



7

CGPYR
magdigital



Comité editorial

Directora:
Dra. Laura Fiore
Coordinadora:
Lic. Melisa Mertehikian

Jurisprudencia

Responsable:
Dr. Eduardo Sbriz
Coordinador:
Dr. Juan Novillo

Normativa

Responsable:
Dr. Carlos Aguirre
Coordinador:
Mariano Lombardi

Técnica

Fiscal-Ingresos Públicos:
Responsable:
Dr. Harry Schurig
Coordinadora:
Dra. Cristina del Carmen Mansilla
Contable-Financiera:
Responsable:
Cdora. Roxana Reinaudi
Coordinador:
Cdor. Cristian F. Kathrein

Organismos de Control e Investigación

Responsable:
Dra. Cecilia Bertolé
Coordinadora:
Dra. Gabriela Taberero

Interés general

Responsable:
Dra. Melania Alonso

Índice

	Editorial A cargo de <i>la Lic. Melisa N. Mertehikian</i>	p. 4
	Sección temática <i>El rol institucional de la Corte Suprema de Justicia.</i> A cargo del <i>Dr. Juan Carlos Molares</i>	p. 5
	Doctrina <i>Organización administrativa y modelo de descentralización en la Argentina y su comparación con los otros Estados.</i> A cargo de <i>la Dra. Lorena S. Berhouet</i>	p. 9
	<i>La Justicia Administrativa Municipal en México</i> A cargo del <i>Dr. Miguel Ángel Cervantes Flores</i>	p. 20
	<i>La identidad de género en la Tributación Nacional.</i> A cargo de <i>la Dra. Cristina del Carmen Mansilla</i>	p. 39
	<i>Traslados en el marco de la Ley de Ejecución de la pena, N° 24.660 y Ley S. N° 3.008: Una instancia de tensión en el orden al respeto a los derechos humanos de los internos.</i> A cargo de <i>la Dra. María Gabriela Farroni</i>	p. 47
	Jurisprudencia <i>Una práctica que definitivamente debe terminar: Fallo “Linser Sacis c/GCBA s/cobro de pesos” y un posible cambio a futuro, en el ámbito de la CABA</i>	p. 58
	Normativa <i>La medida administrativa de suspensión en el régimen de empleo público para las municipalidades de la Provincia de Buenos Aires y el derecho a la percepción de las asignaciones familiares</i>	p. 59
	Técnica Fiscal e Ingresos Públicos <i>Normativa: Análisis y resúmenes de información relevante en material fiscal</i>	p. 61
	Contable Financiera <i>Compras públicas sustentables</i>	p. 66
	Organismos de Control e Investigación <i>El cuerpo de relatores de la Ciudad de Santa Rosa.</i> A cargo del <i>Dr. Javier Torroba</i>	p. 75
	Institucional <i>Anuncios institucionales</i>	p. 78
	<i>Próximas actividades académicas en Argentina y en el exterior</i>	p. 79



No hay dudas de que esta época es un buen momento para reflexionar acerca de los logros obtenidos en el último año y, por qué no, comenzar a pensar en el futuro cercano y proyectar nuevos emprendimientos para el ciclo venidero. En este sentido, todos aquellos que hemos trabajado número tras número en el Boletín Digital del Centro de Estudios sobre Gestión Pública y Responsabilidad –en adelante, CGPyR– tenemos mucho por celebrar pues, con cada edición, hemos renovado nuestro compromiso con los asociados, buscando llegar a ellos con información de calidad y producción propia; siempre con el afán de que no pase inadvertido nuestro interés por formar cada vez más y mejores profesionales en todos y cada uno de los ámbitos que humildemente alcanzamos con nuestra revista digital.

Respecto del balance que podemos realizar de los logros alcanzados desde el CGPyR, también tenemos mucho por celebrar pues este año nuestro Centro se ha caracterizado por llevar adelante numerosos talleres y jornadas especialmente pensadas y diseñadas para nuestros asociados. Asimismo, y con mucho esfuerzo también, el CGPyR ha organizado y auspiciado distintos eventos académicos a lo largo del país.

Estos recuentos que uno hace para estas fechas son también una buena oportunidad para agradecer a todos aquellos que han hecho posible que el camino recorrido sea una experiencia tan grata ya que, en última instancia, son ellos los que aportan sentido a dichas actividades. Es así como no podemos dejar de agradecerle en particular a todos aquellos que con su esfuerzo y trabajo han apoyado la labor del CGPyR en forma diaria, posibilitando que cada proyecto que en alguna oportunidad pensamos y discutimos haya terminado convirtiéndose en hechos.

Con la misma gratitud nos vemos en la obligación de dirigimos una vez más a los responsables de las distintas secciones de este Boletín, por el compromiso personal y profesional con el que han emprendido la elaboración de cada número lanzado y cuyos resultados han estado a la vista con cada edición y siguen estando con el número que aquí les presentamos.

Por último, nuestro permanente agradecimiento a los socios del CGPyR ya que con sus aportes permiten que sigamos creciendo para así proyectar nuevamente más y mejores experiencias. A todos uds., muchas gracias.

Lic. Melisa N. Mertehikian

EL ROL INSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Juan Carlos Moslares

El rol de la Corte como cabeza del Poder Judicial se hace teniendo en cuenta la división de Poderes, característica distintiva de la forma republicana de gobierno, en el marco de potestades equilibradas y de control recíproco con los restantes poderes.

El Dr. Joaquín V. González¹ enseñaba: “Reconoce la Constitución en el Poder Judicial una parte de su organismo, sin la cual no existiría como un objeto fundamental del Estado y un medio de hacer efectivos los derechos, declaraciones y garantías que enumera [...]”.

En el sistema de controles denominado *checks and balances*, el Poder Judicial, con la Corte a la cabeza, realiza un control del regular y razonable ejercicio de las facultades constitucionalmente asignadas por parte de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

La Corte así lo establece claramente en el caso “Patti”² cuando señaló: “[...] la esencia de nuestro sistema de gobierno radica en la limitación de los poderes de los distintos órganos y en la supremacía de la Constitución. Ningún departamento del Gobierno puede ejercer lícitamente otras facultades que las que le han sido acordadas”.

El control de constitucionalidad en la vida institucional de nuestro país ha permitido no solo obrar como un resguardo efectivo de la supremacía de la Constitución Nacional sino también como un efectivo freno o control respecto de los otros dos Poderes del Estado.

En la medida en que este control se ejerce efectiva y permanentemente por parte de la Corte se garantiza plenamente no solo el equilibrio entre los Poderes sino la forma republicana de gobierno misma.

El ministro de la Corte, Carlos Fayt³, citando a Woodrow Wilson, ex presidente de los EE. UU., manifestó: “La Argentina tiene en su Corte Suprema una convención constituyente en sesión permanente”.

Este “poder constituyente en sesión permanente” deriva del rol de intérprete final de la Constitución que a través de un análisis dinámico de la misma mediante los fallos propugna la plena vigencia de ella y de los derechos y garantías individuales allí contenidos.

Este rol de control o contrapeso asignado al Poder Judicial, mediante el cual puede analizar la legalidad, razonabilidad y constitucionalidad de las normas y actos (u omisiones) de los demás poderes, se ejerce de manera permanente a través de la función de la judicatura y específicamente a través del control de constitucionalidad.

Este control, a mí entender, no es el ejercicio de un “poder jurídico” sino el ejercicio de un “poder político” de naturaleza jurídica que deja de lado o inaplica una norma dictada por un órgano político.

La Corte ya fija una pauta interpretativa clara acerca de los alcances de los derechos y garantías individuales, lo que opera *per se* como un límite a los Poderes del Estado, en el caso “Siri”⁴, cuando determinó: “[...] las garantías individuales existen y protegen a los individuos por el solo hecho de estar consagradas en la Constitución e independientemente de las leyes reglamentarias [...]”.

Las funciones de la Corte las podemos clasificar en dos, una función institucional de clara naturaleza jurisdiccional como cabeza del Poder Judicial y, por otro lado, lo que parte de la doctrina clasifica como función política caracterizada por el control de constitucionalidad. Este tipo de control es el que ha generado, injustificados a mí entender, cuestionamientos sobre todo desde los dos Poderes restantes, ya que implica en su ejercicio invalidar y dejar sin efecto decisiones tomadas por los Poderes en ejercicio de sus competencias.

Este cuestionamiento tiene que ver con la supuesta falta de legitimación de este Poder con respecto a los demás Poderes, atento que tanto la cabeza del Poder Ejecutivo como los integrantes del Poder Legislativo son elegidos directamente por el pueblo; este argumento, falaz, a mí entender, no tiene sustento jurídico y mucho menos constitucional alguno.

Así la Corte⁵ al momento de tratar la reforma judicial, donde se cuestionaba la legitimidad del Tribunal para declarar la constitucionalidad o no de una norma, señalaba: “La soberanía popular es un principio de raigambre constitucional que en el sistema democrático se

¹ GONZÁLEZ, Joaquín V., *Manual de la Constitución Argentina*, actualizada por Humberto Quiroga Lavié, Buenos Aires, La Ley, p. 546.

² Fallos: 316:2940.

³ FAYT, Carlos, *La Corte Suprema y la evolución de su Jurisprudencia: leadings cases y holdings*, Buenos Aires, La Ley, 2004.

⁴ Fallos: 239:459.

⁵ Rizzo, Jorge Gabriel (apoderado Lista 3 Gente de Derecho) s/ acción de amparo c/ Poder Ejecutivo Nacional, Ley N° 26.855, medida cautelar (Expte. N° 3034/13). R. 369. XLIX.

integra con el reconocimiento del pueblo como último titular del poder político pero, al mismo tiempo, y para cumplir con tal objetivo, pone su acento en los procedimientos habilitados para hacer explícita aquella voluntad, origen del principio de representación. Por ello, el Estado de Derecho y el imperio de la ley son esenciales para el logro de una Nación con instituciones maduras (*Fallos*: 328: 175). Y no es posible que bajo la invocación de la defensa de la voluntad popular, pueda propugnarse el desconocimiento del orden jurídico, puesto que nada contraría más los intereses del pueblo que la propia transgresión constitucional”.

Jorge Berchloc⁶ señala: “Esa función naturalmente política, en tanto ejercicio de poder en confrontación con otro poder del mismo rango institucional, implica nada menos que controlar, contradecir, y bregar con los poderes políticos investidos de legitimidad –consenso, autoridad– por el sistema político democrático, y aquí sí coincide en general la doctrina en que esta resulta ser la función más importante y fundamental, en términos institucionales, que ejerce o debería ejercer la Corte Suprema”.

En estos últimos años hemos podido observar lo que denomino un proceso de consolidación del rol institucional de la Corte que tiene que ver con la plausible decisión de tomar un papel activo y hasta de iniciativa en el ejercicio de sus funciones constitucionalmente asignadas que a su vez se vieron reforzadas por el abandono de la Corte de posturas que, enquistadas en ella, no han hecho más que obrar en desmedro de sus funciones.

Ejemplo de mis afirmaciones lo constituye el apartamiento paulatino de doctrinas como la de la existencia de cuestiones políticas no justiciables, que de algún modo inhibían la competencia de la Corte permitiendo que las potestades asignadas a los demás Poderes del Estado se ejercieran prácticamente sin control alguno.

Se debe incluir en esta política de iniciativa en materia de su jurisdicción el reconocimiento del control de constitucionalidad de oficio que la Corte⁷ ha elaborado de una manera tal de ejercer su función de guardián de la supremacía constitucional aplicando, en caso de colisión de normas, la de mayor jerarquía, en este caso la Constitución, dejando de lado la de rango inferior.

La Corte en el fallo citado señala que el control de constitucionalidad de oficio no implica un desequilibrio de poderes ya que no es razonable entender que cuando las partes piden la inconstitucionalidad de una norma no hay un avance sobre los demás poderes y cuando esa declaración es de oficio sí se produce un exceso o avance sobre los demás Poderes.

También ha coadyuvado a este proceso la reforma constitucional del año 1994, donde aparecen nuevos actores con legitimación procesal para la salvaguarda y tutela de derechos como el defensor del pueblo y las asociaciones reconocidas por el nuevo Artículo 43 de la Constitución Nacional.

La Corte ha utilizado argumentos similares cuando en ejercicio de su “jurisdicción negativa” decidía abstraerse del conocimiento de determinadas causas, alegando la existencia de “cuestiones políticas no justiciables” o como en el caso “Polino”⁸, atacando la falta de legitimación de los actores atento su carácter de legisladores nacionales y que para habilitar el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales “requieren que este requisito de un ‘caso’ o ‘controversia judicial’ sea observado rigurosamente para la preservación del principio de la división de los Poderes”.

La “confusión”, ¿dónde radicaba? En la interpretación equivocada de los Artículos 100 y 101 (actuales 116 y 117) de la Constitución Nacional, donde hace referencia la competencia de la Corte sobre el conocimiento de causas, o casos, dejando de lado las acciones declarativas, ya que se entendía que las mismas no se trataban de causas, como si la función jurisdiccional solo se debiera ejercer en relación con las pretensiones que persiguen acciones de condena o reparatorias.

No puede de ningún modo limitarse el ejercicio de la función jurisdiccional cuando pese a no haberse producido perjuicio alguno sea necesario desentrañar el significado y los alcances de una norma y así determinar sus alcances y dar certeza acerca de la existencia o no de un derecho.

Esto no solo disminuye la litigiosidad sino también permite hacer efectivo el ejercicio de garantías constitucionales como la de seguridad jurídica. Abstenerse de aplicarlas, si las encuentran en oposición con ella.

⁶BERCHLOC, Jorge, *Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial*, Tomo 4, Buenos Aires, Hammurabi, p. 308.

⁷Fallos: 306:303.

⁸Fallos: 317-341.

La Corte, a través del control constitucional, en los últimos años ha avanzado en la declaración de inconstitucionalidad de “las Leyes de Obediencia Debida y de Punto Final que impedían juzgar las graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante la última dictadura militar (‘Simón’, *Fallos*: 328:2056); la Ley de Matrimonio Civil que, al impedir a las personas divorciadas volver a casarse, limitaba la autonomía individual (‘Sejean’, *Fallos*: 308:2268); las normas del Código Procesal Penal de la Nación en cuanto desconocían las facultades acusatorias y la autonomía funcional del Ministerio Público Fiscal (‘Quiroga’, *Fallos*: 327:5863); la ley penal que, al castigar la tenencia de estupefacientes para consumo personal, no respetaba la autonomía personal (‘Bazterrica’ y ‘Arriola’, *Fallos*: 308:1392 y 332:1963); la ley que, al permitir sin fundamento suficiente la interceptación de comunicaciones personales y la acumulación de datos personales, avasallaba el derecho a la intimidad (‘Halabi’, *Fallos*: 332:111); la Ley de Contrato de Trabajo, que desconocía el derecho del trabajador a la protección integral en la medida en que fijaba un tope a la indemnización por despido (‘Vizzoti’, *Fallos*: 327:3677) y negaba naturaleza salarial a los vales alimentarios (‘Pérez’, *Fallos*: 332:2043); la Ley de Riesgos del Trabajo, que impedía al trabajador que había sufrido un accidente laboral acceder a una plena reparación (‘Aquino’, *Fallos*: 327: 3753) en forma inmediata y no sujeta a un sistema de renta periódica (‘Milone’, *Fallos*: 327:4607); la Ley de Asociaciones Sindicales, en cuanto confería tutela gremial solo a representantes o autoridades de sindicatos que contaran con personería gremial (‘Rossi’, *Fallos*: 332:2715) y dispensaba privilegios a ciertos sindicatos en detrimento de los simplemente inscriptos (‘Asociación de Trabajadores del Estado’, *Fallos*: 331:2499). También invalidó la ley previsional que frustraba el acceso a la justicia de los jubilados al prolongar innecesariamente el reconocimiento judicial de sus derechos de naturaleza alimentaria (‘Itzcovich’, *Fallos*: 328:566) y desvirtuaba el mandato de movilidad jubilatoria del Artículo 14 bis de la Constitución Nacional (‘Badaro’, *Fallos*: 330:4866)”⁹. De toda esta enumeración de fallos donde la Corte ha protegido, reconocido derechos y garantías constitucionales, regulando su alcance y contenido de la

forma más amplia posible, vemos efectivizado el proceso de consolidación institucional que señalaba al inicio del presente.

El constituyente en la última reforma de la Constitución Nacional, al regular la figura del amparo, admite el mismo contra todo acto que en forma actual o inminente afecte derechos o garantías constitucionales y faculta a que el juez en el marco del amparo pueda declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funda el acto lesivo.

A partir de la reforma, con el reconocimiento amplio del amparo y las facultades jurisdiccionales, en el marco del mismo operan como un elemento que potencia de algún modo el rol activo asignado a los jueces para la tutela efectiva de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución.

Un ejemplo de un fallo que demuestra este cambio de rol de la Corte con respecto al nuevo rol activo que ha asumido lo tenemos con el fallo “Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo”.

Dicha demanda se inicia por un pedido que realiza una madre por sí y en representación de su hijo menor, quien padece una discapacidad, para que el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires la incluya en alguno de los programas gubernamentales en materia de vivienda, fundándose en que se encontraban comprometidos derechos fundamentales a la salud, dignidad y la vivienda reconocidos en la Constitución Nacional y en tratados internacionales incorporados a nuestra Constitución.

Existía un precedente del Superior Tribunal de la Ciudad de Buenos Aires, “Alba Quintana”, donde ese Tribunal para determinar las obligaciones del gobierno de la Ciudad en materia de acceso a la vivienda hacía referencia a que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) determina “Los Estados Partes no están obligados a proporcionar vivienda a cualquier habitante de su país que adolezca de esa necesidad. Su deber se concreta en fijar programas y condiciones de acceso a una vivienda, dentro de las posibilidades que sus capacidades económicas les permitan conforme el aprovechamiento máximo de los recursos presupuestarios disponibles. A su vez, el Pacto impone una obligación de progresividad. Ello significa que los países signatarios deberán adoptar medidas que demuestren un avance en las políticas públicas destinadas a garantizar plenamente los derechos allí reconocidos”.

 ⁹ Rizzo, Jorge Gabriel (apoderado Lista 3 Gente de Derecho) s/ acción de amparo c/ Poder Ejecutivo Nacional, Ley N° 26.855, medida cautelar (Expte. N° 3034/13). R. 369. XLIX.

La Corte, en este caso, se involucra directamente en lo que podríamos denominar un control de gestión acerca de la ejecución de los distintos programas y presupuestos gubernamentales.

En este punto podría profundizarse la intervención de la Corte en el análisis del presupuesto mismo, ya que muchas veces se justifica el incumplimiento por parte de los funcionarios en la imposibilidad de contar con fondos suficientes para atender las necesidades de protección de derechos de raigambre social.

¿A qué apunto? A que se podría analizar hasta la ejecución de los recursos asignados y su correcta aplicación y allí podríamos encontrarnos con la desagradable sorpresa de la subejecución presupuestaria en los programas sociales y educativos por parte de los funcionarios, lo que lleva a analizar el incumplimiento de sus deberes atento a que el presupuesto no implica solo una planificación de la gestión sino también constituye una orden de gasto para el funcionario, que podría derivar en la causal de incumplimiento de sus funciones, lo cual ameritaría un juicio político y hasta evaluar responsabilidades penales a los efectos de juzgar la conducta “displicente” del funcionario responsable.

Así, señala la Corte en el fallo que estamos analizando que los derechos consagrados en la Constitución son “normas jurídicas operativas con vocación de efectividad” y que “la mencionada operatividad tiene un carácter derivado en la medida en que se consagran obligaciones de hacer a cargo del Estado” y como tercera característica de los derechos fundamentales, “que están sujetos al control de razonabilidad por parte del Poder Judicial”.

Acá es donde la Corte define: “La razonabilidad significa entonces que, sin perjuicio de las decisiones políticas discrecionales, los Poderes deben atender las garantías mínimas indispensables para que una persona sea considerada como tal en situaciones de extrema vulnerabilidad.

Esta interpretación permite hacer compatible la división de Poderes, la discrecionalidad política del Poder Ejecutivo y del Congreso, con las necesidades mínimas de los sectores más desprotegidos cuando éstos piden el auxilio de los jueces”.

Es en este caso donde desde el control de razonabilidad la Corte realiza una verdadera intervención en la gestión gubernamental que de algún modo prescinde de la misma ley de presupuesto donde intervienen los otros Poderes en la planificación y ejecución anual del mismo.

Pero esta intromisión, necesaria, lo hace en pos de la efectiva tutela y vigencia de los derechos de los individuos, lo que de por sí solo legitima su obrar.

Ahora bien, cuando analizamos de algún modo la intervención del Poder Judicial en cuestiones relativas a la efectiva implementación o resguardo de los derechos consagrados en la Constitución o tratados internacionales de jerarquía constitucional, ¿qué conducta debemos esperar por parte del Poder Judicial?

Roberto Gargarella¹⁰ señalaba que ante la presencia de casos como el analizado los jueces podrían: “i) Establecer que un derecho constitucional ha sido violado, sin demandar remedios específicos”; ii) “declarar que un derecho constitucional ha sido violado, y pedirle al Estado que provea el remedio; a) sin especificar cómo y sin fijar un período límite; b) sin especificar cómo pero demandando que se efectúe en un cierto tiempo”; iii) “establecer que un derecho constitucional ha sido violado, exigirle al gobierno la provisión de remedios y especificar qué clase de remedios pueden usarse, cómo y cuando”.

El Dr. Ricardo Lorenzetti en un reportaje¹¹ realiza una reflexión que me parece interesante para el inicio de las conclusiones. Él señala: “Nadie duda que la Corte tiene un rol político: es un estabilizador institucional”.

Este rol de “estabilizador” es el que ejerce al momento de determinar o limitar las funciones de los Poderes del Estado y también al resolver el reconocimiento cada vez más pleno y efectivo de los derechos individuales.

Es indudable que el rol de la Corte es fundamental no solo para mantener vigente el sistema republicano de gobierno sino también para mantener el imperio de la ley por sobre el imperio de los Poderes Legislativo y, sobre todo, Ejecutivo.

No podemos dejar de saludar este nuevo rol proactivo que ha asumido nuestro más Alto Tribunal donde “interviene” y actúa como un verdadero Poder del Estado, en resguardo y procurando la cada vez más efectiva vigencia de los derechos de los individuos en desmedro de la actuación discrecional de los demás Poderes del Estado.

¹⁰Fuente: <http://seminariogargarella.blogspot.com.ar/2012/04/normal-0-21-false-false-false-es-ar-x.html>. 

¹¹Fuente: http://www.clarin.com/politica/Lorenzetti-rol-Corte-estabilizador-institucional_0_1012098819.html. 



ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN EN LA ARGENTINA Y SU COMPARACIÓN CON LOS OTROS ESTADOS

“El político se convierte en estadista cuando comienza a pensar en las próximas generaciones y no en las próximas elecciones”.

(Sir Winston Churchill)

Lorena S. Berhouet

Agradecimientos.

A la Biblioteca del Honorable Congreso de la Nación Argentina.
A la Universidad del Salvador.

I. Abstract.

Este trabajo se divide en varias partes.

En la primera, se enumera someramente su contenido.

La segunda define las distintas formas de organización del Estado y su diferencia con lo que se denominan formas de gobierno, términos empleados, indistintamente, con habitualidad, de modo incorrecto.

En la tercera se describen las formas de descentralización existentes, sus ventajas, inconvenientes y efectos.

El modelo de la organización administrativa en Argentina se expone en el cuarto ítem.

La quinta parte está destinada a efectuar una sintética descripción de la situación organizacional en otros Estados y su comparación con nuestro país. Para ello, se enuncian los rasgos principales de los sistemas imperantes en México y Brasil exponiendo sus

principales similitudes y diferencias en diversos aspectos organizativos entre los tres países precedentemente citados en la sexta.

La séptima corresponde a las conclusiones emergentes de lo analizado a fin de evaluar las reformas y las acciones que, a mi entender, deberían implementarse para mejorar la situación socioeconómica y política que permita un mayor desarrollo nacional y regional.

A posteriori, se indican las siglas y abreviaturas empleadas, la bibliografía y las páginas web consultadas.

Palabras clave: Ciudadanía - Constitución - Descentralización - Estado - Gobierno - Organización (ordenadas alfabéticamente).

II. Formas de organización del Estado.

Todo Estado posee tres elementos constitutivos, a saber:

- * Territorio.
- * Población.
- * Poder político.

Las formas o tipos organizativos de ese Estado, en función de estos elementos, pueden ser:

- * Unitario.
- * Federal.
- * Confederal.

Unitario: los países que adoptan este sistema reúnen las decisiones en una autoridad central. Su rasgo distintivo es la centralización del poder político y económico y manifiesta un modelo de organización simple de acuerdo con el cual los tres elementos constitutivos del Estado son homogéneos, uniformes y simples y la relación entre ellos, unívoca y directa.

Los otros dos tipos mencionados son estructuras o construcciones denominadas complejas por cuanto denotan heterogeneidad entre los elementos ya mencionados y una diversificación en cuanto a su ordenamiento jurídico.

Quienes aplican una forma de organización federal dividen el territorio en regiones autónomas.

Cierta doctrina solo reconoce dos formas de organización:

- * Unitaria o simple.
- * Federal o compleja.

Una clasificación aún más refinada divide a los Estados en:

- 1) Unitarios: puros y regionalizados o centralizados.
- 2) Regionales.
- 3) Complejos.

Y expertos, como Ronald Watts, distinguen al menos cinco modos de tipología de reparto federal de poderes en el mundo, entre los que se encuentran:

- a) Uniones descentralizadas (Reino Unido, Países Bajos, entre otras).
- b) Federaciones (Alemania, Argentina, Brasil, Canadá, entre otras).
- c) Confederaciones (España, Estados Unidos, India, Malasia, México, Rusia, Suiza, entre otras).
- d) Estados libres asociados (Estados Unidos - Puerto Rico, entre otros).
- e) Ligas (Asamblea del Báltico, Mercosur, OTAN, entre otras).

Los únicos Estados unitarios puros son Ciudad del Vaticano y el Principado de Mónaco, en tanto que como ejemplo de Estados unitarios regionalizados o centralizados pueden citarse Ecuador, Chile, Francia, Italia, entre otros.

Entre los Estados cuya forma de organización es federal es posible mencionar los siguientes: Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, España, Estados Unidos, India, Malasia, México, Rusia, Suiza, Venezuela, entre otros. Entre ellos se encuentran federaciones y confederaciones de acuerdo con el tipo de sistema federal adoptado.

Corresponde señalar que las nóminas precedentes son meramente enunciativas, hecho por el cual no se encuentran incluidas todas las naciones (con excepción de los Estados unitarios puros –Ciudad del Vaticano y Principado de Mónaco–, que son los únicos en el mundo) y que, por otra parte, países tales como Corea del Norte y Cuba no constituyen, en la actualidad, Estados democráticos, lo cual dificulta la clasificación de una forma de organización política determinada aunque podría asemejarse a la unitaria, sin por ello asimilarlos con otros Estados organizados de este modo pero con pleno ejercicio de la democracia.

En este punto es necesario distinguir entre dos expresiones habitualmente utilizadas de manera indistinta que, sin embargo, definen diferentes conceptos:

- * Forma de Estado.
- * Forma de Gobierno o régimen político.

El primero de ellos alude, tal como venimos desarrollando hasta aquí, a la manera o el tipo de organización del Estado en cuanto a la delegación de responsabilidades y competencias entre los niveles de gobierno.

El segundo define quién o quiénes ejercen el poder político, el mecanismo de elección y acceso al mismo del gobernante y el tiempo de duración de su mandato (monarquía o república, aristocracia, democracia, tiranía, oligarquía, plutocracia, entre otras).

Y por otra parte, retomando la clasificación antedicha, conviene mencionar que algunos autores niegan una contraposición entre las formas de organización unitaria y federal¹, postura a la que adhiero, por entender que son maneras diferentes y excluyentes una de la otra pero no necesariamente opuestas ni directamente inversas.

Ahora bien, en el presente solo nos referiremos a lo que denominamos “forma de Estado” u “Organización del Estado” para ahondar, posteriormente, en un aspecto medular de aquél, cual es la “descentralización” como delegación política y económica de facultades, obligaciones, recursos y gastos entre los distintos niveles de gobierno.

¹GONZÁLEZ ENCINAR, J. J., *El Estado unitario-federal*, Madrid, España (extracto disponible en <http://www.uned.es/dpto-derecho-politico/ensenanzaVIIIEncinar.pdf> en la UNED, 1985.



El interés mundial por la descentralización ha resurgido como una posible manera de huir de las trampas de gobiernos ineficientes e inefectivos, de inestabilidad macroeconómica y de un crecimiento económico inadecuado en el que varios de esos gobiernos han caído en las últimas décadas.

Puede comprender distintos ámbitos de la estructura gubernamental y de acuerdo con éstos ser de tipo:

- * Administrativa.
- * Fiscal.
- * Funcional.
- * Política.
- * Territorial.

En este caso, describiremos las dos primeras.

La Administrativa presume la traslación de competencias de la Administración central del Estado hacia otras personas jurídicas de derecho público no subordinadas jerárquicamente a aquél.

La Fiscal presupone un equilibrio entre los niveles impositivos, los gastos, las transferencias de gobiernos centrales y reglamentos impuestos sobre un gobierno local determinado.

Consecuencia de la expansión económica inadecuada a la que referimos precedentemente, se intentan reformar las estructuras fiscales intergubernamentales para que estén más de acuerdo con la realidad de la era actual. Los temas de descentralización fiscal se discuten en teoría y se ven en la práctica en muchos países.

Es posible distinguir tres formas de descentralización según el grado de independencia para tomar decisiones a nivel local:

1) Desconcentración: que implica la existencia de dispersión de responsabilidades dentro de un gobierno, de una oficina central a oficinas regionales. Es una descentralización administrativa.

2) Delegación: los gobiernos locales actúan como agentes del gobierno central, y lo hacen ejecutando acciones en su nombre.

III. Descentralización.

3) Devolución: la implementación y la autoridad para decidir qué se hace está en manos de los gobiernos locales.

Depende de cuál sea la forma de descentralizar, así serán los efectos de ello. Además, pueden encontrarse dos enfoques distintos:

A) Descentralización de arriba hacia abajo: Aquí la razón de la descentralización es facilitar la vida del gobierno central, transfiriendo los déficits o, por lo menos, presiones políticas causadas por el déficit, hacia abajo, hacia los gobiernos locales.

Puede, también, darse el caso de que el gobierno central desee aumentar el bienestar nacional y alcanzar una mayor eficiencia asignativa mediante la delegación o descentralización de autoridad en favor de los Gobiernos locales. Este enfoque sugiere que el criterio principal para evaluar la descentralización fiscal debería ser como ayuda a alcanzar los objetivos de política nacional.

B) Descentralización de abajo hacia arriba: Este enfoque da prioridad a los valores políticos, por ejemplo un mejor gobierno en el sentido de responsabilidad local y participación política para incrementar la eficiencia asignativa que significa aumentar el bienestar como indica el teorema de descentralización de Oates. En este enfoque pueden introducirse conceptos como autonomía local y responsabilidad.

El mismo anuncia ganancias derivadas de la descentralización en la provisión de un bien público siempre y cuando dichas ganancias no queden anuladas por la existencia de elementos redistributivos importantes.

Ambas formas de descentralización generarán efectos totalmente diferentes y debe analizarse, teniendo en cuenta el contexto, si una buena descentralización es la que lleva a alcanzar mejor los objetivos de ese gobierno central que aumenta el bienestar de la Nación en su conjunto, o la que más libera a los gobiernos locales de los dictados del gobierno central (ésta lleva a aumentar más el bienestar local).



- 1) Mejorar la participación de las personas.
- 2) Incrementar la responsabilidad local.
- 3) Aumentar la efectividad del gobierno.
- 4) Mayor participación y democracia.
- 5) Mayor consenso popular.
- 6) Mayor estabilidad.
- 7) Mayor movilidad de recursos.
- 8) Menor tirantez en las finanzas centrales.
- 9) Gobierno más obediente y responsable.



- 1) No conduce al mismo patrón de gasto que el gobierno central, excepto en un caso excepcional en que los objetivos de los gobiernos central y local coincidan y/o que ambos sean del mismo signo político.
- 2) Conflictos entre el gobierno central y los provinciales o municipales (y también entre estos dos últimos).
- 3) Puede acarrear riesgos de desestabilización nacional, especialmente cuando la recaudación de los impuestos se descentraliza sin seguir los pasos adecuados para asegurar que la recaudación local se mantenga y que las autoridades locales sean capaces de llevar a cabo las correspondientes responsabilidades de gasto, lo cual ocurrió en Argentina en la década del ochenta y en países de Europa Central y del Este en los años noventa, cuando sus economías estaban en un período de transición (del sistema socialista al capitalista).
- 4) Si se descentralizan más responsabilidades de gasto que recursos, seguramente disminuirá el nivel de servicios.
- 5) Si a la inversa del punto 4, se descentralizan más recursos que gastos, lo que disminuirá será la recaudación.
- 6) Aunque se descentralicen en forma balanceada gastos y recursos, puede ocurrir que los gobiernos locales no posean la capacidad administrativa o técnica adecuada para llevar a buen término sus nuevas funciones de modo satisfactorio. Problema frecuente en los países en desarrollo como Argentina, donde los gobiernos locales están cargados con importantes inversiones sociales y económicas.

La forma de evaluar los resultados de las políticas de descentralización depende de si se focaliza en los aspectos intrínsecos o instrumentales de la misma. Intrínsecamente es sumamente valiosa ya que

III. a) Beneficios o ventajas de la descentralización.

III. b) Principales inconvenientes de la descentralización.

cualesquiera sean los resultados emergentes de un sistema de toma de decisiones descentralizado, es muy probable que sean satisfactorios ya que el proceso mismo es intrínsecamente deseable.

Las decisiones de un gobierno local pueden ser malas desde el punto de vista del gobierno central o de un observador independiente, pero si fueron tomadas es porque eran las correctas desde el punto de vista local. Además, la descentralización institucionaliza la participación de los que se ven afectados por las decisiones locales, por lo que los resultados de un buen proceso deben ser buenos.

Hay que tener en cuenta tres condiciones básicas para llevar a buen término un proceso de descentralización:

- 1) El proceso de decisión local debe ser completamente democrático, en el sentido de que los costos y beneficios de las decisiones sean transparentes y que todos los que se ven afectados puedan influir sobre éstas, lo cual constituye un supuesto muy utópico porque las instituciones democráticas poseen un alto grado de imperfección y los ciudadanos que detentan poder y recursos tienen la posibilidad de obtener los mayores beneficios en casi todos los sistemas, algo que se torna muy evidente en provincias pobres de Argentina, que aún en esta época funcionan en forma similar a un feudo.

- 2) Quienes toman decisiones son quienes deben cargar con sus costos, no debería existir exportación de impuestos y tampoco recursos marginales provenientes de transferencias de otros niveles de gobierno.

- 3) Los beneficios y los costos de las acciones locales no deben producir efectos derrame sobre otras jurisdicciones.

Si estas consignas se cumplen, es probable que la descentralización, en el sentido de devolución, sea razonable.

Asimismo, la delegación de responsabilidades a los gobiernos locales puede ser justificada desde el punto de vista instrumental si se cumple con la premisa de que los incentivos que enfrentan quienes toman decisiones a nivel local estén correctamente estructurados para producir los resultados deseados por el gobierno central, que es el representante de la población en su conjunto.

Si no hay una correcta estructura de incentivos, los efectos de la delegación o devolución sobre la eficiencia y la equidad de asignación de recursos podrían ser menos beneficiosos de lo que normalmente se piensa. En este sentido, es requisito indispensable una restricción presupuestaria fuerte respecto de las funciones de devolución para asegurar la responsabilidad combinada con reglas incentivo compatibles con respecto a las funciones delegadas, en lo que se refiere a precios y otros. Hay países con dos o más niveles subnacionales de gobierno como es el caso de Argentina y también de Canadá. Muchas veces, los niveles intermedios (provincias o Estados) juegan un rol más importante que los niveles municipales o locales en las finanzas públicas, así es el caso de Canadá (gobiernos provinciales); en otros casos no es tan importante, como se observa en Colombia (gobiernos departamentales). En el ejemplo canadiense es evidente el poder de autonomía, en todo sentido, de las provincias.

En otros países como Argentina, Alemania, Estados Unidos, India y Nigeria (los cuales se autodenominan federales), ocurre algo similar, las transferencias del gobierno central pasan en primer término por las manos de los Estados o provincias y, luego, se distribuyen a los municipios. Aquí, los primeros cumplen un rol tutelar o supervisor sobre los últimos.

En todos los sistemas, federal y unitario, puede encontrarse una amplia gama de estructuras y relaciones institucionales. La diferencia entre una federación fuerte como Malasia o Alemania y la mayoría de los países unitarios es probablemente menor que entre dichas federaciones y otras más débiles como India y Canadá, en las cuales los gobiernos provinciales tienen más poder para actuar independientemente con respecto a patrones de gasto e impuestos. La realidad es más importante que las normas constitucionales en el funcionamiento práctico de las relaciones intergubernamentales. Si, como habitualmente ocurre, en los países en vías de desarrollo, el gobierno central restringe la gama de acciones de los

gobiernos subnacionales a un dominio muy limitado, estos gobiernos pueden ser considerados más como agentes del gobierno central o provincial (en el caso de los gobiernos federales), que como actores independientes. En este ejemplo se destaca Indonesia.

También cuando existen divergencias geográficas o étnicas dentro de un país, surge, en la realidad, cierto grado de autonomía local, aún si la estructura es formalmente unitaria.

El sistema federal se distingue porque las jurisdicciones delegan facultades a un gobierno central con el propósito de coordinar funciones destinadas a la seguridad interna o externa común; a la representación del país en su conjunto ante las demás Naciones; a cooperar entre los gobiernos menores en casos de necesidad y procurar la concentración entre las distintas regiones con el propósito de desarrollar intereses comunes. Esto conlleva la delimitación de atribuciones tributarias entre los distintos niveles de gobierno, como se indicó en párrafos anteriores, y regula el poder tributario frente a los contribuyentes que limita dicha potestad de Estado.

Para coordinar esta actividad financiera entre los distintos niveles de gobierno, se utilizan, habitualmente, estos mecanismos:

- 1) Separación de fuentes.
- 2) Concurrencia de facultades tributarias.
- 3) Coparticipación.
- 4) Asignaciones globales.

1) Implica asignar a cada nivel de gobierno un determinado gravamen. El Dr. López Murphy propuso este mecanismo y sugería la asignación del Impuesto a las Ganancias, el Impuesto al Valor Agregado y los derechos aduaneros para la Nación; los impuestos internos y sobre los combustibles para las provincias y gravámenes y tasas sobre inmuebles y rodados y tasa de seguridad e higiene para los municipios. Este proyecto no prosperó dado que las divergencias socioeconómicas existentes entre distintas regiones, la probable atomización de responsabilidades y la posible caída de servicios por falta de financiamiento lo hacen inviable hasta la fecha.

2) En este mecanismo, ambos niveles de gobierno pueden aplicar el mismo tipo de impuestos, con la dificultad de la superposición de facultades tributarias y la probable falta de coordinación.

3) Con esta metodología, se centraliza la recaudación de ciertos ingresos a nivel de gobierno superior y, luego, esos

fondos se distribuyen entre las jurisdicciones de menor nivel en base a criterios de carácter político y económico.

4) El de Asignaciones globales es, básicamente, un sistema de distribución de facultades tributarias entre los distintos niveles, el gobierno central transfiere recursos o subsidia a los gobiernos inferiores. En Argentina, se llevó

De acuerdo con el Artículo 1° de la Carta Magna argentina: “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana, federal, según lo establece la presente Constitución”.

Representativa porque los ciudadanos delegan el gobierno en sus representantes elegidos según lo dispone el Artículo 22 de la norma precedentemente citada: “El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución”.

Republicana porque está basada en la división, control y equilibrio de los poderes y reconoce como fin último la garantía de las libertades individuales.

Y federal ya que se basa en la división del poder entre el gobierno federal y los gobiernos locales en cumplimiento de lo establecido en el Artículo 121 de la Constitución Nacional: “[...] conservando las provincias todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal”, evitando la concentración de poder a través de su descentralización.

Los niveles de gobierno son:

- Nacional.
- Provincial.
- Municipal.

Argentina constituye un Estado federal integrado por 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Por otra parte, el Artículo 4° dispone: “El gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación; del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de Correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional”.

Atento a ello, es menester adentrarnos en uno de los mecanismos utilizados para coordinar la actividad financiera entre las distintas instancias de gobierno, cual es la coparticipación federal.

a cabo este mecanismo a través de los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) legislados a través del inciso 9 del Artículo 75 de la Constitución Nacional sancionada en 1994, que establece: “Corresponde al Congreso: 9) Acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios”.

IV. Organización del Estado argentino.

Después de la crisis económica sufrida por el país en 1930, crisis de carácter mundial, por otra parte, los derechos aduaneros se vieron fuertemente restringidos y se intentó reducir el gasto público, lo cual no fue suficiente para reducir el desequilibrio fiscal y el gobierno provisional dispuso la implementación de nuevos impuestos:

- 1) A las transacciones, en octubre de 1931.
- 2) A los réditos, en enero de 1932.

No obstante ello, la recaudación siguió descendiendo y se instauraron nuevos gravámenes para remediar esa situación. Las deficiencias observadas eran producto de:

- 1) Dependencia financiera de los gobiernos provinciales que reflejaban circunstancias coyunturales y estructurales de carácter permanente.
- 2) Inadecuada distribución secundaria (más recursos a las provincias más desarrolladas y con mayor población).

La conformación del gasto provincial generaba efectos regresivos porque:

- 1) A mayor población por economías de escala, menor costo por habitante.
- 2) A mayor cantidad de recursos económicos y externalidades, mayor capacidad contributiva de la población. Esto generaba que para igualar las cantidades de bienes públicos en las regiones más pobres, sus habitantes tendrían que soportar una presión tributaria insostenible.
- 3) Regiones con pocos recursos y mucha extensión debían incrementar el costo de servicios, por la dispersión, como el caso del transporte.

Atento a esto, en 1973 se encaró una reforma que tuvo como objetivos:

- 1) Garantizar una mayor estabilidad de los sistemas financieros provinciales.
- 2) Reconocer la necesidad de un tratamiento preferencial a las provincias con menores recursos.

3) Obtener una simplificación del régimen que facilitara el mecanismo de distribución y la actividad de los órganos de administración y contralor.

En 1980 se propone una nueva modificación con el objetivo de eliminar los aportes patronales con fines jubilatorios, el Impuesto a las Actividades Lucrativas y el Fondo Nacional de la Vivienda y ampliar la base imponible del Impuesto al Valor Agregado, así como aumentar su alícuota.

Finalmente, en 1988 se estableció la actual Ley de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales (Ley N° 23.548, BO 22-1-1988) con vigencia retroactiva al 1-1-1988.

El Artículo 9° de la misma establece las características básicas del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, gravamen de tipo acumulativo recaudado por los gobiernos provinciales y dispone, además, una mecánica de distribución para los casos en que un mismo contribuyente desarrolle actividades o posea sede en distintas jurisdicciones. Este mecanismo se denomina Convenio Multilateral.

La mayor desventaja del gravamen es su efecto distorsivo por gravar ventas de productos o servicios al exterior con su consecuente exportación del impuesto, contrariando todo principio de neutralidad y perjudicando el comercio externo.

V. Formas de organización en otros países.

1) Brasil (República Federativa de Brasil): El Estado brasileño está compuesto por 26 Estados y un distrito federal (Brasilia). La Constitución de 1988 dispone en su Artículo 1°: “La República Federal del Brasil, formada por la unión indisoluble de los Estados y Municipios y del Distrito Federal, se constituye en Estado Democrático de Derecho [...]” y en párrafo único: “Todo el poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de representantes elegidos directamente [...]”. (El destacado es propio). Aquí se manifiesta claramente el carácter de la forma organizativa del Estado y también de la de gobierno adoptada por esta Nación: republicana, federal y representativa de manera similar a la asumida en Argentina.

Está formada por la Unión, los Estados, el Distrito Federativo y los Municipios.

Las razones de la adopción de un sistema descentralizado se encuentran en la existencia de intereses regionales representados por oligarquías provinciales consolidadas a partir de la creación de las capitanías hereditarias en

1536, que permitieron una autonomía de hecho a las distintas provincias y regiones del país.

Los Estados poseen la facultad de recaudar el Impuesto sobre Circulación de Mercancías (ICMS) y el IVA.

2) México: De acuerdo con su denominación completa, los Estados Unidos Mexicanos están integrados por 32 Estados y un distrito federal al que habitualmente se menciona como México DF. El Artículo 40 de su Constitución (reformado en su integridad por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30-11-2012) prevé la existencia del sistema federal como su forma de organización política, dividiéndose el gobierno en niveles federal, estatal y municipal al establecer: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

VI. Similitudes y diferencias.

Similitudes.

<u>PAÍS</u>	<u>ARGENTINA</u>	<u>BRASIL</u>	<u>MÉXICO</u>
Instancias de gobierno	Nacional (Federal) Provincial Municipal	Federal Estadual Municipal	Federal Estatal Municipal
Reparto constitucional de poderes	Ejecutivo Legislativo Judicial	Ejecutivo Legislativo Judicial	Ejecutivo Legislativo Judicial
Distribución de competencias entre las distintas instancias gubernamentales	Sí	Sí	Sí
Representación del segundo nivel de gobierno	Poder Legislativo - Cámara de Senadores (3 por provincia y 3 por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires)	Senado (3 por cada unidad federativa –Estado– y 3 por el Distrito Federal)	Cámara de Senadores (2 por cada Estado y 2 por el Distrito Federal)
Constitución Nacional escrita	Sí	Sí	Sí
Coparticipación de tributos federales	Sí	Sí	Sí

Diferencias.

<u>PAÍS</u>	<u>ARGENTINA</u>	<u>BRASIL</u>	<u>MÉXICO</u>
Tipología de reparto federal de poderes	Federación	Federación	Confederación
Autonomía de la Capital o Distrito Federal	Autónoma (*)	Dependiente del Gobierno Federal	Dependiente del Gobierno Federal
Mandato presidencial	4 años (admite reelección inmediata desde 1994 –año de reforma de la Carta Magna)	4 años (admite reelección inmediata desde 1997 –año de reforma de la Carta Magna)	6 años (sin admisión de reelección)
Autonomía de endeudamiento provincial y municipal	No (es requisito Dictamen de la Procuración General)	No (Ley de Responsabilidad Fiscal)	Sí (aunque a 7-13 hay dictamen aprobado por el Legislativo de proyecto de facultar a la Auditoría Superior de la Federación a fin de que respeten ciertos parámetros)

(*) A partir de 1996, la Capital Federal de la República Argentina fue proclamada autónoma y desde entonces se transformó en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Sus habitantes eligen democráticamente al Jefe de Gobierno que en ocasiones es de un signo político distinto al del titular del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), como sucede actualmente.



Doctrina reconocida opina que “cada país debe diseñar su propia estrategia de descentralización y su propia infraestructura institucional particular de acuerdo con su historia, sus objetivos y las restricciones que enfrente”².

En Argentina se torna evidente la necesidad de sanción de una nueva Ley de Coparticipación que coadyuve a mejorar la redistribución de los ingresos fiscales.

Es deseable una reformulación de la política de coparticipación en Argentina para avanzar hacia una mayor independencia entre las distintas instancias de gobierno.

Y por otra parte, conviene señalar que al margen de que la coparticipación posee beneficios evidentes por intentar armonizar recursos y gastos a través del consenso y el debate, resulta necesario sancionar una norma legal actualizada ya que la vigente data de 1988 a pesar de que la Constitución Nacional fue reformada en 1994, que una de las jurisdicciones, la Capital Federal, se transformó en Ciudad Autónoma en 1996, y efectuar una reformulación del Impuesto sobre los Ingresos Brutos o su sustitución por un Impuesto a las Ventas minoristas, por sus efectos altamente distorsivos (efecto cascada o de acumulación) que influye en forma perjudicial en la exportación de productos que llevan la carga de impuestos no recuperables para el productor y que origina una situación negativa en función de la pretendida integración económica de Argentina en el Mercosur, por desvirtuar la supuesta desgravación de bienes exportados, atendiendo al principio de destino que se aplica.

Cualquiera sea la forma de organización que un Estado adopte, ésta debe ser siempre “funcional” a ese Estado. Funcional en cuanto a los objetivos a mediano y largo plazo que ese Estado necesite o se haya formulado para un desarrollo sustentable en el tiempo de sus economías

VII. Conclusiones.

tanto nacional como regional. Y es también derecho y deber de su ciudadanía ejercer responsablemente ese rol para exigir de sus gobernantes el cumplimiento de las políticas socioeconómicas tendientes a ese fin.

Tal como se enuncia en el primer párrafo, cada Estado debe diseñar su propio modelo de organización en función de su horizonte proyectado y de sus objetivos a futuro.

Y es también derecho y deber de la ciudadanía auditar, controlar y hacer respetar el cumplimiento de la ley y de la correcta aplicación de la misma por parte del gobierno.

Constitución y economía deben estar intrínsecamente relacionadas ya que todo hecho económico ha de estar articulado y relacionado con el orden constitucional.

Cualquier sistema descentralizador debe apuntar a lograr equilibrar regiones más prósperas y otras con menores posibilidades pero también debe orientarse a un buen uso de recursos para evitar el malgasto por administraciones ineficientes y/o fraudulentas en el convencimiento del rescate continuo por parte del gobierno central y, en consecuencia, el constante desequilibrio de las finanzas de esas regiones y del Estado nacional en general.

Asimismo, es deber de éste coordinar sus presupuestos de manera de repartir los ingresos de modo equitativo y nunca como herramienta de poder sobre gobiernos provinciales y municipales que por carecer de recursos se transforman en dependientes del central. Un sistema de esas características se asemeja más a una forma de Estado unitaria que federal en cualquiera de sus variantes y convierte a las instancias regionales en meras delegaciones del Ejecutivo Nacional.

Al señalar los desequilibrios presupuestarios nunca debe entenderse que se trata de gastar menos sino de gastar mejor. Mejor en cuanto a las necesidades de ese Estado a futuro para que quien gobierna lo haga pensando en las futuras generaciones y no en las futuras elecciones. *

VIII. Abreviaturas y siglas utilizadas.

ATN: Aportes del Tesoro Nacional.

CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

DF: Distrito Federal.

PEN: Poder Ejecutivo Nacional.

² GIUGALE, M., et. al., “Perspectiva General”, en GIUGALE, Marcelo y WEBB, Steven (eds.), *Achievements and challenges of fiscal decentralization lessons from Mexico*, USA, Banco Mundial, 2000, 41.





IX. Bibliografía consultada.

ANGOITÍA GRIJALBA, Miguel, “El papel de las entidades locales en la descentralización en España”, artículo publicado en *The Economy Journal*, disponible en <http://www.theeconomyjournal.com/es/notices>, Madrid, España, marzo de 2013.

BIRD, Richard M. y VAILLANCOURT, Francois, “Descentralización fiscal en países emergentes, una revisión”, artículo publicado por la Universidad de Cambridge, Inglaterra, 1998.

BIBLIOTECA DEL HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA.

CALAZA, Juan José R., “España es el país más descentralizado y desconcentrado del mundo (o casi)”, artículo publicado en *El Faro de Vigo*, disponible en <http://www.farodevigo.es/opinion>, Vigo, España, octubre de 2012.

FUCHS, Anke, “La experiencia alemana de descentralización”, artículo publicado en *Análisis Político Coyuntural* N° 4 - Serie Publicaciones/2001.

LEVY HARA, José, “Finanzas municipales”, artículo publicado en las *35 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas* celebradas en Córdoba, Argentina, 2002.

LÓPEZ MURPHY, Ricardo y ARTANA, Daniel, “Descentralización fiscal, algunas lecciones para América Latina”, editado por FIEL, 1995.

WATTS, Ronald, “Modelos de reparto federal de poderes”, artículo publicado en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, número 167, enero-marzo, UNESCO, 2001, 20.



X. Páginas web consultadas.

<http://www.argentina.gob.ar>.

<http://www.theeconomyjournal.com/es/notices/2013/03/-el-papel-de-las-entidades-locales...>

<http://www.farodevigo.es/opinion/2012/10/07espana-pais-descentralizado-desconcen...>

LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL EN MÉXICO

Miguel Ángel Cervantes Flores*

*Catedrático del Departamento de Derecho de la Universidad de Guanajuato, miembro del Programa de Investigaciones Jurídicas de la División de Derecho, Política y Gobierno de la citada Universidad, consultor y abogado administrativista. Correo electrónico: miguelangel_cervantes@hotmail.com.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. El Artículo 115 constitucional y la justicia administrativa municipal. 3. Entidades federativas con algún modelo de justicia administrativa municipal. 3.1. Baja California. 3.2. Nuevo León. 3.3. Durango. 3.4. Yucatán. 3.5. Guanajuato. 4. Conclusiones. Fuentes.

A partir de las reformas y adiciones constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1999 al Artículo 115, por medio de las cuales se enunció –en términos sumamente generales– que en las leyes en materia municipal expedidas por las legislaturas locales, uno de sus objetos será el incluir “[...] los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha Administración y los

Justicia administrativa municipal, jurisdicción especializada, tribunales administrativos, contencioso administrativo y recursos administrativos.

DOF: Diario Oficial de la Federación.

LOM: Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

En nuestro país el control de los actos administrativos de las autoridades municipales se ha realizado a través de los recursos administrativos, del contencioso administrativo o de los Poderes Judiciales estatales –en los que se ha diseñado algún esquema de competencia administrativa– y del juicio de amparo.

La reforma constitucional de diciembre de 1999 al Artículo 115, ante su amplitud, alienta a los Estados

Resumen.

particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad”, es interesante cuestionarse en qué momento, cuántos y de qué manera se adoptó para los Municipios de nuestro país la justicia administrativa, yendo más allá del tradicional modelo de recursos administrativos, para instituir verdaderos tribunales para la Administración (tribunales administrativos) en el nivel básico de gobierno.

Palabras clave.

Abreviaturas.

1. Introducción.

miembros a buscar nuevas maneras para resolver las controversias administrativas municipales. Recientemente, un puñado de entidades federativas han incursionado en una jurisdicción especializada para el nivel básico de gobierno: Baja California, Nuevo León, Durango, Yucatán y Guanajuato¹. En términos generales, estos cinco Estados han intentado avanzar de diversa manera en el establecimiento del contencioso

¹Menos del 10 % (muy probablemente menos de 229 municipalidades) de la totalidad de los municipios que integran los Estados Unidos Mexicanos (2,440) cuentan con algún tipo de jurisdicción especializada en su ámbito de gobierno. La información sobre el número de municipios por entidad federativa y el total nacional fue obtenida de www.inegi.org.mx (consultada el 22 de febrero de 2013).

administrativo municipal, aunque como se verá, a la luz de la interpretación del Poder Judicial de la Federación, existen ciertas exigencias constitucionales que deben

satisfacerse para poder calificar de genuinos tribunales administrativos a los órganos encargados de dirimir esas contiendas surgidas entre las Administraciones públicas y los gobernados.

2. El Artículo 115 constitucional y la justicia administrativa municipal.

 El texto original del Artículo 115 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* que reforma la del 5 de febrero del 1857, publicado en el número 30, del tomo V, 4ª época, del DOF del lunes 5 de febrero de 1917, establecía textualmente:

TÍTULO QUINTO DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN

Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.

III.- Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los Gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los Gobernadores, sustitutos o interinos las prohibiciones del Artículo 83.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Solo podrá ser Gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección².

² Texto obtenido de www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpe (consultada el 2 de marzo de 2013). 

Como puede apreciarse, nada disponía el artículo Constitucional de 1917 sobre los medios de impugnación que contra los actos administrativos dictados por las autoridades municipales procedieran; sin embargo, con el pasar del tiempo el Artículo 115 fue transformándose producto de las trece reformas que a partir del 20 de agosto de 1928 y hasta la última del 24 del mismo mes de 2009, fueron practicándosele³. Particularmente interesa para el objeto de esta investigación la décima reforma publicada en la primera sección del DOF del jueves 23 de diciembre de 1999, porque se introdujo, por vez primera, el tema de los medios de impugnación y de los órganos para dirimir las controversias entre la Administración pública municipal y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

En la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, del 15 de junio de 1999, aparece el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales con proyecto de decreto que reforma y adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sometido al

Pleno del Congreso, el cual fue producto de nueve iniciativas presentadas por diversos diputados federales a las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento Municipal de la Cámara de Diputados, desde el 23 de octubre de 1997 y hasta el 26 de mayo de 1999. Concretamente en la 4ª iniciativa presentada el 31 de marzo de 1999, por diputados del Partido Acción Nacional, se propuso lo relativo a la regulación del procedimiento administrativo respetuoso de las garantías de igualdad, transparencia, audiencia, defensa y legalidad, acordando la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales en su dictamen: que las leyes estatales en materia municipal contemplaran el procedimiento administrativo sujeto a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad; principios que también regirían para los medios de impugnación y para los órganos encargados de resolver las controversias que surgieran entre la Administración pública municipal y los particulares, sin que se especificara en el documento cuál sería la naturaleza jurídica de unos y otros⁴. Así entonces, el texto vigente del Artículo 115 Constitucional, en la parte que interesa analizar, es el que sigue:

TÍTULO QUINTO DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN Y DEL DISTRITO FEDERAL

Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

[...]

II.- Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la Administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

³ Las trece reformas constitucionales que ha sufrido el Artículo 115 son las que a continuación se refieren en orden cronológico (las fechas abreviadas corresponden al día, mes y año de publicación de la reforma en el DOF): 1ª 20-8-1928, 2ª 29-4-1933, 3ª 8-1-1943, 4ª 12-2-1947, 5ª 17-10-1953, 6ª 6-2-1976, 7ª 6-12-1977, 8ª 3-2-1983, 9ª 17-3-1987, 10ª 23-12-1999, 11ª 14-8-2001, 12ª 18-6-2008 y 13ª 24-8-2009. Con información obtenida de www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sum (consultada el 2 de marzo de 2013).

⁴ Gaceta parlamentaria del 15 de junio de 1999 en <http://gaceta.diputados.gob.mx> (consultada el 28 de febrero de 2013).

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:
 a) Las bases generales de la Administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha Administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;
 [...]⁵.

Toda vez que el Constituyente Permanente no precisó en el Artículo 115, fracción II, inciso a, de la Carta Magna, la naturaleza jurídica de los medios de impugnación y de los órganos competentes para dirimir las controversias administrativas municipales, parece válido afirmar que al amparo del texto constitucional las entidades federativas pueden contemplar en sus leyes regulatorias de la materia municipal variada posibilidad de alternativas para resolver las controversias administrativas, como: los recursos administrativos y las autoridades integrantes de

la propia Administración pública encargadas de sustanciarlos –que sería la vía tradicionalmente empleada– o, definitivamente, explorar el campo del contencioso administrativo municipal, normando en ley los procesos y los tribunales administrativos. De hecho, con la gran apertura que ofrece el texto fundamental, la mayoría de las entidades federativas (26) han optado por el camino de los recursos administrativos y solo cinco (5) han previsto abiertamente algún modelo de jurisdicción especializada, como se abundará a continuación.

3. Entidades federativas con algún modelo de justicia administrativa municipal.

Como se indicó, únicamente cinco entidades federativas han establecido modelos de jurisdicción especializada para resolver las controversias administrativas municipales y son en orden de menor a mayor grado de perfeccionamiento: Baja California, Nuevo León,

Durango, Yucatán y Guanajuato. El análisis en estas cinco entidades federativas, por razones de tiempo, se ha limitado a sus Constituciones Políticas y a las leyes reguladoras de sus Municipios, por lo que no se descarta la posibilidad de encontrar algún indicio del contencioso municipal en otras leyes secundarias locales⁶.

3.1. Baja California.

La *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California* establece, en términos similares a los del Artículo 115, fracción II, inciso a de la Carta Magna, la previsión en ley del Congreso local de los medios de impugnación y del órgano para dirimir las contiendas que surjan con la Administración municipal; al respecto, dispone literalmente el Artículo 81, fracción II (el destacado no es de origen):

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en www.diputados.gob.mx (consultada el 15 de febrero de 2013).

⁶ Tal es el caso de Oaxaca, en que el Artículo 82, fracción IV, párrafo segundo, de su *Ley de Justicia Administrativa* sin aludir expresamente, aunque muy sutilmente lo sugiere, a los tribunales administrativos municipales, sí hace mención a la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado para revisar las decisiones que adopten los *organismos “locales”* –entiéndase municipales, donde existan conforme a las leyes de la materia–, resolutores de las contiendas surgidas entre los particulares y las Administraciones públicas de los municipios; cfr. la *Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca* en www.congreso-oaxaca.gob.mx (consultada el 25 de marzo de 2013).

CAPÍTULO III

DE LAS BASES GENERALES EN MATERIA MUNICIPAL

Art. 81.- La ley en materia municipal deberá establecer las disposiciones generales sustantivas y adjetivas que le den un marco normativo común a los Municipios, sin intervenir en las cuestiones específicas de los mismos; esta ley tendrá por objeto;

I.- Establecer las bases generales bajo las cuales los ayuntamientos conducirán la Administración pública municipal y a las que se sujetará el procedimiento administrativo que sus autoridades observarán para la conformación y emisión de sus actos;

II.- Establecer las bases generales para instituir en la reglamentación municipal, los medios de impugnación y el órgano para dirimir las controversias entre la Administración pública municipal y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

[...] ⁷.

Complementando a la Constitución particular, la *Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California* –publicada en el Periódico Oficial núm. 44, sección II, tomo CVIII, del 15 de octubre de 2001– prevé el que los ayuntamientos de la entidad *en el reglamento correspondiente* instituyan a un *órgano de lo contencioso administrativo municipal*, en los siguientes términos (los destacados no son de origen):

CAPÍTULO SEGUNDO

DE LOS MEDIOS DE DEFENSA

Art. 45.- De los recursos de impugnación.- *Los Ayuntamientos instituirán en su reglamentación* las figuras y procedimientos jurídicos que establezcan los medios de defensa a favor de los particulares, en contra de actos y resoluciones adoptadas por las Autoridades Municipales que afecten su interés jurídico, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

Art. 46.- Del Órgano Contencioso Administrativo Municipal.- *Los Ayuntamientos instituirán en su reglamento correspondiente el Órgano de lo Contencioso Administrativo* con autonomía y definitividad en sus resoluciones, el cual radicará y resolverá las inconformidades planteadas por virtud de los actos a que se refiere el artículo anterior. Dicho órgano funcionará en régimen de única instancia y sus resoluciones serán definitivas.

⁷ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California en www.congresobc.gob.mx (consultada el 16 de febrero de 2013). 

Art. 47.- Procedimiento de lesividad.- Los Municipios, por conducto de las dependencias que por materia corresponda, podrán invocar la instauración del procedimiento de lesividad ante autoridad jurisdiccional competente, solicitando la declaración de nulidad de resoluciones administrativas favorables a los particulares, cuando se considere que éstas lesionan el interés público de la comunidad. La Autoridad jurisdiccional correspondiente sustanciará dicho procedimiento en la vía sumaria⁸.

De los cinco Municipios en que se divide Baja California, solo Tecate y Tijuana han expedido sus reglamentos del contencioso administrativo municipal. En Tecate el *Reglamento para la Administración de Justicia para el Municipio de Tecate, B.C.* –publicado el 10 de marzo de 1995– hace alusión a la *Junta Municipal de Controversias*, tribunal contencioso administrativo

desconcentrado del presidente municipal, formado colegiadamente por tres jueces y tramitador de un recurso administrativo de revisión (!)⁹. Y, por lo que respecta a Tijuana, el *Reglamento de Justicia para el Municipio de Tijuana, Baja California*, instituye al *Tribunal Unitario Contencioso Administrativo Municipal*, a los *Jueces Municipales* y al *Juzgado Integral Municipal*¹⁰.



3.2. Nuevo León.

En el Artículo 63, fracción XLV, de la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León*, se contempla la posibilidad de que en los Municipios del Estado se establezcan órganos de lo contencioso administrativo, autónomos, para dirimir las controversias entre la Administración pública municipal y los particulares; dicho precepto constitucional establece literalmente:

Art. 63.- Corresponde al Congreso:

XLV.- Instituir mediante las leyes que expida el Tribunal de Justicia Administrativa dotado de autonomía plena en el pronunciamiento de sus fallos y con facultades para resolver los conflictos y controversias que se susciten entre los particulares y la Administración pública estatal, ya sea central o paraestatal; estableciendo las normas de su organización y funcionamiento, los requisitos, las licencias y renunciaciones de sus integrantes, sus procedimientos y los recursos contra las resoluciones que pronuncien. Dicho Tribunal conocerá de las controversias que se susciten entre los particulares y la Administración pública municipal, central o paramunicipal, en los casos en que los Municipios no cuenten con un Órgano de Justicia Administrativa municipal. Los Magistrados del Tribunal serán nombrados por un período de diez años, los que se computarán a partir de la fecha de su nombramiento. Al concluir el período para el que fueron nombrados, podrán ser considerados para nuevo nombramiento.

⁸ Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California en www.congresobc.gob.mx (consultada el 15 de febrero de 2013).

⁹ Cfr. particularmente los Artículos 81, 83, fracción II y 84 del citado reglamento en www.tecate.gob.mx (consultada el 25 de febrero de 2013).

¹⁰ Artículos 6° y 7° del Reglamento de Justicia para el Municipio de Tijuana, Baja California, en www.tijuana.gob.mx (consultada el 15 de febrero de 2013).

Los Municipios podrán contar con Órganos de lo Contencioso Administrativo, autónomos, sin subordinación jerárquica a la autoridad municipal, con facultades plenas para el pronunciamiento de sus fallos y para resolver las controversias que se susciten entre la Administración pública municipal, central o paramunicipal, y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad; los que se regirán por los ordenamientos legales que al efecto se emitan¹¹.

Por su parte, en la legislación secundaria estatal –*Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León*–, se dispone sobre los órganos de lo contencioso administrativo, lo que sigue (los destacados no son de origen):

(ADICIONADO CON LOS ARTÍCULOS QUE LO COMPRENDEN P.O. 22 DE JULIO DE 2005)

TÍTULO SÉPTIMO

DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO

CAPÍTULO ÚNICO

(ADICIONADO P.O. 22 DE JULIO DE 2005)

Art. 169.- *Los Ayuntamientos podrán crear los órganos necesarios, para dirimir las controversias administrativas que se susciten entre la Administración pública municipal y los gobernados, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.*

La integración, funcionamiento y atribuciones de los organismos contenciosos se determinará en el ordenamiento legal correspondiente.

(ADICIONADO P.O. 22 DE JULIO DE 2005)

Art. 170.- *Contra los actos y resoluciones administrativas que dicten o ejecuten las autoridades municipales, los particulares afectados podrán promover el medio de defensa que corresponda, ante el Órgano de lo Contencioso Administrativo. De no existir en el Municipio correspondiente un Órgano de lo Contencioso Administrativo, el particular podrá acudir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado¹².*

Así, teóricamente hablando, en Nuevo León es posible encontrar 51 órganos de lo contencioso administrativo o de justicia administrativa municipal¹³.



3.3. Durango.

La *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango*, en términos muy similares a la Constitución Federal, establece sobre su justicia administrativa municipal:

¹³Dado que el Estado está integrado por 51 municipios; cfr. www.inegi.org.mx (consultada el 22 de febrero de 2013).

¹¹Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León en www.hcnl.gob.mx (consultada el 15 de febrero de 2013).

¹²Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León en www.hcnl.gob.mx (consultada el 15 de febrero de 2013).

Art. 105.- Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes que en materia municipal deberá expedir la Legislatura del Estado, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la Administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la Administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias, entre dicha Administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

[...]¹⁴.

Y la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, en su Título Cuarto –Artículos 100 a 105–, regula a los Juzgados Administrativos Municipales, como a continuación se detalla (los destacados no son de origen):

TÍTULO CUARTO
DEL JUZGADO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL
CAPÍTULO ÚNICO
DE LA COMPETENCIA

Art. 100.- Para dirimir las controversias que se susciten entre la Administración municipal y los particulares, y entre éstos y los terceros afectados, derivadas de los actos y resoluciones de la autoridad municipal y de la aplicación de los ordenamientos jurídicos municipales, se crea el Juzgado Administrativo Municipal dotado de plena autonomía.

El titular del Juzgado deberá reunir los requisitos establecidos en el Artículo 99 de la Constitución Política del Estado. Su nombramiento será propuesto por el Presidente Municipal, debiendo ser ratificado por el ayuntamiento.

Art. 101.- *El Juzgado Administrativo Municipal conocerá de las conductas que presuntamente constituyan faltas o infracciones a las disposiciones normativas municipales e impondrá las sanciones correspondientes mediante un procedimiento breve y simplificado que califique la infracción, mismo que deberá estar considerado en el Bando de Policía y Gobierno.*

Será función del Juzgado Administrativo conocer y resolver los recursos que interpongan los particulares respecto de las determinaciones de las autoridades municipales.

¹⁴ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango en www.congresodurango.gob.mx (consultada el 17 de febrero de 2013).



Art. 102.- Al Juez Administrativo Municipal corresponderá:

I. *Conocer de las infracciones al Bando de Policía y Gobierno y demás ordenamientos jurídicos municipales respectivos;*

II. Resolver sobre la responsabilidad de los presuntos infractores;

III. *Aplicar las sanciones establecidas en el Bando, los reglamentos municipales y otras disposiciones, cuya aplicación no corresponda a otra autoridad administrativa;*

IV. Ejercer funciones conciliatorias cuando los interesados lo soliciten, referentes a la reparación de daños y perjuicios ocasionados, o bien, dejar a salvo los derechos del ofendido;

V. *Intervenir en materia de conflictos vecinales o familiares, con el fin de avenir a las partes;*

VI. Expedir constancias únicamente sobre hechos asentados en los libros de registro del juzgado, cuando lo solicite quien tenga interés legítimo;

VII. Conocer y resolver acerca de las controversias de los particulares entre sí y terceros afectados, derivadas de los actos y resoluciones de las autoridades municipales, así como de las controversias que surjan por la aplicación de los ordenamientos jurídicos municipales;

VIII. Conducir administrativamente las labores del juzgado, para lo cual el personal del mismo estará bajo su mando; y

IX. Las demás atribuciones que le confiere la legislación municipal.

Art. 103.- *La estructura, competencia, funcionamiento y procedimiento del Juzgado Administrativo, así como lo relativo a los recursos, deberán establecerse de manera simplificada en el Bando de Policía y Gobierno, respetando las garantías individuales establecidas en la Constitución Federal y en la particular del Estado.*

Art. 104.- El Juez Administrativo Municipal, dentro del ámbito de su competencia, cuidará estrictamente que se respete la dignidad y los derechos humanos de los infractores; por lo tanto, impedirá todo maltrato físico, psicológico o moral, cualquier tipo de incomunicación, exacción o coacción en agravio de las personas presentadas o que comparezcan ante él; en caso contrario, incurrirá en responsabilidad.

El Juez Administrativo Municipal sujetará su actuación a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

El ayuntamiento, en su caso, aprobará dentro del presupuesto anual de egresos del Municipio las partidas presupuestales propias para sufragar los gastos del juzgado administrativo municipal, quien tendrá facultades para su ejercicio autónomo. Para ello, su titular deberá presentar oportunamente al ayuntamiento su programa de trabajo y su presupuesto de egresos¹⁵.

¹⁵ Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango en www.congresodurango.gob.mx (consultada el 17 de febrero de 2013). 

Durango se encuentra conformado por 39 Municipios¹⁶, los cuales teóricamente deben contar con su juzgado administrativo municipal de conformidad a las prescripciones de la referida Ley Orgánica.



En la *Constitución Política del Estado de Yucatán* se establecen sobre la materia contencioso administrativa municipal los siguientes preceptos:

3.4. Yucatán.

Art. 77.- Los Municipios se organizarán administrativa y políticamente, conforme a las bases siguientes:

[...]

Décima Séptima.- La ley establecerá un sistema de medios de impugnación y resolución de controversias entre la autoridad y los particulares, en materia de lo contencioso administrativo municipal¹⁷.

Art. 81.- La ley que organiza y reglamenta el funcionamiento de los ayuntamientos establecerá un sistema de medios de impugnación en materia de lo contencioso administrativo, para dirimir las controversias que se presenten entre la Administración pública municipal y los particulares; con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia, legalidad, profesionalismo, gratuidad y proximidad. Los Municipios conforme a lo anterior podrán contar con Tribunales de lo Contencioso Administrativo. Dichos organismos privilegiarán la conciliación como mecanismo de solución de controversias. En los Municipios que no cuenten con un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, resolverá las controversias a que se refiere el presente artículo, el Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado¹⁸.

Y en la *Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán*, en su Título Quinto, “De la Justicia Municipal”, Capítulo III, se reitera que en los Municipios del Estado podrán existir Tribunales de lo Contencioso Administrativo, de la siguiente manera (el destacado no es de origen):

CAPÍTULO III. Del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Municipal

Art. 197.- *En cada Municipio podrá existir un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que será competente para conocer de los recursos de revisión que se interpongan contra los actos de la Administración pública municipal o de los jueces calificadores y las resoluciones que recaigan al recurso de reconsideración.*

La actuación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Municipal se regirá por los principios de independencia, imparcialidad, objetividad, excelencia, publicidad, legalidad, profesionalismo, gratuidad e inmediatez.

¹⁷ Constitución Política del Estado de Yucatán en www.congresoyucatan.gob.mx (consultada el 18 de febrero de 2013).

¹⁸ Ídem.

¹⁶ www.inegi.org.mx (consultada el 22 de febrero de 2013).



Art. 198.- El Tribunal Municipal de lo Contencioso Administrativo estará dotado de autonomía de gestión para dictar sus resoluciones y estará a cargo de un Juez de lo Contencioso Administrativo y será nombrado por el Cabildo con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, de entre los propuestos por el Presidente Municipal, en los términos del reglamento respectivo.

Son requisitos para ser Juez de lo Contencioso Administrativo:

I.- Contar con título de licenciado en derecho o abogado;

II.- No haber sido dirigente de algún partido político ni candidato a puesto de elección popular, en los tres años inmediatos anteriores;

III.- No haber sido condenado por delito doloso que amerite sanción privativa de libertad;

IV.- No ser ministro de culto religioso, y

V.- No desempeñar cargo similar en otro Municipio.

Durarán en su encargo tres años, pudiendo ser ratificados hasta por un período igual y solo serán removidos por causa grave, calificada por el Cabildo.

Art. 199.- Las autoridades municipales están obligadas a acatar las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Municipal, y en caso de incumplimiento inexcusable, se solicitará al Cabildo la destitución inmediata del funcionario¹⁹.

De existir un Tribunal de lo Contencioso Administrativo Municipal en cada Municipio yucateco, sumarían un total de 106 órganos jurisdiccionales²⁰.



Finalmente, en Guanajuato la justicia administrativa municipal data de 1997, al haberse contemplado en el Título Décimo, Capítulos primero –que de hecho se intitulaba “De la justicia municipal”–, segundo y tercero de la Ley Orgánica Municipal (vigente en ese entonces) el *recurso de inconformidad*, competencia de los *Juzgados Municipales*. Originalmente la naturaleza de esta novedosa justicia fue controvertida, pues se depositó en juzgadores administrativos instructores y resolutores de contiendas entre la Administración pública y los gobernados, mediante un “recurso de inconformidad”, pero además, la norma secundaria facultaba a esos jueces para calificar las conductas infractoras de los reglamentos municipales, así como para imponer sanciones en

3.5. Guanajuato.

ejercicio de dicha facultad delegada por los presidentes municipales (cfr. el Artículo 216, segundo párrafo de la LOM de 1997 antes de la reforma de 1999)²¹. Afortunadamente, con el pasar del tiempo y luego de una serie de reformas a la LOM de 1997 (1999, 2001, 2007 y 2008), de una adición a la Constitución Política local –acaecida en 2008–, y de una nueva LOM publicada en septiembre de 2012, la institución se fue depurando para consolidarse como una auténtica *función jurisdiccional municipal especializada en materias administrativa y fiscal*, tramitadora de un proceso administrativo.

El marco jurídico vigente que rige a la justicia administrativa municipal en Guanajuato es el siguiente (los destacados no son de origen):

¹⁹ Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán en www.congresoyucatan.gob.mx (consultada el 18 de febrero de 2013).

²¹ Para mayores referencias sobre el tema de la justicia administrativa municipal en Guanajuato, consúltese CERVANTES FLORES, Miguel Ángel, *Historia de la justicia administrativa municipal en Guanajuato*, pról. Teresita Rendón Huerta Barrera, editan la Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, 2005.

²⁰ www.inegi.org.mx (consultada el 22 de febrero de 2013).

Art. 117. A los Ayuntamientos compete:

[...]

XVII. Las demás facultades y obligaciones que le señale la ley.

(Fracción adicionada. P.O. 26 de febrero de 2010)

La justicia administrativa en los Municipios del Estado se impartirá a través de un órgano jurisdiccional administrativo de control de legalidad en los Municipios, dotado de autonomía para dictar sus fallos; y cuya actuación se sujetará a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. La competencia, funcionamiento e integración de dicho órgano jurisdiccional se establecerán en la Ley Orgánica Municipal.

(Párrafo adicionado. P.O. 8 de agosto de 2008)

[...] ²².

Título Décimo

Capítulo I

De la Justicia Administrativa Municipal

Impartición de justicia administrativa

Art. 241. *La Justicia Administrativa en los Municipios del Estado de Guanajuato se imparte a través de los Juzgados Administrativos Municipales, conforme a las disposiciones del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.*

En cada Municipio existirá al menos un Juzgado Administrativo Municipal con el personal y los recursos materiales y presupuestales adecuados y necesarios para el ejercicio de su función, en los términos del presente Título.

Asociación y coordinación en materia de justicia administrativa

Art. 242. Dos o más Municipios podrán asociarse y coordinarse entre sí, para crear un Juzgado Administrativo Regional, cuya jurisdicción abarcará al territorio de los Municipios que acuerden su creación. En el convenio respectivo los Municipios podrán acordar la creación de una Unidad de la Defensoría de Oficio Regional en materia administrativa municipal, la que ejercerá sus funciones en la misma jurisdicción de aquél.

En el convenio de asociación y coordinación cuyo objeto sea el señalado en el párrafo anterior, los Municipios que pretendan asociarse y coordinarse deberán estipular, además de lo dispuesto en el Título Quinto, Capítulo V de esta ley, lo siguiente:

[...]

Medios de impugnación

Art. 243. Los actos y resoluciones administrativas dictadas por el Ayuntamiento podrán ser impugnados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo cuando afecten intereses de los particulares.

²² Constitución Política para el Estado de Guanajuato en www.congresogto.gob.mx (consultada el 2 de marzo de 2013).



Los actos y resoluciones administrativas dictadas por el presidente municipal y por las dependencias y entidades de la Administración pública municipal podrán ser impugnados optativamente ante los Juzgados Administrativos Municipales o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cuando afecten intereses de los particulares. Ejercida la acción ante cualquiera de ellos, no se podrá impugnar ante el otro el mismo acto.

Las resoluciones de los Juzgados Administrativos Municipales que pongan fin al proceso administrativo podrán ser impugnadas por las partes, mediante el recurso de revisión ante las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Capítulo II

De los Juzgados Administrativos Municipales

Juzgados Administrativos Municipales

Art. 244. *Los Juzgados Administrativos Municipales son depositarios de la función jurisdiccional del Municipio, están dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, así como de plena jurisdicción e imperio para hacer cumplir sus resoluciones, siendo órganos de control de legalidad que tienen a su cargo dirimir las controversias administrativas que se susciten entre la Administración pública municipal y los gobernados. Su relación jurídica se establecerá directamente con el Ayuntamiento. El Presidente Municipal solo podrá ejecutar sobre estos órganos jurisdiccionales municipales los acuerdos e instrucciones que apruebe el Ayuntamiento.*

La actuación de los Juzgados Administrativos Municipales se sujetará a los principios de legalidad, publicidad, audiencia e igualdad.

Integración de los Juzgados Administrativos Municipales

Art. 245. Los Juzgados Administrativos Municipales se integran, como mínimo, de la siguiente manera:

I. Con un juez administrativo municipal;

II. Con un secretario de estudio y cuenta;

III. Con un actuario; y

IV. Con el personal administrativo que autorice el presupuesto de egresos municipal.

Las ausencias del juez administrativo municipal hasta por quince días serán suplidas por el secretario de estudio y cuenta. En el caso de ausencia mayor a quince días, el Ayuntamiento designará un suplente.

Las ausencias del secretario de estudio y cuenta, así como las del actuario hasta por seis meses serán suplidas por la persona que designe el juez administrativo municipal²³.

El Estado de Guanajuato integrado por 46 Municipios solo cuenta con aproximadamente 31 juzgados administrativos municipales²⁴.

²⁴ Cfr. CERVANTES FLORES, *op. cit.*, p. 121.

²³ Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato en www.congresogto.gob.mx (consultada el 2 de marzo de 2013).



PRIMERA. La décima reforma constitucional practicada al Artículo 115 a fines de 1999, ante su amplitud en materia de medios de impugnación y de órganos competentes para conocer de las controversias suscitadas entre la Administración pública municipal y los particulares, autoriza a las legislaturas locales a prever en las leyes regulatorias de sus Municipios una variada gama de mecanismos, que va desde los tradicionales recursos administrativos, hasta los procesos ante una jurisdicción especializada municipal; afirmación que se ve robustecida, además, por la mención que el propio constituyente permanente hizo en la parte final del inciso a) de la fracción II del citado precepto constitucional, consistente en que los medios de impugnación y sus instancias tramitadoras se sujetarán a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad, pues dichos postulados no pueden encontrar mejor aplicación que en un contencioso administrativo municipal.

SEGUNDA. Más del 80 % de las entidades federativas de la República Mexicana han optado por conservar los

4. Conclusiones.

recursos administrativos como medios para controlar la legalidad de la actuación de sus Administraciones públicas municipales, e incluso, dotando a sus contenciosos administrativos estatales o a sus Poderes Judiciales de dicha facultad.

TERCERA. Únicamente 5 entidades federativas han incursionado, con distinta intensidad, en la novedosa vía de la jurisdicción especializada para el tratamiento de las contiendas administrativas municipales: Baja California, Nuevo León, Durango, Yucatán y Guanajuato.

CUARTA. En Baja California y Nuevo León si bien alude su marco normativo a órganos de lo contencioso o de justicia administrativa municipales, no existen auténticamente tribunales administrativos en este nivel de gobierno, porque tanto sus Constituciones Políticas como sus leyes reguladoras de los Municipios imperan que estos, *a través de reglamentos*, establezcan sus contenciosos administrativos y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en jurisprudencia por contradicción, ha sentado el siguiente criterio categórico:

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. SUS NOTAS DISTINTIVAS PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO DIRECTO.

Los Artículos 73, fracción XXIX-H, 116, fracción V, y 122, base quinta, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, facultan al Congreso de la Unión, a las Legislaturas Locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, respectivamente, para crear tribunales de lo contencioso administrativo con plena autonomía para dictar sus fallos. De conformidad con esas normas supremas, para que una autoridad administrativa, al realizar funciones jurisdiccionales, tenga la naturaleza de tribunal administrativo y, por ende, sus resoluciones sean susceptibles de reclamarse en amparo uniinstancial, se requiere: a) Que sea creado, estructurado y organizado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por las Legislaturas Locales; b) Que el ordenamiento legal respectivo lo dote de autonomía plena para fallar con el fin de garantizar su imparcialidad e independencia; y c) Que su función sea la de dirimir conflictos que se susciten entre la Administración pública y los particulares.

[...] ²⁵.

Y de hecho, basado en la tesis transcrita del más alto tribunal del país, el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, en tesis aislada, ha concluido respecto al Tribunal Unitario Contencioso Administrativo Municipal de Tijuana:

²⁵ Tesis P./J. 26/98, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta VII, abril de 1998, novena época, p. 20; cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, IUS 2011. Jurisprudencia y tesis aisladas. Junio 1917-diciembre 2011, versión DVD.



TRIBUNAL UNITARIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA. NO PUEDE CONSIDERARSE “TRIBUNAL ADMINISTRATIVO” PARA LOS EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO.

Conforme a la jurisprudencia P./J. 26/98, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, abril de 1998, página 20, para que una autoridad administrativa, al realizar funciones jurisdiccionales, tenga la naturaleza de tribunal administrativo y, por ende, sus resoluciones sean reclamables en amparo uniinstancial, se requiere: a) Que sea creado, estructurado y organizado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por las Legislaturas Locales; b) Que el ordenamiento legal respectivo lo dote de autonomía plena para fallar con el fin de garantizar su imparcialidad e independencia; y c) Que su función sea la de dirimir conflictos suscitados entre la Administración pública y los particulares. En congruencia con lo antes expuesto y del análisis de las disposiciones relativas de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, así como del Reglamento de Justicia para el Municipio de Tijuana, se concluye que el Tribunal Unitario Contencioso Administrativo Municipal de esa ciudad no tiene el carácter de “tribunal administrativo” para efectos de la procedencia del amparo directo en contra de sus resoluciones, puesto que su creación, estructura y organización no están previstas en ley, sino en el citado reglamento expedido por el Ayuntamiento de Tijuana; además, en su integración y funcionamiento no es autónomo, ya que los Jueces son designados por el Ayuntamiento a propuesta del presidente municipal; tampoco se encuentra garantizada la permanencia de los juzgadores municipales, dado que durarán en su encargo el tiempo que constitucionalmente permanezca el Ayuntamiento que los nombró, y pueden ser removidos en cualquier momento por causa grave a juicio del propio Ayuntamiento. En consecuencia, el amparo promovido contra los fallos definitivos dictados por dicho órgano municipal debe tramitarse en la vía indirecta ante el Juez de Distrito²⁶.

QUINTA. Durango presenta un modelo de justicia administrativa municipal un poco más ajustado a las exigencias establecidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su jurisprudencia P./J. 26/98, porque sus Juzgados Administrativos Municipales se encuentran previstos, en lo general (básicamente la competencia material), en la *Ley Orgánica del Municipio Libre* correspondiente, aunque la misma ley –Artículo 103– hace una remisión al *Bando de Policía y Gobierno* en que se simplificará su estructura, competencia, funcionamiento, procedimiento y recursos.

Por otra parte, también es cuestionable el que los Juzgados Administrativos Municipales duranguenses tengan competencia para conocer de infracciones y para aplicar las sanciones establecidas en el Bando, los reglamentos municipales y otras disposiciones cuya aplicación no compete a otra autoridad administrativa (cfr. Artículo 102, fracciones I y III de la *Ley Orgánica del Municipio Libre*), pues esa confusa e inconveniente situación ya se experimentó y fue superada en Guanajuato, al eliminarse una competencia parecida en nuestros otrora jueces municipales, lo cual sirvió para aclarar la naturaleza jurídica de nuestra justicia administrativa municipal.

²⁶ Tesis: XV.4o.2 A, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XX, diciembre de 2004, novena época, p. 1470; ídem. 

SEXTA. Los Tribunales de lo Contencioso Administrativo Municipales o Tribunales Municipales de lo Contencioso Administrativo de Yucatán, prácticamente conforman un auténtico sistema de tribunales administrativos en el nivel básico de gobierno, porque su estructura, competencia y funcionamiento se regulan en la *Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán*; no obstante, existe una pequeña observación en cuanto a su regulación: que en la ley en cita se refiere que tramitan un recurso de revisión contra las actuaciones de las autoridades municipales, cuando debió decirse con toda propiedad que conocen de un proceso administrativo.

Finalmente, otro cuestionamiento que se puede hacer a la justicia administrativa municipal yucateca es que en el último párrafo del Artículo 198 de la referida *Ley de Gobierno de los Municipios*, se establezca que los jueces de lo contencioso administrativo podrán ser “[...] removidos por causa grave, calificada por el Cabildo”, lo cual coloca en estado de vulnerabilidad su autonomía, al quedar al arbitrio del cuerpo colegiado la determinación de gravedad de la causal de remoción, lo que constituye el empleo de un concepto jurídico indeterminado sumamente riesgoso en perjuicio de la función jurisdiccional.

SÉPTIMA. Guanajuato ofrece, al parecer hasta este momento, el modelo más acorde al texto constitucional en materia de contencioso administrativo municipal, porque la estructura y competencia de sus juzgados administrativos municipales, así como las normas garantizadoras de la autonomía de sus jueces se encuentran previstas en una ley expedida por la legislatura local –la LOM– y, por lo que respecta al proceso administrativo que se tramita ante ellos, éste es regulado por otra ley del Congreso del Estado: el *Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato*.

Para concluir, es importante destacar que la autonomía e inamovilidad de los jueces administrativos municipales guanajuatenses se encuentra garantizada plenamente por las leyes, ya que para destituirlos deben incurrir en alguna de las faltas graves contempladas en la LOM (Artículo 250) o en la *Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios* (cfr. los Artículos 250 y 252, correlacionados con el Artículo 126 de la LOM).*

Fuentes.

Bibliográficas.

CERVANTES FLORES, Miguel Ángel, *Historia de la justicia administrativa municipal en Guanajuato*, pról. Teresita Rendón Huerta Barrera, editan la Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado de Guanajuato, 2005.

Interpretación de Tribunales.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ius 2011. Jurisprudencia y tesis aisladas, junio 1917-diciembre 2011, versión DVD.

Legislativas.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO EN TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO, *Legislación en materia de procedimiento y justicia administrativa para el Estado y los municipios de Guanajuato* (s. ed.), México, 2012.

Sitios en internet.

Doctrina.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, “La reforma de 1999 al Artículo 115 constitucional”, en www.juridicasunam.mx (consultada el 26 de febrero de 2013).

Legislación.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE CAMPECHE, en www.congresocam.gob.mx (consultada el 22 de febrero de 2013).

CÓDIGO FISCAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, en www.congresochihuahua.gob.mx (consultada el 23 de febrero de 2013).

CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA, en www.congresochoihuahua.gob.mx (consultada el 23 de febrero de 2013).

CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, en www.congresocoahuila.gob.mx (consultada el 23 de febrero de 2013).

CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS, en www.congresotamaulipas.gob.mx (consultada el 18 de febrero de 2013).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, en www.congresoags.gob.mx (consultada el 18 de febrero de 2013).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CAMPECHE, en www.congresocam.gob.mx (consultada el 22 de febrero de 2013).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CHIAPAS, en www.congresochiapas.gob.mx (consultada el 22 de febrero de 2013).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, en www.congresocoahuila.gob.mx (consultada el 23 de febrero de 2013).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE HIDALGO, en www.congreso-hidalgo.gob.mx (consultada el 22 de febrero de 2013).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO, en www.congresojal.gob.mx (consultada el 22 de febrero de 2013).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, en www.legislaturaqueretario.gob.mx (consultada el 18 de febrero de 2013).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SINALOA, en www.congresosinaloa.gob.mx (consultada el 18 de febrero de 2013).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, en www.congresotamaulipas.gob.mx (consultada el 18 de febrero de 2013).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE YUCATÁN, en www.congresoyucatan.gob.mx (consultada el 18 de febrero de 2013).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA, en www.congresobc.gob.mx (consultada el 16 de febrero de 2013).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA SUR, en www.cbcs.gob.mx (consultada el 18 de febrero de 2013).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CHIHUAHUA, en www.congresochoihuahua.gob.mx (consultada el 23 de febrero de 2013).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE COLIMA, en www.congresobc.gob.mx (consultada el 17 de febrero de 2013).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO, en www.congresodurango.gob.mx (consultada el 17 de febrero de 2013).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO, en www.congresogro.gob.mx (consultada el 17 de febrero de 2013).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO, en www.cddiputados.gob.mx (consultada el 23 de febrero de 2013).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, en www.congresomich.gob.mx (consultada el 22 de febrero de 2013).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS, en www.congresomorelos.gob.mx (consultada el 22 de febrero de 2013).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NAYARIT, en www.congresonayarit.mx (consultada el 17 de febrero de 2013).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN, en www.hcnl.gob.mx (consultada el 15 de febrero de 2013).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA, en www.congresooolaxaca.gob.mx (consultada el 18 de febrero de 2013).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA, en www.congresopuebla.gob.mx (consultada el 23 de febrero de 2013).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO, en www.congresoqroo.gob.mx (consultada el 22 de febrero de 2013).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE SAN LUIS POTOSÍ, en <http://148.235.65.21/LIX/> (consultada el 18 de febrero de 2013).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE SONORA, en www.congresoson.gob.mx (consultada el 18 de febrero de 2013).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TABASCO, en www.congresotabasco.gob.mx (consultada el 18 de febrero de 2013).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ-LLAVE, en www.legisver.gob.mx (consultada el 23 de febrero de 2013).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE ZACATECAS, en www.congresozac (consultada el 22 de febrero de 2013).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, en www.diputados.gob.mx (consultada el 15 de febrero de 2013).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO, en www.congresogto.gob.mx (consultada el 2 de marzo de 2013).

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL 23 DE DICIEMBRE DE 1999, PRIMERA SECCIÓN, VERSIÓN ESCANEADA en www.diputados.gob.mx (consultada el 15 de febrero de 2013).

GACETA PARLAMENTARIA del 15 de junio de 1999 en <http://gaceta.diputados.gob.mx> (consultada el 28 de febrero de 2013).

LEY DE ENJUICIAMIENTO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, en www.legislaturaqueretario.gob.mx (consultada el 18 de febrero de 2013).

LEY DE GOBIERNO DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE YUCATÁN, en www.congresoyucatan.gob.mx (consultada el 18 de febrero de 2013).

LEY DE GOBIERNO MUNICIPAL DEL ESTADO DE SINALOA, en www.congresosinaloa.gob.mx (consultada el 18 de febrero de 2013).

LEY DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, en www.congresoson.gob.mx (consultada el 18 de febrero de 2013).

LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO DE OAXACA, en www.congresoootaxaca.gob.mx (consultada el 25 de marzo de 2013).

LEY DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, en www.congresoqroo.gob.mx (consultada el 22 de febrero de 2013).

LEY DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES, en www.congresoags.gob.mx (consultada el 18 de febrero de 2013).

LEY DEL RÉGIMEN MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, en www.congresobc.gob.mx (consultada el 15 de febrero de 2013).

LEY MUNICIPAL DEL ESTADO DE TLAXCALA, en www.tmx0002789699.com (consultada el 22 de febrero de 2013).

LEY MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE NAYARIT, en www.congresonayarit.mx (consultada el 17 de febrero de 2013).

LEY NÚMERO 9 ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE, en www.legisver.gob.mx (consultada el 23 de febrero de 2013).

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, en www.aldf.gob.mx (consultada el 23 de febrero de 2013).

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, en www.hcnl.gob.mx (consultada el 15 de febrero de 2013).

LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO, en www.congresozac.gob.mx (consultada el 22 de febrero de 2013).

LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE DURANGO, en www.congresodurango.gob.mx (consultada el 17 de febrero de 2013).

LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, en <http://148.235.65.21/LIX/> (consultada el 18 de febrero de 2013).

LEY ORGÁNICA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE CAMPECHE, en www.congresocam.gob.mx (consultada el 22 de febrero de 2013).

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL, en www.congresopuebla.gob.mx (consultada el 23 de febrero de 2013).

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE JALISCO, en www.congresojal.gob.mx (consultada el 22 de febrero de 2013).

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO, en www.cddiputados.gob.mx (consultada el 23 de febrero de 2013).

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, en www.congresomich.gob.mx (consultada el 22 de febrero de 2013).

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS, en www.congresomorelos.gob.mx (consultada el 22 de febrero de 2013).

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA, en www.congresooaxaca.gob.mx (consultada el 18 de febrero de 2013).

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO, en www.congresogto.gob.mx (consultada el 2 de marzo de 2013).

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE HIDALGO, en www.congreso-hidalgo.gob.mx (consultada el 22 de febrero de 2013).

REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sum (consultada el 2 de marzo de 2013).

REGLAMENTO DE JUSTICIA PARA EL MUNICIPIO DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA, en www.tijuana.gob.mx (consultada el 15 de febrero de 2013).

REGLAMENTO PARA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA PARA EL MUNICIPIO DE TECATE, B.C., en www.tecate.gob.mx (consultada el 25 de febrero de 2013).

TEXTO ORIGINAL DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS QUE REFORMA LA DEL 5 DE FEBRERO DEL 1857, en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpe (consultada el 2 de marzo de 2013).



Otras.

www.congresobc.gob.mx (consultada el 17 de febrero de 2013).

www.ensenada.gob.mx (consultada el 25 de febrero de 2013).

www.inegi.org.mx (consultada el 22 de febrero de 2013).

www.mexicali.gob.mx (consultada el 25 de febrero de 2013).

www.playasderosarito.gob.mx (consultada el 25 de febrero de 2013).

LA IDENTIDAD DE GÉNERO EN LA TRIBUTACIÓN NACIONAL

Cristina del Carmen Mansilla

Introducción.

La identidad de género proviene del inglés “gender identity”¹, que alude a la percepción subjetiva que un individuo tiene sobre sí mismo en cuanto a sentirse hombre o mujer, aunque no podemos olvidar que toda sociedad tiene un conjunto de esquemas de género, por lo que vale decir que consisten en una serie de normas o estereotipos culturales relacionados con el género.

Estos conceptos relativos al “género” han provocado diversas formas de exclusión económica, social, política y cultural que han incidido en el desarrollo concebido como un proceso sistémico, cuyos componentes estructurales son, por lo tanto, interdependientes, por lo que debemos entender que la ciudadanía conforma una universalidad de derechos y obligaciones.

Además una de las características fundamentales en la ciudadanía es la de no ser una categoría estática, sino más bien dinámica, en relación con su entorno y ello ha generado movimientos a partir de diferentes grupos no hegemónicos por ampliar sus derechos ciudadanos.

El punto de partida no es solo un enfoque legal hacia derechos formales y abstractos, sino la afirmación del “derecho a tener derechos”, forma subjetiva de acercarse críticamente a los derechos desde las particularidades de los individuos.

La identidad de género es la conciencia que se adquiere de la igualdad, la unidad y la persistencia de la individualidad, como varón o mujer, y es lo que ha impulsado al Estado Nacional a promulgar la Ley N° 26.743 el 9-5-2012, que establece en su Artículo 2° que toda persona tiene el derecho a “ser tratado de acuerdo a su identidad de género y a ser identificada de ese modo en los instrumentos que acrediten su identidad respecto del nombre de pila, imagen y sexo con los que allí está registrada”.

En definitiva el objeto de la ley es establecer un procedimiento que les permite a los ciudadanos de nuestro país ejercer su derecho a la identidad sexual sin tener que recurrir a engorrosos, largos y costosos trámites judiciales ni tener que someterse a ningún escrutinio sobre su salud o sobre su intimidad para vivir de acuerdo a su género².

¹ www.wikipedia.com.ar.

² “Comentario exegético a la ley de identidad de género”, de Graciela Medina, publicado en Editorial La Ley, en mayo de 2012.

En los principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género, que surgieron en la reunión de especialistas de las Naciones Unidas realizada en Yogyakarta, Indonesia, en noviembre de 2006, se trató el problema de la discriminación de personas ya que los principios 1 al 3 describen la universalidad de derechos humanos y su aplicación a todas las personas sin ningún tipo de distinción, así como el derecho a ser reconocida ante la ley de acuerdo a su identidad de género.

La Ley N° 26.743 no hace distinción de ninguna índole, por lo que cualquier persona, sea de estado civil casada, soltera, viuda o divorciada, con hijos o sin hijos, puede solicitar la actuación registral, reconociendo como derecho universal la facultad de adecuar el prenombre, la foto, el sexo a todos los ciudadanos sin distinción, conservando el número original del documento de identidad, sin intervención de un juez.

Cabe recordar que el principio de autonomía de la persona determina que “siendo valiosa la libre elección individual de planes de vida y la adopción de ideales, el Estado no debe interferir en esa elección o adopción, limitándose a diseñar instituciones que faciliten la persecución individual de esos planes de vida”³.

Aunque entiendo conveniente resaltar que el Artículo 7° de la ley en análisis establece que la rectificación registral no alterará la titularidad de los derechos y obligaciones jurídicas que pudieran corresponder a la persona con anterioridad a la inscripción del cambio registral, por lo tanto oponibles a terceros, por ejemplo: acreedores fiscales, ni las provenientes del derecho de familia en todos los órdenes y grados, incluida la adopción. De la letra de la norma se deduce que el estado civil de las personas no cambia en virtud del cambio de género.

Una pregunta que se hace a través de la doctrina es ¿qué sucede con los derechos previsionales de la persona y su cónyuge y/o descendientes?

³ NINO, Carlos Santiago, *Ética y derechos humanos*, 2ª ed., Buenos Aires, Astrea, p. 204.

Recordemos que las mujeres, conforme la Ley N° 24.241, pueden ejercer el derecho al beneficio jubilatorio a partir de los 60 años, mientras que los hombres a partir de los 65 años únicamente, por ello la Corte de Derechos Humanos de Europa ha resuelto en la causa “Christine Goodwin c/ Reino Unido”, del 11-7-2011⁴, donde se trataba de un transexual nacido varón y que modificó su género a mujer, cambiando su nombre y sexo en los documentos de identidad, cuando quiso jubilarse a los 60 años le fue denegado el beneficio hasta cumplir los 65 años de edad; tampoco pudo acceder a la reducción de prima de seguro que se le concede a las mujeres, ni la reducción de la tarifa de transporte que es un derecho de las mujeres a partir de los 60 años, porque se tenía en cuenta el sexo de origen en el derecho inglés.

La Corte de Estrasburgo advierte que el mero cambio de los documentos de identidad y la adecuación del nombre de los transexuales no les permite a ellos vivir de acuerdo a la identidad que les es propia, y sufren de constantes humillaciones y discordancias en el trato, ya que no obtienen todos los derechos del género, por ello el Tribunal considera que es razonable que la sociedad pueda tolerar cierta molestia para permitir que individuos vivan con dignidad y conforme a la identidad sexual escogida por ellos, por lo que el sexo masculino de nacimiento no influiría una vez adecuados los registros y documentos de identidad.

La Ley N° 26.743 establece en su Artículo 10 que se debe notificar a todos los registros el cambio de identidad de género, y entre ellos el Registro de Reincidentes, con el fin de que se conserve la unicidad personal, para evitar que se eluda la responsabilidad en lo relativo al cumplimiento de la ley penal.

Para ejemplificar lo expresado, tenemos también la Disposición N° 227/2013 de la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad Automotor y Créditos Prendarios, que indica en su Artículo 1°, que en caso de haberse practicado la rectificación registral prevista en la Ley N° 26.743, a posteriori de haber inscripto la deuda o dominio registral, deberá ser solicitada acompañando indefectiblemente el testimonio judicial que así lo aclare o acta original o fotocopia autenticada por el Registro Civil con la anotación marginal de la orden judicial, lo cual evitará la inimputabilidad frente a delitos de tránsito.

Por ello entiendo que estamos en presencia de una ley de avanzada que contiene soluciones que superan los modelos que se conocen en el derecho comparado, sobre todo por la no pérdida de derechos civiles, penales y tributarios además de la no exigencia de intervención judicial y/o requerimientos previos para solicitar el cambio de nombre de pila y de sexo, petición que queda librada a las más absoluta autonomía de la voluntad particular del interesado/da.

La identidad de género en el ámbito laboral y previsional.

El derecho del trabajo nació como una medida correctiva tendiente a proteger especialmente a un sector notorio y tradicionalmente postergado, asemejándose a lo que actualmente denominamos medidas de acción positiva, ya que mantiene plena vigencia la corrección a través de las normas de la desigualdad en el poder de negociación de los sujetos dentro de las relaciones laborales.

Resulta innegable el corte protectorio del derecho del trabajo, amparado por nuestra Constitución Nacional; sin embargo pese a los cambios operados durante más de un siglo corrigiendo las desigualdades a través de distintas normas de poder de negociación, la discriminación

laboral sigue apareciendo en los juicios laborales hasta la actualidad, a pesar de que la Ley N° 23.592, publicada en el Boletín Oficial el 6-9-1988, establece que quien impida, obstruya o de algún modo menoscabe el pleno ejercicio sobre bases igualitarias de los derechos y garantías fundamentales reconocidos en la Constitución Nacional, será obligado a pedido del damnificado a cesar en su realización y a reparar el daño moral o material, considerándose particularmente los actos discriminatorios determinados por motivos de raza, religión, nacionalidad, sexo, posición económica, condición social o caracteres físicos.

⁴Fallo comentado por BELLUSIO, Augusto, “Transexualidad. Derecho de los transexuales a casarse”, LL 14-3-2003. MEDINA, Graciela y LETVIN, Melisa, “Transexuales, trascendente cambio de jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos”.

Sin perjuicio de las diferentes acepciones que tiene el vocablo “discriminación” la palabra posee una carga emotiva que nos remite a prácticas repudiadas, generando un trato peyorativo y diferente⁵ que se le da a determinadas personas fundado en razones de tipo subjetiva, proyectando una mirada desvalorizante sobre



En la actualidad se deben afrontar nuevas formas de discriminación, tal el caso de las personas con sobrepeso, donde la imagen externa incide en la decisión al momento de tomar a un empleado, y la problemática además se ha extendido a la sociedad a través de la publicidad e indumentaria de moda, otro ejemplo es el caso de los gays, lesbianas y transexuales, travestis, transgénero, bisexual, etc., o los que sufren alguna enfermedad como ocurrió con la causa “Gómez Pereyra, Marcela Alejandra c/ Acciones de Argentina S.A. y Otro s/ despido de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V, del 23-4-2013”. Allí, la empleada apela la decisión de la empleadora que dispuso la disolución del contrato laboral, sin expresión de causa, por lo que la empleada entiende que la conducta discriminatoria se debió al padecimiento de la enfermedad crónica denominada Lupus que afecta a su estética, considerándolo discriminatorio y violatorio a la Ley N° 23.592, que dio un paso fundamental al facultar a los jueces a reparar las consecuencias de los actos discriminatorios, porque en estos casos considera que el despido es un acto válido pero ilícito, dado que la empleada se hallaba impedida de prestar servicios por la enfermedad, cuya gravedad provocó incluso su internación acreditada a través de certificados médicos agregados como prueba documental, incumpliendo la empleadora con el Artículo 208 de la Ley de Contrato de Trabajo, ya que le fueron descontados los días de ausencia conforme surge del recibo de sueldo y los registros contables de la empresa empleadora.

tales sujetos; por ello vinculado al derecho a la no discriminación encontramos el derecho a ser diferente, a elegir el propio destino, a desarrollar un proyecto de vida personal y a no ser tratado en forma diferente, lo que además se relaciona con el reconocimiento del derecho a la identidad⁶.

Cuestiones laborales.

Hoy en día resulta indiscutible la íntima conexión entre la no discriminación, la igualdad de trato y los derechos inalienables de la persona humana, con fundamento en su dignidad y en la igualdad de derecho entre todos los seres humanos, lo que se ha plasmado en el texto de numerosas declaraciones, convenios y pactos celebrados en y ante diferentes organismos internacionales⁷.

De allí que al hablar de “derechos humanos” se aluda a los propios de cualquier ser humano, por el solo hecho de ser tal y en cualquier sociedad de que se trate, de los que se desprende la universalidad de la noción y su titularidad acotada a la persona física, sin distinción alguna.

La noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio o que a la inversa por considerarlo diferente, se lo trate con hostilidad discriminándolo del goce de derechos esenciales, y a ello debemos agregar que la Organización Internacional del Trabajo desde sus orígenes lucha por el reconocimiento de la dignidad de la persona que trabaja, meta que se ha ido implementando en los diversos documentos fundamentales, los que siguen vigentes hasta nuestros días⁸.

La no discriminación es una de las reglas derivadas del principio protectorio del derecho del trabajo y tiene como contracara el derecho a la igualdad de trato en las

⁶SAGUÉS, Néstor P., *Elementos de derecho constitucional*, T. 2, 2ª edición actualizada y ampliada, Buenos Aires, Astrea, 1997, p. 280.

⁷PINTO, Mónica, *Temas de derechos humanos*, Buenos Aires, Editores del Puerto S.R.L., 1997.

⁸El texto de la Organización Internacional de Trabajo (1919) resalta la importancia de la Justicia Social para el mantenimiento de la paz universal, por ello adquiere trascendencia: a) mejorar condiciones de trabajo; b) limitación de las horas de trabajo; c) contratación de mano de obra y lucha contra el desempleo; d) garantía de un salario vital adecuado; e) protección del trabajador contra las enfermedades sean o no profesionales y contra los accidentes de trabajo; f) protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres; g) pensiones de vejez y de invalidez; h) protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero; i) reconocimiento del principio de libertad sindical; j) organización de la enseñanza profesional y técnica y otras medidas análogas. Por otra parte la Declaración de Filadelfia de 1944 reafirmó los principios fundamentales sobre la libertad sindical, la libertad de expresión y de asociación para el progreso constante.

⁵DOBARRO, Viviana Mariel, “La no discriminación y la igualdad de trato en el empleo”, *Revista Doctrina Laboral* N° 135, Errepar, noviembre, 1996, p. 951.

diferentes instancias, como el ingreso, salario, horarios laborales, etc.; por ello la organización empresaria debe tener especial consideración de la persona y dignidad del trabajador.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en la causa “Asociación Lucha por la Identidad Travesti-Transexual c/ Inspección General de Justicia, del 21-11-2006”, ha dicho que no es posible ignorar los perjuicios existentes respecto de las minorías universales, ya que resulta inadmisibles que la orientación sexual del dependiente traiga aparejadas consecuencias en el ámbito laboral, siendo que el Artículo 16 de la Constitución Nacional establece que la “idoneidad” es el único requisito para el acceso al puesto de trabajo y que de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 19 CN, las íntimas elecciones formuladas por la persona humana en tanto no afecten a la moral y el orden público ni causen daños a terceros estarán exentas de averiguaciones en el proceso de selección sobre su vida sexual, porque se vulnera el derecho a la intimidad y es un elemento ajeno al contrato laboral.

Lamentablemente en la recopilación de jurisprudencia si bien he detectado abundancia en materia de discriminación en general, existe muy poca vinculada a la orientación sexual, quizás por desconocimiento de sus derechos, o por cuestiones sociales, sin embargo podemos mencionar la causa “M. C. c. D., A. M. y/u otro, del Juzgado de 1ª Instancia Laboral de 5ª nominación de Rosario, del 22-6-2007”, donde un trabajador que se

desempeñaba en una peluquería afirmó ante la justicia haber sido discriminado por su condición de “travesti” pese a que concurría a desarrollar sus labores vestido como varón, en vista de que el empleador expresó que el motivo del despido era que su persona resultaba antiestética, y más allá de que se argumentó ante la justicia que el demandante habría tenido conductas antisociales, el juez admitió el reclamo fijando una indemnización por daño moral, ya que de la prueba colectada no surge que haya evidenciado un maltrato hacia los clientes o sus compañeros, y sí que realizó varios cambios físicos relacionados con su condición de homosexual y travesti, siendo el quantum de la indemnización por un importe similar a la indemnización por el rubro antigüedad.

Otro caso similar ocurrió en la causa “M. M. J. c/ Citibank N. A. Cámara Nacional Civil, Sala H, del 7-4-2009”, donde un empleado bancario dejó de percibir evaluaciones de desempeño positivas, siendo en primer lugar trasladado a otra sucursal, luego de que la entidad empleadora tomara conocimiento de su condición de homosexual y portador de HIV; con posterioridad se acogió a un plan de retiro voluntario. El juez de primera instancia hizo lugar a la demanda por daños y perjuicio, habiendo la Cámara confirmado el fallo apelado sosteniendo que la carga de la prueba se invierte cuando se alegan actitudes discriminatorias y en este caso la firma demandada no ha logrado demostrar que existieran razones objetivas para que el actor dejara de progresar laboralmente, a partir del momento que hizo pública su orientación sexual, conforme el Artículo 1º de la Ley N° 23.592.



Tras haber analizado las normas vinculadas al derecho laboral, entiendo que estamos en condiciones de adentrarnos en las cuestiones específicas del derecho previsional, por lo que recordemos que la Seguridad Social, por mandato del Artículo 14 bis de nuestra Constitución Nacional, tiene como cometido la cobertura integral de las necesidades alimentarias y protectorias de los ciudadanos.

Además la Declaración Universal de Derechos Humanos previó el derecho de “toda persona” a los seguros en cualquier caso en que sufriera la pérdida de sus medios de “subsistencia” por causas independientes a su voluntad, al tiempo que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoció “el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”.

Cuestiones previsionales.

En nuestro país la Ley N° 24.241/1993, correspondiente al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, dispone los distintos requisitos formales y materiales que cada ciudadano debe cumplir para acceder a los distintos beneficios previsionales, como la jubilación, pensión, retiros por invalidez o subsidios correspondientes a desempleo o asignación familiar.

A continuación, presentaré a efectos de ejemplificar los conceptos vinculados a la identidad de género en el ámbito previsional la jurisprudencia siguiendo un orden cronológico de las sentencias.

·  En la causa “Elvio Alberto Yapar c/ Caja de Previsión y Seguro Médico de la Provincia de Buenos Aires de la Corte Suprema de Justicia con sentencia el 28-7-2009”, se resolvió una acción de amparo donde se le

habría denegado el beneficio previsional de pensión con fundamento en la identidad de sexos entre el solicitante y el causante, conforme las disposiciones de la Ley Local N° 12.207, lesionando el derecho a la igualdad de trato y protección de la persona contra cualquier forma de discriminación. La Corte, frente a la delicada situación de salud del apelante y la índole de los derechos en juego, estimó que existe la posibilidad cierta de que configure un agravio de difícil reparación, lo que habilita la vía extraordinaria y en función de antecedentes caratulados “MIJ c/ Anses y Otros de la CSJN, del 28-6-2007”, y que el núcleo de la cuestión a decidir gira en base a similares ejes que en el caso en análisis, revocando la sentencia apelada devolviendo los autos al tribunal de origen para que se dicte un nuevo pronunciamiento a favor del ciudadano.

· * En la causa “A., G. M. c/ OSECAC, de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal, Sala I, con sentencia el 27-10-2009”, se presentó una acción de amparo contra su obra social (OSECAC) a efectos de que se le ordene incorporar como beneficiaria a la mujer con quien se halla unida civilmente (Ley N° 1.004 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), por estimar que la negativa expresada en las cartas documento la han discriminado en su derecho, ya que es una posición contraria a la función social propia del ente, retrógrada y restrictiva.

Por lo antes expresado el Juez admitió la acción, ya que tuvo por acreditados sus dichos ante la presentación del certificado de unión civil, que prueba la convivencia entre la actora y su pareja, en una relación de afectividad estable y pública por un período mínimo de dos años.

Por otra parte, la Obra Social alega que cuenta con más de 1.900.000 beneficiarios y argumenta que si todos ellos demandaran la inclusión de personas que no reúnen los requisitos legales exigidos, ni encuadran en la normativa que regula el funcionamiento de OSECAC (Leyes Nros. 23.660 y 23.661) y se aplicase “un criterio de alcance ilimitado como el sostenido por el a quo” le resultaría imposible cumplir con sus obligaciones legales. En síntesis, postula que la generalización del criterio sustentado en la sentencia apelada derivaría en perjuicio para los propios beneficiarios, pues produciría el desequilibrio del sistema económico destinado a su protección.

El juez de la causa evalúa los alcances del inciso “b” de la citada Ley N° 23.660, que establece: “Quedan también incluidos en calidad de beneficiarios ‘Las personas que convivan con el afiliado titular y reciban del mismo

ostensible trato familiar, según la acreditación que determine la reglamentación’.

Por otra parte, la convivencia entre la actora y L. F. y el trato que se brindan mutuamente no han sido puestos en duda por la Obra Social. La discrepancia es meramente jurídica: la recurrente no acepta que este vínculo sea encuadrado dentro del ámbito de protección del inc. “b” y, en particular, que se considere que la expresión “ostensible trato familiar” lo abarca.

Por último, se deben tener presentes los dictámenes producidos por el Instituto Contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo, entre cuyas funciones se encuentra la de “proporcionar al Ministerio Público y a los tribunales judiciales asesoramiento técnico especializado en los asuntos relativos a la temática de su competencia” (Arts. 2° y 4°, inc. i) de la Ley N° 24.515), y que consideró discriminatoria la denegación del beneficio por parte de la obra social demandada; y de la Gerencia de Asuntos Jurídicos de la Superintendencia de Servicios de Salud, donde se informó: “[...] existen numerosos antecedentes de afiliación de convivientes (sin importar que sean o no del mismo sexo, o que su unión sea acreditada en forma judicial o administrativa) en que los agentes se han visto obligados a afiliar al conviviente y/o a su descendencia en un todo de acuerdo a la normativa arriba citada”.

Por lo expuesto el juez resolvió a favor del demandante y ordenó su inclusión en el servicio de salud que presta OSECAC.

· * En la causa “P.A.C. c/ Anses, de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con sentencia el 28-6-2011”, se planteó el rechazo a la solicitud de pensión derivado de la muerte del concubino por más de cuarenta años del mismo sexo, quienes se habían constituido mutuamente como herederos únicos y universales mediante escritura pública, apelando a la literalidad del Artículo 53 de la Ley N° 24.241, que dice: “En caso de muerte del jubilado, del beneficiario de retiro por invalidez o del afiliado en actividad, gozarán de pensión los siguientes parientes del causante: viuda, viudo, conviviente, los hijos solteros hasta los 18 años que no tengan ingresos de ninguna índole”.

Se entiende que el derechohabiente estuvo a cargo del causante cuando concurre en aquél un estado de necesidad revelado por la escasez o carencia de recursos personales, y la falta de contribución importa un desequilibrio esencial en su economía particular.

Ordenando el juez que se le conceda el beneficio de pensión de manera retroactiva al fallecimiento del causante conviviente del beneficiario.



El derecho tributario argentino es autónomo y las normas impositivas nacionales afectan al sujeto pasivo o contribuyente de acuerdo con su capacidad contributiva, alcanzando con distintos gravámenes las distintas manifestaciones de la misma como ser: la renta, el consumo o gasto y el patrimonio personal en el caso de las personas físicas y sucesiones indivisas.

Por ello entiendo necesario mencionar que el Artículo 1° de la Ley N° 11.683 (t.o. en 1998 y sus modif.), de Procedimiento Fiscal, dispone que en materia de interpretación de las disposiciones de las leyes impositivas, se atenderá al fin de las mismas y a su significación económica. *Solo cuando no sea posible fijar por su letra el sentido o los alcances de la norma, conceptos o términos se podrá recurrir a normas, conceptos y términos del derecho privado, como ser el Código Civil.*

Sobre el particular, recordemos que el sistema de imposición a la renta ha generado algunas inconsistencias a través de la Ley del Impuesto a las Ganancias, N° 20.628, publicada en el Boletín Oficial el 31-12-1973, que en su Título I, referido a las ganancias de los componentes de la sociedad conyugal, entiende a partir del Artículo 28 en su texto que dice: “Las disposiciones del Código Civil sobre el carácter ganancial de los beneficios de los cónyuges no rigen a los fines del impuesto a las ganancias, siendo en cambio de aplicación las normas contenidas en los artículos siguientes”.

A ello deseo resaltar que el 15 de julio de 2010 se sancionó la Ley N° 26.618, que modificó el Código Civil e introdujo la figura de matrimonio entre personas del mismo sexo, además del Artículo 42 de esta ley cuando dispone en su 3er. párrafo: “Ninguna norma del ordenamiento jurídico argentino podrá ser interpretada ni aplicada en el sentido de limitar, restringir, excluir o suprimir el ejercicio o goce de los mismos derechos y obligaciones, tanto al matrimonio constituido por personas del mismo sexo como al formado por dos personas de distinto sexo”.

Entiendo que dichas reformas al Código Civil inciden directamente en la determinación de algunos gravámenes, como el que estamos analizando, donde el Artículo 28 antes transcrito inhabilita interpretar su aplicación conforme las normas del Código Civil disponiendo en sus Artículos 29 y 30 que quien declara

La identidad de género en el Sistema Impositivo Nacional.

las rentas ganancias es el “marido” salvo que se originen en:

- a) *Actividades personales por el desarrollo de la profesión, oficio, empleo o comercio;*
- b) *Bienes propios;*
- c) *Bienes adquiridos con el producto del ejercicio de su profesión, oficio, empleo, comercio o industria.*

Aspecto que fuera corregido recién con la entrada en vigencia de la Circular 8/2011 AFIP publicada en el Boletín Oficial el 28-4-2011, en ejercicio de las facultades conferidas al Administrador Federal de la Administración Federal de Ingresos Públicos, de interpretación, adaptando las rentas de carácter ganancial a lo dispuesto en el Artículo 1272 del Código Civil, ante la pérdida de virtualidad jurídica del Artículo 30 de la Ley de Impuesto a las Ganancias, con lo cual se aplica de la siguiente forma:

- a) *Corresponde atribuir a cada cónyuge las ganancias provenientes de:*
 1. *Actividades personales (profesión, oficio, empleo, comercio, industria).*
 2. *Bienes propios.*
 3. *Bienes gananciales adquiridos con el producto del ejercicio de su profesión, oficio, empleo, comercio o industria.*
 4. *Bienes gananciales adquiridos con beneficios provenientes de cualquiera de los supuestos indicados en los puntos 2. y 3. precedentes, en la proporción en que cada cónyuge hubiere contribuido a dicha adquisición.*

Por otra parte, la Ley de Impuesto sobre los Bienes Personales N° 23.966, publicada en el Boletín Oficial el 20-8-1991, que grava la tenencia de bienes al 31 de diciembre de cada año, de las personas físicas y sucesiones indivisas, establece en su Artículo 18:

En el caso de patrimonios pertenecientes a los componentes de la sociedad conyugal, corresponderá atribuir al marido, además de los bienes propios, la totalidad de los que revisten el carácter de gananciales, excepto:

- a) *Que se trate de bienes adquiridos por la mujer con el producto del ejercicio de su profesión, oficio, empleo, comercio o industria.*
- b) *Que exista separación judicial de bienes.*
- c) *Que la administración de todos los bienes gananciales la tenga la mujer en virtud de una resolución judicial.*

Tal como ocurrió con el Impuesto a las Ganancias, la reforma del Código Civil no se consideró para la aplicación

en el terreno impositivo, generando una discriminación entre matrimonios constituidos por personas del mismo sexo y personas de distinto sexo, frente a la falta de corrección de la literalidad de la norma, ya que es una facultad del Congreso de la Nación que constituye el Poder Legislativo, sin embargo se presentó a través de la Circular 8/2011 antes enunciada la forma de interpretar la determinación del gravamen sobre el patrimonio, quedando de esta forma:

Corresponde atribuir a cada cónyuge:

1. La totalidad de los bienes propios.

2. Los bienes gananciales adquiridos con el producto del ejercicio de su profesión, oficio, empleo,

comercio o industria.

3. Los bienes gananciales adquiridos con beneficios provenientes de los bienes indicados en los puntos anteriores, en la proporción en que hubiere contribuido a su adquisición.

Además en el Acta del 16-6-2011 del Grupo de Enlace AFIP-FACPCE G.E. AFIP-FACPE se planteó la inquietud de la Circular 8/2011 frente a su aplicación en la sociedad conyugal a la cual la Administración Fiscal contestó que era aplicable a cualquier tipo de matrimonio, ya que es lo que resalta justamente el Artículo 42 de la Ley N° 26.618, “evitar discriminación de cualquier tipo a través del ordenamiento jurídico”.

De acuerdo con el análisis normativo y jurisprudencial

Conclusión.

informes técnicos la inclusión de las personas “trans” en el Seguro de Empleo y Formación, constituyendo un gran paso contra la exclusión y discriminación en los distintos ámbitos sociales, culturales y laborales.

En esta línea el Ministerio de Trabajo y el INADI han desarrollado un programa de capacitación en las oficinas de empleo para derivar a las personas “trans” a los oferentes de puestos de trabajo y canalizar proyectos cooperativos y autoempleo, entre otras medidas para mejorar su empleabilidad.

Por otro lado, el Ministerio de Educación de la Nación incorporó dentro de los contenidos curriculares de la Educación Sexual Integral el respeto al desarrollo de la libre orientación cultural e identidad de género en los ámbitos educativos, haciendo especial hincapié en la vigencia de la Ley de Identidad de Género, de la cual ya han hecho uso docentes de distintos niveles y modalidades.

A ello se agregó que la Resolución N° 493/2013 de la Dirección Nacional del Registro Nacional de las Personas dispuso los aspectos formales para efectuar la solicitud ante las oficinas habilitadas en el Registro Nacional de las Personas, mediante la captura digital de datos y procederá a verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos; además, en el caso de aquellos ciudadanos nacidos en el exterior que hayan optado por la nacionalidad argentina u obtenido su carta de ciudadanía en los términos de la Ley N° 346 que soliciten el reconocimiento de identidad, presentarán los documentos que requiere la norma ante las oficinas habilitadas por el Registro Nacional de las Personas.

sobre la “identidad de género”, podemos concluir que es una situación que viene desde hace muchos años pero que por razones legales o sociales no había salido a la luz, frente a la “discriminación legal” prevista en la Ley N° 23.592 publicada en el Boletín Oficial el 5-9-1988, que dispone sanción penal contra este flagelo, aspecto que hemos sacado a la luz en función de la jurisprudencia publicada y que menciono para fundar cada uno de los aspectos que puse de resalto más allá de los avances normativos en la materia.

A ello sumamos la entrada en vigencia de la norma de interpretación particular que realizara la Administración Federal de Ingresos Públicos, a través de la Circular 8/2011, donde se establece la forma de determinar el gravamen sobre las rentas gananciales de las sociedades conyugales, así como la asignación patrimonial de los bienes adquiridos a lo largo del matrimonio, con el fin de corregir la falta de reforma a las normas impositivas del Impuesto a las Ganancias e Impuesto sobre los Bienes Personales que se apoyaban en el Código Civil, para establecer los alcances de la sociedad conyugal antes de la reforma introducida por la Ley N° 17.771, publicada en el Boletín Oficial del 26-4-1968.

El 9 de mayo de 2013 se cumplió un año de la sanción en nuestro país de la Ley de Identidad de Género N° 26.743, y el interventor del INADI manifestó que a través de la presente norma se han reafirmado los derechos humanos, para ser identificados conforme su decisión personal en los instrumentos que acreditan su identidad, además del acceso al empleo, la salud y la educación. En este marco el Ministerio de Trabajo ha respaldado a través de

Por todo lo antes expresado podemos observar los avances que el Estado ha logrado en esta materia, para generar el derecho a la igualdad entre toda la ciudadanía

sorteando los problemas de la decisión de identidad sexual en los distintos ámbitos de aplicación, tal como hemos plasmado en el presente trabajo. 

TRASLADOS EN EL MARCO DE LA LEY DE EJECUCIÓN DE LA PENA, N° 24.660 Y LEY S N° 3.008: UNA INSTANCIA DE TENSIÓN EN ORDEN AL RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS INTERNOS

María Gabriela Farroni

Resumen.

Los traslados, como parte del régimen de ejecución de la pena privativa de libertad, suelen presentar aristas que podrían llegar a vulnerar los derechos de los internos porque se configuran situaciones que –según lo exponen

numerosos fallos– agravan la condición de detención; y, en tal sentido, no solo el perjuicio concreto al interno sino también la responsabilidad que para el Estado puede generarse, al incumplir con la legislación vigente.

Palabras claves.

Ejecución, pena privativa de libertad, traslados, derechos humanos.

Introducción.

Cuando en 1996 se sanciona la Ley N° 24.660 de Ejecución de la Pena, nuestro país ya había incorporado a través de la reforma constitucional una serie de documentos protectorios de los derechos humanos (Art. 75, inc. 22 CN).

Cada uno de los documentos allí señalados refiere en importante medida a la materia penal y sobre todo a la cuestión de la ejecución de la pena.

Específicamente el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 10, apartado 3, señala: “El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados” y la Convención Americana de Derechos Humanos, en su Artículo 5°, apartado 6, expresa: “Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados”.

Ello ha condicionado de tal manera al régimen de ejecución de la pena privativa de libertad que podríamos señalar que ha morigerado su rigor en orden al reconocimiento de los derechos fundamentales para los internos.

Sin embargo, la cuestión de los traslados suele presentar aristas que podrían llegar a vulnerar los mismos porque se configuran situaciones que –según lo exponen numerosos fallos– agravan la situación de detención. Y en tal sentido,

no solo el perjuicio concreto al interno sino también la responsabilidad que para el Estado puede generarse, al incumplir con la legislación vigente.

Esta introducción podría llegar a resultar exagerada cuando lo que está en juego, por ejemplo, es un traslado por razones de salud, que a todas luces aspira a beneficiar al interno, amén de resultar obligatoria el área de cuidado de las autoridades penitenciarias¹.

Pero en líneas generales, los traslados más conflictivos son los que se sustentan en lograr condiciones de máxima seguridad por la situación personal de peligrosidad o conflictividad que expone el interno o bien el traslado a un establecimiento de mayor control y vigilancia, por la carencia de condiciones suficientes y necesarias de carácter estructural que presenta el establecimiento.

Además las razones que llegan a fundamentar un traslado, si bien se exponen en los actos que los disponen, en cumplimiento del principio de motivación de los actos administrativos, pueden encubrir otras que afecten a la persona privada de libertad implicando una extensión de la pena original o bien un agravamiento de la misma que no procede, violándose con ello el “principio de judicialización de la pena”, del cual se derivan, entre otras cuestiones, que la pena sea cualitativamente modificada por el Poder Ejecutivo.

¹ Ley N° 24.660, Art. 58; capítulo IX, Asistencia médica, Art. 143 y sigs.

Un traslado implica mover a la persona del lugar original en el que se lo ubica y, salvo situaciones excepcionales que en particular serán objeto de identificación y detalle, alejarlo de su familia y de su grupo social de pertenencia. De allí que el procedimiento de traslado debería observar no solo las situaciones que la legislación expone como habilitantes, sino que también debería atender el efecto personal que el mismo genera en los internos, a efectos de evaluar la pertinencia, la oportunidad o el mérito del mismo.

En lo que respecta a las cuestiones jurídicas implicadas en un traslado, resultaría necesario distinguir, por una parte, aquellas específicas que involucran el procedimiento y

sus condiciones, el análisis de un traslado ajustado a la legislación específica penitenciaria y de seguridad. Y allí destacar que el tema no siempre se desarrolla de manera completa o exhaustiva, sino que se limita a indicar líneas generales o bien señalar un número reducido de causas posibles, lo que puede generar situaciones de traslado en situaciones coyunturales, que amenacen el pleno respeto de derechos constitucionales.

Pero, además, reconocer que existen otros aspectos que deben ser examinados conforme a marcos generales propios del derecho administrativo, porque no debemos olvidar la naturaleza jurídica del acto de traslado y del procedimiento que supone.

Marco normativo.

la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y en lo pertinente a la ejecución de la pena.

Tanto la CN como estos Tratados conforman lo que se denomina “bloque de constitucionalidad federal” que contiene directivas en lo que respecta a la política penitenciaria como a la situación de las personas privadas de su libertad.

En un nivel jerárquico inferior, infra constitucional, se encuentra la legislación específica sobre ejecución de la pena, como la Ley Nacional N° 24.660.

A su respecto es importante destacar las referencias que la norma hace de su condición de “complementaria del Código Penal”, lo que determina su carácter de ley común, competencia del Congreso.

No obstante, la misma ley plantea en su Artículo 228: “[...] la Nación y las Provincias procederán en el plazo de un año a revisar la legislación a efectos de concordarla con las disposiciones contenidas en la presente”, cuestión que trajo aparejada discusión acerca del alcance de la aplicación de la ley nacional y a su vez la competencia concreta que tenían las provincias, en tal cuestión.

La doctrina mayoritaria entiende que la intención del legislador no fue habilitar a las Provincias a dictar normas sustantivas referidas a la ejecución de la pena sino evitar su sanción y ratificar la posibilidad del dictado de normas de carácter administrativo o procesal.

En lo que hace a la Provincia de Río Negro, la Constitución provincial ratifica la libertad de toda persona, la que no puede ser detenida sin que preceda al menos una declaración indagatoria (Art. 17), las condiciones de detención (Art. 18), la separación de mujeres y menores (Art. 18), el derecho de defensa (Art. 22).

Al hablar de marco normativo, o bien bloque de legalidad sobre el que se asienta el régimen de ejecución de la pena, resulta necesario determinar aquellas disposiciones jurídicas aplicables, partiendo de la Ley Fundamental y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos con jerarquía constitucional para concluir en la Ley N° 24.660 y en la Provincia de Río Negro, con la Ley S N° 3.008.

Así la Constitución Nacional, en su Artículo 75, inc. 22, contiene instrumentos internacionales de derechos humanos que han adquirido rango constitucional, señalándose: “[...] en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno en la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos”.

En primer término la Constitución Nacional, en su Artículo 18, establece: “[...] las cárceles de la Nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas y toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos más allá de lo que aquella exija, hará responsable al juez que lo autorice [...]”.

Por su parte y en relación con este tratamiento exento de tratos crueles cabe mencionar la “Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes” en vinculación estrecha con las disposiciones de la “Declaración Universal de los Derechos Humanos (Art. 5°) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 7° y su protocolo facultativo).

Y también cabe señalar –entre otros– la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de los Derechos Humanos;

Así también y de manera especial cabe destacar que se promueve la creación del sistema carcelario provincial dando cuenta de la situación de las cárceles, que deberán ser “[...] sanas y limpias [...] constituyen centros de enseñanza, readaptación y trabajo [...], todo rigor innecesario hace responsables a quienes lo autorizan” (Art. 23).

El Código Procesal Penal también contiene disposiciones vinculadas a la temática en examen, entre las que se puede destacar la referida a la restricción de la libertad (Art. 261).



Cuando se intenta delinear las condiciones en las que se puede llevar adelante un traslado, no puede soslayarse la finalidad de la ejecución de las penas privativas de la libertad tenida en mira, en tanto procedimiento parte de la ejecución de la pena. En el caso de la Provincia de Río Negro, la Ley N° 3.008 (Art. 2°) ratifica que el fin es la readaptación social del interno de modo que, al egreso del sistema penitenciario, sea posible su reinserción en la comunidad.

Y ello en consonancia con las previsiones del Pacto de San José de Costa Rica que establece que las penas privativas de la libertad “tendrán como finalidad esencial la reforma y readaptación social de los condenados” (Art. 5.6) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que el “régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados” (Art. 10.3).

Esto implica, necesariamente, que durante toda la instancia del interno en el establecimiento el trato hacia los mismos debe estar desprovisto de conductas lesivas hacia su persona; es necesario mostrarle al interno que no solo hay un discurso al respecto sino que esta protección es explícita.

De allí que todo personal penitenciario que ordene, autorice, realice, consienta o no denuncie excesos –en cualquiera de las instancias comprendidas en la ejecución de la pena– va a ser pasible no solo de las acciones previstas en el Código Penal, sino también sujeto a las sanciones disciplinarias que puedan corresponder (Ley S N° 3.008, Art. 4°).

La Ley de Ejecución Provincial plantea condiciones mínimas de procedimiento, dejando en manos de la reglamentación un mayor desarrollo de las normas a las que deberán ajustarse los traslados.

Los únicos aspectos considerados son los referidos a la exposición y el debido conocimiento de las autoridades competentes y familiares (Art. 24).

A su turno, Río Negro sancionó la Ley S N° 3.008 de régimen de ejecución de las penas privativas de libertad impuestas a condenados (Texto consolidado 2008 - vigente), que no posee disposiciones referidas a su condición de norma de adhesión o autónoma, aunque sus disposiciones son similares a las previsiones de la ley nacional.

Finalmente también se debe mencionar la Ley S N° 4.283 por la que se crea el Servicio Penitenciario provincial para Río Negro.

Procedimiento y condiciones de los traslados.

No obstante, los traslados no son regulados de manera independiente dentro del articulado de la ley, sino dentro del Capítulo III, referido a “Normas de trato-higiene”; esto ratifica la introducción efectuada en cuanto a los modos en que deberán llevarse adelante, sin excesos de ninguna índole.

En este Capítulo III, se impone que en los traslados de los internos se evite exponerlos, tomándose las precauciones necesarias a fin de resguardar el derecho a su intimidad (Art. 24). Son resguardos de índole personal para con el interno.

Pero resulta necesario también observar resguardos de índole institucional a fin de que la autoridad penitenciaria no vea frustrada la decisión del traslado. Esto podría llevar a exagerar las vías de control para con el interno a punto tal de vulnerar su derecho al buen trato. Aquí entonces ver de qué manera y con qué modos de sujeción se llevará adelante.

Este tema se regula en el mismo Capítulo III, impidiéndose la aplicación de medios de sujeción tales como “esposas, grilletes, cadenas y camisa de fuerza, como sanción [...]”.

Esta limitación –en principio– debería entenderse extendida al momento en que se traslade a un interno, no solo porque la mención a modos de control se encuentra regulada en el mismo capítulo, sino porque aun cuando no se especifique, podría generarse la oportunidad de agravar las condiciones de detención, obviamente de manera solapada.

De allí que esa limitación cede ante situaciones particulares que van a plantear la necesidad de recurrir a ellos y así el Artículo 25 indica: “[...] los demás medios de sujeción solo podrán ser utilizados en los siguientes casos y a fin de impedir que el interno se dañe a sí o a terceros o produzca daños materiales:

a) Como medida de precaución contra una probable evasión, fuga o durante un traslado, siempre que sean

retirados estos medios en cuanto comparezca el interno ante una autoridad judicial o administrativa. b) Por razones médicas y a indicación del médico. c) Por orden del Director o cualquier otro funcionario responsable, si han fracasado otros medios para dominar al interno”.

Ahora bien, una primera cuestión que merece observarse refiere a la redacción del artículo citado precedentemente: se distingue, por una parte, entre “medios de sujeción tales como esposas, grilletes, cadenas y camisa de fuerza” y por otra, “los demás medios de sujeción”; podría derivarse que los primeros están excluidos de su uso o bien que la redacción no ha sido precisa y tanto unos como otros podrán ser utilizados en los supuestos de excepción.

Ello en función de resultar las esposas uno de los medios de uso habitual a la hora de un traslado para evitar riesgos de fuga.

La segunda cuestión implica precisar qué se entiende por “los demás medios de sujeción”. Y allí la Ley N° 3.008 deja en manos de la autoridad penitenciaria central, a través de la reglamentación, determinar el modelo y método de medios de sujeción autorizados, avanzando en señalar que “de ninguna manera podrán prolongarse más allá del tiempo estrictamente necesario” (Art. 26).

Por su parte el Decreto N° 1.634/2009, reglamentario de la ley citada, no posee un apartado especial sobre el tema, sino que se van precisando las condiciones que debe reunir según el supuesto de que se trate.

El acto de traslado es mencionado en veintitrés ocasiones, que serán objeto de análisis particular al desarrollar los supuestos de procedencia, entre los que podemos, a modo de ejemplo, citar: “[...] como una *alternativa de sanción*, tal como indica el Art. 6°: [...] g) Traslado a otra sección del establecimiento de régimen más riguroso; h) Traslado a otro establecimiento [...]; como medida de mejor proveer: Artículo 19, Cuando la infracción disciplinaria constituya, prima facie, infracción media o grave, o *resulte necesario para el mantenimiento del orden o para resguardar la integridad de las personas o para esclarecimiento del hecho, el Director o quien lo reemplace podrá disponer el traslado del interno o internos involucrados a otra celda o su aislamiento provisional; en el supuesto de visitas extraordinarias: Artículo 31, Podrá disponerse el traslado, definitivo o provisorio, del interno al establecimiento más cercano al domicilio real de los familiares mencionados [...]*”.

En lo que refiere a las condiciones particulares, solo se menciona lo referente a la protección de la privacidad del interno, al reglamentar las visitas, cuando el Artículo 70 indica que “en los casos de traslado del interno previstos en el presente reglamento y cuando se autoricen visitas de estudio al establecimiento, el Director deberá adoptar las medidas apropiadas para evitar exponer al interno a la curiosidad pública, impedir todo tipo de publicidad y preservar su intimidad”.

Este es el escenario que plantea la legislación provincial, pero es necesario destacar que esta norma reglamentaria remite en su Artículo 1° a la normativa nacional al disponer: “Los condenados a pena privativa de la libertad, con sentencia firme, tendrán en el ámbito de la Provincia el régimen establecido por la Ley Nacional de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad, y la Ley Provincial que regula el Régimen Penitenciario, con los alcances y limitaciones establecidos en el presente y la legislación vigente en la materia”.

No se observa, sin embargo, ninguna referencia, ni remisión ni adhesión a la ley nacional, en su equivalente provincial, que fuera sancionada al mes siguiente de la nacional, junio de 1996.

Específicamente la normativa provincial² señala que “la ley será aplicable a partir del traspaso a la Provincia de las Unidades Penales dependientes del Servicio Penitenciario Federal o, en su defecto, cuando sean habilitados establecimientos penitenciarios provinciales [...]” (Art. 45), cuestión que a la fecha se ha producido.

Advertido, quizás, que fueran las disposiciones finales de la Ley N° 24.660, el decreto reglamentario provincial, emitido en el año 2004, ratifica la aplicación de tal normativa, es decir que la norma reglamentaria es la que avanza en precisar la legislación aplicable al régimen de ejecución de penas en la provincia.

Con mayor precisión, la Ley N° 24.660 y en el Capítulo III, también referido a Normas de trato, preserva a los internos en cuanto a su intimidad al disponer (Art. 71): “El traslado individual o colectivo de internos se sustraerá a la curiosidad pública y estará exento de publicidad. Deberá efectuarse en medios de transporte higiénico y seguro. La administración reglamentará las precauciones que deberán utilizarse contra posibles evasiones, las cuales en ninguna circunstancia causarán padecimientos innecesarios al interno”.

² Ley S N° 3.008 en sus Disposiciones transitorias (Título II - Artículos 45 al 46).

En este punto³ Cerutti y Rodríguez exponen las habituales características de estos medios de transporte alejadas de las condiciones exigidas por la legislación: “[...] se viaja de pie, cuerpo contra cuerpo [...] indignación [...]”. Inclusive ponen de manifiesto cuánto pueden incidir estas cuestiones en ocasión del traslado a prestar declaración, en qué condiciones pueden llegar a efectuar la diligencia. Como exigencia importante se agrega la obligación de información al juez de ejecución o juez competente de manera inmediata y con las razones que lo fundamenten (Art. 72).

Y en orden al respeto al derecho de comunicación del interno, se agrega asimismo una obligación de información a las personas o instituciones con las que mantuviere visita o correspondencia o a quienes hubieren sido por él designados, cuando el traslado implique el desplazamiento del interno de un establecimiento a otro (Art. 73).

Se puede observar que ambos artículos plantean la situación del traslado de un establecimiento a otro, lo cual habilitaría a preguntarse si en otros supuestos también proceden ambas comunicaciones.

Los autores citados se interrogan también al respecto, destacando que “si el Juez entre otras funciones tiene que autorizar todo egreso del condenado (Art. 4º, inc. b) y ordenar el cumplimiento de las diferentes modalidades de la ejecución penitenciaria establecidas en el Capítulo II [...] resulta evidente que solo razones de fuerza mayor pueden dar lugar a una decisión unilateral de la administración penitenciaria para efectuar el traslado de internos de un establecimiento a otro”.

Pero cabe señalar que el artículo alude al deber de comunicación, no a la potestad de decidir quién puede hacerlo, que es anterior.

Por eso, distinta es la postura de Laje Anaya, quien, sin perjuicio del análisis oportuno del tema de la competencia, efectuado más adelante, plantea la necesidad de distinguir los supuestos de traslados ya que entiende que en principio son competencia de la autoridad penitenciaria y además analiza el alcance de la obligación de aviso al Juez interviniente⁴.

En lo que respecta a los medios de sujeción que podrían llegar a utilizarse durante los traslados, debe entenderse en el sentido de aquellos que limitan los movimientos del interno para poder cumplir con el desplazamiento, pero en

ningún caso pueden avanzar sobre la persona de estos, en su físico o en su psiquis. Su consideración en esta instancia es inevitable, por cuanto inciden en el tema de los traslados, ya que se habilita excepcionalmente su uso.

De manera más precisa y a diferencia de la ley provincial, el Artículo 74 incluye a las esposas como medio de sujeción y prohíbe su empleo o el de cualquier otro medio de sujeción como castigo.

Sin embargo, la posibilidad de recurrir a ellos se autoriza: “a) como precaución contra una posible evasión durante el traslado del interno; b) por razones médicas, a indicación del facultativo, formulada por escrito; c) por orden expresa del director [...], si otros métodos de seguridad hubieran fracasado y con el único propósito de que el interno no se cause daño a sí mismo, a un tercero o al establecimiento” (Art. 75).

Su aplicación no obstante no puede prolongarse más allá del tiempo necesario, ya que esto implicaría un exceso que daría lugar a responsabilidad administrativa y penal a los funcionarios involucrados; a lo que podríamos agregar el planteo de un hábeas corpus correctivo, a fin de hacerlo cesar.

También la determinación de los medios de sujeción autorizados y su modo de empleo debe ser efectuada vía la reglamentación (Art. 76).

Además de la cuestión de los medios se incorpora al análisis otro tema que es el referido al uso de la fuerza, la que si bien al personal penitenciario (Art. 77) le está absolutamente prohibido emplear en su trato con los internos, la normativa habilita su empleo en los casos de fuga o evasión, o de su tentativa. Situaciones que se vinculan estrechamente con el traslado por resultar éstas oportunidades especiales que se les presentan a los internos para eludir el cumplimiento de la pena (Ley N° 3.008, Art. 27).

En lo que respecta al uso de armas tanto la legislación nacional como provincial impiden que (Art. 78) el personal que habitualmente presta servicios en contacto directo con los internos esté armado exigiendo que los mismos reciban entrenamiento físico adecuado para poder superar satisfactoriamente situaciones de riesgo (Ley N° 3.008, Art. 28).

El límite está dado por la posibilidad de que se genere peligro inminente para la vida, la salud o la seguridad de agentes, de internos o de terceros; es decir, se ajusta el empleo al principio de proporcionalidad.

³ CERUTTI, Raúl A. y RODRÍGUEZ, Guillermina B., *Ejecución de la pena privativa de libertad (Ley N° 24.669)*, Comentada y Anotada, Buenos Aires, Ediciones La Rocca, 1998, p. 129.

⁴ LAJE ANAYA, Justo, *Notas a la Ley Penitenciaria Nacional*, Córdoba, Ed. Advocatus, 1997.

Las medidas de precaución que se empleen para evitar no solo posibles evasiones sino para mantener el orden y la disciplina de manera constante en ningún caso deben causar sufrimientos innecesarios a los internos, pero no puede soslayarse que el establecimiento debe conservar su organización y sobre todo debe asegurar la seguridad hacia adentro de sus puertas como hacia afuera, hacia la comunidad.

El traslado de los internos puede ser solicitado a la Dirección del Servicio Penitenciario por:

- El director del respectivo establecimiento de ejecución penal.
- El Juez de ejecución penal o con competencia en el tema.
- Funcionarios de dependencias en las que se requiera la presencia del interno.
- El interno/familia.

Del análisis de la legislación de procedencia, podría concluirse que los supuestos contemplados son los que implican el traslado de un establecimiento a otro de igual o distinta naturaleza o bien como desplazamiento dentro del mismo establecimiento; a su vez, en razón del cumplimiento del régimen de progresividad, por cuestiones disciplinarias, seguridad y en reconocimiento del derecho a la integridad familiar, la educación y la salud.

Sin perjuicio de lo ya expuesto respecto del alcance de la ley nacional, el Decreto Provincial N° 1.634/2009 habilita además la aplicación supletoria de los Decretos Nacionales Nros. 18 y 396 en todo lo que no esté previsto en él, de allí que también se consignan las normas específicas que ellos contienen.

A continuación se detallan los supuestos contemplados:

1.- En cumplimiento de la implementación de progresividad del régimen penitenciario

1.1. Ley N° 24.660.

Sección primera, progresividad del régimen penitenciario (Artículos 12 al 29). Período de tratamiento. Art. 14.

Sección segunda, programa de prelibertad (Artículos 30 al 31).

Jóvenes adultos. Art. 198.

1.2. Decreto N° 1.634/2009 Anexo D: Reglamento de la

De allí que se establece su uso solamente en los siguientes supuestos:

- fines de prevención;
- peligro inminente para la vida, la salud o la seguridad de agentes, internos o de terceros.

En la Provincia de Río Negro y organizado el SPP como fuerza civil solamente el personal penitenciario de seguridad se encuentra en contacto con los internos y no se habilita el uso de armas a los mismos; solamente al personal que resguarda el perímetro exterior.

Solicitud de traslado.

Tipos de traslado y causas.

progresividad y del programa de prelibertad: Art. 19, Art. 22.

De los pabellones de máxima seguridad: Art. 62.

Disposiciones comunes: Art. 71.

1.3. Decreto N° 396/1999 Decreto reglamentario de la Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad. Período de observación. Art. 12, Art. 21.

2.- Como sanción

2.1. Ley N° 24.660. Capítulo IV. Disciplina (Artículos 79 al 99). Art. 87.

2.2. Decreto N° 1.634/2004. Sanciones: Art. 6°, Art. 19.

3.- En virtud del derecho a la educación

3.1. Ley N° 24.660. Capítulo VIII. Educación (Artículos 133 al 142). Documentación y certificados. Art. 139.

4.- En virtud del derecho a la unidad familiar

4.1. Ley N° 24.660. Cap. XI. Relaciones familiares y sociales (Arts. 158 al 167): Art. 166.

4.2. Decreto N° 1.694/2004, visitas de familiares y allegados: Art. 30; Art. 31.

5.- Razones de salud

5.1. Ley N° 24.660: Art. 147.

De lo expuesto podemos resumir:

Tipos:

- . traslados a otros destinos
- . traslados dentro del establecimiento
- . traslado a establecimientos de otro orden (no penitenciario)

Causas:

- a) mayores condiciones de seguridad.

- b) descongestión del establecimiento.
- c) reinserción social.
- d) protección de la vida e integridad física y psíquica del interno.
- e) disciplinarias.
- f) conducción para la realización de diligencias.
- g) estado de salud:
 1. debidamente comprobado por médico oficial;
 2. falta de elementos específicos al tratamiento médico.
- h) motivos de orden interno del establecimiento.
- i) buena conducta.
- j) razones familiares.

Modalidades de traslado.

Los traslados pueden ser entendidos en un sentido amplio, el cual comprende los traslados a otros establecimientos penitenciarios, a dependencias de los Tribunales para ser puesto a disposición del juez competente e incluso los que se realizan por acuerdos celebrados con diversos Estados para facilitar el regreso de los reclusos extranjeros a sus países de origen a cumplir sus sentencias.

Resulta relevante distinguir entre aquellas hipótesis de traslado activo y pasivo, distinción que surge según corresponda el traslado a una iniciativa del condenado o de la administración penitenciaria.

Un traslado puede resultar perjudicial para el interno, desde la perspectiva de sus derechos, no solo cuando éste se disponga en interés exclusivo de la autoridad administrativa (traslado pasivo) sino también cuando, solicitado por el interno (traslado activo), el traslado es negado por la autoridad.

Atribuciones.

Este es un tema de particular relevancia por cuanto toman intervención en los procedimientos autoridades de distinta naturaleza, y ello puede generar inconvenientes de índole legal.

Coincidimos con Laje Anaya⁵ que en virtud de las distintas oportunidades en que la palabra traslado es utilizada, pueden generarse dudas acerca de cuál es la autoridad que tiene competencia para ordenar y disponer del traslado de un interno.

El autor entiende que de la lectura del Artículo 4° resulta competencia judicial, durante la ejecución de la pena, autorizar todo egreso del condenado del ámbito de la administración penitenciaria, considerando comprensivas de tal supuesto, por ej.: las salidas transitorias, la libertad condicional o la libertad asistida y no existiría al respecto duda; pero destaca, asimismo, el Artículo 72, norma general, por la cual “la administración puede disponer el traslado de un establecimiento a otro, debiendo comunicar el mismo al Juez competente”.

Señala que en el primer artículo se habla de egreso y en el segundo de traslado. ¿Hay diferencias? ¿Significan lo mismo? ¿Un egreso no implica un traslado o desde otro lugar un traslado siempre implica un egreso? Hay en definitiva movimientos del interno de un lugar –cualquiera sea la causa– a otro.

¿Cómo se concilian los dos supuestos? Laje Anaya entiende que la regla sería que la autoridad administrativa puede disponer por sí y luego comunicarlo al Juez y la excepción (regla y excepción son palabras mías), es decir, la competencia en manos del Juez “cuando el interno egrese del ámbito de la administración penitenciaria [...] e ingrese a un ámbito penitenciario distinto, ajeno al que estaba sometido y por ende sujeto a un contralor judicial ajeno al juez de ejecución o juez competente originario [...] ese traslado es de competencia judicial, caerá dentro de la órbita funcional dispuesta por el Artículo 4° y ya no podrá ser dispuesto por la autoridad administrativa [...]”⁶.

⁵ *Ibidem*, p. 131.

⁶ *Ibidem*, p. 132.

No obstante esta posición, otros autores entienden que de ningún modo se puede considerar la competencia en manos de la autoridad administrativa y que siempre resolverá el juez pertinente.

Atribuirle la competencia al Juez o en su caso a la autoridad administrativa no resulta un tema menor ya que en este último caso es donde se vulneran los derechos reconocidos a los internos. Tal cuestión emerge con fuerza en sentencias judiciales que han resuelto favorablemente la interposición de hábeas corpus a favor de los internos.

A nivel judicial la competencia en la determinación del traslado ha tenido distintas resoluciones. Me interesa traer a colación una causa incoada por la Comisión Provincial por la Memoria (CMP), que si bien tiene por soporte legal la Ley N° 12.256 (modificada por la Ley N° 14.296, BO 8-9-2011), Ley de Ejecución de la Pena para la Provincia de Buenos Aires, el derrotero seguido por la misma, en las distintas instancias judiciales, es una muestra de distintas miradas sobre quién decide y cómo.

La causa en cuestión es “P. 107.609 y acumuladas P.107.610 y P. 108.200”, caratuladas “Comisión Provincial por la Memoria y Comité contra la Tortura. Hábeas corpus colectivo”, la Comisión presenta la situación que envuelve la decisión de un traslado, que involucra no solo la potencial lesión a los derechos sino además una cuestión fundamental de competencia.

La comisión expone, entre otros aspectos: “[...] los traslados constantes impiden a los detenidos tener ‘conducta’ –de la cual depende el acceso a beneficios/derechos–, que el viaje en los ‘camiones’ importa un riesgo físico, que se producen agresiones y vejaciones en su transcurso y que, en suma, son muchas las cosas que se pierden en estas circunstancias, desde lazos familiares hasta objetos personales, historias

clínicas, el peculio, etc., con incidencia en la salud psíquica de los afectados e incluso llega a conducirlos a la muerte (fs. 7 vta. /8). [...] afirmaron que se configura el agravamiento ilegítimo de las condiciones [...]”.

La Sala Segunda del Tribunal de Casación Penal expuso que la necesidad de control jurisdiccional de la decisión de trasladar a los internos entre los distintos establecimientos penitenciarios de la Provincia “[...] no lleva a interpretar que es el propio juez quien debe decidir cuál es el lugar de detención para cada uno de los procesados o condenados, ya que tal interpretación colisionaría directamente con la legislación vigente. Es la autoridad administrativa la que cuenta con una visión global del estado del sistema carcelario, [...] el juez solo cuenta con la acotada información que le brinda el conocimiento de la situación particular de los detenidos a su cargo [...]” (fs. 427 vta./428). No obstante, sostuvo, ello “[...] no implica desconocer el control que deben ejercer los jueces [...] de allí la necesidad de comunicación al mismo”.

A su turno la S.C.J. de Buenos Aires expresa, entre otras importantes consideraciones: “[...] dejar sin efecto el pronunciamiento del Tribunal de Casación impugnado y, a fin de hacer cesar el agravamiento ilegítimo de las condiciones de detención acarreado por la práctica de traslados arbitrarios, establecer que conforme la interpretación constitucional de los Artículos 73 y 98 de la Ley N° 12.256, según Ley N° 14.296, poniendo énfasis en la vertiente supranacional de esta problemática (Arts. 11, 2, 5.6 y 7.6 del Pacto de San José de C.R.), el traslado de un centro penitenciario a otro requieren autorización judicial previa. Ello con excepción de las urgencias debidamente justificadas”.

A diferencia de la situación en la Provincia de Buenos Aires, en Río Negro y como se verá inmediately esa facultad se encuentra en manos del Servicio Penitenciario Provincial.

Cumplimiento de las normas de derecho administrativo.

“El organismo penitenciario es una unidad de organización centralizada del Poder Ejecutivo Provincial, dependiente del Ministerio de Gobierno y ejerce su jurisdicción [...] en el traslado y custodia de internos [...]”.

Como tal, está obligado “[...] a adecuar su procedimiento a las disposiciones de la presente (refiere a la Ley N° 2.938, de Procedimiento Administrativo), salvo el caso

El cumplimiento de las normas que regulan el régimen de ejecución de la pena se coloca en nuestra Provincia en cabeza del Servicio Penitenciario Provincial; así el Artículo 1° del Anexo de la Ley S N° 4.283 señala: “[...] posee como misión específica y exclusiva la ejecución de las medidas y sanciones penales privativas y restrictivas de la libertad, de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentación en vigor [...]”.

para el cual estuviere previsto por ley un procedimiento especial”.

Es decir que el control de legalidad debería considerar los siguientes aspectos:

-Competencia: como esfera de atribuciones de los órganos, determinada por el derecho objetivo o el ordenamiento jurídico, facultades y obligaciones que un órgano administrativo puede y debe ejercer. Conforme se señalara oportunamente, la competencia para disponer los traslados se encuentra en cabeza del SPP⁷.

-Motivos de hecho y derecho: se relacionan con los antecedentes fácticos del acto (los hechos pueden corresponder a una situación material concreta de clara confirmación, como el tiempo cumplido para acceder a un beneficio, el cumplimiento del régimen de progresividad, la comisión de una infracción que habilita el traslado como sanción etc.), mientras que en otros casos puede tratarse de conceptos menos claros, que si bien son considerados en la normativa vigente, deberán ser

* -----

- Razonabilidad: valoración de circunstancias de hecho, derecho aplicable y disposición de medidas proporcionales adecuadas al fin perseguido; en el caso de un traslado por razones de seguridad, fundamentalmente que se determinen de manera precisa las razones de extrema fuerza que lo exigen, la competencia de organización en manos de la autoridad penitenciaria.

- Contradicción: los fundamentos de una solución en los considerandos y adopción de una contraria en la resolutive.

- Proporcionalidad: este principio exige controlar la idoneidad del traslado, es decir, que sea adecuado a sus fines, a lo que debería agregarse que en la evaluación

* -----

La ejecución de las penas privativas de libertad corresponde a la autoridad administrativa penitenciaria, sin perjuicio del debido control jurisdiccional. El alojamiento de los internos es resorte del Servicio Penitenciario como así también el llevar adelante el régimen de traslados, estando para ello legal y reglamentariamente facultado.

utilizados con rigor (seguridad, superpoblación carcelaria, motín, etc.); a ellos se agregan los requisitos jurídicos para poder dictarlo, la potestad que habilita a determinado funcionario de la autoridad penitenciaria para pronunciarse sobre el traslado (cuestión estrechamente unida a la figura de desviación de poder)⁸.

-Objeto del acto: es la materia o contenido sobre el cual se decide, certifica, valora u opina, a través de lo cual se crea, modifica o extingue una situación jurídica respecto de un tercero; en el traslado, el objeto del acto será la orden de traslado, como así también la negativa a concederlo en caso de haber sido éste solicitado por el condenado. Este debe ser cierto, claro, preciso y posible física y jurídicamente⁹.

-Fin del acto: la necesidad de que el acto de traslado responda a los fines tenidos en mira en la normativa, bajo riesgo de hablar de desviación de poder si ello no acontece, es decir, se dicta para un fin distinto, subyace un fin distinto.

Principios.

efectuado por la autoridad penitenciaria, no debe existir otra alternativa más idónea. De allí que no sería idóneo un traslado que no atienda las demandas del interno en lo que hace a resguardar su vida, fomentar su educación, proteger su salud mental, asegurar el mantenimiento de los vínculos, etc., o que no considere también las necesidades del servicio penitenciario.

- Debido proceso: la garantía de la defensa en juicio es aplicable al ámbito administrativo penitenciario, cuando no se da al interno la oportunidad de expresar razones, de ofrecer y producir prueba. Exige también notificar la decisión administrativa al interesado.

- Procedimiento administrativo: generado con la ocasión de un traslado, ajustado normativamente.

Conclusiones.

El simple traslado de una unidad a otra, en tanto no viole las garantías constitucionales, no puede constituir per se modificación al régimen de privación de la libertad, si de las actuaciones no surge que el traslado de un detenido a otra unidad carcelaria haya sido dispuesto subvirtiendo las causales establecidas.

⁷ DROMI, Roberto, *Derecho administrativo*, 4ª edición, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1995, p. 222.

⁸ *Ibidem*, p. 214.

⁹ *Ibidem*, p. 209.

Al emitir dictamen la Procuración, en una causa traída a su examen¹⁰, señala: “La manera en que la autoridad penitenciaria le da contenido concreto al cumplimiento de la pena puede implicar una modificación sustancial de la condena, generando mortificaciones innecesarias. Esta prohibición de tratos inhumanos o degradantes se proyecta: ‘sobre toda actividad posible del Estado [...] Puede decirse que se extiende a todos y cada uno de los actos del Poder Legislativo, Ejecutivo o Judicial que posean tendencia a producir sufrimiento físico o moral o que puedan contribuir a la degradación ético-espiritual de la persona’ (Ángel Torio López, ‘La prohibición constitucional de las penas y tratos inhumanos o degradantes’, *Rev. del Poder Judicial* N° 4, p. 69). No cabe ninguna duda de que el control de aplicación de dichas normas corresponde a los jueces, en tanto al Ministerio Público le compete requerir a la judicatura tal control, a fin de que no se modifique o distorsione cualitativamente la pena. De eso se trata la judicialización de la ejecución de la pena (anunciada en la Ley N° 24.660 y que mereciera pronunciamientos de la CSJN ‘Dessy’, ‘Romero Cacharane’), en contraposición a la concepción de administrativización. Dicho control judicial implica el no permitir que la pena sea cualitativamente modificada por el Poder Ejecutivo y ello se traduce en el obligado

control republicano. Esta Procuración General ha sostenido críticamente que el condenado privado de libertad es un administrado con escasos derechos, toda vez que la sentencia condenatoria ya le cercenó su principal derecho (el de ejercer la libertad ambulatoria) y como correlato de esa inhabilidad para conducirse se derivan otras, reflejadas en el adecuarse a lo que hay y en la medida en que el poder administrador considere que debe darle”.

Como se desprende de lo reseñado, al disponerse un traslado pueden verse comprometidos los derechos y las libertades reconocidos a toda persona privada de libertad, bajo la apariencia del estricto cumplimiento de la ley. El Estado no puede violarlos indirectamente.

Claro está que esos procedimientos también tienen lugar atendiendo a las necesidades institucionales, situaciones que deberán considerarse. Tanto es así, por ejemplo, un traslado que ha sido dispuesto por el SPP en ejercicio de facultades que le son propias y con el fin de evitar las graves consecuencias que la superpoblación carcelaria trae aparejadas. De esta forma, la autoridad penitenciaria al momento de resolver el traslado, y de observar un conflicto, deberá ponderar las cuestiones en juego y establecer prioridades que le permitan conciliar las necesidades de los condenados con las exigencias de la ejecución de la pena colocada en sus manos. 

Bibliografía.

-CERUTI, R. A. y RODRÍGUEZ, G. B., *Ejecución de la pena privativa de libertad (Ley N° 24.669)*. Comentada y Anotada, Buenos Aires, Ediciones La Rocca, 1998.

-DROMI, R., *Derecho administrativo*, 4ª edición, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1995.

-LAJE ANAYA, J., *Notas a la Ley Penitenciaria Nacional*, Córdoba, Editorial Advocatus, 1997.

Revistas.

-BOMBINI, G. A. (2011), “Sistema de garantías en la ejecución penal”, *Garantías penales, en Argentina, España y sus sistemas de inserción regional*, García Rivas N. y Riquert M. Directores, Buenos Aires, Ediar, pp. 307 a 350.

-CESANO, J. D. (2006), “Hacia un sistema integral de protección jurídica de los derechos de los reclusos”, *ICARO Revista de ejecución de la pena privativa de la libertad y el encierro*, Año 1, N° 1, Buenos Aires, Fabián J. Di Placido Editor, pp. 65 a 105.

-SALINAS, R. (2008), “Traslados de personas privadas de su libertad, control judicial y hábeas corpus correctivo. Comentarios a propósito del Fallo ‘Haro’ de la CSJN”, *ICARO Revista de ejecución de la pena privativa de la libertad y el encierro*, Año 3, N° 3, Buenos Aires, Fabián J. Di Placido Editor, pp. 13 a 74.

¹⁰ Carátula: C.; C. F. s/ hábeas corpus - Expediente N° 24955/10. Dictamen N° 0155/10 - Fecha Dictamen: 20-12-2010.

-SALT, M. G. (1996), “Comentarios a la nueva ley de ejecución de la pena privativa de libertad”, *Nueva doctrina penal*, 1996/B, Buenos Aires, Editores del Puerto S.R.L., pp. 661 a 686.

-SANSONE, V. (2006), “La ley de ejecución de la pena y los derechos fundamentales”, *Derecho de ejecución penal*, Dirección Fellini Zulita, Coordinadores Verde, Sansone, Fiszer, Buenos Aires, Hammurabi Depalma Editor, pp. 237 a 250.

Responsable:

Dr. Eduardo Sbriz

Coordinador:

Dr. Juan Novillo

UNA PRÁCTICA QUE DEFINITIVAMENTE DEBE TERMINAR: FALLO “LINER SACIS C/GCBA S/COBRO DE PESOS” Y UN POSIBLE CAMBIO A FUTURO, EN EL ÁMBITO DE LA CABA

En el fallo en análisis, primero fue oída la Sra. Procuradora Fiscal General de la Nación, de su dictamen la Corte Suprema de Justicia de la Nación adhirió en todos sus dichos.

El partido político “Movimiento Viable”, con ámbito en la Provincia de Santiago del Estero, promovió una acción declarativa de certeza –en los términos del Artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación– a fin de lograr la declaración de inconstitucionalidad del decreto dictado por el Gobernador Provincial, Doctor Gerardo Zamora, como así también la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de todos los actos de ejecución de tal decreto.

En el mencionado precepto provincial, estableció la fecha del 1º de diciembre próximo pasado para llevar a cabo las elecciones para elegir gobernador y vicegobernador en dicha provincia.

El mandatario renunció a su candidatura para cumplir un nuevo mandato a gobernador y le dio ese lugar a su esposa. De esta manera, la actora argumenta que el doctor Zamora actuó en contravención a lo ordenado por el máximo Tribunal Constitucional en los autos “Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c/ Santiago del Estero, Provincia de s/ acción declarativa de certeza”.

En el mencionado fallo, la CSJN había ordenado suspender la convocatoria a elección de gobernador y vicegobernador hasta tanto se dictara sentencia definitiva en aquella causa.

Asimismo, el recurrente plantea que el nuevo llamado contraviene al Código Electoral de la Provincia de Santiago del Estero, habida cuenta de que esa norma (Artículo 45) establece una antelación –no mínima– de 45 días antes de la elección, cuando los partidos políticos podrán peticionar al Tribunal Electoral la oficialización de alianzas y/o frentes electorales, mientras que el

siguiente apartado instituye que, hasta 30 días antes de la elección, los partidos políticos, alianzas o frentes podrán registrar ante el mismo tribunal las listas de candidatos.

Por último, el partido reclamante expone que el Tribunal Electoral provincial instauró un cronograma que contradice lo normado en el Código Electoral provincial, basándose en la proximidad del cumplimiento del mandato del gobernador.

La Procuradora General en su dictamen ante todo expuso que, conforme los Artículos 116 y 117 de la Constitución de la Nación y 24, inc. 1º, del Decreto Ley N° 1.285/1958, la competencia originaria de la Corte Suprema tiene lugar en el caso en que una provincia sea parte en un juicio, y que el objeto de tal contienda sea de contenido federal o de naturaleza civil.

En atención a ello, consideró que tal extremo no se cumplía en la causa en análisis, toda vez que el asunto en debate se refiere al procedimiento jurídico político de organización dentro del ámbito local. En consonancia, el Artículo 122 de la Carta Magna reza que las provincias se dan sus propias instituciones locales rigiéndose por ellas, además de elegirse sus autoridades, sin intervención del Gobierno Federal, en razón de atesorar su soberanía absoluta en materia de poderes no delegados a la Nación.

Asimismo, es dable aclarar que otra de las razones por las cuales demuestran que la presente causa es de orden local es que el Tribunal Electoral de la Provincia de Santiago del Estero fijó su cronograma electoral en concordancia con la fecha fijada por el Poder Ejecutivo de la mencionada provincia para llevar a cabo el acto eleccionario.

En atención a las razones precedentemente expuestas es que la Corte Suprema de Justicia de la Nación tomó lo expuesto por la Sra. Procuradora General y conforme los limitados casos enunciados en la Constitución Nacional –en su Artículo 117– estableció que la presente causa no es susceptible de ser entendida vía competencia originaria.

Responsable:
Dr. Carlos S. Aguirre
Coordinador:
Dr. Mariano Lombardi

LA MEDIDA ADMINISTRATIVA DE SUSPENSIÓN EN EL RÉGIMEN DE EMPLEO PÚBLICO PARA LAS MUNICIPALIDADES DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES Y EL DERECHO A LA PERCEPCIÓN DE LAS ASIGNACIONES FAMILIARES

Liminarmente, previo al abordaje del tema que sirve de título al presente trabajo, resulta menester establecer que a partir del año 1996, la Honorable Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, en lo que resulta una clara contradicción con los postulados de autonomía municipal incorporados por la Constitución Nacional en su Artículo 123 (cfr. Reforma Constitucional de 1994), sustrae a los Concejos Deliberantes municipales las facultades de dictar los estatutos que regían la relación de empleo público en cada uno de los Municipios, sancionando la Ley N° 11.757 (Estatuto para el personal de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires), en lo que resulta un “Estatuto único” para todas las Municipalidades.

Dicha norma, en su Artículo 14, establece los derechos del agente en orden a su situación de empleo público, entre ellos, en el inciso 2°, contempla el derecho a la “retribución”, la cual está integrada por los conceptos taxativamente enunciados por el Artículo 19, a saber: *a) sueldo, b) antigüedad, c) adicional por mérito, d) adicional por actividad exclusiva, e) sueldo anual complementario, f) anticipo jubilatorio, g) retribución especial sin cargo de reintegro equivalente a seis (6) mensualidades del básico de la categoría en que revista (cuando el agente se jubilara tras treinta años de servicios en la Administración pública, computando para ello servicios prestados en la Administración pública nacional, provincial o municipal).*

Como emerge claramente de lo enunciado en el párrafo precedente, las denominadas “asignaciones familiares” no integran el concepto “retribución” o “haber”, y como tales carecen entonces de carácter remuneratorio. Sin embargo, al liquidarse y percibirse conjuntamente con los “haber” surge habitualmente el siguiente interrogante: *¿corresponde abonarlas cuando el empleado ha sido suspendido?*

Para responder este interrogante procede analizar el carácter de la medida administrativa de “suspensión” en el marco de la Ley Provincial N° 11.757. Así, encontramos que dicha medida puede ser adoptada como “sanción disciplinaria” (Art. 62, inc. c), o bien puede ser dispuesta como “medida cautelar o preventiva” durante la sustanciación de un sumario administrativo (Arts. 9°, inc. a) y 79, párrafo 2°), e implica, en ambos casos, la interrupción temporaria del débito laboral, y consecuentemente la pérdida por el mismo período del derecho a percibir la “retribución” o “haber”, pero en modo alguno constituye la resolución de la relación de empleo público que vincula al agente con la Comuna.

Sentado lo precedente, y a efectos de responder el interrogante planteado retro, debemos tener en cuenta que el concepto “asignaciones familiares” no integra el rubro “retribución” o “haber”, sino que, por su naturaleza jurídica eminentemente asistencial y de seguridad social, se hallan comprendidas dentro del concepto “subsídios” definido por el Artículo 23 de la ley citada, el cual textualmente reza: “[...] El agente gozará de subsidios por cargas de familia y sus derecho-habientes por gastos de sepelio, de conformidad con los que la legislación nacional en materia laboral establezca con carácter general [...]”.

En ese orden de ideas, cabe recordar que las mismas se instituyen con alcance general de conformidad con lo que dispone la legislación laboral en materia nacional; que en el marco dispuesto, su destinatario, a excepción de la asignación por matrimonio, no es en sí la persona del trabajador, sino que por su intermedio el objetivo es alcanzar a los sujetos en cuyo beneficio en cada caso se instituyen (matrimonio, prenatal, maternidad, nacimiento/adopción: hijo/hijo con discapacidad, ayuda escolar anual - trabajadores de empresas y beneficiarios de ART incorporadas al SUAF, ayuda escolar anual -

trabajadores de empresas y beneficiarios de ART no incorporadas al SUAF).

La cuestión adquiere especial relevancia cuando se trata de la asignación por hijo con discapacidad, a favor de quien el Estado, en aras de superiores objetivos de seguridad y protección social, las acuerda. En este sentido entendemos que cualquiera sea el carácter que adquiera la medida administrativa de “suspensión” las asignaciones familiares deben ser liquidadas y abonadas con independencia absoluta del derecho a percibir “retribución o haberes” y en tanto la relación de empleo público, aún suspendida, se mantenga.

Sin perjuicio de lo expresado, y en el particular caso de las asignaciones correspondientes a “prenatal, maternidad, nacimiento/adopción: hijo/hijo con discapacidad y ayuda escolar anual”, consideramos que no abonarlas no solo implicaría la violación de un deber legal, sino que por su naturaleza conllevaría además agravar superiores derechos de raigambre constitucional incorporados al texto de la Carta Magna por la Reforma Constitucional de 1994 a través del Artículo 75, inciso 22) de la misma (Convenciones sobre Derechos Humanos).*

FISCAL E INGRESOS PÚBLICOS

Responsable:

Dr. Harry Schurig

Coordinadora:

Dra. Cristina del Carmen Mansilla

Normativa

**RESOLUCIÓN GENERAL N° 620 -
COMISIÓN NACIONAL DE VALORES -
BO 27-6-2013-**

La Ley N° 26.860 autoriza al Banco Central de la República Argentina a emitir el “certificado de depósito para inversión” (en adelante “CEDIN”) en dólares estadounidenses, el cual es un título nominativo y endosable, constituyendo por sí mismo un medio idóneo para la cancelación de obligaciones de dar sumas de dinero en dólares estadounidenses. Dispone que corresponde a la Comisión Nacional de Valores, en su calidad de autoridad de aplicación y contralor, reglamentar la negociación del CEDIN requiriendo la implementación de acciones por parte de los mercados y demás entidades participantes. Además la negociación del CEDIN constituye un medio idóneo para dotar de liquidez y transparencia a la transmisión entre sus tenedores. Las entidades financieras autorizadas y las casas y agencias de cambio autorizadas a funcionar como tales deberán cumplir con el régimen informativo, remitiendo por medio de la Autopista de la Información Financiera (AIF) la información especificada en el formulario habilitado a estos efectos.

**DISPOSICIÓN N° 345 -
ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS -
BO 9-8-2013**

Créase en el marco de las tareas asignadas a la Comisión Evaluadora y Revisora de Convenios para evitar la Doble Imposición, la “Subcomisión de Participación ante el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE”, que estará dedicada al análisis específico de los temas correspondientes a la participación de la República Argentina, y de esta Administración federal, ante dicho Comité de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, ya sea en su calidad de participante o asociado. En consonancia con su estrategia de lucha contra la evasión fiscal internacional, esta Administración federal dio inicio al proceso para que la Argentina se convierta en miembro Asociado del Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE, siendo esa la máxima categoría que puede alcanzar un país no miembro de dicha Organización.

**DECRETO N° 1.242 -
PODER EJECUTIVO NACIONAL -
BO 28-8-2013**

Dentro de las deducciones personales previstas en el Artículo 23 de la Ley del Impuesto a las Ganancias, el inciso c) prevé una deducción especial computable contra la determinación de la renta neta. El Estado Nacional, a fin de fortalecer el poder adquisitivo de los trabajadores y de sus familias y, con ello, la consolidación de la demanda y del mercado interno nacional, ha decidido incrementar esta deducción hasta la suma de pesos quince mil (\$15.000) mensuales, estableciéndose, a tal efecto, un incremento del importe de la deducción del inciso c) del Artículo 23 de la citada ley hasta un monto equivalente al que surja de restar a la ganancia neta sujeta a impuesto las deducciones de los incisos a) y b) del mencionado Artículo 23. En igual entendimiento, se incrementó en un veinte por ciento (20 %) el importe de las deducciones previstas en los incisos a), b) y c) del Artículo 23 de la Ley de Impuesto a las Ganancias para las mismas rentas que no superen la suma de pesos veinticinco mil (\$25.000) mensuales.

Para los trabajadores que desarrollan su actividad y los jubilados que viven en la región patagónica y se encuentran en situación de desigualdad con relación a los de otras regiones, al soportar mayores gastos para adquirir los bienes esenciales de la canasta familiar, se estima adecuado incrementar en un treinta por ciento (30 %) el importe de las deducciones previstas en los incisos a), b) y c) del Artículo 23 de la Ley de Impuesto a las Ganancias.

**RESOLUCIÓN GENERAL N° 3.529 -
ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS -
BO 12-9-2013**

El Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (RS) fue modificado en enero/2010 por última vez, por ello y a los efectos de establecer un punto de equilibrio en la situación fiscal de los contribuyentes adheridos al citado régimen, corresponde adecuar los montos de facturación previstos en el mismo, actualizándose los parámetros ingresos brutos y alquileres devengados.

**RESOLUCIÓN GENERAL N° 3.530 -
ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS -
BO 13-9-2013**

Establécese un plazo especial para la presentación, y en su caso pago, de las obligaciones impositivas y las correspondientes al Régimen de Trabajadores Autónomos y al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (RS), a cargo de los sujetos directamente afectados por los incendios producidos en las localidades de la Provincia de Córdoba, que posean domicilio fiscal registrado y/o actividad desarrollada en las mismas. Suspéndase por el término de ciento veinte (120) días corridos contados a partir de la publicación de la presente en el Boletín Oficial, la emisión y gestión de intimaciones por falta de presentación y/o pago, así como la iniciación de juicios de ejecución fiscal y el cobro de las deudas reclamadas en los mismos, correspondientes a los sujetos alcanzados por la presente.

**RESOLUCIÓN GENERAL N° 3.510 -
ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS -
BO 2-7-2013**

Los regímenes de registración e información vigentes constituyen una herramienta eficaz para la estructuración de procedimientos y planes de fiscalización, destinados a optimizar sus acciones respecto de cada una de las actividades que conforman la economía nacional. Como ya se ha efectuado en otros rubros de la economía, resulta propicio establecer un régimen de información sobre las rentas o ingresos provenientes de la explotación de juegos de azar y/o apuestas, a través de sistemas informáticos definidos para ese fin, creándose a tal fin en una primera etapa el Registro de Operadores de Juegos de Azar, quedando excluidos los Juegos de loterías, rifas y similares, y concursos de apuestas de pronósticos deportivos (“Prode”) y las apuestas hípcas (“Turfito”), organizados en el país por entidades oficiales o por entidades privadas, Agencias oficiales de loterías y de otros juegos oficiales autorizados por Lotería Nacional Sociedad del Estado u organismos oficiales competentes de jurisdicción provincial (v. gr., “Quini 6”, “Loto” y sus variantes, “Súbito”, entre otros, etc.). Además de los ingresos correspondientes a la explotación de los hipódromos, como: las entradas de acceso al predio, boletos de apuestas hípcas y otras vinculadas con las apuestas sobre carreras hípcas. Se crea a través de la presente resolución general también el Registro de Operadores de Juegos de Azar, que se administrará a través de la página de AFIP, debiendo informar diariamente las novedades relativas a los ingresos y pago de premios por tipo de máquina o mesa de juego. Su incumplimiento genera la incorporación en una categoría superior en el Sistema de Perfil de Riesgo (SIPER) para ser fiscalizado, hasta la inactivación transitoria de la Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT).

**RESOLUCIÓN N° 200 -
SECRETARÍA DE HACIENDA -
BO 17-7-2013**

El Decreto N° 1.344, de fecha 4 de octubre de 2007, reordenó los distintos decretos, decisiones administrativas y resoluciones que conformaban la reglamentación de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N° 24.156. Establécese que los Servicios Administrativo Financieros que utilicen el SIDIF LOCAL UNIFICADO (SLU) continuarán registrando el momento del compromiso con el acto administrativo por el cual se aprueba la adjudicación, en las operaciones que se tramitan a través del módulo de compras. Los responsables de los Servicios Administrativo Financieros deberán adoptar los recaudos necesarios a fin de que las liquidaciones de los gastos sean efectuadas con una antelación suficiente que permita su pago en tiempo y forma.

**RESOLUCIÓN N° 102 -
SECRETARÍA DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA
Y DESARROLLO REGIONAL -
BO 19-7-2013**

Se creó el Régimen de Crédito Fiscal destinado a la cancelación de tributos cuya percepción, aplicación y fiscalización corresponde a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) con el objetivo de incentivar la capacitación del personal de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, pero con un cupo anual que se fija presupuestariamente. La Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional promoviendo la creación y desarrollo de Centros de Capacitación de excelencia en dichas instituciones y a efectos de optimizar al máximo la utilización de los recursos públicos, deviene necesario ampliar los topes de reintegro de los gastos elegibles, con un reintegro del cincuenta por ciento (50 %) sobre los bienes elegibles incluidos en los proyectos, cuando la sumatoria de los mismos supere el monto de pesos trescientos mil (\$ 300.000) y hasta un tope de pesos seiscientos mil (\$ 600.000). La presentación de proyectos se realizará bajo la modalidad de ventanilla abierta.

**RESOLUCIÓN GENERAL N° 3.516 -
ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS -
BO 1-8-2013 -**

Que es objetivo de este Organismo facilitar a los contribuyentes y responsables el cumplimiento voluntario de sus obligaciones impositivas, aduaneras y de los recursos de la seguridad social, cuya aplicación, percepción y fiscalización se encuentra a su cargo y para la consecución de dicho objetivo resulta aconsejable establecer un régimen de facilidades de pago que permita regularizar las citadas obligaciones por parte de determinados sujetos, sin que ello implique condonación total o parcial de las deudas ni reducción alguna de intereses resarcitorios y/o punitivos, o liberación de las pertinentes sanciones o cargos suplementarios. El régimen de facilidades de pago está destinado a cancelar las obligaciones de aquellos sujetos que actúen en calidad de empleadores y cuyo monto de ventas o ingresos brutos anuales no supere los diez millones de pesos (\$ 10.000.000).

Las cuotas serán mensuales, iguales y consecutivas y el monto de cada cuota deberá ser igual o superior a ciento cincuenta pesos (\$ 150) con una cantidad máxima de 6 (seis) cuotas, además la tasa de interés mensual de financiamiento será del 1,35 %. Las cuotas vencerán el día 16 de cada mes, a partir del mes inmediato siguiente a aquel en que se consolide la deuda y se formalice la adhesión y se cancelarán mediante el procedimiento de débito directo en una cuenta bancaria, además en caso de que a la fecha de vencimiento general fijada en el párrafo anterior no se hubiera efectivizado la cancelación de la respectiva cuota, se procederá a realizar un segundo intento de débito directo de la cuenta corriente o caja de ahorro el día 26 del

mismo mes. Cuando los días de vencimiento fijados para el cobro de las cuotas coincidan con días feriados o inhábiles, se trasladarán al primer día hábil inmediato siguiente. De tratarse de un día feriado local, el débito de las cuotas se efectuará durante los días subsiguientes, según las particularidades de la respectiva operatoria.

COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTABLES

El gasto de los gobiernos contribuye de manera significativa en el Producto Bruto Interno de los países, medida que representa “el valor de todos los bienes y servicios obtenidos en la economía de un país en un período de tiempo dado”¹.

De hecho, el Estado es normalmente el principal consumidor de la economía nacional, y ello se ve reflejado en el porcentaje que representa el gasto público dentro de la fórmula del PBI (superior al 30 % en los últimos años)².

El poder de compra que posee el Estado representa una gran oportunidad para cambiar los patrones de consumo hacia modelos sustentables, a través del uso de herramientas que permitan influir en el mercado, fomentando la producción y el suministro de bienes y servicios amigables con el medio ambiente y socialmente responsables.

Las compras públicas sustentables se definen como “el proceso mediante el cual las organizaciones satisfacen sus necesidades de bienes, servicios, obras y servicios públicos obteniendo el ‘mejor valor por el dinero gastado’ en términos de generación de beneficios no solo para la organización sino también para la sociedad y la economía, al tiempo que se minimizan los daños al ambiente”³.

Es decir que es un proceso mediante el cual los organismos públicos se proveen de bienes, servicios e insumos para poder llevar a cabo sus funciones públicas, con el claro objetivo de lograr en el momento de su adquisición el mejor rendimiento del dinero público, no solo desde el punto de vista económico, sino también atendiendo aspectos sociales y ambientales.

Se comprende así por qué el proceso de las contrataciones públicas afecta a todos, tanto cuando sus resultados son beneficiosos como cuando son negativos para la ciudadanía, ya que lo que se pone en juego aquí son las necesidades y los recursos de los que dispone la sociedad para su desarrollo y búsqueda del bienestar⁴.

Los funcionarios públicos cuentan con los instrumentos necesarios para proporcionar un sistema de incentivos apropiados para que se desarrollen soluciones sustentables.

En este sentido los Estados se convierten en un canal de difusión de la conciencia en pos de las prácticas sociales y ambientales sustentables.

La importancia relativa que tiene el Estado en el mercado presenta un doble rol. Por un lado, es un gran consumidor de bienes y servicios y por otro, interviene en los procesos productivos que los generan. Ello representa una oportunidad importante para apalancar el desarrollo de un mercado de bienes y servicios sustentables; demostrando así el grado de importancia de las acciones estatales y la capacidad de poder proyectar y proporcionar mecanismos para satisfacer las exigencias de los roles que desempeña.

Para ello, la incorporación de medidas tendientes a la sustentabilidad social y ambiental debe formar parte de una programación gradual, debido a que requiere una redefinición de algunos de los conceptos y procedimientos de contrataciones públicas, entre ellos, la evaluación de la oferta más conveniente basada en el esquema del precio más bajo; es decir que se trata de trascender la noción de que una contratación pública, para ser considerada “eficiente”, no solo debe arribar a un resultado económicamente conveniente, sino que además ésta debe contribuir a la protección del medio ambiente y al fomento de una producción sostenible, social y ecológica⁵.

En líneas generales, las contrataciones públicas se definen como aquel proceso en el que el Estado adquiere bienes, servicios o ejecuta obras, es decir, el Estado ejecuta los gastos públicos que son financiados con el dinero de los contribuyentes, razón por la que deberán prestar el mayor de los cuidados a la hora de adjudicar los contratos. Para ello, en este proceso se deben tener en cuenta tres principios fundamentales:

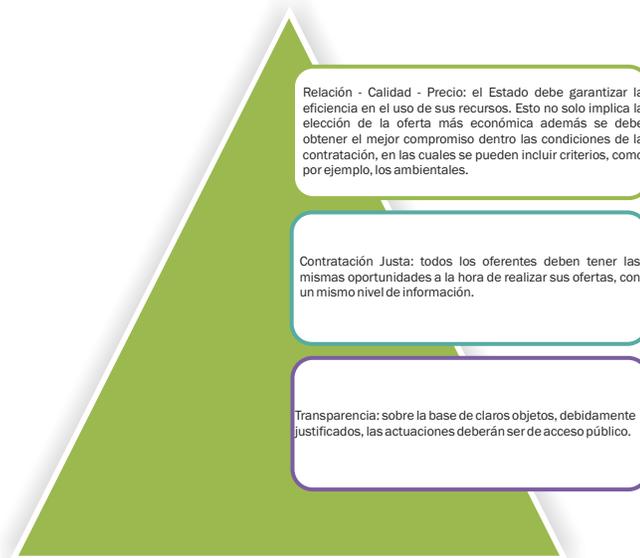
⁵ Teniendo en cuenta para ello los principios que rigen la contratación pública dentro del Decreto N° 1.023/2001, “Art. 3° - Principios generales. Los principios generales a los que deberá ajustarse la gestión de las contrataciones, teniendo en cuenta las particularidades de cada una de ellas, serán: a) Razonabilidad del proyecto y eficiencia de la contratación para cumplir con el interés público comprometido y el resultado esperado. b) Promoción de la concurrencia de interesados y de la competencia entre oferentes. c) Transparencia en los procedimientos. d) Publicidad y difusión de las actuaciones. e) Responsabilidad de los agentes y funcionarios públicos que autoricen, aprueben o gestionen las contrataciones. f) Igualdad de tratamiento para interesados y para oferentes. Desde el inicio de las actuaciones hasta la finalización de la ejecución del contrato, toda cuestión vinculada con la contratación deberá interpretarse sobre la base de una rigurosa observancia de los principios que anteceden”.

¹ *Diccionario de la Real Academia Española*, <http://www.rae.es/rae.html>.

² VILLEGAS, Héctor Belisario, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, 9ª edición actualizada y ampliada, Buenos Aires, Astrea, 2009, p. 47.

³ Definición adoptada por el Grupo de Trabajo Internacional en Compras Públicas Sustentables en base a la política de SPP del Reino Unido, 2006.

⁴ “Transparencia y Control Social en las Contrataciones Públicas”, *Poder Ciudadano*, Área Transparencia y Anticorrupción, Programa Contrataciones Públicas Transparentes, Buenos Aires, 2006.



Son conocidas las falencias del Estado como comprador, no solo desde el punto de vista de la transparencia de las operaciones, caracterizadas en muchos casos por el pago de sobrepagos, sino también por la falta de calidad de los insumos provistos. Muchos proveedores consideran al Estado como un “mercado de saldos y retazos”, postura inaceptable desde el punto de vista de una eficiente función de producción.

-El sistema de contrataciones debe facilitar la promoción de la competencia de los interesados y la competencia entre oferentes, garantizándose que al Estado no se le transfiera la ineficiencia del sector privado⁶.

-Las contrataciones deben ajustarse al principio republicano de publicidad asegurando la transparencia en los procedimientos⁷. Solo un mejor conocimiento por parte de los probables oferentes puede garantizar la transparencia de las operaciones públicas. Para ello, es menester afianzar el principio de igualdad de los oferentes, y la responsabilidad de los agentes y funcionarios que autorizan, dirijan o ejecuten las contrataciones. Por lo tanto, se deberán establecer mecanismos de control interno que garanticen la

Requisitos de un sistema eficiente de contrataciones.

honestidad de los funcionarios públicos involucrados mediante normas comunes, estándares de calidad, precios testigos, etcétera, estableciendo rangos de atribuciones y competencias bajo el principio de oposición de intereses.

Las contrataciones públicas pueden ser utilizadas como una herramienta para la implementación de políticas sociales. El Estado puede diseñar su política de compras acompañando la necesidad actual de una sociedad igualitaria e inclusiva.

El uso del poder de compra del Estado para el impulso de esta política de inclusión se vincula con el concepto de las denominadas “compras sustentables”, en donde los organismos públicos contratan teniendo en cuenta, además de los aspectos económicos de los productos a contratar, su impacto social.

Las compras públicas sustentables buscan asegurar un equilibrio en la rentabilidad ambiental, social y económica de cada peso que gasta el sector público, lo que hace que se generen nuevas oportunidades para los países en desarrollo, promoviendo la creación de nuevos mercados, nuevos empleos y en ocasiones favorecer la incorporación de nuevas tecnologías ecológicas.

 ⁶ Es la posibilidad de elegir mejor lo que facilita la competencia; porque a mayor cantidad de oferentes, mayores serán las opciones de escoger, y, por ende, de obtener un elevado nivel de idoneidad del contratante que satisfaga las expectativas del ente que llama a la compra. ESCOLA, Héctor, *Tratado integral de los contratos administrativos*, Tomo I, Buenos Aires, Depalma, p. 334.

 ⁷ También este principio es de raíz constitucional. En este sentido, es particularmente destacable que en virtud de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, los Estados parte, entre los cuales está la Argentina, convinieron en considerar la aplicabilidad, en sus ámbitos institucionales, de las medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer sistemas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas (Art. III, inc. 5).



El desarrollo sustentable tiene su mayor justificación por el hecho de que los recursos naturales son limitados y, en algunos casos, se trata de recursos no renovables (agua potable, tierras fértiles, minerales, etc.). Es decir, que no solo se trata de recursos susceptibles de agotamiento sino que, además, una creciente actividad económica (sin más criterio que el mayor logro de beneficios económicos) puede llegar a producir graves problemas medioambientales cuyos efectos pueden tornarse irreversibles.

Además de ello, gracias a una mayor disponibilidad de información y a la ampliación de la conciencia ambiental y social de la gente, la presión de la sociedad para implementar criterios de sustentabilidad en las compras públicas se ha tornado creciente.

Un inconveniente que se evidencia es que las organizaciones del sector público y los responsables



Los criterios de sustentabilidad en los procedimientos de contratación abarcan el ámbito de las actuaciones previas a la contratación, al procedimiento de contratación, la adjudicación en sí y la ejecución del contrato.



En la compra de determinados productos, se debe tener en cuenta el análisis del impacto ambiental durante todas las etapas de su ciclo de vida, desde la extracción de los materiales hasta el manejo de los residuos, con el objeto de minimizar su impacto.

Aunque se pueden incorporar criterios ambientales en cualquier fase del proceso de contratación, resulta más viable hacerlo en oportunidad de definir el objeto del contrato y las especificaciones técnicas. Además, es esperable que las entidades contratantes identifiquen las oportunidades potenciales para disminuir el consumo del bien y aumentar la eficiencia en su uso.

Los criterios ambientales para la compra pública sustentable mayormente conocidos, difundidos y aplicados son:

- Materias primas: respecto a la mejor conservación de los recursos y bajo impacto de los materiales, por ej., que los bienes provengan de procesos de reciclaje, de recursos renovables gestionados de manera sostenible, que no hayan sido experimentados en animales, que tengan un proceso de fabricación limpia y con reaprovechamiento de componentes en desuso, que en el proceso se haya tenido en cuenta la disminución de los impactos ambientales, etc.

- Uso: en cuanto a la eficiencia y economía del consumo de productos auxiliares, prevención de la contaminación

Sustentabilidad.

Intervinientes en los procesos de compra a menudo carecen de la experiencia, los conocimientos y la capacidad técnica y jurídica para aplicar criterios de sustentabilidad en sus contrataciones. Por ello, creemos que es importante la cooperación entre los departamentos y la consulta a expertos externos de las instituciones de investigación, ONG, universidades públicas.

Por otro lado, las compras públicas sustentables necesitan de la realización de un trabajo multidisciplinario e interdepartamental, donde deben ser parte del proceso de implementación al menos los responsables de los procesos de compras a fin de comprometerlos con estos objetivos, los especialistas técnicos de las áreas ambiental y social, los usuarios de los productos y/o servicios, los departamentos jurídicos que participan en los procesos de compras y los responsables de auditoría interna de cada organismo público.

Criterios de sustentabilidad.

Los criterios de sustentabilidad se visualizan en tres aspectos: ambientales, éticos y/o sociales.

Criterios ambientales.

y durabilidad de los bienes durante su uso. Es deseable adquirir bienes que sean de bajo consumo de energía y agua, que tengan una vida útil prolongada, reutilizables y que puedan emplear energías renovables.

- Distribución: que se utilice un sistema de transporte eficiente, que la producción del bien sea local, minimizando los requerimientos de transporte y el uso de combustibles no renovables.

- Fin de vida del producto: uso de monomateriales y materiales compatibles para facilitar el reciclado, que el bien sea reciclable, que se adquieran bienes monomateriales que faciliten el reciclaje, que sea fácilmente reparable, que sea recargable.

En la ejecución del contrato también pueden introducirse otras consideraciones como suministro de lotes de tamaño adecuado para minimizar residuos, entrega y envasado de bienes a granel, suministro de bienes en recipientes reutilizables, reciclado o reutilización a cargo del contratista de los residuos producidos.

Y, además, existen algunos elementos que permiten verificar el cumplimiento de determinados criterios ambientales en los bienes y servicios, como las etiquetas: el etiquetado basado en el ciclo de vida y las etiquetas basadas en criterios ambientales específicos.



Incluye los aspectos éticos relativos al cumplimiento de convenciones internacionales y estándares sobre condiciones laborales dignas, salarios mínimos, derechos de los trabajadores y lucha contra el trabajo infantil, entre otros.

Las instituciones públicas y otras entidades privadas pueden exigir en sus compras que los proveedores y productos cumplan esos criterios y apostar además por estándares más exigentes, como los del comercio justo.

El comercio justo debe garantizar a los trabajadores salarios y condiciones laborales justas, asegurar que no existe explotación infantil, destinar una parte de sus beneficios a las necesidades básicas de su comunidad, realizar la pro-



Si bien es importante desarrollar una política de compras sustentables, con el fin de poder llevarla a la práctica, es necesario también nombrar algunas de las barreras o retos que esta política presenta. Por ello, enunciaremos algunas de dichas barreras y posibles soluciones a aplicar:

-Falta de definiciones claras: en los procesos de compras públicas sustentables, existe a veces confusión técnica, si un producto cumple con las características de ser sustentable socialmente. No constan definiciones únicas de sustentabilidad, aunque sí es verdad que puede haber definiciones para algunos bienes y servicios; pues lo que habría que hacer es fijar criterios claros que faciliten esta definición al momento de decidir la compra o adquisición de algún producto o servicio por una institución pública.

-Precios: un reto importante es cambiar la concepción sobre éste, en las instituciones públicas, debido a que a la hora de “elegir”, en la mayoría de los casos, el criterio a aplicar es su precio. Esto se puede modificar al tomar en cuenta el análisis de “costo-beneficio” de un producto, podemos citar como ejemplo el preferir aquellos que tengan mayor vida útil, y que en el tiempo, resulta más económico.

-Sistemas predefinidos de compras: en algunos organismos públicos ya tienen definido un sistema operativo e informático que hace que el proceso de compras públicas sea más rápido, por lo que sería preciso la reforma a una nueva política, con un sistema que ayude a tomar esta actividad rápida para la adquisición de productos que cumplan con las características de compras públicas sustentables.

Criterios éticos y sociales.

ducción garantizando la protección del medio ambiente, y elaborar los productos bajo normas de calidad.

Estas normas podrán introducirse en los pliegos de contratación de algunos productos y servicios en los que exista oferta suficiente por parte de las organizaciones de comercio justo y una relación calidad-precio competitiva. En los casos en que no exista alternativa de comercio justo, se pueden incorporar, además de los criterios ambientales mencionados, determinadas especificaciones técnicas.

También se debe tener en cuenta la posibilidad de contratar a empresas e iniciativas de economía social, que incluyen a empresas productivas o prestadoras de servicios con determinados criterios sociales o de equidad social.

Desafíos para la implementación de compras públicas sustentables.

-Poca información del tema ambiental: si bien es cierto que en los últimos años se ha hablado sobre el medio ambiente y su deterioro, debe continuarse con esta política de concientización tanto a funcionarios como a la sociedad toda, por lo que sería necesario realizar una campaña de difusión sobre estos temas de la política de compras públicas sustentables al interior de la institución primero y más tarde extenderla a la población en general para que sea apropiada y eficazmente ejercida.

-Barreras legales: a veces, la normativa legal que rige a las instituciones públicas para el proceso de compras determina que este sea demasiado complicado o burocrático, dificultando la inserción de nuevos criterios; pues para esto se debe contar con una verdadera voluntad política que permita realizar los cambios o ajustes administrativos necesarios al interior de la institución pública. Por otro lado, en ocasiones no es fácil aplicar las normas ambientales a los procesos de compras públicas, máxime cuando éstas fueron diseñadas pensando al privado como sujeto obligado.

-Acotada o inexistencia de ofertas de productos “sustentables” en el mercado local: puede darse que, en ocasiones, en el mercado local no se cuente con la variedad suficiente de productos con certificación verde, de eficiencia energética o que cumplan con criterios de sustentabilidad.

-Costo: en general se considera que la adquisición de productos sustentables genera mayores costos que beneficios en las instituciones públicas. Sin embargo, hay estrategias que pueden minimizar esos costos, por

ejemplo comprando solo lo necesario o uniéndose con otras instituciones públicas para comprar juntas y obtener un mejor precio, o también considerando el costo de operación y funcionamiento del bien, que será menor cuanto mayor sea su eficiencia y vida útil. Si bien es cierto que es

decisión de los organismos públicos el proceso de incorporación de criterios de sustentabilidad en las compras públicas, lo fundamental es pensarlo como algo progresivo, mejorable, hasta llegar a la fase de implementación avanzada.



Un sistema de instituciones públicas eficientes es uno de los activos más valiosos que una Nación puede poseer. El Estado establece la normativa oficial que es parte integrante del entorno institucional de un país, e interviene también en forma activa en la economía. Si ello se realiza correctamente, puede acelerar el desarrollo. Así, la normativa y las instituciones estatales afectan el crecimiento económico influyendo sobre la eficiencia con la que se combinan los factores de producción, en un todo de acuerdo con políticas medioambientales y sociales sustentables.

Dentro del proceso de compra o adquisición que establece la ley, se reconocen tres etapas en las que se pueden incluir los criterios ambientales, sociales o éticos; etapas susceptibles de control por parte del Estado:



El Estado es responsable en la creación de políticas públicas, está capacitado para definir aspectos fundamentales del mercado de bienes y servicios y a la vez es el comprador de mayor importancia. Por ello debe liderar el proceso a seguir en la búsqueda de una producción sustentable.

La definición de una política de compras públicas sustentables se presenta entonces como un pilar de la construcción de un sistema de compras que incorpore criterios ambientales y sociales en todos sus procesos.

Cada Administración central necesita que la política de compras brinde el marco y los lineamientos técnicos y legales a los compradores y al mercado.

Al elaborar la política es indispensable involucrar en un trabajo multidisciplinario a actores claves, tanto a quienes tienen competencia en las compras públicas como a quienes la tienen en temas ambientales y sociales. Es necesario promover la participación del sector privado, en particular de los proveedores, quienes podrán aportar su mirada y sus necesidades para que sean plasmadas en la política de compras públicas sustentables. Para esto, el liderazgo político es un elemento sumamente importante al materializar y transmitir la política.

Algunas recomendaciones que da el manual para compras públicas sustentables son:

Bases para la normativización de las compras públicas sustentables.

-Especificación del producto/servicio: momento en que se detalla el tipo de producto que se prevé adquirir. Por ejemplo: se decide la compra de papel reciclado.

-Definición del pliego de bases y condiciones particulares: instancia en la que se explican las características que específicamente deberá tener el producto o servicio a adquirir. Por ej.: en la definición del pliego de bases y condiciones particulares se define el tamaño y gramaje del papel.

-Evaluación, selección y adjudicación: etapa en la que efectivamente se procede a la comparación de las ofertas recibidas, evaluando las distintas alternativas, seleccionando sobre la base de un criterio determinado previamente, a efectos de proceder a la adjudicación del proveedor. Por ej.: se selecciona a aquellos proveedores que tengan certificaciones de tipo ambiental, social o éticas.

Condiciones políticas para la implementación de las compras públicas sustentables.

-Liderar con el ejemplo: El Estado debe valorar las compras públicas sustentables como parte integral del sistema de compras, los organismos de auditoría y control del sector público deben comprender que están auditando el valor a largo plazo del dinero y la sostenibilidad del gasto, no solamente el monto de la inversión inicial.

-Establecer prioridades: Permite un abordaje más concreto y definido para obtener resultados en el corto, mediano y largo plazo.

-Captar oportunidades: Es fundamental el apoyo a pequeñas y medianas empresas y el fortalecimiento de emprendimientos locales y regionales puede descomprimir la falta de innovadores a disposición del Estado.

-Levantar barreras: No siempre se tienen mecanismos para demostrar el valor económico de los costos y los beneficios sociales y ambientales, lo que es una dificultad al momento de justificar la elección de compras sustentables. Para esto, el sector público puede asegurar que los presupuestos apoyen las compras públicas sustentables. También puede promover mecanismos que faciliten el acceso a la información de los beneficios de los bienes a lo largo de su ciclo de vida, para que los compradores puedan tener toda la información para decidir la compra.



En este trabajo proponemos que las tareas de control que permitan afianzar la idea de contrataciones públicas sustentables llevadas a cabo por todas y cada una de las jurisdicciones que poseen una asignación presupuestaria, se realicen en la etapa del control previo, a través de la realización de auditorías financieras y al momento de formular las recomendaciones en la etapa del Juicio de Cuentas.



La etapa del control previo se torna fundamental en las contrataciones más relevantes que realiza el Estado. Es un control de tipo preventivo que tiende a evitar que el gasto público se realice sin tener el debido encuadre legal o sin contar con los fondos presupuestarios debidamente autorizados.

Este control es a priori, se realiza antes del dictado del acto administrativo⁸ o una vez dictado el acto pero antes de que adquiera eficacia, es decir, antes de que produzca efectos jurídicos mediante la notificación, publicación y su final ejecución.

El acto administrativo, como bien reza la Ley de Procedimientos Administrativos de la Provincia de La Pampa, en su Artículo 33, es: “Toda declaración, disposición o decisión de la autoridad estatal en ejercicio de sus propias funciones administrativas, productoras de un efecto jurídico”. Puede provenir de cualquier Poder del Estado y de todo órgano público o privado siempre que ejerza potestades públicas. El objeto del control no solo recae en el acto administrativo que importe un gasto, sino también en el procedimiento previo a la emisión de aquél, conforme los requisitos y vicios previstos en la ley de procedimientos aplicable.

El control que realizan aquellos Tribunales de Cuentas que poseen la etapa del control previo dentro de sus competencias es a los efectos de verificar la legitimidad de los trámites.

Control de las compras públicas sustentables.

Control previo.

Las reformas introducidas por el sistema constitucional comparado, como la Ley Fundamental de Bonn (Art. 20, ap. 3º), la Constitución Italiana de 1948 (Art. 97) y la Constitución Española (Arts. 9.2 y 103.1), expresan que la actuación de la Administración pública hoy no solo se sujeta a la ley sino también al derecho.

Su efecto práctico es que se otorga significativa importancia a los principios generales del derecho, los cuales junto a la ley pasan a constituir el marco de juridicidad que sirve como fuente de la actividad administrativa.

En lugar de requisitos de legitimidad del acto administrativo, debemos hablar de requisitos de juridicidad y, consecuentemente, de control de juridicidad: su razón es que la terminología actualmente en uso, legitimidad o legalidad, podría entenderse prima facie demasiado apegada a la ley y olvidar de tal forma que la Administración moderna debe someterse a un contexto mucho más amplio. De tal manera, también son elementos que hacen a la juridicidad del acto: la buena fe, la igualdad, la ética, la proporcionalidad, la razonabilidad, el precedente; y sus vicios: la desviación de poder, la falsedad en los hechos, la ilogicidad manifiesta, el error manifiesto de apreciación, la arbitrariedad, la irrazonabilidad, entre otros. Ello amplía los clásicos elementos o requisitos de legitimidad que tradicionalmente

⁸“Artículo 2º, Decreto Ley N° 513/1969, Provincia de La Pampa. Los poderes públicos del Estado y los organismos autárquicos o descentralizados darán vista por diez (10) días al Tribunal de toda actuación por la que se proyecte disponer, aprobar, modificar, suspender, rechazar, dejar sin efecto o anular: 1º La adjudicación en concesiones, licitaciones públicas o privadas, concursos de precios o contrataciones directas; 2º contratos para vender, permutar, gravar o donar, o que puedan afectar el uso, goce, tenencia, disponibilidad o el valor real o venal de bienes del Estado; 3º locaciones de servicios; 4º reestructuraciones de Presupuesto; 5º nombramientos o designaciones, al solo efecto de verificar la previsión presupuestaria y su imputación; 6º otorgamiento de préstamos; 7º reclamaciones administrativas contra el fisco y 8º incrementos de compromisos contables contraídos por actos cuyos proyectos hayan sido aprobados o consentidos por el Tribunal. La autoridad que dicte el acto será responsable por el cumplimiento de la vista ordenada en este artículo”.

recaen sobre la competencia, causa, motivación, objeto, forma, procedimiento y fin, con sus consecuentes vicios.

Por lo tanto, con el control de juridicidad, la estrategia o metodología de fiscalización no debe construir su silogismo lógico jurídico sobre la base solo de la ley, sino revisar el acto con un criterio amplio de adecuación a la unicidad del orden jurídico⁹.

La clave y trascendencia del control previo es que, antes del dictado o la ejecución del acto, el Tribunal de Cuentas interviene con un eficaz procedimiento que impide la ejecución del acto. Y esto es fundamental para la transparencia, corrección administrativa y el interés público en juego, porque evita la producción de efectos jurídicos que nacerían de un acto viciado. Además, implícitamente, colabora con los funcionarios públicos al advertirles que existen desvíos antes de la consumación de la irregularidad a fin de que puedan evitarlo y, con ello, salven su eventual responsabilidad política, administrativa, penal o civil.



El control por auditorías es una herramienta que permite dar soporte al control posterior efectuado por los relatores que analizan las rendiciones de cuentas presentadas por los responsables dentro del marco de la legalidad.

El alcance de las auditorías está determinado por el examen estructurado de registros u otra búsqueda de evidencia, cuyo propósito es sustentar una evaluación, recomendación u opinión profesional con respecto a la consistencia de los sistemas de información contable y control numérico-legal de los organismos auditados.

En este sentido, las auditorías no solo ayudan a detectar posibles desvíos en lo que a ejecución presupuestaria se refiere, sino que además influyen positivamente con las



El servicio de asesoramiento e información permanente brindado por los Órganos de Control Externo tiene por objeto el apoyo a las entidades que conforman el sector público en la gestión diaria de sus competencias y atribuciones, mediante la emisión de opinión experta

Es en este estadio del control donde se deben aplicar las técnicas de la buena Administración y criterios de sustentabilidad en los procedimientos de contratación.

Avanzando en este sentido, así como para ciertos proyectos empresarios se exige un estudio de impacto ambiental, sería conveniente exigir que antes de aprobar todo proyecto de ley o reglamento que regule una industria o sector de la actividad, o acto administrativo que adjudique una contratación administrativa, se prepare un estudio de su impacto moral, a fin de determinar el posible efecto de la nueva norma en la lucha contra la corrupción¹⁰.

El control previo y simultáneo no hace superflua la fiscalización posterior. Como dice Mirimonde (A.P. de La Cour des Comptes, París, 1947, pp. 8-9), el control previo en general no realiza una operación en su conjunto, sino de modo fragmentario. Debe ser rápido a fin de no entorpecer la actividad normal de la Administración. En cambio, el control posterior reconstruye la totalidad de una cuestión y se puede vincular a situaciones análogas con el objeto de llegar a importantes conclusiones y enseñanzas útiles.

Auditorías financieras.

recomendaciones que en su caso se formulen, actuando como un nexo capacitador y facilitador de conocimiento entre los responsables de rendir cuentas y quienes llevan a cabo las tareas de control.

La realización de Auditorías financieras como tarea soporte al control posterior y, más específicamente, en lo que respecta a la fiscalización de contrataciones públicas, llevará a que los funcionarios responsables del manejo de fondos públicos perciban cierta sensación de control, entendiendo ésta como el nivel de concientización que se tiene respecto de la rendición de cuentas ante la mirada de un organismo de control con una presencia más activa ante la sociedad.

Valor de las recomendaciones: la función de asesoramiento¹¹.

sobre cuestiones de índole jurídica y contable-presupuestaria que se originan en sus diversos ámbitos.

Este asesoramiento brindado por el Órgano de Control Externo no es vinculante, pero evita que el órgano receptor o solicitante emita un acto administrativo que con

¹⁰ En este sentido MAIRAL, Héctor A., *Las raíces legales de la corrupción o de cómo el derecho público fomenta la corrupción en lugar de combatirla*, Res Publica Argentina, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2007, p. 90.

¹¹ MARTÍNEZ, Marta Amelia, "Desafíos en el control posterior: la función de Asesoramiento", *XXII Jornadas Doctrinarias del Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas, Órganos y Organismos de Control Público de la República Argentina*, Salta, 2012.

⁹ SESIN, Domingo, "Tribunal de Cuentas. Importancia y alcance del control previo. Nuevas perspectivas", en *AA VV Control de la Administración Pública, Administrativo, Legislativo y Judicial*, Jornadas Organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, 2ª edición, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2009, p. 317 y sig.



posterioridad sea “observado”, no permitiendo su ejecución.

La función de asesoramiento implica fundamentalmente una tarea o actuación que se dirige a la mejora constante en la calidad de las cuentas públicas, en el desarrollo y capacitación de los entes fiscalizados.

Desde este enfoque de colaboración, puede visualizarse el rol del relator asesor, que con su capacidad y valorando el gran aporte en su labor pedagógica posibilita el logro de beneficios y potencialidades que pueden repercutir en un mejor funcionamiento de la Administración pública.



Es sabido que el sector público tiene una doble responsabilidad en lo concerniente al desarrollo de un sistema de compras públicas sustentables: por un lado, debe promover políticas de desarrollo sustentable, donde el crecimiento económico sea compatible con la protección ambiental y la equidad social. Asimismo, debe adoptar esas políticas a su propio funcionamiento, ya sea como productor o consumidor de bienes y/o servicios.

Esta concientización por parte del sector público al aplicar buenas prácticas, políticas y recomendaciones se justifica, más allá de su función primordial que es velar por el bienestar general de la sociedad, por el hecho de

El objetivo es lograr un equilibrio conjunto, descrito en función de una ardua tarea entre el Órgano de Control Externo –con sus misionarios, los agentes relatores-asesores– y sus entes fiscalizados. Esta referencia es precisamente al sentido de colaboración desarrollado en un escenario de constante capacitación de quienes desempeñan a diario su actividad para la mejora en la calidad de las cuentas públicas. El desarrollo del mencionado escenario, fomentado por las autoridades de cada Órgano de Control Externo y de su normativa dispuesta para tal fin, depende en gran medida de las capacitaciones.

Conclusiones.

que sus actividades son financiadas por el sector privado a quien, además, regula.

Para poner en marcha un sistema de compras públicas sustentables es imprescindible que exista coherencia entre las políticas del Estado. Ello, sumado a la capacidad institucional, la pericia de los funcionarios y la voluntad política garantizarán el éxito de estas medidas.

No obstante esta doble responsabilidad recién mencionada, consideramos oportuno adicionar la responsabilidad del control público, a través de los distintos órganos y organismos de control, en la fiscalización de todas aquellas actividades en las que el sector público contrate de manera sustentable. 

NOTICIAS DEL FORO PERMANENTE DE FISCALÍAS Y OFICINAS ANTICORRUPCIÓN

Responsable:

Dra. Cecilia Bertolé

Coordinadora:

Dra. Gabriela C. Taberero

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se llevó a cabo la Asamblea Extraordinaria del Foro de Fiscalías y Oficinas Anticorrupción, los días 5 y 6 del mes de septiembre del corriente año.

Participaron de la reunión representantes de la Oficina Anticorrupción de la Nación, Oficina Anticorrupción de Chubut, Dirección Provincial de Anticorrupción y Transparencia del Sector Público de la Provincia de Santa Fe, la Unidad de Información Financiera (UIF) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, la Fiscalía de Investigaciones Administrativas de La Pampa, la Fiscalía de Investigaciones Administrativas de Río Negro, la Fiscalía de Investigaciones Administrativas del Chaco, Fiscalía de Estado de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur, Dirección General de Investigaciones, Ética Pública y Transparencia de la Municipalidad de Rosario, Oficina Anticorrupción del Municipio de La Matanza, Dirección de Transparencia y Control de Gestión de la Municipalidad de Morón, Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA), la Dirección de Transparencia y Control de Gestión de la Municipalidad de Morón y la Fiscalía de

Investigaciones Administrativas de Mendoza, quien se incorporó formalmente al Foro.

En el encuentro la Dirección Provincial de Anticorrupción y Transparencia del Sector Público de la Provincia de Santa Fe puso a consideración de los miembros del Foro el “Proyecto para fortalecer el intercambio y la coordinación entre órganos anticorrupción nacionales y subnacionales en Argentina”. Por su parte, la Oficina Anticorrupción propuso la elaboración de una publicación del Foro Permanente de Investigaciones Administrativas y Oficinas Anticorrupción a los fines de su difusión.

Asimismo, los miembros del Foro se comprometieron a continuar las gestiones pertinentes para contactar a otras jurisdicciones que posean o tengan interés en crear órganos de control de naturaleza semejante a la de los miembros del Foro, a participar del mismo. 

EL CUERPO DE RELADORES DE LA CIUDAD DE SANTA ROSA

Responsable:
Javier Torroba

A. Ideas preliminares.

La clásica división de Poderes implicaba un sistema de frenos y contrapesos donde el poder controlaba al poder. Pero además de ese esquema tradicional de control, que busca evitar el desborde del poder mismo, existen mecanismos de control específicos para la Administración pública.

En las democracias constitucionales está fuertemente arraigada la idea de división de funciones. Ahora bien, para que la mentada separación de funciones plasmada en las cartas magnas tenga una real aplicación práctica, el diseño constitucional de cada Estado establece mecanismos para limitar los abusos del poder.

A partir de la década de los noventa, el problema de la corrupción –presente en todos los tiempos pero que se intensificó en las últimas décadas a raíz de la globalización y los diferentes procesos de transnacionalización– cobró especial interés en la comunidad internacional. La pérdida de credibilidad en las instituciones democráticas ligada a la falta de transparencia y a la multiplicidad de desafíos irresueltos se presenta como un fenómeno generalizado.

Considerando esta preocupación y con el objeto de darle una respuesta, surge en el marco de la OEA la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) en el año 1996. Siete años después –en 2003– es suscripta la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.

Ahora bien, las diversas regulaciones –tanto internacionales como internas– están indisolublemente ligadas a la cuestión de los organismos de control.

Hoy podemos decir sin lugar a dudas que el control es inherente a la misma Administración pública y que garantiza dentro de la organización administrativa la correcta realización de su función. Pero podemos avanzar aún más y aventurarnos a sostener que los organismos de control comienzan a perfilarse como otro poder dentro del Estado actual.

En este sentido, el Cuerpo de Relatores de la Ciudad de Santa Rosa, provincia de La Pampa, es el órgano de control en materia de rendiciones de cuentas municipales.

B. La creación del Cuerpo de Relatores de la Ciudad de Santa Rosa.

Mediante Ordenanza N° 2.830/2001¹, que fuera sancionada por el Concejo Deliberante de la Ciudad de Santa Rosa, en fecha 29 de noviembre de 2001, se aprueba el Anexo I referido a la rendición de cuentas municipales y el Anexo II que crea el Cuerpo de Relatores.

En lo relativo a la rendición de cuentas, se prevé un doble sistema: a) por un lado, la confección de un “Informe diario de cargos y descargos”, y b) por el otro, una “Rendición mensual” de la gestión financiero patrimonial.

¹ Ordenanza N° 2.830/2001, sancionada por el Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Santa Rosa, La Pampa, el 29 de noviembre de 2001, titulada “Rendiciones de Cuentas Municipales. Creación de un Cuerpo de Relatores”. www.hcdsantarosa.gov.ar.

En materia de rendición de cuentas también es aplicable la Ordenanza N° 3.987/2009 que regula las “Transferencias corrientes y de capital”².

Por su parte, el Anexo II crea el Cuerpo de Relatores y lo instituye como el órgano de control a nivel comunal por excelencia. El mismo Anexo dispone que la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuentas tenga a su cargo la consideración de los dictámenes sobre las rendiciones de cuentas de la Municipalidad e inversión de los subsidios



El Cuerpo de Relatores es un órgano de control que está a cargo de un *Jefe de Relatores*. Para desempeñarse como Jefe de Relatores se requiere el título de Contador Público Nacional. El Jefe de Relatores será designado por la Presidencia con acuerdo del Honorable Concejo Deliberante y revistará en la Categoría de Asesor. Podrá ser removido por la Presidencia o por los dos tercios de los votos de los Concejales, resolución que en este caso deberá ser adoptada en sesión pública convocada a tal efecto. En caso de ausencia temporaria es reemplazado por el relator que designe el Presidente de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuentas.

El Jefe de Relatores verifica los informes de las rendiciones de cuentas que previamente hayan sido estudiadas por los relatores y eleva a la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuentas un informe valorativo de las rendiciones mensuales de cuentas y de las rendiciones de subsidios otorgados a personas o entidades privadas.

²Ordenanza N° 3.987/2009, sancionada por el Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Santa Rosa, La Pampa, el 8 de julio de 2009. www.hcdsantarosa.gov.ar.

Dispones que en los subsidios y subvenciones se acompañará copia del acto administrativo que otorgue el beneficio.

De tratarse de subsidios de pago único, la resolución que lo otorga hará las veces de orden de pago, siempre que en su articulado así lo disponga.

De tratarse de subsidios pagaderos en forma mensual se incluirá, en todos los pagos, la orden de pago con los comprobantes de contabilización del gasto y del pago, y el recibo firmado por el beneficiario.

De tratarse de subsidios que se realizan con cargo de rendición de cuentas por parte del beneficiario y son de cuotas, se incluirá informe de la autoridad a cargo de la dependencia, ante quien debe presentar la rendición del pago anterior, en la que conste tal presentación, que será agregada al expte. con la aprobación de la misma.

Las transferencias corrientes o de capital (en bienes o en dinero) a personas indigentes de hasta \$1000 (pesos un mil) y a entidades de bien público de hasta \$2000 (pesos dos mil) se rendirán en forma definitiva con el respectivo recibo de pago o entrega de bienes.

Las transferencias corrientes o de capital que superen los montos antes especificados estarán sujetas a rendición de cuentas por parte de los beneficiarios directamente ante el cuerpo de relatores, en los plazos que determine el respectivo acto administrativo, quien luego las remitirá al Cuerpo de Relatores. El Cuerpo de Relatores tendrá a su cargo la fiscalización de la inversión (Art. 1°, Ley N° 513/1969).

otorgados a personas y entidades privadas, elevadas por el Cuerpo de Relatores. Dicha Comisión tendrá a su cargo considerar los informes valorativos de las rendiciones mensuales de cuentas y de las rendiciones de subsidios otorgados a personas o entidades privadas, que elevará el Jefe de Relatores.

El Ente Municipal de Higiene y Salubridad Urbana (EMHSU) de la Ciudad de Santa Rosa debe presentar rendición de cuentas ante el Cuerpo de Relatores según lo prevé la Ordenanza N° 4.313/2010³.

C. Composición y función del Cuerpo de Relatores.

Además, el Jefe de Relatores distribuye el trabajo dentro de su División, determina las tareas a desempeñar por cada empleado, proyecta circulares y reglamentos para normar las rendiciones de cuentas, evacua consultas que les formulen los responsables, entre otras funciones.

El Jefe de Relatores posee una relación jerárquica respecto del Presidente de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuentas, quien tiene autoridad sobre el personal de la División.

Se ha procurado que el Jefe del Cuerpo de Relatores goce de la mayor independencia y transparencia posible en el ejercicio de su función. Tanto es así que el Jefe del Cuerpo de Relatores está comprendido en el régimen de presentación de Declaraciones Juradas⁴.

El Cuerpo cuenta además con Relatores, quienes revisan las rendiciones documentadas de cuentas y realizan informes sobre el cumplimiento de las normas legales. Al verificar las rendiciones de cuentas informan sobre

³Ordenanza N° 4.313/2010, sancionada por el Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Santa Rosa, La Pampa, el 23 de diciembre de 2010. www.hcdsantarosa.gov.ar.

⁴La Ordenanza N° 3.810/2008 regula la presentación de Declaración Jurada Patrimonial. La misma dispone que los funcionarios y agentes públicos de carácter electivo, aquellos que no siendo electivos no tengan estabilidad y los funcionarios o empleados que perciban o manejen fondos municipales deberán presentar dentro de los treinta (30) días corridos de iniciadas sus funciones una declaración jurada y firmada de todos sus bienes, rentas e ingresos de cualquier naturaleza, así como las deudas que tuvieren. Esta obligación deberá renovarse en forma anual. También será obligatoria al cesar en sus funciones. Ahora bien, la Resolución N° 93/2008 D.E. reglamenta la ordenanza en cuestión y en su Artículo 1° establece que los sujetos comprendidos en la obligación de presentar la Declaración Jurada Patrimonial prevista por la Ordenanza N° 3.810/2008 son: a) Intendente Municipal; b) Concejales; c) Jefe de Cuerpo de Relatores; d) Secretarios, Contador General, Tesorero, Subcontador, Subtesorero, Secretarios, Directores y Subdirectores; e) Asesores del Ejecutivo Municipal y Honorable Concejo Deliberante; f) Juez de Faltas Municipal y Secretario; g) Todos los que ocupen un cargo de naturaleza política en cualquier ámbito del municipio; h) Todos los funcionarios o empleados que perciban o manejen fondos municipales. www.hcdsantarosa.gov.ar.

aspectos tales como: si los documentos justificativos son auténticos, legítimos, suficientes y se ajustan a las leyes y disposiciones de su materia; si las liquidaciones y demás operaciones están hechas con exactitud; si existe concordancia con los balances de la contabilidad del responsable; si se observa algún defecto u omisión en los



En el período 2008-2011, se designó como Jefe del Cuerpo de Relatores de la comuna de Santa Rosa a un dirigente de la oposición. Esa decisión marcaba un hito en la historia de la comuna santarroseña. Históricamente, el presidente del Cuerpo de Relatores era una persona designada por el partido gobernante.

Esta decisión pretendía perdurar en el tiempo y ser imitada por los intendentes venideros. Sin embargo, ello no sucedió y la gestión sucedánea retornó a la anterior



Como corolario, considero que uno de los ejes que debe definirse como prioritario de todo gobierno en cualquiera de sus esferas, ya sea nacional, provincial o municipal, centralizado o descentralizado, lo constituye la transparencia en el manejo de la cosa pública. Y en materia de transparencia, los organismos de control desempeñan un rol clave.

En este sentido, volver a la tradición de designar una persona afín al partido gobernante frente al Cuerpo de Relatores significó un retroceso institucional

documentos agregados; si las observaciones formuladas han sido subsanadas; etc.

En cuanto a las relaciones jerárquicas de supra y subordinación, cabe mencionar que los Relatores reciben autoridad del Jefe de Relatores y del Presidente de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuentas; y tienen autoridad sobre los Auxiliares de su División.

D. El control en manos de la oposición.

Breve interregno.

práctica: el Jefe del Cuerpo de Relatores volvió a estar en manos de una persona designada por el partido que detentaba el gobierno.

Que la función de control se deposite en manos de la oposición no es una idea innovadora. Ya con la reforma constitucional del año 94 se estableció, respecto de la Auditoría General de la Nación (AGEN), que “El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso”⁵.

E. Conclusiones.

considerable. Quien ejerce la función de control debe ser una persona idónea y con una adecuada formación técnica, pero además debe gozar de independencia respecto del Departamento Ejecutivo.

Por otra parte, estimo que serían bienvenidas futuras iniciativas y estudios tendientes a profundizar el rol del Jefe del Cuerpo de Relatores. Por ejemplo, podría analizarse que el Concejo Deliberante preste su acuerdo para la designación del Jefe del Cuerpo de Relatores con alguna mayoría especial. 

⁴ Artículo 85, segundo párrafo *in fine* de la CN.



Responsable:
Dra. Melania Alonso

ANUNCIOS INSTITUCIONALES

Informamos a todos nuestros asociados que en la Asamblea General de Asociados celebrada el día 5 de noviembre próximo pasado se eligieron nuevas autoridades del Centro de Estudios sobre Gestión Pública y Responsabilidad.

El Comité Directivo quedó integrado con la Dra. Miriam Mabel Ivanega (Presidente), Lic. Melisa Mertehikian (Vicepresidente), Dr. Harry Schurig (Secretario General) y la Dra. Melania Alonso (Tesorera). Son vocales titulares el Dr. Marcos Serrano, la Cdra. Cristina Mansilla y la Dra. Verónica Arias; y suplentes, el Dr. Carlos Aguirre y la Dra. Gladys Stoppani. Finalmente, la Cdora. Roxana Reinaudi es la Revisora de Cuentas.

Actividades académicas realizadas

Curso: "Cuestiones actuales en materia de ejecución fiscal".

Organizado por el Centro de Estudios, a cargo de los Prof. Carlos Folco y Carlos Rubinstein, con la coordinación de Harry Schurig, se llevó a cabo el día 22 de agosto de 2013 en los salones del Hotel Novotel de Buenos Aires.

En esa oportunidad, con una importante concurrencia de asistentes se abordaron los siguientes núcleos temáticos: cuestiones prácticas del proceso de ejecuciones fiscales, los nuevos criterios jurisprudenciales, aspectos procedimentales y procesales de las ejecuciones fiscales en la Ciudad de Buenos Aires.

Seminario de Actualización Jurisprudencial en empleo público: "El mobbing en el ámbito público", a cargo de la Dra. Miriam Mabel Ivanega.

Con la organización del CGPyR y a cargo de la Presidenta de nuestro Centro, se llevó a cabo el día lunes 23 de septiembre en el Complejo "Los Aromos" de la Ciudad de Viedma, Provincia de Río Negro.

Resultados del Concurso Interdisciplinario de Ensayos CGPYR

El Primer Concurso Interdisciplinario de Ensayos tuvo los siguientes resultados: Primer puesto: *Dr. Juan Luis Cadierno*; Segundo puesto: *Lic. Débora Porro*; Tercer puesto: *Dra. María Gabriela Farroni* y Cuarto puesto: *Dra. Lorena Berhouet*.

Agradecemos a todos los que se presentaron y felicitamos especialmente a quienes, en esta oportunidad, merecieron los primeros lugares. Este ha sido el comienzo de la amplia producción que deseamos generar en el marco del CGPyR y por ello, actualmente, nos encontramos organizando la realización de una segunda edición del Concurso.

PRÓXIMAS ACTIVIDADES ACADÉMICAS EN ARGENTINA Y EL EXTERIOR

IV Congreso Provincial “Perspectivas Interdisciplinarias del Contrato Administrativo”, 10 y 11 de abril de 2014, Santa Rosa, La Pampa.

Por tercer año consecutivo, el Centro de Estudios de Gestión Pública y Responsabilidad conjuntamente con el Tribunal de Cuentas de la Pampa y la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la Universidad Nacional de La Pampa se encuentran organizando el IV Congreso Provincial “Perspectivas Interdisciplinarias del Contrato Administrativo”, a desarrollarse los 10 y 11 de abril del año 2014 en la Ciudad de Santa Rosa.

Próximamente, por los tradicionales medios de comunicación del Centro, les haremos llegar el listado de los profesores nacionales e internacionales así como los distintos núcleos temáticos que se abordarán, todos ellos referidos al instituto del contrato administrativo.

Maestría en Diseño, Gestión y Dirección de Proyectos. Escuela de Posgrado, Universidad de Alcalá.

Más información acceder a: www.masteryposgrado.com.

Perfeccionamiento profesional en Universidades Chilenas UNIVERSIA CIVEP.

www.civep.univerisa.cl.

Estudios de Posgrado (Maestrías y Doctorados en la Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid).

http://www.uam.es/ss/Satellite/Derecho/es/1234889428645/sinContenido/Posgrado:_Masteres_Oficiales_y_Doctorado.htm.