pensar JUSBAIRES

| Revista de distribución gratuita | año VII Nº 25 | diciembre 2020 | Dirección: Dra. Alicia Pierini |

CLASE MAGISTRAL

CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1994: **LA MÁS LEGÍTIMA Y DEMOCRÁTICA. ORGANIZACIÓN Y DESARROLLO**

EDUARDO MENEM

OPINIÓN
VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES EN LA POLÍTICA
DOLORES GANDULFO

OPINIÓN
DERECHO DE DEFENSA AMBIENTAL Y PRINCIPIO PRECAUTORIO
VALENTÍN HECTOR LORENCES

OPINIÓN
ACERCA DE LAS SESIONES PREPARATORIAS EN LA LEGISLATURA PORTEÑA
DANIEL RODRÍGUEZ MASDEU Y **MARIA GRACIA NENCI**

OPINIÓN
TELETRABAJO EN ARGENTINA: DE SU FORZADA IMPLEMENTACIÓN A SU INEXCUSABLE PERMANENCIA
JORGE MARIANO BUGALLO

Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires
Consejo de la Magistratura

JUS BAI RES EDITORIAL

Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires
Consejo de la Magistratura

AUTORIDADES

Vicepresidente
Dr. Francisco Quintana

Presidente
Dr. Alberto Maques

Vicepresidenta 2º
Dra. Fabiana Haydeé Schafrik

Consejeros/as

Dr. Raúl M Alfonsín

Dr. Alberto Biglieri

Dra. Anabella Hers Cabral

Dra. Ana Florencia Salvatelli

Dra. María Julia Correa

Dr. Gonzalo Segundo Rua

Contenido

pensarJUSBAIRES
AÑO VII. Nº 25 | DIC. 2020

PALABRAS DE LA DIRECCIÓN 5
ALICIA PIERINI

OPINIÓN
DERECHO DE DEFENSA AMBIENTAL Y PRINCIPIO PRECAUTORIO 8
VALENTÍN HÉCTOR LORENCES

OPINIÓN
VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES EN LA POLÍTICA 14
DOLORES GANDULFO

CLASE MAGISTRAL
CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1994: LA MÁS LEGÍTIMA Y DEMOCRÁTICA. ORGANIZACIÓN Y DESARROLLO 22
EDUARDO MENEM

OPINIÓN
ACERCA DE LAS SESIONES PREPARATORIAS EN LA LEGISLATURA PORTEÑA 38
DANIEL RODRIGUEZ MASDEU Y MARÍA GRACIA NENCI

OPINIÓN
TELETRABAJO EN LA ARGENTINA: DE SU FORZADA IMPLEMENTACIÓN A SU INEXCUSABLE PERMANENCIA 46
JORGE MARIANO BUGALLO

REVISTA
pensarJUSBAIRES
AÑO VII. Nº 25 | DIC. 2020

directora
Dra. Alicia Pierini
comité asesor
Dr. Horacio Corti
Dr. Gustavo Ferreyra
correctora
Nancy Sosa

diseño y producción
Editorial JusBaires
Diag. Julio A. Roca 530
www.editorial.jusbaires.gob.ar

Pensar JusBaires
Bolivar 177, 1º piso

www.pensar.jusbaires.gob.ar
Desarrollado por la Dirección de Informática y Tecnología del Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires.

2019-85367932-APN-DNDA
DNDH N° 44106861

Impresa en Casano Gráfica S.A.
Ministro Brin 3932 (B1826DFY) Remedios de Escalada.
Buenos Aires - Argentina
Tel/Fax: 005411 42495562

Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires
Consejo de la Magistratura

Ya está finalizando el año 2020 –ha sido un año complejo–, que aún seguirá siendo difícil hasta que recibamos con esperanza al año nuevo que se iniciará.

Esa esperanza es imprescindible para seguir adelante hasta que vuelva la normalidad.

Hasta el Papa Francisco estaba redactando una carta cuando irrumpió de manera inesperada la pandemia del COVID 19 dejando al descubierto falsas seguridades. Al mismo tiempo y a pesar de estar hiperconectados, existía una fragmentación que hacía cada vez más difícil resolver los problemas que nos afectan a todos.

A pesar de los problemas, al día de hoy estamos lanzando el número 25 de la **pensar**JUSBAIRES, donde tenemos la oportunidad de brindarles aportes jurídicos del Dr. Eduardo Menem, el Dr. Valentín Héctor Lorences, Dres. Rodriguez Masdeu y María Gracia Nenci, Dr. Jorge Martín Bugallo y la Doctoranda en Ciencias Políticas Dolores Gandulfo.

A 26 años de la Convención Constituyente de 1994, el Dr. Eduardo Menem analizó las sucesivas reformas a que fue sometida la Constitución Nacional Argentina desde su aprobación original. Destaca en su artículo el carácter de la Reforma Constitucional de 1994, a su juicio "la más legítima y democrática de todas".

Por otra parte, el Dr. Lorences escribe sobre "Derecho de Defensa Ambiental y Principio Precautorio", y propone que la transcendencia colectiva y casi universal de los daños ambientales tornan necesaria la actuación de la comunidad internacional para

dar cumplimiento al derecho de protección y defensa ambiental.

Los Dres. Rodríguez Masdeu y María Gracia Nenci retoman aspectos puntuales sobre las sesiones preparatorias en la Legislatura Porteña y destacan punto por punto el cumplimiento o no del Reglamento.

El Dr. Bugallo escribe sobre un tema muy actual como es el Teletrabajo. Dicho autor analiza el proceso hacia el Teletrabajo durante la pandemia del Covid 19, y aporta experiencias sobre la cuestión en otros países de América. Además hace hincapié acerca de las condiciones laborales que se modifican con el cambio del ámbito laboral.

Por último, Dolores Gandulfo comparte su artículo sobre "Violencia hacia las mujeres en la política" en donde rescata los principales instrumentos jurídicos que respaldan la igualdad en el goce de los derechos civiles y políticos de las mujeres y advierte sobre la necesidad de "prevenir y erradicar la violencia política contra el género".

Aprovechamos la ocasión para agradecerles a los escritores que nos han acompañado en esta etapa tan compleja.

También convocamos e invitamos a todos aquellos que quieran realizar sus aportes a las páginas de **pensar**JUSBAIRES.

Les deseamos a todos nuestros lectores o amigos, unas felices fiestas y un próspero Año Nuevo.

ALICIA PIERINI
DIRECTORA DE **pensar**JUSBAIRES

Leenos en digital en la web

pensar.jusbaires.gov.ar

pensar.jusbaires.gov.ar pensar@jusbaires.gov.ar pensar jusbaires

PUBLICACIÓN DEL PODER JUDICIAL DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES • DICIEMBRE 2020

DERECHO DE DEFENSA AMBIENTAL Y PRINCIPIO PRECAUTORIO

VALENTÍN HÉCTOR LORENCES

El autor propone en esta nota para **pensar**JUSBAIRES *que la trascendencia colectiva y casi universal de los daños ambientales tornan necesaria la actuación de la comunidad internacional, el Papa Francisco, las comunidades regionales, y los estados nacionales, provinciales y municipales para dar cumplimiento al derecho de protección y defensa ambiental.*

El motivo del presente estudio es el ambiente, nada más fácil y difícil de definir, ya que múltiples factores se entrecruzan e interactúan permanentemente. En sentido amplio, ambiente es el planeta, la casa común donde todos los seres con vida habitan - sean humanos, animales o vegetales - y se comunican por medio de sistemas entrecruzados dentro de una profunda dinámica constante, a tal punto que nada de lo que se realiza en el planeta es indiferente al ambiente.

En consecuencia, se podría sostener que el ambiente es el lugar y el medio para que exista y se desarrolle la vida, tal como hoy la conocemos en nuestro planeta. Por ello, cualquier alteración gravosa al mismo afecta a la vida de todos, tanto en lo que se refiere al presente como al futuro.

La importancia, trascendencia y las múltiples implicancias hacen imprescindible a la comunidad internacional, el Papa Francisco en su Encíclica Laudato Sí, las comunidades regionales, los estados nacionales, provinciales y todos los municipios, se planteen seriamente una toma de posición y una actuación concreta al respecto.

La trascendencia colectiva y casi universal de los daños ambientales tornan necesaria la actuación de todos en cumplimiento

Prof. Dr. Valentín Héctor Lorences. Abogado, Doctor en Derecho, Profesor Universitario en Ciencias Jurídicas. Se desempeñó como Juez y Camarista de Faltas, Fiscal Contravencional –en comisión–, Director Operativo de Desarrollo e Investigación del I.S.S.P. CABA, y actualmente es Secretario Judicial del M.P.F. CABA. Profesor Universitarios en diversas universidades nacionales e internacionales, tiene 15 libros –en carácter de autor o coautor– y varios artículos publicados.

de un derecho de protección y defensa ambiental.

La vida en sociedad requiere reglas para el alcance de altos objetivos como la paz social; para ello se realizan convenciones de distintos tipos, algunas de carácter políticas, de derechos humanos, económicas, familiares, culturales, religiosas, raciales, etc., mas ninguna es tan importante como la referida a la existencia misma del planeta, sin perjuicio de ello, en muchos casos los intereses económicos se imponen a necesidades ambientales e impiden la concreción de vías de defensa en la materia.

El Principio 10 de la Declaración de Río de 1992 establece que: "El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos al resarcimiento de daños y los recursos pertinentes".

De dicho Principio se extraen recomendaciones generales de carácter preventivo, educativo, cultural, funcional, legislativo, judicial, sancionador y la necesidad de recursos que permitan su efectivización.

También debe consignarse el Principio 12: "Los Estados deberían cooperar en la promoción de un sistema económico internacional favorable y abierto que llevara al crecimiento económico y el desarrollo sostenible de todos los países, a fin de abordar en mejor forma los problemas de la degradación ambiental. Las medidas de política comercial con fines ambientales no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción velada del comercio internacional. Se debería evitar tomar medidas unilaterales para solucionar los problemas ambientales que se producen fuera de la jurisdicción del país importador. Las medidas destinadas a tratar los problemas ambientales transfronterizos o mundiales, deberían, en la medida de lo posible, basarse en un consenso internacional".

Del mismo se desprende que el derecho de defensa social en materia ambiental no es sólo una cuestión de personas o de Estados en concreto, sino que es una carga para toda la comunidad y el sistema económico internacional.

Todos deben colaborar para el crecimiento económico, el desarrollo sostenible, evitar y abordar los problemas de degradación ambiental. La cuestión ambiental no debe transformarse en una cuestión discriminatoria, arbitraria, injustificada o una velada restricción. Se refiere a la colaboración internacional en materia ambiental mediante vías de consenso.

En consecuencia, la primera defensa, depende del compromiso y concientización personal de todos los miembros de la comunidad. Ese compromiso se ejerce todos los días en el común desenvolvimiento de las personas, en sus quehaceres cotidianos y en su forma de actuar amigable con el ambiente.

Una comunidad comprometida con la cuestión ambiental no sólo llevará adelante conductas apropiadas sino que exigirá a sus representantes la normativa legal adecuada, que los controles sean eficientes, que el acceso a la justicia y los procedimientos sean accesibles para los grupos, asociaciones o simples denunciantes.

En suma, la primera defensa depende de actos personales que contagian e impregnan a la comunidad y que legitima a todos sus miembros para ejercer la misma.

La segunda defensa requiere de un rol trascendente del estado. Al encontrarse advertidos los miembros de la comunidad internacional de los efectos concretos de las actividades ambientales y de las consecuencias de las actividades antrópicas, corresponde a las autoridades colocarse al frente de las acciones para una efectiva, concreta y actual defensa social ambiental.

Pero será la sociedad la que dé pautas de los estándares de comportamiento del estado. Sin una comunidad cumplidora, activa y exigente, el estado puede tender a la inacción, la permisividad, la corrupción o la pereza, todos males que lo condenan y posibilitan las crisis ambientales.

La actuación en defensa social que se espera del estado, debe partir de una gestión inteligente, oportuna, proporcional, capacitada y dinámica, la cual se expresa en cuádruple función: educativa, reglamentaria, fiscalizadora y sancionadora:

Actividad gubernamental educadora: Importa la obligatoriedad de la enseñanza de la materia ambiental dentro de la

Además de un saldo infrecuente de víctimas la pandemia se ha convertido, como ha dicho Ignacio Ramonet en plena cuarentena, en un *hecho social total*, capaz de desplomar la economía mundial y conmocionar a la totalidad de actores, instituciones y valores.

currícula obligatoria de la escuela primaria, secundaria y universitaria.

Actividad gubernamental reglamentaria: Importa la necesidad de que el estado, nacional, provincial o municipal, legisle en la materia y fije posición clara en materia ambiental.

Actividad gubernamental fiscalizadora: Se refiere a que en virtud de la normativa vigente, realice los controles administrativos preventivos necesarios para obtener el mayor grado de cumplimiento posible.

Actividad gubernamental sancionadora: la que se materializa en la denuncia, persecución y sanción efectiva, de las conductas ilegítimas, que importen la restauración, cuando ello es posible, la mitigación y la responsabilidad por los daños y perjuicios.

La tercera defensa es la actitud responsable de productores, industriales, grupos económicos, bancos, etc., que al momento de la planificación de cualquier actividad tengan en cuenta las consecuencias presentes y futuras que pueden resultar de usos inadecuados en perjuicio del ambiente y se obliguen a actuar en consecuencia.

En ese orden de defensa ambiental el principio precautorio en la materia es un gran adelanto en la prevención y/o interrupción del daño ambiental.

El Principio 15 de la Declaración de Río dice: "Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente."

Individualiza la prioridad de que ante la mera posibilidad de daño ambiental y, sin perjuicio aún de la falta de certeza científica absoluta, no hay razón atendible para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente. Dicho principio se complementa con la obligación general de actuar en materia ambiental.

No se trata de una actividad sancionadora propiamente dicha ya que las medidas se adoptan en forma preventiva hasta la obtención de la mayor certeza posible y allí sí tomar una decisión formal.

Se trata de un principio reconocido internacionalmente y excluyente para la materia ambiental, ya que tiene una finalidad eminentemente preventiva e importa acciones

La visibilidad que tuvieron medidas tales como los controles sobre los viajeros que arribaban desde países en los que existía circulación comunitaria del virus y el aislamiento de quienes se presumía contacto con portadores fue seguida de una creciente aceptación social.

directas del Estado tendientes a hacer cesar actividades, a hacerlas realizar de otras formas o a llevar adelante acciones cuando se den alguna de las siguientes circunstancias:

a) Sospecha razonable de daño grave, inminente y/o irreparable. Por cualquier medio que se tome conocimiento de la cuestión si la sospecha resulta razonable sobre las posibles consecuencias, nace el deber de actuar preventivamente.

b) Aún mediando incertidumbre o duda científica. Resulta casi imposible encontrar unanimidad de pensamiento sobre todas las cuestiones. La importancia y posibles consecuencias de daños ambientales habilita a la intervención y la realización de actividades directas.

c) Obligación general de actuar. El estado tiene la obligación de actuar y de hacer cesar aquéllas cuestiones que en forma actual, inminente o aun potencialmente pueden ocasionar algún tipo de daño ambiental. No necesariamente la actuación estadual determinará el cese total de una actividad, pero puede fijar cambios en su realización, cambios constructivos, restricción de algún tipo de instalación o maquinaria, etc.

La comprobación específica de conductas y la naturaleza sancionatoria propias de un sistema penal o administrativo sancionador no son parte del derecho de defensa social ambiental estrictamente concebido, sino que son la consecuencia de infringir tipos específicos prescriptos de antemano, el principio en cuestión.

En el mismo sentido, la amenaza de penalización o la sanción propiamente dicha no hace más que poner al descubierto el fracaso de todos los medios anteriormente previstos y resulta a todas luces insatisfactoria porque el daño real o potencial se produjo y, en muchos casos, el monto de la misma resulta incluso insignificante comparado con los efectos ambientales producidos y los montos muchas veces desactualizados pueden significar más que un castigo un ahorro económico para el infractor.

En definitiva, podría sostenerse válidamente que “específicamente en materia ambiental es mejor prevenir que curar”.

REFERENCIAS

Encíclica Papal Laudato sí, Papa Francisco, 24 de mayo 2015, forma parte de la Doctrina Social de la Iglesia.

Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1992.

Alicia Pierini, Valentín Héctor Lorences y Luis Comparatore (2007): *Derecho Ambiental, Aportes para una mejor planificación, gestión y control en materia ambiental metropolitana.* Editorial Universidad, Buenos Aires, Argentina.

pensar JUSBAIRES

Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires
Consejo de la Magistratura

JUS BAI RES EDITORIAL

PUBLICACIÓN DEL PODER JUDICIAL DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES • DICIEMBRE 2020

VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES EN LA POLÍTICA

DOLORES GANDULFO*

La autora rescata en esta nota especial para **pensar**JUSBAIRES *los principales instrumentos jurídicos que respaldan la igualdad en el goce de los derechos civiles y políticos de las mujeres y advierte sobre la necesidad de "prevenir y erradicar la violencia política" contra el género.*

Introducción

Desde la sanción de distintos instrumentos jurídicos internacionales como las Convenciones Interamericanas sobre concesión de los derechos civiles y concesión de los derechos políticos a la mujer en 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Carta de la Organización de Estados Americanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana de los Derechos Humanos hasta el momento en que se firmó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y su posterior entrada en vigor, las mujeres anhelamos la igualdad en el goce de los derechos civiles y políticos enunciados en algún pasaje en todos estos instrumentos.

En los últimos años, hemos dado pasos importantes en la consagración de los derechos de las mujeres y las diversidades, que se ven plasmados en diversos instrumentos jurídicos a nivel nacional, regional e internacional.

A partir de la ratificación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), y la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belém do Pará), el Estado Argentino ha avanzado con distintas legislaciones para alcanzar la meta de lograr la igualdad real de las mujeres y los varones y así promover "la máxima participación de la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre, en todos los campos".[1]

*Directora Ejecutiva de Política Institucional de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. Directora del Observatorio Electoral de la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (COPPPAL). Doctoranda en Ciencia Política (UNSAM), Profesora de Relaciones Internacionales (USAL).

En el ámbito interamericano se han dado importantes pasos en la generación de instancias que aporten en la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la mujer.

Primero se creó el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), un sistema de evaluación para examinar los avances realizados por los Estados Parte en el cumplimiento de los objetivos de la Convención, cuya Secretaría Técnica recae en la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM).

Estas dos instancias son las que impulsaron en mayo de 2017 la publicación de una muy importante Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres, que tiene por objetivo "la prevención y erradicación de la violencia política contra las mujeres a fin de asegurar que ejerzan plenamente sus derechos políticos y participen en forma paritaria y en condiciones de igualdad en todos los espacios y funciones de la vida política y pública, particularmente en los cargos de gobierno".[2]

A pesar del importante avance que representan estos espacios e instrumentos generados en la visibilización de la violencia política como problemática continental, lamentablemente aún no han logrado impedir que la violencia por razones de género siga siendo uno de los principales obstáculos para fortalecer la participación política de las mujeres.

Sin dudas, esta no es la única cuestión que debemos afrontar las mujeres a nivel global. También debemos considerar la brecha de género que, no sólo sigue vigente, sino que se encuentra en constante crecimiento en lo que respecta a la representación política de las mujeres.

En 2017 solamente el 23 % de los cargos parlamentarios nacionales en todo el mundo eran ocupados por mujeres.

Nuestra región es la primera en el mundo con el mayor número de mujeres electas en

los parlamentos nacionales, alcanzando un 31% de los cargos parlamentarios en 2018.

Sin embargo, la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños lejos están de alcanzar la paridad de género en los órganos legislativos, así como también en otros ámbitos de la política.

Podemos decir que uno de los obstáculos más graves, y también menos visible, a los que nos enfrentamos las mujeres en política, es la violencia y la intimidación a las que estamos expuestas solo por razones de género, solo por ser mujeres.

La mayoría de las veces en que vemos una falta de acceso y permanencia de las mujeres en puestos reales de toma de decisiones, se explican por la violencia política a la que nos enfrentamos diariamente.

A qué llamamos Violencia Política

Se entiende por violencia política contra las mujeres a "cualquier acción, conducta u omisión, realizada de forma directa o a través de terceros que, basada en su género, cause daño o sufrimiento a una o a varias mujeres, y que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos políticos. La violencia política contra las mujeres puede incluir, entre otras, violencia física, sexual, psicológica, moral, económica o simbólica".[3]

En el año 2009 el Congreso Nacional sancionó la Ley 26.485 de Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales.

La modificación de la norma en diciembre de 2019, incorporó, entre las formas de violencia, la violencia política. A partir de esta incorporación, se entiende como violencia hacia las mujeres "toda conducta, por acción u omisión, basada en razones de género, que, de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, participación política, así como también su seguridad personal. Quedan comprendidas las perpetradas desde el Estado o por sus agentes".[4]

Las disparidades de género en distintos niveles gubernamentales de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial constituye en algún punto lo que en la definición ofrecida referimos como violencia simbólica.

Conseguir el objetivo de la paridad política en democracia no se logra sólo con la adopción de cuota o paridad electoral, sino con un abordaje integral que asegure el acceso igualitario de mujeres y varones en todas las instituciones estatales y organizaciones políticas, y condiciones libres de discriminación y violencia contra las mujeres en todos los niveles y espacios de la vida política.

La Violencia Política en la Agenda 2030

En 2015 las Naciones Unidas lanzaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible la que, a partir de entonces, reemplazó los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Esta nueva visión del desarrollo, expresada de modo colectivo por la Comunidad Internacional, se propone la búsqueda de un desarrollo sostenible global a partir de tres pilares de desarrollo: el económico,

En 2015 las Naciones Unidas lanzaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible la que, a partir de entonces, reemplazó los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Esta nueva visión del desarrollo, expresada de modo colectivo por la Comunidad Internacional, se propone la búsqueda de un desarrollo sostenible global a partir de tres pilares de desarrollo: el económico, el social y el medioambiental. Todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) tienen metas directas o indirectamente relacionadas con el accionar de los gobiernos locales y de las políticas que estos gobiernos llevan adelante.

el social y el medioambiental. Todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) tienen metas directas o indirectamente relacionadas con el accionar de los gobiernos locales y de las políticas que estos gobiernos llevan adelante.

Entre los 17 ODS, el número 5 refiere a la necesidad de lograr la equidad de género como la base de un mundo próspero y sostenible: "Si se facilita a las mujeres y niñas igualdad en el acceso a la educación, atención médica, un trabajo decente y representación en los procesos de adopción de decisiones políticas y económicas, se impulsarán las economías sostenibles y se beneficiará a las sociedades y a la humanidad en su conjunto".[5]

De hecho, dos metas específicas del objetivo deben mencionarse al referir a la Violencia Política Contra las Mujeres.

La primera, sostiene la necesidad de eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos públicos y privados, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación. La segunda, busca asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.

El acceso y la visibilidad de la mujer y las diversidades en ámbitos tradicionalmente masculinos llamados "públicos" se encuentra cargado de obstáculos. Si se observa la participación de las mujeres en política, se evidencia que hay un largo camino por recorrer.

El Congreso Nacional buscó subsanar la falta de representación de las mujeres en cargos electivos mediante la Ley 27.412 de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por su parte, incorporó, dentro de su

código electoral sancionado en el año 2018, la paridad y alternancia dentro de las listas a cargos públicos electivos de órganos colegiados.

Si bien se ha avanzado en materia de normativa, aún queda mucho que hacer para erradicar las prácticas machistas que apuntan a excluir a las mujeres y a las diversidades de la carrera política.

La existencia de leyes de cupo y paridad no son suficientes para garantizar la participación libre de las mujeres y diversidades en el ámbito político, ya que existen distintos mecanismos estructurales dentro de la dinámica de las prácticas políticas y de los mismos partidos que desalientan la participación de las mujeres y diversidades.

Las investigaciones realizadas por el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA) y el Observatorio Julieta Lanteri en el año 2018, dan cuenta de lo masivo y persistente del fenómeno de la violencia hacia las mujeres en política, que alcanza a más del 80% de las encuestadas, según la investigación de ELA en el ámbito legislativo; y a 9 de cada 10 mujeres según el estudio del Observatorio Julieta Lanteri, realizado a mujeres que participan de diferentes esferas políticas.

En este sentido, desde la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires presentamos en la Legislatura Porteña un proyecto de ley con el objetivo de crear un marco de protección para prevenir, sancionar y erradicar la violencia política hacia las mujeres y diversidades.

Consideramos de vital importancia avanzar con un abordaje integral de la problemática que apunte a la prevención, sanción y erradicación de la violencia hacia las mujeres y diversidades en política, que se adapte a las características y dinámicas propias de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y sus dependencias. Por eso, necesitamos contar con una Legislatura comprometida en la implementación de la Agenda 2030, capaz de debatir y sancionar las leyes adecuadas para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible y, al mismo tiempo, de garantizar la rendición de cuentas de su implementación y sus resultados.

Las nuevas dinámicas de la Violencia Política

En los últimos años las redes sociales y los medios de comunicación digitales han cobrado especial importancia tornándose en un lugar privilegiado del debate público, en donde tanto la población en general, así como los hombres y mujeres que ocupan distintos roles y cargos políticos expresan sus opiniones.

Teniendo en cuenta estas nuevas tecnologías es importante revisar cómo emergen nuevas formas de violencia política a través del ciberespacio. Uno de los principales hallazgos de las investigaciones realizadas en nuestro país (ELA 2018; Fundeco 2019; Amnistía Internacional Argentina 2019)[6] es que más del 60% de los episodios de violencia política ocurren por medio de internet, mostrando la relevancia de la interacción social y de obtención de información por los medios de comunicación masiva.

Según la encuesta realizada por Amnistía Internacional Argentina una de cada tres mujeres ha sufrido violencia en las redes sociales en el país.

De estas mujeres, un 26% recibió amenazas directas y/o indirectas de violencia psicológica o sexual; un 59% manifestó que fue objeto de mensajes sexuales y misóginos,

Conseguir el objetivo de la paridad política en democracia no se logra sólo con la adopción de cuota o paridad electoral, sino con un abordaje integral que asegure el acceso igualitario de mujeres y varones en todas las instituciones estatales y organizaciones políticas, y condiciones libres de discriminación y violencia contra las mujeres en todos los niveles y espacios de la vida política.

mientras que un 34% recibió mensajes con lenguaje o comentarios abusivos en general (Amnistía Internacional Argentina, 2019).

Partiendo de esta evidencia, en esta investigación se avanzó en el análisis del fenómeno de la violencia política a partir del monitoreo de las redes sociales para identificar las expresiones de violencia machista hacia candidatas en esos espacios.

Los comentarios que van en línea con este tipo de violencia, fueron emitidos en las redes sociales por usuarios o usuarias que representan manifestaciones de los dispositivos de poder vinculados al género.

Estos dispositivos regulan y producen la subordinación a mujeres y disidencias, a favor de la normatividad heterosexista y cisgénero.[7] A su vez, expresan una relación de poder que históricamente se ha constituido a partir de una jerarquización de "lo masculino" sobre "lo femenino" en el marco de un sistema patriarcal que, en el plano de lo simbólico, se vale de los estereotipos de género para reproducir esquemas de subordinación y dominación que estructuran otro tipo de violencias.

Democracia Paritaria

La violencia política hacia las mujeres no es más que un fiel reflejo de la violencia machista y patriarcal que viven las distintas sociedades.

Es necesario pensar en posibles estrategias de abordaje para su erradicación y promover campañas de sensibilización de la violencia machista en las redes sociales haciendo foco en la política. Es fundamental concientizar y sensibilizar a todas las mujeres y disidencias y a la ciudadanía en general, sobre qué es la violencia machista y como se expresa, con ejemplos claros, concretos y visuales, apelando al compromiso de quienes usan las redes sociales y los medios masivos de comunicación de no propagarla.

Resulta imperioso también trabajar sobre aspectos vinculados a la cultura política que requiere de un profundo debate público y colectivo sobre nuestro rol y el de las disidencias en la política, así como de un intenso trabajo con el objetivo de erradicar las desigualdades persistentes que se expresan en los micro machismos cotidianos

materializados en la violencia, en redes sociales, los medios y en los distintos ámbitos de la sociedad.

Es tarea de todas y todos, como sociedad, generar conciencia sobre esta problemática y promover la igualdad entre los géneros en todos los ámbitos y también en el ámbito de la política.

La reciente incorporación de la arena política entre las modalidades y ámbitos de las violencias contempladas en la Ley 26.485 de Protección Integral a las Mujeres, constituye un avance muy importante porque ofrece herramientas para abordar esta problemática, incluyendo las políticas públicas impulsadas desde el Estado.

Necesitamos ser capaces de articular redes estratégicas, crear espacios que permitan intercambiar experiencias y saberes respecto de la violencia política, aportando a la visibilización de este tipo de violencia.

Es por ello que en el proyecto presentado por la Defensoría del Pueblo de la CABA se incorpora a la definición de violencia política aquellas acciones que se llevan a cabo "de manera tradicional, a través de las actividades partidistas, como también por medio de las tecnologías de la información y/o en el ciberespacio".

Son muchas las convenciones, declaraciones y acuerdos internacionales que atribuyen suma importancia a la participación de las mujeres en la vida política.

Son enormes e innegables los logros alcanzados hasta acá.

Sin embargo, queda un largo camino por recorrer para alcanzar una Democracia Paritaria que permita implementar políticas públicas que pongan en práctica la real igualdad de oportunidades.

Notas finales

1. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobada el 18 de diciembre de 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.
2. Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política (OEA)
3. Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política (OEA)
4. Ley 26.485 de Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales
5. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. https://www.odsargentina.gob.ar/Los17objetivos
6. ELA-Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (2018). Violencia política contra las mujeres en Argentina. Experiencias en primera persona.
7. Siguiendo a Diana Maffia (2018) un cuerpo cisgénero refiere a un cuerpo cuyo género autopercibido coincide con el género asignado según su genitalidad. "Yo soy una mujer cis, fui leída como niña, como mujer, en el momento de nacer, porque tengo vulva y tengo vagina. Tengo una subjetividad de género coincidente. Un varón cuya genitalidad haya hecho que se le asigne el sexo masculino y que tenga una subjetividad de varón, también va a ser un varón cis. Ahora, yo puedo amar a cualquier persona, y si amo a una mujer, no dejo de ser una mujer cis por amar a otra mujer", definió. "Y un varón gay no deja de ser cis varón por amar a otro varón. La categoría cis género, la que marca este alineamiento del cuerpo y la subjetividad de género, no se altera por la heterosexualidad o la homosexualidad. Lo que altera la categoría de género es la condición trans. Es tener una identidad de género que no se condice con la corporalidad en los términos en que esa corporalidad es leída socialmente y, sobre todo, médicamente".

rial.jusbaires.gob.ar
534
Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires
Consejo de la Magistratura
EDITORIAL JUSBAIRES
JUS BAI RES EDITORIAL
www.editorial.jusbaires.gob.ar
editorial@jusbaires.gob.ar
pensar JUSBAIRES
| Revista de distribución gratuita | año VII Nº 25 | diciembre 2020 | Dirección: Dra. Alicia Pierini |
CLASE MAGISTRAL
CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1994:
LA MÁS LEGÍTIMA Y DEMOCRÁTICA. ORGANIZACIÓN Y DESARROLLO
EDUARDO MENEM
OPINIÓN
VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES EN LA POLÍTICA
DOLORES GANDULFO
OPINIÓN
DERECHO DE DEFENSA AMBIENTAL Y PRINCIPIO PRECAUTORIO
VALENTÍN HÉCTOR LORENCES
OPINIÓN
ACERCA DE LAS SESIONES PREPARATORIAS EN LA LEGISLATURA PORTEÑA
DANIEL RODRÍGUEZ MASDEU Y MARÍA GRACIA NENCI
OPINIÓN
TELETRABAJO EN ARGENTINA: DE SU FORZADA IMPLEMENTACIÓN A SU INDOCUMABLE PERMANENCIA
JORGE MARIANO BUSALLO
Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires
Consejo de la Magistratura
JUS BAI RES EDITORIAL

CLASE MAGISTRAL

CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1994: **LA MÁS LEGÍTIMA Y DEMOCRÁTICA. ORGANIZACIÓN Y DESARROLLO**

EDUARDO MENEM*

El Senador Nacional (MC) por el Partido Justicialista Eduardo Menem analiza en este informe las sucesivas reformas a que fue sometida la Constitución Nacional Argentina desde su aprobación original. Para **pensar**JUSBAIRES*, el especialista en derecho constitucional revela aquí el carácter de la reforma constitucional de 1994, a su juicio "la más legítima y democrática de todas", para detallar luego los aspectos más salientes del proceso de la última reforma de la Carta Magna, ocurrida en 1994, en un hecho calificado de histórico.*

Teniendo en cuenta la traumática historia constitucional de nuestro país, en la que se registran Constituciones sancionadas y no puestas en vigencia, como las de 1919 y 1926, Constituciones derogadas por bandos militares como la de 1949, reformas efectuadas por gobiernos de facto como la de 1972 y otras convocadas por gobiernos de facto como la Convención de1957 con el agravante de proscripciones partidarias, puede llegarse a la conclusión de que la Convención Nacional Constituyente que efectuó la reforma constitucional de 1994 fue la más legítima y democrática de todas, como surge del análisis que hacemos a continuación.

I.- ANTECEDENTES DE CONVENCIONES CONSTITUYENTES

1.- Congreso General Constituyente de 1853

La Constitución de 1853 fue sancionada por el denominado Congreso General Constituyente convocado en virtud de lo dispuesto por el artículo 16 del Pacto Federal suscripto el 4 de enero de 1831 que ha sido considerado uno de más importantes entre los pactos preexistentes a los que hace referencia el preámbulo de la Constitución.

A este Pacto, que habían acordado en principio las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Corrientes y Entre Ríos, adhirieron posteriormente las restantes provincias argentinas.

Por el Acuerdo de San Nicolás, celebrado por los gobernadores el 31 de mayo de 1852, se decidió aplicar lo dispuesto por el citado artículo 16 del Pacto Federal y en consecuencia se convocó al Congreso General Constituyente que debía reunirse en la ciudad de Santa Fe en el mes de agosto del mismo año al que se le asignaron las facultades para sancionar la Constitución y las leyes complementarias a la misma.

El referido Acuerdo dispuso que el Congreso General Constituyente se integrara por 2 diputados por cada Provincia, los que debían ser elegidos de acuerdo a las normas electorales vigentes en cada una de ellas, los que deberían concurrir sin instrucciones especiales. La provincia de Buenos Aires

*Abogado y Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba. Presidente Provisional del Senado de la Nación durante el periodo 1989-1999. Presidente de la Convención Nacional Constituyente que reformó la Constitución Nacional en 1994. Presidente de la Comisión de Paz y Seguridad Internacional de la Unión Interparlamentaria (Ginebra,2003-2005).

se negó a suscribir el Acuerdo por cuanto no aceptaba la representación igualitaria de las provincias, lo que trajo como consecuencia su retiro de la Confederación. Las provincias representadas en el Congreso General Constituyente fueron: Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Salta, San Luis, San Juan, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán.

El Congreso extendió sus actividades entre el 15 de noviembre de 1852 y el 30 de abril de 1853, siendo sancionada la Constitución el 1° de mayo y promulgada por Urquiza el día 25 de mayo del mismo mes y año.

Los aspectos a señalar en el funcionamiento del Congreso General Constituyente de 1852-1853 son los siguientes:

a) El Congreso General Constituyente no fue convocado por una ley sino en virtud de los acuerdos celebrados entre los gobernadores provinciales, tales como el Pacto Federal de 1831 y el Acuerdo de San Nicolás del 31 de mayo de 1852;

b) Se determinó que funcionaría en la ciudad de Santa Fe pero no se determinó el temario ni el plazo de duración de las deliberaciones;

c) Se estableció que el Congreso tendría una composición de 2 diputados por provincia, pero se dejó librada a ellas la forma en que serían elegidos. Según lo señala Sagüés, el proceso electoral no fue siempre limpio y hubo disparidad en la forma de elección ya que en unas provincias se lo hizo en forma directa y en otras de un modo indirecto, lo que motivó la anulación de algunas elecciones. Asimismo consigna que si bien había diputados de merecido reconocimiento, había otros que ni habían pisado la provincia que representaban o se habían alejado de ella desde hacía mucho tiempo.

d) El Congreso fue presidido por el representante de la provincia de Salta Facundo Zuviría quien, paradojalmente, había sido uno de los más firmes opositores a la sanción de la Constitución, por cuanto entendía que había que esperar la completa pacificación del país, la que finalmente fue aprobada por 14 votos a favor y 6 en contra. Entre los votos en contra estaba el de Zuviría, no obstante lo cual una vez sancionada la Constitución manifestó... *"quiero ser el primero en jurar ante Dios y los hombres"*. Según el historiador José María Rosa esta actitud no fue seguida por otros convencionales que se retiraron antes de la finalización del Congreso y, por ende, no juraron la Constitución *(Historia Argentina, Tomo VI, página 120, nota 154; Editorial Oriente S.A. Buenos Aires)*.

e) No existen versiones taquigráficas de las deliberaciones sino únicamente actas y no de todas ellas. De ellas surge que se realizaron once sesiones entre el 20 y el 30 de abril de 1853. José Manuel Rosa, en la obra precedentemente citada, calcula que la aprobación de cada artículo insumió un promedio de once minutos y treinta segundos de deliberación.

2.- Convención Nacional Ad Hoc de 1860

La primera asamblea constituyente realizada con posterioridad a la

La Constitución de 1853 fue sancionada por el denominado Congreso General Constituyente convocado en virtud de lo dispuesto por el artículo 16 del Pacto Federal suscripto el 4 de enero de 1831 que ha sido considerado uno de más importantes entre los pactos preexistentes a los que hace referencia el preámbulo de la Constitución.

sanción de la Constitución de 1853 tuvo lugar en 1860 bajo la denominación de "Convención Nacional "ad hoc".

Fue convocada a los fines de incorporar a la Constitución Nacional las reformas propuestas por la Provincia de Buenos Aires para su incorporación a la Confederación. **A tales efectos se aplicaron las normas del Pacto del 11 de noviembre de 1859, conocido como el Pacto de San José de Flores y el Convenio Complementario del 6 de junio de 1860.**

Como lo señala Vanossi, esta Convención no fue convocada en virtud de lo dispuesto por el artículo 30 de la Constitución Nacional, sino en razón de las normas contractuales celebradas en los pactos antes referidos. Para dar cumplimiento a los mismos el Congreso que funcionaba en Paraná dictó la ley 234, del 23 de junio de 1860 (de acuerdo a la numeración original de ese Congreso), disponiendo la convocatoria a la Convención "al solo efecto de que se tome en consideración las reformas que la Convención de Buenos Aires propone se hagan a la Constitución nacional y decida definitivamente sobre ellas".

Respecto a la Convención Nacional ad hoc de 1860 pueden formularse las siguientes apreciaciones:

a) Que en su momento se la calificó de inconstitucional por cuanto violaba el artículo 30 de la Constitución de 1853 que prohibía su modificación por el término de 10 años, pero la polémica fue superada, subsistiendo solamente en el ámbito doctrinario la discusión acerca de si la Convención de 1860 se limitó a introducir reformas a la Constitución de 1853 o tuvo el carácter de constituyente. Por eso los que sostienen esta última posición se refieren como Constitución originaria a la de 1853-1860 y no solamente a la de 1853;

b) La Convención se integró con el mismo criterio de representación que el que había establecido el entonces artículo 34 (luego 38) de la Constitución de 1853 para la elección de los diputados de la Nación, o sea cambiando el criterio de representación igualitaria por provincia con el que se había conformado el Congreso General

Constituyente, por lo que se reunieron 50 convencionales.

c) La Convención Nacional Ad Hoc, que fue presidida por el convencional por la provincia de Córdoba Mariano Fragueiro, se reunió en la ciudad de Santa Fe el 14 de septiembre de 1860 para analizar las propuestas de reformas a la Constitución que había propuesto la Convención de la Provincia de Buenos Aires, las que fueron aceptadas en la sesión del día 25 del mismo mes y año.

d) Algunos de los aspectos principales de la reforma de 1960: se acentuó el federalismo al eliminar el requisito de que las Constituciones Provinciales fueran revisadas por el Congreso de la Nación; se restringieron las causales de intervención a las provincias y se reservó para ellas la jurisdicción para aplicar los Códigos Civil, de Comercio, Penal y de Minería. Por otra parte se incorporó el artículo 33 referido al reconocimiento de los derechos y garantías no enumerados pero que nacen de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno.

3.- Convención Nacional Constituyente de 1866

La Convención Nacional Constituyente de 1866 fue convocada mediante las leyes 171 y 172 sancionadas el 9 y el 13 de junio de 1866 respectivamente, que le asignaron como único objeto la modificación de los artículos 4 y 67, inciso 1°, de la Constitución en lo referente a los derechos de exportación que fueron destinados al Tesoro Nacional.

Esta Convención funcionó en la ciudad de Santa Fe entre los días 10, 11 y 12 de septiembre de 1866. Las leyes de convocatoria no habían establecido el plazo durante el cual debía sesionar. La Convención fue presidida por el convencional por Córdoba Mariano Fragueiro y se integró por el mismo número de diputados y en la misma proporción establecida por el artículo 38 de la Constitución.

No existen actas sobre las deliberaciones de esta Convención, por lo que sólo se pueden rescatar los comentarios periodísticos sobre las mismas.

Esta reforma tuvo como finalidad asegurar mayores recursos para el Estado nacional en razón de los requerimientos que demandaba la guerra contra el Paraguay. A tales efectos suprimió el límite del año 1866, establecido en el artículo 4° y en el artículo 67 inciso 1° de la Constitución de 1853-1860, para que la Nación percibiera el producto de los derechos de importación y de exportación.

4.-La Convención Nacional Constituyente de 1898

Esta Convención, al igual que la de 1866, **tuvo objetivos muy limitados como fueron los referidos a la fijación de una nueva base del número de habitantes para la elección de diputados nacionales (artículo 37); el número de ministros del Poder Ejecutivo (artículo 87) y la prohibición de aduanas en los territorios del Sur del país (artículo 67 inc. 1°).**

Fue convocada por la ley 3507 del 8 de septiembre de 1898, determinando que debía funcionar, a diferencia de las anteriores que

Esta reforma tuvo como finalidad asegurar mayores recursos para el Estado nacional en razón de los requerimientos que demandaba la guerra contra el Paraguay. A tales efectos suprimió el límite del año 1866, establecido en el artículo 4° y en el artículo 67 inciso 1° de la Constitución de 1853-1860, para que la Nación percibiera el producto de los derechos de importación y de exportación.

lo habían hecho en Santa Fe, en la Capital Federal. Se fijó como plazo de duración de las deliberaciones el de 60 días a partir de la instalación de la asamblea. La Convención se integró, de acuerdo a la ley de convocatoria, por 120 miembros y fue presidia por el convencional Quirno Costa.

5.- Convención Nacional Constituyente de 1949

La Convención Nacional Constituyente de 1949 fue convocada por la ley 13.233 sancionada el 27 de agosto de 1948 y extendió sus deliberaciones, realizadas en la ciudad de Buenos Aires, entre el 24 de enero y el 16 de marzo de 1949. Respecto a esta Convención se pueden destacar los siguientes aspectos:

a) Se integró con un número de convencionales igual a la cantidad de diputados que cada provincia y la Capital Federal envían al Congreso de la Nación y en igual proporción. De ese modo la Convención se conformó con 158 miembros y fue presidida por el convencional Domingo Mercante.

b) La ley de convocatoria le fijó un plazo de 90 días desde su instalación para cumplir con su cometido;

c) La ley declarativa de la necesidad de la reforma no indicó concretamente los puntos sobre los cuales debía recaer la misma, sino que lo hizo en términos muy amplios: “suprimir, modificar, agregar y corregir” las disposiciones de la Constitución Nacional “para la mejor defensa de los derechos del pueblo y el bienestar de la Nación”. En razón de esta amplitud de la autorización a la Convención, la reforma tuvo también ese carácter, por lo que se ha considerado que en realidad la Convención de 1949 sancionó una nueva Constitución;

d) Los partidos políticos opositores al Gobierno nacional impugnaron la ley de convocatoria invocando que no había sido aprobada con el voto de los dos tercios del total de miembros de cada Cámara, sino sobre el voto de los miembros presentes, lo que era violatorio del artículo 30 de la Constitución. La propia Convención rechazó la impugnación con fecha 8 de marzo de 1949, motivando del retiro definitivo de los convencionales opositores.

e) Además de las reformas introducidas a la Constitución, la Convención de 1949 sancionó disposiciones transitorias por las cuales se estableció que los jueces, embajadores y ministros plenipotenciarios, requerían de un nuevo acuerdo del Senado para permanecer en sus funciones, lo que se extendió también a otros funcionarios nombrados de esa forma.

6.-Derogación de la Constitución de 1949

Se incluye en esta síntesis de los antecedentes de las Convenciones Nacionales Constituyentes la circunstancia de que la reforma amplia o nueva Constitución sancionada por la Convención de 1949 fue dejada sin efecto por una proclama militar dictada con fecha 27 de abril de 1956, por del Gobierno de facto que asumiera el gobierno en 1955 que dispuso, bajo la invocación de "poderes revolucionarios", declarar vigente la Constitución Nacional de 1853, con las reformas de 1860, 1866, 1898 "y exclusión de la de 1949".

Es decir que en esta oportunidad el ejercicio del poder constituyente para derogar una Constitución Nacional como la de 1949 no fue el producto de la resolución de una Convención Nacional, sino por la acción ilegítima de un poder de facto que además se tomó la atribución de ejercer el poder pre constituyente como se indica en el punto siguiente.

7.-Convención Nacional Constituyente de 1957

La Convención Nacional Constituyente de 1957 fue convocada mediante el decreto-ley 3838 del 12 de abril de 1957 por parte del Gobierno de facto, que no lo hizo invocando el artículo 30 de la Constitución Nacional sino en ejercicio de "poderes revolucionarios". El citado decreto-ley de convocatoria fijaba los siguientes puntos:

a) La Convención funcionaría en la ciudad de Santa Fe entre los días 1º de septiembre y 1º de octubre de 1957, plazo que podía ser ampliado por la propia Convención hasta el 14 de noviembre del mismo año. Cabe destacar que el cuerpo decidió esta prórroga pero no en base a lo dispuesto por el decreto-ley 3338, sino invocando sus "poderes soberanos".

b) El número de convencionales fue de 205, elegidos a razón de un mínimo de 2 por provincia, más los que resultaren de aplicar la base de 1 convencional por cada 100.000 habitantes o fracción no menor de 50.000. El sistema electoral fue el D'Hont de representación proporcional;

c) Para ser convencional se requerían las mismas condiciones que para ser diputado nacional y tendrían las mismas inmunidades y prerrogativas;

d) Se determinó que la reforma podría recaer sobre 30 artículos de la Constitución que se precisaban en la convocatoria.

El desarrollo de la Convención de 1957 fue bastante irregular y traumático, comenzando por la circunstancia de que no pudo participar el peronismo por encontrarse proscripto pese a ser la fuerza política mayoritaria, como lo reveló el hecho de que los votos en blanco, que expresaban esa fuerza,

Es decir que en esta oportunidad el ejercicio del poder constituyente para derogar una Constitución Nacional como la de 1949 no fue el producto de la resolución de una Convención Nacional, sino por la acción ilegítima de un poder de facto que además se tomó la atribución de ejercer el poder pre constituyente como se indica en el punto siguiente.

alcanzaron un número mayor que los de la primera minoría.

Las discrepancias surgidas en el seno de la Convención entre los convencionales que representaban a distintos partidos políticos motivó el retiro paulatino de varios de ellos hasta que la asamblea quedara sin quórum.

Antes de disolverse, lo que se produjo con fecha 14 de noviembre de 1957, la Convención alcanzó a sancionar el artículo 14 bis, referido a los derechos sociales y un agregado al artículo 67 inc. 11 incorporando el Código del Trabajo y la Seguridad Social entre los cuerpos autorizados a dictar por el Congreso de la Nación.

Por otra parte la Convención de 1957 resolvió declarar que "la Constitución Nacional que rige es la de 1853, con las reformas de 1860, 1866, 1898 y exclusión de la de 1949, sin perjuicio de los actos que hubiesen quedado definitivamente concluidos durante la vigencia de ésta última".

La Convención Nacional Constituyente de 1957 fue presidida por el convencional Ignacio Palacios Hidalgo.

II.- LA CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1994

La breve síntesis que venimos formulando sobre la constitución y funcionamiento de las Convenciones Nacionales Constituyentes, sumada a las razones que sintéticamente se exponen a continuación, **nos permite ratificar la afirmación inicial en el sentido de que la de 1994 fue la más legítima y democrática de todas ellas, teniendo en cuenta su origen y antecedentes, en relación a la etapa pre constituyente y en cuanto al procedimiento de sanción de la reforma, como se explica a continuación.**

A) Origen y antecedentes

La reforma de 1994 llevó un largo proceso de gestación, manifestado a través de los numerosos proyectos presentados con anterioridad por legisladores de distinta extracción política y con diferentes alcances, que no fueron convertidos en ley.

Es decir que la reforma no fue una repentina decisión adoptada por el oficialismo gobernante en la década de los 90, sino que existían muchos antecedentes que

revelaban la conciencia predominante en la sociedad y en sus representantes y dirigentes políticos, sobre la necesidad de adaptar nuestra ley fundamental a los profundos cambios que se habían producido en la sociedad. Y era lógica esa inquietud por cuanto la Constitución Nacional de 1853-1860 era una de las más antiguas del mundo, y las antes citadas reformas producidas desde su sanción no implicaron una actualización, salvo la incorporación de los derechos sociales en el artículo 14 bis efectuados por la cuestionada reforma de 1957.

Entre los proyectos y estudios más importantes sobre la reforma debe recordarse el impulsado por el Presidente Raúl Alfonsín a través de la creación del Consejo para la Consolidación de la Democracia mediante el decreto 2446/85 y que fuera integrado por importantes dirigentes políticos de distintos partidos y juristas, coordinados por el Dr. Carlos Nino. Este Consejo emitió dos dictámenes fundamentando la necesidad de la reforma y propiciando algunas que fueron tenidas en cuenta por la Convención de 1994.

Otro antecedente favorable a la reforma constitucional fue su previsión en las plataformas electorales de los partidos políticos mayoritarios, aunque en algunos puntos no coincidían en el contenido y extensión de las normas a modificar.

En virtud de los antecedentes brevemente citados no era de extrañar que las dos fuerzas políticas mayoritarias del país, justicialismo y radicalismo, luego de intensos estudios realizados por comisiones de juristas de ambos partidos, llegaran a un acuerdo para promover la reforma, conocido como el Pacto de Olivos, suscripto el 14 de noviembre 1993, complementado por el Pacto de la Rosada del 13 de diciembre del mismo año, por el Presidente Carlos S. Menem y el ex Presidente Raúl Alfonsín en su carácter de titulares de sus respectivos partidos.

B) Etapa pre constituyente

El proceso de la reforma propiamente dicha se inició en el Congreso de la Nación mediante la sanción de la ley 24.309 declarando la necesidad de la reforma constitucional. Dicha ley fue sancionada por los 2/3 de los votos de la totalidad de los miembros de cada Cámara, terminando con la vieja discusión acerca de si esa mayoría calificada se computaba sobre los miembros presentes, como se hizo con las leyes que habilitaron las reformas de 1866 y 1949, o si sobre la totalidad de los integrantes de las Cámaras como ocurrió con la ley 24.309, sentando un valioso precedente al respecto.

El proceso parlamentario se inició en la Cámara de Senadores en base a un proyecto de integrantes del bloque justicialista que fue acompañado por los bloques del Movimiento Popular Neuquino y del Movimiento Popular Fueguino, mientras que la bancada radical y otros partidos provinciales lo hicieron en contra. El proyecto fue finalmente aprobado en la sesión del 21 de octubre de 1993, con el apoyo del senador del Partido Bloquista de San Juan Leopoldo Bravo, para lo cual hubo que introducir, a su pedido, modificaciones al proyecto original del justicialismo. La votación arrojó **32 votos a favor de la reforma y 16 en contra, es decir los 2/3 de votos del total de miembros del Senado.**

Mientras el proyecto se encontraba en la Cámara de Diputados en el carácter de revisión, se celebraron los Pactos antes

Entre los proyectos y estudios más importantes sobre la reforma debe recordarse el impulsado por el Presidente Raúl Alfonsín a través de la creación del Consejo para la Consolidación de la Democracia mediante el decreto 2446/85 y que fuera integrado por importantes dirigentes políticos de distintos partidos y juristas, coordinados por el Dr. Carlos Nino.

referidos, razón por la cual dicha Cámara aprobó el proyecto de reforma, incluyendo el contenido de aquellos, con fecha 22 de diciembre de 1993, por **191 votos a favor, 56 en contra y 9 abstenciones, alcanzándose de esa forma los 2/3 de votos del total de los miembros de la Cámara**.

Al volver el proyecto modificado a la Cámara de Senadores, como Cámara de origen, resultó aprobado con excepción del artículo referido al mandato de los senadores, que había sido reducido a 4 años, insistiendo el Senado con su sanción original de 6 años. De este modo quedó aprobado el texto de la ley declarativa de la necesidad de reforma constitucional, que se registró con el número 24.309.

C) Procedimiento de sanción de la reforma

1- En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 8 de la ley 24.309, el Poder Ejecutivo convocó al pueblo de la Nación a elegir convencionales constituyentes, estableciendo en el artículo 9 que cada provincia y la Capital Federal elegirán un número de convencionales constituyentes igual al total de legisladores que envían al Congreso de la Nación, es decir la suma de senadores y diputados que representan a cada distrito electoral. Por su parte el artículo 10 dispuso que los convencionales serán elegidos por voto directo, aplicándose el sistema proporcional D'Hont para la distribución entre los partidos participantes y la ley electoral vigente para la elección de diputados nacionales.

2- Las elecciones se realizaron el 10 de abril de 1994 y participaron 35 partidos políticos, 22 con personería nacional y 13 con personería distrital. De acuerdo al número de votos obtenidos, se adjudicó a los partidos el siguiente número de convencionales: Justicialista 134; Unión Cívica Radical 74; Frente Grande 31; Movimiento por la Dignidad y la Independencia 21; Fuerza Republicana 7; Demócrata Progresista 3; Unión del Centro Democrático 3; Pacto Autonomista Liberal 5; Frente Cívico y Social de Catamarca 4; Demócrata de Mendoza 3; Renovador de Salta 3; Cruzada Renovadora 3; Movimiento Popular Fueguino 3; Alianza Unidad Socialista 3;

Movimiento Popular Jujeño 2; Bloquista 1; Alianza del Centro Democrático 1; Acción Chaqueña 2; Movimiento Popular Neuquino 2.

III.- ORGANIZACIÓN DE LA CONVENCIÓN

De ese modo la Convención Nacional Constituyente se integró con 305 convencionales que conformaron 19 bloques políticos, por lo que puede afirmarse que estuvo representado todo el espectro político del país, confiriéndole a esta magna asamblea un pluralismo sin antecedentes en nuestra historia constitucional y reafirmando su carácter democrático.

Debe también destacarse en cuanto a la integración democrática de la asamblea constituyente, la participación de **80 convencionales mujeres**, integrando distintos bloques políticos, mientras que sólo hubo 4 mujeres en la Convención de 1957 y ninguna en las anteriores.

1.-Autoridades

En la sesión inaugural de la Convención se procedió a elegir la mesa de autoridades que quedó constituida de la siguiente forma: Presidente: Eduardo Menem (PJ); Vicepresidente Alberto Pierri (PJ); Vicepresidente 1° Ramón Mestre (UCR); Vicepresidente 2° Fernando Solanas (Frente Grande); Vicepresidente 3°: Roberto Echenique (Modin); Vicepresidente 4° María C. Guzmán (Movimiento Popular Jujeño). El Vicepresidente 2° Fernando Solanas renunció a su cargo en la sesión del 9 de junio, en desacuerdo con la forma de votación del Núcleo de Coincidencias Básicas.

2.- Comisiones

Como es de costumbre en las asambleas legislativas la Convención creó 11 Comisiones de trabajo: **1)** Redacción; **2)** Coincidencias Básicas; **3)** Competencia Federal; **4)** Régimen Federal y Autonomía Municipal; **5)** Nuevos Derechos y Garantías; **6)** Sistemas de Control; **7)** Participación Democrática; **8)** Integración y Tratados Internacionales; **9)** Peticiones, Poderes y Reglamento; **10)** Hacienda y Administración; **11)** Labor Parlamentaria.

Las Comisiones indicadas entre los números 1 a 8 se formaron con 50 miembros y la consignada en el número 9 con 24 miembros, mientras que la de Labor Parlamentaria con los Presidentes de bloques, es decir con 19 miembros más el Presidente de la Convención. En cuanto a la integración de las Comisiones se hizo en proporción a la cantidad de miembros de cada bloque mientras que sus respectivas competencias estaban relacionadas con los temas autorizados a reformar por la ley 24.309 y especificadas en los artículos 42 a 52 del Reglamento.

3- Bloques

A diferencia de lo que disponen los reglamentos de las Cámaras del Congreso de la Nación, en el Reglamento de la CNC exigió que los bloques representen partidos, alianzas o frentes que hubieren concurrido a la elección del 10 de abril de 1994, es decir en la que se eligieron los convencionales. A tales fines y para su individualización dispuso que el Presidente confeccionara una lista de todos los partidos políticos que se presentaron a dichas elecciones, y que por cierto hubieran obtenido convencionales,

En virtud de los antecedentes brevemente citados no era de extrañar que las dos fuerzas políticas mayoritarias del país, justicialismo y radicalismo, luego de intensos estudios realizados por comisiones de juristas de ambos partidos, llegaran a un acuerdo para promover la reforma, conocido como el Pacto de Olivos, suscripto el 14 de noviembre 1993, complementado por el Pacto de la Rosada del 13 de diciembre del mismo año, por el Presidente Carlos S. Menem y el ex Presidente Raúl Alfonsín en su carácter de titulares de sus respectivos partidos.

no admitiéndose la constitución de bloques que no coincidieran con la citada individualización (artículo 32). Esta exigencia tuvo el sano propósito, que fue alcanzado, de evitar la proliferación de bloques como lamentablemente ocurre en las Cámaras del Congreso de la Nación.

La única excepción a este principio fue el caso del convencional por Santa Fe, Iván Cullen, que fuera electo por el partido de la Unión del Centro Democrático y que fuera autorizado, con la anuencia del bloque de dicho partido, a actuar con un bloque independiente.

La formación de bloques políticos tiene importancia en la organización del trabajo legislativo no solo porque posibilitan la unificación de posiciones en cada grupo político, sino porque además el que los preside o sus representantes integran, en el caso de la Convención de 1994, la Comisión de Labor Parlamentaria (artículo 52). Asimismo proponen los nombres y el orden de prelación de los convencionales que integran las comisiones de trabajo, para su designación por el Presidente de la Convención.

4- Sedes de la Convención

En razón de que la ley 24.309 había establecido en su artículo 12 que la Convención funcionaría en las ciudades de Santa Fe y Paraná sin mayores precisiones, lo que podría generar algún tipo de problema en su desarrollo, toda vez que no existían antecedentes de que se dispusiera el desarrollo de una Convención en dos capitales de distintas Provincias, antes de su inicio y frente a la posibilidad concreta de ser elegido Presidente de la Convención, invité a La Rioja a los gobernadores de Santa Fe Carlos Reuteman y de Entre Ríos Mario Moine para lograr un acuerdo que debía someterse a la aprobación de la Convención, en el que se convino lo siguiente: el acto de

inauguración y apertura de la Convención, las sesiones especiales y la de clausura se realizarían en la ciudad de Paraná, para lo cual el Gobierno de Entre Ríos puso a disposición el Teatro 3 de febrero; las sesiones plenarias tendrían lugar en las instalaciones la Universidad del Litoral, donde también se funcionarían la mesa de autoridades y las secretarías. Las Comisiones de trabajo tendrían sus sedes en los lugares que fijara la Convención, procurando que se repartieran equitativamente entre Santa Fe y Paraná.

Asimismo se dispuso que la ceremonia de juramento de la Constitución reformada, tanto de los convencionales como de los titulares de los poderes nacionales, tuviera lugar en el Palacio San José ubicado en Concepción del Uruguay, Provincia de Entre Ríos.

La propuesta fue aceptada y las actividades de la Convención se desarrollaron en la forma convenida.

5- Presupuesto

La organización y funcionamiento de la Convención Nacional Constituyente fueron afrontados con fondos provenientes de la Tesorería General de la Nación, según lo dispuesto por el artículo 16 de la ley 24.309. A tales fines la Convención elaboró su presupuesto que ascendió a la suma de $ 39.283.177 (Treinta y nueve millones doscientos ochenta y tres mil ciento setenta y siete pesos) y fue aprobado en la sesión del 30 de junio de 1994.

La correspondiente rendición de cuentas se aprobó en la sesión del 30 de agosto del mismo año, estimándose que hubo un ahorro del 30 % de lo presupuestado. Dicha rendición fue aprobada además por la Auditoría General de la Nación.

IV.- DESARROLLO DE LA CONVENCIÓN

1- El funcionamiento de la Convención comenzó rigiéndose por el Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación, según lo autorizaba el artículo 13 de la ley 24.309, hasta que, luego de un largo debate, sancionó su propio Reglamento por 198 votos afirmativos y 88 votos negativos.

Cabe señalar que el principal punto de discusión sobre el Reglamento fue la forma de votar el denominado **Núcleo de Coincidencias Básicas**, conformado por varias reformas descriptas en el artículo 2 de la ley 24.309 y que, según el artículo 5 de la misma, debían votarse en forma conjunta. Es decir que la votación afirmativa significaría la aprobación de todas las reformas contempladas en el artículo 2 mientras que la negativa implicaría el rechazo de todos ellos.

El principal cuestionamiento radicaba en que la Convención no podía quedar sometida a la forma de votación establecida por el Congreso. Esta cuestión devino en abstracta al aprobar la Convención ese modo de votar en el artículo 127 del Reglamento, aclarando además que para la votación no podían separarse los artículos, temas, proposiciones o períodos contenidos en el Núcleo de Coincidencias Básicas.

De todos modos debemos destacar que las razones dadas por la mayoría para votar en bloque el Núcleo de Coincidencias Básicas, consistían en que se trataba de un sistema que establecía un nuevo equilibrio de poderes, por lo que no se podían votar sus componentes por separado, mientras que los

El principal cuestionamiento radicaba en que la Convención no podía quedar sometida a la forma de votación establecida por el Congreso. Esta cuestión devino en abstracta al aprobar la Convención ese modo de votar en el artículo 127 del Reglamento, aclarando además que para la votación no podían separarse los artículos, temas, proposiciones o períodos contenidos en el Núcleo de Coincidencias Básicas.

opositores, además de rechazar que era un sistema, argumentaban que se les negaba el derecho de aprobar algunas disposiciones con las que estaban de acuerdo y de rechazar otras con las que discrepaban. **El debate sobre el Reglamento, que duró 85 horas, fue el más extenso dado en la Convención.**

2- A lo largo de **36 sesiones plenarias** la Convención consideró exclusivamente los temas autorizados por la ley 24.309, quedando sin tratamiento, por falta de tiempo, la creación de un Consejo Económico y Social con carácter consultivo. Asimismo se respetó la disposición, establecida por el artículo 7 de dicha ley, en cuanto prohibió introducir modificación alguna a las Declaraciones, Derechos y Garantías contenidas en el Capítulo Único de la Primera Parte de la Constitución, es decir de los primeros 35 artículos.

3- Por otra parte también se cumplió estrictamente con el plazo de **90 días** improrrogables fijados por el artículo 12 de la ley 24.309 para el funcionamiento de la Convención: se inauguró el 25 de mayo de 1994, se clausuró el 22 de agosto y se juró el 24 de agosto. Quedó desmentido de esta forma uno de los argumentos sostenidos por los detractores de la reforma, según el cual la Convención se declararía soberana y prorrogaría las sesiones por tiempo indeterminado.

4- En definitiva y dentro de los límites fijados por la ley se sancionaron en total 61 reformas, de las cuales 20 fueron nuevas normas, 21 modificadas y 17 disposiciones transitorias

Corresponde aclarar que si bien no estaba expresamente incluida en la ley 24.309 la ratificación de nuestros derechos de soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur, sancionada como Cláusula Transitoria Primera, su incorporación era procedente para precisar que la Constitución reformada debía también ser aplicada en esos territorios y espacios insulares y marítimos adyacentes, por ser parte del territorio nacional. Esta norma de nuestra autoría fue aprobada por aclamación.

Asimismo fueron aprobadas por unanimidad la norma de defensa de la democracia del artículo 36 y el reconocimiento de la preexistencia étnica y cultural de los

pueblos aborígenes argentinos, del artículo 75 inciso 17. Las restantes reformas fueron aprobadas por holgadas mayorías.

5- Finalmente y como otra circunstancia relevante que ratifica la legitimidad de la Convención que sancionó la reforma constitucional de 1994 y el marco de plena democracia en el que fue debatida, se destaca que **la Constitución reformada fue formalmente jurada por todos los convencionales, aún por los que se opusieron total o parcialmente a ella, dejando solo en el recuerdo los "portazos" y abandonos masivos producidos en las dos últimas Convenciones realizadas en 1949 y 1957**.

V.-SÍNTESIS FINAL

La Convención Nacional Constituyente de 1994 cumplió acabadamente con los propósitos perseguidos por la ley 24.309, funcionando con legitimidad y democracia ejemplares, y sancionó una Constitución moderna que acentuó los principios de nuestra forma de gobierno representativa, republicana y federal, asegurando el sistema de división y equilibrio de los Poderes del Estado y no sólo consagró la más amplia gama de derechos humanos sino que además estatuyó las garantías indispensables para su protección.

Lamentablemente en la etapa posterior a la reforma no se sancionaron varias leyes reglamentarias de las nuevas normas o instituciones o, peor aún, se sancionaron algunas que desvirtuaron totalmente el sentido de las mismas o directamente las violaron.

A simple título de ejemplo de leyes no sancionadas se puede citar la que ordena el artículo 75, inciso 2° sobre la coparticipación federal de impuestos entre la Nación y las Provincias, con el agravante de que, según la disposición transitoria sexta, debía sancionarse antes de la finalización del año 1996.

Y entre las sancionadas, tergiversando la finalidad de la norma reglamentada y deviniendo en inconstitucionales, podemos citar las siguientes:

- La ley 26.122 regulatoria de los denominados decretos de necesidad y urgencia, previstos por el artículo 99 inciso 3° de la Constitución, según la cual una vez sometidos a su tratamiento por el Congreso, se requiere el rechazo de ambas Cámaras para dejarlos sin efecto, cuando de la naturaleza y el espíritu de la norma surge que necesitarían la aprobación de ambas Cámaras para que siguieran teniendo vigencia.

- La ley 26.080 reglamentaria del Consejo de la Magistratura y del Jurado de Enjuiciamiento, de notoria inconstitucionalidad por haber eliminado el estamento correspondiente a la Corte Suprema de Justicia de la Nación y por violar el equilibrio de los distintos estamentos que los integran para favorecer el de naturaleza política.

- Finalmente se incurre en inconstitucionalidad por omisión, al mantener vacante por aproximadamente 11 años el cargo de Defensor del Pueblo que, constituye un importante organismo de control de la administración pública y tiene legitimación procesal para defender y proteger los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados por la Constitución Nacional.

pensar JUSBAIRES
| Revista de distribución gratuita | año VII Nº 25 | diciembre 2020 | Dirección: Dra. Alicia Pierini |
CLASE MAGISTRAL
CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1994:
LA MÁS LEGÍTIMA Y DEMOCRÁTICA. ORGANIZACIÓN Y DESARROLLO
EDUARDO MENEM
Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires
Consejo de la Magistratura
JUS BAIRES
15 años Fuero CAyT

ACERCA DE LAS SESIONES PREPARATORIAS EN LA LEGISLATURA PORTEÑA

DANIEL RODRIGUEZ MASDEU* Y MARÍA GRACIA NENCI**

Los autores de esta nota especial para **pensar**JUSBAIRES *especifican aspectos puntuales sobre las sesiones preparatorias en la Legislatura de la ciudad de Buenos Aires, y destacan punto por punto si se cumple o no el Reglamento.*

Expresábamos en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Edición Comentada, dirigida por la Dra. Marcela Basterra, que: **"El Reglamento no sólo es una guía ordenadora del trabajo legislativo, por sobre todo debería ser a los legisladores lo que la ley es a los hombres. Es lo que ellos mismos han votado para regirse, y como tal debería ser cumplido".**

En el presente trabajo trataremos de exponer lo que sucede (y lo que no sucede) con respecto al cumplimiento del Reglamento en las Sesiones Preparatorias de la Legislatura Porteña.

Comenzamos entonces a tratar los seis temas elegidos para esta exposición.

A. Incorporación. Cámara Jueza de sus Títulos. Impugnaciones.

El artículo 1º del Reglamento de la Legislatura, como muchos otros de redacción algo confusa, expresa que las Sesiones Preparatorias se llevan a cabo "con anterioridad a la sesión constitutiva" presidida por el Presidente de la Legislatura. Es ésta la primera imposición Reglamentaria al Presidente de la Legislatura, coincidente

* Director del Instituto de Derecho Parlamentario del Colegio Público de Abogados de la CABA.
** Subdirectora del Instituto de Derecho Parlamentario del Colegio Público de Abogados de la CABA.

con el artículo 71º de la Constitución de la Ciudad.

La primera sesión preparatoria se llevó a cabo el 4 de Diciembre de 1997 con la incorporación de los sesenta legisladores electos que conformaron la primera composición del Cuerpo.

Con respecto a la prerrogativa concerniente a la incorporación de los miembros, el Artículo 77º de la Constitución local determina que: **"La Legislatura de la Ciudad es juez exclusivo de los derechos y títulos de sus miembros"**, no variando, en general, con respecto a lo señalado por los artículos correspondientes al orden nacional o de otras provincias.

Al analizar este primer tema es importante establecer la diferencia que hay entre el Reglamento de la Legislatura y los Reglamentos de las Cámaras en el orden nacional, con respecto a quienes pueden impugnar.

Los Reglamentos de ambas cámaras expresan que se encuentran legitimados para impugnar los Legisladores en ejercicio, los electos, y los partidos políticos del distrito.

El Reglamento de la Cámara de Diputados incluye también al órgano máximo de un partido político a nivel nacional, en tanto que en el Senado puede impugnar también una Institución particular, que deberá ser objeto de mérito por el Cuerpo.

En cambio en la Ciudad, el artículo 8º del Reglamento de la Legislatura expresa que "Cualquier elector del distrito" puede efectuar impugnaciones.

Es decir que, de alguna manera, quién puede votar a un Legislador, se encuentra legitimado para impugnarlo previo a su ingreso. Este es uno de los mecanismos de participación ciudadana más importantes previstos en el Reglamento de la Legislatura.

No ha habido impugnaciones en la historia de las renovaciones totales o parciales de la Legislatura, no obstante la amplitud de la legitimación del art. 8º del Reglamento.

Tampoco se han dado casos en los que se produjeran impugnaciones a las incorporaciones por vacancias de los Legisladores.

No obstante ello, un caso de particular análisis resulta ser el de la incorporación de la Diputada (MC) Elena Cruz.

La Diputada electa Sra. Elena Cruz, en ocasión de producirse una vacante, y al encontrarse en el orden correspondiente de la lista, regresa de los Estados Unidos, en donde residía, a los efectos de asumir su cargo como Legisladora de la Ciudad.

Recordamos que:

1. La Sra. Cruz había manifestado públicamente una suerte de reivindicación del accionar de la Dictadura Militar.
2. En ése momento, la entonces Diputada electa ya había manifestado en notas periodísticas que no se incorporaría al bloque político en dónde se encontraban sus compañeros de lista.
3. La Junta de Ética Acuerdos y Organismos de Control produce el Despacho que, no obstante lo arriba enunciado, no es objetado por los Legisladores que integraban el Cuerpo.
4. La Comisión de Labor Parlamentaria que planifica semanalmente la Sesión a través del Plan de Labor incorpora al mismo la Jura de la Diputada Electa, pero no lo hace al inicio de la sesión sino que prevé la jura luego de que sean aprobados los segmentos denominados “paquetes de normas a votar sin disidencias ni observaciones”, “tablas acordadas sin discurso”, y de aquellos proyectos y despachos que, no obstante conllevaban un debate previo para su aprobación, se encontraban dentro del acuerdo para ser considerados durante el transcurso de ésa sesión por el Cuerpo.
5. Finalizados estos temas y llegado el momento de la jura de la Diputada electa, la sesión se queda sin quorum.
6. De acuerdo al Reglamento, la presidencia llama a recuperar el quorum por media hora, y vencido el plazo la sesión se da por caída.

Este posicionamiento de la Jura de la Diputada electa en el Plan de Labor, luego del tratamiento de determinados temas previamente acordados, resulta repetitivo durante varias sesiones hasta que finalmente, cuando es necesario su voto para un tema que requiere una determinada mayoría reglamentaria, Labor Parlamentaria decide que la jura de la Diputada electa Sra. Elena Cruz lleve a cabo inmediatamente de iniciada la sesión.

La Diputada entonces se incorpora formando un bloque unipersonal que mantendrá hasta la finalización de su mandato.

Aquí conviene recordar que el artículo 103 tercer párrafo del Reglamento de la Legislatura prevé una suerte de “sanción” a

Aquí conviene recordar que el artículo 103 tercer párrafo del Reglamento de la Legislatura prevé una suerte de "sanción" a los Legisladores que se separan de los bloques políticos, en cuanto a que expresa: "Los Bloques Parlamentarios integrados por uno o dos Diputados o Diputadas sólo pueden requerir la reasignación del personal, entre el 1º y el 7 de marzo y entre el 10 y el 15 de diciembre de cada año parlamentario.".

los Legisladores que se separan de los bloques políticos, en cuanto a que expresa: "Los Bloques Parlamentarios integrados por uno o dos Diputados o Diputadas sólo pueden requerir la reasignación del personal, entre el 1º y el 7 de marzo y entre el 10 y el 15 de diciembre de cada año parlamentario.".

Es decir que a la legisladora incorporada se le asignó la partida presupuestaria correspondiente a la conformación del Despacho del Legislador, pero no el porcentual correspondiente al bloque que No integró, y desde dónde se originó, de alguna manera, la vacante que venía a cubrir.

B. Autoridades.

Con respecto a las Autoridades, vamos a separar la fuente que le da sustento en la Legislatura en:

a. Materia constitucional.

   El artículo 71 de la Constitución de la Ciudad expresa que la Presidencia de la Legislatura es ejercida por el Vicejefe de Gobierno, y que además la Legislatura tiene un Vicepresidente 1º, designado por sus pares, quién ejerce su coordinación y administración.

   Es decir que el Vicepresidente 1º, no sólo es un primus inter pares, sino que además es quien efectivamente detenta el poder en la Legislatura.

b. Materia Reglamentaria:

   El Reglamento, a la sazón la Resolución 1 aprobada por la Legislatura el 15 de diciembre de 1997, ha creado en su artículo 1º los cargos de Vicepresidente segundo y tercero.

   La duración del mandato de las tres vicepresidencias, según el artículo 86º del Reglamento, es de un año, pudiendo ser reelectos en tanto duren sus mandatos como Legisladores.

Recordamos aquí que el Reglamento impone al Presidente de la Legislatura presidir la sesión preparatoria.

Tal es así que el mismo Reglamento determina en su artículo 4º el procedimiento a seguir para las votaciones de las vicepresidencias, y en ningún momento otorga al

Presidente la posibilidad de votar en caso de empate, pues se trata de una elección entre pares.

No obstante esta clara directiva reglamentaria, en la Legislatura se estila que sea el Diputado más antiguo el que presida la Jura de los nuevos incorporados en carácter de "presidente provisional" (cargo inexistente) hasta tanto se elija el Vicepresidente 1º.

También del artículo 4º surge que las votaciones de las tres vicepresidencias deben hacerse en forma individual por cargo.

En relación a la correspondencia de los cargos con respecto al número de integrantes del bloque que los proponen, desde la primera Legislatura ésta relación no se ha tenido en cuenta, produciéndose en la designación de los vicepresidentes un intenso debate, y un curioso resultado, en ocasión de la designación del primer Vicepresidente Tercero. Por lo tanto no existe correspondencia entre la cantidad de integrantes del bloque y el "derecho" al cargo a cubrir.

De manera tal que, en varias oportunidades, ha sido designado como Vicepresidente Tercero un Diputado de un bloque unipersonal, o de uno compuesto por dos legisladores.

Es decir que, **finalmente, y a partir de la primera votación de las Autoridades de la Legislatura, si no se menciona expresamente en una norma la correspondencia o proporcionalidad a los efectos de la designación para cubrir un cargo o cargos de o en representación de la Legislatura, la misma se hace conforme al resultado de la votación del Cuerpo.**

C. Día y Horario de Sesiones.

El artículo 27º del Reglamento determina que en las Sesiones Preparatorias el cuerpo debe fijar el día de sesión, refiriéndose así a las sesiones ordinarias.

En cuanto al horario de las sesiones el artículo 28º expresa que las sesiones comienzan a las 13 horas, no obstante ello, el mismo artículo expresa que según el inciso 13 del artículo 108º, la Comisión de Labor Parlamentaria puede determinar cuál es el horario en que ese llevará a cabo la sesión ordinaria correspondiente a esa semana en la que se ha reunido Labor Parlamentaria para diagramar la Sesión. Cabe aquí acotar que el artículo 108º tiene solo 12 incisos, siendo éste último el referido al horario de las sesiones.

Es decir que si Labor no determina semanalmente el horario para una sesión ordinaria, ésta debe, por Reglamento, comenzar a las 13.00 horas.

No obstante ello, en la sesiones preparatorias el Vicepresidente Primero suele anunciar al cuerpo que: "corresponde ahora votar los días de sesiones y el horario conforme a Reglamento", siendo que en ningún artículo del Reglamento surge que se debe votar el horario de las sesiones ordinarias.

De esa manera se vota un horario para todas las sesiones ordinarias de ése año parlamentario, contrario a Reglamento, que por supuesto, puede ser cambiado por Labor Parlamentaria para cada sesión.

Sería acorde, ya que se está votando un horario anual de sesiones no previsto en el Reglamento, que se procediera entonces a través de una Moción de Orden establecida en el artículo 195º inciso 13, aprobándose

El segundo párrafo del artículo 103º del Reglamento, referente a la organización de los Bloques Políticos, expresa que los Bloques Parlamentarios, cualquiera sea el número de sus integrantes, pueden constituirse en cualquier momento del año parlamentario.

con los 45 votos que establece el artículo 198º, el "Apartamiento del Reglamento".

D. Constitución de los Bloques Políticos.

El segundo párrafo del artículo 103º del Reglamento, referente a la organización de los Bloques Políticos, expresa que los Bloques Parlamentarios, cualquiera sea el número de sus integrantes, pueden constituirse en cualquier momento del año parlamentario.

El artículo 104º completa el tema, al expresar que los boques políticos quedan constituidos a través de una nota con las firmas de sus integrantes, dirigida al Presidente de la Legislatura, informando su denominación, composición, y autoridades (Presidente de Bloque, Vicepresidente, Secretario Parlamentario de Bloque), que debe ser leída ante el Cuerpo.

Esto sucede siempre en las Sesiones Preparatorias, pero también puede suceder en el resto del año parlamentario por ruptura de bloques o reemplazos de Legisladores que desean conformar bloque.

E. Integración de Labor Parlamentaria.

El artículo 106º del Reglamento de la Legislatura expresa que integran la Comisión de Labor Parlamentaria el Presidente y los Vicepresidentes de la Legislatura, los Presidentes de los Bloques Políticos o quienes los reemplacen..., pero es el Vicepresidente 1º quién, como expresáramos anteriormente, al ejercer la coordinación y administración de la Legislatura, el que tiene a su cargo la convocatoria y la coordinación de las reuniones.

Aclaremos que el Presidente de la Legislatura nunca ha presidido Labor Parlamentaria.

Por consiguiente quién preside Labor Parlamentaria es el Vicepresidente 1º o los vicepresidentes en su orden, y, si bien no está contemplado en el Reglamento, vota en caso de empate.

Cada Presidente de Bloque representa a todos los Diputados que integran el bloque y vota en Labor Parlamentaria por todos los Diputados del Bloque.

No obstante ello el Reglamento no determina que el Presidente de Bloque debe votar en un solo sentido.

De manera tal que, en una composición, presidiendo un bloque de seis Legisladores, el Presidente de Bloque votaba representando distintos posicionamientos: tres votos por la afirmativa o negativa y tres abstenciones, expresando de esa manera la perspectiva diferenciada de los seis Diputados de su bloque en temas específicos.

Posteriormente, en otra composición, en un Bloque político de tres integrantes, su Presidente de bloque en varias oportunidades votó en Labor Parlamentaria en distinto sentido que los otros dos Diputados que representaba, reflejando su voto el de la posición minoritaria del bloque.

Queda entonces establecido que el Presidente de Bloque, en la Legislatura Porteña, representa a todas las vertientes internas que puede tener un sector político, y vota en Labor Parlamentaria por todas ellas reflejando las distintas posiciones sobre un determinado tema, y así debe ser computado.

En los hechos, Labor Parlamentaria se constituye en las sesiones preparatorias al incorporarse los nuevos Legisladores en virtud del inicio o la renovación parcial de la Cámara, luego de la presentación de los Bloques Políticos, a los efectos de comenzar el proceso al que nos referiremos en el punto siguiente.

F. Integración de las Comisiones de Asesoramiento Permanente.

El artículo 26 del Reglamento de la Legislatura expresa que en las Sesiones Preparatorias correspondientes a la renovación parcial de la Legislatura se debe nombrar a los integrantes de las Comisiones de Asesoramiento Permanente y las Juntas.

En principio, debemos destacar que esto no sucede así, ya nos hemos expresado sobre el mecanismo de integración de las Comisiones en la antes mencionada Constitución de la Ciudad, Edición Comentada, a la que nos remitimos.

Brevemente podríamos indicar que:

a. Según el artículo 110º las Comisiones son veinticuatro y dos las juntas (art. 175º). En cuanto al número de sus miembros según el artículo 132º varía de 7 a 23 integrantes. Es decir que debería distribuirse, en una (o varias) Sesión Preparatoria, veintiséis Presidencias y entre trescientos cincuenta y trescientos setenta cargos, previo acuerdo, algo materialmente imposible.

b. En las Sesiones Preparatorias el Cuerpo autoriza, a través de la primera resolución que dicta la nueva composición del cuerpo, al Vicepresidente 1º a emitir un Decreto con la finalidad de proceder a la integración de las Comisiones, con el acuerdo de Labor Parlamentaria.

c. Llegar a ése acuerdo requiere de un complejo sistema, que consiste en una primera propuesta de cada Diputado a su Presidente de Bloque, que conlleva a un primer debate interno del bloque por la distribución de los cargos; la elevación de ése acuerdo interno del Presidente del Bloque a la Vicepresidencia Primera, el debate de los Presidentes de Bloque en Labor Parlamentaria sosteniendo las pretensiones del Bloque, la formulación de la oferta

Queda entonces establecido que el Presidente de Bloque, en la Legislatura Porteña, representa a todas las vertientes internas que puede tener un sector político, y vota en Labor Parlamentaria por todas ellas reflejando las distintas posiciones sobre un determinado tema, y así debe ser computado.

del Vicepresidente 1º por los cargos a cubrir, el traslado de esa propuesta a los bloques, el posterior acuerdo de cada Presidente de Bloque con sus Diputados y, finalmente, el acuerdo de todos los bloques que se refleja en el Decreto del Vicepresidente 1º, generalmente en los últimos días de febrero o principios de marzo.

Es importante aquí destacar que el artículo 141º del Reglamento expresa que los Diputados duran dos años en sus funciones, siendo que como las Comisiones se integran normalmente en el mes de marzo y finalizan su mandato con la renovación parcial de la Legislatura conforme al art. 142º, por consiguiente, el artículo 141º del Reglamento, en lo concerniente a los dos años de mandato de los Legisladores que integran las Comisiones, no se cumple.

Cabe aquí acotar como caso curioso que en oportunidad de que se conformara la tercer Legislatura, en dónde se eligieron los sesenta miembros, un bloque político de ocho integrantes, a los que les correspondían tres Presidencias de Comisiones, solicitó y le fue concedida "de muy buen agrado por el resto del cuerpo", solamente la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos. Es decir que perdió dos presidencias.

Finalmente es importante destacar que el artículo 136º establece que la integración de las Comisiones y Juntas y sus autoridades debe hacerse, en lo posible, respetando la proporción de los bloques políticos y la diversidad de género. Éste artículo data del Reglamento original de 1997.

PUBLICACIÓN DEL PODER JUDICIAL DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES • DICIEMBRE 2020

TELETRABAJO EN LA ARGENTINA: DE SU FORZADA IMPLEMENTACIÓN A SU INEXCUSABLE PERMANENCIA

JORGE MARIANO BUGALLO*

El autor de la nota analiza para **pensar**JUSBAIRES *el proceso hacia el Teletrabajo durante la pandemia de Covid 19, y aporta experiencias sobre la cuestión en otros países de América. Hace hincapié en las condiciones laborales que se modifican con el cambio del ámbito laboral en la República Argentina.*

I. COVID-19 y teletrabajo

I.1. La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha definido que la COVID-19 es una pandemia[1] que afecta a grandes regiones en el mundo, cuyas dramáticas consecuencias ha exigido la adopción de medidas para atender la situación epidemiológica y prevenir el riesgo de propagación del virus en la población. En tal contexto, mientras la mayoría de los países ha dirigido sus acciones en ese sentido, otros pocos no lo han hecho con la alegada justificación de evitar el estancamiento económico.

De acuerdo o no con tales decisiones lo cierto es que, tal como lo ha destacado la Organización Internacional del Trabajo (OIT)[2], la aludida pandemia ha puesto a trabajar a distancia a un número sin precedentes de trabajadores en el mundo mediante el uso de las *tecnologías de información y de comunicación* (llamadas TIC) fuera del espacio físico en el que habitualmente lo hacen.

* Jorge Mariano Bugallo, abogado (UBA), Especialización en Abogacía Estatal, Local y Federal, Escuela de Formación en Abogacía Pública de la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires; Posgrado en Derecho de la Ciudad, UCA; Posgrado Especialista para la Magistratura, UNSAM.

De esta forma, en las naciones que han optado por disponer alguna especie de aislamiento obligatorio como modo de evitar el contagio, ha quedado al descubierto la imperiosa necesidad de que el trabajo de índole operativa y administrativa practicable mediante el uso de la computación continúe realizándose. Y ello ha tenido lugar gracias al avanzado progreso de las referidas TIC, que posibilitó la realización de lo que recibe el nombre de "teletrabajo".

Si bien la aparición de la pandemia fue repentina y voraz en cada parte del planeta sin dar tiempo a implementar los sistemas informáticos o mecanismos técnicos precisos para cada necesidad con la anticipación suficiente, no puede negarse que la prestación de tareas laborales de la índole mencionada se ha cumplido de modo eficiente bajo la modalidad del teletrabajo.

Ha sido revelador el modo en que, a fin de continuar desempeñando sus respectivas funciones, los poderes ejecutivo, legislativo y judicial del estado argentino han adaptado acelerada y acertadamente las herramientas y los procesos tecnológicos.

I.2. En tal contexto, la Presidente del Grupo de los Trabajadores del Consejo de Administración de la OIT, al compartir su opinión sobre las políticas necesarias para la recuperación de la pandemia de COVID-19, ha requerido una mayor regulación del trabajo digital de cara a una mayor

justicia social y trabajo decente para todos. Al respecto remarcó *"las políticas de confinamiento han tenido un gran impacto, cada vez mayor, en el uso de nuevas tecnologías en prácticas laborales como el teletrabajo. Esta dinámica ha evidenciado la falta general de un marco reglamentario, dando lugar a nuevos riesgos y a la falta de protección de la salud y la seguridad, a horarios de trabajo excesivos y a condiciones de trabajo precarias, lo que se ha visto agravado por el aumento del uso de plataformas como intermediarias. Cabe esperar que esta evolución continúe o incluso se acentúe, por lo que es evidente que la OIT debe actuar en este ámbito, tal y como se mencionó en la Declaración del Centenario".* [3]

Por su parte, la Oficina del Alto Comisionado de Nacionales Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) ha hecho pública la Declaración del Relator Especial de Naciones Unidas sobre Independencia Judicial, Diego García-Sayán, quien llamó la atención sobre siete aspectos cruciales para garantizar el funcionamiento de una justicia independiente, entre los cuales destacó: *"...Las tecnologías informáticas y el uso del "teletrabajo" para enfrentar la crisis actual (...) La innovación y el teletrabajo es esencial, especialmente para tribunales y jueces que tienen que conocer casos de derechos humanos. Las cuarentenas y las "distancias sociales" no deben impedir que el sistema judicial funcione y que lo haga respetando el debido proceso. La situación actual plantea la exigencia de "ponerse al día" y de hacerlo ya con el teletrabajo".* [4]

II. Tecnología y modificación de la relación tiempo - espacio del trabajo

La pandemia causada por el virus del COVID-19 ha revelado el papel fundamental que el teletrabajo tiene a nivel global.

Y también debe conducir a reconocer que en el mundo actual el cambio tecnológico y la innovación digital son fenómenos veloces que generan incesantes y a veces imperceptibles cambios en la forma de vivir de las personas. Dichos fenómenos no reducirán necesariamente los puestos de trabajo, sino que los modificarán; algunos podrían desaparecer, otros aún hoy desconocidos se crearán. Los trabajadores se encuentran compelidos a actualizar sus habilidades de modo y constante y durante toda su vida laboral.

En dicho marco, los poderes del estado -en sus diversos niveles de gobierno-, las instituciones y empresas, tanto públicas como privadas, en la consecución de sus fines y del bien común deben reconocer que la dinámica del mercado de trabajo se encuentra en un marcado y rápido proceso de cambio, determinado principalmente por los avances de las nuevas tecnologías. Y ese reconocimiento debe ir acompañado de una acción rápida y diligente de sus representantes o sus líderes con miras a maximizar los resultados del trabajo.

En lo que hace al teletrabajo, el mismo conlleva un cambio cultural y estructural entre las relaciones de trabajo (pares – superiores y empleadores), al no contar con la presencia física del trabajador en el establecimiento. Por lo tanto, debe direccionarse la atención en temas como el uso de canales de comunicación eficientes,

Ha sido revelador el modo en que, a fin de continuar desempeñando sus respectivas funciones, los poderes ejecutivo, legislativo y judicial del estado argentino han adaptado acelerada y acertadamente las herramientas y los procesos tecnológicos.

el manejo remoto de los equipos de trabajo, la inversión en tecnología y capacitación.

Ya es indudable que la conectividad inmediata con que hoy se cuenta, ampliada y mejorada día a día por el avance de la tecnología, modifica la relación tiempo - espacio del trabajo.

III. Concepto de teletrabajo

III.1. Si bien las denominaciones de teletrabajo pueden ser variadas[5], teniendo en cuenta sus elementos determinantes, puede definírselo como el trabajo que se realiza fuera de las instalaciones de la empresa, del organismo estatal o de la organización en la que se desempeña el trabajador mediante la utilización de todo tipo de tecnología de la información y de las comunicaciones (TIC), y puede ser efectuado en el domicilio del trabajador o en lugares o establecimientos ajenos al empleador.

El teletrabajo es una modalidad de trabajo más, como lo es el trabajo presencial, que se caracteriza por 3 notas distintivas: **DISTANCIA** (del establecimiento laboral); **AJENIDAD** (al prestarse en lugar distinto a la institución); **TIC** (uso de todo tipo de tecnología).

La falta de presencia física del trabajador en la oficina, sumado al uso de las TIC y la realización de sus tareas laborales en un domicilio ajeno al del empleador, generan un cambio de cultura organizacional.

Para el perfeccionar y agudizar competencias en su realización, tanto empleadores como teletrabajadores requieren: **FORMACIÓN CONTINUA; ACCESO APP y TRABAJO COLABORATIVO.**

En esta modalidad cobran valor las llamadas habilidades blandas o “soft skills”. Las mismas son atributos que hacen que una persona se destaque entre otras no sólo por su conocimiento, sino también por su personalidad y las aptitudes que la caracterizan (ética, responsabilidad, empatía, sociabilidad, facilidad de comunicación, escucha activa, trabajo en equipo, adaptación al cambio, creatividad, capacidad para resolver problemas, optimización del tiempo, actitud positiva, espíritu de servicio, seguridad personal, tolerancia a la presión, asertividad, respeto a las opiniones[6]). Estas se pueden visualizar, por ejemplo, en la manera en que se soluciona un conflicto, el modo de relacionarse con el entorno y las formas de auto organizarse.

III.2. Esta modalidad de trabajo está siendo adoptada y creciendo de modo exponencial en empresas, organismos de gobierno

y organizaciones a nivel mundial, siendo su incidencia cada vez más notoria. **No altera la relación jurídica del teletrabajador y del empleador, y por ende tampoco los derechos y obligaciones de las partes previstas en las normas, reglamentos, estatutos y convenios colectivos de trabajo. El cambio de una modalidad a otra no puede causar perjuicio alguno al trabajador.**

El teletrabajo no es propio de una profesión en particular, no es algo que se estudie. En efecto, puestos de trabajo tales como la psicología, la psiquiatría, la consultoría, la asesoría, lo jurídico, lo contable, ventas, traducciones, educación, diseño, periodismo, desarrollo de software, arquitectura, algunas ramas de la medicina y todas las ramas del gobierno -poder ejecutivo, legislativo y judicial-, entre otras, son plenamente teletrabajables.

Hoy en día, mediante una aplicación las personas tienen acceso a consultas con profesionales online, independientemente de dónde se encuentren.

IV. Ventajas para el trabajador y para el empleador

IV.1. Brinda flexibilidad en la organización del trabajo; optimiza el tiempo de trabajo; permite reducir o liberar oficinas y sus respectivos costos de adquisición, locación, gastos por servicios e impuestos; aumenta la motivación mediante la formación profesional; retiene talentos; reduce la rotación de personal; ahorro de tiempo y de costos ocasionados por el desplazamiento al lugar de trabajo; reduce la congestión de tráfico y de las emisiones de carbono; reduce la polución ambiental y protege al medio ambiente; concilia la vida familiar, social y laboral; incrementa la productividad personal y por ende de la organización; disminuye la tasa de ausentismo laboral; incluye a grupos de trabajadores vulnerables; culmina con situaciones de acoso sexual; entre otras.

Una de las grandes ideas-estafa del s. XX era concebir la vida profesional/laboral, la vida de ocio y la vida personal como compartimentos estancos y claramente diferenciados. De esta forma, por ejemplo, de 9 a 17 hs: la rígida obligación de comparecer y permanecer en el lugar de trabajo, de 18 a 20 hs: realizar alguna actividad de ocio o esparcimiento, para con suerte, luego de las 21 hs: poder cuidar o permanecer con familiares o amigos.

¿Podría llegar a pensarse en una compatibilización integrada de esos aspectos del ser humano? Por supuesto que sí, incorporar el concepto de vivir en el s. XXI en que los diversos aspectos de la vida pueden ir juntos y no separados como en el siglo pasado. Ello es posible gracias a la interconexión digital, a la inmediatez en la obtención de información, en el avance tecnológico que posibilita la modalidad del teletrabajo; y así ha quedado demostrado con la irrupción de la dolorosa y arrasadora pandemia ocasionada por el COVID-19.

Esa idea era impensada en el s. XX y primeros años del s. XXI y es lógico que así fuera por la falta de los recursos tecnológicos apropiados de aquél entonces. Es que el desarrollo tecnológico y de conciencia social que se tiene hoy en día está pidiendo a gritos cambiar el modo de entender el mundo laboral.

Hoy en día, mediante una aplicación las personas tienen acceso a consultas con profesionales online, independientemente de dónde se encuentren.

En ese orden de ideas, **la implementación del teletrabajo trae aparejadas consecuencias más que positivas no sólo de modo integral en la vida del trabajador sino también a nivel institucional.** En lo personal, proporciona motivación y un nuevo sentido al trabajo; en lo laboral, mayor funcionalidad, utilidad y sentido de pertenencia con la actividad, al quedar expuesto a dar la mejor solución posible al desafío con las herramientas, habilidades o recursos innatos que mejor maneje, lo que le dará un sentido de utilidad infungible. Esto le permitirá resignificar su propio lugar o posición dentro del grupo o área de trabajo, teniendo en especial consideración o que mejor hace o tiene para dar conforme sus intrínsecas cualidades personales o formación, lo que reportará más que beneficioso al empleador.

En el mediano o largo plazo, el teletrabajo también traerá aparejadas consecuencias en el sector inmobiliario. Ello así, por cuanto permitirá que al momento de alquilar o adquirir una vivienda el factor de la cercanía al lugar de trabajo o a los medios neurálgicos de transporte o traslado no sea decisivo. Tal extremo desde hace décadas fomenta una desconsiderada elevación de los valores inmobiliarios de las propiedades allí ubicadas. Se reducirá de esa forma la especulación del sector inmobiliario, posibilitando a la clase trabajadora pagar por la residencia un precio más justo al atomizarse el mercado.

IV.2. Desventajas del teletrabajo

Posibilidad de exceso desmedido de la jornada laboral; posibilidad de afectarse el derecho al descanso a través de una inadecuada ordenación del uso de las TIC; la "**hiperconectividad**" puede aparejar consecuencias perjudiciales para la salud del trabajador tales como dependencia, ansiedad, falta de gestión del propio tiempo[7]; **potencial abuso de la "disponibilidad laboral" del trabajador por parte de la empleadora al estar obligado a contestar correos electrónicos,** mensajes de texto o llamados telefónicos intempestivos fuera del horario de trabajo.

IV.3. Ventajas del teletrabajo para el medio ambiente.

Disminuye la emisión Gases de Efecto Invernadero (GEIs), por ende la polución atmosférica del ambiente; disminuye el consumo energético; reduce el reemplazo de tecnología informática; disminuye el consumo de combustibles fósiles; reduce y ordena el tránsito vehicular; disminuye el uso de insumos de papel y plásticos varios; entre muchos otros.

Puede sostenerse así que el teletrabajo impacta positivamente en el ambiente; fomenta el trabajo decente, avanzando de este modo a una economía ambiental,

económica y socialmente sustentable y la transición hacia una economía verde.

V. Cambios en la operatoria de trabajo

ANTES	DESPUES
Horarios fijos	Horarios pautados o flexibles en funcion de las necesidades del puesto y los resultados esperados
Trabajo desde una oficina fisica designada	Trabajo desde cualquier lugar fisico
Únicamente uso de computadora en la oficina	Dispositivos de la empresa o propios (byod -bring your own device)
Sistema de monitoreo y control (ejemplo, presentismo)	Trabajo por resultados
Reuniones presenciales	Reuniones virtuales con participantes ilimitados

VI. Teletrabajo en el mundo: breve apunte histórico

El abordaje y recepción normativa del teletrabajo en el mundo es de larga data.

Ya en 1995, la Comisión Internacional del Trabajo (CIT) abordó la temática en el contexto del trabajo a domicilio, al considerarse que era importante dedicar cierta atención a la condición jurídica de los teletrabajadores. En el año 2017, la CIT subrayó el teletrabajo en su "Estudio General de 2017" relativo a los instrumentos sobre el tiempo de trabajo y destacó el estudio conjunto realizado por la OIT y la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound), en el cual se ponderaron ventajas y desventajas del teletrabajo[8].

Estados Unidos posee vasta experiencia en teletrabajo, a la vez que una larga trayectoria de reconocimiento legislativo.

Ya en 1991, con la Ley Pública N°101- 509 permitió a las agencias que participaban en el Proyecto Federal "Flexiplace" usar los fondos apropiados para instalar las líneas telefónicas, el equipo necesario y pagar los cargos mensuales en un residencia privada. Fue la primera vez que el Congreso proporcionó fondos para los acuerdos de "Flexiplace"[9], cuyo contenido es la puesta en funcionamiento y promoción de programas de teletrabajo para abordar el desafío del Gobierno de mejorar el servicio al cliente, reducir el consumo de energía, salvaguardar la calidad del aire, reducir la congestión del tráfico, operar con fondos limitados y satisfacer las necesidades de los empleados.

Mediante sucesivas leyes fue año tras año reiterando y ampliando el contenido de los programas de teletrabajo (año 1992: ley pública 102-393; año 1993, ley pública 103-123; año 1994, ley pública 103-329; año 1996, leyes públicas 104-52 y 104-208; año 1999, ley pública 105-277; año 2000, ley pública 106-346; año 2002, ley pública 107-67; año 2003, leyes públicas 107-217 y 108-7; año 2004, ley pública 108-199; año 2005, ley pública 108-447).

Ya en 2010, con la sanción de la Ley de Mejora del Teletrabajo, ley pública 111-292, se dispone que cada agencia ejecutiva establezca e implemente una política bajo la cual los empleados estén autorizados a teletrabajar. También ordena a cada agencia a

En el mediano o largo plazo, el teletrabajo también traerá aparejadas consecuencias en el sector inmobiliario. Ello así, por cuanto permitirá que al momento de alquilar o adquirir una vivienda el factor de la cercanía al lugar de trabajo o a los medios neurálgicos de transporte o traslado no sea decisivo.

designar un gerente administrativo de teletrabajo, y el requerimiento de que empleados y gerentes completen la capacitación interactiva y firmen acuerdos de teletrabajo por escrito y que las agencias incorporen el teletrabajo para la continuidad de sus operaciones, en consulta y coordinación con la Oficina de Administración de Personal de los EEUU (OPM) para satisfacer los requisitos de informes anuales[10].

En la **Unión Europea (UE)** el 16-07-2002 tuvo lugar la suscripción del Acuerdo Marco Europeo sobre el Teletrabajo entre la Confederación Sindical Internacional (CES), la Unión de Confederaciones Industriales y de Empleadores de Europa (UNICE), la Unión Europea de la Artesanía y de las Pequeñas y Medianas Empresas (UAPME) y el Centro Europeo de Empresas Públicas y de Servicios (CEEP). De carácter no normativo ha sido el primer Convenio Marco en reconocer la obligatoriedad de su cumplimiento en todos los países de la UE, agregándose luego Noruega e Islandia[11].

Otros tantos países ya han normativizado el teletrabajo, incorporando una definición específica. Verbigracia, **Hungría**[12], **Turquía**[13].

Colombia cuenta con valioso y ejemplar contenido normativo en la materia. A efecto de su ilustración, véase el Libro Blanco de Teletrabajo, el ABC del Teletrabajo en Colombia[14].

Partiendo de la ley 1221 -sancionada el 16-07-2008- para promover y regular el teletrabajo en el sector privado y público, reglamentada por el decreto 884 de 2012; el Ministerio de Trabajo de la República en conjunto con el Ministerio TIC han desarrollado políticas y reglamentos a efecto de incrementar su adopción en el país. Ello conllevó a su utilización a pasos acelerados, siendo pocas las experiencias de participación u oposición sindical especialmente por considerar los beneficios que supone esta modalidad para los trabajadores.

En cuanto a la participación sindical cabe traer a consideración la sentencia C-351 de 2013 de la Corte Constitucional, que declaró la "exequibilidad" condicionada del art. 3° de la ley 1221 del año 2008 en razón a que en el mencionado artículo se hace referencia a la construcción de la Política Pública del Teletrabajo y se indican las entidades que estarán encargadas de su generación, sin hacer mención de la participación de las organizaciones sindicales, presentando así

una omisión legislativa y las consecuencias que se derivan de ésta[15].

En **Costa Rica** el 18-09-2019 se sancionó la ley 9738, "Ley para regular el Teletrabajo", reglamentada por el decreto ejecutivo 42083-MP-MTSS-MIDEPLAN-MICITT, del 20-10-2019.

En **Chile** se sancionó la ley 21.220 el día 24-03-2020 por la cual "se modifica el Código del Trabajo en materia de trabajo a distancia", efectuándose precisiones respecto del teletrabajo.

En **Perú** la ley N°30.036 del 22-02-2013, "Ley que regula el teletrabajo", ha sido exhaustivamente reglamentada por el Decreto Supremo N°009-2015-TR de fecha 27-10-2015.

En **México** en junio de 2019 se modificó la Ley Federal del Trabajo (LFT) contemplando el concepto del teletrabajo en su art. 311 e incorporándose en el Capítulo XII BIS su respectiva regulación[16].

En **Brasil** con la aprobación de la Reforma Laboral mediante la ley N°13.467, del 13-7-2017, se prevé la prestación de servicios preferentemente fuera de las dependencias del empleador, permitiendo cambiar el régimen de trabajo presencial por el sistema de teletrabajo, a través de acuerdo contractual[17].

En **Bolivia**, a efecto de dar cumplimiento con lo dispuesto en el Decreto Supremo 4218 de fecha 14-04-2020, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social dictó la Resolución Ministerial 220/20 del 24-04-2020, por la que aprobó el *"Reglamento de Implementación del Teletrabajo"*[18]. Tanto el aludido decreto que define y regula el teletrabajo como su reglamentación constituyen instrumentos normativos de gran valor por su detallado, actual y claro contenido[19].

VII. El teletrabajo en Argentina

VII.1. Labor del Ministerio de Trabajo de la Nación.

Se revela intenso el trabajo que ha venido llevando a cabo el Ministerio de Trabajo de la Nación a lo largo de los años, en sus diversos períodos y gestiones de gobierno, en pos de acompañar los cambios tecnológicos y su adaptación al campo laboral, tanto público como privado.

Entre otras muchas acciones y sólo a modo de mención, se indicarán algunas de ellas.

En 2003 tuvo lugar la creación de la "Comisión de Teletrabajo" bajo la órbita de la Unidad Ministro en la que participaron diversos referentes del derecho laboral y sindical, cuya misión específica era elaborar un proyecto de ley de teletrabajo en relación de dependencia en un marco de consenso.

En noviembre de 2005, en oportunidad de celebrarse la segunda fase de la Cumbre de la Sociedad de la Información en Túnez, la Coordinación del Grupo de Teletrabajo ha estado en manos del MTESS, y posteriormente ha continuado participando en la temática, formando parte de la Agenda digital para América Latina y el Caribe (eLAC) de la CEPAL hasta la actualidad.[20]

En 2008, por resolución 428/2008 se creó la Coordinación de Teletrabajo dentro de la órbita de la Unidad Ministro, basada en la necesidad con contar con un área con incumbencia específica en la materia. Luego, por resolución 147/2012, se

A su instancia, a mediados de 2008 se creó el "Programa Piloto de Seguimiento y Promoción de Teletrabajo en Empresas Privadas" (PROPET) como primer programa piloto de teletrabajo para empresas, en la que participaron un gran número de ellas.

incluyó la misma en la órbita organizativa del Ministerio de Trabajo.

A su instancia, a mediados de 2008 se creó el "Programa Piloto de Seguimiento y Promoción de Teletrabajo en Empresas Privadas" (PROPET) como primer programa piloto de teletrabajo para empresas, en la que participaron un gran número de ellas.

En 2011 tuvo lugar el lanzamiento del "Programa de Certificación de Competencias laborales en Teletrabajo" y del "Primer Observatorio Tripartito de Teletrabajo" (OTT), cuyo objetivo fue difundir la modalidad de trabajo -conformado por el MTEySS, representantes del sector empleador y trabajador y de la OIT- y la presentación del "Manual de buenas prácticas en teletrabajo". Se ha alertado sobre la implementación del teletrabajo mediante la negociación colectiva, política de responsabilidad social empresaria y sus ventajas. [21]

En el sector público, mediante la resolución SGN 118/2011 la **Sindicatura General de la Nación** (SIGEN) implementó la modalidad de teletrabajo en el marco del CCT sectorial para su personal suscripto con el MTEySS el 13-09-2010, homologado por decreto 1714 del 19-11-2010.

En 2012 se incorporó una nueva categoría a la Certificación de Competencias en Teletrabajo. Por su parte, la SRT dictó la resolución 1552/2012 definiendo el teletrabajo y determinando los estándares mínimos a cumplirse en términos de seguridad e higiene.

En 2013, mediante la resolución 595/2013, el MTEySS creó oficialmente el aludido programa PROPET destinado a empresas del sector privado, en las que participan grandes empresas de telecomunicaciones, de energía y tecnología.

En 2019 se publicó el "Primer libro blanco nacional de buenas prácticas en teletrabajo, trabajo remoto y trabajo conectado. Teletrabajo decente en Argentina, de 2019"[22].

VII.2. Contexto fáctico ante la pandemia

VII.2.1. Conforme todo lo antes expresado, la pandemia que atraviesa el mundo a causa del virus COVID-19 expuso a una gran parte del universo de trabajadores a continuar con sus tareas a través de la modalidad de teletrabajo.

En Argentina, ese inevitable hecho ha revelado no sólo que ello es practicable sino también que las empresas y los organismos

públicos continuaron llevando a cabo sus funciones del modo en que lo hacían, sin la presencia física del trabajador en el establecimiento habitual; claro está que con las alteraciones propias de la restricción de circulación de personas y de cosas y sus consecuencias.

En el **sector privado**, con el objeto de proseguir con el giro de su actividad habitual, las empresas adoptaron la modalidad de teletrabajo en toda cuanta actividad fuera pasible de ser desempeñada por los trabajadores de acuerdo a la índole su tarea o función. Lo mismo aconteció con la totalidad de las profesionales liberales.

Ello, sin contar con la gran cantidad de empresas que ya desde hace tiempo han adoptado la mentada modalidad, aplicándola para el cumplimiento de la jornada completa de sus trabajadores, o de modo alternado, de manera que los empleados asisten uno o más días de la semana a la sede de la empresa y otros, en su mayoría, efectúan sus tareas *home office*.

En efecto, una simple observación de los portales de empresas de selección de personal revela una gran cantidad de búsquedas para posiciones bajo la modalidad de teletrabajo, como por ejemplo: desarrolladores de sistemas integrales, consultor de marketing digital, médico por videollamada, cobradores de distintos rubros, vendedores de distintos rubros, ingenieros calculistas y de diversas especialidades, desarrolladores de contenido e-learning, etc.

En el **sector estatal,** las **administraciones públicas** de los respectivos niveles de gobierno del país continuaron desplegando sus funciones conforme las misiones encomendadas en sus respectivas cartas magnas, de modo no presencial mediante la utilización de las TIC. De ese modo, con arreglo a las restricciones fijadas por el PEN referidas al aislamiento y posterior distanciamiento social, preventivo y obligatorio[23], cada órbita municipal, provincial, nacional y de la CABA ha ido dictando la reglamentación pertinente para hacerlo posible.

Son muchos los **poderes legislativos** de los diversos niveles de gobierno del país que ya sesionan de forma remota.

Entre ellos cabe destacar al Congreso Nacional que aprobó el "Protocolo de Funcionamiento Parlamentario Remoto", teniendo lugar el día 13-05-2020 la primera sesión mixta (presencial/remota) de la historia de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

A partir de aquél:

- **se desarrolló una aplicación de participación remota con certificación de identidad y se adaptaron el recinto y la plataforma de videoconferencias para realizar sesiones virtuales mixtas.** De este modo, hasta el mes de noviembre de 2020 se realizaron: 11 sesiones ordinarias especiales; 1 sesión ordinaria informativa (informe del jefe de gabinete de la nación); 2 sesiones ordinarias minoría; 135 horas de debate y 59 proyectos aprobados en votaciones por sistema.
- **se dispuso una nueva modalidad para que los proyectos puedan ser enviados por los diputados vía mail desde cualquier punto del país y recibidos en formato digital.** Hasta noviembre de 2020: 1.671 proyectos de ley;

El Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mediante la utilización del Sistema CISCO ha celebrado plenario de consejeros para el trabajo de las comisiones: virtual y remota, plataforma con la cual sus miembros han participado de la reunión virtual del Foro Federal de Consejos de la Magistratura y Jurados de Enjuiciamiento (FOFECMA), en el que participan todas las provincias del país.

1.854 proyectos de resolución y 961 proyectos de declaración.

- **se adecuó el mecanismo y se reorganizaron los equipos para lograr un efectivo desarrollo de las reuniones de comisión de manera telemática.** Hasta noviembre de 2020: 257 reuniones; 508 horas de diálogo y debate y 113 participantes del PEN[24].

Por su parte, **con el objeto de asegurar la continuidad y la debida prestación del servicio de justicia, el poder judicial provincial, nacional, federal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires han dictado medidas a efectos de organizar la labor de la oficina judicial y administrativa, adoptando para ello la modalidad de teletrabajo.**

A modo enunciativo cabe considerar que las 5 Salas de la Cámara Nacional de Apelaciones Criminal y Correccional se encuentran funcionando de manera habitual a través de un sistema remoto (VPN) para magistrados, funcionarios y empleados. Los Juzgados Criminales y Correccionales realizan declaraciones indagatorias por videoconferencia y audiencias de flagrancia.

Mediante la Ac. 15/2020, la **CSJN** reglamentó para todos los juzgados nacionales y federales del país el diligenciamiento electrónico de los oficios, informes o expedientes, que se gestionan con oficinas públicas, escribanos con registro y entidades privadas, externas al Poder Judicial de la Nación en el marco de la tramitación de las causas, incluida la comunicación de demandas contra el Estado Nacional a la Procuración General del Tesoro (art. 8, ley 25.344).

El Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mediante la utilización del Sistema CISCO ha celebrado plenario de consejeros para el trabajo de las comisiones: virtual y remota, plataforma con la cual sus miembros han participado de la reunión virtual del Foro Federal de Consejos de la Magistratura y Jurados de Enjuiciamiento (FOFECMA), en el que participan todas las provincias del país.

Por su parte, mediante la resolución Pres. 359/2020 estableció *el uso obligatorio del sistema de gestión Expediente Judicial*

Electrónico (EJE) en los tribunales de Primera y Segunda Instancia del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y para todos los sujetos que tramitan causas ante aquellos, aún luego de superado el período de aislamiento social, preventivo y obligatorio. *La digitalización total del Expediente Judicial no solo se limita al trabajo en los tribunales sino que, conforme al Acta Acuerdo Complementaria N°6 de Convenio de Interoperabilidad firmada por el Consejo y el Ministerio Público en su totalidad y, al trabajo con el Tribunal Superior de Justicia, se logró la interoperabilidad informática entre los sistemas de los organismos, por lo que cada organismo actúa en el proceso judicial ante los tribunales con su propio sistema*. Se permite la iniciación de demandas de forma remota a todos los abogados de la matrícula, y la notificación electrónica a las partes. Las audiencias se celebran de manera remota en todas las instancias mediante la utilización del sistema CISCO, teniendo la misma validez que las presenciales.

Mediante Ac. 17/2020, el **Tribunal Superior de Justicia de la CABA**, dispuso la habilitación de trámites electrónicos de todos los procesos jurisdiccionales a partir del 15-06-2020. A dicho fin, ha convocado a todos los profesionales intervinientes en las causas en trámite ante el TSJ a registrarse previamente en el Portal del Litigante para la gestión de claves de acceso, reclamos y consultas. Durante el aislamiento social, preventivo y obligatorio dictado por el PEN el 20-03-2020 ha dictado sentencia en 310 causas, utilizando todos los mecanismos tecnológicos al alcance para lograr ese cometido.[25]

VII.2.2. Es significativo el informe estadístico elaborado por la **Secretaría de Apoyo Administrativo Jurisdiccional del Consejo de la Magistratura de la CABA** en relación a las tareas realizadas durante el ASPO – Pandemia Covid-19 al mes de octubre de 2020[26].

De un total de 80 **audiencias** realizadas en el fuero Penal, Contravencional y de Faltas, un 34% se llevaron a cabo de modo presencial -todas las partes presentes-, mientras que el 66% restante se realizaron de modo semi-presencial -partes de forma remota mediante sistema CISCO WEBEX y presencial-.

En materia de **jurisprudencia** se indican: 900 fallos analizados y 1234 sumarios confeccionados para el fuero CATyRC; 605 fallos analizados y 763 sumarios confeccionados para el fuero PPJCyF; 175 registros en la base de cuantificación de daños de la base JURISTECA; 85 *newsletter* de jurisprudencia; 3000 consultas recibidas, 82 certificados de libre deuda y 30.000 búsquedas digitales realizadas.

En **Medicina Forense** se realizaron 169 informes periciales requeridos por diferentes organismos judiciales -fiscalías, juzgados CAyTyRC, juzgado PPJCyF, oficina de la Mujer-, quedando 78 exámenes periciales pendientes dado el impedimento del ASPO.

En la temática de **Orientación Ciudadana** y **Apoyo a la Justicia Penal Juvenil**:

- se organizó el encuentro virtual "La justicia de la Ciudad en contexto de pandemia: el acceso a justicia y los desafíos de la gestión", en el que participaron 164 funcionarios del Consejo de la Magistratura y del Ministerio Público. El mismo se transmitió por la plataforma Webex del Centro de Formación Judicial.

En efecto, una simple observación de los portales de empresas de selección de personal revela una gran cantidad de búsquedas para posiciones bajo la modalidad de teletrabajo, como por ejemplo: desarrolladores de sistemas integrales, consultor de marketing digital, médico por videollamada, cobradores de distintos rubros, vendedores de distintos rubros, ingenieros calculistas y de diversas especialidades, desarrolladores de contenido e-learning, etc.

- se perfeccionó la página de acceso al "Puesto de Orientación Virtual", incorporándose información útil para los abogados, con extensión del horario de atención al público de 10 a 20 hs.
- se incrementaron las consultas en el "Puesto de Orientación Virtual" en un 133% respecto del período comprendido entre el 20-03 y el 27-10 de 2019, registrándose un total de 1.824 consultas, a un promedio de 12 consultas diarias.

En lo que hace al **Patronato de Liberados**, desde el inicio de la ASPO hasta el mes de octubre de 2020 ingresaron 296 legajos de ejecución, lo que hace un aproximado de 1.300 legajos en trámite; se registraron 1.238 notificaciones en el Sistema EJE que representan las nuevas causas ingresadas más los informes requeridos por los juzgados para legajos en trámite; la realización de 58 informes sociales requeridos por juzgados.

VII.2.3. Los antecedentes reseñados dejan probado que el avance tecnológico actual habilita otra forma de trabajar en las actividades que por sus características lo permiten: el teletrabajo. Principalmente en las funciones del estado en que la mayoría de las actividades de los trabajadores son de índole administrativa, de estudio y de escritorio; y en lugares antes impensados como es el poder judicial.

Tal demostración hubiera demorado décadas de no haber sido por la fatal pandemia que atraviesa el mundo entero.

Como contracara de ello se plantea la necesidad que la modalidad de teletrabajo sea legislada y que sea incorporada en los reglamentos o estatutos de personal de la administración pública, del poder legislativo y del poder judicial. Una vez receptada la modalidad en el régimen de que se trate, o en la ocasión de hacerlo, será precisa una eficiente negociación entre los representantes de la parte trabajadora -asociaciones de trabajadores, sindicatos- y el estado o empresa a fin de consensuar adaptaciones,

modulaciones o particularidades propias de la actividad.

Es preciso que se la defina y se establezcan sus presupuestos mínimos para así ser implementada en los diversos ámbitos laborales, tanto públicos como privados.

Que mediante ella se viabilice una reglada introducción en la relación laboral de los trabajadores de aquí para adelante, con miras al futuro. A un futuro más próspero para las instituciones, con ahorro de costos. Con protección del medio ambiente al evitarse la polución ocasionada por los diversos medios de transporte a las concentradas áreas metropolitanas, el hacinamiento de oficina y una innecesaria superpoblación laboral. Para una vida más integrada y feliz de las personas.

VII.3. La ley 27.555 y la incorporación de la modalidad de teletrabajo a las relaciones laborales del sector privado regidas por la ley 20.744 "Ley de Contrato de Trabajo".

Recientemente ha tenido lugar la sanción de la ley 27.555 "Régimen legal del contrato de teletrabajo" (30-7-2020).

De este modo, la incorporación del teletrabajo a la legislación laboral viene a inscribirse en la tendencia, mundial por cierto, de la recientemente sancionada ley 27.506 "Ley de Economía del Conocimiento" del año 2019. En la denominada Cuarta Revolución Industrial que viene transformando el modo en que se vive y se trabaja, el teletrabajo, marcado por la digitalización y la conectividad, constituye un medio para la implementación de esta normativa. [27]

Mediante la sanción de la ley 27.555 se han establecido los presupuestos mínimos para la regulación de la modalidad de teletrabajo en aquellas actividades, que por su naturaleza y particulares características lo permitan, dejando en manos de la negociación colectiva los aspectos específicos para cada empresa o actividad (art. 1°).

En consecuencia, se ha incorporado la modalidad de teletrabajo como una más a las ya previstas en el Título III "De las modalidades del contrato de trabajo" del Régimen de Contrato de Trabajo de la ley 20.744.

En tal sentido, se introdujo el Capítulo VI en los siguientes términos: "*Del Contrato de Teletrabajo. Artículo 102 bis: Concepto. Habrá contrato de teletrabajo cuando la realización de actos, ejecución de obras o prestación de servicios, en los términos de los artículos 21 y 22 de esta ley, sea efectuada total o parcialmente en el domicilio de la persona que trabaja, o en lugares distintos al establecimiento o los establecimientos del empleador, mediante la utilización de tecnologías de la información y comunicación…*" (art. 2).

Acertadamente se ha previsto que las personas que trabajen con la modalidad de teletrabajo gozarán de los mismos derechos y obligaciones que los trabajadores con modalidad presencial, no pudiendo su remuneración ser inferior a la percibida por estos últimos.

En efecto, **se ha establecido que los convenios colectivos deben, acorde a la realidad de cada actividad, prever una combinación entre prestaciones presenciales y por teletrabajo** (art. 3).

Se ha introducido y amparado el **derecho a la desconexión digital** una vez culminada la jornada laboral y durante los períodos de licencia (art. 5).

Acertadamente se ha previsto que las personas que trabajen con la modalidad de teletrabajo gozarán de los mismos derechos y obligaciones que los trabajadores con modalidad presencial, no pudiendo su remuneración ser inferior a la percibida por estos últimos.

Asimismo, cabe señalar que se han contemplado atinadamente diversos aspectos de la modalidad de teletrabajo vinculados con la jornada laboral (art. 4); compatibilidad para personas que tengan actividades de cuidado de personas a su cargo (art. 6); capacitación (art. 11); mantenimiento de los derechos colectivos y de representación sindical (arts. 12 y 13); higiene y seguridad laboral previstas en los términos de la ley 24.557 de "Riesgos del Trabajo" (art. 14), entre otros.

La recepción legal de la modalidad de teletrabajo ha venido a insertarse en las relaciones laborales previstas en la ley 20.744.

En efecto, su ámbito de aplicación se extiende a las relaciones entre una empresa y un trabajador, de acuerdo con la naturaleza y modalidad de la actividad de que se trate y según el específico régimen jurídico a que se halle sujeta.

No se encuentran comprendidos en su régimen: a) los dependientes de la Administración Pública Nacional, Provincial o Municipal, excepto que por acto expreso se los incluya en la misma o en el régimen de las convenciones colectivas de trabajo; b) el personal de casas particulares, sin perjuicio que las disposiciones de la presente ley serán de aplicación en todo lo que resulte compatible y no se oponga a la naturaleza y modalidades propias del régimen específico o cuando así se lo disponga expresamente; c) los trabajadores agrarios (art. 2).

VII.4. Trabajadores del sector público, del poder legislativo y del poder judicial.

Si bien con la ley 27.555 se ha incorporado la modalidad de teletrabajo al Régimen de Contrato de Trabajo previsto en la ley 20.744, **la misma no es aplicable a las relaciones laborales del personal de la administración pública, así como tampoco al personal del poder legislativo y judicial[28].**

VII.4.1. Incorporación de la modalidad de teletrabajo vía legislativa

Se han presentado en la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires diversos proyectos a efecto de regular el teletrabajo en el ámbito de la administración pública: [29]

D- 762/20-21- 0, proyecto de ley en estado parlamentario del 15-04-2020, "Regulando el teletrabajo en el ámbito de la administración pública centralizada y descentralizada".

D- 790/20-21- 0, proyecto de ley en estado parlamentario del 15-04-2020 "Incorporando a la ley 10430, Estatuto Escalafón para el personal de la administración pública, la modalidad de trabajo a distancia o teletrabajo".

D- 1039/20-21- 0, proyecto de declaración en estado parlamentario del 15-04-2020, "Solicitando que el Banco Provincia de Buenos Aires establezca un programa de préstamos especiales destinados a autónomos, monotributistas y micro pequeñas y medianas empresas con destino a asegurar la prestación de tareas bajo la modalidad teletrabajo".

D- 1241/20-21- 0, proyecto de declaración en estado parlamentario del 2-07-2020, "Solicitando que el Congreso de la Nación sancione legislación tendiente a promover y regular el teletrabajo en el ámbito de la administración pública centralizada y descentralizada".

En la Cámara de Senadores del Congreso de la Nación se ha presentado el proyecto de ley 1477-S-2020, publicado en Diario de Asuntos Entrados n° 71, del 13-07-2020, "Teletrabajo en el sector público". [30]

Por su parte, el gobierno nacional ha comenzado a tratar el teletrabajo en el estado[31].

VII.4.2. En el **Poder Judicial**, el **Consejo de la Magistratura de la Nación** dictó la resolución 182/2020 del 30-7-2020 por la estableció los **principios rectores y la recomendación de buenas prácticas para la aplicación del teletrabajo** por parte de las autoridades que ejercen la superintendencia en el ámbito del Poder Judicial de la Nación.

En cuanto al **Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires**, cabe traer a consideración el "**Convenio Regulador de la Modalidad de Teletrabajo"** suscripto en fecha 25-4-2020 entre la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires (SCBA) y la Asociación de Empleados de Buenos Aires (AJB)[32].

El mismo tiene como objeto reglamentar los aspectos funcionales y técnicos del teletrabajo o trabajo remoto en el ámbito de la administración de justicia de la Provincia de Buenos Aries mientras dure la situación de emergencia sanitaria derivada de la pandemia del Covid-19. Su contenido es completo y resulta un buen referente a tener en cuenta para ser adaptado y continuado una vez culminado el distanciamiento obligatorio dispuesto con motivo de la pandemia.

Con idéntico alcance se ha suscripto el "Convenio Regulador de la Modalidad de Teletrabajo" en fecha 26-4-2020 entre la SCBA y el Colegio de Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires.[33]

Nótese que un convenio de similares alcances y características a los mencionados puede ser consensuado por parte de los representantes de empleados y funcionarios y la correspondiente representación empleadora judicial con sus respectivas modulaciones en los distintos departamentos judiciales del país.

El **Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en todas las medidas adoptadas** desde el comienzo de la pandemia provocada por el COVID-19 **ha priorizado el trabajo remoto, teniendo en consideración** que dicha modalidad para poder ser llevada a cabo no solo requirió **el desarrollo del**

En consecuencia, se ha incorporado la modalidad de teletrabajo como una más a las ya previstas en el Título III "De las modalidades del contrato de trabajo" del Régimen de Contrato de Trabajo de la ley 20.744.

sistema informático necesario que permitiera el trabajo desde los hogares, sino fundamentalmente una **enorme responsabilidad por parte de quienes prestan el servicio de justicia.**

Así, con el objeto de garantizar de manera efectiva tal propósito aprobó el "Protocolo de regulación del Teletrabajo para ser aplicado en el ámbito del Poder Judicial de la CABA" mediante la resolución CM 195/2020, más acotando su vigencia hasta tanto persista la medida de aislamiento social, preventivo y obligatorio dispuesta por Decreto PEN N° 297/2020 y sus prórrogas (arts. 1 y 2).

Es dable destacar que en los considerandos de la resolución CM 195/2020 ha indicado "... Que previo a la situación de emergencia sanitaria provocada por la pandemia del COVID-19, el fenómeno del teletrabajo no era nada nuevo, y en nuestro ordenamiento jurídico existía la necesidad de avanzar en una adecuada regulación de esta modalidad del contrato de trabajo. Que en ese sentido, la ley 25.800 que aprueba el "Convenio sobre el trabajo a domicilio" dispone en su Artículo 4: "1. En la medida de lo posible, la política nacional en materia de trabajo a domicilio deberá promover la igualdad de trato entre los trabajadores a domicilio y los otros trabajadores asalariados, teniendo en cuenta las características particulares del trabajo a domicilio y, cuando proceda, las condiciones aplicables a un tipo de trabajo idéntico o similar efectuado en una empresa. 2. La igualdad de trato deberá fomentarse, en particular, respecto de: a) el derecho de los trabajadores a domicilio a constituir o a afiliarse a las organizaciones que escojan y a participar en sus actividades; b) la protección de la discriminación en el empleo y en la ocupación; c) la protección en materia de seguridad y salud en el trabajo; d) la remuneración; e) la protección por regímenes legales de seguridad social; f) el acceso a la formación; g) la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo; h) la protección de la maternidad (...) Que por su parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) definió al teletrabajo como la forma de trabajo efectuada en lugar distante de la oficina y/o centro de producción, que permita la separación física y que implique el uso de una nueva tecnología facilitadora de la comunicación. (Tesauro OIT, 6.ª edición, Ginebra, 2008) y, "El teletrabajo es una forma de organización y/o de realización del trabajo, utilizando las tecnologías de la información en el marco de un contrato o de una relación de trabajo, en la cual un trabajo que podría ser realizado igualmente en los locales de la "2020. Año del General Manuel Belgrano" empresa se efectúa fuera de estos locales de forma regular" (Acuerdo

En consecuencia, se ha incorporado la modalidad de teletrabajo como una más a las ya previstas en el Título III "De las modalidades del contrato de trabajo" del Régimen de Contrato de Trabajo de la ley 20.744.

marco europeo sobre teletrabajo, Bruselas, 16 de julio de 2002)...".

Es destacable la incesante labor realizada por el Consejo de la Magistratura al asegurar el normal funcionamiento del Poder Judicial y la debida prestación del servicio de justicia a través de la regulación de la modalidad de teletrabajo.

Los resultados y estadísticas apuntados en los apartados que anteceden dan cuenta del éxito de la labor desempeñada.

Queda por delante abrazar el gran el trabajo realizado por el Consejo de la Magistratura y, mediante la pertinente negociación colectiva, incorporar la modalidad de teletrabajo en el ámbito del Poder Judicial de la CABA, hoy no prevista.

De este modo, al igual que con lo que acontece con la ley 27.555, el Reglamento de Personal del Poder Judicial de la CABA, aprobado por resolución CM 170/2014 contemplará dicha modalidad para la prestación de tareas y funciones, sin limitación de vigencia temporal alguna.

VII.4.3. Incorporación de la modalidad de teletrabajo mediante negociación colectiva.

Reafirmado como derecho fundamental en la Declaración OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la negociación colectiva es un mecanismo de diálogo social, a través del cual los empleadores y sus organizaciones y los sindicatos o asociaciones representativas de trabajadores acuerdan salarios, tiempo de trabajo, formación y capacitación, seguridad y salud en el trabajo, y la igualdad de trato, implementación de nuevas formas de trabajo, entre otras.

De raigambre constitucional, el instrumento de la negociación colectiva en Argentina, de vasta trayectoria histórica en materia de consagración de derechos laborales, ha sido y es esa herramienta destinada a regular un sin número de situaciones de los más diversos ámbitos laborales, tanto en los sectores público como privado.

En esta oportunidad, la negociación colectiva tiene frente a sí el inexcusable protagonismo de receptar la modalidad de teletrabajo en los respectivos estatutos, reglamentos o convenciones colectivas de trabajo conforme los avances y requerimientos de estos primeros veinte años del siglo XXI.

Notas

1. https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses

2. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_738283.pdf

3. Catelene Passchier, exposición publicada en https://www.ilo.org/actrav/media-center/news/WCMS_746367/lang--es/index.htm, 29-05-2020.

4. https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25810&LangID=S

5. OIT, MTESS y UIA, Manual de buenas prácticas en teletrabajo, Bs. As. 1°Ed., 2011, ISBN: 978-92-2-325463-6 (versión impresa) ISBN: 978-92-2-325464-3 (versión web pdf); https://www.argentina.gob.ar/trabajo/teletrabajo/que-es

6. https://mba.americaeconomia.com/articulos/notas/ las-17-habilidades-blandas-mas-solicitadas-para-cargos-tic-en-chile-0

7. En este aspecto resulta interesante mencionar las herramientas implementadas por diferentes sistemas jurídicos destinadas a evitar tales posibles efectos. En Francia, mediante la sanción de la ley 2016-188 del 8-08-2016, ha incorporado un nuevo derecho, el "derecho a la desconexión" al incluirlo en un nuevo apartado del art. L.2242-8 del Código de Trabajo francés. En España, si bien aún no se ha incorporado a su ordenamiento legal un nuevo derecho como el mencionado, se ha puesto especial énfasis en el cumplimiento de la garantía de un derecho existente, que es el "derecho al descanso" a través de la adecuada ordenación del uso de las TIC. En 2011, Alemania ha implementado el sistema de "desconexión tecnológica" mediante un bloqueo de acceso al correo electrónico del móvil entre las 18.15 y 7 horas del día siguiente. Véase, Namora N.C. y G.C., Méndez L.M., Abrundhosa e Souza D., Marques E.C., "Health at work, Ageing and Environmental Effects on Future Social Security", Ed. Cambridge Scholars Publishing, 2018, Cap. III, ISBN (13) 978-1-5275-1401-0.

8. OIT "Promover el empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante", Informe III (B) 109.a reunión, 2020, p. 250.

9. https://afgelocal704.org/flexiplace/

10. https://www.telework.gov/about/; https://www.opm.gov/about-us/

11. http://www2.fsc.ccoo.es/comunes/recursos/54516/doc52811_Acuerdo_Marco_Europeo_sobre_Teletrabajo..pdf

12. art. 196, 1), Cód. Trabajo define el «teletrabajo» como aquellas actividades realizadas regularmente en un lugar distinto de los locales del empleador, utilizando computadoras u otros medios de la tecnología de la información, en los que el producto final se entrega a través de medios electrónicos.

13. art. 14, Ley del Trabajo n° 4857, enmendada por Ley n° 6715, del 6-05-2016, define el teletrabajo como una relación de trabajo establecida por escrito y basada en el principio de que los trabajadores realizan el trabajo desde su domicilio o fuera del lugar de trabajo a través de dispositivos de comunicación tecnológicos, en el marco de la organización empresarial creada por el empleador.

14. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imagenes/4495/%20LIBRO%20BLANCO%20-%20TELETRABAJO.pdf

15. "Esta Sala considera que la omisión legislativa relativa se configura en el caso en estudio, pues: (i) existe un regulación incompleta, (ii) en un texto normativo preciso, existente y determinado del cual se deriva la omisión, (iii) el Artículo 3 de la Ley 1221 de 2008 excluye a los trabajadores, en cabeza de los sindicatos, de la participación en la elaboración de la política pública del teletrabajo, olvidando que tanto la Constitución como la jurisprudencia constitucional han establecido el derecho a la participación de los sectores que se ven directamente afectador con dicha política, (iv) no existe razón suficiente que justifique la omisión relativa en la que incurrió el legislador, (v) con el silencio del legislador se vulnera el derecho a la participación y (vi) pese a que existe un deber impuesto del Constituyente referido a las garantías que deben ser reconocidas a los trabajadores. Lo expuesto, necesariamente implicaría que las expresiones acusadas fueran expulsadas del ordenamiento jurídico. No obstante, una decisión de esa

naturaleza dejaría sin la existencia misma de la política pública del teletrabajo, generándose un efecto no querido ni por el demandante ni la Corte, razón por la cual se impone proferir una sentencia integradora, a partir de la cual se declare la exequibilidad condicionada del artículo 3 de la Ley 1221 de 2008, bajo el entendido que las organizaciones sindicales hacen parte de aquellas entidades que acompañarán al Ministerio del Trabajo en su misión de diseñar la política pública del fomento al teletrabajo."

16. https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/senado-aprueba-reforma-a-la-ley-federal-del-trabajo-en-materia-de-trabajo-a-distancia-va-a-diputados#:~:text=Articulo%20330%2DA%3A%20ser%C3%A1%20-considerado,entre%20el%20trabajador%20y%20empleador.

17. http://ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=es&p_isn=105767&p_classification=01

18. https://boliviaemprende.com/wp-content/uploads/2020/05/460374362-Reglamento-de-implementacion-de-teletrabajo-en-Bolivia-1.pdf

19. Entre otras, en la reglamentación se establece la posibilidad de medición de trabajo por gestión de resultados a efecto de controlar el desempeño del trabajador, dejando de lado el obsoleto control de cumplimiento de jornadas de trabajo por horas por el que sólo se controla la presencia física del trabajador. Ello, sin perjuicio de que el trabajador tiene la obligación de estar a disposición del empleador durante las horas del día previamente acordadas, que no podrán exceder la jornada legal laboral normal.

20. https://comunidades.cepal.org/elac/es

21. Ob. cit. (5) ap. 6.9, p. 23 y ap. 6.13.5, 6.13.6 y 6.13.7, p. 30/31.

22. Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación, "Primer libro blanco nacional de buenas prácticas en teletrabajo, trabajo remoto y trabajo conectado. Teletrabajo decente en Argentina, de 2019", 1° Ed. ampliada, CABA, septiembre de 2019, Libro digital, PDF, ISBN 978-987-47420-0-1.

23. PEN, DNU 260/2020, 297/2020, 325/2020, 355/2020, 408/2020, 459/2020, 493/2020, 520/2020, 576/2020, 605/2020, 641/2020, 677/2020, 714/2020, 754/2020, 792/2020, 814/2020 y 875/2020

24. https://www.hcdn.gob.ar/institucional/infGestion/modernizacion/parlamento-remoto/

25. https://www.tsjbaires.gov.ar/index.php?option=com_flexicontent&view=items&cid=1:destacados&id=10916:mas-de-300-causas-resueltas-durante-la-cuarentena&Itemid=1

26. Informe Saaj encuestasaaj@jusbaires.gob.ar del 2-11-2020, Actividades realizadas durante el ASPO-SAAJ- Pandemia Covid-19

27. actuales tecnologías como big data, internet, robotización, inteligencia artificial, aprendizaje automático e impresión 3D, sensores, realidad virtual y servicios en la nube impactan transversalmente en todos los sectores productivos, reestructurando la economía mundial una vez más. Es donde el teletrabajo es la herramienta que se usa desde hace varios años para poder poner en práctica estas tecnologías sin la necesidad de afrontar el costo de viajes, cambiando la forma en que los distintos poderes del estado cumplen sus funciones, en que las empresas producen, generan sus modelos de negocios, cambia la modalidad de prestación de tareas en el mercado laboral, la interacción entre compañeros de trabajo y sus superiores o coordinadores.

28. arts. 1 y 2, ley 27.555

29. https://www.hcdiputados-ba.gov.ar/index.php?page=proyectos&search=busquedaGeneral

30. Sumario del proyecto de ley: Objeto: Regular el teletrabajo para los empleados en relación de dependencia de los tres poderes públicos de la Nación Argentina; definición; ámbito de aplicación; consentimiento; derechos y obligaciones; derecho a la desconexión digital; jornada laboral; tareas de cuidados; equipos de trabajo y recursos; compensación de gastos; sistema de control y derecho a la intimidad; capacitación; invitación a adherir https://www.diputados.gov.ar/proyectos/resultados-buscador.html?pagina=1

31. https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-gobierno-nacional-empieza-tratar-el-teletrabajo-en-el-estado

32. https://www.diariojudicial.com/public/documentos/000/089/699/000089699.pdf;

33. https://www.diariojudicial.com/public/documentos/000/089/700/000089700.pdf

pensar JUSBAIRES

pensar.jusbaires.gov.ar pensar@jusbaires.gov.ar pensar jusbaires

Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires
Consejo de la Magistratura

JUS BAI RES

pensar JUSBAIRES

www.pensar.jusbaires.gov.ar | pensar@jusbaires.gov.ar | facebook.com/pensar jusbaires

Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires
Consejo de la Magistratura

JUS BAI RES EDITORIAL