Contenido pensarjusbaires Año II. Nº 4 | JUN. 2015

EDITORIAL	
PENSARJUSBAIRES CUMPLE SU PRIMER AÑO Y VAMOS POR	
NUEVAS PROPUESTAS	3
JUAN MAUEL OLMOS	
CLASE MAGISTRAL	
LA INSUFICIENCIA FINANCIERA ESTRUCTURAL DE LA CIUDAD	
Y LAS PROVINCIAS EN UN MARCO GENERAL DE DEBILITAMIENTO	
DEL FEDERALISMO	5
JOSÉ OSVALDO CASÁS	
. A DESENDA DE LOCUNTERESE CENERALES DE LA COCIERAD	
LA DEFENSA DE LOS INTERESES GENERALES DE LA SOCIEDAD.	
OBLIGACIONES Y DESAFÍOS	28
MARTÍN OCAMPO	
FERIA DEL LIBRO DE BUENOS AIRES CAFIERO Y PETRELLA ACOMPAÑARON A PIERINI EN LA	
PRESENTACIÓN DE PENSARJUSBAIRES	7.4
ALICIA PIERINI	
JUAN PABLO CAFIERO	
ALEJANDRA PETRELLA	38
EL RESCATE DE VIEJOS PARADIGMAS Y LA ABOLICIÓN	
DEL DERECHO A LA URBANIZACIÓN	40
SILVINA PENNELLA	40
SILVINA FEINILEEA	
SEGURIDAD PÚBLICA Y DERECHOS HUMANOS	48
MARCELA DE LANGHE	
THE THE TENED TO SEE TH	
UN PROYECTO NACIONAL PARA LOS ARGENTINOS DEL	
SIGLO XXI: DESARROLLO HUMANO Y PROGRESO ECONÓMICO	
CON Justicia social	56
ANTONIO CAFIERO	
PROGRESO CIENTÍFICO EN BENEFICIO DE LA HUMANIDAD	66
BIOÉTICA Y DERECHOS HUMANOS	68
FOTORREPORTAJE A LA EX ESMA	76
HOY ESPACIO NACIONAL DE LA MEMORIA	

pensarjusbaires

AÑO II. № 4 | JUN. 2015

DIRECTORA

Dra. Alicia Pierini

COMITÉ ASESOR

Dr. Horacio Corti

Dra. Marta Paz

Dr. Gustavo Ferreyra

REDACCIÓN

Nancy Sosa

DISEÑO Y PRODUCCIÓN



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

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

DNDH N° 5193376

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



AUTORIDADES

PRESIDENTE

Juan Manuel Olmos

VICEPRESIDENTA

Alejandra B. Petrella

SECRETARIA

Marcela Basterra

CONSEJEROS

Ricardo Félix Baldomar Juan Sebastián De Stéfano Juan Pablo Godoy Vélez Carlos Esteban Mas Vélez Agustina Olivero Majdalani José Sáez Capel ADMINISTRADOR GENERAL Alejandro Rabinovich



EDITORIAL

PENSARJUSBAIRES CUMPLE SU PRIMER AÑO Y VAMOS POR NUEVAS PROPUESTAS



JUAN MANUEL OLMOS

Con este número, que es el cuarto, la revista **pensar**JUSBAIRES ha completado el primer año desde su aparición en el invierno de 2014.

Al fundarla, establecimos el marco que albergaría sus contenidos: garantizar el respeto irrestricto por la pluralidad de opiniones, valorar la memoria histórico—jurídica de las etapas precedentes, perseverar en la construcción autónoma de nuestra institucionalidad, e instalarnos en este siglo 21 con mirada al futuro, haciéndonos cargo de promover las innovaciones jurídicas al mismo tiempo que reflexionamos sobre los desafíos del presente.

Los Derechos Humanos en toda su plenitud conceptual, y la Autonomía Porteña –integrada al esquema federal–, son los ejes sobre los que pivotean la mayor parte de los trabajos que ya se han publicado.

De ello da muestra el rescate de los mejores discursos de los convencionales constituyentes de 1994 sobre Derechos Humanos al incorporar las principales convenciones al bloque constitucional. En la misma línea, maestros de la talla de Julio Maier, Juan Carlos Hitters o Eugenio Raúl Zaffaroni han prestigiado estas páginas en escritos sobre temas que son esenciales para los abogados argentinos y más aún si son porteños, como tema que desarrolla el juez del Tribunal Superior Dr. José Osvaldo Casás al honrarnos con el trabajo de su autoría sobre









el Sistema Financiero, la autonomía porteña y la coparticipación federal.

Los contenidos se fueron ampliando en cada paso a partir de las colaboraciones de colegas sobre temas de indudable trascendencia, entre ellos: los nuevos paradigmas en DDHH (Teresa Moya— Rubén Pereyra), la transferencia de competencias judiciales (Julio De Giovanni), los elementos del Estado Constitucional (Gustavo Ferreyra), la formación de los juristas (Mónica Pinto—Molina Quiroga), la mirada desde dentro mismo de nuestra institución (Sáez Capel, Marta Paz) y del Ministerio Público en sus tres ramas (Martin Ocampo, Horacio Corti, Yael Bendel) e incluso un interesante análisis de fallos del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) a la luz de la autonomía (Julio Conte—Grand).

Y más recientemente se agregaron algunas innovaciones institucionales como la construcción de la Policía Metropolitana, el proyecto del Juicio por Jurados, la perspectiva de género, la preocupación por la precariedad habitacional, y los nuevos desafíos en la enseñanza de derecho, sus relaciones con la ciencia, la literatura, el urbanismo, el arte, la tecnología y los medios de comunicación masiva. Todos temas para seguir pensando y que mantendrán su espacio en las páginas de **pensar**JUSBAIRES, y en su versión digital.

Así culmina este primer año de **pensar** JUSBAIRES.

Sin embargo, en mi rol de Presidente del Consejo de la Magistratura aliento a quienes realizan **pensar**JUSBAIRES a ir por más. A no conformarse con investigar, seleccionar y editar solo textos de prestigiosos juristas o informes sobre interesantes temas jurídicos, que son valiosos, sin duda

alguna. Sino además asumir a **pensar**JUSBAIRES, como un instrumento intelectual que puede gestar un foro abierto de ideas, análisis, investigaciones o propuestas, que esté al servicio de todo el sistema institucional.

Allí donde se piense el derecho, donde se investigue o se enseñe, sea en la judicatura, la gestión pública o la función legislativa, allí puede y debiera estar presente **pensar**JUSBAIRES para que sus páginas se nutran de las nuevas ideas y registren las opiniones de los profesionales comprometidos con la Justicia, los Derechos Humanos y la institucionalidad porteña.

El Consejo de la Magistratura de nuestra Ciudad Autónoma tendrá entonces, en **pensar**JUSBAI-RES, una herramienta más para fortalecer la vinculación horizontal entre todos los integrantes del Poder Judicial.

Y si miramos aún más allá, podremos acompañar a quienes se nuclean alrededor del quehacer jurídico —sean estatales, académicos o de la sociedad civil—, en sus elaboraciones o respuestas a los desafíos que el aquí y ahora político, social o legal nos plantea.

Es urgente y necesario reflexionar, debatir y desarrollar los paradigmas que las nuevas generaciones del siglo 21 requerirán para ordenar su vida en sociedad sosteniendo las raíces históricas de afianzar la justicia, promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad.

En esa orientación irá el próximo trayecto –segundo año– de **pensar**JUSBAIRES.

CLASE MAGISTRAL

LA INSUFICIENCIA FINANCIERA ESTRUCTURAL DE LA CIUDAD Y LAS PROVINCIAS EN UN MARCO GENERAL DE DEBILITAMIENTO DEL FEDERALISMO

El Juez del Tribunal Superior José Osvaldo Casás analiza el desarrollo del financiamiento y la coparticipación federal desde 1853 a la actualidad en un minucioso trabajo original.

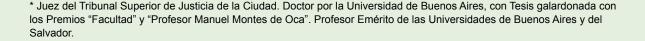
JOSÉ OSVALDO CASÁS*

"El porteño siempre tiene esas cosas, no de ahora sino de toda la historia. No es una imputación a los capitalinos pero, ¿quiénes son los que fusilaron a Liniers, que fue el que combatió y terminó con los ingleses con motivo de las invasiones?".

CARLOS SAÚL MENEM

"Las autoridades constituidas tienen mandato expreso, permanente e irrenunciable del pueblo de la Ciudad, para que en su nombre y representación agoten en derecho las instancias políticas y judiciales para preservar la autonomía y para cuestionar cualquier norma que limite la establecida en los artículos 129 y concordantes de la Constitución Nacional.

Art. 6º de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires





1. La Constitución formal, la mutación constitucional y la Constitución material

Si bien la Constitución Argentina en su pórtico mismo, en términos de proclama, establece que: "La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según lo establece la presente Constitución" (art. 1°), en los hechos ha acontecido una profunda mutación constitucional, que nos ha llevado a un acentuado unitarismo de caja.

Siguiendo el pensamiento de Víctor Uckmar, Profesor Emérito de la Universidad de Génova y Doctor Honoris Causa de la Universidad de Buenos Aires, el federalismo importa la dotación de recursos suficientes a los estados locales para atender los cometidos puestos a su cargo, lo que nos indica que el federalismo financiero es el presupuesto del federalismo institucional, político, administrativo y económico.

Juan Bautista Alberdi en su obra "Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853" señalaba: "... Indudablemente no puede haber gobierno gratis, ni debe haberle por ser el más caro de los Gobiernos...// Según esto, el Tesoro y el Gobierno son dos hechos correlativos que se suponen mutuamente. El país que no puede costear su Gobierno, no puede existir como nación independiente, porque no es más el Gobierno que el ejercicio de su soberanía por sí mismo".

Transpolando los conceptos de Estado o Gobierno Nacional, por el de Estados o Gobiernos Provinciales —dentro de los que corresponde incluir, a partir de la Reforma Constitucional de 1994, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a sus Autoridades—, también puede afirmarse que sin recursos o con insuficiencia financiera no hay autonomía posible, y solamente en forma figurada podría hablarse de federalismo ya que, a lo sumo, habría una descentralización administrativa dependiente de la discrecionalidad con que administre el Tesoro Nacional las facultades consignadas hoy en el inciso 9° del actual art. 75 de la Constitución Nacional (CN), donde se dispuso: "Corresponde al Congreso...

9. Acordar subsidios del Tesoro nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios" — resultado de la redacción sugerida por el Diputado por la Provincia de Santa Fe, Juan Francisco Seguí, en la Convención Constituyente de 1853, ya que el texto original propuesto por la Comisión de Negocios Constitucionales se refería a suplementos, reintegrables en proporción a que mejoraran sus rentas.²

Por lo demás, corresponde tener en cuenta una clara diferencia, la cláusula constitucional se refiere a una competencia legislativa y no a un favor que pueda decidir a su arbitrio el Poder Ejecutivo.

2. La historia rentística de la República Argentina, desde la sanción de la Constitución de 1853, es la crónica de la progresiva centralización de los recursos en el plano nacional

El fenómeno descripto en el título de este punto se explica por:

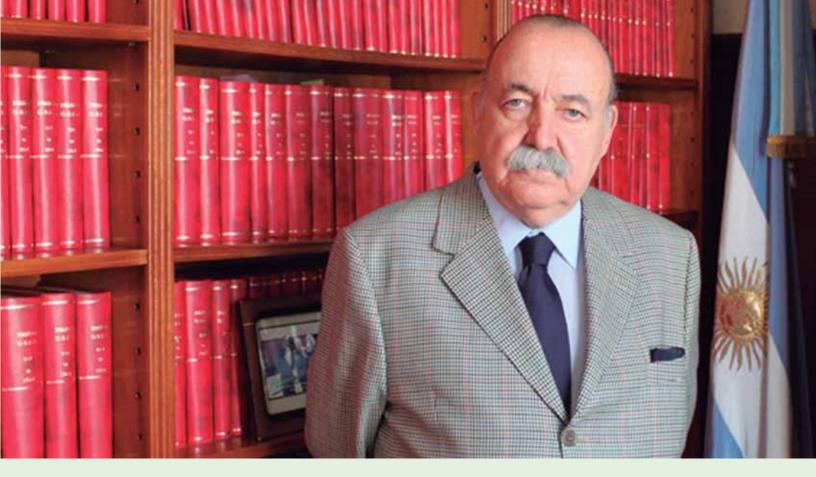
- La ejercitación regular de la potestad tributaria normativa en dicha esfera sobre, cada vez, un número mayor de gravámenes.
- Las detracciones de la masa coparticipable en su conjunto o por las detracciones de los importes correspondientes a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Las asignaciones específicas de recursos coparticipables y que se detraen de la masa, contempladas en la actualidad en el art. 75, inciso 3°, de la CN, lo que ha dado lugar al denominado: "Laberinto de la Coparticipación".

1.1. Radicación de la potestad tributaria normativa en la Nación

Se agrupa la referencia en atención a la naturaleza o a las funciones económicas alcanzadas por los distintos tipos de gravámenes de que se trata:

Derechos de importación y exportación

 1853: Nacionalización de las rentas aduaneras con la sanción de la Constitución.



- 1866: por Reforma Constitucional se otorgó carácter permanente para la Nación a los derechos de exportación, dejándose sin efecto sobre el punto la Reforma Constitucional de 1860 que los limitaba hasta el apuntado año, exclusión que se había realizado con fundamento en la solución adoptada por la Constitución de los EE.UU. de 1787, en donde no revistaban como recursos federales por tratarse de impuestos que incidían, diferencialmente, sobre la producción de los diversos Estados.
- 1956: se inicia el sistema de retenciones sobre las exportaciones y recargos sobre las importaciones con destino al Tesoro Nacional.
- 2002 al presente: Reaparición de las retenciones cambiarias a las exportaciones en el período de la post convertibilidad.
- 2008: Dictado de la Resolución Nº 125 del Ministerio de Economía, del 10 de marzo de 2008, que contemplaba un nuevo régimen de aranceles móviles con ajuste automático del monto de las retenciones ante la variación de los precios internacionales, resolución que no fue ratificada por el Congreso, como consecuencia del voto adverso en el Senado.

• 2009: Dictado del Decreto Nº 206 de creación del Fondo Federal Solidario y Decreto Nº 243 regulando e integrando su unidad ejecutora. El Fondo está compuesto por el 30 % de los montos efectivamente recaudados en concepto de derechos de exportación sobre la soja y tiene como finalidad solidaria de carácter federal el refuerzo de los presupuestos destinados a infraestructura en las provincias, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en cada uno de los municipios provinciales que adhieran al régimen.

Impuestos a los Consumos Específicos

- 1891: Sanción por las Leyes Nº 2.274 y 2.856, con carácter temporario, de los Impuestos a los Consumos Específicos o Internos (caracterizados inicialmente como contribuciones directas por el Ministro de Hacienda de la Nación Vicente Fidel López, lo que explica su vigencia inicial limitada a un número determinado de ejercicios).
- 1894: Prórroga por la Ley Nº 3.057, adquiriendo carácter permanente los Impuesto a los Consumos Específicos o Internos, al triunfar la tesis de las potestades



- tributarias amplias de la Nación, sustentada por su Ministro de Hacienda, José Antonio Terry.
- 1927: Reconocimiento por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) de los poderes impositivos implícitos de la Nación, en concurrencia con las Provincias en materia de contribuciones indirectas, causa: "Sociedad Anónima Simón Mataldi Limitada v. la Provincia de Buenos Aires, por repetición de pago de impuestos", Fallos: 149:260, sentencia del 28 de septiembre de 1927, lo que brindó sustento al actual enunciado introductorio del párrafo primero, del inciso 2º, del art. 75 de la CN, según Reforma de 1994, donde se dispone: "Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias".

Cargos específicos

• 2006: Sanción por la Ley Nº 26.095 de creación de los Cargos Específicos para el Desarrollo de Obras de Infraestructura Energética con el fin del lograr la expansión del sistema de generación, transporte y/o distribución de los servicios de gas y electricidad, lo que fue declarado objetivo prioritario y de interés del Estado Nacional. Dichos cargos son establecidos como aporte a los fondos de los fideicomisos constituidos o a constituirse para el desarrollo de las apuntadas obras.

Impuestos a los Consumos específicos en materia de Combustibles Líquidos derivados del Petróleo, Gas Natural y Lubricantes

• 1932: Sanción de la Ley Nº 11.658 de Impuesto a los Combustibles y Lubricantes, destinando su producido a fondos viales. Luego, se sancionaron las Leyes Nº 12.625 (1939), 12.922 (1946), incluyéndose los combustibles pesados, y Decreto-Ley Nº 505 (1958). Hoy rige la Ley Nº 23.966 (1991), que instituye el Régimen Especial de Coparticipación de Combustibles.

Impuestos Genéricos a los Consumos

• 1931: se instauró en la esfera nacional un impuesto general al consumo bajo el nombre de Impuesto a las Transacciones, reconvertido a partir de 1935, con la sanción de la Ley Nº 12.143, en Impuesto a las Ventas y, finalmente, sustituido en 1975 mediante la Ley Nº 20.635 por el Impuesto al Valor Agregado.

Impuestos a la Renta y a los Beneficios periódicos y no periódicos, ordinarios o extraordinarios

- 1932: Sanción del Impuesto Nacional a los Réditos, sustituido en 1974 por la Ley Nº 20.628 del Impuesto a las Ganancias.
- 1943: Dictado del Decreto-Ley Nº

 18.230, ratificado por la Ley Nº 12.922, creando del Impuesto a los Beneficios Extraordinarios, complementario del Impuesto a los Réditos.
- 1946: Dictado el Decreto-Ley Nº 14.342, ratificado por la Ley Nº 12.922, creando el Impuesto a los Beneficios provenientes del mayor valor de las transacciones de bienes y otros actos y actividades no comprendidas en las disposiciones de la Ley de Impuestos a los Réditos, luego denominado Impuesto a las Ganancias Eventuales.
- 1974: Desaparición del Impuesto a las Ganancias Eventuales, absorbido por el Impuesto a las Ganancias (Ley Nº 20.628).
- 1976: Sanción Ley Nº 21.248, haciendo reaparecer el gravamen bajo la denominación de Impuesto a los de Beneficios Eventuales.
- * 1990: Sanción de la Ley Nº 23.760, con vigencia a partir del 1º de enero de dicho año, que derogó definitivamente el Impuesto a las Beneficios Eventuales.

El campo de aplicación del Impuesto a los Beneficios Eventuales está hoy abarcado por:

- 1974: Sanción por la Ley Nº 20.630 del Impuesto sobre los Premios ganados en Juegos de Sorteo y en Concurso de Apuestas de Pronósticos Deportivos.
- 1991: Sanción por la Ley Nº 23.905 del Impuesto a la Transferencia de

Inmuebles de Personas Físicas y Sucesiones Indivisas (este gravamen, a pesar de ser una contribución directa, fue instituido con vigencia temporal indefinida, contraviniendo el texto expreso del hoy art. 75, inciso 2º, primer párrafo de la CN—según Reforma de 1994—, que atribuye el Congreso la facultad de imponer contribuciones directas, por tiempo determinado).

Imposición Patrimonial

- 1951: Sanción por la Ley Nº 14.060 del Impuesto Sustitutivo del Gravamen a la Transmisión Gratuita de Bienes, con distribución de lo recaudado atendiendo el principio de la radicación económica de los bienes de que resultaran titulares las sociedades alcanzadas por el tributo.
- 1972: Sanción por la Ley Nº 20.046 del Impuesto Nacional al Patrimonio Neto de las Personas Físicas y Sucesiones Indivisas.
- 1974: Sanción por la Ley Nº 20.629 del Impuesto a los Capitales y al Patrimonio Neto.

Estos impuestos dieron lugar a:

- a) Sanción por la Ley Nº 23.966 del Impuesto sobre los Bienes Personales no Incorporados al Proceso Económico (con vigencia a partir del 31/12/1991), luego denominado por la Ley Nº 24.468 Impuesto a los Bienes Personales (que surtió efecto respecto de los bienes existentes a partir del 31/12/1995);
- b) Sanción por la Ley Nº 21.287 del Impuesto sobre los Capitales (con vigencia a partir del 31/12/1975). Luego se aplicó la Ley Nº 23.760 de Impuestos sobre los Activos (vigente para los ejercicios iniciados a partir del 1/1/1990 hasta el 29/06/1995). Más tarde se sancionó la Ley Nº 25.063 del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta (con vigencia a partir del 31/12/1998). Finalmente, con la sanción de la Ley Nº 25.585 (2002), se implementó el Impuesto sobre las Acciones y Participaciones Sociales en el

Capital de las Sociedades regidas por la Ley Nº 19.550, las sociedades de hecho y las sociedades irregulares.

Aportes y Contribuciones al Régimen de Seguridad Social

- A partir de las primeras décadas del siglo XX se fueron creando una serie de Cajas Nacionales de Previsión según actividades (del Estado, Comercio, Industria, etc.) y algunas Cajas Provinciales (de Empleados Públicos y de Profesiones Liberales), sostenidas en todos los casos con aportes (de los agentes) y contribuciones (de los empleadores), prestaciones públicas de indiscutible naturaleza tributaria.
- 1949: se inicia el Sistema de Colocación de Títulos Públicos en las Cajas de Previsión, y se ingresan tales fondos al Tesoro Nacional.
- 1992: Primer Pacto Fiscal del 12 de agosto de ese año, por el cual se autoriza a retener al Estado Nacional el 15 % de la masa coparticipable para el pago de obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos.
- 2008: Sanción de la Ley N° 26.425 de Unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un Único Régimen Previsional Público, con lo cual se transfirieron a la Administración Nacional de la Seguridad Social los recursos que integraban las cuentas de capitalización individual de los afiliados al Régimen de Capitalización desplegado por las AFJPs, lo que representaba un importe aproximado de 25.000 millones de dólares que ingresaron a los recursos del Estado Central.

Otros Gravámenes

- 1998: Sanción de la Ley Nº 24.977 de creación del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo).
- 2001: Sanción de la Ley Nº 25.413 de creación del Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente Bancaria (entrada en vigencia el 27/03/2001). Este gravamen encuentra su inmediato antecedente en el tributo



creado por la Ley N° 23.760 (1989), título II, bajo la denominación de **Impuesto sobre los Débitos en Cuenta Corriente y Otras Operatorias.**

Emisión monetaria

La emisión monetaria, con la salida del "Régimen de Convertibilidad" —oro o divisas extranjeras—, se convierte en un importante medio de financiamiento presupuestario a favor del Estado Nacional que se traduce, sustancialmente, en un impuesto a los activos monetarios al recortar su poder adquisitivo como consecuencia de la pérdida del valor de compra del circulante.

Ello sin ingresar en el debate entre monetaristas y estructuralistas, respecto de la necesidad de defender a toda costa, ya el equilibrio presupuestario y financiero; ya el equilibrio económico general, para lo cual es válido consultar una obra clásica publicada en nuestro medio de la que es autor el profesor Marcelo Ramón Lascano 3.

Tampoco está de más dejar de advertir el problema que plantean, con formato de crédito público, la utilización de las cuasimonedas provinciales, claro está que en este caso no acrediten en su favor, como la moneda nacional, las notas de curso legal y forzoso.

Las detracciones de la masa coparticipable

Habría que señalar aquí las detracciones del total de la masa coparticipable resultantes del **Primer Pacto Fiscal del 12 de agosto de 1992**, por el cual el Estado Nacional retiene el 15 % para el pago de las obligaciones previsionales a su cargo; y de la **Ley Nº 26.075 de Financiamiento Educativo, del año 2006**, en que la detracción se practica sobre los recursos correspondientes a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Se ha planteado, también, la ilegalidad del Decreto Nº 1399/01 que estableció el Fondo de Autarquía de la AFIP, en tanto detrae de la masa coparticipable distintos importes para el financiamiento del Organismo Fiscal Nacional —el 2,75 % para el ejercicio 2002, porcentaje que se fue reduciendo

anualmente—, modificando de modo unilateral, el Régimen de Coparticipación.

Adviértase en tal sentido la obligación asumida por el art. 6º del Pacto Fiscal de 1992 donde se contemplaba: "El Estado Nacional se compromete a no detraer de la masa coparticipable porcentajes o montos adicionales a los convenidos en este acuerdo, ni a transferir nuevos servicios sin la conformidad expresa de las provincias...".

En la causa caratulada: "Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de certeza" - Registro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación: Letra S, Nº 539, Libro XLV-, en que se impugnó la detracción resultante del Decreto Nº 1399/01, emitió dictamen el Ministerio Público con fecha 30 de mayo de 2012 bajo la firma de el Procurador General Interino Luis Santiago González Warcalde propiciando el rechazo a la demanda, por cuanto adujo, respecto de la retención, que la actora no habría alegado ni probado que las sumas indicadas con destino al financiamiento de los gastos operativos de la AFIP importaran apartarse del límite conjunto del 15 % previsto en la cláusula 1º del Acuerdo Fiscal del 12 de agosto de 1992, en cuanto allí se dispuso que, además de servir el 15% para reforzar la cobertura del Servicio Previsional Nacional, también incluía los "gastos operativos que resulten necesarios" que, según curiosamente se interpreta, resultan comprensivos de los costos de funcionamiento del Ente Recaudador Nacional, a pesar de los antecedentes que explican en dicho Pacto la obligación asumida por la Nación en virtud del art. 6°, a más de la derogación de los Decretos N° 559/92 y Nº 701/92 que habían transitado la misma irregular práctica.

El laberinto de la Coparticipación

Han abundado las asignaciones específicas, establecidas por el Congreso valiéndose del inciso 3º del art. 75 de la CN, incluso prorrogándose gravámenes afectados sin darse satisfacción a la exigencia constitucional de mayoría absoluta en ambas Cámaras del Congreso.

La multiplicidad, volumen y variado destino que se ha dado a tales punciones de la masa coparticipable han llevado a **Richard Bird**, Profesor en Economía de la Universidad de Toronto, en visita



a la Argentina en 1995, a denominar a tal sistema **"El Laberinto de la Coparticipación"**. ³

La circunstancia apuntada también ha conducido a que de acuerdo a informes sólidamente fundados calificadas opiniones entiendan que no se ha satisfecho la garantía contemplada en el art. 7º de la Ley de Coparticipación Nº 23.548, en donde se dispone: "El monto a distribuir a las provincias, no podrá ser inferior al treinta y cuatro por ciento (34 %) de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central, tengan o no el carácter de distribuibles por esta Ley"; lo que se complementa con la regulación contenida en el art. 20 de igual plexo donde se establece: "A los efectos del artículo 7º de la presente Ley, la Contaduría General de la nación determinará antes del 15 de febrero del año siguiente, si se ha distribuido un monto equivalente al porcentual garantizado por el mecanismo del mencionado artículo, en función de la recaudación efectiva del ejercicio fiscal vencido. // En caso de resultar inferior, el ajuste respectivo deberá ser liquidado y pagado a las provincias antes del 30 de abril del mismo año, en función de los porcentuales de distribución previstos en el artículo 3º, inciso c) y artículo 4º de la presente ley".

Más allá de los desacuerdos sobre los conceptos que deben incluirse en el multiplicador y el divisor para practicar el cálculo de la garantía, también se ha argumentado que su aplicación está suspendida, si bien se inferiría todo lo contrario de una lectura prolija del pronunciamiento de la CSJN en la causa: "Provincia de Salta v. Nación Argentina" —Fallos: 328:4655, sentencia del 20 de diciembre de 2005—.

Se decidió en el caso referido que no se encuentran derogadas las garantías establecidas en el art. 15 de la ley 24.049, pues ello no resulta del texto del "Acuerdo Nación—Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos", del 27 de febrero de 2002, ni del indudable propósito perseguido por el legislador al ratificarlo por la ley 25.570.

En la sentencia se pasa revista **al Compromiso Fiscal**, del 6 de diciembre de 1999, ratificado por la Ley Nº 25.235, como del **Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal**, del 17 y 20 de noviembre de 2000, ratificado por la Ley Nº 25.400.

De ello resultaría, en el criterio de la Corte, que lo único que se habría eliminado era la suma fija que rigió a partir del año 2000 por la cual las Provincias pasaban a estar a sueldo del Gobierno Nacional, quedando en adelante la relación jugada a suerte y verdad, sin pisos y sin techos (de la intervención del Diputado Matzkin).



2. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el Régimen de Coparticipación

La Ciudad de Buenos Aires tiene títulos históricos, políticos, económicos, sociales y también jurídicos para no ser objeto de la discriminación —traducida en la írrita postergación porcentual— que hoy experimenta en dicho régimen de distribución de la renta pública federal.

- a) Históricos—Políticos: cumplió un papel relevante en la Reconquista, y en el rechazo de la Segunda Invasión Inglesa, como en la gestación fundacional, a partir de la Revolución de Mayo de 1810, de las Provincias Unidas del Río de la Plata⁴ transformadas hoy en la República Argentina.
- b) Económicos: en dicha jurisdicción territorial se genera prácticamente una quinta parte del Producto Bruto Interno de la República Argentina —más precisamente el 19 %5—, que actúa conformando las manifestaciones económicas aprehendidas por los hechos imponible de los distintos tributos que generan la masa coparticipable y como contrapartida recibe solo el 1,4 % de la recaudación.
- c) Sociales: si bien el ingreso per cápita en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, es superior al de otras provincias de la República, también es cierto que en esta jurisdicción hay una elevada población en hogares con necesidades básicas insatisfechas, que conforman bolsones de pobreza.

La última Encuesta Anual de Hogares (EAH) para el año 2013 realizada por el Centro de Documentación y Estadística del Ministerio de Hacienda de la Ciudad de Buenos Aires coloca el 11 % de la población en situación de emergencia habitacional y/o con necesidades básicas insatisfechas. Sus hospitales y centros de salud y acción comunitaria atienden a enfermos, carentes de cobertura, que en un alto porcentaje de los casos no son vecinos de la Ciudad de Buenos Aires.

d) Jurídicos: la Ciudad de Buenos Aires ha tenido expreso reconocimiento constitucional en la Carta Magna de 1853, si bien en la Reforma de 1860, se pasó a establecer que "Las autoridades que ejercen el Gobierno federal, residen en la Ciudad que se declare capital de la República por una ley especial del Congreso, previa cesión hecha por una o más provincias, del territorio que haya de federalizarse" (art. 3°), lo que finalmente

ocurrió con la Ley Nº 1.029 (del año 1980) que declaró al **Municipio de la Ciudad de Buenos Aires Capital de la República.**

Desde la Constitución de 1853–1860, la Ciudad de Buenos Aires, en su condición de Capital, eligió senadores para la Cámara Alta —instancia federal del Poder Legislativo— y, al mismo tiempo, y tal como lo hicieron las provincias históricas, celebró Junta Electoral para la elección de Presidente y Vicepresidente de la Nación durante la vigencia del mecanismo de voto indirecto, mediante la actuación de Colegios Electorales.

La Constitución brinda reconocimiento expreso solo a las 14 provincias históricas, y lo hace al momento de fijar el número de diputados de cada una de ellas, como en la referencia general contenida en el Preámbulo, pero no a las 9 restantes —fruto de la provincialización de los territorios nacionales—.

Con la Reforma de 1994, más allá de la equiparación o no de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al status de las Provincias —aspecto que seguramente solo tiene que ver con el hecho de ser asiento de las autoridades nacionales—, adquiere peso singular el expreso reconocimiento constitucional a partir del artículo 129 del Estatuto Fundamental.

Ciertamente, las autoridades nacionales no son simples invitadas o huéspedes de la Ciudad de Buenos Aires como pudo afirmarse durante la vigencia de la Ley Nº 198, sancionada el 5 de octubre de 1862 y comúnmente conocida como Ley de Compromiso, en donde se fijaba la residencia que las autoridades nacionales en el Municipio de la Ciudad de Buenos Aires, todo ello con anterioridad a la Ley Capital -en que los gobernantes nacionales y provinciales tenían su asiento concurrente: el Ejecutivo Nacional en el viejo fuerte, hoy Casa Rosada, y el Congreso Nacional y la Legislatura Provincial en un mismo lugar físico—; pero tampoco es exacto pretender que se prohíje la postergación y la minoración de los derechos de los casi 3 millones de porteños asentados en los 203 km2 que conforman la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. No podemos ser considerados menores de edad bajo tutela, ni tampoco hijastros de la Patria o hermanastros de los conciudadanos provincianos. Todos debemos ser reconocidos por las instituciones políticas como ciudadanos plenos de una misma Nación.

La real antinomia que hoy se advierte, no es de porteños y provincianos, sino de autoridades nacionales (en muchos casos provincianos al frente del poder federal) y Gobiernos locales, en tanto las primeras pretenden ejercitar un férreo unitarismo en la toma de decisiones y en el manejo de la caja (aspecto que se remonta al siglo XIX con presidentes nacidos en el interior, como Domingo Faustino Sarmiento, Nicolás Avellaneda, Julio Argentino Roca —que pueden ser merecedores de reconocimiento por otros méritos de la gestión marcada por su impronta— o Miguel Juárez Celman —de quien, en cambio, el juicio de la historia le es totalmente desfavorable—).

El reclamo autonómico de la Ciudad de Buenos Aires por parte de los porteños —y en particular por sus autoridades constituidas que tienen un mandato expreso, permanente e irrenunciable en tal sentido, art. 6° de la Constitución local—, es en definitiva la afirmación del mismo sentimiento federal de los hermanos del interior, que levantaron dicha bandera a todo lo largo del siglo XIX en el reclamo del autogobierno en la gestión de los intereses locales, actualizando la lucha en favor de la autodeterminación en lo doméstico y en contra del centralismo.

Por otro lado, la asignación que en la coparticipación le corresponde legítimamente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no es a expensas del contingente de las Provincias, sino de la suculenta bolsa de la Nación, según una larga tradición que confirmada por las sucesivas modificaciones de la distribución resultante de la Ley de Coparticipación Nº 12.957 (Impuestos a los Réditos, Ventas, Beneficios Extraordinarios y Ganancias Eventuales) con motivo de la provincialización de ocho Territorios Nacionales, por ejemplo, la llevada adelante por la Ley Nº 14.037, respecto del Chaco y de La Pampa.

En igual sentido, el **Territorio Nacional de Tierra del Fuego, incrementó sucesivamente su participación**, fijada en la Ley Nº 20.221 (del año 1973) en el 0,2 %, con el dictado del Decreto 2456/90 que dispuso acrecentar su coeficiente al 0,388 %, y finalmente con el Decreto 702/99 que lo eleva al 0,7 % del total de los gravámenes establecidos en el art. 2º de la Ley Nº 23.548, con lo que se incrementó el 250 % del importe que originariamente correspondía al

Territorio Nacional hoy provincializado, suma que se detrae del importe que la ley vigente asigna al Estado Central. Realizando igual comparación, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, por la Ley Nº 20.221 del año 1973, tenía asignado el 1,8 % de la masa coparticipable, y hoy la Ciudad Autónoma de Buenos Aires recibe solo el 1,4 % del mismo conglomerado de recursos, lo que representa una minoración del primer porcentaje de algo más del 22 %.

Por lo demás, la letra constitucional es clara cuando el 5° párrafo del inc. 2° del art. 75 de la Constitución Nacional ha venido a disponer: "No habrá transferencias de competencias, servicios y funciones sin la respectivas reasignación de recursos aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la Provincia interesada o la Ciudad de Buenos Aires en su caso".

Reafirma la regla precedentemente transcripta la Disposición Transitoria Sexta de la Reforma Constitucional de 1994 cuando el segundo enunciado de su primer párrafo ratifica:

"La distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma (esto es al mes de agosto de 1994) no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada; tampoco podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma y en ambos casos hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación (esto es, el nuevo régimen de coparticipación conforme a lo dispuesto por el inc. 2 del art. 75 que debía implementarse antes de la finalización del año 1996)".

3.- Los antecedentes del tratamiento de la vieja Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en materia de coparticipación en impuestos nacionales

En los primeros antecedentes en materia de coparticipación tendientes a evitar la doble imposición en los Impuestos a los Consumos Específicos o Internos se advierte en distintos anteproyectos y proyectos la asignación expresa de recursos a la Municipalidad de Ciudad de Buenos Aires.



Cobra especial relevancia en este punto los **dos Anteproyectos de Ley General de Impuestos internos elaborados por el doctor José Manuel Ahumada** (a cargo de la Administración General de Impuestos internos, dependiente del Ministerio de Hacienda de la Nación), en cumplimiento de la encomienda que le asignara el Presidente Roque Sáenz Peña, según Decreto del 26 de noviembre de 1911, refrendado por el Ministro del Ramo José María Rosa, concretados en los años 1916 y 1921. Un comentario sobre estas dos iniciativas puede encontrarse en la obra que sobre los Impuestos internos publicó en su hora el doctor Egidio C. Trevisán. 10

En el **1º Anteproyecto del año 1916**, de extenso articulado, encontramos la regulación que aquí interesa en el Título IV: "Disposiciones Generales"; Sección 5a: "Distribución de la Renta", donde se contemplaba:

"Art. 126: Los efectos tributarios de impuestos internos nacionales no podrán ser gravados con análogos impuestos provinciales o municipales, bajo cualquier forma y denominación que sea.

Art. 127: La renta interna nacional se distribuirá mensualmente entre la Nación y las Provincias en la siguiente proporción: setenta y cinco por ciento para la primera y veinticinco por ciento para las segundas. La distribución entre estas se hará según el número de habitantes que en cada una de ellas acuse el último censo nacional.

Art. 128: El cincuenta por ciento de la cuota asignada a cada Provincia se destinará en los presupuestos respectivos al fomento de la industria regional y de la vialidad local. Queda encargado el Poder Ejecutivo (PE) de velar por el cumplimiento de esta disposición, pudiendo a tal efecto adoptar las medidas que estime conducentes".¹¹

Si bien en el Anteproyecto el 25 %, estaba llamado a ser distribuido entre las provincias, en el concepto del doctor Ahumada estaba presente la idea de que participara en tal asignación la Capital Federal, esto es, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, lo que se advierte cuando en la Exposición de Motivos se da cuenta que un incremento de los gravámenes locales de las provincias del litoral, Buenos Aires y la Capital Federal, en particular al vino y al azúcar, obedeciendo a la ley

de la necesidad financiera, permitirá arribar al 25 % que se les asigna a las jurisdicciones locales en su proyecto. A tal fin, acompaña un cálculo de la repartición de la renta de los Impuestos internos entre el Fisco Nacional (75 %) y la Capital Federal y las Provincias (25 %) en proporción a sus habitantes con la base de una recaudación de 100 millones de pesos. El cuadro es el siguiente:

Jurisdicción	Habitantes	\$ (pesos)
Buenos Aires	2.066.165	6.837.167,26
Capital Federal	1.575.814	5.214.541,87
Santa Fe	899.640	2.977.007,72
Córdoba	735.472	2.422.757,75
Entre Ríos	425.373	1.407.606,05
Corrientes	347.955	1.151.421,37
Tucumán	332.033	1.098.733,72
Mendoza	277.533	918.393,72
Santiago del Estero	261.678	965.921,29
Salta	140.927	466.342,94
San Juan	119.252	394.617,99
San Luis	116.266	384.736,98
Catamarca	100.391	332.204,86
La Rioja	79.754	263.914,76
Jujuy	76.631	253.631,60
Total	7.554.886	25.000.000,00 12

El 2º Anteproyecto del año 1921, también cuenta con un extenso articulado, y sus disposiciones se encuentran metodológicamente, también en el Título IV, Sección 5a que responden a los mismos contenidos.

El aspecto saliente de este Anteproyecto es: **a)** que se incrementa la participación de los fiscos locales a una tercera parte de la renta interna nacional; **b)** que aquí se hace una mención expresa a la Capital Federal junto con las 14 provincias históricas; y **c)** que se establece una garantía de 10 años para las jurisdicciones que sufran una merma en sus recursos respecto de los que hubieran recaudado

por igual concepto en el ejercicio de 1921, la que operaría durante 10 años. Los preceptos en juego que aquí interesan, disponían lo siguiente:

"Art. 141: Los efectos tributarios de Impuestos internos nacionales no podrán ser gravados con análogos impuestos provinciales o municipales, bajo cualquier forma y denominación que sea.

Art. 142: La renta interna nacional se distribuirá mensualmente entre la Nación y las Provincias y la Capital Federal en la siguiente proporción: dos terceras partes para la Nación y una tercera parte para las Provincias y Capital Federal. La distribución entre estas se hará según el número de habitantes que en cada una de ellas acuse el último censo nacional.

Art. 143: A los Estados que resulten perjudicados por la supresión de sus sistemas de impuestos internos locales y correspondiente sustitución por la cuota asignada por el artículo anterior, se les reintegrará, durante diez años, el déficit que sufran según los estados de recaudación de los mismos en el ejercicio de 1921. La reintegración se hará al practicarse la liquidación de dicha asignación.

Art. 144: El cincuenta por ciento por lo menos, de la cuota asignada a cada provincia en la renta interna nacional se destinará en los presupuestos de las mismas al fomento de la economía local y de la industria y vialidad regionales.

Art. 145: Queda encargado el P E de velar por el cumplimiento de estas disposiciones, pudiendo a tal efecto adoptar las medidas que estime conducentes, inclusive la de retener las cuotas asignadas a las provincias, las que ingresarán a las rentas generales de la Nación.

Art. 146: Queda derogada toda disposición que se oponga a la presente Ley a contar del día en que ella entre en vigencia". 13

En los fundamentos del Anteproyecto de José Manuel Ahumada, se hace una estimación del rendimiento de los Impuestos internos para 1922, partiendo de la base de una recaudación de \$ 150.000.000 por año, distribuidos en la proporción de dos terceras partes para la Nación y una

tercera parte para la Capital y las Provincias, lo que arroja los siguientes guarismos.¹⁴

Año 1922	\$ (Pesos)
Nación	100.000.000,00
Capital Federal	10.429.105,08
Buenos Aires	13.674.362,52
Santa Fe	5.954.027,63
Entre Ríos	2.815.217,85
Corrientes	2.296.891,04
Córdoba	4.867.525,46
Santiago del Estero	1.731.846,11
Tucumán	2.203.428,35
Salta	932.687,79
Jujuy	507.163,30
Catamarca	664.411,05
La Rioja	527.830,59
San Juan	789.237,58
Mendoza	1.836.791,44
San Luis	769.474,21
Total	150.000.000,00

Gerónimo del Barco, Manuel Mora y Araujo, Faustino M. Parera, C. Conforti, Rodolfo Freyre, Eduardo G. Sobral, Miguel R. Pastor, Ramona

El proyecto de los Diputados Luis Agote,

Eduardo G. Sobral, Miguel B. Pastor, Ramona Parera y J. A. Cabanillas, ingresado en la sesión del 22 de agosto de **1913** contemplaba por el artículo 1º que el Poder Ejecutivo entregaría directamente a los Gobiernos de provincia el 33 % del producto total de los impuestos internos en vigencia y los que más adelante se crearen, de acuerdo con la población respectiva de cada provincia.

A su vez, por el artículo 3º se disponía que las provincias que se acogieran a los beneficios de la ley debían manifestarlo por ley de su Legislatura, en la que se derogaran los impuestos de las mismas sobre los productos afectados por las leyes nacionales de impuestos internos.

Finalmente por el artículo 4º se ponía a cargo del Poder Ejecutivo entregar anualmente a la Municipalidad de la Capital el 2 % del producto bruto de los Impuestos internos para el sostenimiento



de la beneficencia pública, destinando el medio por ciento a los gastos que demandara la tutela del Estado y cuidado de los menores abandonados y delincuentes, y otro medio por ciento a un patronato y cuidado de ciegos. ¹⁵

Cobra significación una minuta del Senador Héctor C. Quesada, de comunicación ingresada en la sesión del 1º de abril de 1913 por la que procuraba que al sancionar las leyes impositivas para ese año se adjudicara un tercio de su recaudación a las provincias en relación a su población y consumo de los Impuestos internos, fundamentando en tal caso y sobre la base de lo producido por tales gravámenes en el año 1912 que había ascendido a \$63.000.000 la siguiente proyección:¹⁶

Base sobre el producto del año 1912	Población	\$ (Pesos m/n)
Capital Federal	1.400.000	4.200.000
Buenos Aires	2.000.000	6.000.000
Santa Fe	750.000	2.250.000
Entre Ríos	450.000	1.350.000
Corrientes	300.000	900.000
San Luis	200.000	600.000
Mendoza	200.000	600.000
San Juan	150.000	450.000
Córdoba	460.000	1.380.000
Tucumán	370.000	1.110.000
Salta	150.000	450.000
Jujuy	100.000	300.000
Catamarca	120.000	360.000
Santiago del Estero	350.000	1.050.000
Total	7.000.000	21.000.000

Se registra un proyecto de ley del reconocido constitucionalista y Diputado Juan Antonio González Calderón¹⁷ ingresado en la 20a reunión, 15a Sesión Ordinaria, del 6 de junio de 1923, ¹⁸ en donde se disponía:

"Art. 1º: El Poder Ejecutivo entregará a la Municipalidad de la Capital y a los Gobiernos de provincia que se ajusten a las disposiciones de la presente ley, y en proporción a la población

respectiva, el treinta por ciento del producido total de los impuestos internos establecidos por la nación y de los que más adelante se crearen".

Art. 2°: A los efectos del artículo anterior, la población de la capital y de cada provincia será fijada de acuerdo con el censo nacional más reciente.

Art. 3º: Queda facultado el Poder Ejecutivo para obtener de los Gobiernos provinciales la abolición de los impuestos internos locales, y concertar con aquellos los arreglos adecuados a los fines de esta ley.

Art. 4º: El Poder Ejecutivo procederá a retirar todo subsidio que por cualquier concepto reciban de la Nación las provincias que no se conformen a esta ley, excepto los destinados al fomento de la institución pública.

Art. 5°: A las provincias que resulten perjudicadas en sus rentas fiscales por la supresión de sus impuestos internos locales y correspondiente sustitución por la cuota asignada por el artículo 1°, el gobierno nacional les reintegrará, durante quince años, el déficit que sufran según los estados de recaudación de dichos impuestos en el ejercicio anterior a la celebración de los convenios previstos en el artículo 3°.

Art. 6º: No gozarán de los beneficios de distribución establecida en el artículo 1º las provincias que graven con impuestos locales efectos de consumo que sean o puedan ser gravados por la nación.

Art. 7º: Las cuotas respectivas serán liquidadas trimestralmente por la contaduría nacional y por el Ministerio de Hacienda, inmediatamente". 19

Este es el primer proyecto legislativo —por cuanto ya se registraban los anteproyectos del doctor José Manuel Ahumada— que ubica a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires junto con las provincias, en el contingente de la distribución secundaria.

Son importantes dentro de los fundamentos vertidos por González Calderón en defensa del federalismo, los específicamente concernientes al aspecto económico. Al respecto señalaba: "Como bien decía Hamilton, 'tener acción sobre la subsistencia, importa tenerla sobre la voluntad'. ¿Puede esperarse, pues, que alcancen la plenitud del goce de su autonomía provincias que angustiosamente sobrellevan las erogaciones

más elementales y necesarias de sus presupuestos administrativos? ¿Cómo es posible la autonomía política, que es el propósito y el objetivo tenidos en vista por los constituyentes, si falta la base para lograrla, esto es, la capacidad económica de las provincias? Por eso, ellas han tenido que arbitrar recursos fiscales de todo género, para costearse los gastos consiguientes a su categoría histórica y constitucional de los estados autónomos, aúnque, en verdad, no han sabido hacerlo hasta hoy de acuerdo con los principios y las formas de un buen régimen financiero y fiscal. Desde luego, en ese natural afán de robustecer sus rentas fiscales, han planteado paulatinamente problemas económicos y financieros a la Nación, cuyo gobierno debe afrontarlos con decisión y con inteligencia, porque son graves e impostergables. La coexistencia de impuestos internos nacionales y provinciales constituye el más interesante de ellos".20

Como cierre de sus fundamentos acompañó un gráfico tomando en cuenta el ejercicio 1921 y como jugaban los impuestos internos nacionales y provinciales, la cuotaparte en la renta interna unificada, y la diferencia en más y en menos que podía producirse para cada jurisdicción, donde se observa: [ver página siguiente]

Valga hacer ahora una breve referencia a las sucesivas Leyes de Coparticipación, al anteproyecto de Dino Jarach y a algunas opiniones doctrinales:

Leyes de Coparticipación

La Ley Nº 12.139 de Unificación de **Impuestos internos** (Primera Ley Convenio, que establecía el requisito de la adhesión provincial) estableció un régimen de distribución exclusivamente entre la Nación y las Provincias, contemplando una garantía a estas últimas de una participación igual al promedio de la recaudación total que hubieran percibido durante los años 1921 y 1923 en concepto de impuestos al consumo provinciales, aumentado en el 10 %. Se preveía un progresivo acrecentamiento de la distribución tomando en cuenta la población de cada provincia junto con la posibilidad de que la Nación tomara a su cargo, hasta su extinción, la deuda provincial existente. Cabe resaltar, que a pesar de estar ausente de este régimen la jurisdicción porteña, de todos modos,

contemporáneamente, se instituyeron dos regímenes en que unilateralmente la Nación participaba de la recaudación de impuestos significativos y relevantes a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires conjuntamente con las Provincias, como se verá a renglón seguido.

Sancionada la Ley Nº 12.143 (1935) de Impuesto Nacional a las Ventas (Impuesto General al Consumo en reemplazo al Impuesto a las Transacciones), se dispuso en su distribución primaria: que el 17,5 % se adjudicara, por decisión unilateral de la Nación, a la Municipalidad de la Capital y a las Provincias. La distribución secundaria se efectuaba: 30 % por población, 30 % por gastos presupuestarios del ejercicio de 1934, 30 % por recursos de cada provincia en el ejercicio de 1934, excluido los recursos provenientes de crédito y 10 % de acuerdo a la recaudación del Impuesto a las Ventas dentro de la jurisdicción de cada provincia, excluida en este único caso la Capital Federal).

Sancionada la Ley Nº 12.147 (1935) de prórroga del Impuesto a los Réditos, se dispuso en su distribución primaria: que el 17,5 % se asignara, por decisión unilateral de la Nación, a la Municipalidad de la Capital y a las Provincias. La distribución secundaria se efectuaba sobre la base de las mismas pautas establecidas en la Ley Nº 12.143 de Impuesto a las Ventas, y el 10 % de acuerdo a la recaudación del Impuesto a los Réditos dentro de cada provincia, excluida en este único caso la Capital Federal.

Sancionada la Ley Nº 12.956 vigente a partir del 1º de enero de 1947 de Coparticipación de los **Impuestos** a los Réditos, a las Ventas, a las Ganancias Eventuales y a los Beneficios Extraordinarios, fijaba para su distribución primaria un 79 % para la Nación y un 21 % para la Municipalidad de Ciudad de Buenos Aires y las Provincias. La distribución secundaria se efectuaba: el 98 % (30 % por población, 30 % por gastos presupuestados, 30 % de acuerdo a los recursos percibidos el año anterior y el 10 % restante según la recaudación de tales gravámenes en cada provincia, excluida, en este único caso, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires). El 2 % restante se distribuía en



CUADRO DEMOSTRATIVO ²¹				
1921	Impuestos internos Nacionales v	Cuotaparte en la renta interna unificada –	Diferencia	
	Provinciales		En más	En menos
Nación	90.163.897,47	100.000.000,00	9.836.102,53	
Capital Federal	-	10.429.105,08	10.429.105,08	
Buenos Aires	3.216.490,10	13.674.362,52	10.457.872,42	
Santa Fe	4.010.387,41	5.954.027,63	1.043.640,22	
Entre Ríos	1.863.918,82	2.815.217,85	951.299,03	
Corrientes	226.292,44	2.296.891,04	2.069.898,60	
Córdoba	1.695.270,00	4.867.525,46	3.172.255,46	
Santiago del Estero	620.331,36	1.731.846,11	1.111.514,75	
Tucumán	3.026.524,22	2.203.428,25	-	823.095,87
Salta	412.850,71	982.687,79	519.836,08	-
Jujuy	712.524,21	507.163,30	-	205.360,91
Catamarca	26.127,77	634.411,05	608.243,38	-
La Rioja	38.767,32	587.830,59	489.063,27	-
San Juan	1.394.273,37	789.337,58	-	605.035,79
Mendoza	4.877.711,11	1.836.791,44	-	3.040.919,67
San Luis	227.279,57	769.474,21	542.144,64	-
	22.349.488,31	50.000.000,00		4.674.412,24

relación inversamente proporcional a la población que a cada jurisdicción local asignara el último censo nacional aprobado por ley.

Sancionada la Ley Nº 14.788 (1959) que instituyó un nuevo régimen de distribución entre la Nación y las Provincias de la recaudación de los Impuestos a los Réditos, a las Ventas, a los Beneficios Extraordinarios y a las Ganancias Eventuales. Por el art. 2º se establecía, como distribución primaria que para el año 1959, el 72 % fuera para la Nación y el 28 % para las Provincias y que, progresivamente, se disminuyera la porción de la Nación y se incrementara la de las Provincias hasta llegar para el año 1963 al 64 % para la Nación y al 36 % para las Provincias. La distribución secundaria tomaba en cuenta: a) una tercera parte de acuerdo a la población de cada provincia; b) una tercera parte de acuerdo con los recursos percibidos por cada provincia, excluidos los

provenientes del crédito, los correspondientes a la Coparticipación en los impuestos de dicha ley, y los aportes federales; c) una tercera parte de acuerdo con el monto de los gastos realizados por cada provincia. Dentro de las obligaciones de la Nación, por el art. 7º, segundo párrafo, se contemplaba que esta debía entregar a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires el 6 % del producido total de los gravámenes incluidos en su régimen.

Anteproyecto de Ley de Coparticipación de Dino Jarach

Dino Jarach, en el Anteproyecto de Ley de Coparticipación elaborado para el Consejo Federal de Inversiones del año 1996, que fue el molde conceptual de la Ley 20.221 (1973), antecedente de la actual Ley 23.548 (1988), señalaba: "A pesar de la magnitud de su población, del alto

grado de concentración de actividades productivas, comerciales y de servicios de todo orden, las finanzas públicas de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires son económicamente débiles".²²

El mismo autor rebatió las conclusiones de la Conferencia de Ministros de Hacienda de 1956 donde se sostuvo que la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, por no ser un Estado Federal componente de la Unión signatario de la Constitución, no debía tener cabida en el Régimen de Coparticipación. Para Jarach la situación de la Capital Federal no difería del de las Provincias creadas con posterioridad a la Constitución Nacional y ocupaba en las instituciones políticas una posición peculiar, precisamente por ser capital de la República.²³

Tales circunstancias lo llevaron a concluir, que si bien su contingente podía derivar de lo asignado a Nación, para evitar las penurias endémicas que siempre había afrontado, **era menester asignarle una participación del 6 % de la masa coparticipable, del producto total de los gravámenes comprendidos en el Régimen**—tanto contribuciones directas como indirectas—(art. 9º del Anteproyecto, tercer párrafo).²⁴

Abogó en favor de que la Municipalidad participara en el producido de los Impuestos internos en la misma forma y proporción que los demás impuestos nacionales, remarcando las funciones de gran envergadura que tenía a su cargo, entre ellas la salud pública y los servicios hospitalarios.

Sancionada la Ley Nº 20.221 en uno de los pocos apartamientos del Anteproyecto de Dino Jarach, solo reconoció que del contingente de la Nación correspondía asignar a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires el 1,8 % y al Territorio Nacional de Tierra del Fuego el 0,2 % (art. 8°), del total de los recursos que conformaban el régimen.

Durante la vigencia de dicha norma, por el artículo 37 de la **Ley Nº 22.451** (Presupuesto General para el Ejercicio para el Año 1981) y por el artículo 32 de la Ley Nº 22.770 (Presupuesto General para el Ejercicio para el Año 1983), sucesivamente, se suprimió y se reincorporó al Distrito Federal en la participación de la recaudación de los impuestos nacionales.

Algunas opiniones doctrinales

También dentro de la doctrina nacional, se registra una fuerte defensa del derecho de la Ciudad de Buenos Aires de participar en el Régimen de Coparticipación por parte de otra figura consular del Derecho Tributario argentino, la de Carlos María Giuliani Fonrouge, acompañado en dicha ocasión por su discípula predilecta, Susana Camila Navarrine. Estos autores sostuvieron, incluso antes de la Reforma Constitucional de 1994, con distintos argumentos, que la Municipalidad de Buenos Aires tenía el status de una Provincia -sobre la base de su intervención en la elaboración de lo hoy denominado derecho intrafederal-, como marco de aplicación del Impuesto a las Actividades Lucrativas -- en la actualidad Impuesto sobre los Ingresos Brutos-, y su activa participación en la suscripción del Convenio Bilateral para evitar la Doble Imposición entre la provincia y la Ciudad de Buenos Aires del 28 de mayo de 1953, y del 1º Convenio Multilateral, suscripto el 24 de agosto de 1953,25 como en sus versiones posteriores.

Diversos aspectos que no pueden pasarse por alto al sancionarse una nueva Ley de Coparticipación

Las transferencias y pretendidos desplazamientos a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de competencias, servicios y funciones sin la respectiva reasignación de recursos representan un riesgo de peligroso quebranto para la Ciudad (inserción en el ámbito local de varias decenas de hospitales antes nacionales; transferencia de competencias judiciales penales [1º Convenio del 7 de diciembre de 2000, 2º Convenio del 1º de junio de 2004 —si bien en ambos casos se contempló la compensación del incremento de erogaciones en la jurisdicción local la Nación sistemáticamente se negó a reunirse para concensuar los importes-;26 y 3º Convenio aprobado en el orden federal con la sanción de la Ley Nº 26.702 publicada en el Boletín Oficial el 6 de octubre de 2011 y pendiente de aprobación en el orden local]; creación, en concurrencia con la Policía Federal Argentina, de la Policía Metropolitana [Modificación a la Ley Cafiero -Ley Nº 24.588 - por la Ley Nº 26.288, y Ley de la Legislatura Porteña Nº 2894].



En punto a la transferencia de competencias jurisdiccionales, no está demás recordar que la cláusula transitoria décimo tercera de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que se ocupa de esta cuestión ha venido a disponer en el cuarto y último de sus párrafos respecto a los convenios a los que pudiera arribarse con la Nación: "En todos los casos el acuerdo comprenderá, necesariamente, la transferencia de las partidas presupuestarias o la reasignación de recursos conforme al artículo 75, inciso 2º de la Constitución Nacional".

Generará un nuevo problema la transferencia del servicio de subterráneos (Subterráneos de Buenos Aires) y la necesidad de mantener total o parcialmente los actuales subsidios y el plan de inversiones en curso. Otro tanto puede decirse del subsidio a las líneas de transporte de colectivos con recorridos intrajurisdiccionales.

Sobre el punto anterior, se ha barajado en el ámbito del Poder Ejecutivo de la Ciudad la posibilidad de establecer un gravamen adicional a la expedición de combustibles derivados del petróleo, lo que recientemente ha originado un planteo impugnatorio de la Nación por un gravamen análogo instituido en la Provincia de Córdoba mediante demanda articulada ante los Estrados de la CSJN.

Corresponde tener presente aquí la resolución de la CSJN en la causa: "Provincia de Santiago del Estero v. Nación Argentina y/o Yacimientos Petrolíferos Fiscales s/ acción declarativa", sentencia del 1º de marzo de 1988 – Fallos 311:193 –.

En el fallo se estableció que los gravámenes locales cuyo establecimiento resultaba vedado de acuerdo a las pautas de adhesión al Régimen de Coparticipación Vial (Dto. 505/58, art. 29) comprendían toda forma de tributación, lo que incluía a la tasa de inspección creada por la Ley Provincial Nº 5.464; agregándose que, de admitírsela, se legitimaría el establecimiento de cargas tributarias desiguales en jurisdicciones adheridas al referido régimen, provocándose, además y en los hechos, una modificación del precio oficial de venta de los combustibles líquidos derivados del petróleo (actividad entonces regulada por la Ley Nº 17.597).

Cabe acotar que **el Decreto-Ley Nº 505/58 se encuentra vigente** en lo tocante al Régimen General de Vialidad, más allá de no encontrarse disciplinado y sujeto a aprobación gubernamental el precio de venta de los combustibles, sin

perjuicio de que la Ley Nº 23.966, título tercero, sobre Impuestos sobre los Combustibles Líquidos y Gas Natural —Ley de Coparticipación Especial a la que han adherido las provincias—, nada disponga sobre el establecimiento de gravámenes análogos a los nacionales coparticipados.

En la ley de referencia solo se fijan topes para las alícuotas del Impuesto sobre los Ingresos Brutos a la actividad en las distintas etapas de industrialización y expendio al público de combustibles líquidos y gas natural. La alícuota global, comprensiva de las distintas etapas, no puede exceder del 3,5 %.

Queda por definir con total certeza si se ha eliminado la prohibición de analogía o si, por el contrario, el precepto debe interpretarse como una habilitación solo para establecer las tarifas del Impuesto sobre los Ingresos Brutos ajustándose a las pautas preestablecidas y con el tope máximo de alícuota que, para el conjunto de las etapas, fija la ley, aspecto sobre el cual no quiero emitir opinión atento a la posibilidad de que el gravamen pueda llegar a sancionarse y deba expedirme como juez sobre el punto.

4. La coparticipación actual de la Ciudad de Buenos Aires

Durante un largo período de tiempo, la Ciudad de Buenos Aires vio limitada su coparticipación a la suma fija de \$ 157.000.000 anuales.

Esta situación fue atemperada con el dictado del **Decreto Nº 705/03**, en donde se fijó, a partir del 1º de enero de 2003, que la participación que correspondería a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires **por aplicación del art. 8º de la Ley Nº 23.548**, que habla de "un nivel compatible con los niveles históricos, la que no podrá ser inferior en términos constantes a la suma transferida en 1987", **quedaba establecida en el 1,40 % del monto total recaudado por los gravámenes contemplados en el art. 2º de la citada ley.**

Vale referir que el apuntado Decreto fue suscripto durante la Presidencia de Eduardo Alberto Duhalde y revistando como Jefe de Gobierno Aníbal Ibarra.

Lo exiguo de la participación se hace más evidente, como ya se ha señalado, si se tiene en cuenta que, tomando en vista un mismo antecedente —el de la Ley Nº 20.221 de Coparticipación del año 1973—, el Territorio Nacional de Tierra del Fuego que recibía el 0,2 %, hoy percibe 0,7 % como fue descripto precedentemente, esto es una suma incrementada en el 250 %, mientras que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que recibía como municipio el 1,8 %, hoy percibe el 1,4 %, esto es un porcentaje minorado en más del 22 %.

La distribución actual, conforme al régimen de la Ley Nº 23.548, acrecentada con los porcentajes que recibe la Provincia de Tierra del Fuego y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que se detraen del contingente de la Nación es la siguiente: [ver página siguiente]

5. Presupuesto para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires aprobado por la Ley Nº 5.239 para el Ejercicio Financiero 2015

En la Ley Nº 5.239 de Presupuesto para la Ciudad para el Ejercicio 2015 el cálculo del total de recursos consignados en su artículo 2º asciende a \$84.284.356.968.

Los recursos propios tanto corrientes como capital ascienden a \$ 75.116.978.751, lo que representa sobre el total de recursos el 89,13%

Las acreditaciones y transferencias de recursos desde el plano nacional, ascienden a \$ 9.167.378.211, lo que representa sobre el total de recursos el 10,87%

Las acreditaciones y transferencias por \$9.167.378.211, se desglosan de la siguiente forma:

- Régimen de Coparticipación Provincial en Impuestos Nacionales Ley Nº 23.548, \$7.763.300.000
- Transferencias corrientes del Gobierno Nacional e instituciones nacionales, \$644.068.920
- Transferencias de capital del Gobierno Nacional a instituciones nacionales \$760.009.291

Se advierte para la jurisdicción local una fuerte dependencia del Impuesto sobre los Ingresos Brutos junto con el Impuesto a la Energía Eléctrica y el Impuesto de Sellos (todos calificables como Impuestos al Consumo a partir del efecto traslación) **que representan del total de recursos el 72,03 %,** esto es la suma de \$ 60.708.882.129.

Además respecto a los recursos tributarios la recaudación del Impuesto sobre los Ingresos Brutos ha sido calculada para el Ejercicio 2015 en la suma de \$ 54.935.237.513 que representa el 69,98 % de los recursos tributarios y el 65,18 % del total de recursos estimados para el período.

La ley de adhesión a la Ley de Coparticipación

Si bien algunos comentaristas de la Reforma Constitucional de 1994 entendieron que la Ciudad de Buenos Aires se encontraba adherida por ministerio de la ley al Régimen de Coparticipación, es bueno recordar que la Constitución Porteña ha venido a establecer dentro de las atribuciones de la Legislatura por el artículo 80, inciso 15 que: "Aprueba la Ley Convenio a la que se refiere el inciso 2º del artículo 75 de la Constitución Nacional". Así las cosas, sancionó el 23 de diciembre de 1997 la Ley Nº 4 de adhesión al Régimen de la Ley nº 23.548.

A su vez, el Comité Ejecutivo de **la Comisión Federal de Impuestos**, por Resolución Nº 144, del 19 de febrero de 1998, decidió incorporar a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al organismo, ad referendum de lo que dispusiera el Plenario de Representantes, en razón de ser competencia de este último resolver los temas "relativos a las leyes de adhesión".²⁷ En tales condiciones, el Plenario de Representantes, por Resolución Nº 61, del 7 de mayo de **1998**, procedió a ratificar expresamente, la decisión de la anterior instancia y a tener por incorporada a la Comisión Federal de Impuestos a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, notificando lo dispuesto a todas las jurisdicciones contratantes.²⁸

La Ciudad y el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional previsto en la Ley de Coparticipación

En una primera Resolución General Interpretativa del Comité Ejecutivo de la Comisión Federal de Impuestos Nº 27, dictada el 23 de mayo de **2002**, se entendió, por el art. 1º punto a), que el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias,



Distribución Ley № 23.548 y Decretos varios posteriores a la Ley					
Estados Locales	% s/ distribución secundaria art. 4° Ley Nº 23.548	% s/ total masa coparticipable	incremento por recupero histórico art. 3º Ley Nº 23.548	transferencias a las nuevas jurisdicciones Decretos Nos 2456/90 PTF, 702/99 PTF y 705/03 CABA	% sobre distribución total
Buenos Aires	19,93%	10,8937%	1,5701%		12,4638%
Catamarca	2,86%	1,5633%			1,5633%
Córdoba	9,22%	5,0397%			5,0397%
Corrientes	3,86%	2,1099%			2,1099%
Chaco	5,18%	2,8314%			2,8314%
Chubut	1,38%	0,7543%	0,1433%		0,8976%
Entre Ríos	5,07%	2,7713%			2,7713%
Formosa	3,78%	2,0661%			2,0661%
Jujuy	2,95%	1,6125%			1,6125%
La Pampa	1,95%	1,0659%			1,0659%
La Rioja	2,15%	1,1752%			1,1752%
Mendoza	4,33%	2,3668%			2,3668%
Misiones	3,43%	1,8748%			1,8748%
Neuquén	1,54%	0,8418%	0,1433%		0,9851%
Rio Negro	2,62%	1,4321%			1,4321%
Salta	3,98%	2,1755%			2,1755%
San Juan	3,51%	1,9186%			1,9186%
San Luis	2,37%	1,2954%			1,2954%
Santa Cruz	1,38%	0,7543%	0,1433%		0,8976%
Santa Fe	9,28%	5,0724%			5,0724%
Santiago del Estero	4,29%	2,3449%			2,3449%
Tucumán	4,94%	2,7002%			2,7002%
Tierra de Fuego				0,7000%	
CABA				1,4000%	
Total Jurisdicciones Locales	100,00%	54,66%	2,00%	2,10%	58,76%

inicialmente previsto por el artículo 3º, inciso d), de la Ley de Coparticipación, "tiene como único destinatario a las Provincias".²⁹

Posteriormente, el Subsecretario de Coordinación del Ministerio del Interior requirió del Procurador del Tesoro de la Nación, Osvaldo César Guglielmino, opinión sobre el punto, el que se expidió con fecha 24 de abril de 2006, mediante el Dictamen Nº 104. En el apuntado asesoramiento, luego de

describirse la regulación normativa sobre la materia se señaló que: "... si bien es cierto que la Ciudad de Buenos Aires no es una Provincia más, también es cierto que cuando la ley-convenio menciona los Gobiernos provinciales, lo que está haciendo es referirse a los miembros integrantes del sistema de coparticipación tributaria al momento de la sanción de la norma, los que no eran otros que las provincias"; para agregar: "[E]llo no obstante,

no puede obviarse el cambio de status jurídico que con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley citada han tenido tanto la Ciudad de Buenos Aires como Tierra del Fuego"; añadiéndose, "[D]entro de tal marco de referencia, debe tenerse también presente que ambos entes territoriales son copartícipes del sistema al que además aportan, por lo que no resultaría admisible establecer una discriminación en la distribución de la masa"; para rematar consiguientemente: "[L]o expuesto lleva a concluir en este punto que en la actualidad no existe óbice alguno para disponer el otorgamiento de ATN a la Ciudad de Buenos Aires, de conformidad con las pautas previstas en la Ley Nº 23.548".30

La Comisión Federal de Impuestos a través de su Comité Ejecutivo, haciendo mérito del dictamen de la Procuración General del Tesoro —cabeza de los servicios jurídicos de la Nación— y revisando el criterio antes sentado, dictó una nueva Resolución General Interpretativa Nº 34, el 30 de mayo de 2006, por cuyo el art. 1º, punto a), dejó establecido que el Fondo antes referido "tiene como único destinatario a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires".³¹

Corresponde añadir aquí que el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional contemplado originariamente en el artículo 3º, inciso d) de la Ley 23.548, conformado con el 1 % (uno por ciento) de la masa coparticipable, se ha visto acrecentado por otros recursos.

Ellos son:

- a) la asignación específica del 2 % (dos por ciento) del Impuesto a las Ganancias, a que se refiere el artículo 104 de la ley que regula este tributo;
- **b)** la suma fija de \$ 20.000.000 (pesos veinte millones) a que también se refiere el artículo 104 de la Ley de Impuesto a las Ganancias; y
- c) el 1 % (uno por ciento), sobre el 90 % (noventa por ciento) del producido del Impuesto sobre los Bienes Personales, de conformidad con lo establecido por la Ley Nº 24.699.

La participación de la Ciudad de Buenos Aires en los Acuerdos Previos a la sanción de la Ley de Coparticipación

La Reforma Constitucional de 1994, al institucionalizar la coparticipación de los tributos sancionados por el Congreso, vino a establecer, en el segundo párrafo, del inciso 2, del artículo 75, que: "Una ley convenio sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de las contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos".

El sostener que la Ciudad de Buenos Aires debe participar en los Acuerdos Previos que faciliten la sanción de la ley de coparticipación, y adherir a ella, privilegia una interpretación integradora y sistémica de las distintas estipulaciones contenidas en los párrafos segundo a sexto del inc. 2, del art. 75 de la Constitución Nacional, desechando, en cambio, practicar una hermenéutica estrictamente apegada a la letra de los enunciados.

Obsérvese, argumentando por vía del absurdo, que si nos atuviéramos exclusivamente a lo que surge de la enunciación gramatical del sexto párrafo de la disposición bajo comentario, ello conduciría a excluir del Organismo Fiscal Federal, a cargo del control y fiscalización de la ejecución del régimen, nada menos que a la Nación socia mayoritaria del sistema, en tanto allí literalmente se consigna que lo integrarán la representación de todas las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, omitiendo al Estado Nacional.

En tal sentido, cobra relevancia la Cláusula Transitoria Tercera de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires donde se afirma: "La Ciudad de Buenos Aires afirma su derecho a participar en igualdad de condiciones con el resto de las jurisdicciones en el debate y la elaboración del régimen de coparticipación federal de impuestos".

Siguiendo la posición sostenida por el ilustrado especialista en la materia Aníbal Oscar Bertea,³² la participación de la Ciudad de Buenos Aires en los acuerdos previos se ve avalada por:

"El Compromiso Federal de 1999",33

El Compromiso Federal de 2000",34

El Decreto Nº 1.584/01,35

"El Acuerdo Federal de 2002",36

el Decreto Nº 872/03³⁷ —por el que se creó una Comisión para la Reforma de Coparticipación Federal de Impuestos en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros—, o en la convocatoria cursada por la Comisión de Coparticipación del Senado, en que su Presidente, el Senador



Jorge Capitanich, invitó a todas las jurisdicciones participantes del Régimen a sentar las bases del futuro acuerdo.

Como bien lo señala Aníbal Oscar Bertea, los diversos convenios y normas "emanados del propio Gobierno Nacional, ratificados por el Congreso de la Nación y las legislaturas provinciales, señalan una conducta que no puede ser hoy desconocida, so pena de violentar el principio jurídico de no argumentar en contra de los propios actos".³⁸

Dictum de Lord Acton

El Federalismo y la República previenen del autoritarismo resultante de la concentración de poder y garantizan una base de sustento más amplia en la adopción, por consenso, de todas las políticas gubernamentales.

Con el nacimiento del Estado moderno se ha afirmado, contemporáneamente con las Repúblicas nacientes al influjo de las Revoluciones Americana y Francesa de fines del Siglo XVIII, que la República debe basarse en la separación de poderes, concebida como una técnica de organización para garantizar los derechos y las libertades de los ciudadanos.

Así cobran sentido las ideas de Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, publicadas en los periódicos de la Ciudad de Nueva York entre octubre de 1787 y mayo de 1788, todas ellas dirigidas a inclinar la balanza de la opinión pública en favor de la ratificación por parte de los Estados del texto constitucional sancionado para la Unión en Filadelfia.

La recopilación de tales artículos dio lugar a la obra conocida como: "El Federalista o la Nueva Constitución",³⁹ en la cual varios de ellos fundamentan y explicitan la doctrina de la separación de poderes instituida por los constituyentes de Filadelfia.

Se trata del ensayo XLVII, sobre "La estructura particular del nuevo gobierno y la distribución del poder entre sus distintas partes", atribuido a Madison; el ensayo XLVIII, en que se consignó "Estos departamentos no deben dividirse hasta el punto de impedir que se repriman mutuamente", también asignado a Madison; y el ensayo LI, titulado "La estructura del gobierno debe suministrar los frenos y contrapesos apropiados entre los diferentes departamentos", cuya paternidad se adjudica a Hamilton o Madison.

Idéntica contribución realiza el federalismo, por cuanto propende a la descentralización y distribución territorial del poder y a evitar su ejercitación hegemónica, cobrando sentido, asimismo, con relación a esta forma de Estado, el dictum de Lord Acton que afirma: "El poder tiende a corromper y el poder absoluto corrompe absolutamente",⁴⁰ lo que marca el superlativo valor que contiene la fórmula adoptada en el artículo 1º de la Constitución de nuestra Patria, cuando allí se predica: "La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según lo establece la presente Constitución".

"La Ciudad de Buenos Aires afirma su derecho a participar en igualdad de condiciones con el resto de las jurisdicciones en el debate y la elaboración del régimen de coparticipación federal de impuestos".



Notas

- 1. Alberdi, Juan Bautista "Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853"; 3ª parte: "Disposiciones de la Constitución..."; Cap. III: "De los consumos o gastos públicos. Recursos que la Constitución señala para sufragarlos. Elementos y posibilidad de un Tesoro nacional en la condición presente de la Confederación"; parágrafo I: "De la sensatez con que la Constitución ha declarado nacionales recursos que lo son por su naturaleza y por la tradición política argentina. Obstáculos de hecho que la política nacional debe remover por grados y pacíficamente. Separación rentística de Buenos Aires"; Ed. Del Mercurio, Valparaíso, Chile 1854.
- 2. En Sesión del 27/04/1853 el Congreso Constituyente, al considerarse las competencias del Poder Legislativo, el diputado Juan Francisco Seguí propuso que: *los suplementos a las provincias fueran sustituidos por subsidios*, y que: *se eliminara la referencia a su contabilización para su reintegro*, tal cual lo había contemplado la Comisión de Negocios Constitucionales en el texto de su propuesta. Argumentó al respecto que "le parecía nada generoso y hasta indigno exigir a los Pueblos Confederados la devolución de subsidios que les eran debidos y los que ellos exigirían solo en el caso justificado de que las rentas locales no bastasen a cubrir sus necesidades; que tanto por esta como por otras consideraciones de justicia, de conveniencia y de buena política, votaría contra el inciso contenido en la atribución 8ª del Congreso y propondría una modificación, una vez que ella fuese desechada". El texto sugerido por el diputado J. F. Seguí al Congreso Constituyente fue aprobado por mayoría de sufragios, en la Sesión del 28/04/1853. La nueva redacción que subsiste hasta la fecha, hoy como inciso noveno quedó concebida en los siguientes términos: "*Acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios*" (Ravignani, Emilio —Director—: "*Asambleas Constituyentes Argentinas seguidas de los textos Constitucionales, Legislativos y Pactos Interprovinciales que organizaron políticamente la Nación*"; Tomo IV; "Sesión del 27/04/1853 y del 28/04/1853", ps. 522 y ss. y ps. 528 y ss., y ss.; Instituto de Investigaciones Históricas de la Facultad de F y L de la UBA, Talleres S.A. Jacobo Peuser Ltda., Bs As, 1939).
- 3. El estado de tal situación —esto es cómo se distribuye la renta fiscal federal— puede confrontarse en la web www. federalismofiscal.com, elaborada por Aníbal Oscar Bertea, Asesor Jurídico de la Comisión Federal de Impuestos.
- 4. El académico Juan A. González Calderón destacó la importancia histórico-política de la Capital de la Nación Argentina, señalando al respecto: "En la época de la dominación española esta ciudad fue la capital del virreinato, en virtud de su posición geográfica, de su importancia económica, de su preponderancia social y de su alimento político. Después, cuando los vínculos de dependencia hacia la madre patria fueron rotos, Buenos Aires, que había iniciado el movimiento revolucionario, continuó siendo el asiento natural y de todos modos obligado de las autoridades nacionales. Las primeras juntas, los triunviratos, los directorios, los congresos o asambleas constituyentes, tuvieron en ella su residencia, porque era el foco central que irradiaba sobre todo el pueblo de las provincias la acción revolucionaria y de donde partían las fuerzas más eficientes para la realización de la empresa magna. Durante la época de la guerra contra España, una sola excepción tuvo esa regla general, que así se confirma mejor: el Congreso de 1816, que se reunió y actuó en Tucumán por motivos de índole política ... Pero... una vez que aquel Congreso reorganizó el Poder Ejecutivo nacional, confiándolo al general Pueyrredón y este se instaló en Buenos Aires, donde necesariamente debía estar, bien pronto se apercibió la asamblea soberana de que no era posible semejante distanciamiento entre los poderes gubernamentales del Estado y resolvió trasladarse también a esta ciudad. // Más tarde ocurrió la caída del directorio y del Congreso y el fracaso de la Constitución de 1819; y, en consecuencia de los sucesos del año veinte, Bs. As, como las demás provincias, constituyó su autonomía política, quedando la ciudad como capital propia de la Provincia. Esta, por intermedio de sus autoridades legítimas, tomó la iniciativa de la obra de reorganización institucional; y el Congreso Constituyente, por el voto de todas las provincias, excepto San Luis, reuniose en la vieja capital, que fue nacionalizada poco después por la ley del 4 de marzo de 1826, ... Destruido el régimen constitucional que el Congreso había querido imponer contra la voluntad indubitable de las provincias, esa ley sobre la capital permanente del Estado quedó sin efecto jurídico, pero los Gobiernos provinciales, encargados de cultivar las relaciones exteriores del país, continuaron recibiendo, como era natural, en la misma ciudad de Buenos Aires", ver "Derecho Constitucional Argentino. Historia..."; 3ª ed.; tomo I; 2ª parte: "Teoría y Jurisprudencia de la Constitución"; cap. VI: "La Capital de la Nación"; punto 413: "Antecedentes Históricos", ps. 501 y ss.; J. Lajouane & Cía., Buenos Aires, 1930.
- 5. La ratio de presupuesto interno bruto de la jurisdicción de la CABA para el año 2013 con relación al producto interno bruto país marca una diferencia sustantiva con el que oportunamente se ha consignado en un anterior trabajo para el año 2010 (22,6%). Si bien los datos que se establecen no han podido ser adecuadamente confirmados en su consistencia ya que la metodología para el cálculo del producto interno bruto del total país fue modificada en el año 2014 al modificarse el año base del año 1993 por el del año 2004, no ha podido corroborarse que tal metodología haya sido también receptada por el Director de la DG de Estadísticas y Censos de la CABA a fin de confrontar valores homogéneos, en tanto las comunicaciones realizadas no fueron respondidas por dicha repartición. *Ratio* que resulta de comparar el Producto Bruto Interno a precios corrientes suministrado por el INDEC para el 2013, que asciende a \$ 3.406.265 millones http://200.51.91.244/cnarg/agregados.php—, con el Producto Geográfico Bruto a precios corrientes de la CABA del año 2013, que asciende a \$ 646.980 millones http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/banco_datos/ficha. php?id=68&idtema=15&idsubtema=64&idssubtema=0.
- 6. La Encuesta Anual de Hogares (EAH) se construye mediante una operativa de muestreo que involucra un número importante de viviendas particulares distribuidas en el territorio de la Ciudad para dotarla de representatividad y agrupa la población, diferenciando entre propietarios; inquilinos o arrendatarios; y ocupantes con tenencia precaria, arribando estos últimos al año 2013 al 11 % —conf. datos del Centro de Documentación y Estadística de la Ciudad: http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/banco_datos/ficha.php?id=220&idtema=5&idsubtema=112&idssubtema=131—.



- 7. La atención se realiza en los Hospitales Generales de Agudos: "Álvarez", "Argerich", "Durand", "Fernández", "Penna", "Piñero", "Pirovano", "Ramos Mejía", "Rivadavia", "Santojanni", "Tornú", "Vélez Sarsfield" y "Zubizarreta"; Hospitales Generales de Niños: "Elizalde" y "Gutiérrez"; Hospitales Especializados: "Alvear", "Ameghino", "Borda", "Lagleyze", "María Curie", "María Ferrer", "Moyano", "Muñiz", "Quemados", "Rehabilitación Psicofísica", "Rocca", "Santa Lucía", "Sardá", "Tobar García" y "Udaondo"; y los Centros de Salud y Acción Comunitaria. Las consultas externas en hospitales del GCBA en 2011 ascendieron a un total de 9.379.171
- http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/anuario_estadistico_2011.pdf—. Los egresos en el mismo año a 172.383. Los egresos de hospitales del GCBA distribuidos por residencia habitual de los pacientes (año 2011) arroja: un 49,7 % de la CABA; un 43,4 % del Conurbano Bonaerense; un 3,3 % del resto de la Pcia. Bs As; un 1,2 % de otras pcias argentinas, y un 2,4 % en los cuales no se especifican datos de residencia —conf. http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/banco_datos/ficha.php?id=2150&idtema=17&idsubtema=74&idssubtema=77—.
- 8. En la Ley Nº 19 se disponía: "Artículo 1º: Las autoridades nacionales residirán en el Municipio de la ciudad de Bs As, bajo los términos y condiciones ofrecidas por la Legislatura de dicha provincia, en las bases sancionadas por ella el 25 de septiembre del corriente año, y comunicadas al Congreso por el Encargado del Ejecutivo nacional en nota de fecha 29 del mismo mes; y hasta que se establezca la Capital permanente de la Nación". Con carácter previo se había sancionado la Ley Nº 12 del 28/08/1862, por la cual se procedía a la federalización, de la Pcia. Bs. As. en toda la extensión de su territorio por el término de 3 años. No cabe duda que esta última ley —la Ley Nº 12—, era inconstitucional por distintas circunstancias: a) ya que el art. 3º de la Constitución solo autorizaba al Congreso para federalizar una ciudad y no una provincia; b) el entonces art. 67 inc. 27 y el art. 86 inc. 3º daban al PL y al PEN autoridad exclusiva sobre el territorio de la Capital, que debía ser una ciudad; c) el art. 13, aún hoy vigente, no permite la supresión de provincias, sino su desdoblamiento o agrupación; y d) la pcia de Bs As se había reservado por pacto especial al momento de su incorporación su autonomía, territorio y derechos, con única limitación del art. 3º, en caso de cesión de una ciudad para capital de la República.
- 9. Administración de Impuestos internos, "Anteproyecto de Ley General de Impuestos internos y Exposición de Motivos", primera edición, Imprenta M. Pastor & Cía., Buenos Aires, 1916; y Administración de Impuestos internos, "Anteproyecto de Ley General de Impuestos internos", segunda edición, L. J. Rosso y Cía. Editores, Buenos Aires, 1922.
- 10. Trevisán, Egidio C.: "Los Impuestos internos en la República Argentina. Contribución al Estudio del Problema de su Unificación", cap VIII: "Iniciativas gubernativas", ps. 85 y ss., Talleres S.A. Casa Jacobo Peuser Ltda., Buenos Aires, 1934.
- 11. "Anteproyecto de Ley General de Impuestos internos y Exposición de Motivos", primera edición, ob. cit., ps. 32 y 33.
- 12. "Anteproyecto de Ley General de Impuestos internos y Exposición de Motivos", 1ª edición, ob. cit., ps. 117. Es de destacar que sumados los importes parciales consignados en la obra, no se concilian exactamente con una correcta suma.
- 13. ADM. DE IMPUESTOS INTERNOS, "Anteproyecto de Ley General de Impuestos internos", 2ª ed, ob. cit., ps. 46 y 47.
- 14. Adm. de Impuestos internos, "Anteproyecto de Ley General de Impuestos internos", 2ª ed, ob. cit., ps. 173.
- 15. Adm. de Impuestos internos, "Anteproyecto de Ley General de Impuestos internos", 2ª ed, ob. cit., Anexo Nº 5, ps. 225.
- 16. Adm. de Impuestos internos, "Anteproyecto de Ley General de Impuestos internos", ob. cit., Anexo 7, ps. 273, 287 y 288.
- 17. Juan A. González Calderón, nació en agosto de 1883 y falleció en enero de 1964. Fue Profesor Titular de "Derecho Constitucional Argentino y Comparado" de la Facultad de Derecho de la UBA y de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP; integró la Academia Nac. de Der y Cs Sociales de Bs Ais; Diputado Nacional por el Partido Conservador. Su tesis doctoral sobre: "El Poder Legislativo en los Estatutos, Reglamentos y Constituciones de la Nación y de las Provincias", ganó el "Premio Facultad", y tuvo una fecunda producción en el campo del Derecho Público.
- 18. DIARIO DE SESIONES DE LA CÁM. DE DIP. NACIÓN, Año 1923, 15ª sesión ordinaria; Sumario: "Asuntos Entrados"; Proyecto de Ley del Señor Diputado González Calderón sobre distribución del 30% de los Impuestos internos..., ps.716 y ss.
- 19. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, ob. cit., Año Parlamentario 1923, ps. 717 y 718.
- 20. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, ob. cit., Año Parlamentario 1923, ps. 718.
- 21. DIARIO DE SESIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN, Ob. cit., Año Parlamentario 1923, ps. 723. Los importes están consignados en pesos moneda nacional. Las sumas de Impuestos internos Totales como las de Cuota—parte de la Renta Interna Unificada, no se concilian con las que brinda el cuadro demostrativo del Diario de Sesiones.
- 22. Jarach, Dino: "Coparticipación Provincial en Impuestos Nacionales"; tomo 2, capítulo I, punto 3, subpuntos C: "El problema de las finanzas municipales"; parágrafo I: "El problema de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires"; Consejo Federal de Inversiones, ps. 90 y siguientes, Buenos Aires, 1966.
- 23. Jarach, Dino: "Coparticipación Provincial en Impuestos Nacionales", ob. cit.; t. 2; cap. I; p. 3; subp. C; parág. I, ps. 91.
- 24. Jarach, Dino: "Coparticipación Provincial en Impuestos Nacionales", ob. cit.; t. 2; cap. III: "Régimen legal. Anteproyecto de ley de unificación y distribución de impuestos"; p. 3; subp. C; parág. I, ps. 183.

- 25. GIULINANI FONROUGE, Carlos M. y NAVARRINE, Susana C.: "La Municipalidad de Buenos Aires integrante del Régimen de Coparticipación Federal"; en Revista "*Impuestos*"; punto 2: "La Municipalidad tiene el *status* de una provincia"; y p. 3: "El derecho tributario interestatal y la Municipalidad"; t. XL B; año 1982; ps. 1793 y ss., en particular ps. 1797 y 1798 y ss.
- 26. Primer Convenio se acordó en el punto Cuarto: "La transferencia de las competencias que son objeto de este convenio se deberán acompañar de los recursos pertinentes, según lo dispuesto por el Artículo 75 inc. 2 de la CN, la cláusula 13° de la Constitución de la CABA, y la cláusula 1° de la Ley 7 (título cuarto) de Organización del Poder Judicial de la CABA. A tal fin, los firmantes designarán un representante cada uno a los efectos de la estimación y liquidación de los importes respectivos, en los términos del Art. 8 de la Ley 23.548. En ningún caso habrá duplicación de gastos". Por el 2° Convenio se estipuló por la cláusula 3°: "La transferencia de competencias objeto del presente convenio se acompañará de los recursos pertinentes según lo dispuesto en el Art. 75 inc. 2° de la CN, y la cláusula transitoria 13° de la Constitución de la CABA. // A tal fin los firmantes designarán un representante cada uno a los efectos de la estimación y liquidación de los importes respectivos, en los términos del art. 8° de la Ley 23.548. En ningún caso habrá duplicación de gastos".
- 27. http://www.comfedim.gov.ar/docs/resoluciones/ejecutivo/r_c_e_n_144_1998.pdf
- 28. http://www.comfedim.gov.ar/docs/resoluciones/plenario/r_p_n_61_1998.pdf
- 29. http://www.comfedim.gov.ar/docs/resoluciones/rgi/r_g_i_n_27_2002.pdf
- 30. http://www.ptn.gov.ar/Dictamenes/Abril2006/257-090.pdf
- 31. http://www.comfedim.gov.ar/docs/resoluciones/rgi/r_g_i_n_34_2006.pdf
- 32. En www.federalismofiscal.com/2010/12/ciudad–de–buenos–aires/ y en ella, artículo "La Ciudad de Buenos Aires y la Coparticipación Federal", link: http://issuu.com/aobertea/docs/ciudaddebuenosaires?mode=a_p.
- 33. "El Compromiso Federal de 1999" del 6/12/1999, fue **ratificado por la Ley Nº 25.235**. En el Art. 5° del apuntado acuerdo, literalmente se disponía: "El Gobierno Federal, los Gobernadores de Provincia y el Jefe de Gobierno de la CABA presentarán, a los efectos de dar estado parlamentario para su tratamiento durante el año 2000, un proyecto de ley de coparticipación federal en cumplimiento del art. 75 inc. 2 de la Constitución Nacional durante el año 2000, que responda a un sentido federal, en el cual el conjunto de provincias pasen a tener mayor protagonismo y responsabilidad en la determinación y control de los criterios de distribución primaria y secundaria y el seguimiento de las cuentas fiscales (incluyendo la deuda) de todas y cada una de ellas en línea con pautas comunes que se determinen en la ley".
- 34. "El Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal de 2000", del 17/11/2000, resultó refrendado, por una parte, por el Jefe de Gabinete de Ministros, el Ministro de Economía y el de Interior de la Nación; y por la otra, los Gobernadores de las Provincias y el Jefe de Gobierno de la CABA; fue ratificado por la Ley Nº 25.400. El Convenio, por el Art. 1°, ratificó expresamente el Compromiso Federal celebrado el 6/12/1999 y por el Art. 2°, se dispuso: "Las Partes presentarán, a los efectos de dar estado parlamentario para su tratamiento durante el año 2001, un proyecto de ley de coparticipación federal de impuestos en cumplimiento del art. 75 inc. 2 de la CN, que responda a un sentido federal, a un tratamiento integral del financiamiento del sector público argentino, en un marco de armonización de los sistemas tributarios nacionales y provinciales y, asimismo, consistente con la consecución de los objetivos de las leyes, tanto nacionales como provinciales, de solvencia fiscal". En el Art. 24, se contempló que: "El presente acuerdo deberá ser comunicado al Congreso de la Nación por el PEN para su ratificación. De igual modo procederán las provincias y la CABA".
- 35. El apuntado Decreto fue dictado por el PEN el 5/12/2001 y ratificó la "Segunda Addenda al Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal", en el que, si bien no está específicamente referido el nuevo régimen de coparticipación, incluye a la CABA como una jurisdicción más junto al resto de las provincias.
- 36. "El Acuerdo Federal de 2002", el 27/02/2002 abandonó el sistema de transferencias presupuestarias adoptado desde el "Compromiso Federal de 1999". Fue ratificado por la Ley Nº 25.570.
- 37. El apuntado Decreto Nº 872/03, del 6/03/2003 y fue suscripto por el Pte. Nestor Kirchner y sus ministros Fernández, Lavagna y De Vido, creó en el ámbito de la Jefatura de Gabinete la Comisión para la Reforma de la Coparticipación Federal. La Comisión además de la representación del EN, estaba conformada con los representantes de las Jurisdicciones Provinciales y del Gobierno de la CABA, teniendo a su cargo diseñar la propuesta de un nuevo Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, según el art. 75, in. 2, y en la Disp. Trans. 6ª, de la CN. Se dispuso que dicha Comisión participaría en todas las acciones relacionadas con la formalización de los acuerdos.
- 38. Ver www.federalismofiscal.com/2010/12/ciudad–de–buenos–aires/ y en ella, el artículo "La Ciudad de Buenos Aires y la Coparticipación Federal", a través del link: http://issuu.com/aobertea/docs/ciudaddebuenosaires?mode=a_p.
- 39. Hamilton, Alexander; Madison, James; y Jay, John: "El Federalista o la Nueva Constitución"; FCE, México, 1943.
- 40. ΑcτοΝ, John Emerich Edward Dalberg, 1834–1902. Prestó servicios en la Cámara de los Comunes de Inglaterra. Fue profesor universitario sobre historia de las religiones. Fue editor de una publicación católica mensual a la cual debió renunciar por la crítica papal a su abordaje científico de la historia.



MINISTERIO PÚBLICO FISCAL

LA DEFENSA DE LOS INTERESES GENERALES DE LA SOCIEDAD. OBLIGACIONES Y DESAFÍOS

El Fiscal General de la Ciudad, Dr. Martín Ocampo define y opina sobre su función en cuatro capítulos: 1. Planteo del Problema. – 2. El Titular de la defensa de los intereses generales. – 3. El modo en que se ejerce la defensa. 4. Desafíos.

MARTÍN OCAMPO

Introducción. Planteo del Problema

La pregunta por los intereses generales de la sociedad evidencia una inabarcable cantidad de posibles interrogantes acerca de qué son los intereses generales, si estos pueden ser definidos en forma taxativa y en su caso, quién debe definirlos, quiénes son sus titulares y por tanto, quienes pueden exigirlos, de qué modo, con qué consecuencias, frente a quién, qué órgano es el encargado de resguardarlos, quién determina la competencia de ese órgano, cómo se define el modo en que los resguardará, de qué manera se efectiviza la protección y hasta qué consideramos que debe quedar fuera de tales intereses generales.

Mi exposición no pretende zanjar una problemática tan compleja que difícilmente puede ser estudiada en forma aislada o abstracta, sino que por el contrario, precisa de un marco espacio temporal bien definido y de un análisis interdisciplinario acerca del comportamiento de la sociedad a la luz del régimen jurídico vigente. Desde esta perspectiva, intentaré en estas breves páginas referirme simplemente respecto del órgano estatal que entiendo detenta la competencia constitucional para — no obstante las demás misiones y funciones de los restantes órganos y entidades estatales—resguardar los intereses generales de la sociedad frente a la justicia.

Para ello, me referiré concretamente, respecto de tres puntos:

- 1º el primero, orientado a partir de la pregunta ¿a quién le corresponde la defensa de los intereses generales de la sociedad?,
- 2º el segundo ¿de qué manera se ejerce esa defensa? y
- 3º el tercero, los desafíos que entiendo deben ser superados para una eficaz protección de los mismos.

No obstante, previo a desarrollar este esquema, corresponde aclarar que los mismos serían superfluos si no identificamos primero qué se entiende por "intereses generales de la sociedad".

Si bien la fórmula responde a un criterio jurídico indeterminado y, no obstante,



aún cuando resulte difícil establecer los límites que delinean el concepto de "interés general", este no puede ser ajeno a los intereses de la comunidad, entendida como un todo.

Creo útil citar la definición que utiliza el profesor brasilero Felipe Bacellar Filho ROMEU² respecto del interés público, cuando menciona que este constituye un interés transpersonal que, si bien presupone los intereses individuales, se diferencia de ellos.

En efecto, entiendo que el interés general no es simplemente el interés de la mayoría, ni la suma de los intereses individuales, sino aquel que, contemplando los intereses individuales, concilia estos con los de la comunidad. No significa por tanto la abolición de los intereses o derechos individuales, sino la ponderación que corresponde hacer de estos frente a los intereses que son comunes al grupo al que se pertenece.

El titular de la defensa de los intereses generales de la sociedad

Respecto de la primera cuestión que he planteado, esto es, a quién le corresponde la defensa de estos intereses generales, cabe señalar que en mi actual rol de Fiscal General de la Ciudad, no puedo más que extenderme acerca de la labor constitucional conferida al Ministerio Público.

Doy por supuesto que los tres órganos que integran el Estado: Poder Ejecutivo, legislativo y judicial, más allá de las competencias inherentes que ejercen, tienen como principio rector la satisfacción de los intereses generales de la sociedad.

Ahora bien, no obstante ello, el Constituyente, tanto nacional y por sobre todo el local, se ocupó de designar un órgano estatal en cuya cabeza colocó la responsabilidad de fiscalizar el adecuado tratamiento de esos intereses generales, cuando los mismos se encuentran involucrados en causas judiciales.



Así, a partir del inciso 2º del art. 125 de la Constitución de la Ciudad, puede observarse de qué manera el constituyente encaminó explícitamente la actuación del Ministerio Público –como órgano con autonomía funcional y autarquía dentro del Poder Judicial— la protección del interés general o social, en tanto dispuso entre sus misiones, en lo que aquí interesa:

- Promover la actuación de la Justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad... y
- Velar por la normal prestación del servicio de justicia y procurar ante los tribunales la satisfacción del interés social...

Hasta aquí pueden señalarse diversas conclusiones:

- a) que el constituyente concentró la defensa de los intereses generales de la sociedad en un órgano específico, sin perjuicio de las facultades estatales inherentes de los demás órganos constitucionales que, per se, propenden velar por el interés general como función ínsitamente atribuida,
- b) que este órgano, en la Ciudad, es el Ministerio Público, entidad autónoma y autárquica que funciona en la órbita del Poder Judicial, y
- c) que la defensa y el resguardo de esos intereses generales, a cargo del Ministerio Público, se ejercen *en principio* ante la Justicia.

Ahora bien, sentando ello, corresponde indicar que aún no hemos dado adecuada respuesta al interrogante inicial referido a quién ejerce verdaderamente la tutela del interés general, puesto que si bien hemos dicho que ello está en cabeza del Ministerio Público, corresponde indagar en qué ámbito del Ministerio Público recae o, si por el contrario, constituye un deber genérico del órgano en sí.

En efecto, en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la titularidad del Ministerio Público se encuentra a cargo de tres órganos bien diferenciados: la Defensoría General, la Asesoría General Tutelar y la Fiscalía General.

Una primera lectura de la letra de la Constitución, en especial los arts. 124 a 126, advierte que las funciones allí asignadas lo fueron en forma genérica al órgano Ministerio Público, sin distinguir la titularidad de cada una de ellas, por lo que podríamos concluir que todos los magistrados y funcionarios integrantes del órgano Ministerio Público deberán guiarse por las

directrices constitucionales en su actuación, a fin de defender la legalidad de los intereses generales de la sociedad y procurar la satisfacción del interés social.

Máxime cuando dichas misiones son reafirmadas en la misma forma por la ley orgánica del Ministerio Público Nº1.903 modificada recientemente por la ley 4.891.

Sin perjuicio de ello, del texto de la Ley orgánica mencionada y de los hechos, puede advertirse que existe una clara diferenciación respecto de competencias que hacen a cada uno de los tres ámbitos que integran el Ministerio Público. De esta manera, aún cuando el artículo 4º de la ley orgánica consagra el "principio de unidad e indivisibilidad" del órgano, lo hace expresamente, "sin perjuicio de la especificidad de sus funciones y la diversidad de los intereses que deben atender..." (el resaltado no es original).

De esta manera, resulta evidente que a través de la figura del/ la Defensor/a General se ha intentado asegurar un real e igualitario acceso a la Justicia, como así también resguardar los intereses de los ausentes, y que la incorporación de la Asesoría Tutelar General tiene como objeto la defensa de los intereses superiores de las niñas, niños y adolescentes, incapaces e inhabilitados, a través de su representación promiscua.

Por último, nadie niega que corresponde a la Fiscalía General la impulsión de la acción penal.

Pero frente a ello surge inevitable la pregunta: à a quién le compete entonces la defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad, de la normal prestación del servicio de justicia, de la satisfacción del interés social y el resguardo del debido proceso?

Veamos: tanto el Ministerio Publico de la Defensa, como el Ministerio Público Tutelar, participan del proceso judicial, pero limitando su actuación a su esfera de interés sin que sea posible que el Asesor Tutelar se pronuncie sobre la defensa técnica de un adulto involucrado en el proceso –aún cuando el mismo sea pobre o estuviese ausente— y sin que quepa al Defensor hacer lo mismo respecto de un niño, niña o adolescentes en ausencia de su representante legal. Es decir, que ambos en el ejercicio de sus funciones, representan los intereses de una parte específica del proceso.

Por el contrario, al Ministerio Público Fiscal le compete intervenir en el proceso ...entiendo que el interés general no es simplemente el interés de la mayoría, ni la suma de los intereses individuales, sino aquel que, contemplando los intereses individuales, concilia estos con los de la comunidad.

contencioso administrativo emitiendo opinión no solo sobre la constitucionalidad de las normas, respecto de la competencia o habilitación de la instancia, sino también al modo en el cual el mismo es llevado –resguardando así el debido proceso–, como así también y en forma primordial, acerca de cuál es y cómo se protege el interés general, público o social del caso.

Dicha tarea, le compete al Fiscal puesto que es el único que no tiene un interés directo que defender en el proceso, sino que su tarea reside —por el contrario— en resguardar el proceso mismo y defender en él, el interés social que estuviese comprometido.

Dicha misión, por tanto, excede la defensa del pobre o del ausente, o de los niños, niñas y adolescentes y viene a proteger aquello que está presente en todo proceso contencioso administrativo, que es justamente el interés general,⁴ como así también las consecuencias que de ello se deriven, como ser y especialmente, el debido respeto de la división de poderes y el sistema republicano de gobierno.

Tal postura ha sido sostenida por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el Expte. nº 5726/08,5 donde resaltó la importancia de otorgar la vista al órgano al que la Constitución encomienda custodiar el respeto de la legalidad, en representación de los intereses del pueblo que no participa del proceso, señalando luego que el mandato constitucional, dirigido a todas las ramas del Ministerio Público, que encomienda defender "...la legalidad de los intereses generales de la sociedad", tiene para el Fiscal un significado específico, ya que solo el Ministerio Público Fiscal tiene expresamente encomendada la tarea de "dictaminar en las cuestiones de inconstitucionalidad".

Dicha interpretación no es propia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, puesto que idénticas conclusiones cabe asignarle al Ministerio Público Fiscal a nivel nacional. Basta para ello, recordar al Dr. Sabsay cuando indica que la constitucionalización del Ministerio Público nacional no solo incidió en el proceso penal. Por el contrario, sus principios rectores se relacionan con el objeto de asegurar un adecuado servicio de justicia que garantice el principio de legalidad y asegure la defensa de los intereses de los justiciables en un debido proceso.⁶

El modo en que se ejerce la defensa

Ahora bien, una vez que individualizamos el órgano sobre el cual recae la responsabilidad primaria de resguardar el interés general de la sociedad en los procesos judiciales, corresponde interrogarnos sobre la segunda cuestión. Esto es, ¿de qué manera el Ministerio Público Fiscal hace efectiva esa protección de los intereses generales en los procesos judiciales?

Me centraré para ello en la intervención que le compete al Fiscal en las causas contencioso administrativas en donde necesariamente corresponde analizar en forma cuidadosa el interés social involucrado, en razón de la función pública que motiva la causa judicial.

Quiero con ello recalcar que, como sostuve antes, el resguardo de los intereses generales le compete per se a todos los órganos estatales. Empero, el constituyente asignó especialmente esa tarea al Ministerio Público Fiscal en el proceso judicial. De ello se deduce que el resguardo del interés público o interés social, no es privativo del Ministerio Público Fiscal, sino que él debe ser el objeto de la función estatal y por tanto la finalidad de todo su accionar.

Frente a ello, corresponde recordar que en una de sus múltiples aristas y sin que ello contradiga



lo sostenido ut supra, que el interés general ha sido también definido por Jorge Luis Salomoni⁷ como aquel que motiva pero a la vez, limita la actuación de la Administración.

Por tanto, si bien pareciera que tanto la Administración Pública como el Ministerio Público Fiscal comparten como misión el resguardo del interés público, la actuación que le compete a cada uno respecto de ese interés, es sustancialmente distinta. En efectos, mientras dicha finalidad debe regir la actividad de la Administración, existen casos en que su actuación se aparta en forma ilegítima de ello o que por el contrario, dicha finalidad se ve obstruida al colisionar con derechos individuales o colectivos de un grupo determinado.

Frente a esta tensión que existe entre la misión de la Administración Pública de realizar y satisfacer el interés público y los intereses particulares, o bien los intereses de un sector o grupo social, al Ministerio Público Fiscal le es dado intervenir para que en ejercicio de la imparcialidad que le es propia, actué en el proceso judicial en pos de señalar cuál es el interés general que debe primar en el caso. Cuestión sobre la cual deberá expedirse el juez al resolver finalmente la cuestión.

En virtud de ello, el interés social o interés general a ser resguardado por el Ministerio Público Fiscal en causas en las que intervenga la Administración, deberá estar destinado a resguardar aquello que no es disponible por los individuos ni por el propio Estado y cuya protección concierne a todos, pero que el constituyente ha colocado en cabeza del órgano Ministerio Público.

Tales afirmaciones son reforzadas en cuanto analizamos el andamiaje institucional con el que se ha dotado al Ministerio Público en la Ciudad de Buenos Aires. En efecto, los titulares del Ministerio Público, inclusive el Fiscal General, a diferencia con quienes ejercen la magistratura, se desempeñan en el cargo durante un periodo de tiempo determinado.

Así, la Constitución local establece que el/la Fiscal General, el/la Defensor/a General y el/la Asesor/a General duran en su función siete años, pudiendo ser reelegidos con intervalo de un período completo.

Tal disposición parece ser un acierto en la dinámica institucional dispuesta por la Constitución, y al menos en lo que concierne al Fiscal General, resulta razonable que quien deba determinar la política criminal y resguardar los intereses

generales de la sociedad en los procesos judiciales de la Ciudad, tenga en su desempeño una duración temporal que lo obligue a analizar en la coyuntura socio política y económica en la que asume, qué cuestiones conforman en ese momento, los intereses esenciales de la sociedad, previendo por tanto un mecanismo de renovación de autoridades que deberán analizar la vigencia de tales principios en cada mandato de actuación.

Va de suyo que en el esquema de un Estado Social de Derecho como es el de nuestro país y que nuestra Ciudad Autónoma de Buenos Aires replica, la determinación de tales intereses no podrá jamás lesionar la tutela de los derechos fundamentales, en tanto "la vida y la libertad no pueden ser sacrificadas ante ninguna mayoría, ni interés general o bien común", como así también deberá garantizar "la sujeción de los poderes públicos a la ley, que es la garantía última frente a la arbitrariedad".8

De esta manera, el rol del Ministerio Público Fiscal deja de ser una mera intervención formal, para convertirse en un órgano constitucional instaurado para que junto con los demás órganos estatales desarrolle las funciones acordadas tendientes a garantizar un Estado social de Derecho.

IV. Desafíos

Por último, me referiré a los desafíos que encuentra esta concepción del rol del Ministerio Público Fiscal, como garante de los intereses generales de la sociedad.

En primer lugar, entiendo que es un deber de los operadores jurídicos y de los fiscales, abandonar la clásica concepción de identificar al Ministerio Público como un órgano participante netamente del proceso penal y, sin perjuicio de los esenciales deberes que le corresponden en dicha jurisdicción, promocionar la intervención activa en los procesos contenciosos administrativos en resguardo de las misiones y funciones a su cargo.

Estas misiones y funciones son, tal como han sido expuestas, las de defender la legalidad de los intereses generales de la sociedad, asegurar la normal prestación del servicio de justicia, — misión que incluye entre otras, velar por la preservación de la división de poderes, tal como ha sido señalado por el Tribunal Superior de Justicia local— y, procurar ante los tribunales la satisfacción del interés social.

Solo asegurando el cumplimiento de estas funciones podremos concluir que nos hallamos ante el órgano constitucional previsto en los arts. 124 a 126 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Pero para ello, es el deber de los propios fiscales y magistrados que intervienen en los procesos contenciosos administrativos de revisar su actuación. En efecto, entiendo que frente al mandato constitucional de resguardar los intereses generales de la sociedad, el Ministerio Público no puede limitar su actuación a la simple opinión respecto de la competencia o constitucionalidad de una norma —sin perjuicio de la importancia que revisten tales extremos—.

Por el contrario, el/la Fiscal debe hacerse partícipe en el proceso, fiscalizando su debido desenvolvimiento y extremando aún más su participación cuando se encuentren involucrados intereses que exceden los planteos de las partes.

No ignoro que su aplicación puede generar en algunos casos, conflictos en la esfera de actuación de aquellos que intervienen en el proceso judicial. Por ejemplo, podría surgir la pregunta respecto de hasta qué punto resulta vinculante para las partes y para el/la magistrado del proceso, la determinación del interés público que

según dictamen Fiscal, se encuentra involucrado en el caso.

Tal situación, entiendo que comprende a los desafíos a los que aludía anteriormente: el reconocimiento pleno por las partes y por los/as magistrados/as, del mandato constitucional asignado al Ministerio Público, en particular al ámbito Fiscal, en virtud del cual la determinación y defensa de los intereses sociales en el proceso judicial, resulta obligatoria e irrenunciable.

Lo expuesto anteriormente no empece que tal intervención no pueda ser sometida a una evaluación de razonabilidad. Lo que ciertamente no podría hacer el/la juez actuante, como así tampoco las partes del proceso, es obviar, ignorar y/o apartarse de lo dictaminado, a menos que el magistrado lo repute como arbitrario.

Tales cuestiones significan un reto no solo para los fiscales, sino también para la judicatura y los abogados de las partes quienes deben coadyuvar en la misión constitucional impuesta al Ministerio Público de proteger los intereses generales de la sociedad pues a este desafío estamos todos llamados como ciudadanos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Notas

- 1. Corresponde aclarar que me referiré –por no hallar diferencias sustanciales y así ser utilizadas en la Constitución local–, en forma indistinta a las fórmulas: "intereses generales", "interés público", "interés general de la sociedad" e "interés social".
- 2. V. Romeu Felipe Bacellar Filho, Direito Administrativo e o novo Código Civil, Ed. Fórum, Belo Horizonte, Brasil, 2007, p. 41 y ss.
- 4. Recordemos que el proceso contencioso administrativo tiene la particularidad de que siempre estará involucrado en algún grado, el interés público: "el proceso administrativo constituye la forma más sofisticada de protección jurídica de los ciudadanos ya que coloca la decisión del diferendo suscitado entre el Fisco y los particulares en manos de un órgano imparcial ajeno a los cuadros de la Administración cuya conducta –generalmente– es la causa de la crisis () un tipo de proceso cuya nota diferenciadora está dada por la invocación de la defensa del interés público que realiza una de las partes." (v. Carlos A. Botassi en Los principios generales del proceso administrativo en los regímenes locales: accesibilidad, especialización y descentralización, en la Obra Colectiva Tratado General de Derecho Procesal Administrativo, Dirección a cargo de Juan Carlos Cassagne, 2º edición, Ed. La Ley, CABA, 2011, tomo I, p. 200).
- 5. TSJ en "Ministerio Público Defensoría General de la CABA c/ GCBA s/ acción decl. inconstitucionalidad". 01/02/2008.
- SABSAY, Daniel. en Derecho Constitucional, Parte Orgánica, Tomo I, Ed. La Ley, Vol. 3, Bs. As., 2010, p. 360.
- 7. SALOMONI, Jorge, Ordenamientos internacionales ... Jerarquía, impacto y DDHH, Bs. As., Ed. AD–Hoc, 2006, p. 23.
- 8.FERRAJOLI, Luigí en "Jueces y Política", Revista del Instituto Bartolomé de las Casas,1999, http://orff.uc3m.es/bitstream/handle/10016/1333/DyL-1999-IV-7-Ferrajoli.pdf?sequence=1.



En la Feria del Libro 2015

CAFIERO Y PETRELLA ACOMPAÑARON A PIERINI EN LA PRESENTACIÓN DE PENSARJUSBAIRES

La Directora de **pensar**JUSBAIRES, el ex Convencional Constituyente Juan Pablo Cafiero y la Consejera de la Magistratura Alejandra Petrella combinaron autonomía, derechos humanos y los desafíos pendientes al presentar el tercer número de la revista en la Feria del Libro

ALICIA PIERINI

La propuesta inicial de **pensar**JUSBAIRES fue —y sigue siendo— cubrir un espacio de análisis, opiniones, o estudios sobre el Derecho Público de la Ciudad, sus fuentes constituyentes, doctrina, y jurisprudencia, que llegara a todo el espacio jurídico porteño.

pensarjusbaires no es una publicación de noticias ni tiene raíces en el periodismo especializado. Se trata, en cambio, de una iniciativa del Consejero de la Magistratura Juan Manuel Olmos de ofrecer, a todos los efectores del sistema judicial porteño, una revista de calidad tanto en contenidos como en presentación, con textos elegidos de autores locales del presente, pero también del pasado cuyos pensamientos se mantienen vivos en discursos o textos que mantienen validez.

En todos los casos, lo prioritario es que nuestras páginas aborden los temas que interesan a los profesionales del derecho o que expresan inquietudes de la ciudadanía. La actualización en los documentos internacionales es otra prioridad habida cuenta que en materia de derechos humanos es indispensable mantenerse al día con los avances del Sistema Interamericano.

pensarjusbaires quiere incentivar las capacidades de nuestros profesionales del derecho en cuanto a escribir opinando, u opinar escribiendo. Ello fortificará los lazos entre los diferentes efectores del derecho local y dará luz al acervo intelectual de todos, que en muchos casos no encuentran el cauce para expresarse, o para dar a conocer sus ideas o informarse acerca de las opiniones de los colegas.

Incluso más: ya instalada **pensar**JUSBAIRES en su versión revista, web y Facebook, ahora queremos abrir un espacio más: el de los encuentros de diálogo, o de debate, que sean momentos para la reflexión crítica, y para el intercambio, sea en lo jurídico, lo político o sociológico, en tanto son todos ellos dimensiones de nuestro quehacer por el derecho y la justicia.

Nos proponemos seguir conjugando desde el derecho los verbos creativos: aportar, cooperar, crear, modificar, adaptar, mejorar, ampliar y crecer.

pensarjusbaires se encuadra desde el primer día y en cada ejemplar sobre dos coordenadas principales, la de los



derechos humanos, primera y principal. Y la autonomía porteña, la otra coordenada. Los derechos humanos son como una luz cenital, que nos ilumina la realidad, o mejor dicho: miramos la realidad a la luz de los derechos humanos.

Por ello en **pensar**JUSBAIRES se rescatan discursos de la Convención Constituyente de 1994 que logró la incorporación de las principales convenciones de DDHH al texto constitucional. Fue ese un acto político—jurídico revolucionario para nuestro sistema jurídico nacional.

Es que los Derechos Humanos preceden a las normas o convenciones que los declaran, porque son axiológicamente trascendentes, es decir las normas le dan formato jurídico a esos valores trascendentes consensuados por toda la sociedad, siendo los principales el valor dignidad y el valor vida.

Haber logrado que las principales convenciones de DDHH ingresaran a la nueva Carta Magna fue un esfuerzo llevado a cabo desde la Comisión de Tratados Internacionales cuya presidencia le había sido asignada a Juan Pablo Cafiero.

Esta Dirección invitó a Juan Pablo Cafiero a hablar en esta presentación en la Feria del Libro

precisamente para contarle a los jóvenes, cómo se llegó al consenso mayoritario de los convencionales constituyentes, no obstante la cuestión de los Derechos Humanos no formaba parte del Núcleo de Coincidencias Básicas, ni quien lideraba la Comisión valoraba positivamente el acuerdo oficial del Pacto de Olivos, sino que, por el contrario, era un referente de la oposición, muy duro en contra del pacto de Menem y Alfonsín.

Así se pudo mostrar que cuando los temas son trascendentes, e involucran valores superiores, es posible alcanzar consenso en todo el arco democrático. Casi por unanimidad se aprobó el ingreso de los Tratados de Derechos Humanos, –incluyendo la Declaración Universal de 1948, que no es un tratado– al texto constitucional, y solo se opusieron unos pocos convencionales.

Consensuar sobre lo esencial surge naturalmente cuando el clima se conforma desde el espíritu democrático y este empuja hacia el futuro.

Así aprendemos de nuestra propia historia.





JUAN PABLO CAFIERO

Voy a contarles muy brevemente como sucedió la incorporación de este artículo 75.

Veníamos de una doctrina que ya había destacado que si un estado se compromete en un tratado internacional, después no puede excusarse basado un derecho interno para no cumplir los compromisos internacionales. Así había fallado la Corte Suprema en "Ekmekdjian c/Sofovich" que fue un recurso presentado contra el productor televisivo por haber admitido unas referencias religiosas de un entrevistado. Ekmekdjian litigó contra esta situación alegando el derecho a réplica y consiguió sentencia favorable en la cual la Corte hizo prevalecer la doctrina internacional por sobre el derecho interno.

También venia tomando cuerpo una demanda de los tribunales internacionales para que todos los estados miembros adecuaran sus normas internas a este marco de compromiso con los derechos humanos.

En 1983 comenzaba el estado de derecho. Pero el estado de derecho fue también una puerta de entrada de algo mucho mas grande: las pautas de los derechos humanos que había que plasmar en lo real.

Yo pertenecía al Frente Grande que fue un bloque opositor al Núcleo de Coincidencias Básicas, conocido como el Pacto de Olivos. Esa tercer fuerza que estaba representada en la convención constituyente recibió la tarea de presidir la Comisión de Tratados. Y estudiando las propuestas que venían a la Comisión de los constituyentes, y también de particulares. Dentro de nuestra propia fuerza política no había homogeneidad en ese momento en cuanto a si se debía participar o no de esta convención.

Se debatía si nuestra presencia legitimaba el Pacto de Olivos en lo que era el Núcleo de Coincidencias Básicas. Incluso tuvimos diferencias sobre el proceso dentro de la convención. Cuando Jaime de Nevares renuncia a su rol de convencional y dice "esto es un atentado a la república" y se retira, quedamos todos muy desacomodados por la autoridad moral que significaba Jaime De Nevares, un hombre que había estado siempre al frente de las luchas obreras.

Estuve todo ese fin de semana compartiendo con Don Jaime su pensamiento y en un momento casi a punto de irme con él, porque me había convencido de que era mejor abandonar la Convención. De Nevares era un hombre con una cabeza y un testimonio moral tan grande en la Argentina que prácticamente me comió el coco a mí. Yo estaba medio convencido de que no había que legitimar la Convención, pero estábamos en la Comisión de tratados y teníamos posibilidades de trabajar, y aportar . Era mucho más lo que había en la balanza para hacer, que respecto del pacto en sí.

Así decidimos seguir adelante con la crítica al pacto político, pero no defraudar a nuestros votantes y al mismo tiempo podríamos trabajar en otros aspectos donde era factible hallar un ámbito de coincidencias: la creación de la Defensoría del Pueblo, la creación del amparo, la constitucionalización de muchos derechos sociales y políticos. Ahí surgió la idea de empezar a conversar con el radicalismo y con el justicialismo sobre estos temas cuya incorporación se logró en la forma que es conocida por todos.

En mi bloque también estaba Zaffaroni, lo llamé por teléfono a Bidart Campos para que me asistiera en el pensamiento de este punto, nos parecía demasiado amplia Comisión de tratados,



tan genérica, y empezamos el tema de la enumeración de tratados. Se nos hizo una larguisíma lista de tratados, incluso algunos que ni los conocíamos.

Algunas críticas hubo a esa larga lista. Yo le hablé al Dr. Alfonsín y me dijo está muy bien pensado pero así no lo voy a poder hacer prosperar, hagamos una lista acotada de aquellos instrumentos que son los más sustantivos y evitemos algunas reiteraciones. Y él puso un equipo a trabajar, nosotros pusimos un equipo a trabajar y el justicialismo también puso un equipo a trabajar.

Yo conversaba básicamente con el constituyente Rodolfo Barra y la constituyente Elisa Carrió que tenía una alta participación en esto, con Alicia Oliveira, Zaffaroni, Pedro Kesselman, Ramón Torres Molina, entre otros. Muchísimos constituyentes después se fueron sumando, provenientes de otras corrientes: el Movimiento Popular Neuquino, el Partido Liberal de Corrientes recuerdo, y así fuimos uno por uno sumando un gran consenso para modificar el viejo artículo 67 constitucional sobre las facultades del Congreso y allí abrir este ingreso de los tratados al texto constitucional. Incluyendo la Declaración Universal, que no es un tratado, y le dimos otro *status* jurídico.

La cuestión es que se formó un gran consenso. También llegaban peticiones de incorporar más textos internacionales pero no podíamos incorporar todo, porque iba a disparar un debate en la Convención Constituyente y era riesgo de fractura en su interior.

Había un montón de otros aspectos y perfiles dentro de la Convención. Sin embargo se había generado un clima de transversalidad política, por imperio de la convicción, de la militancia y la mística que genera la lucha por los derechos humanos y también por la presencia de los organismos que se hicieron presentes en esta oportunidad: las Madres, y Abuelas de Plaza de Mayo, el CELS, la APDH, que tuvieron presencia en la constituyente para que no se perdiera este hilo.

Decía que además de los tratados, que están enumerados y que forman este hilo, después se incorporaron más temas.

Cuando se vió que la Comisión de Tratados estaba abierta a la recepción de nuevas temáticas vinculadas con los derechos, se incorporaron las acciones positivas, y hasta el día de hoy se siguen legislando como por ejemplo la Asignación Universal por Hijo que incluye en su fundamentación a este artículo 75.

De a poco se va a ir consolidando un derecho al progreso. El sujeto principal no es el Estado



que firma el tratado, sino la persona, es como la cláusula pro homine, es decir, buscar siempre favorecer a la persona por encima o más allá del poder que tiene el Estado. El Estado igual está presente en la vida de todos nosotros, sea por acción u omisión.

Tan abierta se había hecho la Comisión de Tratados que un día me llama Eduardo Menem —que era uno de los presidentes de la convención— y me dice: Cafiero, la idea que yo tengo es, o he pensado, que sería importante que nosotros introduzcamos el tema Malvinas dentro de la nueva Constitución...".

Porque no estaba en ningún lado el tema Malvinas, a nadie se le había ocurrido. Eduardo Menem es el que impulsa la idea de que haya una cláusula de carácter irrenunciable en el reclamo de la soberanía de las Islas Malvinas, y la renuncia a cualquier acción bélica para reconquistar nuestros derechos. Así fue presentada por la Comisión de Tratados y así la cláusula de Malvinas fue votada por unanimidad. No hubo en este tema una derecha hostil como sí pasó con los derechos humanos.

Recuerdo que recibimos una visita de ADEPA preocupada porque se iba a constitucionalizar el derecho a réplica y eso los dejaba un inermes al planteo que ellos siempre han realizado.

Pero los beneficiados de todo esto han sido y son: la sociedad, los chicos, las mujeres, fue ponernos en la vanguardia del mundo en un tema que no es solamente normativo, sino que muchas de estas acciones después se llevaron a la práctica.

La sociedad tendrá que darse todavía más debates. Así como los derechos universales del hombre se basaron en la Revolución Francesa con los principios de libertad y fraternidad, durante todo estos últimos tiempos nosotros hemos peleado por la igualdad, el mundo pelea por la igualdad, además de la libertad, pero creo que aún nos falta imaginar las directrices para un sociedad fraternal. Todavía nos falta cumplir con este objetivo, con este deseo de una Argentina fraterna.



ALEJANDRA PETRELLA

Pensar JusBaires es el pensamiento de la justicia de la Ciudad y en alguna parte es un pensamiento distinto. Cuando recién Alicia hablaba de los dos ejes en los que se funda la revista: la autonomía porteña y los derechos humanos.

Es verdad que entre las asignaturas pendientes que tiene esta ciudad, están: hacerle entender al vecino de la ciudad la cuestión de la autonomía , darle a conocer como es este Poder Judicial porteño, distinto al resto de los poderes judiciales, y el importante tema de los derechos fundamentales.

Me parece que a partir de Jusbaires, se esta dando a conocer todo esto. Aún hay mucha gente, por producto de aquel Núcleo de Coincidencias Básicas y sus derivaciones, que todavía no entiende cuál es este estatus jurídico particular que tiene la Ciudad de Buenos Aires.

De hecho a mí me pasa como jueza local, después de la reforma del 94 y la local del 96 que son la génesis de la justicia de la ciudad, que la gente me pregunta "ah ¿ vos sos jueza de faltas, sos jueza de multas?. Y tengo que aclarar: "No, soy una jueza como un juez de Santa Fe, como uno de Córdoba."

Tenemos una deuda pendiente con la comprensión social respecto de la autonomía. Y si este tema complejo aún no lo entiende el propio vecino que habita en la ciudad, ¿cómo vamos a hacer extensiva esta comprensión a todos nuestros conciudadanos y conprovincianos? Y en esto, en Pensar Jusbaires, el artículo del Dr. Julio Conte Grand, Procurador General de la Ciudad, lo explica muy bien: son temas pendientes.

La autonomía es uno de los temas pendientes y por ello hay que profundizar en la materia. Auguro a **pensar**JUSBAIRES una ardua tarea por delante.

El otro eje tiene que ver con los derechos fundamentales. Hace unos días tuvimos el lujo y la oportunidad de escuchar al profesor Ferrajoli que estuvo en la Argentina con motivo de una conferencia. Es un jurista, un catedrático italiano que además es juez. Para nosotros —los jueces— fue sumamente interesante su visión de los derechos fundamentales, estos derechos que en definitiva —él lo explica en términos muy sencillos— son los únicos derechos que nos igualan a todos, partiendo del eje de la dignidad humana, los derechos fundamentales nos igualan a todos, trascienden el resto de los derechos.

También la revista **pensar**JUSBAIRES en el tema de los derechos humanos refleja todas las líneas de pensamiento y las hipótesis en las que ha venido trabajando este poder judicial de la ciudad. Porque si hay un tema que caracteriza al Poder Judicial de la ciudad es como ha tratado el tema de los derechos fundamentales desde su creación hasta ahora.

Hay fallos emblemáticos de la justicia de la ciudad, que incluso han llegado a la Corte Suprema. Y en este marco también hay una deuda pendiente, que tiene que ver con lo que nos contó el Dr. Cafiero sobre la cuestión de los tratados internacionales, Cuando con el artículo 75 incluso 22 se internalizan los tratados internacionales no se los ingresa solo como derecho interno, sino con jerarquía supra legal, pero no se tomó real conciencia del impacto que eso iba a tener sobre todo el derecho.

Todavía hoy, estamos en discusión con respecto a tal jerarquía constitucional ya así están declarados, y cómo abordamos el desafío de hacerlos operativos a esos derechos fundamentales. En esto me parece que la revista **pensar**JUSBAIRES debiera continuar trabajando en ello, y seguir recabando opiniones.

Tenemos muchos temas a tratar. Nos interpela la internalización de los tratados internacionales y a 20 años de la reforma constitucional, ya hay que empezar a hablar de los derechos en concreto, algo que me parece todavía es deuda pendiente.

Como decía el Dr. Cafiero creo que se pueden pensar muchas más cosas, cosas distintas, mejores quizás. Y ahí está el desafío de todos los que trabajamos en el sistema jurídico o lo compartimos. Incluyendo a **pensar**JUSBAIRES.





COMENTARIO DE FALLO

EL RESCATE DE VIEJOS PARADIGMAS Y LA ABOLICIÓN DEL DERECHO A LA URBANIZACIÓN

El análisis del caso "Zárate Villalba" da oportunidad al Poder Judicial porteño para debatir acerca del derecho a la urbanización como parte integrante del derecho a la vivienda adecuada tal como pautan las normas constitucionales.

SILVINA PENNELLA

Introducción

"Vivir en Buenos Aires no es para cualquiera sino para el que lo merezca, para el que acepte las pautas de una vida comunitaria agradable y eficiente. Debemos tener una ciudad mejor para la mejor gente".

(del Cioppo, titular de la Comisión Municipal de la Vivienda durante la dictadura militar)

El derecho a una vivienda adecuada ha sido tema de debate permanente en el fuero contencioso local desde aquellos pioneros fallos del año 2001. Sin perjuicio de los ríos de tinta escritos sobre el tema, un reciente fallo de la Sala II introduce el debate sobre una dimensión del mismo poco explorada hasta el presente: el derecho a la urbanización como parte integrante del derecho a una vivienda adecuada de los habitantes de asentamientos precarios de la Ciudad.

La Alzada ingresa al escrutinio de esta cuestión en el caso "Zarate Villalba"² en el marco de una acción de amparo entablada por un conjunto de habitantes de la villa Rodrigo Bueno. La sentencia dictada –a partir de su voto mayoritario—postula una interpretación claramente refractaria al reconocimiento de la urbanización como un derecho prestacional exigible.

La trascendencia del decisorio finca básicamente en dos cuestiones. En lo novedoso (para la jurisdicción) del debate que introduce en la agenda y en el impacto decisivo que el fallo tendrá —de ser confirmado por el Tribunal Superior—sobre el vasto universo de personas y familias que habitan desde hace décadas los asentamientos de la Ciudad.

Los antecedentes fácticos y el núcleo argumental del decisorio

El supuesto de hecho que analiza el Tribunal es el de un conjunto de habitantes de la Villa Rodrigo Bueno que impugnan un decreto del Ejecutivo local que persigue el desalojo del asentamiento



que habitan³ y reclaman que se les **garantice** su derecho a una vivienda digna, ya sea a través de la urbanización de la villa o bien asegurándoles el acceso a una solución habitacional dentro del ejido urbano.

En **primera instancia** se hace lugar a la acción. Se resuelve declarar nulo el decreto impugnado y reconocer el **derecho a la urbanización de los actores**, a cuyo fin se decreta la incorporación del asentamiento al Programa de Radicación e Integración de Villas de la Ley 148. También se conmina al GCBA a presentar —en un plazo de 120 días— un plan de integración urbana y social del barrio que garantice la efectiva participación de los residentes y que incluya plazos de ejecución y cronogramas de obras por etapas.

Dicho decisorio es revocado por la Alzada. La sentencia descansa en una fundamentación conformada por dos votos: el mayoritario, suscripto por los jueces Esteban Centanaro y Fernando Juan Lima, y el voto en disidencia de la Dra. Mabel Daniele.

A la cuestión medular debatida en el caso —que se ciñe a establecer si los actores son

titulares de un derecho a que el Estado urbanice el asentamiento que habitan⁴— el voto mayoritario responde por la negativa. Concretamente sostiene que debe descartarse de plano (...) por razones de carácter constitucional que el derecho a la vivienda de los amparistas encuentre resguardo en un proceso de

urbanización del asentamiento.

La estrategia argumentativa se sustenta en dos pilares: (i) Inexistencia de una obligación legal o constitucional específica que habilite a la justicia a ordenar esta conducta (una solución así importaría invadir la órbita de actuación de los otros poderes del Estado) y (ii) es el Poder Legislativo quien tiene la potestad constitucional de diseñar la urbanización de la Ciudad.

De modo previo a ingresar al análisis de los fundamentos del voto mayoritario, se efectuarán algunas reflexiones conceptuales y contextuales sobre los asentamientos precarios a fin de intentar aprehender en toda su dimensión el complejo fenómeno sobre el cual debió entender la jurisdicción.



La informalidad y los asentamientos precarios

Si bien la vivienda es un derecho reconocido en la Carta Constitucional porteña vastos sectores de la población encuentran vedadas o severamente restringidas sus posibilidades de realizar este derecho a través del mercado formal, por lo que deben recurrir a la *autoproducción* para satisfacer sus necesidades habitacionales.

La informalidad es un fenómeno en expansión que ha cobrado mayor envergadura a partir de la segunda mitad del siglo XX. Su incremento significativo en la Ciudad responde a una multiplicidad de causas: el alto costo de los inmuebles urbanos y su concentración, la distribución desigual de la riqueza social, las lógicas de funcionamiento de tipo especulativo del mercado de suelo y vivienda, su falta de regulación estatal y la escasa inversión pública en la materia.

La conjunción de estos factores permite explicar por qué una urbe que mantiene estable su población desde hace más de medio siglo⁵ y que ha multiplicado varias veces en dicho período la cantidad de viviendas y de superficie cubierta disponible por habitante⁶ verifica un incremento tan acentuado de la informalidad en la diversidad de formas que esta asume, entre ellas, **los asentamientos precarios**.

Esta específica tipología ha sido definida por *Un–Habitat* como aquellos asentamientos humanos que combinan algunas de las siguientes características: viviendas precarias o inadecuadas; limitado o nulo acceso a servicios y/o infraestructura básica; altos niveles de hacinamiento; condiciones de vida insalubres; localización de riesgo e inseguridad de la tenencia.⁷

En la Ciudad se verifican **dos modalidades de asentamientos precarios**: las villas de emergencia⁸ (categoría comprensiva de los denominados Nuevos Asentamientos Urbanos)⁹ y los Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT). Estos últimos se distinguen de las villas, básicamente, por la génesis de su conformación ya que se trata de un tipo de hábitat que encuentra origen en la propia acción estatal.¹⁰

La informalidad ingresa en la agenda. El inicio de un largo peregrinar

La conformación de los primeros asentamientos en la Ciudad se remonta a los años 1930/40. Desde su surgimiento y hasta bien entrada la década de los 70 el paradigma imperante los concibe como un fenómeno contingente, una suerte de anomalía o desajuste transitorio del modelo que sería prontamente superado ya que el propio proceso de desarrollo terminaría por incorporar las villas a la ciudad formal. Tuvieron que transcurrir muchos años para que este paradigma cambie y se empiece a concebir a los asentamientos como un fenómeno estructural con vocación a la perdurabilidad.

Superada esta primera etapa, el modelo de abordaje del fenómeno muta. La informalidad ingresa definitivamente a la agenda pública local y las nuevas políticas viran de la negación (omisión) a la intervención con eje en la erradicación. Este objetivo se instrumenta básicamente a través de dos vías: (i) el desalojo compulsivo (negación del derecho)¹¹ y (ii) la relocalización de sus habitantes en "conjuntos habitacionales" construidos por el Estado para ese fin (reconocimiento parcial).

El fracaso ostentoso de estas políticas cede lugar —a comienzos de los 80— a la emergencia de un nuevo paradigma: la regularización (urbanización) de asentamientos precarios.

El nuevo paradigma impacta en la legislación interna y en el surgimiento de diversos programas que van a propiciar la urbanización de los asentamientos informales y la integración de la informalidad a la formalidad.

En el acápite siguiente se describirá la evolución del marco normativo y las acciones del Poder Ejecutivo que encarnan este cambio sustantivo.

El cambio de paradigma se concretiza en el bloque de legalidad vigente. La urbanización como derecho

5.1. Apenas recuperada la democracia, en enero de 1984, el Cuerpo Legislativo deroga dos ordenanzas del gobierno militar que constituyeron el sustrato normativo del plan de *erradicación compulsiva* de asentamientos, y



aprueba las pautas programáticas del programa de radicación y solución integral en villas de emergencia.¹²

Posteriormente, en marzo de 1991, dicho Cuerpo sanciona una norma que tendrá una relevancia crucial en el proceso de construcción normativa del derecho a la urbanización. La Ordenanza 44.873¹³ positiviza este derecho a partir de tres ejes. Modifica el Código de Planeamiento Urbano (CPU) a fin de crear el Distrito de Urbanización Determinada U31 al cual se afectan los polígonos en los que se emplazan los asentamientos, con usos, normas de tejido y formas de ocupación específicos. Encomienda al Poder Ejecutivo la ejecución del diseño urbanístico de cada subdistrito. Y establece el mecanismo de transferencia de la tierra a sus moradores que se concretará a través de operatorias de compra-venta con transmisión dominial de la titularidad de los predios.14

5.2. Incorporado al entramado normativo, la protección de este derecho se refuerza de modo robusto en 1996, con su consagración en la Constitución local. Su inclusión como una dimensión del derecho a la vivienda adecuada y parte del catálogo de promesas fundamentales del texto constitucional consolida el nuevo paradigma tuitivo del derecho a la urbanización.

Si bien los derechos fundamentales que garantiza la Carta porteña constituyen en sí mismos directrices y reglas de actuación de los poderes públicos, en lo que respecta al derecho a la vivienda el Constituyente imparte mandatos específicos de integrar urbanística y socialmente a los pobladores marginados; recuperar las viviendas precarias; regularizar dominial y catastralmente con criterios de radicación definitiva y resolver el déficit de infraestructura y servicios.

La meridiana claridad del texto interpela directamente el núcleo argumental del voto mayoritario en cuanto postula la inexistencia de una obligación legal o constitucional específica incumplida que habilite a la justicia a ordenar esta conducta particular. Por el contrario, el plan constitucional es categórico y preciso en cuanto a las conductas que impone, las que vinculan y rigen —en tanto decisión constitucional básica— la actuación de todos los poderes del Estado.

5.3. Otro argumento capital del voto es el que postula la potestad constitucional del Poder Legislativo de *diseñar la urbanización de la Ciudad* a través de leyes sometidas a un procedimiento de sanción especial de doble lectura y mayoría agravada como el CPU o el Plan Urbano Ambiental (PUA). Como acertadamente señalan los magistrados, esta exigencia constitucional dimana de la especial atención que puso el constituyente en el diseño de las políticas reguladas en el capítulo cuarto de la Carta Constitucional



Si bien los derechos fundamentales que garantiza la Carta porteña constituyen en sí mismos directrices y reglas de actuación de los poderes públicos, en lo que respecta al derecho a la vivienda el Constituyente imparte mandatos específicos de integrar urbanística y socialmente a los pobladores marginados; recuperar las viviendas precarias; regularizar dominial y catastralmente con criterios de radicación definitiva y resolver el déficit de infraestructura y servicios.

porteña. Lo que se omite mencionar es que fue el propio Legislador quien modificó el CPU a fin de incorporar un distrito de urbanización específico destinado a los asentamientos y que la **ley 2930**¹⁵ que crea el PUA –ley marco a la que deberá ajustarse la normativa urbanística y las obras públicas en la jurisdicción– postula a la urbanización de villas como parte de las acciones que el Estado debe *implementar e intensificar* para promover políticas de vivienda asequible para la población en situación de déficit habitacional.

5.4. El Cuerpo Legislativo reglamenta la cláusula constitucional con la sanción de la Ley 148.16 Esta ley marco de urbanización de asentamientos define dos ejes cardinales. Declara de atención prioritaria la problemática social y habitacional de los asentamientos y ordena el diseño de un programa integral de radicación y transformación definitiva de las villas. El programa -encomendado a una Comisión Coordinadora Participativa-17 debe realizarse en un plazo máximo de 5 años e incluir la regularización dominial de las tierras e inmuebles afectados y la urbanización integral de estos barrios. Posteriormente, el Legislador refuerza este mandato con la sanción de leyes especiales de urbanización para determinados asentamientos.18

5.5. Además de establecer el programa y los medios para el logro del fin planteado, el Legislativo

define también al organismo responsable. Por Ley 1251 se incluye entre las funciones del Instituto de Vivienda de la Ciudad –órgano local de aplicación de las políticas habitacionales— las de planificar la urbanización de villas y asentamientos e implementar acciones tendientes al cumplimiento del artículo 31 de la CCABA.

5.6. El mandato que emerge del plexo normativo descrito ha sido asumido -aúnque de modo notoriamente insuficiente- por el Departamento Ejecutivo. Por decreto 206/0119 se crea el "Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas" con el objeto de cumplir con las finalidades de la ley 148. Este programa ha constituido la principal herramienta de intervención administrativa en materia de urbanización de villas hasta el año 2008, cuando se crea el Programa "ProSur Hábitat" con el objeto de transformar los actuales asentamientos informales en barrios formales de la Ciudad. Además del IVC, interviene también en la temática la Secretaría de Hábitat e Inclusión, organismo que tiene entre sus misiones y funciones la de diseñar y supervisar la implementación de políticas y acciones de regularización y urbanización de asentamientos precarios en la Ciudad.

5.7. Finalmente, el Cuerpo Legislativo –en el marco de su atribución de establecer los recursos disponibles y distribuirlos con criterios de igualdad en función de las prioridades



constitucionales— afecta anualmente —desde hace más de quince años— millones de pesos del erario público a estos programas para el cumplimiento de los fines establecidos por el constituyente.

Algunas conclusiones

La afirmación capital del voto que postula la ausencia de fundamento normativo del reclamo de urbanización solo puede sustentarse en una hermenéutica constitucional que prescinda del derecho objetivo vigente lo que derivaría en la descalificación del pronunciamiento como acto jurisdiccional válido.

El derecho a la urbanización ha sido consagrado en la norma fundante porteña como una dimensión del derecho a una vivienda adecuada. En tanto derecho fundamental constituye una directriz o mandato de actuación que ha de informar la actuación de los tres poderes del Estado y que resulta plenamente exigible ante la jurisdicción.

El argumento de la división de poderes –aún concebido desde su más básica formulación— tampoco enerva el escrutinio judicial. El Legislador plasmó en diversas normas su incumbencia reglamentaria, fijó el contenido concreto de esta garantía, delineó la política pública y determinó los mecanismos y los órganos que deberían

efectivizarla. De consuno con ello, ha establecido y aprobado –año a año– la afectación de recursos necesaria para concretar la meta constitucional. El Ejecutivo, por su parte, implementó los programas y planes enderezados a cumplimentar dichos mandatos normativos.

Sin perjuicio de ello, la realidad crítica del Barrio Rodrigo Bueno —y de todos los asentamientos de la Ciudad— revela palmariamente la insuficiencia e inadecuación de las acciones estatales adoptadas para cumplimentar el mandato constitucional, lo que se traduce — dada la interdependencia de este derecho con otros como la dignidad, la vida o la salud— en una afectación generalizada y masiva de los derechos de sus pobladores.

Este sistemático y persistente patrón lesivo de derechos fundamentales debe encontrar inmediato remedio en el poder jurisdiccional –eficaz custodio de la norma fundante– a través de medidas concretas que impongan el cese del quebranto constitucional y garanticen que el grado de protección y de realización del derecho a la urbanización se adecue al mandato constitucional, a fin de acortar la brecha entre lo jurídicamente debido y lo efectivamente satisfecho.



Notas

- 1. Declaración del Dr. Del Cioppo, titular de la ex Comisión Municipal de la Vivienda durante la última dictadura militar. Citado por Oszlak, Oscar; *Merecer la Ciudad. Los Pobres y el Derecho al Espacio Urbano,* Ed. Humanitas—Cedes. Buenos Aires. 1991, p. 78.
- CCAyT CABA, "Zarate Villalba Juan Ramón y Otros c/GCBA s/Amparo (art. 14 CCABA), Expte. 17699/0, 30/09/2014.
- 3. Decreto 1247/2005 (BOCBA n° 2265, 31/08/2005), modificado por decreto n° 2136/2006 (BOCBA n° 2588, 18/12/2006).
- 4. Se prescinde de analizar la invocada tensión entre el derecho a la vivienda y al medio ambiente ya que dicho conflicto ha sido extensamente analizado por el voto de minoría a cuyos considerandos cabe remitirse en honor a la brevedad. Sin perjuicio de ello, cabe destacar que los actores reclaman que se garantice su derecho a la vivienda a través de dos vías: la urbanización o el acceso a una solución habitacional en la Ciudad. Esta última opción –que disipa toda posible colisión de derechos— cuenta con algunos precedentes jurisdiccionales que presentan similitudes con el caso en los cuales, ante la imposibilidad material de urbanizar se ordenó la relocalización de familias en viviendas adecuadas construidas por el Estado ad hoc (ver caso Mendoza Beatriz –CSJN– o "Medina Benitez Rosalva" –Sala I del fuero.
- 5. El censo de 1947 registró 2.415.142 personas en la Ciudad, en tanto el de 2010 arrojó un total de 2.891.082. De hecho en el período 2001/2010, la Ciudad presenta la tasa de variación intercensal más reducida de todas las jurisdicciones del país. Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda. 2010.
- 6. Según datos de la Subsecretaría de Planeamiento Urbano de la Ciudad solo en las últimas dos décadas (1991/2011) se construyeron más de 32.400.000 de m² de construcciones nuevas (no se computan ampliaciones).
- 7. United Nations Human Settlements Programme (UN–Habitat), *The challenge of slums: Global report on human settlements*, 2003, p. 46/7.
- 8. Las villas de emergencia conforman un tipo de urbanización informal producto de ocupaciones graduales, progresivas y espontáneas de terrenos ociosos (públicos o privados) que realizan personas y familias de escasos recursos con fines de residencia permanente.
- 9. Los NAU son villas que presentan algunas notas distintivas: Se trata de procesos de ocupación relativamente recientes a diferencia de las villas cuyos orígenes se remontan a 1930/40 (dimensión temporal); se desarrollan mayoritariamente en los intersticios libres –bajo autopistas, corredores ferroviarios, etc.— de una ciudad que ya no ofrece grandes extensiones de tierra pública o privada para ocupar (dimensión territorial); presentan una escasa o nula organización de su pobladores lo que determina una deficiente canalización de sus demandas hacia el Estado y carecen de todo tipo de intervención estatal
- 10. Los NHT fueron construidos en el año 1969 por el gobierno militar de Onganía, en el marco de un programa de erradicación de villas que preveía brindar una solución habitacional —en 7 años— a 56.000 familias. El programa se propuso trasladar alrededor de 8000 familias por año. Mientras se construían las viviendas definitivas a asignar se adjudicaron —por el plazo de un año— estos módulos transitorios de 13 m2. En la Ciudad se llegaron a construi dos NHT que subsisten hasta la actualidad y son equiparados por el Estado a villas.
- 11. Un ejemplo emblemático (aúnque no único) de intervención represiva es la política de *erradicación* compulsiva ejecutada por la última dictadura militar que expulsó de los asentamientos (y del ejido urbano) a más de 200.000 personas.
- 12. Se derogan las Ordenanzas nº 33.652/77 (B.M. 15660, 2/12/77) y nº 34.290/78 (B.M. 15810, 10/07/78).
- 13. B.M. n° 19006, 05/04/91.
- 14. La ordenanza establece como criterios que: a) los predios cuenten con estado parcelario definitivo al momento de suscribir el boleto de compra venta; b) el valor de las cuotas mensuales no supere el 15% de los ingresos mensuales del jefe de familia o el 20% del salario mínimo legal vigente; c) la prohibición de transferencia de los boletos de compra venta o la locación de los predios; entre otros.
- 15. BOCBA n° 3091, 08/01/2009.
- 16. BOCBA n° 621, 29/01/1999.
- 17. Integrada por el Poder Ejecutivo, el Legislativo y representantes de cada villa o N.H.T.
- 18. Ver Ley 403 (BOCBA n° 984, 14/07/2000) o Ley 3343 (BOCBA n° 3358, 09/02/2010).
- 19. BOCBA n° 1145, 05/03/2001.

Los convencionales de 1994 nos dejaron su testimonio político más importante: los debates frente a frente, sin ahorrar ideas ni ocultar contradicciones. A través de la razón fundamentada y la solvencia discursiva pudieron encontrar el método para superar los desacuerdos. Ese es el legado más valioso.



"Cada generación aprende algo de la anterior, pero por el principio del progreso humano es imprescindible que cada etapa cumpla con su mandato generacional, que no es petrificar lo antecedente, sino tomar la posta y continuar la tarea política y jurídica sobre su propia realidad y demanda social"

JUAN MANUEL OLMOS

La Convención Constituyente de 1994 nos entregó la partida de nacimiento de una nueva situación jurídico-política. Nuestro homenaje a quienes la hicieron posible, porque rescatamos la grandeza de la política, cuando hay políticos con grandeza y visión estratégica, que se encuentran para forjar, desde las diferencias, una construcción que lleva por el mismo camino hacia el futuro.

ALICIA PIERINI





FORMACIÓN POLICIAL

SEGURIDAD PÚBLICA Y DERECHOS HUMANOS

El Instituto Superior de Seguridad Pública de la CABA y un nuevo paradigma en la formación policial para la Policía Metropolitana

MARCELA DE LANGHE

La autonomía adquirida por la Ciudad de Buenos Aires a partir de la última reforma de la Constitución Nacional, ha modificado radicalmente las estructuras de la Seguridad Pública con especial énfasis en la necesidad de que la formación y capacitación de su nueva fuerza de seguridad se desarrolle bajo un marco de respeto estricto a los Derechos Humanos. Sobre ello tratará este artículo.

Dicha reforma del año 1994 estableció una autonomía para la Ciudad tanto legislativa, como jurisdiccional y administrativa¹, contribuyendo así al fortalecimiento del sistema federal argentino. La situación anómala preexistente implicaba que sus habitantes no pudieran elegir sus autoridades ni administrar sus recursos. Más allá del debate doctrinario sobre el *status* de la Ciudad en cuanto a su identificación o analogía con las provincias, resulta claro que la voluntad del constituyente fue concluir en una autonomía jurisdiccional plena.

Los intereses nacionales evidenciados en la llamada "Ley Cafiero"² evitaron, hasta el año 2007, que el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pudiera ejercer plenamente sus funciones y facultades en materia de seguridad³.

Esta reforma dio paso a una batería de normas emanadas del poder legislativo de la ciudad en materia de seguridad, las que tomaron y profundizaron los ejes fundamentales establecidos en el año 1996 con la sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, reafirmando su "albedrío" y estableciendo como horizontes de esta carta fundamental la libertad, la igualdad, la solidaridad, la justicia y los derechos humanos.⁴

La Ley de Seguridad Pública,⁵ sancionada en Octubre de 2008, regula las bases jurídicas e institucionales fundamentales del sistema de seguridad pública de la Ciudad y amplía los principios ya mencionados desde la Constitución de la Ciudad en lo que refiere a la autonomía,⁶ delegando en el Poder Ejecutivo la conducción político institucional de este sistema.⁷ También otorga la potestad de elaborar los lineamientos generales en materia de seguridad, el diseño de las acciones preventivas necesarias, las tareas de fiscalización al Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad y el control disciplinario sancionatorio sobre la actuación policial.⁸

En este marco se creó la Policía Metropolitana, para cumplir las funciones de seguridad general, prevención, protección y resguardo de las personas y bienes y ser también un auxiliar de la justicia, con dependencia jerárquica y funcional del Jefe de Gobierno por medio del Ministro de Justicia y Seguridad. 10

El legislador local define a la nueva policía como una fuerza civil armada y jerarquizada profesionalmente, a la vez que califica las



tareas que desarrolla el personal de la Policía Metropolitana como un **servicio público esencial.**¹¹ Durante el ejercicio de su actividad, el personal policial debe actuar con el grado de ética profesional que su función exige; teniendo como metas la preservación, protección y promoción de las libertades y los derechos de las personas.¹² Este diseño institucional sienta las bases de un nuevo paradigma en lo que hace a la constitución de una fuerza de seguridad, que proyecta su indudable influencia en los procesos de formación y capacitación de sus integrantes.

Toda actuación del personal de la Policía Metropolitana debe adecuarse a los principios de legalidad, oportunidad, razonabilidad, gradualidad y responsabilidad establecidos dentro de la ley de Seguridad Pública.¹³ Tales parámetros delimitan cualquier tipo de acción que pudiera efectuar el personal policial. Con base y sustento en los derechos humanos, así como también en el contexto que surge del Código de Conducta para Funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y los Principios de las Naciones Unidas sobre el Uso de la Fuerza y Armas de Fuego, toda persona que registre condena por violación a los derechos humanos presenta incompatibilidad absoluta, prohibiéndose expresamente su incorporación como miembro de la Policía Metropolitana.14

Con el claro objetivo de formar una policía profesional, respetuosa del ordenamiento jurídico

vigente, surgió la necesidad de crear una institución educadora que fuera autárquica, dependiendo orgánica y funcionalmente del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. ¹⁵ De esta forma, mediante la sanción de las leyes 2.894 y 2.895, cobró vida el Instituto Superior de Seguridad Pública como una instancia de apoyo de la conducción política del sistema integral de seguridad pública a través de la formación y capacitación continua y permanente de los actores involucrados y la producción de conocimientos científicos y técnicos sobre seguridad, estableciéndose además en esa norma los principios básicos del sistema educativo policial. ¹⁶

La formación y capacitación del personal civil con estado policial tiende específicamente a inculcar en los funcionarios policiales el estricto cumplimiento de las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes, mediante la asimilación de los conocimientos necesarios para que el personal pueda desempeñar su accionar con objetividad, responsabilidad, respeto a la comunidad, imparcialidad e igualdad en el cumplimiento de la ley, protegiendo los derechos y garantías fundamentales de las personas, establecidos en la Constitución Nacional, la Constitución de la Ciudad y en las Declaraciones, Convenciones, Tratados y Pactos complementarios.17



La misma normativa citada precedentemente establece –en lo que respecta a la capacitación de los Oficiales Metropolitanos - claras referencias a normas y tratados internacionales en materia de derechos humanos, entre ellos, el "Código de conducta para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley" aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 34/169 del 17 de diciembre de 1979 y los "Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley" adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.18

El planeamiento curricular fue proyectado con miras a lograr la incorporación de los conocimientos necesarios para ejercer esta función, privilegiándose los aspectos relacionados con la comunidad y la resolución de conflictos de forma autónoma, autosuficiente y responsable¹9 e incluye el desarrollo permanente de las competencias propias del quehacer policial.

Una de las metas esenciales en la capacitación policial finca en la internalización de actitudes encaminadas a dar respuesta de manera profesional a las necesidades de la acción policial, mediante el entrenamiento en el uso de herramientas enfocadas a la resolución pacífica de conflictos, jerarquizándose la evaluación de alternativas posibles al uso de la fuerza y de armas de fuego,²⁰ en el contexto de la formación integral de la persona en una sociedad democrática y culturalmente pluralista, en un marco de afianzamiento de los derechos humanos.

Pautas de Formación

El Curso de Formación Inicial para Aspirantes a Oficial de Policía Metropolitana tiene una duración de 10 meses y está organizada en dos cuatrimestres académicos (32 semanas), debiendo cada aspirante cursar y aprobar 32 asignaturas, obteniendo en su egreso el certificado correspondiente a Oficial de la Policía Metropolitana. La Carga horaria Total es de 2224 hs. Cátedra o 1484 hs. Reloj.

Dicho Curso se articula en función a los siguientes núcleos que se constituyen como pautas de formación de la estructura pedagógica y curricular:²¹

- Núcleo legal-institucional dirigido a introducir a los/as estudiantes en los contenidos teórico-prácticos relacionados con la normativa vigente en materia de seguridad pública, profundizando sobre las implicancias del ordenamiento jurídico en el desarrollo de la labor policial, en particular los contenidos inherentes a la administración pública, el sistema institucional administrativo, judicial y legislativo, el derecho público y administrativo, el derecho penal y procesal penal, el régimen contravencional y de faltas y los procedimientos administrativos y jurisdiccionales;
- Núcleo social-criminológico orientado a la formación teórico-práctica de los/as estudiantes referida a los conocimientos propios de las ciencias sociales aplicados a las problemáticas delictivas e institucionales referidas a la seguridad pública, tales como los conocimientos propios de la ciencia política, sociología y criminología;
- Núcleo ético-profesional destinado a la formación teórico-práctica de los/as estudiantes en los conocimientos propios de la profesión y función policial, contemplando los principios básicos de actuación y resolución de conflictos y mitigación de sus efectos, el respeto de los derechos humanos y demás garantías legales en el desarrollo de las funciones propias de los/as oficiales;
- Núcleo policial para la formación teórico—
 práctica de los/as estudiantes en los conocimientos propios del ejercicio de las labores
 policiales, la obtención de los métodos, técnicas y entrenamiento para el desempeño de
 sus servicios, en especial aquellas referidas a
 las medidas de seguridad, la gestión policial
 estratégica y táctica, las acciones técnico—
 operacionales, de supervisión y de dirección
 superior policiales, la investigación criminal
 y la logística;
- Núcleo de orientación especializada destinado a la formación práctica de los/as estudiantes en relación a las labores propias del agrupamiento y especialidad seleccionados durante la última etapa de su formación inicial.

En el siguiente cuadro se muestra cómo queda constituida la trama curricular:

Núcleos de Formación	Asignaturas que lo integran	Carga horaria Total	Porcentaje por Núcleo
Núcleo legal–institucional	Derecho Penal I y II Derecho Procesal Penal y Contravencional Derecho Contravencional Derecho Administrativo Protocolo de Actuación Policial Régimen de Faltas y Procedimientos	448 horas cuatrimestrales	20%
Núcleo social-criminológico		240 horas cuatrimestrales	11%
Núcleo ético-profesional	Derecho Constitucional y Derechos Humanos I y II Teoría General y Filosofía del Derecho Técnicas de Comunicación Técnicas de Resolución de Conflictos Ética Profesional	336 horas cuatrimestrales	15%
Núcleo policial	Formación Física Tiro Práctica Profesional Informática Inglés Técnico Bioseguridad y Primeros Auxilios Tránsito Público, Educación Vial, Relevamiento Urbano y Comunicaciones Policiales	880 horas cuatrimestrales	40%
Núcleo de orientación especializada	 Tecnología Aplicada a la Gestión Policial Organización Administrativa Policial Mando y Conducción Policial Técnicas de Intervención, Procedimientos y Tácticas Policiales Criminalistica 	320 horas cuatrimestrales	14 %
Total de Horas	32 asignaturas	2224 horas	100%

RASGOS PROFESIONALES DE UN OFICIAL DE LA POLICÍA METROPOLITANA

La matriz curricular descripta se propone desarrollar los siguientes rasgos profesionales que caracterizan al perfil del Oficial de la Policía Metropolitana egresado del ISSP:

Relaciones interpersonales

Capacidad para comprender a otras personas, asociarse con ellas y respetar sus ideas, factor muy importante al momento de atender una denuncia o un requerimiento ciudadano. Aptitudes conciliatorias y sobre todo vocación de servicio.

Dinamismo e iniciativa

Conducta dinámica evidenciada por las expresiones de interés frente a una denuncia o aviso ciudadano. Un policía indiferente o desinteresado que no demuestra una atención personalizada, trae como consecuencia duda y desconfianza.

Integridad

Fortalecimiento de la autoestima basada en un sistema de virtudes, valores éticos y morales. El policía comunitario requiere tener una conducta honesta y ecuánime, evitando en todo momento que sus demostraciones, actitudes o comentarios puedan poner en duda su integridad profesional.

Cooperación

Acción conjunta dirigida hacia el logro de un objetivo de grupo, con la finalidad de obtener mayor eficacia en el trabajo policial. La cooperación entendida como la participación de la comunidad organizada, las autoridades locales, la policía y las fuerzas vivas del lugar donde se presta el servicio.



Sensibilidad social

Actitud frente a los grupos sociales, porque le otorga sentido a toda obra humana, la que fortalece a los pueblos y las instituciones, preparándolos para enfrentar grandes retos en conjunto.

Pero la capacitación de los/as oficiales de la Policía Metropolitana consiste en el entrenamiento, perfeccionamiento y actualización permanente a lo largo de toda la carrera profesional. Por lo tanto se orienta a la producción de capacidades y competencias específicas derivadas de las tareas básicas propias de los perfiles y especialidades policiales²².

Completando la formación humanista integral que el Instituto brinda a los funcionarios policiales, se organizan actividades extracurriculares que propician la capacitación en aspectos específicos y temáticos, sociales y culturales que permiten al oficial conocer y contextualizar el marco de actuación donde llevará a cabo su tarea. Estas actividades revisten vital importancia ya que por sus características aportan visiones diferentes a problemáticas conocidas, ampliando el campo de herramientas disponibles para permitir el abordaje de los conflictos con soluciones alternativas y diversas al uso de la fuerza.

Por lo expuesto, la Policía Metropolitana se encuentra enmarcada en un paradigma particular y específico de seguridad: la relación entre la ciudadanía y sus gobernantes, tal como es concebida en la Constitución de la ciudad, se vuelve el eje fundamental.

La Seguridad entendida, abordada y resuelta desde la integralidad

Contraponiéndose a los paradigmas tradicionales que entienden al orden social como concepción primordial y dominante, como punto de partida de la actuación policial, la formación profesional en seguridad que brinda el ISSP tiene como objetivo primordial y fundante comprender y considerar la seguridad ciudadana como un derecho humano. Este nuevo modelo implica necesariamente la adaptación integral de las políticas del Sistema de Seguridad Pública, permitiendo que la población se sitúe en un rol protagónico dentro de este esquema.

La policía debe garantizar el libre y pacífico ejercicio de los derechos y libertades de todas y cada

una de las personas. Su actuación ha de someterse siempre a la legalidad y al estricto control público.

Es necesario formar a los policías en una cultura de valores humanitarios y democráticos en la que prevalezcan las ideas de servicio público, respeto al ciudadano y conciencia de la importancia de su rol en la preservación de la seguridad de cada una de las personas y de la comunidad en general.

Es imprescindible que la formación y capacitación de la policía sea permanente, continua, actualizada, interdisciplinar, impartida por técnicos expertos en las distintas áreas. La carrera policial se convierte así en una carrera profesional equivalente en su nivel académico a una de nivel de Educación Superior.

La oferta académica del ISSP

Desde el año 2011, el ISSP amplió su oferta académica a toda la comunidad abriendo tres carreras terciarias: Tecnicatura Superior en Seguridad Pública, Tecnicatura Superior en Criminalística de Campo y Scopometría y Tecnicatura Superior en Seguridad Ambiental.

Dichas carreras fueron aprobadas por el Ministerio de Educación del GCBA, otorgando Títulos Oficiales a sus egresados. En los tres casos sus currículos están articulados con la formación inicial del Oficial, otorgándose homologaciones de asignaturas lo que reduce el tiempo de cursada de las Tecnicaturas Superiores.

Asimismo, y a través de varios convenios con Universidades Nacionales se instrumentó la articulación de los trayectos de formación descriptos en el párrafo anterior, con instancias de grado universitario posibilitando los estudios a través de diferentes Licenciaturas y Diplomaturas, tales como: la Licenciatura en Tecnología aplicada a la Seguridad con la UTN; la Licenciatura en Seguridad y Licenciatura en Criminalística con la Universidad de Morón y por Extensión Universitaria de la UAI se dictan la Diplomatura en Técnicas Modernas de Investigación Criminal y la Diplomatura en Investigación de Delitos Informáticos y Evidencia Digital.

Podemos afirmar que el elemento clave de la reforma de las instituciones de seguridad pública es, sin duda alguna, la profesionalización de los funcionarios policiales, y ello demanda planes de estudio adecuados desde el punto de vista académico, teórico y práctico, con una duración que permita al estudiante asimilar los conocimientos y desarrollar debidamente habilidades y destrezas para que, incorporando los valores de manera sustentable, al terminar la formación en sus aulas, los egresados se conviertan no solo en los policías preventivos que la sociedad demanda y necesita, sino también en verdaderos profesionales de la seguridad.

Tal como fuera concebido desde el programa de capacitación, la formación de los futuros oficiales de la Policía Metropolitana aborda el contenido legal y jurisprudencial, bajo el estricto respeto del ordenamiento jurídico vigente, enraizado en una concepción pluralista, democrática, republicana y de afianzamiento de los derechos humanos de la población.

Información Específica sobre la Formación en contenidos de Derechos Humanos integrados al Programa de Capacitación de Oficiales de Policía Metropolitana

Materias que Integran el Plan de Estudios:

En cada caso se detallará la carga horaria estimativa de clases para el abordaje temático en Derechos Humanos y el porcentaje de impacto formativo parcial.

Materia	Abordaje temático en Derecho Humanos	Carga horaria sobre el total materia
Derecho Constitucional y Derechos Humanos I	27 horas cátedras	56%
Derecho Constitucional y Derechos Humanos II	32 horas cátedras	50%
Policía Comunitaria I	8 horas cátedras	20%
Seguridad Pública I	24 horas cátedras	50%
Seguridad Pública II	9 horas cátedras	30%
Derecho Penal y Contravencional I	12 horas cátedras	25%
Derecho Penal y Contravencional II	16 horas cátedras	30%
Derecho Penal Contravencional y Penal Juvenil	22 horas cátedras	48 %
Ética Profesional	11 horas cátedras	35%
Tiro	20 horas cátedras	10 %

Actividades Extracurriculares (jornadas, talleres, video conferencias, etc.) que se planifican para complementar la formación y sensibilización en materia especifica de Derechos Humanos:

- Jornada de Capacitación de la Secretaría de Inclusión y Derechos Humanos, Organizadas por el Museo Parque de la Memoria, en las que se observan obras conmemorativas de las víctimas del Terrorismo de Estado de artistas internacionales. Carga horaria asignada: 6 horas cátedras.
- Jornadas organizadas por el Museo del "Holocausto: historia y Memoria", se trata de una actividad académica que integra charlas de Historia de la Shoá y Memoria; proyección de materiales fílmicos y testimonio de la sobreviviente Mónica Dawidowicz. Carga horaria asignada: 6 horas cátedras.
- Conferencia dada por el juez estadounidense Robert Kalish, especialista en violencia doméstica.
- Video conferencia sobre Género y Derechos Humanos Internacionales dictado por la especialista Dra. Christine Chinkin en el marco de la presentación de su libro "Violencia de género. Estrategias de litigio para la defensa de los derechos de las mujeres". Carga horaria asignada: 3 horas cátedras.
- Cursos y Talleres sobre el Sistema de Protección Integral de Derechos Humanos: Taller sobre Intervención con Niños, Niñas y Adolescentes; Taller sobre Convivencia en la Diversidad; Cursos sobre discriminación, estereotipos y prejuicios organizados y dictados por especialistas del Instituto Superior de la Carrera. Carga horaria asignada: 4 horas cátedras en cada caso.
- Participación de los Cadetes en el Foro Judicial Internacional "Nuevas propuestas para la prevención y sanción del delito del Genocidio" organizado por la UBA. Carga Horaria asignada: 10 horas reloj.

Comparativa de la carga total respecto de la formación específica en materia de Derechos Humanos y su impacto en la formación del Oficial

Impacto en la Formación: 14% de la carga horaria Total de la Formación del Oficial se destina a contenido específico en la materia.







En síntesis, este nuevo modelo de formación policial que decididamente se adopta, cristaliza los valores que sustenta y defiende el Instituto Superior de Seguridad Pública de la Ciudad de Buenos Aires y que se encuentran inscriptos y condensados en la sigla de su denominación:

I ntegridad S olidaridad S ervicio P rofesionalismo

Notas

- 1. Artículo 129 de la Constitución Nacional.
- 2. Ley 24.588, ley que garantiza los intereses del Estado Nacional en la Ciudad de Buenos Aires.
- 3. Ley 26.288, modificación a la ley 24.588, sobre competencias en materia de seguridad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- 4. Preámbulo de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- 5. Ley 2.894 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- 6. Artículos 34 y 35 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- 7. Artículo 10 de la Ley 2.894.
- 8. Artículo 6 de la Ley 2.894, Ley de Seguridad Pública.
- 9. Artículo 18 de la Ley 2.894, Ley de Seguridad Pública.
- 10. Artículo 20 de la Ley 2.894, Ley de Seguridad Pública.
- 11. Artículo 25 de la Ley 2.894, Ley de Seguridad Pública.
- 12. Artículo 26 de la Ley 2.894, Ley de Seguridad Pública.
- 13. Artículo 27 de la Ley 2.894, Ley de Seguridad Pública.
- 14. Artículo 47, inciso de la Ley 2.894, Ley de Seguridad Pública.
- 15. Artículo 56 de la Ley 2.894, Ley de Seguridad Pública.
- 16. Artículo 1 y 2 de la Ley 2.895, Ley del Instituto Superior de Seguridad Pública.
- 17. Artículo 3 de la Ley 2.895, Ley del Instituto Superior de Seguridad Pública.
- 18. Artículo 4 de la Ley 2.895, Ley del Instituto Superior de Seguridad Pública.
- 19. Artículo 8 de la Ley 2.895, Ley del Instituto Superior de Seguridad Pública.
- 20. Artículo 6 de la Ley 2.895, Ley del Instituto Superior de Seguridad Pública.
- 21. Artículo 10 de la Ley 2.895, Ley del Instituto Superior de Seguridad Pública.
- 22.Artículo 12 de la Ley 2.895, Ley del Instituto Superior de Seguridad Pública.



CONSTITUYENTE 1994: CLÁUSULA DE PROGRESO

UN PROYECTO NACIONAL PARA LOS ARGENTINOS DEL SIGLO XXI: DESARROLLO HUMANO Y PROGRESO ECONÓMICO CON Justicia social

Fragmentos del discurso del convencional constituyente Antonio Cafiero pronunciado el 10 de agosto de 1994 en el debate sobre la Cláusula del Progreso que evidencian riqueza conceptual en el análisis del pasado y en las propuestas a futuro:

ANTONIO CAFIERO

"Se ha incluido un proyecto que viene a actualizar para nuestro tiempo la llamada "cláusula para el progreso", que los constituyentes de 1853 incorporaron en el texto constitucional.

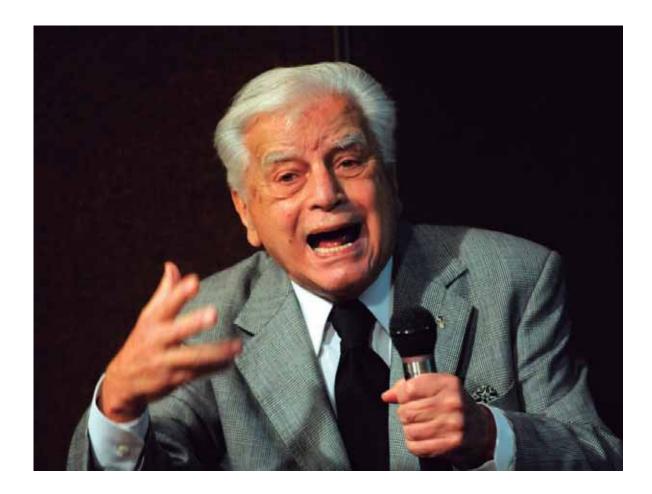
Tal cláusula fue un dato original para las constituciones de entonces. Y se debió al genio de Juan Bautista Alberdi, quien sostenía que las constituciones debían tener por objeto "propender a organizar y constituir los grandes medios prácticos para sacar a la América emancipada del estado oscuro y subalterno en que se encuentra".

Más aún: en el prólogo a la segunda edición de Las Bases aclara que "este libro hubo de tener el siguiente título: 'Medios de Libertad, de Orden y de Engrandecimiento para las Repúblicas Americanas de origen español'... No es que la América de hoy olvide la libertad y la independencia como los grandes fines de su Derecho constitucional, pero así como antes colocábamos la independencia, la libertad, el culto, hoy debemos poner la inmigración libre, la libertad

de comercio, los ferrocarriles, la industria sin trabas, no en lugar de aquellos grandes principios sino como medios esenciales para conseguir que dejen ellos de ser palabras y se vuelvan realidades".

Sin embargo no se le escapaba a Alberdi, no obstante el credo liberal que profesaba, que para alcanzar la prosperidad general y el adelanto de las provincias, se hacía necesario recurrir a "leyes protectoras y concesiones temporales de privilegios y recompensa de estímulo", como dice la última parte de su cláusula para el progreso. La misma fue virtualmente repetida en la reforma de 1949, si bien se sustituyó "privilegios" por "franquicias".

La orientación de la cláusula de 1853, sus referencias a la "construcción de ferrocarriles", "exploración de ríos interiores", "construcción de canales navegables", "inmigración", etc., indican claramente que tanto el poder como el progreso se basaba entonces en la tierra, como propiedad y dominio y también como espacio



a conquistar y poblar. En la posesión de ese espacio y en la extensión del mismo, en la prolongación de las fronteras, se hallaban los fundamentos de un Estado que además invocaba el valor supremo de la libertad.

No es necesario recapitular cómo el tiempo histórico –nacional y universal– fue transformando la primacía de aquellos principios fundacionales. Nos bastará situarnos en la época de la posguerra para advertir los cambios en los fundamentos del progreso y, por ende, en la estructura del poder.

Es ahora el vertiginoso crecimiento y difusión universal de la industria y el adelanto técnico que le es inherente, la fuente principal de uno y de otro y los que definen el perfil de una sociedad fundada en la idea de la protección y la certidumbre en lo económico y la institucionalización de redes de seguridad en lo social. A esa nueva sociedad quisieron interpretar los constituyentes de 1949.

Aquel poder fincado en la tierra y sostenido por el bien jerárquico de la libertad, se correspondió con el Estado de Derecho, llamado también Estado Constitucional, el que históricamente surgió de la lucha contra el Antiguo Régimen (basado en el "Estado Policía"), en el que el Príncipe era una instancia suprema, colocado por encima de los jueces y del ordenamiento jurídico.

Los nuevos poderes emergentes en las sociedades complejas, modernas, urbanas y democráticas, surgidas con la Segunda Revolución Industrial y aceleradas por las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial, aparejaron la creación de un Nuevo Estado. En el año 1941 el arzobispo inglés Temple acuñó una expresión que se iba a hacer famosa: le opuso al Estado de Guerra de los alemanes (Warfare State), el Estado de Bienestar de los ingleses (Welfare State). Terminada la guerra otro estadista inglés, el laborista Lord Beveridge, enunció su contenido: liberar a todos los hombres de sus necesidades básicas ("freedom from wants").



"Si no somos iguales en la satisfacción de nuestras necesidades básicas, no somos libres". Y para ello propuso un conjunto de leyes sociales e intervenciones estatales que iban "desde la cuna a la tumba", las que fueron adoptadas en la Gran Bretaña, extendidas luego en la mayoría de los países occidentales, consagradas en muchos de ellos a través de reformas constitucionales y que fueron perfilando la vigencia universal del Estado de Bienestar, el que no negó al Estado de Derecho, sino que lo superó, insertándolo en una función no meramente formal de gestión del bien común.

EL CONCEPTO DE PROGRESO

Como producto del irresistible dinamismo de la historia y tal vez de sus propias falencias, el Estado de Bienestar y el constitucionalismo social que le fue inherente han entrado en crisis.

La idea que en el automatismo de los mercados y en la reducción de las funciones del Estado radican las condiciones del progreso moderno puede, tal vez, haber influido a la Comisión Redactora para que en su despacho proponga el "progreso económico", sin ninguna otra calificación, como el principal "fin constitucional".

El convencional Jesús Rodríguez, con el talento que todos reconocemos, -siguiendo a ese gran economista argentino que es el Dr. Julio Olivera- señaló que el "progreso económico" es el aprovechamiento de todas las potencialidades de los recursos naturales, humanos, de capital y tecnológicos, pero que además incorpora (a diferencia del "crecimiento" o del "desarrollo") el concepto de equidad, de justicia y solidaridad.

Es que el concepto de "progreso" es propio del enciclopedismo del siglo XVIII y fue formulado por Condorcet en 1748 en su "Discurso sobre el progreso". Allí planteó las tesis axiales que iluminaron e informaron a todo el siglo siguiente (el XIX): es el supuesto de la civilización como sinónimo de progreso. Su tesis central es la refutación a Vico (y su idea de los "corsi e ricorsi"), ya que sostiene que la historia humana avanza

de manera análoga al crecimiento del hombre, siempre hacia adelante: nacimiento, infancia, juventud y madurez. No toca el tema de la muerte, que luego será el eje del pensamiento de Oswald Spengler en su tesis sobre la "la decadencia de occidente". Condorcet sostiene que la evolución humana es lineal, que no se repite y que de generación en generación, de manera inercial y espontánea, se produce el incremento de los conocimientos, no solo aquellos vinculados a las ciencias y a las artes, sino también el "conocimiento moral", al que llama "virtud". Esto es para Condorcet el progreso.

Pudo decirse entonces que cada siglo significaba un avance con relación al anterior, de manera automática. Esta visión ha empapado y teñido el uso de la palabra progreso, incluso hasta nuestros días. El "progreso" no incluye la voluntad humana y política de darle sentido y orientación al cambio y a la evolución de la historia. Repito: sería espontáneo, lineal, inercial, automático. Sin embargo, el siglo XX con su espectacular auge científico y difusión del conocimiento ha presenciado los retrocesos y los horrores del totalitarismo y de los fundamentalismos, de las guerras y los holocaustos. El "progreso", tal como lo entendiera Condorcet y los "progresistas" de su tiempo, no ha podido superar esta inmensa refutación histórica.

Trasladado al campo social y económico, el progreso, más que sugerir implícitamente los conceptos de equidad, justicia y solidaridad, queda anclado a la visión inercial y espontaneísta de su origen filosófico.

Si, como se propone en la nueva cláusula constitucional que estamos debatiendo, el progreso en general tiene como finalidad el desarrollo humano, entonces el "progreso económico" debe hacerse cargo de los desequilibrios que genera. En este "hacerse cargo" cobra plena significación la anexión explícita de la Justicia social como valor inescindible del progreso económico.

No quisiera proceder a un rastreo demasiado exhaustivo de los pensadores de la Justicia social. Pero no puedo dejar de recordar que Santo Tomás de Aquino enseña que la justicia ordena al hombre con sus semejantes, haciéndole dar lo que le pertenece. Ahora bien: se puede tomar al otro como particular—individuo o como parte de la comunidad. En el primer caso se habla de justicia particular (contrato). En el segundo, si se toma a la persona como miembro activo de la sociedad que aporta sus esfuerzos al bien común y que debe recibir de la sociedad lo que necesita para perfeccionarse como tal persona, hablamos de justicia general o social.

La Doctrina Social de la Iglesia, a partir de Pío XI (Encíclicas Divini Redemtoris y Quadragésimo Anno) emplea el término "Justicia social" como sinónimo de justicia general.

Esta Justicia social a diferencia de la justicia particular o conmutativa, no implica igualdad aritmética en la relación (por ejemplo: doy o hago esto a cambio de recibir algo equivalente), sino una igualdad geométrica o proporcional: la persona es considerada con relación a su posición relativa en la sociedad, en función no solo de lo que aritméticamente aporta, sino también de sus necesidades concretas, de sus potencialidades personales y de su ubicación familiar. Con su lenguaje común lo mismo decía Evita: "para mí la justicia está un poco más allá que la mitad del camino..."

Podríamos continuar las citas. Pero preferimos concluirlas con las del profesor Sánchez Agesta quien sostiene que el término "Justicia social" ha sido una de las expresiones que más fácil y rápidamente se ha afincado en el vocabulario popular y que no debemos ni podemos prescindir de este hecho al fijar su sentido. "El instinto ha sido aquí más luminoso que el saber conceptual, para comprender el alcance de una expresión inquietante e imprecisa. Aúnque ofrezca dudas al sociólogo o al filósofo, lo que no ha fallado es la intuición popular certera de que nos hallamos ante una sociedad que clama por la justicia. Este sentido popular intuitivo de la Justicia social es percibida, como todas las instituciones de la justicia, en su proyección negativa: denunciando una injusticia. La injusticia de que haya hombres que no viven como seres humanos, como criaturas de Dios. En este sentido, esta expresión da certeramente

La idea que en el automatismo de los mercados v en la reducción de las funciones del Estado radican las condiciones del progreso moderno puede, tal vez, haber influido a la Comisión Redactora para que en su despacho proponga el "progreso económico", sin ninguna otra calificación, como el principal "fin constitucional".

en el blanco mismo de la idea de justicia: hay hombres que no tienen lo que es suyo, lo que les corresponde como seres humanos, lo que está indisolublemente unido a su dignidad personal".

En términos constitucionales podríamos sostener entonces que la Justicia social es una concepción del derecho no estática, sino enteramente dinámica que, conforme con las mutaciones constantes de las condiciones económicas y sociales, busca la **realización efectiva del bien común.** Resulta en este sentido **más que un derecho: una doctrina jurídica** que corresponde a todos los demás derechos y que hace a la esencia de la dignidad de la criatura humana, individual y colectivamente considerada. Supera en sus efectos al derecho ordinario, cuya acepción conmutativa, legal y distributiva encuadra en un "sincretismo de virtudes", corrigiéndola en la práctica en cuanto sea necesario



y aspira, en suma, a realizar la armonía fecunda de todos los factores y grupos sociales, suprimiendo cualquier forma de la injusticia social.

(...)

PACTAR LA VIDA EN SOCIEDAD

Un neoliberal moderno, como John Rawls, sostiene que el valor supremo de una sociedad es la justicia, "que procura un grupo de personas libres y racionales, que pactan su vida en sociedad antes de saber el lugar y los intereses que cada uno de ellos va a tener en ella". A esta situación la denomina "velo de la ignorancia".

El pacto contendría dos principios: el de la libertad y el de la diferencia, a los que agrega el de la rectificación y del justo ahorro. La libertad ya no nace del derecho natural, sino del pacto entre los que contraen. Pactan las condiciones de la igualdad y la desigualdad entre ellos. Pactan como graduar esa mezcla de igualdad y desigualdad que es la justicia.

Esta suerte de pacto o contrato que Rawls retoma en la línea de Hobbes, Locke, Rousseau o Kant, contiene cuatro principios:

- 1.— La libertad, o sea, "**el derecho a igual li-bertad**". La misma no nace del derecho natural, sino de la idea de pacto.
- 2.— Las condiciones de igualdad y desigualdad entre ellos: ¿en qué condiciones los pactantes aceptarían las desigualdades económicas—sociales? La desigualdad es condición del progreso, siempre que el progreso personal mayor de algunos redunde específicamente en beneficio de los demás.
- 3.— El **principio de "rectificación**": las ventajas que tienen algunos en la carrera de la vida, si no se deben a mérito propio, deben ser específicamente orientadas a quienes están peor.
- 4.— El **principio del "justo ahorro":** el contrato o pacto se hace de tal manera que cada generación invierta lo suficiente para las que van a venir.

La idea de justicia, y más específicamente de justicia social, subyace en toda esta construcción intelectual. Los neoliberales de fin de siglo deberían extraer algunas enseñanzas y ponderar de otra manera el significado de la justicia social

en el pensamiento y en la praxis política de este tiempo.

Los justicialistas creemos que esta —que junto a la Soberanía Política y la Independencia Económica fue una de nuestras banderas fundantes y la que nos dio finalmente el nombre—, ya no nos pertenece con exclusividad, ni es patrimonio privativo de nuestro ideario, no podemos dejar de recordar que el primer peronismo fue el primer intento exitoso de articulación política, axiológica y jurídica del Estado de Bienestar en la Argentina.

Pero por las características especiales que asumió nos parece más propio denominarlo Estado de Justicia. Fue también una superación del Estado de Derecho. Siguiendo la inmortal frase de Hegel ("Nunca entendí lo que significa libertad, si libertad no significa poder"), el Estado de Justicia define un Estado que asegura no solo la libertad y el derecho en abstracto, sino el efectivo acceso a esos derechos por parte de todos y cada uno de los integrantes de la comunidad, en condiciones si bien no de una absoluta igualdad económica, sí de una igualdad jurídica y de una "equivalencia de condiciones" o igualdad de oportunidades que es generada por el mismo Estado. Este, en efecto, no solo ejerce su función tradicional de Poder de Policía (Estado de Derecho) o la de prestador de un servicio social público (Estado Benefactor), sino también la de tutela positiva, promoción y fomento de las personas, sectores o regiones rezagadas o desfavorecidas.

Desde 1945, entonces, la Justicia social no consistió solamente en una distribución más justa del ingreso a los trabajadores industriales, en otorgar la "ciudadanía social" tanto a estos como a los más postergados trabajadores rurales y en la creación de una vasta red de protección social. El rasgo más distintivo y definitorio del nuevo Estado de Justicia -cuya expresión simbólica máxima fue el discurso y el accionar de Evita- fue el de romper con la "diferencia", o sea, con los modos de acatamiento, subordinación e integración hacia los superiores -autoridades o patrones- propios de una sociedad estamental en que habían vivido sumidos los trabajadores, para dar paso a una sociedad sustancialmente más democrática, participativa e igualitaria. Y en los casos

El rasgo más distintivo y definitorio del nuevo Estado de Justicia -cuya expresión simbólica máxima fue el discurso y el accionar de Evita-fue el de romper con la "diferencia", o sea, con los modos de acatamiento, subordinación e integración hacia los superiores -autoridades o patrones- propios de una sociedad estamental en que habían vivido sumidos los trabajadores, para dar paso a una sociedad sustancialmente más democrática, participativa e igualitaria. Y en los casos de ancianos, niños, desvalidos y sumidos en el pauperismo transformar sus necesidades en derechos y hacerlos sujeto de un asistencialismo "reivindicativo", es decir, no fundado en la beneficencia sino en la justicia.

de ancianos, niños, desvalidos y sumidos en el pauperismo transformar sus necesidades en derechos y hacerlos sujeto de un asistencialismo "reivindicativo", es decir, no fundado en la beneficencia sino en la justicia. Tal fue en esencia, el mensaje de Evita. Aspectos, todos ellos, no implícitos al Estado de Bienestar socialdemócrata pero sí entroncados con las denuncias proféticas de la tradición bíblica judeocristiana.

Por ejemplo, cita textual: "Ahora les toca a los ricos. Lloren y laméntense por las desgracias que les vienen encima. Sus reservas se han podrido y sus vestidos están comidos por la polila... Unos trabajadores vinieron a cosechar sus campos y uds. no les pagaron, pero su jornal clama al cielo. Las quejas de los segadores han llegado a los oídos del Señor..." (Stgo.,5).

Evita es tributaria del mensaje profético antes que del discurso greco-romano sobre la justicia que se agota en una mera relación contractual del sesgo individualista.

Los profetas del Antiguo Testamento (entre ellos Isaías y sobre todo Amós, considerado el primer demagogo de la historia) no ahorraban expresiones para denunciar las injusticias de los ricos, la negligencia del gobernante hacia la suerte de los "marginados" es el colmo de la injusticia y anuncia la ruina de los opulentos. "Ay de los que acumulan una casa tras otra –y anexionan un campo tras otro, hasta no dejar más espacio y habitar solo en el medio del país" (Isaías 1, 5, 8) –Ay de los que cambian en ajenjo el juicio y tiran por la tierra la injusticia, detestan al testigo veraz en el tribunal y aborrecen al que habla con sinceridad. Pues bien ya que vosotros pisoteáis al débil y cobráis de el tributo de grano, casas de sillares habéis construido, pero no las habitaréis (Amós, 5, 7-11)".

Los profetas no solo apelaban a la "conversión interior" sino que también ilustraban el **conflicto de clases**: –"¿qué paz puede tener la hiena con el perro? ¿qué paz el rico con el indigente?" "Habla el rico y todos se callan, y exaltan su palabra hasta las nubes. Habla el pobre y dicen:



¿quién es este? y si se equivoca, se lo echa por tierra" (Eclesiastés, 13, 18–23).

Los profetas no eran "pensadores" abstractos, inocuos, restringidos al campo "religioso". Ciertamente el objeto de la prédica es el hombre en relación con Dios y el pecado como desviación de esa relación pero también el hombre en comunidad, enfrentado con el pecado "social": la injusticia.

LA Justicia social:

Nosotros vivimos esta gran transformación, que fue la obra más perdurable del primer gobierno justicialista. No estaba basada solamente en leyes -que pueden revocarse-, ni consistió únicamente en distribución de ingresos o en mejores condiciones de trabajo. Implicó transferencia de poder aún en la micro-esfera de la vida cotidiana y aseguró la vigencia de la dignidad aún para los más humildes. Tan significativa fue esta transformación que involucró no solo a los sectores sociales más pobres, sino que también se hizo cargo de diferencias étnicas y culturales y de un proceso masivo de migraciones internas resolviéndolas en forma inédita de integración. Esta transformación se estructuró en nuestro sistema de relaciones sociales, en la cultura de los sectores populares y se reprodujo generacionalmente.

El advenimiento del peronismo implicó por lo tanto, una redefinición del sistema de relaciones sociales: encarnó la Justicia social como valor central, partió de las experiencias históricas y luchas anteriores de los trabajadores, tuvo en cuenta los grandes cambios producto de las crisis del capitalismo a escala mundial de los años '30 y las respuestas sociales y políticas que se dieron en el continente europeo y americano, especialmente el *New Deal* del Presidente Roosevelt y el constitucionalismo social de post guerra. Todo lo cual se expresó en la Reforma Constitucional de 1949.

Estas transformaciones y transferencias de poder afectaron intereses y concepciones dominantes y muchas veces los defensores del *statu quo* usaron hasta el último recurso material en defensa de sus privilegios o de su concepción del orden social. Sabemos también que una mala

comprensión sobre la naturaleza de ese enfrentamiento separó a muchos argentinos idealistas, desgarró ambientes y familias y finalmente nos llevó en conjunto a muchas frustraciones.

Hoy (1994) estamos en condiciones de apreciar ese pasado con mucha más objetividad, junto con los que fueron nuestros encarnizados adversarios. Pero de esa historia queremos siempre rescatar lo que le dio sentido: los esfuerzos y los logros para la implantación de la Justicia social. Los medios entonces aplicados fueron respuestas que se pensaron adecuadas a situaciones históricas concretas. Pero más allá de políticas específicas que deben ser juzgadas por su oportunidad y los criterios propios de la racionalidad (eficacia y eficiencia) el criterio clave de equidad, y su consecuencia la solidaridad, que entonces primó con un énfasis que impregnó un período histórico y caracterizó nuestra identidad política, son los que deben seguir siendo asumidos por la sociedad en su conjunto. Aún en un mundo y en un país, como el nuestro, que viene experimentando profundas transformaciones y en el que ha variado substancialmente la situación y el rol de los trabajadores.

En "La Comunidad Organizada" Perón define a la Justicia social como "una persuasión general; existe entonces un régimen de alegría, porque donde lo democrático puede robustecerse en la comprensión universal de la libertad y el bien general, es donde, con precisión puede el individuo realizarse a sí mismo, hallar de un modo pleno su euforia espiritual y la justificación de su existencia"

En respuesta a quienes insisten con el argumento falaz acerca de que el peronismo edificó su legitimidad de origen popular, su formidable capacidad de resistencia y su vitalidad creativa a lo largo de cincuenta años de historia, en base al reparto "de sidra, pan dulce y máquinas de coser", me quedo con una frase del General De Gaulle a su ministro de Cultura e Informaciones, el intelectual André Malraux: "La justicia social es el problema de la dignidad de un pueblo, no solo de zapatillas".

Esta norma que hoy sancionamos no se trata de una cláusula voluntarista, ni meramente enunciativa. Ella es portadora de ideas, creencias y valores que nutren el modelo de país a construir en el próximo milenio.

La cláusula bajo consideración los enumera correctamente: el progreso económico con justicia social, ya que si bien es cierto que el crecimiento no es el objetivo del desarrollo humano, la ausencia de crecimiento puede significar su fin. Pero el crecimiento no debe ser un simple número agregado, también es importante su calidad, a la que genéricamente alude el término justicia social.

EL DESARROLLO HUMANO

Volviendo específicamente al concepto general de la nueva cláusula, advertimos con satisfacción que se incorpora como componente fundamental del progreso al "desarrollo humano". Han cambiado los tiempos en que la idea de progreso era asociada exclusivamente a la existencia de un marco de libertades propicias al crecimiento económico.

Ahora, conforme a criterios modernos de las Naciones Unidas, en los que son perceptibles conceptos arraigados desde antiguo en varias de las fuerzas políticas, "al desarrollo humano le interesa tanto la generación de crecimiento económico, como su distribución, tanto las necesidades básicas como el espectro total de las aspiraciones humanas, tanto las aflicciones humanas del Norte como las privaciones humanas del Sur. El concepto de desarrollo humano no comienza a partir de un modelo predeterminado. Se inspira en las metas a largo plazo de una sociedad. Teje el desarrollo en torno a las personas, y no las personas en torno al desarrollo".

"El objetivo básico del desarrollo humano es ampliar las oportunidades de los individuos para hacer que el desarrollo sea más democrático y participativo. Una de ellas es el acceso al ingreso y al empleo, a la educación y a la salud, y a un entorno físico limpio y seguro. A cada individuo debe dársele también la oportunidad de participar a fondo en las decisiones comunitarias y de disfrutar de la libertad humana, económica y política".

He aquí un programa, un proyecto nacional para los argentinos del siglo XXI.

Ahora bien, como diría Alberdi, ¿cuáles son los "medios prácticos" para alcanzar el "fin constitucional" del desarrollo humano? La cláusula bajo consideración los enumera correctamente: el progreso económico con Justicia social, ya que si bien es cierto que el crecimiento no es el objetivo del desarrollo humano, la ausencia de crecimiento puede significar su fin. Pero el crecimiento no debe ser un simple número agregado, también es importante su calidad, a la que genéricamente alude el término Justicia social.

La productividad de la economía nacional, entendida como el uso eficiente de todos los recursos naturales, humanos, de capital y tecnológicos disponibles. La defensa del valor de la moneda como garantía de la estabilidad económica sin la cual se hace no solo difícil el progreso económico, sino también la Justicia social y el propio desarrollo humano.

Permítaseme recordar que una cláusula similar fue incorporada en mi propuesta de reforma constitucional elevada al Bloque de Senadores Justicialistas en abril de 1993, a la que agregaba las funciones del Estado de "promover el desarrollo armónico de la economía nacional, con sustentabilidad ambiental y equidad social. El



me considero uno de sus forjadores- deberá constituir el Proyecto Nacional para los argentinos del siglo XXI.

fomento del crecimiento competitivo de la economía nacional promoviendo las innovaciones tecnológicas, el desarrollo del conocimiento, la creatividad y la excelencia. Y de asegurar la igualdad de oportunidades para que todos los habitantes tengan acceso a los recursos necesarios para una vida digna y plena".

La generación de empleo está indisolublemente ligada a las posibilidades del desarrollo humano. El drama moderno del crecimiento "sin corazón", como ha dicho el presidente de los Estados Unidos, el fantasma del desempleo masivo que recorre el mundo y llega crecientemente a nosotros, es el mayor desafío a superar en el camino al desarrollo humano.

La nueva cláusula instala el principio vertebral del progreso en nuestro tiempo: la educación y el conocimiento. Ya no es la propiedad y explotación de los recursos naturales, o el efecto multiplicador de la actividad industrial, lo que genera, en última instancia, la "riqueza de las naciones".

Hemos dado en reparar -y así lo testifican no solo los principales intelectuales contemporáneos, sino también la experiencia universal- que sin la valoración de los recursos humanos, esto es de la gente o del "pueblo" ("Lo mejor que tenemos", solíamos decir) a través de la educación y del acceso al conocimiento, no hay progreso sustentable.

La formación profesional de los trabajadores de todo rango y la inversión y desarrollo científico tecnológico, su difusión y aprovechamiento, son los "medios prácticos" para alcanzar ese objetivo.

El acceso a la educación —que ya formara parte de las preocupaciones de los constituyentes del '53— completa este aspecto de la cláusula.

Y, para redondear, digamos algo sobre el formidable impacto que significa la explosión del conocimiento para el avance de nuestra civilización: en 1750 se duplicaron por primera vez los conocimientos de la humanidad, desde los tiempos de Cristo. Recién en 1900 se repitió el fenómeno. La siguiente duplicación se verificó en 1950. Actualmente se duplica cada cinco años. Se calcula que hacia el año 2020 la duplicación del conocimiento ocurrirá cada 73 días. A principios de siglo se duplicaban alrededor de 10.000 libros por año. Hoy se superan los 10 millones de documentos científicos y técnicos.

LA CLÁUSULA DEL PROGRESO

Finalmente, la nueva cláusula del progreso concluye en una recomendación que no figuró en las preocupaciones de los constituyentes de 1853: el crecimiento armónico de la Nación y el poblamiento equilibrado de su territorio, a cuyo fin dispone promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones.

Concluyo con dos recomendaciones. Una de orden formal: no nos parece útil que el texto constitucional conserve algunas de las prescripciones originales del inciso 16 del artículo 67. Vincular el progreso a la "construcción de ferrocarriles", a la "exploración de los ríos interiores" o a la "inmigración" resulta tan anacrónico como las prescripciones que facultan otorgar "patentes de corso" o "conservar el trato pacífico con los indios" Pensamos que deberían suprimirse.

De la misma manera que la cláusula original inspiró el proyecto de la llamada

Finalmente, la nueva cláusula del progreso concluye en una recomendación que no figuró en las preocupaciones de los constituyentes de 1853: el crecimiento armónico de la Nación y el poblamiento equilibrado de su territorio, a cuyo fin dispone promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones.

"Generación del Ochenta" y frecuentes fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, esta nueva prescripción constitucional que estamos introduciendo – de la que, humildemente, me considero uno de sus forjadores— deberá constituir el Proyecto Nacional para los argentinos del siglo XXI.

Por último, la nueva cláusula del progreso fija como criterio interpretativo esencial, que le corresponde al Estado y a la sociedad –y no al mercado– asumir la responsabilidad de proveer el marco general de los fines que integran el desarrollo humano.

Desde ahora en más, el progreso económico ha de interpretarse como inescindible del progreso de las personas. Alumbramos el tiempo del "universalismo de las reivindicaciones vitales". No hablamos de abstracciones ni de proclamas voluntaristas.

Esta cláusula deberá entenderse de manera unívoca como pronunciándose taxativamente a favor de un crecimiento de la economía asociado a los salarios dignos, al empleo pleno y a condiciones equitativas de trabajo; a asignaciones presupuestarias que permitan un gasto social suficiente, eficaz y equitativo en materia de educación, salud, vivienda, y servicios sanitarios; a la participación de la comunidad en la propiedad y la administración de la infraestructura social básica; a la eliminación de toda forma de exclusión y

marginalidad social mediante el estímulo de fórmulas autogestionarias que contemplen el potencial productivo de las
poblaciones pobres; al desarrollo de programas de asistencia específica para la
niñez, las mujeres embarazadas, los ancianos y cualquier grupo social desfavorecido; al disfrute de un medio ambiente
sano y seguro. En suma: a un desarrollo
económico que sirva para ampliar las opciones de las personas en el acceso a la
plenitud de su condición humana.

No dudo que estamos en presencia del mejor legado constitucional para las generaciones futuras: el desarrollo humano, paradigma por excelencia de los tiempos por venir.

Fuente documental: sesión constituyente del 10 de agosto de 1994, sobre despachos de las Comisiones de Redacción, de Competencia Federal y del Régimen Federal, para modificar art 6°, y el inciso 16 bis del artículo 67 de la Constitución Nacional vigente, corresponde al Orden en del Día N°8.

Nota 1: En texto constitucional reformado la "cláusula del progreso" quedó en el art. 75 inc.18 y 19. Nota 2: algunos párrafos del discurso de Antonio Cafiero se han omitido por ser meramente circunstanciales.

Investigación y transcripción: Dra. Alicia Pierini.



NACIONES UNIDAS 1975

PROGRESO CIENTÍFICO EN BENEFICIO DE LA HUMANIDAD

La ONU proclamó los derechos sobre la utilización del progreso científico y tecnológico a favor de la humanidad

Declaración sobre la utilización del progreso científico y tecnológico en interés de la paz y en beneficio de la humanidad

Fue proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución del 10 de noviembre de 1975, y dice así:

La Asamblea General,

Tomando nota de que el progreso científico y tecnológico se ha convertido en uno de los factores más importantes del desarrollo de la sociedad humana.

Tomando en consideración que el progreso científico y tecnológico, al tiempo que crea posibilidades cada vez mayores de mejorar las condiciones de vida de los pueblos y las naciones, puede en ciertos casos dar lugar a problemas sociales, así como amenazar los derechos humanos y las libertades fundamentales del individuo.

Tomando nota con inquietud de que los logros científicos y tecnológicos pueden ser utilizados para intensificar la carrera de armamentos, sofocar los movimientos de liberación nacional y privar a personas y pueblos de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

Tomando nota también con inquietud de que los logros científicos y tecnológicos pueden entrañar peligro para los derechos civiles y políticos de la persona o del grupo y para la dignidad humana.

Tomando nota de la urgente necesidad de utilizar al máximo el progreso científico y tecnológico en beneficio del hombre y de neutralizar las actuales consecuencias negativas de algunos logros científicos y tecnológicos, así como las que puedan tener en el futuro.

Reconociendo que el progreso científico y tecnológico reviste gran importancia para acelerar el desarrollo social y económico de los países en desarrollo.

Consciente de que la transferencia de la ciencia y la tecnología es uno de los medios principales de acelerar el desarrollo económico de los países en desarrollo.

Reafirmando el derecho de los pueblos a la libre determinación y la necesidad de respetar los derechos y las libertades humanos y la dignidad de la persona humana en condiciones de progreso científico y tecnológico.

Deseando promover la aplicación de los principios que constituyen la base de la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos, los Pactos Internacionales de Derechos Humanos, la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, la

Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social y la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados,

Proclama solemnemente que:

- 1. Todos los Estados promoverán la cooperación internacional con objeto de garantizar que los resultados del progreso científico y tecnológico se usen en pro del fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales, la libertad y la independencia, así como para lograr el desarrollo económico y social de los pueblos y hacer efectivos los derechos y libertades humanos de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.
- 2. Todos los Estados tomarán medidas apropiadas a fin de impedir que los progresos científicos y tecnológicos sean utilizados, particularmente por órganos estatales, para limitar o dificultar el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales de la persona consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en los Pactos Internacionales de derechos humanos y en otros instrumentos internacionales pertinentes.
- 3. Todos los Estados adoptarán medidas con objeto de garantizar que los logros de la ciencia y la tecnología sirvan para satisfacer las necesidades materiales y espirituales de todos los sectores de la población.
- 4. Todos los Estados deben abstenerse de todo acto que entrañe la utilización de los logros científicos y tecnológicos para violar la soberanía y la integridad territorial de otros Estados, intervenir en sus asuntos internos, hacer guerras de agresión, sofocar movimientos de liberación nacional o seguir políticas de discriminación racial. Estos actos no solo constituyen una patente violación de la

- Carta de las Naciones Unidas y de los principios del derecho internacional, sino que además representan una aberración inadmisible de los propósitos que deben orientar al progreso científico y tecnológico en beneficio de la humanidad.
- 5. Todos los Estados cooperarán en el establecimiento, el fortalecimiento y el desarrollo de la capacidad científica y tecnológica de los países en desarrollo, con miras a acelerar la realización de los derechos sociales y económicos de los pueblos de esos países.
- **6.** Todos los Estados adoptarán medidas tendientes a extender a todos los estratos de la población los beneficios de la ciencia y la tecnología y a protegerlos, tanto en lo social como en lo material, de las posibles consecuencias negativas del uso indebido del progreso científico y tecnológico, incluso su utilización indebida para infringir los derechos del individuo o del grupo, en particular en relación con el respeto de la vida privada y la protección de la persona humana y su integridad física e intelectual.
- 7. Todos los Estados adoptarán las medidas necesarias, incluso de orden legislativo a fin de asegurarse de que la utilización de los logros de la ciencia y la tecnología contribuya a la realización más plena posible de los derechos humanos y las libertades fundamentales sin discriminación alguna por motivos de raza, sexo, idioma o creencias religiosas.
- 8. Todos los Estados adoptarán medidas eficaces, incluso de orden legislativo, para impedir y evitar que los logros científicos se utilicen en detrimento de los derechos humanos y las libertades fundamentales y la dignidad de la persona humana.
- 9. Todos los Estados adoptarán medidas, en caso necesario, a fin de asegurar el cumplimiento de las leyes que garantizan los derechos y las libertades humanos en condiciones del progreso científico y tecnológico.



DECLARACIÓN UNIVERSAL: UNESCO 2005

BIOÉTICA Y DERECHOS HUMANOS

Ante los problemas éticos que plantea el adelanto científico la UNESCO adoptó una Declaración sobre Bioética y los Derechos Humanos.

DECLARACION UNIVERSAL SOBRE BIOÉTICA Y DERECHOS HUMANOS

Adoptada por aclamación en la 33º sesión de la Conferencia General de la **UNESCO**, el 19 de octubre de 2005, la declaración establece que:

La Conferencia General, conciente de la excepcional capacidad que posee el ser humano para reflexionar sobre su propia existencia y su entorno, así como para percibir la injusticia, evitar el peligro, asumir responsabilidades, buscar la cooperación y dar muestras de un sentido moral que dé expresión a principios éticos.

Teniendo en cuenta los rápidos adelantos de la ciencia y la tecnología, que afectan cada vez más a la concepción de la vida y a la vida propiamente dicha, y que han traído consigo una fuerte demanda para que se dé una respuesta universal a los problemas éticos que plantean esos adelantos.

Reconociendo que los problemas éticos suscitados por los rápidos adelantos de la ciencia y de sus aplicaciones tecnológicas deben examinarse teniendo en cuenta no solo el respeto debido a la dignidad de la persona humana, sino también el respeto universal y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Resolviendo que es necesario y conveniente que la comunidad internacional establezca principios universales que sirvan de fundamento para una respuesta de la humanidad a los dilemas y controversias cada vez más numerosos que la ciencia y la tecnología plantean a la especie humana y al medio ambiente.

Reconociendo que esta Declaración se habrá de entender de modo compatible con el derecho internacional y las legislaciones nacionales de conformidad con el derecho relativo a los derechos humanos.

Consciente de que los seres humanos forman parte integrante de la biosfera y de que desempeñan un importante papel en la protección del prójimo y de otras formas de vida, en particular los animales.

Reconociendo que la salud no depende únicamente de los progresos de la investigación científica y tecnológica sino también de factores psicosociales y culturales.

Teniendo presente que la diversidad cultural, fuente de intercambios, innovación y creatividad, es necesaria para la especie humana y, en este sentido, constituye un patrimonio común de la humanidad, pero destacando a la vez que no se debe invocar a expensas de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Teniendo presente también que la identidad de una persona comprende dimensiones biológicas, psicológicas, sociales, culturales y espirituales.

Destacando la necesidad de reforzar la cooperación internacional en el ámbito de la bioética, teniendo en cuenta en particular las necesidades específicas de los países en desarrollo, las comunidades indígenas y las poblaciones vulnerables.

Considerando que todos los seres humanos, sin distinción alguna, deberían disfrutar de las mismas normas éticas elevadas en la investigación relativa a la medicina y las ciencias de la vida.

Proclama los siguientes principios y aprueba la presente Declaración

Disposiciones Generales

Artículo 10: Alcance

- La Declaración trata de las cuestiones éticas relacionadas con la medicina, las ciencias de la vida y las tecnologías conexas aplicadas a los seres humanos, teniendo en cuenta sus dimensiones sociales, jurídicas y ambientales.
- La Declaración va dirigida a los Estados. Imparte también orientación, cuando procede, para las decisiones o prácticas de

individuos, grupos, comunidades, instituciones y empresas, públicas y privadas.

Artículo 2º: Objetivos

Los objetivos de la presente Declaración son:

- Proporcionar un marco universal de principios y procedimientos que sirvan de guía a los Estados en la formulación de legislaciones, políticas u otros instrumentos en el ámbito de la bioética.
- Orientar la acción de individuos, grupos, comunidades, instituciones y empresas, públicas y privadas.
- Promover el respeto de la dignidad humana y proteger los derechos humanos, velando por el respeto de la vida de los seres humanos y las libertades fundamentales, de conformidad con el derecho internacional relativo a los derechos humanos.
- Reconocer la importancia de la libertad de investigación científica y las repercusiones beneficiosas del desarrollo científico y tecnológico, destacando al mismo tiempo la necesidad de que esa investigación y los





Artículo 8º: Respeto de la vulnerabilidad humana y la integridad personal.

Al aplicar y fomentar el conocimiento científico, la práctica médica y las tecnologías conexas, se debería tener en cuenta la vulnerabilidad humana. Los individuos y grupos especialmente vulnerables deberían ser protegidos y se debería respetar la integridad personal de dichos individuos.

consiguientes adelantos se realicen en el marco de los principios éticos enunciados en esta Declaración y respeten la dignidad humana, los derechos humanos y las libertades fundamentales.

- Fomentar un diálogo multidisciplinario y pluralista sobre las cuestiones de bioética entre todas las partes interesadas y dentro de la sociedad en su conjunto.
- Promover un acceso equitativo a los adelantos de la medicina, la ciencia y la tecnología, así como la más amplia circulación posible y un rápido aprovechamiento compartido de los conocimientos relativos a esos adelantos y de sus correspondientes beneficios, prestando una especial atención a las necesidades de los países en desarrollo.

- Salvaguardar y promover los intereses de las generaciones presentes y venideras.
- Destacar la importancia de la biodiversidad y su conservación como preocupación común de la especie humana.

Principios

En el ámbito de la presente Declaración, tratándose de decisiones adoptadas o de prácticas ejecutadas por aquellos a quienes va dirigida, se habrán de respetar los principios siguientes:

Artículo 3º: Dignidad humana y derechos humanos

- Se habrán de respetar plenamente la dignidad humana, los derechos humanos y las libertades fundamentales.
- Los intereses y el bienestar de la persona deberían tener prioridad con respecto al interés exclusivo de la ciencia o la sociedad.

Artículo 4º: Beneficios y efectos nocivos

Al aplicar y fomentar el conocimiento científico, la práctica médica y las tecnologías conexas, se deberían potenciar al máximo los beneficios directos e indirectos para los pacientes, los participantes en las actividades de investigación y otras personas concernidas, y se deberían reducir al máximo los posibles efectos nocivos para dichas personas.

Artículo 5º: Autonomía y responsabilidad individual

Se habrá de respetar la autonomía de la persona en lo que se refiere a la facultad de adoptar decisiones, asumiendo la responsabilidad de estas y respetando la autonomía de los demás. Para las personas que carecen de la capacidad de ejercer su autonomía, se habrán de tomar medidas especiales para proteger sus derechos e intereses.

Artículo 6º: Consentimiento

 Toda intervención médica preventiva, diagnóstica y terapéutica solo habrá de llevarse a cabo previo consentimiento libre e informado de la persona interesada, basado en la información adecuada. Cuando proceda, el consentimiento debería ser expreso y la persona interesada podrá revocarlo en todo momento y por cualquier motivo, sin que esto entrañe para ella desventaja o perjuicio alguno.

- 2. La investigación científica solo se debería llevar a cabo previo consentimiento libre, expreso e informado de la persona interesada. La información debería ser adecuada, facilitarse de forma comprensible e incluir las modalidades para la revocación del consentimiento. La persona interesada podrá revocar su consentimiento en todo momento y por cualquier motivo, sin que esto entrañe para ella desventaja o perjuicio alguno. Las excepciones a este principio deberían hacerse únicamente de conformidad con las normas éticas y jurídicas aprobadas por los Estados, de forma compatible con los principios y disposiciones enunciados en la presente Declaración, en particular en el Artículo 27. y con el derecho internacional relativo a los derechos humanos.
- 3. En los casos correspondientes a investigaciones llevadas a cabo en un grupo de personas o una comunidad, se podrá pedir además el acuerdo de los representantes legales del grupo o la comunidad en cuestión. El acuerdo colectivo de una comunidad o el consentimiento de un dirigente comunitario u otra autoridad no deberían sustituir en caso alguno el consentimiento informado de una persona.

Artículo 7º: Personas carentes de la capacidad de dar su consentimiento

De conformidad con la legislación nacional, se habrá de conceder protección especial a las personas que carecen de la capacidad de dar su consentimiento:

- La autorización para proceder a investigaciones y prácticas médicas debería obtenerse conforme a los intereses de la persona interesada y de conformidad con la legislación nacional. Sin embargo, la persona interesada debería estar asociada en la mayor medida posible al proceso de adopción de la decisión de consentimiento, así como al de su revocación.
- Se deberían llevar a cabo únicamente actividades de investigación que redunden directamente en provecho de la salud de la persona interesada, una vez obtenida la autorización y

Artículo 10: Igualdad, justicia y equidad. Se habrá de respetar la igualdad fundamental de todos los seres humanos en dignidad y derechos, de tal modo que sean tratados con justicia y equidad.

reunidas las condiciones de protección prescritas por la Ley, y si no existe una alternativa de investigación de eficacia comparable con participantes en la investigación capaces de dar su consentimiento. Las actividades de investigación que no entrañen un posible beneficio directo para la salud se deberían llevar a cabo únicamente de modo excepcional, con las mayores restricciones, exponiendo a la persona únicamente a un riesgo y una coerción mínimos v, si se espera que la investigación redunde en provecho de la salud de otras personas de la misma categoría, a reserva de las condiciones prescritas por la Lev y de forma compatible con la protección de los derechos humanos de la persona. Se debería respetar la negativa de esas personas a tomar parte en actividades de investigación.

Artículo 8º: Respeto de la vulnerabilidad humana y la integridad personal

Al aplicar y fomentar el conocimiento científico, la práctica médica y las tecnologías conexas, se debería tener en cuenta la vulnerabilidad humana.

Los individuos y grupos especialmente vulnerables deberían ser protegidos y se debería respetar la integridad personal de dichos individuos.

Artículo 9º: Privacidad y confidencialidad

La privacidad de las personas interesadas y la confidencialidad de la información que les atañe



Artículo 11: No discriminación y no estigmatización. Ningún individuo o grupo debería ser sometido por ningún motivo, en violación de la dignidad humana, los derechos humanos y las libertades fundamentales, a discriminación o estigmatización alguna.

deberían respetarse. En la mayor medida posible, esa información no debería utilizarse o revelarse para fines distintos de los que determinaron su acopio o para los que se obtuvo el consentimiento, de conformidad con el derecho internacional, en particular el relativo a los derechos humanos.

Artículo 10: Igualdad, justicia y equidad

Se habrá de respetar la igualdad fundamental de todos los seres humanos en dignidad y derechos, de tal modo que sean tratados con justicia y equidad.

Artículo 11: No discriminación y no estigmatización

Ningún individuo o grupo debería ser sometido por ningún motivo, en violación de la dignidad humana, los derechos humanos y las libertades fundamentales, a discriminación o estigmatización alguna.

Artículo 12: Respeto de la diversidad cultural y del pluralismo

Se debería tener debidamente en cuenta la importancia de la diversidad cultural y del pluralismo. No obstante, estas consideraciones no habrán de invocarse para atentar contra la dignidad humana, los derechos humanos y las libertades fundamentales o los principios enunciados en la presente Declaración, ni tampoco para limitar su alcance.

Artículo 13: Solidaridad y cooperación

Se habrá de fomentar la solidaridad entre los seres humanos y la cooperación internacional a este efecto.

Artículo 14: Responsabilidad social y salud

- La promoción de la salud y el desarrollo social para sus pueblos es un cometido esencial de los Gobiernos, que comparten todos los sectores de la sociedad.
- 2. Teniendo en cuenta que el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social, los progresos de la ciencia y la tecnología deberían fomentar:
- El acceso a una atención médica de calidad y a los medicamentos esenciales, especialmente para la salud de las mujeres y los niños, ya que la salud es esencial para la vida misma y debe considerarse un bien social y humano:
- El acceso a una alimentación y un agua adecuadas.
- La mejora de las condiciones de vida y del medio ambiente.
- La supresión de la marginación y exclusión de personas por cualquier motivo.
- La reducción de la pobreza y el analfabetismo.

Artículo 15: Aprovechamiento compartido de los beneficios

 Los beneficios resultantes de toda investigación científica y sus aplicaciones deberían compartirse con la sociedad en su conjunto y en el seno de la comunidad internacional, en particular con los países en desarrollo. Los beneficios que se deriven de la aplicación de este principio podrán revestir las siguientes formas:

- Asistencia especial y duradera a las personas y los grupos que hayan tomado parte en la actividad de investigación y reconocimiento de los mismos.
- · Acceso a una atención médica de calidad.
- Suministro de nuevas modalidades o productos de diagnóstico y terapia obtenidos gracias a la investigación.
- · Apoyo a los servicios de salud.
- Acceso a los conocimientos científicos y tecnológicos.
- Instalaciones y servicios destinados a crear capacidades en materia de investigación.
- Otras formas de beneficio compatibles con los principios enunciados en la presente Declaración.
- Los beneficios no deberían constituir incentivos indebidos para participar en actividades de investigación.

Artículo 16: Protección de las generaciones futuras

Se deberían tener debidamente en cuenta las repercusiones de las ciencias de la vida en las generaciones futuras, en particular en su constitución genética.

Artículo 17: Protección del medio ambiente, la biósfera y la biodiversidad

Se habrán de tener debidamente en cuenta la interconexión entre los seres humanos y las demás formas de vida, la importancia de un acceso apropiado a los recursos biológicos y genéticos y su utilización, el respeto del saber tradicional y el papel de los seres humanos en la protección del medio ambiente, la biosfera y la biodiversidad.

Aplicación de los principios

Artículo 18: Adopción de decisiones y tratamiento de las cuestiones bioéticas

1. Se debería promover el profesionalismo, la honestidad, la integridad y la transparencia en la adopción de decisiones, en particular Artículo 12: Respeto de la diversidad cultural y del pluralismo. Se debería tener debidamente en cuenta la importancia de la diversidad cultural y del pluralismo. No obstante, estas consideraciones no habrán de invocarse para atentar contra la dignidad humana, los derechos humanos v las libertades fundamentales o los principios enunciados en la presente Declaración, ni tampoco para limitar su alcance.

las declaraciones de todos los conflictos de interés y el aprovechamiento compartido de conocimientos.

Se debería procurar utilizar los mejores conocimientos y métodos científicos disponibles para tratar y examinar periódicamente las cuestiones de bioética.

2. Se debería entablar un diálogo permanente entre las personas y los profesionales interesados y la sociedad en su conjunto.



3. Se deberían promover las posibilidades de un debate público pluralista e informado, en el que se expresen todas las opiniones pertinentes.

Artículo 19: Comités de Ética

- Se deberían crear, promover y apoyar, al nivel que corresponda, comités de ética independientes, pluridisciplinarios y pluralistas con miras a:
- Evaluar los problemas éticos, jurídicos, científicos y sociales pertinentes suscitados por los proyectos de investigación relativos a los seres humanos.
- Prestar asesoramiento sobre problemas éticos en contextos clínicos.
- Evaluar los adelantos de la ciencia y la tecnología, formular recomendaciones y contribuir a la preparación de orientaciones sobre las cuestiones que entren en el ámbito de la presente Declaración.
- Fomentar el debate, la educación y la sensibilización del público sobre la bioética, así como su participación al respecto.

Artículo 20: Evaluación y gestión de riesgos

Se deberían promover una evaluación y una gestión apropiadas de los riesgos relacionados con la medicina, las ciencias de la vida y las tecnologías conexas.

Artículo 21: Prácticas transnacionales

- Los Estados, las instituciones públicas y privadas y los profesionales asociados a actividades transnacionales deberían procurar velar por que sea conforme a los principios enunciados en la presente Declaración toda actividad que entre en el ámbito de esta y haya sido realizada, financiada o llevada a cabo de cualquier otra manera, en su totalidad o en parte, en distintos Estados.
- 2. Cuando una actividad de investigación se realice o se lleve a cabo de cualquier otra manera en un Estado o en varios (el Estado anfitrión o los Estados anfitriones) y sea financiada por una fuente ubicada en otro Estado, esa actividad debería someterse a un nivel apropiado de examen ético en el Estado anfitrión o los Estados anfitriones, así como

- en el Estado donde esté ubicada la fuente de financiación. Ese examen debería basarse en normas éticas y jurídicas que sean compatibles con los principios enunciados en la presente Declaración.
- 3. Las actividades de investigación transnacionales en materia de salud deberían responder a las necesidades de los países anfitriones y se debería reconocer que es importante que la investigación contribuya a la paliación de los problemas urgentes de salud a escala mundial.
- 4. Al negociar un acuerdo de investigación, se deberían establecer las condiciones de colaboración y el acuerdo sobre los beneficios de la investigación con la participación equitativa de las partes en la negociación.
- 5. Los Estados deberían tomar las medidas adecuadas en los planos nacional e internacional para luchar contra el bioterrorismo, así como contra el tráfico ilícito de órganos, tejidos, muestras, recursos genéticos y materiales relacionados con la genética.

Promoción de la Declaración

Artículo 22: Función de los Estados

- Los Estados deberían adoptar todas las disposiciones adecuadas, tanto de carácter legislativo como administrativo o de otra índole, para poner en práctica los principios enunciados en la presente Declaración, conforme al derecho internacional relativo a los derechos humanos. Esas medidas deberían ser secundadas por otras en los terrenos de la educación, la formación y la información pública.
- Los Estados deberían alentar la creación de comités de ética independientes, pluridisciplinarios y pluralistas, tal como se dispone en el Artículo 19.

Artículo 23: Educación, formación e información en materia de bioética

1. Para promover los principios enunciados en la presente Declaración y entender mejor los problemas planteados en el plano de la ética por los adelantos de la ciencia y la tecnología, en particular para los jóvenes, los Estados deberían esforzarse no solo por fomentar la educación y formación relativas a la bioética en todos los planos, sino también por estimular los programas de información y difusión de conocimientos sobre la bioética.

 Los Estados deberían alentar a las organizaciones intergubernamentales internacionales y regionales, así como a las organizaciones no gubernamentales internacionales, regionales y nacionales, a que participen en esta tarea.

Artículo 24: Cooperación internacional

- Los Estados deberían fomentar la difusión de información científica a nivel internacional y estimular la libre circulación y el aprovechamiento compartido de los conocimientos científicos y tecnológicos.
- 2. En el contexto de la cooperación internacional, los Estados deberían promover la cooperación científica y cultural y llegar a acuerdos bilaterales y multilaterales que permitan a los países en desarrollo crear las capacidades necesarias para participar en la creación y el intercambio de conocimientos científicos y de las correspondientes competencias técnicas, así como en el aprovechamiento compartido de sus beneficios.
- 3. Los Estados deberían respetar y fomentar la solidaridad entre ellos y deberían también promoverla con y entre individuos, familias, grupos y comunidades, en particular con los que son más vulnerables a causa de enfermedades, discapacidades u otros factores personales, sociales o ambientales, y con los que poseen recursos más limitados.

Artículo 25: Actividades de seguimiento de la UNESCO

- La UNESCO deberá promover y difundir los principios enunciados en la presente Declaración. Para ello, la UNESCO solicitará la ayuda y la asistencia del Comité Intergubernamental de Bioética (CIGB) y del Comité Internacional de Bioética (CIB).
- La UNESCO deberá reiterar su voluntad de tratar la bioética y de promover la colaboración entre el CIGB y el CIB.

Artículo 13: Solidaridad y cooperación.
Se habrá de fomentar la solidaridad entre los seres humanos y la cooperación internacional a este efecto.

Disposiciones finales

Artículo 26: Interrelación y complementariedad de los principios

La presente Declaración debe entenderse como un todo y los principios deben entenderse como complementarios y relacionados unos con otros. Cada principio debe considerarse en el contexto de los demás principios, según proceda y corresponda a las circunstancias.

Artículo 27: Limitaciones a la aplicación de los principios

Si se han de imponer limitaciones a la aplicación de los principios enunciados en la presente Declaración, se debería hacer por Ley, en particular las leyes relativas a la seguridad pública para investigar, descubrir y enjuiciar delitos, proteger la salud pública y salvaguardar los derechos y libertades de los demás.

Dicha Ley deberá ser compatible con el derecho internacional relativo a los derechos humanos.

Artículo 28: Salvedad en cuanto a la interpretación: actos que vayan en contra de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la dignidad humana

Ninguna disposición de la presente Declaración podrá interpretarse como si confiriera a un Estado, grupo o individuo derecho alguno a emprender actividades o realizar actos que vayan en contra de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la dignidad humana.





FOTORREPORTAJE A LA EX ESMA, HOY ESPACIO NACIONAL DE LA MEMORIA

Por María Eugenia Redondo 24 de marzo de 2015

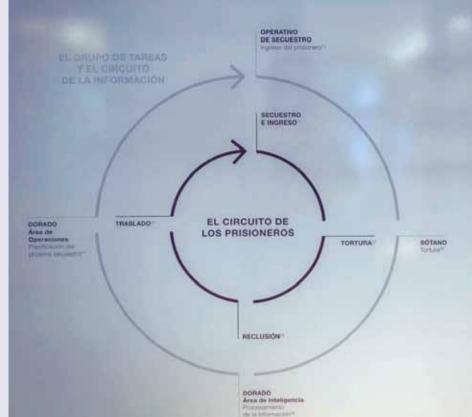






EL CICLO REPRESIVO EN LA ESMA

La información obtenida fundamentalmente por medio de la tortura, era clave para el funcionamiento de la secuencia de secuestro, tortura y desaparición.



EL GRUPO DE TAREAS Y EL CIRCUITO DE LA INFORMACIÓN

- (1). Secuestro e ingreso del prisionero al Centro Clandestino.
- (2). Sótano: Una vez en el CCD, el prisionero era llevado inmediatamente al Sótano para ser sometido a distintos tipos de tortura.
- (3). Dorado Área Inteligencia: La información obtenida en las sesiones de tortura y por otros medios alimentaba el circulo represivo con datos de nuevas personas a secuestrar.

 (4). Dorado Área Operaciones: Con la
- (4). Dorado Area Operaciones: Con la información de Inteligencia, la "patóta" planificaba el próximo secuestro y organizaba los grupos operativos y el estudio de las zonas en coordinación con obras fuerzas represivas.

CIRCUITO DE LOS PRISIONEROS

- (1). Secuestro e Ingreso a la ESMA: Comienza el proceso de desapanción.
- (2). Tortura: Una vez ingresado al CCD, el prisionero era llevado inmediatamente al Sótano para ser sometido a interrogatorios bajo tortura.
- (3). Reclusión: Los prisioneros sollari permanecer por tiempo incierto e indeferminado en Capucha o en otro sitio de la ESMA.
- (4). "Trastado": Eufemismo con el que el Grupo de Tareas se referia a los asesinatos.



















UNITE A LA PÁGINA CON UN "ME GUSTA"

facebook.com/pensar jusbaires





