta variedad de destinatarios, desparejos en cuanto a los conocimientos estrictamente jurídicos, conocida como el dilema del destinatario múltiple, incrementa el esfuerzo necesario que se requiere para alcanzar, en la medida de lo posible, un lenguaje normalizado y simple”, dice el documento.

No está claro todavía el impacto que tendrán esas líneas y si caerán en terreno fértil. Por el momento, se cuentan con los dedos de las manos las experiencias conocidas de juzgados que aplican a diario el lenguaje claro. El juez de Cámara Guillermo González Zurro es, por lejos, desde hace varios años, uno de los referentes indiscutidos en la aplicación de lenguaje transparente en las sentencias.

Otro caso es el de María Lorena Tula del Moral, titular del Juzgado Penal, Contravencional y de Faltas N° 13 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que cuenta desde 2015 con un manual de lenguaje claro y estilo —redactado de la mano de especialistas— además de ser ejemplo en el uso de una política de datos abiertos y difusión a través de redes sociales, con la mirada puesta en el ciudadano de a pie.

“Nuestra primera medida fue capacitarnos. En ese momento entendimos que nuestra falla podría estar vinculada con errores de redacción, pero también nos dimos cuenta de lo aferrados que estábamos a la forma habitual de expresarnos. Internamente nos rehusábamos a modificarla. Los integrantes más jóvenes del equipo fueron quienes nos interpellaron con mayor convicción y nos despabilaron sobre la inutilidad de muchas expresiones que teníamos muy incorporadas”, reconocen desde el juzgado.

Y ahí está, entienden los académicos, la punta del ovillo: en las nuevas generaciones de profesionales del Derecho y en los jóvenes estudiantes que vivencian en el lenguaje habitual de resoluciones, dictámenes o cualquier escrito jurídico, un frontón contra el que choca la ciudadanía.

## Trabajo sistémico

Claudia Poblete, magíster en lingüística aplicada y docente de la Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, entiende que los proyectos aislados y de corto plazo no germinan. Y habla de ir a la raíz.

“La experiencia muestra que no se consiguen cambios sobre la base de iniciativas puntuales [...] es preciso un trabajo sistémico que incluya tanto a los actuales como a los futuros profesionales. En esta línea, los aportes que se hagan desde el ámbito académico son imprescindibles”, sostiene en el *paper* “Una mirada al uso del lenguaje claro en el ámbito judicial latinoamericano”, de lectura obligada para los interesados en la materia.

Para Emilia Ghelfi, profesora y licenciada en Letras y desde hace más de una década integrante del equipo docente de la Universidad Torcuato Di Tella, donde es titular de la cátedra de Lógica y Redacción en la Facultad de Derecho, el lenguaje claro aún no es visible en las casas de estudios.

Coincide con Poblete en el rol clave que podrían jugar las facultades aunque entiende que es más factible que dicten talleres y capacitaciones, que avancen con cambios en la currícula de grado, algo que demandaría más tiempo.

“El espacio que dicto no apunta al lenguaje claro, la impronta en ese aspecto se la doy yo, por decisión personal. Puede pasar que si un profesor no comparte la mirada del lenguaje claro, o no lo conoce, lo pasará por alto porque el espacio, en su diseño curricular, no lo contempla. En las facultades de Derecho no hay una materia específica y en muchos casos, ni siquiera tienen los estudiantes materias relacionadas con la redacción”, dijo en diálogo con **Isegoría**.

Por eso, entiende que es fundamental brindar herramientas a las nuevas generaciones para que adquieran habilidades en la escritura. “Lo que pasa con los estudiantes de Derecho es que empiezan tan rápidamente a leer lecturas jurídicas como fallos, códigos y leyes que muchas veces, en el afán de parecer más profesionales, empiezan a suplir ciertas fallas —al no estar tan duchos en las cuestiones legales— incorporando ese lenguaje que se busca erradicar. Entonces, cuando escriben, lo hacen en lenguaje oscuro porque lo identifican como el habitual”, reconoció Ghelfi.



“

***La experiencia muestra que [...] es preciso un trabajo sistémico que incluya tanto a los actuales como a los futuros profesionales.***

Claudia Poblete

”

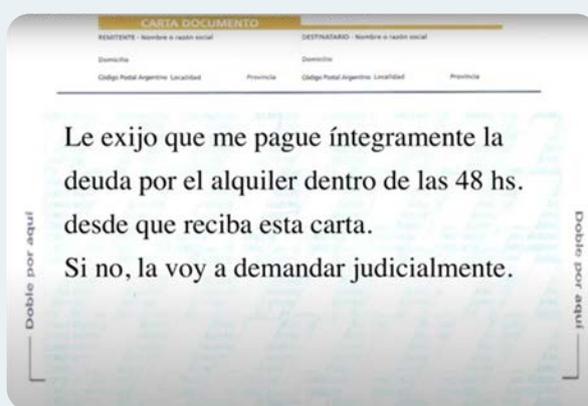
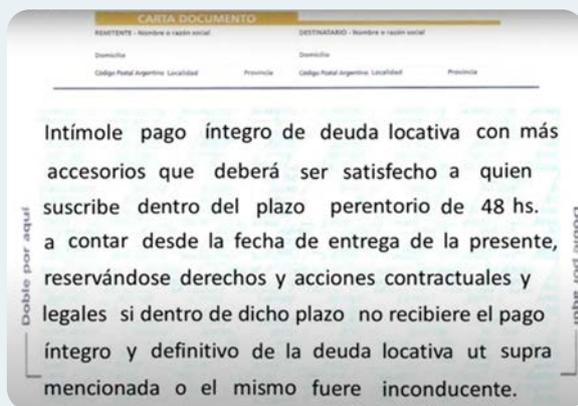
## Cambio de paradigma

Uno de los problemas que tiene el lenguaje jurídico es el dilema del doble destinatario, explica la profesional, término acuñado por John Gibbons en su obra *Forensic linguistics: an introduction to language in the justice system*. En ese libro, publicado en 2003, el autor puso de manifiesto que el enfoque de las dos audiencias, de especialistas y de no especialistas, cada una en extremos opuestos, comenzó a cambiar con la aparición del movimiento mundial de lenguaje claro, que coloca en el centro, como destinatario, a la ciudadanía en general de la mano del derecho humano de entender.

Entre los mitos a los que se aferran los detractores del lenguaje claro se escucha que simplifica temas complejos y profundos, que es informal o que atenta contra la especificidad del lenguaje jurídico y que por eso no es preciso. En definitiva, que vulgariza el lenguaje cuando en realidad, explican los académicos, comunicar de manera comprensible no conlleva menos rigurosidad, sino, por el contrario, demanda mayor dedicación y cuidado tanto en la escritura como en la oralidad.

“Los estudiantes imitan el lenguaje que leen bajo la falsa creencia de que utilizar términos complejos los vuelve más serios, sin analizar la barrera que supone eso para muchas personas. Por eso, es necesario que los profesores de Derecho incentiven y concienticen”, subrayó Ghelfi, que colabora, además, con el Observatorio de Lenguaje Claro de la Facultad de Derecho de la UBA.

Martín Böhmer, máster y doctor en Derecho de la Universidad de Yale, con vasta experiencia académica, está convencido de que “el lenguaje claro es parte de los principios básicos de una estrategia para recuperar la confianza de la sociedad en el sistema jurídico. Dada la situación general de desconfianza en las instituciones de la democracia, el len-



**Claro como el agua.** Este es un ejemplo brindado por Martín Böhmer, doctor en Derecho, en una charla TEDx, en 2020 que aún es material para analizar en los cursos de actualización sobre lenguaje claro. En la charla, el profesional muestra con un telegrama escrito de forma poco transparente, la incertidumbre, temores y complicaciones que genera en una persona recibir mensajes como el que aparece a la izquierda y cómo el mismo mensaje, si pusiera en el centro de la comunicación al destinatario, podría tener un impacto más concreto si se contemplaran las dificultades que acarrea el lenguaje jurídico tradicional.

“La carta no se entiende, pero manda dos mensajes. El primero, `puse un abogado`; el conflicto escaló y ahora no lo podemos resolver charlando. El segundo es más oscuro, le dice `usted está fuera del lenguaje de la ley; el lenguaje les pertenece a los abogados y abogadas, a los jueces y a las juezas, pero no a usted`”, dice Böhmer.

Su charla TEDx se encuentra en YouTube bajo el título: Ese oscuro lenguaje del Derecho.

guaje claro está llamado a ocupar un lugar muy importante en ese esfuerzo”, consideró.

El uso del lenguaje claro es, bajo su mirada, una práctica vinculada con la ética profesional. Y sostuvo que resulta indispensable que los jóvenes en formación cuenten con buenos ejemplos que los ayuden a construir cultura jurídica en esa materia.

“En una práctica habitual con estudiantes pedí que expusieran un caso; comenzaron a hablar y en no más de cinco minutos ya empleaban lenguaje jurídico de una manera espantosa, con terminología como el expediente de marras. ¿El expediente de marras!?, ¿dónde aprendieron eso?, quise saber. Y esos son los ejemplos que escuchan, que leen y es lo que necesitamos modificar”, opinó.

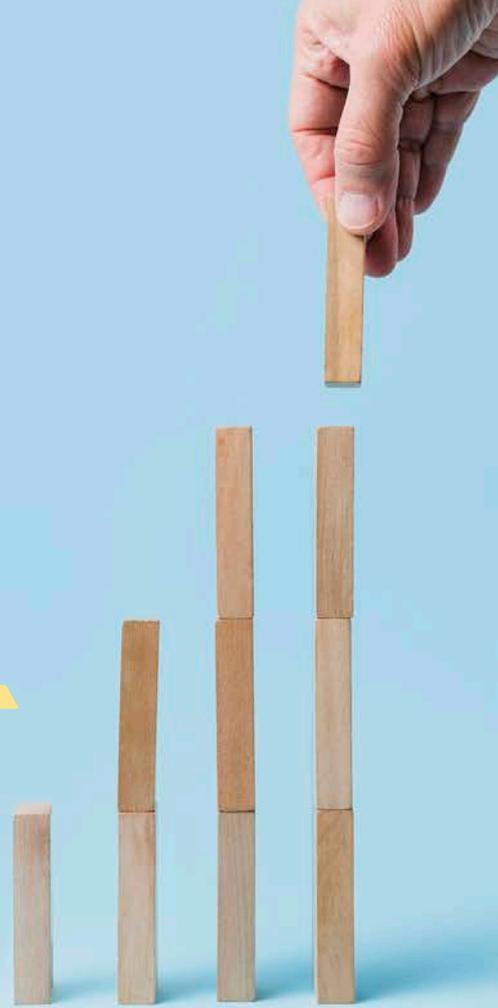
Böhmer, que se desempeña como profesor en las universidades Di Tella y de Palermo, destacó que la Corte haya sido aceptada por la Real Academia Española para ingresar a la Red Panhispánica de Lenguaje Claro y tildó como importante la aprobación de las sugerencias para redactar sentencias.

“Ojalá la decisión de la Corte Suprema sea entendida como una señal contundente de que se puede usar lenguaje claro en el derecho. Es usual que los secretarios, muchas veces profesionales jóvenes, hagan escritos en lenguaje claro y luego el juez les diga `no, no, hacéme lo más jurídico` porque todavía les cuesta, no quieren, lo rechazan. Tal vez ahora, conociendo que la Corte sugiere el uso del lenguaje claro, acepten”, se esperanzó.



En ese sentido, dijo que tanto la visibilización cada vez mayor del movimiento de lenguaje claro como que la Academia de la Lengua haya dado su apoyo ayudan a “que las excusas vayan cayendo; llega gente nueva al derecho y la situación comienza a mejorar. Pero cuidado, es un arma de doble filo; si lo convertimos en cualquier cosa, van a tener razón los que estaban en contra”, advirtió.

# **Desequilibrio fiscal vertical: una barrera para el desarrollo local**



La descentralización política hacia los gobiernos locales no asegura la autonomía local, sino que debe ser acompañada con procesos de descentralización fiscal. La dependencia de los municipios de las transferencias provinciales y nacionales para solventar sus gastos, los vuelve rehenes de decisiones discrecionales.

Por *Franco M. Ballejos*

**E**n la configuración de nuestra República nos encontramos con la conocida división de poderes horizontal, pero también, al ser un Estado federal, además nos encontramos con la división vertical del poder, es decir, los niveles gubernamentales: Nación, provincias y municipios. En este breve escrito repasaremos algunos conceptos relacionados al federalismo, pero desde la perspectiva de los gobiernos locales.

El federalismo es un tema que nuevamente se pone en discusión por la coyuntura federal; donde se discute el rol del Estado nacional, de las provincias, la coparticipación, entre otros. Sin embargo, los gobiernos locales siguen quedando relegados en la escena, siendo que estos son el primer mostrador del Estado a donde los ciudadanos recurren.

Son los gobiernos locales quienes tienen que atender las necesidades y preferencias cambiantes de la ciudadanía, como consecuencia de su condición de gobiernos de proximidad (i Martí, 2020). Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2019) indica que para “reducir los desequilibrios territoriales, es necesario revisar los sistemas de transferencia para fortalecer los procesos de descentralización”. Además, añaden que más allá de que los presupuestos de los gobiernos locales hayan aumentado, los desequilibrios verticales se han agudizado lo que en consecuencia provoca que los gobiernos locales sean cada vez más dependientes de las transferencias de los gobiernos superiores, debilitando su autonomía y capacidad de planificar el desarrollo local.

En relación con la autonomía municipal (o local), para definir correctamente el concepto, se podría decir a grandes rasgos que es la capacidad de autogobierno. Empero, como indica i Martí (2020, p. 1), la descentralización política hacia los gobiernos locales no asegura la autonomía local, sino que debe ser acompañada con procesos de descentralización fiscal. Esto se debe a que “el nivel de descentralización de las competencias y los medios financieros es un factor

importante que contribuye a configurar la naturaleza de los sistemas de ordenación territorial”. (Cotella)

Tomando lo mencionado anteriormente se puede concluir que los desequilibrios fiscales verticales, o como se mencionará más adelante, la falta de recursos de los gobiernos locales, atenta contra su autonomía y por consiguiente el fortalecimiento del federalismo.

### Gobiernos locales ¿autárquicos o autónomos?

Hasta 1994 fue materia de interpretación y discusión entre los constitucionalistas si la Constitución nacional establecía que los municipios eran autárquicos o autónomos. La autarquía significa que un ente u organismo tiene la capacidad de administrarse a sí mismo, de acuerdo con una norma que le es impuesta. La autonomía es no solo tener la capacidad de administrarse a sí mismo, sino que es, además, tener el derecho de dictar las propias normas por las que ese ente u organismo ha de regirse, así como también el derecho de gobernarse por autoridades elegidas democráticamente. (López Accotto, 2014)

En marzo de 1989, la Corte Suprema de Justicia de la Nación interpretó que los municipios eran constitucionalmente autónomos. Fundó tal criterio en ocho razones:

1. El origen constitucional de los municipios.
2. La existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna, ausente en entidades autárquicas.
3. La imposibilidad de la supresión de los municipios.
4. El carácter de la legislación local de las ordenanzas municipales, frente al de resoluciones administrativas de las normas emanadas de entidades autárquicas.
5. El carácter de personas jurídicas de derecho público y de carácter necesario de los municipios establecido por el artículo 33 del Código Civil, frente al carácter contingente de las entidades autárquicas.
6. El alcance de las resoluciones municipales, que comprende a todos los habitantes de su circunscripción.
7. La posibilidad de creación de entidades autárquicas en los municipios.
8. La elección popular de sus autoridades.

Por otro lado, con la reforma de la Constitución nacional en 1994, se dicta el artículo 123 que consagra explícitamente la autonomía municipal cuando indica: “Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

Finalmente, cabe mencionar que existen tres tipos de normas que juegan un rol determinante en lo que concierne a la conformación de los recursos correspondientes a los gobiernos locales, y por consiguiente a su autonomía (López Accotto, 2014): aquello que prescribe cada carta magna pro-

“

***Se puede concluir que los desequilibrios fiscales verticales, o la falta de recursos de los gobiernos locales, atenta contra su autonomía y por consiguiente el fortalecimiento del federalismo.***

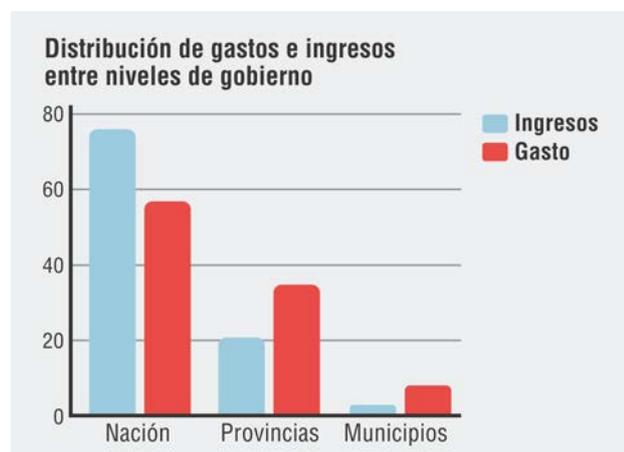
”

vincial; cuestiones de índole fiscal de la Ley Orgánica Municipal (LOM) o su equivalente en cada provincia; regímenes de coparticipación provincial que reparten entre los municipios tanto una porción de la Coparticipación Federal de Impuestos (CFI), que el gobierno nacional transfiere al conjunto de las 24 jurisdicciones, como así también parte de lo producido por diversas fuentes de recursos propios provinciales.

### ¿Federalismo fiscal?

El federalismo fiscal es la rama de las finanzas públicas que se ocupa de cómo hay que distribuir (análisis normativo) y cómo se distribuyen (análisis positivo) las responsabilidades de gasto y las facultades impositivas entre distintos niveles de gobierno. El tema tiene importancia económica, pues los arreglos que existen pueden afectar la eficiencia con la cual la gestión estatal es realizada; pero también tiene trascendencia política, pues los arreglos particulares pueden implicar altos grados de concentración del poder en el gobierno central o, en la alternativa opuesta, comunidades locales con elevados grados de autonomía y participación política. (Teijeiro, 2009)

En cuanto a los municipios argentinos históricamente poseen mayores gastos que recaudación propia, lo que indica la insostenibilidad de estos para mantenerse con recursos propios, como se puede visualizar en el siguiente gráfico.



Es clara la asimetría entre los municipios e incluso las provincias en comparación al Estado nacional, lo que hace poner en duda la verdadera autonomía con la que cuentan los gobiernos locales, además del federalismo disminuido que se ve reflejado. Horacio Corti (2011) en “*Derecho Constitucional Presupuestario*”, indica que “los recursos que se les debe asignar y/o reconocer a cada órgano institucional del Estado debe ser suficiente para respaldar los gastos que le demande su actividad, fijada por el propio orden jurídico”, de lo contrario nos encontraríamos con un desequilibrio fiscal vertical, como el indicado, que puede derivar y/o profundizar los desequilibrios territoriales.

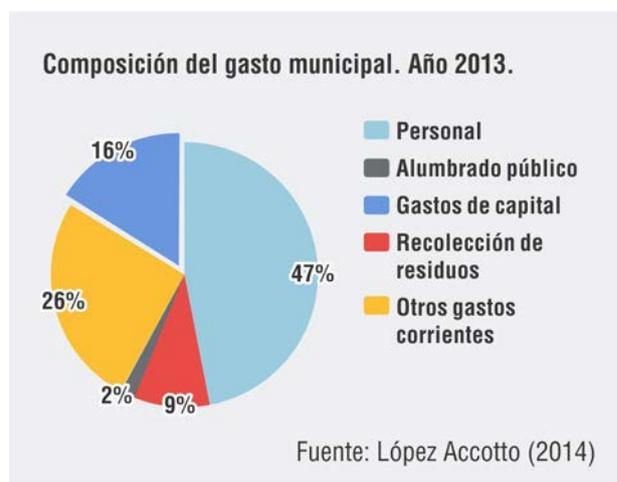
Continuando con lo dicho por Corti, es importante mencionar que, en los estados federales, la real efectividad de los derechos siempre dependerá de los recursos con los que cuenta

cada nivel de gobierno. Empero, con lo mencionado anteriormente, nos encontramos claramente con el concepto de la “lotería del código postal”, donde el lugar de nacimiento de los ciudadanos determina el nivel de acceso a los derechos más básicos como educación, salud, alimentación, entre otros. Es decir, un ciudadano nacido en Tolhuin, no tendrá la misma oportunidad de acceso a derechos que un ciudadano nacido en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La falta de un piso mínimo de garantías y derechos de todos los ciudadanos argentinos indistintamente de donde nazcan lleva a pensar más en un estado desigual, que en un estado federal.

Continuando con las finanzas locales, cuando se profundiza en el origen de los recursos con que cuentan los gobiernos locales, nos encontramos con que los recursos genuinamente propios alcanzan solamente el 40% en promedio nacional; lo que implica una fuerte dependencia de las transferencias de los niveles superiores de gobierno.



Asimismo, cuando se indaga en la composición del gasto municipal se puede encontrar que alrededor de la mitad de este se destina a personal, es decir, al pago de sueldo de empleados de los gobiernos locales y el restante en cubrir los servicios básicos de recolección de residuos, alumbrado, entre otros.



## Conclusiones

La baja autonomía local, sobre todo en la dimensión de autonomía fiscal, impide que el municipio tenga la capacidad de planificar planes de urbanización e integración territorial, y de poder desarrollar infraestructura básica. De igual manera, la autonomía funcional integrada con la inclusión ciudadana da cuenta del desgaste de los municipios de “dejar de intentarlo” o de no generar expectativas políticas de políticas públicas que posteriormente no van a poder afrontar, generando más malestar en los barrios, que el que tenían por el problema existente.

Siguiendo con la cuestión fiscal, la dependencia de los municipios de las transferencias provinciales y nacionales para solventar sus gastos, potenciado con el alto porcentaje de gastos en sueldos municipales, explica la anemia estatal que sufren los gobiernos locales, que son en buena medida rehenes de las transferencias discrecionales que puedan recibir para mejorar sus territorios.

Los gobiernos locales cada vez atienden más demandas sociales, y son el primer nivel de gobierno que tienen los ciudadanos. Son los gobiernos que estructuran y condicionan el día

a día de sus habitantes: salud, educación, transporte, recolección de basura, agua, cloacas, asistencia social, entre otras.

Lo mencionado demuestra que existe una clara descentralización de competencias en los municipios que cada vez deben atender más cantidad de necesidades (y más complejas), pero esto no se ve reflejado presupuestariamente. La autonomía local, cabe aclarar, no significa únicamente una transferencia de fondos, sino voluntad política para diseñar, implementar y medir políticas públicas que respondan a las necesidades de los ciudadanos y los mecanismos legales que protejan el accionar de los municipios de los demás niveles de gobierno.

Como indica López Accotto (2014), debe ser decisiva la capacidad de los gobiernos locales de captar de manera creciente recursos propios y aplicarlos eficientemente, para generar políticas públicas de calidad que fomenten el desarrollo local; consolidando las autonomías municipales, desarrollando el federalismo económico y político en todo el país.

---

## Referencias bibliográficas

CGLU. (2019). *La localización de las agendas mundiales. Cómo la acción local transforma las ciudades y territorios*. Resumen Ejecutivo. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.

Cotella, G. (2006). *Economic growth and territorial cohesion in CEECs: what changes for local development?* Geografický casopis, 58(4), 259-277.

Cravacuore, D. A. (2019). *Medición de la Autonomía Municipal en las Provincias Argentinas*. Revista Argentina de derecho municipal, (4).

López Accotto, A. (2014). *La Estructura de la Recaudación Municipal en la Argentina: Alcances, Limitaciones y Desafíos*. Universidad Nacional de General Sarmiento.

i Martí, J. B. (2020). *El gobierno local: descentralización y autonomía* (1st ed.). Universitat Oberta de Catalunya.

Teijeiro, M. (2009, Diciembre 2). *El federalismo fiscal* [en sesión privada del Instituto de Ética y Política Económica].

Zoido Naranjo, F., & Caballero Sánchez, J. V. (2001). *Desarrollo y cohesión territorial en Andalucía. Metodología para una medición periódica de los desequilibrios territoriales intrarregionales*. Revista Ería, 54 (55), 53-76.

## SEÑAS PARTICULARES



**Franco Ballejos es director general de Participación Ciudadana y Cambio Cultural en la Secretaría General de Gobierno y vicepresidente del Centro de Estudios Políticos y Sociales del Gobierno del Chubut.**

Su experiencia en el sector público incluye roles en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación como técnico en el otorgamiento de subsidios para el fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil. Se desempeñó en las áreas de legales y rendición de cuentas de dicho Ministerio. Fue asesor legislativo en dos oportunidades en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y asesor en el Senado de la Provincia de Buenos Aires.





**1866 · *Escena de la carrera de obstáculos - El jinete caído***

**Galería Nacional de Arte - Washington - EE.UU**

Hilaire-Germain-Edgar de Gas, más conocido como Edgar Degas, nació en París el 19 de julio de 1834. Aunque muy joven comenzó sus estudios en la Escuela de Bellas Artes de esa ciudad, al poco tiempo viajó a Italia, donde vivió por los siguientes tres años.

En general, toda su obra se centra en el estudio del cuerpo humano. Sin embargo, podemos distinguir una primera etapa –influenciada por el estudio de los grandes maestros– donde los temas recurrentes de sus obras son los retratos, principalmente de su familia y allegados.

Más tarde, a partir de la década del 60 comenzó a inspirarse en escenas de la vida moderna, demostrando gran interés en las carreras de caballos.

# Evolución, aplicación y alcance de la figura de extinción de dominio



Por Lucas Agustín Papini\*

## I. Introducción

En las últimas décadas la necesidad de combatir diversos fenómenos criminales como son el crimen organizado, la corrupción pública, la trata de personas y el narcotráfico, entre otros, ha ocupado un lugar central en la agenda social y de política criminal tanto a escala global como a nivel local, en nuestro país.

Con la finalidad de dar una solución práctica y real a estas problemáticas diversas naciones han incorporado la figura jurídica de la extinción de dominio como un instituto adecuado para la recuperación estatal de aquellos bienes producto de los diversos hechos delictivos.

Si bien la extinción de dominio es una herramienta que en nuestro sistema normativo aparenta ser novedosa, cuenta con una larga historia de aplicación y evolución dentro del derecho internacional.

Esta acción surgió en el derecho anglosajón y se extendió hacia muchos sistemas del *common law* como Estados Unidos, Irlanda, el Reino Unido, algunos estados australianos y otros canadienses. En América también hizo mella; Colombia fue precursor y le siguieron México, Perú, Costa Rica, Honduras, Guatemala, Ecuador y Argentina, por citar algunos.

En lo que respecta al ordenamiento jurídico argentino se considera que la incorporación de este instituto puede marcar un hito importante a fin de extinguir la titularidad del dominio que una persona tenga sobre determinados bienes, si se demuestra que son producto o están vinculados con el desarrollo de actividades ilícitas, que se encuentran enumeradas de manera taxativa en la norma que regula la acción de extinción de dominio.

El presente trabajo doctrinario pretende desandar el camino del instituto de extinción de dominio y resolver algunos interrogantes que trae aparejado esta acción, entre ellos: ¿Qué diferencia existe entre la acción de dominio y el decomiso penal? ¿Qué relación guarda el instituto con el derecho de propiedad consagrado en nuestra Constitución nacional? ¿Quién es competente para entender en dicha acción? o ¿Qué dice el derecho internacional y las convenciones internacionales al respecto?

## II. La extinción de dominio: naturaleza jurídica, alcance y características

El impacto económico, político y social que se suscita a causa de la corrupción, el narcotráfico, la trata de personas, entre otros, representa a nivel mundial para los estados una problemática de tal magnitud que la comunidad internacional se vio en la necesidad de incorporar en los diversos plexos jurídicos institutos que por sus características permitan la recuperación de aquellos bienes obtenidos a partir de los mencionados delitos. En este contexto, es que debemos analizar la figura de la extinción de dominio.

La extinción de dominio es un instituto que refiere, como su nombre lo indica, a la pérdida o extinción del dominio que tenía un particular sobre uno o más bienes, introducidos en su patrimonio sin apariencia lícita demostrable, así como la aplicación de esos bienes a favor del Estado.

La extinción de dominio supone una acción de naturaleza jurisdiccional, de carácter real y contenido patrimonial. Ello quiere decir que, mediante un procedimiento legal realizado ante un juez competente, el Estado evalúa la apli-

cación a su favor de ciertos bienes por provenir directa o indirectamente de actividades ilícitas, en un determinado contexto espacio-temporal (Quintero, s.f.).

La particularidad del instituto se encuentra en que es un mecanismo mediante el cual el Estado puede perseguir los bienes de origen o destinación ilícita, a través de una vía judicial que tiene como finalidad declarar la pérdida del derecho de propiedad de esos recursos. Su importancia radica en que es un instrumento esencial para la ejecución de las estrategias contra el crimen organizado, ya que cumple un papel fundamental en la desarticulación de organizaciones y redes criminales, además de detener los efectos que genera el flujo de recursos ilícitos en la sociedad. Bajo esta lógica, la extinción de dominio fue concebida como una consecuencia patrimonial de actividades ilícitas o que deterioran gravemente la moral social, consistente en la declaración de titularidad a favor del Estado de los bienes, por sentencia, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para el afectado.

---

**“La extinción de dominio es un mecanismo mediante el cual el Estado puede perseguir los bienes de origen o destinación ilícita, a través de una vía judicial que tiene como finalidad declarar la pérdida del derecho de propiedad de esos recursos.”**

---

### III. La extinción de dominio en el derecho comparado

Hemos dicho que la figura de extinción de dominio es novedosa dentro del ordenamiento jurídico argentino, pero no en el derecho comparado dado que son muchas las naciones tanto en América Latina como en Europa o Estados Unidos que han reglamentado e incorporado este instituto a su ordenamiento jurídico interno.

Colombia, por ejemplo, fue el primer país latinoamericano en incursionar en esta figura en 1996. A través de la Ley 333 se extinguió el derecho propietario de algunos de los bienes provenientes del narcotráfico que habían sido incautados en 1989.

Aun así, la ley se modificó en 2002 a través de un decreto que estuvo vigente hasta 2014 cuando se reformó bajo el modelo de reglamentación propuesto por Naciones Unidas. En esa oportunidad, se incorporó el código de extinción 1708 por fuera tanto del Código Civil como del Penal, pero con el mismo rango constitucional.

En esta lógica, la Constitución de Colombia expresa en su artículo 34 que se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación. Empero, señala en su artículo 54, que “no obstante, por sentencia judicial, se declara extinguido el dominio sobre bienes adquiridos en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social”.



La doctrina hace referencia a que cuando la Corte Suprema de Colombia efectuó un análisis de la figura, concluyó que: 1) No se trata de una pena pues, en estos supuestos, se habría conformado una verdadera confiscación 2) No se trata de un proceso de carácter penal 3) Es una acción de índole patrimonial 4) Implica una acción cuyo objeto es el bien mismo<sup>1</sup>.

En el caso de México, la extinción de dominio cuenta con un régimen jurídico federal y local, está reconocida en la Constitución, en la ley reglamentaria del artículo 22 constitucional, así como en las constituciones y leyes locales de la materia de Entidades Federativas.

El artículo 22, párrafos segundo, tercero y cuarto de la Constitución, establece que: “La acción de extinción de dominio se ejercerá por el Ministerio Público a través de un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil y autónomo del penal...” y “...será procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados

con las investigaciones derivadas de hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestros, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos”<sup>2</sup>.

En Perú, el proceso de extinción de dominio se encuentra regulado por decreto legislativo N° 1373 del 4 de agosto de 2018 y su reglamento, el decreto supremo N° 0007-2019-JUS-publicado el 1° de febrero de 2019; cuerpos legales de orden procesal que permiten declarar a favor del estado peruano la titularidad de los bienes patrimoniales que constituyen objetos, instrumentos, efectos o ganancias provenientes de las actividades ilícitas estipulados en el artículo I del Título Preliminar del citado decreto legislativo y de otras con capacidad de generar dinero, bienes o ganancias de origen ilícito o actividades vinculadas a la criminalidad organizada.

Por su parte el artículo III, numeral 3.1. del Título Preliminar del decreto legislativo establece que la extinción de dominio es una “consecuencia jurídica patrimonial que traslada a la esfera del Estado la titularidad de los bienes que constituyen objeto, instrumento, efecto o ganancia de actividades ilícitas, mediante sentencia emitida respetando el debido proceso, sin indemnización ni contraprestación alguna a favor del Estado. Este proceso especial constituye una restricción legítima del derecho de propiedad por haber sido ejercido contraviniendo el ordenamiento jurídico o por haber sido adquirido transgrediendo los parámetros legales, independientemente de quien los tenga en su poder”<sup>3</sup>.

Siguiendo el análisis evolutivo y normativo de la acción de extinción de dominio debemos hacer mención a la misma en la órbita del *common law*; en la actualidad, en el Reino Unido se regula la figura del “comiso civil” en la *Proceeds of Crime Act* (POCA) de 2002 donde se establece que se dirige contra el bien y no contra la persona, de forma independiente a los procesos penales, por lo que la absolución del imputado en el proceso penal no impide la iniciación del proceso de comiso civil. Según dicha normativa, todos los bienes procedentes de conductas ilícitas, salvo el dinero en efectivo, pueden ser objeto de comiso civil, con independencia del tipo de actividad<sup>4</sup>.

Por otro lado, en Estados Unidos se establece un sistema de decomiso civil en paralelo con su similar decomiso penal. Ello, con sustento en raíces históricas y culturales. Hoy, en los Estados Unidos, es posible iniciar un proceso de decomiso civil contra aquellos bienes que puedan estar relacionados con el lavado de dinero y activos, ya sea vía administrativa o judicial, dependiendo del monto involucrado, del tipo de propiedad y de si se responde a la demanda de comiso<sup>5</sup>.

Estados Unidos ha optado por una solución civil que, a diferencia de la penal, va contra el bien y no contra las personas que cometieron el delito y se beneficiaron patrimonialmente del mismo. Esto provoca que se invierta la carga de la prueba y que el titular del bien deba probar la posesión legal y legítima del mismo<sup>6</sup>.

#### **IV. La extinción de dominio en el marco jurídico internacional**

La cooperación internacional es un elemento determinante en la búsqueda de respuestas eficaces, puesto que es preciso entender que las organizaciones criminales, sus actividades y beneficios, exceden los límites territoriales y políticos del mundo moderno. Por ello es importante asignar la jerarquía debida a los pactos y convenios que logran aunar voluntades políticas-estatales en este ámbito y la figura de la extinción de dominio cumple actualmente un rol fundamental en la cooperación internacional, ya que representa un verdadero cambio de paradigma en la lucha contra el crimen organizado<sup>7</sup>.

En este contexto y tal como expresa el propio decreto ley N° 62/2019, la República Argentina, mediante la Ley N° 25.632, aprobó la Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo). Firmada en Palermo, Italia, en diciembre de 2000, por 121 naciones.

De su artículo primero surge que el propósito de la Convención es “promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional”<sup>8</sup>.

El artículo 12, en tanto, hace referencia al decomiso e incautación de bienes, disponiendo que los estados parte deben establecer las medidas que fueren necesarias para autorizar el decomiso del producto de los delitos com-

---

**“(…) es importante asignar la jerarquía debida a los pactos y convenios que logran aunar voluntades políticas-estatales en este ámbito y la figura de la extinción de dominio cumple actualmente un rol fundamental en la cooperación internacional.”**

---

prendidos en esa Convención o de bienes cuyo valor corresponda al de dicho producto y de los bienes, equipo u otros instrumentos utilizados o destinados a ser utilizados en la comisión de dichos delitos. Los arts. 12.3 y 12.4 de la Convención de Palermo se refieren a la transformación y mezcla del producto del delito con el fin de darle apariencia de licitud y establece que sobre estos bienes también procedería el decomiso. Estas figuras han sido retomadas por la mayoría de las legislaciones en materia de extinción de dominio.

Por otro lado, y continuando con el marco jurídico internacional, la Convención Interamericana contra el Terrorismo, aprobada por la Ley N° 26.023, establece que cada estado parte adoptará las medidas necesarias para identificar, congelar, embargar y, en su caso, proceder al decomiso de los fondos u otros bienes que constituyan el producto de la comisión o tengan como propósito financiar o hayan facilitado o financiado la comisión de cualquiera de los delitos vinculados al terrorismo.

La República Argentina, a través de la Ley N° 26.097, aprobó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003; este instrumento marca la preocupación de los estados parte por los problemas y amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades, debilitando los valores de la democracia.

La Convención de Mérida, como se la conoce a la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción, presenta un importante aporte a la evolución de la figura de extinción de dominio, ya que es el primer instrumento internacional que se ocupa en recomendar la adopción de institutos de decomiso sin condena, de la cual, la extinción de

dominio, es una de sus modalidades más representativas. Para esto, el numeral primero del artículo 54 de la mencionada Convención recomienda: “Cada estado parte, a fin de prestar asistencia judicial recíproca conforme a lo dispuesto en el artículo 55 de la presente Convención con respecto a bienes adquiridos mediante la comisión de un delito tipificado con arreglo a la presente Convención o relacionados con ese delito, de conformidad con su derecho interno (...) c) Considerará la posibilidad de adoptar las medidas que sean necesarias para permitir el decomiso de esos bienes sin que medie una condena, en casos en que el delincuente no pueda ser enjuiciado por motivos de fallecimiento, fuga o ausencia, o en otros casos apropiados”.<sup>9</sup>

En esta misma línea, la Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada por la Ley N° 24.759, establece que de acuerdo con las legislaciones nacionales aplicables y los tratados pertinentes u otros acuerdos que puedan estar en vigencia entre ellos, los estados partes se prestarán mutuamente la más amplia asistencia posible en la identificación, el rastreo, la inmovilización, la confiscación y el decomiso de bienes obtenidos o derivados de la comisión de delitos tipificados de conformidad con la citada Conven-

ción, de los bienes utilizados en dicha comisión o del producto de dichos bienes.<sup>10</sup>

Por otra parte, y a pesar de no ser un instrumento que forme parte del derecho positivo internacional, la Ley Modelo sobre Extinción de Dominio del año 2011, elaborada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, específicamente dentro del Programa de Asistencia Legal para América Latina y el Caribe, sirvió de base para la mayoría de las legislaciones nacionales que adoptaron esta figura dentro de su ordenamiento jurídico.<sup>11</sup>

Este instrumento afirma, en su parte introductoria, que es un modelo regional diseñado siguiendo “la tradición civil de los países hispanohablantes de América Latina que pudieran acoger la iniciativa. Por la misma razón, se adoptó el nombre de ‘extinción de dominio’ por tratarse de la denominación más común en la región y no, por ejemplo, por ‘decomiso sin condena’, término utilizado en otros ámbitos internacionales”. Menciona, además, que “el concepto de extinción de dominio como una ‘consecuencia patrimonial’ es *sui generis* y que el procedimiento es ‘autónomo’ e ‘independiente’ de cualquier otro juicio o proceso. En síntesis, se requiere de un procedimiento especial, sin el cual los países tardarían mucho en poder llegar a una aplicación efectiva y eficiente del mecanismo”.

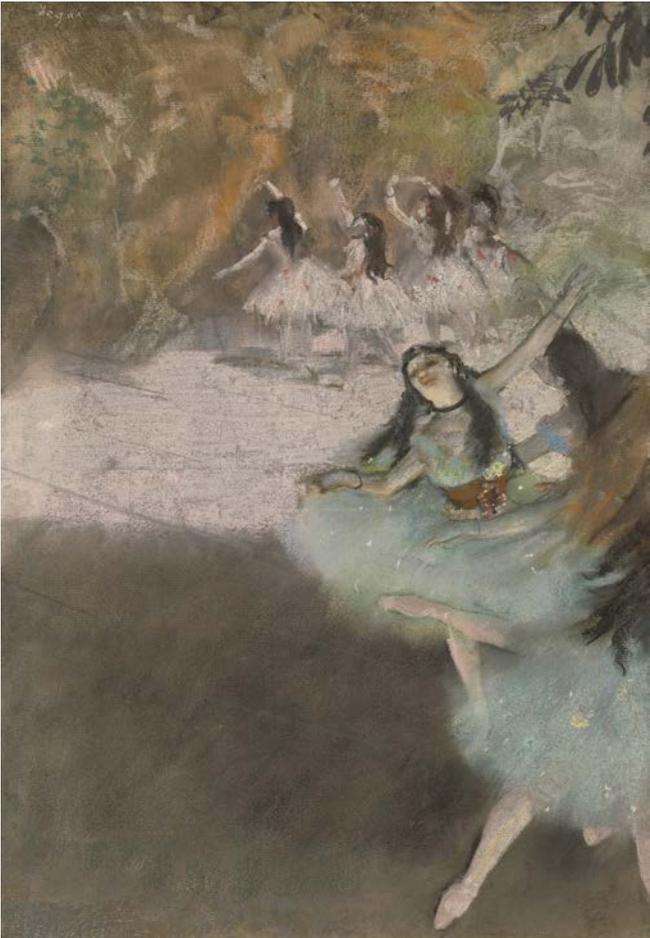
La creación y los presupuestos marco de la Ley Modelo deja en evidencia la importancia y relevancia que la figura de extinción de dominio tiene para los distintos países que conforman dicho organismo internacional, así como la voluntad de crear un modelo común de tratamiento de esta temática, que más allá de las particularidades jurídicas de cada estado parte, permitan un tratamiento acorde a los principios comunes establecidos.

---

**A pesar de no ser un instrumento que forme parte del derecho positivo internacional, la Ley Modelo sobre Extinción de Dominio del año 2011, (...) sirvió de base para la mayoría de las legislaciones nacionales que adoptaron esta figura dentro de su ordenamiento jurídico.**

---





## 1876 - *En el escenario*

### Instituto de Arte de Chicago

De regreso en París comenzó a frecuentar el ballet de la Ópera, el cual pronto se convirtió en fuente de inspiración de las icónicas series de bailarinas que caracterizan su trabajo.

Decepcionado con el Salón Oficial, se unió a otros jóvenes artistas que comenzaban a organizar un grupo independiente con el fin de exponer sus pinturas y que luego formarían el movimiento impresionista.

Aunque estuvo muy vinculado a ellos y participó en siete de sus ocho exposiciones, Degas se veía a sí mismo como un pintor realista, más interesado en representar el cuerpo humano y reproducir sus movimientos.



## V. La extinción de dominio en el ordenamiento jurídico nacional

El término extinción de dominio es utilizado en diferentes países de América Latina, como hemos visto, para referirse a una forma particular de acción, a través de la cual el Estado le quita a una persona la propiedad de determinados bienes relacionados con el desarrollo de una determinada actividad ilícita (delito).

Cuando dicha acción de expropiación se produce dentro de un proceso penal, las leyes suelen denominarlo “decomiso” y generalmente se puede aplicar solo cuando la persona es condenada por el delito en cuestión. Sin embargo, varios países de la región, al mismo tiempo que mantienen el decomiso por vía penal, han regulado un proceso de extinción de dominio que se desarrolla en un fuero distinto: el fuero civil.

La principal diferencia entre ambos procesos radica, tal como señalan Carrara y Cirimele (2018), en que:

*“...al no tratarse de un proceso penal (donde se aplica el decomiso), en la extinción de dominio no existe una condena para la persona propietaria del bien. Lo que existe es una sentencia de un juez que declara que el bien está vinculado con un delito, pero no es necesario que un juez penal condene a la persona por ese delito para que se pueda recuperar el bien y disponer de él”<sup>2</sup>.*

En lo que concierne a la República Argentina, la Ley N°11.179 -del Código Penal de la Nación Argentina (CP) estipula, en su Libro I - de Disposiciones Generales, Título II- sobre las penas que:

*En todos los casos en que recayese condena por delitos previstos en este Código o en leyes penales especiales, la misma decidirá el decomiso de las cosas que han servido para cometer el hecho y de las cosas o ganancias que son el producto o el provecho del delito, en favor del Estado nacional, de las provincias o de los municipios, salvo los derechos de restitución o indemnización del damnificado y de terceros.*

*Si las cosas son peligrosas para la seguridad común, el comiso puede ordenarse aunque afecte a terceros, salvo el derecho de éstos, si fueren de buena fe, a ser indemnizados.*

*Cuando el autor o los partícipes han actuado como mandatarios de alguien o como órganos, miembros o administradores de una persona de existencia ideal y el producto o el provecho del delito ha beneficiado al mandante o a la persona de existencia ideal, el comiso se pronunciará contra éstos.*

*Cuando con el producto o el provecho del delito se hubiese beneficiado un tercero a título gratuito, el comiso se pronunciará contra éste.*

*Si el bien decomisado tuviere valor de uso o cultural para algún establecimiento oficial o de bien público, la autoridad nacional, provincial o municipal respectiva podrá disponer su entrega a esas entidades. Si así no fuere y tuviera valor comercial, aquélla dispondrá su enajenación. Si no tuviera valor lícito alguno, se lo destruirá (...) (CP, art. 23).*

Por otro lado, el proyecto de ley de extinción de dominio surgió en 2016 y obtuvo media sanción de la Cámara de Diputados. En 2018 el Senado lo aprobó, pero con diversas modificaciones respecto del original de Diputados, que había tomado como ejemplo, precisamente, a la Ley Modelo de la Unidad Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

La diferencia principal entre el proyecto de Diputados y el que fue aprobado por el Senado y luego volvió a la Cámara baja para su revisión, asociaba la ley al proceso penal y exigía una sentencia en primera instancia, por tal motivo no avanzó en Diputados.

Finalmente, la extinción de dominio fue incorporada al ordenamiento jurídico argentino mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 62/2019, que está en vigencia desde su publicación el 22 de enero de 2019 como “Régimen Procesal de Acción Civil de Extinción de Dominio”.

El DNU que da nacimiento al régimen procesal de extinción de dominio define entre sus motivos “que la corrupción y los delitos contra la Administración Pública, el narcotráfico, la trata de personas, el terrorismo y demás delitos graves afectan el normal funcionamiento de las instituciones democráticas y republicanas, causando enormes pérdidas para el Estado en todas sus dimensiones, que, en definitiva resultan en mayores costos para los ciudadanos”.

También plantea los siguientes objetivos: “I) quitar a los responsables, los bienes obtenidos a consecuencia de delitos como la corrupción, los delitos contra la Administración Pública, el narcotráfico, la trata de persona, el terrorismo y demás que afectan el normal funcionamiento de las instituciones democráticas y republicanas; II) la elaboración de un nuevo sistema procesal civil más eficiente, que procure promover la inmediación y la concentración como garantías de transparencia de los procesos, que se adapte a los nuevos paradigmas sociales y culturales, que privilegie la economía procesal, la oralidad efectiva y la celeridad; III) la necesidad de modernizar los procesos es una exigencia que demanda la sociedad y el inicio de un cambio de paradigma, IV) dotar al sistema de justicia de nuevas herramientas que otorguen al sistema civil agilidad, celeridad y eficacia para dar respuesta a la sociedad, sean de carácter civil o penal”.

En su artículo 2º, el DNU sustituye el artículo 1907 del CCyCN, el cual queda redactado de la siguiente manera: “EXTINCIÓN. Sin perjuicio de los medios de extinción de todos los derechos patrimoniales y de los especiales de los derechos reales, estos se extinguen, por la destrucción total de la cosa si la ley no autoriza su reconstrucción, por su abandono, por la consolidación en los derechos reales sobre cosa juzgada y por sentencia judicial que así lo disponga en un proceso de extinción de dominio”.



Es importante destacar que esta normativa establece que la acción civil de extinción de dominio procede respecto de cualquier derecho, principal o accesorio, sobre los bienes descritos en el propio régimen. La extinción de dominio se declara a través de un procedimiento autónomo e independiente de cualquier otro proceso judicial, no pudiendo acumularse a ninguna pretensión.

Es necesario, en este punto, establecer cuáles son los bienes sujetos a esta acción y desde qué momento puede recaer sobre ellos los efectos de la misma, al respecto, el decreto de necesidad y urgencia mencionado establece que estarán sujetos al presente régimen aquellos bienes incorporados al patrimonio del demandado con posterioridad a la fecha de presunta comisión del delito investigado que, por no corresponder razonablemente a los ingresos de su tenedor, poseedor o titular o representar un incremento patrimonial injustificado, permitan considerar que provienen directa o indirectamente de uno de los delitos enunciados en la norma. Quedan abarcados: a. Todo bien susceptible de valoración económica, mueble o inmueble, tangible o intangible, registrable o no, los documentos o instrumentos jurídicos que acrediten propiedad u otros derechos sobre los bienes mencionados, o cualquier otro activo susceptible de apreciación pecuniaria; b. La transformación o conversión parcial o total, física o jurídica, de los bienes previstos en el inciso anterior; c. Los ingresos, rentas, frutos, ganancias y otros beneficios derivados de los bienes previstos en cualquiera de los incisos anteriores.

En cuanto a la legitimación activa, el presente régimen establece que es el Ministerio Público Fiscal quien podrá demandar a cualquier persona, humana o jurídica, que ostente la tenencia, posesión, titularidad o cualquier otro derecho sobre un bien objeto de la acción de extinción de dominio, se encuentre o no imputada en la investigación penal. Deberá a su vez, impulsar la citación como tercero de intervención obligada en los términos de los artículos 90 y 94 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, a la Procuración del Tesoro de la Nación y a toda otra persona que ostente un derecho sobre los bienes objeto de la demanda que pudiera ser afectado por la acción de extinción de dominio.

## **VI. La extinción de dominio y el derecho de propiedad**

Como se mencionó en los apartados precedentes, la figura de la extinción de dominio se refiere a una forma particular, a través de la cual el Estado le quita a una persona la propiedad de determinados bienes relacionados con la concreción de un delito.

Cuando dicha acción se produce dentro de un proceso penal, las leyes suelen denominarlo decomiso y éste, generalmente, sólo puede aplicarse cuando la persona resulta condenada por el delito del que fuera acusada. Sin embargo, varios países de la región —al mismo tiempo que mantienen el decomiso por vía penal— han regulado un proceso de extinción de dominio que se desarrolla en un fuero distinto, ya sea creado específicamente para el tratamiento de dichas causas (con jueces que únicamente intervienen en casos de extinción de dominio) o correspondiente al ámbito civil.

En este punto es donde encontramos quizá el primer gran escollo al que se enfrenta la extinción de dominio y es el de determinar si dicha acción no choca de manera directa con el derecho de propiedad el cual cuenta con protección constitucional.

El artículo 14 de la Constitución nacional establece que todos los habitantes de la Nación gozan del derecho a “usar y disponer de su propiedad”, “conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio”.

Esto permite pensar que el derecho de propiedad, al igual que todos los demás derechos constitucionales, no es absoluto, y que el Estado tiene la facultad de regularlo estableciendo un adecuado régimen de restricciones y límites.

La propia Constitución nacional, pese a afirmar que la “propiedad es inviolable”, aclara que las personas pueden ser privadas de su propiedad mediante una sentencia fundada en una ley (artículo 17).

Con relación a la extinción de dominio, su sentencia, como vimos, no implica una pena, la razón que fundamenta la sentencia es la comprobación de que los bienes objeto de la demanda fueron incorporados sin una causa lícita al patrimonio del demandado toda vez que no se corresponde razonablemente a los ingresos declarados por su tenedor, poseedor o titular, o representan un incremento patrimonial injustificado.

Cabe aclarar que la extinción de dominio no configura una confiscación ni un decomiso civil, tampoco implica una expropiación por causa de utilidad pública, por lo cual, toda vez que el bien fue incorporado al patrimonio del demandado sin causa lícita, no produce un daño indemnizable y se declara “sin contraprestación ni compensación alguna a favor del o los demandados”.

La misma ley modelo sobre extinción de dominio de Naciones Unidas brinda pautas elementales para la aplicación del instituto en los diversos ordenamientos jurídicos de América Latina y toma como punto de partida el ejercicio del derecho de propiedad, inherente a toda persona, y en esa medida, la extinción de dominio reafirma su aplicación y reconocimiento al entender que los bienes adquiridos con capital ilícito no adquieren legitimidad ni pueden gozar de protección alguna<sup>13</sup>.

“Nadie puede dentro del contexto de un orden republicano entender protegida, de igual manera, a la propiedad privada sobre bienes obtenidos con el trabajo, o ejerciendo cualquier industria lícita, como bien señala la carta magna en su apartado 14, que a la propiedad devenida de actividades relacionadas con el crimen organizado”<sup>14</sup>.

Siguiendo estos lineamientos es que podemos arribar a la conclusión de que la garantía constitucional de protección a la propiedad privada no debe operar frente a aquellos bienes obtenidos mediante la comisión de delitos mencionados tanto por el ordenamiento jurídico interno, como en el internacional.

Esto es así ya que el demandado cuenta con la posibilidad de acreditar en el juicio, con todas las garantías del debido proceso, que los bienes identificados en la demanda han sido adquiridos en virtud de su trabajo o actividad lícita.

## **VII. La extinción de dominio en el ámbito de la Provincia del Chubut**

En la Provincia del Chubut la extinción de dominio irrumpe como un instrumento nuevo y de gran utilidad, tendiente a recuperar a partir de ella aquellos bienes provenientes de delitos de corrupción y fraude a la Administración pública, entre otros.

El 4 de julio de 2024 se publicó en el Boletín Oficial de la provincia la Ley XIII N° 28 de Régimen Procesal de Acción Civil de Extinción de Dominio.

La misma en su artículo primero establece que “la extinción de dominio procede respecto de cualquier derecho, principal o accesorio, sobre bienes descritos en el presente régimen. La extinción de dominio se declara a través de un procedimiento autónomo e independiente de cualquier otro proceso judicial, no pudiendo acumularse a ninguna pretensión”.

Como podemos observar el presente régimen provincial toma como base los lineamientos establecidos tanto por la ley modelo sobre extinción de dominio redactada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, así como también los parámetros del decreto nacional de necesidad y urgencia 62/19, pero en su aplicación y alcance tiene particularidades propias y novedosas.

En relación a la competencia, la ley establece que “será competente para entender en las acciones previstas en el presente régimen la justicia provincial con competencia en lo Contencioso Administrativo del domicilio del demandado o el de cualquiera de ellos en caso de acumulación subjetiva de acciones o aquel donde se encuentren ubicados sus bienes”<sup>15</sup>. En este caso podemos interpretar que el legislador, al momento de sancionar la presente ley, ha tenido en cuenta que al ser el Estado provincial parte necesaria en la acción de extinción de dominio, es el fuero Contencioso Administrativo el adecuado para entender en el asunto. Así también lo dispone la Ley V N° 3 (Orgánica de la Justicia Provincial), que en su art. 32 inc. 3 fija que el Superior Tribunal es competente para entender en instancia única en aquellos casos en que además de intervenir el Estado provincial, o alguna entidad autárquica, la materia del juicio esté reglada.

En cuanto a la legitimación activa, la misma ley establece en su artículo 4 que el ejercicio de la acción corresponde al Fiscal de Estado de la Provincia del Chubut, marcando en este punto una diferencia con el régimen establecido por el decreto nacional 62/19, que pone la acción en cabeza del Ministerio Público Fiscal. A su vez el mismo cuerpo



de la norma crea a instancias de la Procuración General un organismo auxiliar bajo la denominación de Oficina de Recupero de Activos y Extinción de Dominio, que tendrá facultades para realizar investigaciones de oficio, así como colaborar con la identificación y localización de bienes que pudieran provenir de alguno de los delitos enumerados en el presente régimen, en los casos que así lo dispongan los fiscales intervinientes<sup>16</sup>. Estable, asimismo, una labor mancomunada entre la Oficina de Recupero de Activos y Extinción de Dominio y la Fiscalía de Estado, donde la primera deberá informar a la segunda sobre los antecedentes de los casos que considere pertinente a los fines que se impulse la acción de extinción de dominio prevista en el presente régimen procesal.

Otra de las particularidades del régimen es la intervención de la Agencia de Administración y Disposición de Bienes y Derechos Patrimoniales; el artículo 17 incorpora el accionar de la agencia.

Durante la tramitación del proceso de extinción de dominio, la administración y el mantenimiento de los bienes muebles e inmuebles sometidos a medidas cautelares de desapoderamiento estará a cargo de la Agencia de Administración y Disposición de Bienes y Derechos Patrimoniales.

En las mismas circunstancias, el dinero en efectivo o depositado en cuentas bancarias a la vista será transferido a una cuenta especial que devengue intereses a fin de mitigar su depreciación en tanto que los instrumentos financieros con cotización en mercados regulados nacionales o internacionales serán administrados por el Ministerio de Economía de la Provincia del Chubut.

Siempre que existan bienes sobre los cuales se inicie la acción de extinción de dominio, se correrá traslado del inicio del proceso a la Agencia de Administración y Disposición de Bienes y Derechos Patrimoniales. La Agencia de Administración y Disposición de Bienes y Derechos Patrimoniales creará la Base de Datos de Bienes Provenientes de Acciones de Extinción de Dominio, que será de acceso público, resguardando la identidad de sus titulares y los detalles concretos de identificación de los bienes<sup>17</sup>.

De esta manera podemos inferir que en el ámbito provincial, tanto en la Provincia del Chubut, como en otras provincias que han incorporado este instrumento jurídico a sus ordenamientos, como Santa Fe o Mendoza, la relevancia e importancia del mismo en la lucha contra la corrupción y el delito organizado es trascendental.

## **VIII. Conclusiones**

La extinción de dominio se nos presenta como una herramienta de gran utilidad y necesaria para la lucha contra el delito organizado, la corrupción y otros delitos que afectan de manera directa el orden económico y financiero de los Estados y atentan contra las instituciones democráticas, impiden el progreso social, corrompen los valores éticos de las naciones, entre otros tantos perjuicios a la ciudadanía.

Es, además, un instituto jurídico dirigido contra los bienes de origen o destinación ilícita, que tiene como principal objetivo que los mismos sean incorporados a la sociedad y cumplan una función de utilidad social. Como tal, es un instrumento de política criminal que busca complementar el conjunto de medidas institucionales y legales adoptadas por los países. Por su naturaleza y alcance, se constituye en un mecanismo novedoso y una respuesta eficaz contra estos delitos, ya que se enfoca exclusivamente en la persecución de toda clase de activos que integran la riqueza derivada de la actividad criminal.

A lo largo del presente trabajo hemos podido desandar el camino de la evolución y aplicación de este instituto, observando cómo desde su surgimiento en el derecho anglosajón ha sido incorporado paulatinamente en los diversos ordenamientos jurídicos, ya sea dentro de los cuerpos normativos preexistentes, bajo normas específicas o inclusive

siendo introducidas a las constituciones de los diferentes países. Esto nos demuestra que su utilidad y aplicación no es meramente paliativa sino que funciona como una herramienta necesaria para atacar la problemática descripta.

También hemos visto que la acción de extinción de dominio es un instrumento de carácter patrimonial, que no recae sobre las personas, sino sobre los bienes, que es independiente del proceso penal y que en diversos casos no es necesario una sentencia penal para su aplicación.

Por último, hemos analizado su incidencia e implicación al contraponerlo con el derecho a la propiedad consagrado en nuestra Constitución nacional y es aquí, en este punto, donde encontramos quizás la mayor resistencia a este instrumento jurídico. Así y todo quedó demostrado que cuando los bienes provienen de ilícitos, la protección constitucional no es aplicable, ya que no se puede pretender dentro del contexto de un orden republicano que se brinde protección de igual manera a la propiedad privada sobre bienes obtenidos con el trabajo, o ejerciendo cualquier industria lícita, como bien señala nuestra constitución en su apartado 14, que aquella propiedad obtenida de actividades relacionadas con el crimen organizado, la corrupción, la trata de persona y demás delitos penados por nuestras normas.

**\* El autor se desempeña como Fiscal de Estado Adjunto del Chubut. Al momento de publicar esta nota, fue seleccionado por el Consejo de la Magistratura como fiscal de la Unidad Anticorrupción y espera la aprobación por parte de la Legislatura provincial.**

---

1 CARUSO, Horacio F. “*Extinción de dominio*”, artículo publicado en La Ley online, cita ON LINE AR7DOC71195/2015.

2 ESPINOSA, Aguiñao, G. (2020). “*La extinción de dominio en México; Reflexiones sobre la reforma de 2019*”, Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, 23, 1-26. <https://doi.org/10.17979/afduc.2019.23.0.6006>.

3 Poder Judicial de Perú: “*Extinción de dominio. Compendio normativo. 2019*”, publicado en <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2020/09/Extinción-de-dominio-LP.pdf>.

4 BLANCO CORDERO, I. “*El decomiso sin condena en la Unión Europea. Análisis de la propuesta directiva sobre el embargo preventivo y el decomiso de los productos de la delincuencia*”, publicado en AA.VV., Crisis financiera y Derecho penal económico, B de F, Montevideo, 2014, p. 164.

5 JORGE, Guillermo, “*El decomiso del producto del delito*”, publicado en “Recuperación de activos de la corrupción”, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2008, p. 91.

6 REYNAGA, Juan Carlos, “*Decomiso y Extinción de dominio*”, Edición Alveroni, Córdoba, 2019, pág. 60.

7 REYNAGA, Juan Carlos, “*Decomiso y Extinción de dominio*”, op., pág. 73/74.

8 Convención Internacional Contra La Delincuencia Organizada Transnacional, Resolución 55/25 de La Asamblea General, Palermo, Italia.

9 Convención Internacional Contra La Corrupción, Resolución 58/4 de La Asamblea General.

10 Convención Interamericana Contra La Corrupción, B-58.

11 “UNODC” [http://www.unode.org/\\_documents/legaqltools/Ley\\_Modelo\\_Sobre\\_Extinción\\_de\\_Dominio.pdf](http://www.unode.org/_documents/legaqltools/Ley_Modelo_Sobre_Extinción_de_Dominio.pdf)

12 Garrara, A. y Cirimele, M. (2018). “*¿Qué es la extinción de dominio y qué herramientas existen hoy?*” [citado 2018-11-29]. Disponible en: <http://chequeado.com/chequeoenvivo/que-es-la-extincion-de-dominio-y-queherramientas-existen-hoy/>

13 “UNDOC” [https://www.undoc.org/documents/legaltools/Ley\\_Modelo\\_Sobre\\_Extinción\\_de\\_Dominio.pdf](https://www.undoc.org/documents/legaltools/Ley_Modelo_Sobre_Extinción_de_Dominio.pdf)

14 PAZ, Roberto, “*La extinción de dominio: el DNU 62/2019. Cuando lo teológico/axiológico se enfrenta con la realidad jurídica*”, Revista Código Civil y Comercial, La Ley, Año V, Número 06/julio 2019, pág. 3/23.

15 Ley XIII N° 28, artículo 3.

16 Ley XIII N° 28, artículo 5.

17 Ley XIII N°28, artículo 17.





### 1873 - *Una mujer planchando*

**The Met - Museo Metropolitano de Arte de Nueva York**

El interés en los patrones repetitivos de ciertas actividades lo llevó a realizar (además de sus célebres obras sobre bailarinas) series que retratan los gestos típicos de personas haciendo sus quehaceres diarios: lavanderas, planchadoras o en su espacio íntimo: mujeres peinándose o bañándose.

Aunque exploró las más diversas técnicas artísticas, a partir de 1870 empezó a enfocarse principalmente en el uso del pastel que había entrado en desuso hasta que fue recuperado por los impresionistas.

Esta técnica le permitió perfeccionar su habilidad para capturar los movimientos fugaces de sus composiciones.

## JURISPRUDENCIA - SUMARIOS

### CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

[sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/fallos/consulta.html](http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/fallos/consulta.html)

#### COMUNIDAD MAPUCHE MILLALONCO – RANQUEHUE C/ PODER EJECUTIVO NACIONAL – MINISTERIO DE DEFENSA Y OTROS S/ AMPARO LEY 16.98

##### FGR 008355/2020/1/RH001

2 de julio de 2024

Palabras clave: NULIDAD PROCESAL - INTEGRACIÓN DE LA LITIS - DEFENSA EN JUICIO - PUEBLOS INDÍGENAS - DERECHO DE PROPIEDAD - PROVINCIAS - FACULTADES CONCURRENTES

“Corresponde declarar la nulidad de todo lo actuado en la acción de amparo iniciada por una comunidad de pueblos originarios contra el Estado Nacional a fin de que se instrumente en su favor el título de propiedad sobre las tierras que alega ocupar, toda vez que el proceso no fue integrado correctamente, es decir se omitió dar intervención a la Provincia de Río Negro, cuya citación resultaba necesaria para que pudiera ejercitar su derecho de defensa en juicio y se dictara una sentencia que le fuera oponible y, por lo tanto, resultara útil”

“Corresponde declarar la nulidad de todo lo actuado en la acción de amparo iniciada por una comunidad de pueblos originarios contra el Estado Nacional para que se instrumente en su favor el título de propiedad sobre las tierras que alega ocupar, pues se omitió dar intervención a la Provincia de Río Negro y su interés en el conflicto y legitimación resultaban evidentes, en tanto las provincias tienen un claro interés institucional en defender el ejercicio de sus atribuciones concurrentes en materia de derechos de los pueblos indígenas; y están habilitadas para actuar en juicio con esa finalidad.”

#### CAF 72651/2017/CA1-CS1 L., C. c/ EN – M INTERIOR OP y V – DNM S/ RECURSO DIRECTO DNM

10 de septiembre de 2024

Palabras clave: REFUGIADO - MIGRACIONES - EXPULSIÓN DE EXTRANJEROS - VALORACIÓN DE CIRCUNSTANCIAS DE HECHO Y PRUEBA

“Los regímenes de las leyes 25.871 y 26.165 se encuentran interrelacionados y no es posible afirmar que la autoridad migratoria pueda expedirse respecto del ingreso o la permanencia en el país de un extranjero que ostente la condición de refugiado con abstracción de tal condición y de lo decidido sobre el punto por la CONARE -Comisión Nacional para Refugiados-, autoridad de aplicación de la citada ley 26.165.”

“La sentencia que confirmó la expulsión del actor de conformidad a lo dispuesto por el art. 29, inc. c, de la ley 25.871 debe ser revocada, toda vez que la cámara no valoró adecuadamente los hechos acreditados en la causa ni las previsiones de los regímenes normativos involucrados, desconociendo que el reconocimiento de la condición de refugiado a una persona condiciona la aplicación, a su respecto, de las disposiciones de la ley migratoria, en especial en materia de expulsión.”

#### CAF 17680/2011/CA1-CS1 CAF 17680/2011/2/RH1 EQUIMAC SA C/ EN - DNV - RESOL. 777/01 Y OTRAS (EXPTE. 17123 /10) S/ PROCESO DE CONOCIMIENTO

24 de septiembre de 2024

Palabras clave: CONTRATO DE OBRA PÚBLICA - CERTIFICADO DE DEUDA - PRECIO - INTERESES

“Debe rechazarse la demanda promovida contra la Dirección Nacional de Vialidad para que se le liquiden y paguen a la empresa actora los importes que considera adeudados en concepto de emisión tardía de los certificados de adecuación provisoria y de redeterminación de precios relativos a las obras que ejecutó, pues la normativa vigente ha previsto un procedimiento reglado para la redeterminación de precios, el cual debe ser sometido a prueba y cuya operatividad no resulta automática como



pretende la actora, lo cual conlleva a la conclusión de que la Administración no se encuentra obligada a aprobar los certificados por los cuales se reconocen tales variaciones de precios, en el mismo momento en que se expiden los certificados de obra básicos.- Del dictamen de la Procuración General al que la Corte remite-“

## **CCF 224/2001/3/RH1 AMBROSIO, NORBERTO NILO C/ HIPÓDROMO ARGENTINO DE PALERMO SA Y OTROS S/ DAÑOS Y PERJUICIOS**

**24 de septiembre de 2024**

**Palabras clave:** RESPONSABILIDAD DEL ESTADO - RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR FALTA DE SERVICIO - DAÑOS Y PERJUICIOS - SENTENCIA ARBITRARIA - OMISIÓN EN EL PRONUNCIAMIENTO - CONTRATO DE CONCESIÓN

“La sentencia que condenó al Estado Nacional de modo concurrente con el Hipódromo Argentino de Palermo por los daños que sufrió el actor tras caer durante una carrera de caballos es arbitraria, pues al resolver ello el tribunal no ofreció una respuesta integral a la cuestión de la responsabilidad, no tuvo en cuenta la normativa que rige la concesión que se adjudicó a la sociedad codemandada, ni precisó en forma concreta cuál era el deber incumplido, sin que resulte suficiente una imputación meramente genérica. -Del dictamen de la Procuración General al que la Corte remite”

“La sentencia que condenó al Estado Nacional de modo concurrente con el Hipódromo Argentino de Palermo por los daños que sufrió el actor tras caer durante una carrera de caballos es arbitraria, pues endilgó responsabilidad al Estado por ser el dueño o guardián del predio en el que se realiza una actividad riesgosa, es decir que empleó un factor de atribución ajeno a la falta de servicio y pasando por alto que las competencias atribuidas al codemandado no le resultan imputables en forma directa, omitiendo ponderar y examinar el contrato mediante el cual se otorgó la concesión del predio a la firma a fin de determinar si el Estado resultaba imputable y, en consecuencia, si había incumplido algún deber legal que le fuera exigible.-Del dictamen de la Procuración General al que la Corte remite“

“La sentencia que condenó al Estado Nacional de modo concurrente con el Hipódromo Argentino de Palermo por los daños que sufrió el actor tras caer durante una carrera de caballos es arbitraria, pues el a quo prescindió de los principios que regulan la responsabilidad estatal y, específicamente, del factor de atribución previsto en el art. 1112 del Código Civil, que exige indagar en las normas que regulan y estructuran los servicios brindados por las autoridades para demostrar concretamente su prestación irregular o defectuosa, en tanto el Estado sólo responde si incumplió con un deber legal que le impone obstar el evento lesivo. -Del dictamen de la Procuración General al que la Corte remite-”

## **CAF 48697/2017/CA1-CS1 MARTÍNEZ, JOSÉ DOMINGO Y OTROS C/ EN M° SEGURIDAD – PSA S/ PERSONAL MILITAR Y CIVIL DE LAS FFAA Y DE SEG.**

**24 de septiembre de 2024**

**Palabras clave:** FUERZAS DE SEGURIDAD - REMUNERACIONES - ADICIONAL NO REMUNERATIVO - COMPENSACIÓN

“Son remuneratorios los suplementos por capacitación superior, por actividad riesgosa, por jefatura, por tarea jerárquica, por cargo o función intermedia y por exigencia del servicio de seguridad aeroportuaria percibidos por los agentes de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (este último, creado mediante el decreto 2140 /13), pues así fueron expresamente reconocidos por el artículo 106 del decreto reglamentario 836/08 y admitidos en el informe expedido por el Director de Contabilidad y Finanzas de la citada policía”

“Las compensaciones por vivienda, por racionamiento, por zona y por vestimenta percibidas por los agentes de la Policía de Seguridad Aeroportuaria establecidas en el artículo 119 del decreto 836/08 tiene naturaleza salarial, pues los informes de la causa permiten colegir la generalidad con la que fueron otorgadas, sin límite temporal y sin que, en los hechos, se condicionara su percepción a alguna circunstancia específica y la demandada no aportó prueba que lo refute, por lo cual forman parte de la percepción normal, habitual y permanente y su contenido es de esencia retributiva.”

“Tienen carácter bonificable los suplementos por actividad riesgosa y por exigencia del servicio de seguridad aeroportuaria percibidos por los agentes de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, pues conforme el decreto 836/08 fueron establecidos para retribuir el ejercicio de funciones inherentes a la labor policial, es decir los propios términos del decreto implicaron el reconocimiento del carácter bonificable de esos conceptos, y además constituían una parte sustancial de la remuneración mensual, habitual y permanente.”

“Los suplementos por capacitación superior, por jefatura, por tarea jerárquica y por cargo o función intermedia percibidos los agentes de la Policía de Seguridad Aeroportuaria no tiene carácter bonificable pues de las normas que los regulan y la prueba producida en la causa surge que su relevancia económica, considerada individualmente o en conjunto, no alcanza a desnaturalizar su carácter accesorio y fueron otorgados a los agentes que reunían ciertas condiciones.”

“Tiene carácter bonificable las compensaciones por vivienda, por racionamiento, por zona y por vestimenta, pues ello se desprende de la relevancia económica respecto del monto total del haber, lejos de resultar sumas accesorias de los haberes mensuales del personal alcanzado.”

## **CAF 19791/2006/CA2-CS1 CAF 19791/2006/1/RHL Y OTROS EN - CONICET (EXPTE. 7334/98) Y OTRO C/ ANDEREGGEN, IGNACIO EUGENIO Y OTRO S/ PROCESO DE CONOCIMIENTO**

**15 de octubre de 2024**

**Palabras clave:** DOCENTES - REMUNERACIONES - INCOMPATIBILIDAD - FACULTAD REGLAMENTARIA - PODER EJECUTIVO NACIONAL - SALARIOS - DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

El segundo párrafo del punto 13, anexo I, del decreto 1572/1976 (texto según el decreto 429/1987) es inconstitucional al incurrir en una reglamentación irrazonable de la ley 20.464, pues no existe una tajante y abrupta división e incompatibilidad entre la actividad de investigación y la docencia universitaria; antes bien, la ley las entiende relacionadas (arg. arts. 4, inciso b, 32 y 34) y si bien el precepto legislativo es concluyente al estatuir como deber en la carrera de investigador la dedicación exclusiva (arts. 2 inc. a y 33 inc. b), también lo es al considerar compatible con dicho deber el ejercicio de la enseñanza superior dentro de ciertos límites (Voto de los jueces Rosatti y Maqueda).

El segundo párrafo del punto 13, anexo I, del decreto 1572/1976 (texto según el decreto 429/1987) es inconstitucional al incurrir en una reglamentación irrazonable de la ley 20.464, pues no se puede inferir razonablemente que el distinto tratamiento salarial que pudiese resultar del ámbito en donde se desarrolle la docencia, se traduzca en un supuesto de incompatibilidad con la labor de investigación y, por ello, en una lesión al deber de dedicación exclusiva prevista en la ley 20.464, por lo cual la solución prevista en el decreto desnaturaliza la letra y finalidad de la norma que viene a reglamentar (Voto de los jueces Rosatti y Maqueda).

## CSJ 1569/2004 (40-M)/CS2 ORIGINARIO MENDOZA, BEATRIZ SILVIA C/ ESTADO NACIONAL Y OTROS S/ DAÑOS Y PERJUICIOS (DAÑOS DERIVADOS DE LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL DEL RÍO MATANZA-RIACHUELO)

22 de octubre de 2024

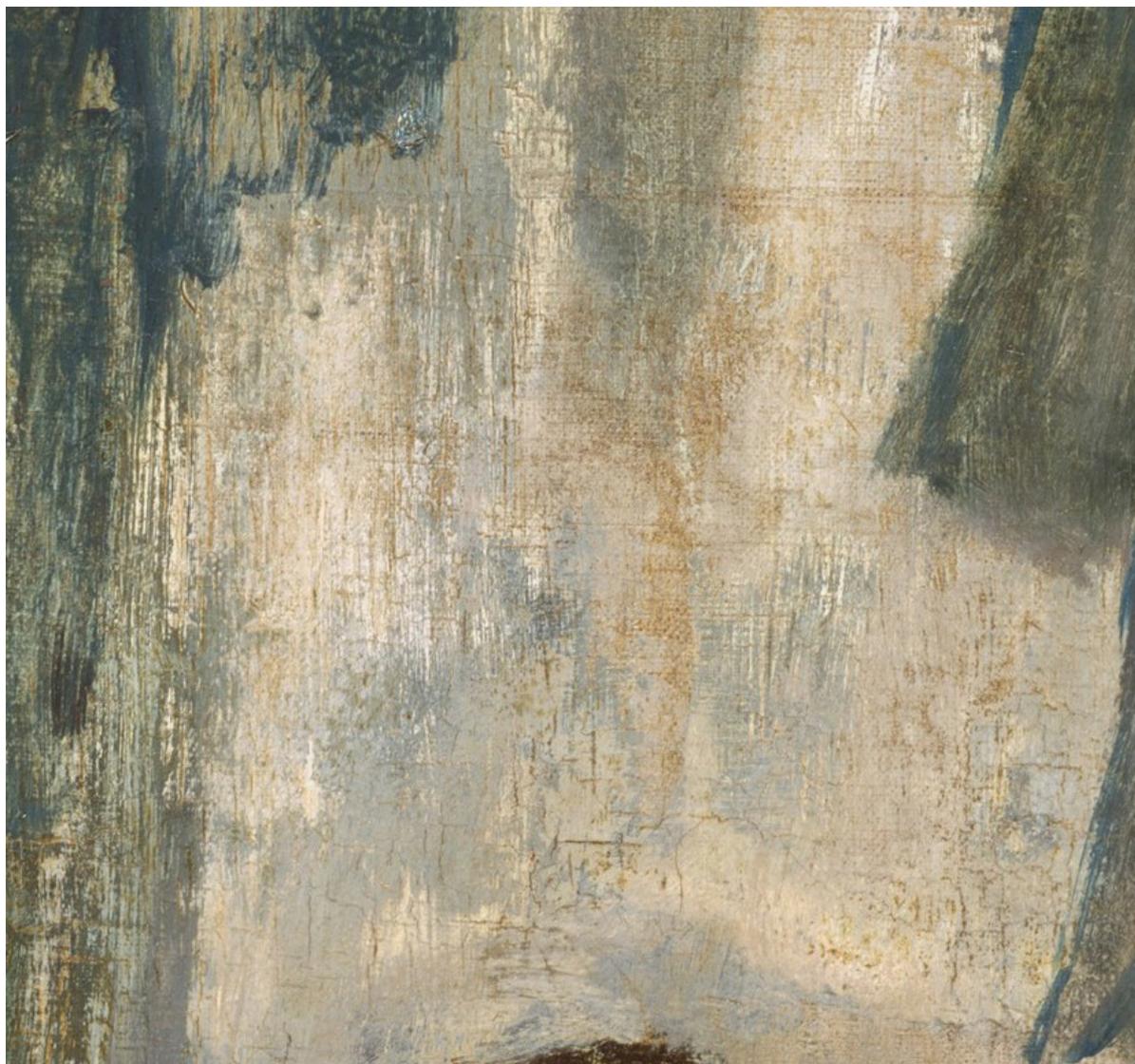
**Palabras clave:** DAÑO AMBIENTAL - MEDIO AMBIENTE - PRONUNCIAMIENTO INOFICIOSO - SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA

“Corresponde concluir que los objetivos institucionales propuestos por la sentencia de la Corte en la causa “Mendoza” se encuentran cumplidos con la aprobación del PISA -que fija los objetivos a llevar a cabo para lograr la recomposición del bien colectivo- y con la creación de la ACUMAR a cargo de su cumplimiento.”

“Toda vez que de los antecedentes de la causa surge que la intervención de la Corte en la causa “Mendoza” ha cumplido su propósito de generar la reforma estructural que resultaba imprescindible para alinear la actividad del Estado con los principios y derechos consagrados en la Constitución y que la medición detallada de los resultados que alcancen estas nuevas estructuras no forma parte del cometido del Tribunal, en especial, si se tiene en cuenta que dicho monitoreo demandaría un tiempo prolongado (respecto de las mandas de finalización cierta) o un tiempo indefinido (en el supuesto de las mandas de ejecución permanente), corresponde poner fin a la presente causa y a sus acumuladas.”

“Dado que la recomposición del bien colectivo se está llevando a cabo, resulta inoficioso, por prematuro y conjetural, que la Corte aborde la consideración del daño moral colectivo solicitado por los actores -cuyo trámite se mantuvo ante sus estrados al inicio del presente proceso- debido a que su procedencia está subordinada, a que se determine que dicha recomposición o algún aspecto de ella resulta técnicamente imposible y del trámite del presente litigio estructural surge que el trabajo de la ACUMAR se encuentra aún en desarrollo, lo que impide que se pueda arribar a una conclusión con el grado mínimo de certeza necesario acerca de la eventual existencia de daños irreversibles.”

“Corresponde establecer que en lo sucesivo, el control sobre la actividad de la ACUMAR habrá de canalizarse a través de las vías establecidas en la ley 26.168 (ver, en especial, artículos 7° última parte y 8°) y del procedimiento de control de la actividad de toda la administración pública nacional.”



## **CAF 41494/2007/2/RH2 EDITORIAL SARMIENTO SA C/ EN - AFIP DTO. 1520/99 Y OTROS S/ DAÑOS Y PERJUICIOS**

**29 de octubre de 2024**

**Palabras clave:** RESPONSABILIDAD DEL ESTADO - CANCELACIÓN DE DEUDAS - DEUDAS TRIBUTARIAS - SENTENCIA ARBITRARIA - OMISIÓN EN EL PRONUNCIAMIENTO - DAÑOS - APRECIACIÓN DE LA PRUEBA

“Es arbitraria la sentencia que hizo lugar a la demanda promovida por un empresa contra AFIP por los daños que le habría ocasionado la omisión de cancelación de sus deudas tributarias mediante espacios publicitarios en la programación de sus emisoras o en sus publicaciones, en los términos del decreto 1520/99, pues el a quo se apartó de las constancias de la causa, formulando -a los efectos de tener por acreditada la existencia de un daño financiero- afirmaciones que no se compadecen con los hechos comprobados, omitiendo asimismo dar tratamiento adecuado a los argumentos planteados respecto de la cuestión por la demandada, que resultaban serios y conducentes para la decisión del caso.”

“Es arbitraria la sentencia que hizo lugar a la demanda promovida por un empresa contra la AFIP por los daños que le habría ocasionado la omisión de cancelación de sus deudas tributarias mediante espacios publicitarios en la programación de sus emisoras o en sus publicaciones, en los términos del decreto 1520/99, pues no se sustentó en un adecuado análisis de la concurrencia de los requisitos de procedencia de la responsabilidad del Estado en base a la valoración de la prueba producida, especialmente en relación con el recaudo de certidumbre acerca de la existencia del daño, puesto que tuvo por demostrada la existencia de un daño financiero pese a que no se acreditó que la actora hubiera pretendido acceder a un crédito y éste le hubiera sido negado por su situación de deudora.”

## **CSJ 768/2014 (50-M)/CS1 CSJ 711/2014 (50-M)/CS1 CSJ 778/2014 (50-M)/CS1 MOLINÉ O’CONNOR, EDUARDO JOSÉ A. C/ ESTADO NACIONAL - MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL – RESOL. 3085/04 219/05 (DTO. 1319/05) S/ PROCESO DE CONOCIMIENTO**

**30 de octubre de 2024**

**Palabras clave:** JUBILACIÓN DE MAGISTRADOS Y DIPLOMÁTICOS - MINISTRO DE LA CORTE SUPREMA - JUICIO POLÍTICO – DESTITUCIÓN

“El art. 29 de la ley 24.018 en tanto establece un requisito para la procedencia de los beneficios previsionales regulados por la citada ley no se opone a las prescripciones del artículo 60 de la Constitución Nacional ni afecta derechos adquiridos.”

“No se advierte contradicción o colisión entre lo dispuesto por el art. 60 de la Constitución Nacional, que establece que el juicio político no tiene más efecto que destituir al acusado y lo establecido por el texto infraconstitucional del art. 29 de la ley 24.018, que prevé que los beneficios no alcanzan a los sujetos que sean removidos, previo sumario o juicio político, por mal desempeño de sus funciones, ni tampoco que dicha ley agregue una sanción al destituido no contemplada en la Ley Fundamental, ya que la norma inferior no ha añadido un efecto distinto a la previsión suprallegal sino que ha reglamentado la cuestión en consonancia con aquélla.-Del precedente “Boggiano” (Fallos: 339:323) al que la Corte remite-”

## **CIV 4753/2019/1/RH1 ASOCIACIÓN CIVIL UNIVERSIDAD DEL SALVADOR C/ IGJ 359207/7902016 S/ RECURSO DIRECTO A CÁMARA**

**21 de noviembre de 2024**

**Palabras clave:** ACTOS ADMINISTRATIVOS - IMPUGNACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO - INSPECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA - DICTAMEN - SANCIONES ADMINISTRATIVAS

“Es improcedente la resolución de la Inspección General de Justicia que impuso una sanción a una asociación civil si la misma no cuenta con el dictamen previo del servicio jurídico permanente, en tanto los artículos 7, inciso d, y 14, inciso b de la ley 19.549 -que imponen la obligación del dictamen- rigen la generalidad de los procedimientos realizados ante la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, entre los



cuales deben considerarse incluidos los que lleva adelante la Inspección General de Justicia en los términos de la ley 22.315 ya que no existe disposición que los excluya de su ámbito de aplicación.”

“La exigencia del dictamen jurídico previo hace al debido proceso adjetivo y su ausencia no se purga por el hecho de que la decisión administrativa que eventualmente se adopte sin recurrir a ese dictamen cumpla con los restantes requisitos esenciales de los actos administrativos; así la cuestión de si el acto es o no conforme a derecho también depende del cumplimiento del requisito de emisión del dictamen previo a la decisión final por parte de la Administración.”

## **CIV 81047/2009/1/RH1 – DOMECCQ, TATIANA AGUSTINA C/ TRENES DE BUENOS AIRES S.A. Y OTROS S/ DAÑOS Y PERJUICIOS (ACC. TRÁN. C/ LES. O MUERTE)**

**26 de noviembre de 2024**

**Palabras clave:** RESPONSABILIDAD DEL ESTADO - DAÑOS Y PERJUICIOS - SENTENCIA ARBITRARIA - TRANSPORTE DE PASAJEROS - CONTRATO DE CONCESIÓN - RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR FALTA DE SERVICIO - FALTA DE FUNDAMENTACIÓN - RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

“Es arbitraria la sentencia que extendió la condena al Estado Nacional por los daños sufridos por un pasajero ocurridos mientras se encontraba a bordo de un tren -generado por una piedra u objeto que ingresó a la formación e hizo estallar la ventanilla-, pues la mera remisión efectuada por el a quo a algunas cláusulas del contrato de gerenciamiento que vincula al Estado con la codemandada que tenía a cargo la operación integral del servicio ferroviario no resulta suficiente para condenar al órgano estatal.”-Del dictamen de la Procuración General al que la Corte remite-

“Es arbitraria la sentencia que extendió la condena al Estado Nacional por los daños sufridos por un pasajero ocurridos mientras se encontraba a bordo de un vagón del Ferrocarril General Roca -generado por una piedra u objeto que ingresó a la formación del tren-, pues la reparación de los daños ocasionados en tales condiciones constituye un supuesto de responsabilidad extracontractual y por ello la cámara debió examinar si el deber de responder podía ser calificado en la presunta falta de servicio por el cumplimiento irregular de las funciones estatales o en su carácter de titular de dominio de un bien destinado al uso y goce de los particulares, o bien, sustentado en la omisión o deficiente ejercicio del poder de policía de seguridad.” Del dictamen de la Procuración General al que la Corte remite.

“Es arbitraria la sentencia que extendió la condena al Estado Nacional por los daños sufridos por un pasajero ocurridos mientras se encontraba a bordo de un tren -generado por una piedra u objeto que ingresó a la formación e hizo estallar la ventanilla-, pues debió efectuar el estudio e interpretación del régimen jurídico administrativo de los ferrocarriles y establecer, la relación entre la actividad o inactividad del Estado y el daño ocasionado, recordando que, para considerar que éste o sus organismos son responsables por falta de servicio, no basta con enumerar genéricamente una serie de actos o conductas, sino que es preciso examinar cada uno de ellos desde el punto de vista de su legitimidad y de su aptitud para constituirse en factor causal del daño y que la determinación de la responsabilidad del Estado por omisión de mandatos jurídicos indeterminados debe ser motivo de un juicio estricto y basado en la ponderación de los bienes jurídicos protegidos y las consecuencias generalizables de la decisión a tomar.” Del dictamen de la Procuración General al que la Corte remite.



Begun



### **1873 - Estudio de una bailarina de ballet**

#### **The Met - Museo Metropolitano de Arte de Nueva York**

A pesar de su evolución artística en cuanto a técnicas y composición, algunos aspectos como la repetición de un mismo tema con variaciones en su composición, o el uso de espacios interiores –lo cual lo distinguía de los pintores impresionistas habituados a plasmar sus obras al aire libre– permanecen inmutables en su obra.

Interesado en especial en el cuerpo humano e influenciado por la técnica de la fotografía, se obsesionó en capturar las posturas y movimientos de sus modelos.

En su búsqueda de la perfección realizó innumerables bocetos, a pesar de lo cual le costaba dar fin sus obras, las que en reiteradas oportunidades rehacía, incluso por años.

## **CSJ 1007/2020/RH1 – GONZÁLEZ, FLORENCIO ANTONIO C/ COLICHEO, FLORENTINO Y OTROS S/ INTERDICTO (SUMARÍSIMO)**

**5 de diciembre de 2024**

**Palabras clave:** PUEBLOS INDÍGENAS – INTERDICTO DE RECOBRAR – POSESIÓN – PROPIEDAD COMUNITARIA – USURPACIÓN – INTERPRETACIÓN DE LA LEY – DERECHO DE PROPIEDAD – SUSPENSIÓN DEL PROCESO – DESALOJO

“El texto de la Constitución Nacional, de las leyes sobre propiedad comunitaria de los pueblos indígenas relacionadas, y la letra y espíritu de la ley 26.160 son consistentes y coherentes al permitir única y exclusivamente la suspensión de la ejecución de sentencias, actos procesales o administrativos, cuyo objeto sea el desalojo o desocupación de tierras de una comunidad aborigen si esta se encuentra reconocida y tradicionalmente ocupa ese territorio; ello se concreta en la exigencia de la posesión actual, tradicional y pública del artículo 2, requisitos que funcionarios administrativos y jueces deben interpretar y verificar rigurosamente para evitar, por medio de procedimientos o valoraciones jurisdiccionales, una colisión frontal con los derechos de terceros protegidos por los artículos 14 y 17 de la Constitución Nacional”

“Cabe revocar la sentencia que suspendió, con sustento en la ley 26.160, el proceso de interdicto de recobrar, pues interpretó incorrectamente la citada ley 26.160, en primer lugar, porque el artículo 2 de la norma excluye a quienes no acreditaran una posesión actual, tradicional y pública y en segundo término, porque la ley no autorizaba la suspensión de todo el proceso, sino sólo de ciertas medidas concretas de ejecución.”

“Cabe revocar la sentencia que suspendió, con sustento en la ley 26.160, el proceso de interdicto de recobrar, toda vez que sujetó la suspensión referida al resultado del relevamiento técnico jurídico catastral a realizarse en sede administrativa y, en particular, a que de dicho estudio resultase que las tierras en litigio no eran las que tradicionalmente había ocupado la Comunidad Mapuche demandada y tal inversión de la carga de la prueba opera como una condición para continuar el trámite que no exige norma alguna.”

## **CÁMARAS DE APELACIÓN FEDERALES**

Disponibles en <https://www.cij.gov.ar/>

## **CÁMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL - SALA I - CABA**

### **37585/2023 RAVARA, ALBERTO ADHEMAR c/ EN MIN JUSTICIA Y DDHH - EX 115022457/21 s/AMPARO POR MORA**

**12 de septiembre de 2024**

“Que el artículo 28 de la ley 19.549 autoriza a quien es parte en un expediente administrativo a iniciar una acción de amparo por mora cuando la autoridad administrativa haya dejado vencer los plazos fijados, o los razonables según el caso, sin emitir el dictamen o la resolución de mero trámite o de fondo requeridos por el interesado.”

“Sobre la base del derecho básico a una decisión fundada, existe correlativamente la inexcusable obligación administrativa de resolver, por lo que corresponde adoptar un criterio amplio acerca de la procedencia de los medios conducentes a que aquel derecho se haga realmente efectivo (esta sala, causas n° 23.280/2012, “Litoral Gas S.A. c/ EN – M° Planificación – dto. 216/08 1915/09 (S01:668490/11) s/ Amparo por Mora”, n° 8.636/2015, “De Maio, Mariana Sabina c/ EN – M Justicia y DDHH s/ Amparo por Mora”, y n° 50.873/2019, “Tomasella, Rogelio Domingo c/ EN – Ministerio de Justicia y DDHH s/ Amparo por Mora”, pronunciamientos del 26 de febrero de 2013, del 9 de diciembre de 2015 y del 23 de diciembre de 2019, respectivamente).”

“Esa conclusión no significa que la administración deba pronunciarse en un sentido o en otro: sólo que debe expedirse respecto de la solicitud presentada por la parte interesada (esta sala, causas n° 40.368/2012, “García Mantel, Jorge Raúl c/ EN M° Defensa (Exp 12 0229/3) s/ Amparo por Mora”, n° 45.612/2014, “Iglesias Martínez Mayra Ornella c/ EN M Defensa – FAA s/ Amparo por Mora”, pronunciamientos del 18 de septiembre de 2013 y del 18 de noviembre de 2015, respectivamente, y “Tomasella”, citada, entre muchas otras).

“La intervención de distintas reparticiones no pueden erigirse en una justificación de la demora en pronunciarse (esta sala, causas n° 65.097/2015, “Weng, Bing”, pronunciamiento del 18 de noviembre de 2020, y “Yapura, Manuel Andrés”, citada).”

## JURISPRUDENCIA PROVINCIAL

### SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA - CHUBUT

Disponibles en <https://apps1cloud.juschubut.gov.ar/eureka>

#### “L., N. A. C/ PROVINCIA DEL CHUBUT S/ MEDIDA CAUTELAR” (EXPTE. N° 26.176 - AÑO: 2024)

10 de octubre de 2024

“Que conforme surge de la relación de la causa, el señor L. persigue una medida cautelar de no innovar con el siguiente alcance: a) que se suspenda la aplicación del Decreto N° 1302/2024, b) que se garantice el mantenimiento de su puesto de t., y c) mantener el acceso a la obra social para el actor y su familia.”

“Alega la necesidad de mantener su puesto de t., su salario y su obra social. Sin embargo, mediante la vía procesal aquí intentada, no solicita el control jurisdiccional dirigido al dictado de una sentencia que declare la nulidad de ese acto administrativo. Y según se desprende de los antecedentes que acompaña, tampoco el señor L. lo ha impugnado o pedido su suspensión en sede administrativa, a fin de cumplir con las reglas que impone el ordenamiento provincial.”

“En nuestra provincia, mientras no sea sancionado un Código específico para las demandas contra el Estado Provincial, los recaudos exigibles para la habilitación de la instancia devienen de las normas de procedimientos vigentes, generales o especiales.”

“Sin embargo, mediante esta medida cautelar se peticiona la suspensión de los efectos de un acto administrativo que dispuso una sanción. Entonces, nos encontramos frente a una situación de excepción a la regla general antes enunciada de la inexigibilidad del reclamo administrativo previo en el contencioso administrativo provincial -deducida de la interpretación de la Sección I de dicha Ley de Procedimientos Administrativos I N° 18.”

“Cuando el Digesto Jurídico incorpora a esa Ley I N° 18 en la Sección II, el Decreto Ley N° 1.510, precisamente impone un procedimiento reglado -el sumario administrativo- para aplicar sanciones a las situaciones jurídicas emergentes de la relación de empleo público. Y en su parte final, contiene previsiones para la impugnación de los instrumentos legales punitivos -arts. 272 y 273 en vía recursiva- y agrega en el artículo 274 como recaudo, el efectuar una reclamación administrativa previa al ejercicio de las acciones contencioso administrativas y de toda clase de acciones fundadas en el derecho común contra la Provincia, y derivada de la aplicación de sanciones.”

“A la vez, esa inacción del peticionante torna inoficioso el análisis de la medida cautelar que solicita en autos, atento que no se encuentra pendiente el agotamiento de la vía administrativa (conf. artículos 3° concordante con los artículos 5° último párrafo de la Ley XIII N° 27, interpretados en las SI N° 186 y 200/2024). Pues “...Gabe considerar los recaudos especiales que distinguen a las llamadas “cautelares autónomas” de otras medidas precautorias en el contencioso administrativo: el peticionante debe acreditar la calidad de parte en un procedimiento administrativo, la demostración de la subsistencia de la vía jurisdiccional y la previa solicitud de suspensión de los efectos del acto ante la Administración, recaudos que deberán valorarse a partir de las particulares circunstancias de cada caso (comenta Fernando García Pullés, en “Medidas cautelares autónomas en el contencioso administrativo”, pág. 120, editorial Hammurabi, año 2006).”

#### “A. C/ INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL Y SEGUROS DE LA PROVINCIA DEL CHUBUT S/ DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA” (EXPTE. N° 25.857 - AÑO: 2023)

31 de octubre de 2024

“Que este Cuerpo previno, siguiendo destacada doctrina, “...al referirse a la declaración de nulidad del acto administrativo, la cualidad de parte debe extenderse a quienes participan de los efectos del mismo. Tales principios básicos suponen una objetiva vinculación de quien es partícipe de los efectos del acto, que lo ubican en un plano que supera decididamente la mera intervención como tercero interesado (...) ya que ejercitándose en autos derechos potestativos que persiguen la modificación de un estado jurídico, la sentencia constitutiva que se pronuncie, debe necesariamente ponderarse frente a todos los cotitulares, a fin de que la decisión jurisdiccional tenga el suficiente efecto subjetivo vinculante de cosa juzgada para todos ellos, y pueda así operar el cambio sustancial que ella declare...” (SI N° 27/SCA/12, 148/SCA/16, 58/SCA/18, SI N° 150/24).”



“Por lo analizado, “...La situación jurídica controvertida es común e indivisible respecto de la pluralidad de sujetos y no tolera un tratamiento procesal por separado, por lo que sólo cabe admitir un pronunciamiento único y a la vez resguardar el principio constitucional de defensa en juicio...” Código Procesal Civil y Comercial-S. Fassi -C. Yáñez-Tomo I pág. 495 Tercera Edición actualizada y ampliada -Editorial Astrea) (SI N° 52/15).”

“Se considera que en el caso, un eventual fallo favorable a la actora puede afectar los derechos de aquellas personas designadas en ese procedimiento concursal cuestionado. En consecuencia, a fin de otorgarles una efectiva, oportuna y plena posibilidad de ejercer su derecho de defensa, se habrá de integrar la litis, de conformidad al art. 90 del CPCG (litisconsorcio necesario) con las señoras K.A.P., D.N.I X., V.V.G., D.N.I X., N.V.B., D.N.I X. y N.R.S., D.N.I X.”

## **“U.T.C.SRLH.SRL c/ INSTITUTO PROVINCIAL DE LA VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO DE LA PROVINCIA DEL CHUBUT S/ DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA” (EXPTE. N° 26.119 - AÑO: 2024)**

**26 de noviembre de 2024**

“Desde anteriores composiciones, este Cuerpo ha interpretado que el legislador ha empleado un criterio mixto, atento que en aquel precepto de la ley orgánica “...el carácter contencioso administrativo de una causa judicial se halla determinado por la concurrencia de dos factores: el subjetivo, que está dado por la circunstancia de ser parte en el conflicto un órgano de la Administración Pública, y el objetivo, que deriva de la naturaleza o normas aplicables...”(cfr. SI N° 21/SCA/02, 28/SCA/10, 96/SCA/19, 132/2.021, 177/2.021, entre otras).”

“Por lo tanto no basta con demandar a la Provincia del Chubut para que se configure una acción contencioso administrativa. Se justifica la intervención de este Tribunal, por su especialidad, en los casos en que se encuentra controvertida la función materialmente administrativa; se ha sentado que “...para que un litigio sea de competencia contencioso administrativa es preciso que importe el juzgamiento de una operación administrativa, esto es de un acto, conducta, omisión, imputable a la Administración, en cuanto ejerce actividad administrativa. Lo relevante es la cuestión sustancial y en caso de duda, la competencia será del Juez Ordinario por ser residual...” (SI N° 41/SCA/06, N° 9/SCA/10 y N° 16/SCA/16, 170/2023, entre otras).”

“Que analizada la pretensión y los fundamentos jurídicos de esta demanda específicamente siguiendo el criterio expuesto en el considerando II, el presente resulta un caso contencioso administrativo. Pues se pide el control jurisdiccional de un acto administrativo dictado en función administrativa, en el marco de la Ley de Obras Públicas I N° 11. Se trata de una relación jurídica regulada preponderantemente por normas de Derecho Administrativo, sin perjuicio de otras que resulten aplicables y que corresponda ingresar al estudio de otras cuestiones jurídicas.”

## LEGISLACIÓN Y NORMATIVA PROVINCIAL

### Ley XI N° 85 - Dto. N° 1042

**Síntesis:** Establece los recaudos mínimos para identificar, censar, registrar los pasivos ambientales provenientes de toda actividad antrópica, y establecer las obligaciones referentes a la recomposición de tales pasivos por parte de los responsables

**Emisor:** Honorable Legislatura de la Provincia de Chubut

**Fecha de sanción:** 26/07/2024

### Ley VIII N° 150 - Dto. N° 1090

**Síntesis:** Establece en todos los niveles de las escuelas de gestión estatal y/o privadas de la Provincia del Chubut la obligatoriedad de incorporar la enseñanza y aprendizaje como así también los lineamientos generales y específicos de los diferentes procesos educativos de las capacidades derivadas de los avances tecnológicos actuales.

**Emisor:** Honorable Legislatura de la Provincia de Chubut

**Fecha de sanción:** 26/07/2024

### Ley I N° 783 - Dto. N° 1100

**Síntesis:** Garantizar la participación activa de personas con VIH, Hepatitis Virales (HV), otras infecciones de Transmisión Sexual (ITS) y Tuberculosis (TB) en el diagnóstico, planificación, implementación y evaluación de políticas y programas que les afecten

**Emisor:** Honorable Legislatura de la Provincia de Chubut

**Fecha de sanción:** 26/07/2024

### Ley II N° 300 - Dto. N° 1101

**Síntesis:** Establece el Régimen Especial y Simplificado de pago de sentencias condenatorias contra el Estado Provincial

**Emisor:** Honorable Legislatura de la Provincia de Chubut

**Fecha de sanción:** 26/07/2024

### Ley IX N° 170 - Dto. N° 1102

**Síntesis:** Crea el Régimen de Incentivo, Promoción y Desarrollo de la Industria Naval en la Provincia del Chubut

**Emisor:** Honorable Legislatura de la Provincia de Chubut

**Fecha de sanción:** 26/07/2024

### Ley XVII N° 156 - Dto. N° 1132

**Síntesis:** Concesión de uso de Aguas Públicas de Dominio Público Provincial, con destino a la Generación de Energía Hidroeléctrica

**Emisor:** Honorable Legislatura de la Provincia de Chubut

**Fecha de sanción:** 26/07/2024

### Ley IX N° 167 - Dto. N° 1091

**Síntesis:** Aprueba en todos sus términos el convenio suscripto entre la Provincia del Chubut y el Consejo Federal de Inversiones, celebrado el 28 de mayo de 2024

**Emisor:** Honorable Legislatura de la Provincia de Chubut

**Fecha de sanción:** 01/08/2024



Jeyan



### **1877 - *Bailarines en la antigua ópera***

**Galería Nacional de Arte - Washington - EE.UU.**

Degas es conocido por su enfoque innovador y experimental en el arte. En su búsqueda por captar instantes fugaces desarrolló formas de composición peculiares, con perspectivas inusuales o figuras vistas desde atrás o en ángulos oblicuos que aportan la sensación de dinamismo a sus obras.

Además de pintor, fue también grabador, fotógrafo, y escultor. Su obra –con su combinación de técnicas y su atención al detalle en la representación del cuerpo humano–, lo distingue como uno de los artistas más originales de su época.

**Ley IX N° 168 - Dto. N° 1092**

**Síntesis:** Aprueba en todos sus términos el convenio suscripto entre la Provincia del Chubut y el Consejo Federal de Inversiones mediante el cual la Provincia adhiere al financiamiento CFI para las cadenas ganadera y turismo, destinado específicamente a micro, pequeñas y medianas empresas radicadas en Chubut, celebrado el 28 de mayo de 2024.

**Emisor:** Honorable Legislatura de la Provincia de Chubut

**Fecha de sanción:** 01/08/2024

**Ley IX N° 169 - Dto. N° 1093**

**Síntesis:** Aprobación en todos sus términos del convenio suscripto entre la Provincia del Chubut y el Consejo Federal de Inversiones mediante el cual la Provincia adhiere al «Programa para el Desarrollo Productivo y Financiero de Mujeres», celebrado el 28 de mayo de 2024

**Emisor:** Honorable Legislatura de la Provincia de Chubut

**Fecha de sanción:** 01/08/2024

**Ley I N° 784 - Dto. N° 1133**

**Síntesis:** Crea en el Ámbito de la Provincia del Chubut la Red de Centros de Atención Digital al Ciudadano.

**Emisor:** Honorable Legislatura de la Provincia de Chubut

**Fecha de sanción:** 01/08/2024

**Ley VIII N° 152 Dto. N° 1461**

**Síntesis:** Incorpórese un régimen de capacitación obligatoria en técnicas de Reanimación Cardiopulmonar (RCP), maniobras de desobstrucción de las vías respiratorias, y primeros auxilios en los establecimientos de nivel secundario de todas las Instituciones Educativas

**Emisor:** Honorable Legislatura de la Provincia de Chubut

**Fecha de sanción:** 07/10/2024

**Ley XVI N° 105 Dto. N° 1460**

**Síntesis:** Créase la «Ley Orgánica de las Comunas Rurales»

**Emisor:** Honorable Legislatura de la Provincia de Chubut

**Fecha de sanción:** 07/10/2024

**Ley I N° 789 Dto. N° 1563**

**Síntesis:** Sustituye el artículo 33 de la Ley I N° 231 (Ética de la función pública)

**Emisor:** Honorable Legislatura de la Provincia de Chubut

**Fecha de sanción:** 10/10/2024

**Ley I N° 790 Dto. N° 1564**

**Síntesis:** Regula el acceso seguro e informado al uso medicinal, terapéutico y/o paliativo del dolor, de la planta de Cannabis y sus derivados

**Emisor:** Honorable Legislatura de la Provincia de Chubut

**Fecha de sanción:** 26/09/2024

**Ley V N° 197 Dto. N° 1554**

**Síntesis:** Sustituye los artículos 3° y 7° de la Ley V N° 191 (Creación de los juzgados contenciosos administrativos)

**Emisor:** Honorable Legislatura de la Provincia de Chubut

**Fecha de sanción:** 10/10/2024

#### **Ley VIII N° 153 Dto. N° 1555**

**Síntesis:** Establece en el ámbito de la Provincia del Chubut el boleto educativo chubutense (BECh) para aquellos estudiantes, docentes y personal auxiliar de la educación de todos los niveles (Inicial, Primario, Secundario, Terciario y Universitario)

**Emisor:** Honorable Legislatura de la Provincia de Chubut

**Fecha de sanción:** 26/09/2024

#### **Ley V N° 198 Dto. N° 676**

**Síntesis:** Sustituye los artículos 14, 17, 18, 19 y 37 de la Ley V N° 94 (Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal)

**Emisor:** Honorable Legislatura de la Provincia de Chubut

**Fecha de sanción:** 10/10/2024

#### **Ley I N° 793 Dto. N° 1681**

**Síntesis:** Integra los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en todas las leyes, políticas públicas, programas y proyectos desarrollados por el gobierno provincial y sus organismos dependientes.

**Emisor:** Honorable Legislatura de la Provincia de Chubut

**Fecha de sanción:** 24/10/2024

#### **Ley III N° 52 Dto. N° 1683**

**Síntesis:** Adhiere a la Ley Nacional N°27.736; Ley Olimpia

**Emisor:** Honorable Legislatura de la Provincia de Chubut

**Fecha de sanción:** 24/10/2024

#### **Ley XIII N° 30 Dto. N° 1684**

**Síntesis:** Sustituye los artículos 145 y 182 del anexo a de la ley XIII N° 5 (Código Procesal Civil y Comercial)

**Emisor:** Honorable Legislatura de la Provincia de Chubut

**Fecha de sanción:** 24/10/2024

## **LEGISLACIÓN Y NORMATIVA NACIONAL**

#### **Ley 27781**

**Síntesis:** Modificación de la Ley N° 19.945. Boleta Única Papel.

**Emisor:** Congreso de la Nación Argentina

**Fecha de sanción:** 18/10 /2024



**Decreto 695 /2024**

**Síntesis:** Aprueba Reglamentación del Título II - Reforma del Estado. Ley N° 27.742.

**Emisor:** Poder Ejecutivo Nacional

**Publicación en el Boletín Oficial:** 05/08/2024

**Decreto 749/2024**

**Síntesis:** Aprueba Reglamentación del Título VII - Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones (RIGI) - Ley N° 27.742.

**Emisor:** Poder Ejecutivo Nacional

**Publicación en el Boletín Oficial:** 23/08/2024

**Decreto 847/2024**

**Síntesis:** Aprueba Reglamentación del Título IV -Promoción del Empleo Registrado- y del Título V -Modernización Laboral- Ley N° 27.742.

**Emisor:** Poder Ejecutivo Nacional

**Publicación en el Boletín Oficial:** 25/09/2024

**Resolución 40/2024**

**Síntesis:** Crea el Consejo Federal de Políticas Indígenas.

**Emisor:** Poder Ejecutivo Nacional

**Publicación en el Boletín Oficial:** 13/09/2024

**Decreto 953/2024**

**Síntesis:** Disuelve la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y crea la Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA).

**Emisor:** Poder Ejecutivo Nacional

**Publicación en el Boletín Oficial:** 25/10/2024

**Decreto 969/2024**

**Síntesis:** Crea el Régimen de Extinción de Obligaciones Recíprocas.

**Emisor:** Poder Ejecutivo Nacional

**Publicación en el Boletín Oficial:** 01/11/2024

**Decreto 1049/2024**

**Síntesis:** Boleta Única de Papel. Reglamentación.

**Emisor:** Poder Ejecutivo Nacional

**Publicación en el Boletín Oficial:** 26/11/2024

**Decreto 1057/2024**

**Síntesis:** Aprueba reglamentación de los artículos integrantes de los capítulos I, II y VI del título VI - Ley N° 27.74.

**Emisor:** Poder Ejecutivo Nacional

**Publicación en el Boletín Oficial:** 29/11/2024

**Decreto 1083/2024**

**Síntesis:** Deroga Decreto N° 805/2021.

**Emisor:** Poder Ejecutivo Nacional

**Publicación en el Boletín Oficial:** 10/12/2024



**¡ESTEMOS CONECTADOS!**

**Nuestras redes: f X @ EAAEChubut**

**Nuestro correo: eaaedelchubut@gmail.com**



**EAAE**  
Escuela de Abogadas y Abogados  
del Estado del Chubut



**Gobierno  
del Chubut**