

El mayor grupo poblacional se encuentra concentrado en la adolescencia y juventud (11 a 24 años) y una distribución pareja en la edad productiva de los habitantes.

Esto nos está marcando que San Luis se encuentra en plena transición demográfica, o sea una población joven pero que comienza de a poco a mostrar características de envejecimiento.

A partir de esta evidencia, y tal como se mencionó en la introducción, se desprende que en San Luis deberán convivir, en al menos la próxima década, los problemas relacionados a la población joven (materno infantil, accidentes, infecto-contagiosas, etc.) con problemas crecientes relacionados con el envejecimiento poblacional (cáncer, cardiovasculares, demencias, otras de salud mental, etc.).

El envejecimiento demográfico es un fenómeno nuevo en la historia de la humanidad y que afecta de manera especial a los países desarrollados en general: en el conjunto de la Unión Europea se pasará de tener un porcentaje del 20,6% de mayores de 60 años en 1995 a 33,9% en el año 2050.

La Organización de las Naciones Unidas proyecta que el porcentaje de la población latinoamericana de 65 años o más se triplicará para mediados de este siglo, creciendo desde 6,3% en 2005 hasta 18,5% en 2050.

El crecimiento intercensal de San Luis fue del 17,5% para el período 2001/2010. Si bien no todo el crecimiento es atribuible a migración, constituye un buen indicador de la atracción de la Provincia como destino de residencia.

Durante ese período el departamento que presentó el mayor crecimiento poblacional fue Junín, como resultado de la migración producida por el gran desarrollo turístico que sufrió la zona, mientras que el departamento Belgrano presentó en el mismo período un crecimiento bajo aunque no negativo como lo fue en el período 1991/2001. La población de este departamento en gran medida ha permanecido y se ha incorporado al mercado laboral en el mismo.

En el 2010 la totalidad de hogares fue de 126.943 aumentando un 7,4% respecto a 1991. Los hogares con jefe varón, alcanzan el 68%. El porcentaje total de viviendas particulares cuya provisión y procedencia del agua es de red pública, en la provincia de San Luis, es del 95% mientras que en el total del país es del 84%, según Censo 2010.

Población total según censo 2010: 432.310

Total de Hogares: 126.943

Hogares con red pública de agua segura: 95%

Cobertura en Salud 47%

Tasa bruta de natalidad por 1000 habitantes 17,3

Tasa de mortalidad infantil expresada por 1000 nacidos vivos 10,2

Número de nacidos vivos 7.486

Número de defunciones menores de un año 76

Tasa de mortalidad neonatal expresada por 1000 nacidos vivos 6,7

Tasa de mortalidad postneonatal expresada en 1000 nacidos vivos 3,5

Tasa bruta de mortalidad general expresada por 1000 habitantes 6,2

Tasa de mortalidad perinatal expresada por 1000 nacidos vivos 11,0

Tasa de mortalidad fetal expresada por 1000 nacidos vivos 5,3

Tasa de mortalidad materna expresada por 10.000 nacidos vivos 2,7

Porcentaje de nacidos vivos de bajo peso al nacer (2.500 grs.) 7,0

Porcentaje de nacidos vivos de madres menores de 15 años 1,4

Tasa de mortalidad por tuberculosis por 100.000 habitantes 0,5

Tasa de mortalidad por VIH/SIDA por 100.000 habitantes 2,5

Porcentaje de nacidos vivos de madres menores de 20 años 17,0% en el 2011 fue de 18,1% la media nacional es de 15,9%

(1.2) LA ECONOMIA

San Luis es una provincia que desde sus orígenes se dedicó a la actividad primaria. En la década del '80 fue beneficiada con leyes de promoción industrial, lo cual generó una fuerte inversión en empresas industriales que se localizaron, principalmente, en las ciudades de San Luis y Villa Mercedes aprovechando el corredor bioceánico- y en menor medida en el Valle del Conlara. Este acontecimiento impactó fuertemente en la actividad económica de la Provincia generando:

-Inmigración de mano de obra de otras provincias (calificada y no calificada).

-El desarrollo del sistema financiero.

-Importante inversión en infraestructura.

-Incremento de las exportaciones de productos.

-Generación de empleo genuino, por sobre todas las cosas).

En la actualidad, el sector industrial presenta la mayor participación en el PBG de San Luis, seguido por el sector servicios y el agropecuario. Los principales productos son: carne bovina, manufacturas plásticas, químicas básicas, detergentes, jabones y productos personales y turismo.

Las políticas gubernamentales provinciales propician desde hace más de veinte años el desarrollo de la provincia de San Luis. Existen políticas de incentivo a las inversiones privadas para generar fuentes de ocupación genuina de mano de obra; programas de empleo social, como el Plan de Inclusión Social; y el fomento de emprendimientos a través del Programa Nuevas Empresas de Jóvenes Sanluisenses, que tiene por objeto formar nuevos empresarios que generen valor agregado, se inserten en el mercado formal y, sobre todas las cosas, puedan desarrollarse en todas las localidades del territorio provincial. A su vez, las leyes de presupuesto que prevén que el 50% del mismo se destinen a obras públicas, generando un nivel de actividad necesario en épocas de caída del nivel de empleo y dotando a la Provincia de la infraestructura necesaria para mejorar el nivel de vida de los ciudadanos.

(I.3) LA SITUACIÓN SOCIAL

Ocupación: San Luis posee la tasa de desocupación más baja del país, 1.3%, primer puesto ya consolidado por su comportamiento histórico.

Educación: El 86% de los estudiantes sanluisenses está inscripto en establecimientos de gestión pública, valor superior al de la región y uno de los mayores del país. Desde el año 2013, se ha implementado el Plan 20/30, que es un programa de terminalidad educativa destinado a jóvenes sanluisenses de entre 20 y 30 años, con sus estudios primarios completos y que no hayan concluido sus estudios secundarios. Este Plan Educativo fomenta la finalización de los mismos mediante el pago de una beca mensual a los estudiantes.

La posibilidad de finalizar los estudios secundarios resulta una gran apuesta a la inclusión y la accesibilidad para muchos jóvenes de zonas rurales o muy despobladas en donde la escuela es una institución muy fuerte y

el haber abandonado la misma implica una considerable reducción en las posibilidades.

(I.4) LA SITUACIÓN DE SALUD

La provincia de San Luis, en los últimos años ha implementado acciones que se traducen en mejoras a nivel de algunos resultados en salud.

La mortalidad infantil ha registrado un importante descenso en los últimos años, encontrándose en estos momentos a niveles incluso levemente por debajo del promedio nacional.

La tasa de mortalidad materna también ha descendido y es menor al promedio nacional.

Además se destacan los esfuerzos y logros alcanzados por el Programa de control de la enfermedad del Chagas, estando la Provincia próxima a certificar la eliminación de la transmisión vertical.

II.- LOS NUCLEOS PREELIMINARES DE PROBLEMAS

A fin de generar un modelo explicativo que dé cuenta de la situación actual de la salud en la Provincia, se identificaron en primera instancia diferentes núcleos de problemas que encuadran dicha situación.

Estos núcleos de problemas preliminares permiten abordar el proceso continuo de aproximaciones explicativas que supone el análisis situacional. De estos surge la Misión y Visión del Gobierno en materia de salud; y a partir de allí se identifica lo que se denomina el problema focal, que intenta subsumir estos diferentes núcleos identificados.

Es por ello que esta primera aproximación a la problemática resulta necesaria a fin de definir la Misión y la Visión en salud.

Y es a partir de tener en claro la Misión y Visión que podemos, por contraposición, identificar el problema focal. Este problema focal debe ser un problema relevante y comprender una multiplicidad de dimensiones de modo tal que su análisis permita examinar todos los aspectos importantes de la institución y su entorno. La superación del mismo se constituirá en el principal desafío del Plan Maestro de Salud 2014-2025.

La detección de los núcleos de problemas preliminares identificados surge de las actividades realizadas por el equipo del Plan Maestro a través de un análisis institucional del sector salud, con el objetivo de realizar una evaluación del estado de situación actual del sistema de salud de San Luis. En tal sentido se realizó un análisis de situación del sistema de salud de la Provincia con el fin

de identificar los problemas más relevantes y elaborar el Plan Maestro de Salud 2014-2025, a través de:

-Análisis de información: análisis estadístico, epidemiológico, normativo y de informes de investigaciones preliminares.

-Encuestas de opinión a la ciudadanía: se realizaron encuestas cuantitativas y cualitativas bajo la modalidad de grupos focales.

-Entrevistas personalizadas: más de 50 entrevistas semi estructuradas a funcionarios y actores claves del Ministerio de Salud.

-Reuniones con actores claves del sistema: Más de 30 representantes de entidades científicas, profesionales, gremiales y ONGs.

-Visitas en terreno a servicios de salud: relevamiento de centros de atención primaria de salud, hospitales de referencia, Hospital San Luis, Hospital Juan Domingo Perón, Hospital de Salud Mental, Maternidad Provincial y Banco de Sangre Central, entre otras instituciones del sistema relevadas.

-Intervención en los dos centros hospitalarios de mayor complejidad de la Provincia: entrevistas y reuniones con Directores y Jefes de Servicio.

-Talleres con funcionarios y actores clave del Ministerio de Salud.

La identificación de problemas surge del análisis de todas las instancias e intervenciones mencionadas y ha sido validado en los diferentes talleres realizados.

De un primer análisis podemos definir tres núcleos preelminares de problemas. El primero incluye a los problemas estructurales inherentes a la transición demográfica y epidemiológica, a la influencia cultural, y a una débil estructura del sector privado.

En el siguiente gráfico observamos cómo evolucionó la población de San Luis en las últimas cinco décadas. En la Provincia aumenta la cantidad de personas que viven más años y esto impacta profundamente en los servicios sociales y de salud.

Gráfico 3. Pirámide de población: estructura por edad y sexo. Provincia de San Luis.

Años 1960 y 2010

Ver cuadro en www.laleyonline.com.ar

Toda esta situación demográfica y epidemiológica presenta un enorme desafío al momento de priorizar acciones de salud.

La importante influencia de la cuestión cultural refiere al valor que la población le asigna a la salud pública, de importancia superlativa, prefiriéndola a pesar de todo por sobre el sector privado, principalmente en temas sensibles como la emergencia, pediatría, traumatología, entre otros.

Esta gran valoración de lo que representa la salud pública para la población de San Luis, aumenta la brecha entre la relación del imaginario popular sobre lo que debiera ser la salud pública para los ciudadanos con el desarrollo alcanzando por la misma.

La debilidad del sector privado está relacionada al escaso desarrollo del mismo, lo que profundiza la dependencia de una parte de la población con el sector público. No se percibe en el sector privado una inversión suficiente que lo potencie al nivel o por sobre el sector público.

Tampoco este sector ha desarrollado una política correcta de atención ya que, al menos en la percepción de muchas personas, por ejemplo no existen especialidades críticas de guardia activa por lo que la población no intenta ir a una emergencia privada concurriendo directamente al público exigiéndole a este la resolución de sus necesidades.

El segundo núcleo refiere a los recursos humanos y la gestión hospitalaria.

Por una parte se advirtió que la provincia de San Luis no es ajena a una realidad que padece el resto del país como es la falta de especialistas de determinadas disciplinas, lo cual genera, respecto de las mismas, la calificación como "críticas". Dicho escenario torna necesaria la implementación de acciones y políticas de gobierno tendientes a atraer expertos en dichas especialidades críticas a la Provincia y a lograr su radicación.

Asimismo en este segundo grupo podemos inferir que existe la necesidad de fortalecer la tecnoestructura, entendiendo la misma como el equipo de profesionales y técnicos asesores que sirven a la organización de la institución afectando el trabajo de otros a fin de optimizarlo en parámetros de eficiencia y eficacia.

Por último, y a pesar de que las estadísticas marcan un porcentaje ocupacional no tan alto, en reiteradas oportunidades se alega desde las instituciones de salud pública la falta de camas, observando en realidad que en varios servicios el promedio de días de estada es muy alto.

El tercer núcleo de problemas está relacionado a la necesidad de espacios de reflexión estratégica, vinculada a los problemas descritos anteriormente respecto de la tecnoestructura, lo cual afecta a la rectoría del Ministerio de Salud.

La tecnoestructura del Ministerio de Salud requiere una nueva delimitación de funciones y actividades de elaboración de políticas, desarrollo técnico, ejecución y control evaluación.

Por otra parte resulta imperioso transmitir a los diferentes sectores de la estructura el plan estratégico, la misión y visión a fin de generar incentivo y compromiso por parte de los trabajadores de la salud pública. Para ello será una acción fundamental brindar capacitación específica al recurso humano de hospitales y centros de atención primaria de la salud.

En cuanto a la infraestructura en obras y equipamiento, en el contexto que impone la realidad del país, debe redefinirse una nueva visión general e idear un plan director de obras que atienda las necesidades identificadas en todas las localidades de la Provincia.

Cabe destacar que durante el proceso de identificación de problemas y elaboración de frentes de ataques, el Ministerio de Salud ha ido abordando algunas de las observaciones realizadas conforme criterios políticos, técnicos y operativos.

CAPÍTULO II:

ESTRATEGIA GENERAL DEL PLAN

I.-APUESTAS ESTRATEGICAS

A partir del análisis situacional realizado en donde se definió el problema focal que enfrenta la gestión del Gobierno de San Luis en el área de salud, y del modelo explicativo desarrollado, surgen los motivos más relevantes que conducen a dicho problema focal expresados en términos de descriptores, siendo posible entonces diseñar la mejor estrategia para enfrentar el problema focal, valorando el mejor orden de prioridades en las acciones a emprender, de forma tal de garantizar la oportunidad, conveniencia y viabilidad de las operaciones a llevarse a cabo con tal propósito.

En tal sentido, resulta manifiesto que dentro de la formación de las cadenas causales determinantes que conducen al problema focal, se manifiestan claramente tres conjuntos interrelacionados de necesidades que requieren intervención, la gestión del Ministerio, la red de atención de la salud y la promoción de la salud.

Dichos conjuntos de necesidades evidencian una relación inmediata directa con el problema focal, y puede

decirse que dada su configuración, entidad y operaciones que realiza, interviene mediatizando todas las acciones de salud que ejecuta el Gobierno en materia de salud. Por tal motivo, se considera que la resolución de las debilidades que actualmente presentan estos tres conjuntos de problemas constituye el factor estratégicamente decisivo para enfrentar el problema focal.

De esta manera se recomiendan tres grandes Apuestas Estratégicas que podrá desarrollar el Gobierno de San Luis en los próximos años a fin de superar el problema focal y dar cumplimiento a la Misión establecida y perfilar la salud hacia una Visión acorde con los cambios que vienen aconteciendo y que son motivos del desarrollo de este Plan.

Las tres Apuestas Estratégicas son:

Ap1: Fortalecer institucionalmente el Ministerio de Salud a fin de generar rectoría sobre todo el sistema de la salud de la provincia de San Luis.

Ap2: Conformar una red de atención de la salud en el marco de un modelo de descentralización, adecuada a las necesidades actuales y futuras de la población de San Luis que asegure un acceso equitativo y de calidad a los servicios.

Ap3: Generar hábitos de vida saludables en la población a partir de su empoderamiento.

Estas tres grandes Apuestas Estratégicas intentan dar cuenta de la Misión previamente definida como "garantizar la promoción, protección, recuperación y rehabilitación de la salud de la población de San Luis como derecho humano esencial y asegurar la accesibilidad a la atención de la salud con adecuados estándares de calidad y con criterios de equidad".

II.-LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

A fin de dar cuenta y tener éxito con estas tres Apuestas (Ap) se definen Líneas Estratégicas para cada Apuesta, como así también Líneas Estratégicas Transversales que atraviesan las tres Apuestas planteadas.

II.1. Lineamientos Estratégicos de cada Apuesta

Para cada una de las tres Apuestas Estratégicas se definen un conjunto de Lineamientos Estratégicos (Li) que van mostrando el camino a seguir a fin de cumplir con la Misión acordada.

Ap1: Fortalecer institucionalmente el Ministerio de Salud a fin de generar rectoría sobre todo el sistema de salud de la Provincia de San Luis.

El comienzo del proceso de transformación planteado de esta forma para el Ministerio, posibilitará incrementar la función de rectoría en Salud a través de instalar un proceso jerarquizado de cambio a nivel de la conducción estratégica de la gestión del Ministerio, de incrementar sus capacidades institucionales posibilitando un gerenciamiento más eficaz, fortaleciendo su modelo de gestión y favoreciendo de esta forma una mejora en el desarrollo de sus principales operaciones.

Los siguientes son los lineamientos estratégicos (Li) que intentarán dar cuenta de esta Ap1:

Li 1. Desarrollar un nuevo modelo de gestión del Ministerio.

Li 2. Fortalecer las funciones de fiscalización y regulación del Ministerio.

Ap2: Conformar una red de atención de la salud adecuada a las necesidades actuales y futuras de la población de San Luis que asegure un acceso equitativo y de calidad a los servicios.

Esta Apuesta Estratégica apunta básicamente a lograr un acceso equitativo a los cuidados a fin de contribuir a la consolidación de la salud como un derecho esencial asegurando cuidados homogéneos de calidad a la población, independientemente de la capacidad de pago de cada uno y del lugar de residencia. No convalidaremos un modelo de atención con una salud pobre para pobres y de calidad para ricos. Para lograrlo es necesario definir un piso de calidad y fortalecer los mecanismos para alcanzarlo.

Los siguientes son los lineamientos estratégicos (Li) que intentarán dar cuenta de esta Ap2:

Li 3. Construir una red de complejidad creciente y con responsabilidad nominada sobre población a cargo.

Li 4. Jerarquizar problemas de salud mediante el aseguramiento de líneas de cuidados.

Li 5. Desarrollar una política de calidad en la atención de la salud.

Ap3: Generar hábitos de vida saludable en la población a partir de su empoderamiento.

Esta Apuesta intenta producir un cambio cultural profundo en la población de San Luis respecto a sus hábitos de vida y a su posición frente al sistema de salud. La producción de salud se hace necesariamente en forma colectiva. No hay posibilidad de tener éxito si la población no se involucra con su propio cuidado, el de su familia y el de la comunidad en donde habita.

Esto requiere de un Estado activo en la generación de políticas públicas de base poblacional pero también exige el compromiso de las personas y de las familias.

Una mejor salud requiere que cada persona se comprometa con los cuidados y respete la adherencia a los tratamientos y a las acciones de promoción y prevención.

Los siguientes son los lineamientos estratégicos (Li) que intentarán dar cuenta de esta Ap3:

Li 6. Desarrollar la promoción y protección de la salud como pilar básico que garantice el derecho a la salud a través del empoderamiento de la población.

Li 7. Generar consenso en salud entre todos los actores del sector y la ciudadanía.

II.2. Lineamientos Estratégicos Transversales

Además de estos lineamientos estratégicos que responden a cada una de las tres apuestas estratégicas se desarrollarán otros lineamientos que son transversales a todo el Plan y que cruzan horizontalmente las tres apuestas.

Estos son:

Li 8. Desarrollar una política de recursos humanos en salud.

Li 9. Desarrollar la infraestructura y el equipamiento en salud.

Li 10. Desarrollar una política integral de comunicación en salud.

Li 11. Desarrollar un sistema de información para la toma de decisiones en salud.

Li 12. Desarrollar una política de investigación en salud.

III.-PLANES OPERATIVOS

A fin de operativizar los Lineamientos Estratégicos se definen Planes Operativos (PO) que van marcando la concreción del Plan.

Estos Planes Operativos responden a cada una de las Líneas Estratégicas previamente definidas.

Ap1: Fortalecer institucionalmente el Ministerio de Salud a fin de generar rectoría sobre todo el sistema de salud de la Provincia de San Luis.

Li 1. Desarrollar un nuevo modelo de gestión del Ministerio.

PO1. Reformar la estructura jerárquica-organizacional del Ministerio.

PO2. Implantar un sistema de alta gerencia del Ministerio.

PO3. Establecer un sistema de administración por resultados.

Li 2. Fortalecer las funciones de fiscalización y regulación del Ministerio.

PO4 Crear una Agencia Regulatoria en Salud.

Ap2: Conformar una red de atención de la salud adecuada a las necesidades actuales y futuras de la población de San Luis que asegure un acceso equitativo y de calidad a los servicios.

Li 3. Construir una red de complejidad creciente y con responsabilidad nominada sobre población a cargo.

PO5. Reformar el modelo de atención del primer nivel.

PO6. Fortalecer la gestión de los Hospitales,

PO7. Desarrollar la atención de la alta complejidad.

PO8. Generar un modelo de gestión de la continuidad del ciudadano dentro de la Red.

PO9. Crear un seguro de enfermedades catastróficas.

Li 4. Jerarquizar problemas de salud mediante el aseguramiento de líneas de cuidados.

PO10. Implementar líneas de cuidado por problemas relevantes de salud a través de protocolos de atención.

Li 5. Desarrollar una política de calidad en la atención de la salud.

PO11. Implementar un plan de calidad en salud en todos los niveles.

Ap3: Generar hábitos de vida saludable en la población a partir de su empoderamiento.

Li 6. Desarrollar la promoción y protección de la salud como pilar básico que garantice el derecho a la salud a través del empoderamiento de la población.

PO12. Implementar un plan integral de promoción de la salud,

Li 7. Generar consenso en salud entre todos los actores del sector y la ciudadanía.

PO13. Impulsar un pacto por la salud de los sanluseños.

Lineamientos Transversales

Li 8. Desarrollar una política de recursos humanos en salud.

PO14. Desarrollar una política de formación y entrenamiento permanente de los recursos humanos.

PO15. Capacitar los recursos humanos en gestión de la salud.

PO16. Generar una política adecuada de incentivos para los recursos humanos.

Li 9 Desarrollar la infraestructura y el equipamiento en salud.

PO 17. Implementar un plan director de infraestructura y equipamiento.

Li 10. Desarrollar una política integral de comunicación en salud.

PO 18. Implementar un plan de comunicación para la promoción de la salud.

PO 19. Fortalecer el área de prensa y difusión del Ministerio.

Li 11. Desarrollar un sistema de información para la toma de decisiones en salud.

PO20. Unificar y coordinar los actuales sistemas de información.

PO21. Crear un Tablero de Mando.

Li 12. Desarrollar una política de investigación en salud.

PO22. Crear un instituto provincial de investigación en salud.

De esta manera quedan definidas 3 Apuestas Estratégicas, 12 Lineamientos Estratégicos y 22 Planes Operativos para cumplimentar con la Misión propuesta.

IV.- OPERACIONES

A su vez cada Plan Operativo tiene asignadas diferentes operaciones que se transformarán en actividades concretas que serán planificadas cada año por los responsables de cada Plan Operativo y su equipo. Estos se constituirán en los Planes Operativos Anuales (POA) que plantearán responsables de actividades, metas, cro-

nogramas, presupuesto necesario y criterios de éxito. A continuación se detallan las operaciones para cada PO.

Resumen ejecutiva de Apuestas estratégicas, lineamientos estratégicos, Planes Operativos y Operaciones

Ver cuadros en www.laleyonline.com.ar

1 Fuente: Consultora: abeceb.com

2 EPH- Tercer trimestre 2013

ANEXO II

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1.- INTRODUCCIÓN

Durante el proceso de diagnóstico para la elaboración del Plan Maestro de Salud, se realizaron diversas acciones de participación ciudadana, tales como reuniones, talleres y jornadas de trabajo con diferentes actores, tanto del sector público como del privado, claves para la planificación.

La importancia de la intervención ciudadana en el diseño de las políticas públicas en San Luis, a través de este tipo de participaciones, resultó esencial para lograr la correcta formulación y ejecución del Plan Maestro:

Este anexo tiene como objetivo esquematizar las actividades realizadas y comunicar quienes han formado parte activa de la elaboración del Plan Maestro de Salud 2014-2025.

A continuación se presentan dos capítulos que desarrollan las actividades realizadas. En el primero se detallan las reuniones y talleres realizados, como así también el listado de participantes. En el segundo se da cuenta de la percepción de la población de San Luis respecto al sistema de salud actual, mediante instrumentos de opinión.

Para complementar el análisis de la situación de salud en la Provincia, se organizaron diversas reuniones con representantes de asociaciones y colegios profesionales, fundaciones y organizaciones no gubernamentales. El objetivo de las mismas fue el de incorporar las miradas e ideas interdisciplinarias de todos los actores claves para el Plan Maestro de Salud. Esta acción permitió además una vinculación más estrecha entre el Ministerio de Salud y los sectores participantes, generando nuevos canales para la comunicación y oportunidades para el trabajo en conjunto.

Otra etapa en el diagnóstico consistió en jornadas de trabajo con funcionarios ministeriales con la finalidad de

producir las líneas de acción estratégicas para el Plan Maestro de Salud.

Finalmente, este proceso tiene como última acción las visitas al interior provincial. Las mismas tuvieron por objetivo integrar a toda la Provincia mediante la comunicación de las estrategias del plan y el conocimiento profundo de las particularidades de cada zona del interior de San Luis.

El conjunto de todas las acciones mencionadas anteriormente permitió una mirada holística de la salud, incorporando las visiones de todos los actores que participan en el sistema e integrándolos desde los aportes particulares en un solo plan estratégico para San Luis.

II.-TALLERES Y REUNIONES PARTICIPATIVAS

(II.1) REUNION CON ENTIDADES

Unas de las primeras actividades que se llevaron a cabo fueron encuentros con más de 80 representantes de distintas entidades científicas, gremiales, asociaciones y colegios profesionales y organizaciones no gubernamentales de la Provincia, con el objetivo de incorporar una mirada interdisciplinaria en las estrategias propuestas para el Plan Maestro y contemplar las necesidades de todos los actores que forman parte del sistema sanitario. Se desarrollaron 8 reuniones de trabajo.

Dinámica de las reuniones: Denominamos a las reuniones talleres de reflexión. Todos los participantes recibieron junto a la invitación tres preguntas generales y orientativas de la temática a tratar en el encuentro¹. De esta manera, los asistentes podían elaborar previamente sus ideas y aportes y contribuir así con planteos concretos para el Plan Maestro.

Para comenzar los talleres se presentaba un pequeño análisis de la transición epidemiológica de la Provincia explicando la necesidad de elaborar un Plan Maestro de Salud. Seguidamente se comentaba la importancia del encuentro para incorporar la mirada de cada entidad en las estrategias del Plan. Luego de una breve introducción a la temática se realizaba la exposición de todos los asistentes. En términos generales estos talleres de reflexión resultaron de mucha utilidad, no sólo para conocer las necesidades y expectativas particulares de cada grupo de profesionales sino también para acercar el Ministerio a todos estos actores claves del sistema de salud. Es de resaltar que todos los participantes valoraron y agradecieron la oportunidad de participar con sus ideas, en la formulación del Plan Maestro.

Cronograma de la totalidad de reuniones efectuadas

Total de reuniones efectuadas: 8

Reseña de reuniones efectuadas

- Reunión 8 de octubre 2013

INVITADOS: Representantes de Sociedad Argentina de Pediatría (SAP), Cardiólogos, Obstetras, Odontólogos y Nutricionistas.

ASISTENTES:

Sociedad de Ginecología de San Luis

Olivera, Martín

Carpio, Patricia

Martínez, Marta

Sociedad de Cardiología de San Luis

Álvarez, Jorge León: Presidente

Fontana, Sergio: Comité Científico

SAP -Sociedad Argentina de Pediatría Filial Villa Mercedes

Vega, Fátima: Presidente

Rhein, Vilma: Secretaria

Funes, María E: Tesorera

Sáenz, Silvana: Publicaciones y biblioteca

SAP -Sociedad Argentina de Pediatría

Belzunce, María Laura: Vocal

- Reunión 10 de octubre 2013

INVITADOS: Trabajadores Sociales, Psicólogos y Farmacéuticos.

ASISTENTES:

Colegio de Farmacéuticos

Cristina Salas: Presidenta

Elisa Fiestas: Vicepresidenta.

- Reunión 15 de octubre 2013

INVITADOS: Ópticas y oftalmólogos.

ASISTENTES: Óptica Visión (proveedor de DOSEP): Garcés, Claudio

- Reunión 18 de octubre 2013

INVITADOS: Fundaciones y Organizaciones No Gubernamentales

ASISTENTES:

Pro-Vida San Luis

Petrino, Eduardo: Presidente

FUNISA -Fundación Niño Sano

Mendaña, Gloria: Vocal

Chada, María del Carmen: Secretaria

Fundación SIGNA

Woscoboinik, Daniel: Vice-Presidente

FAS -Fundación de Acción San Luis

Mazzarino, María Alicia: Presidente

Díaz Guiñazú, Rafael: Director Terapéutico

Asociación Celiaca Argentina Filial San Luis

Quiroga, Lorena: Tesorera

Alcobe, Karina: Presidente

Asociación Sanluisense de Fisioterapia

Farenga, Santiago: Presidente

Cangiano, Judith: Secretaria

Sbrigata, Sergio: Socio

Zavala, Fabio

AEFRA -Asociación de Estudiantes de Farmacia

Schlottke, Jorge: Presidente

Gatica, Matías Fernando: Socio

Rojas, Federico Ismael: Vocal -Salud Pública

Schlottke, Fátima Elizabeth: Comisión Revisadora de Cuentas

Albornoz, Martha Beatriz: Vice-Presidente

- Reunión 22 de octubre 2013

INVITADOS: Asociación Bioquímica de San Luis, Asociación Bioquímica de Villa Mercedes, Asociación Sanluisenseña de Kinesiología.

ASISTENTES:

Asociación Bioquímica de San Luis

Petrino, Eduardo: Presidente

Sturniolo, Alejandro: Tesorero

Palmero, Hugo: Secretario

Asociación Bioquímica de San Luis filial Villa Mercedes

Pérez, María de la Merced: Presidente

Fernández, Adriana

Asociación Sanluisenseña de Kinesiología

Cangiano, Judith: Secretaria

Farenga, Santiago: Presidente

Sbrigata, Sergio: Socio

Fernandez, Sergio: Kinesiólogo privado

• Reunión 04 de noviembre 2013

INVITADOS: Asociación de Trabajadores de la Salud (ATSA) y Asociación de Profesionales y Técnicos de la Salud (APTS).

ASISTENTES: Asociación de Trabajadores de la Salud (ATSA) y Asociación de Profesionales y Técnicos de la Salud (APTS).

• Reunión 04 de noviembre 2013

INVITADOS: Sanatorios, Clínicas y Centros Médicos.

ASISTENTES:

Daniel José -Instituto Cardiovascular. Villa Mercedes

Alfredo Bravo -Instituto Cardiovascular. Villa Mercedes

Pablo Enelstein -Hospital de la Villa. Villa Mercedes

Rodolfo Negri -Clínica Aconcagua -Villa Mercedes

Andrés Digenaro -Sanatorio Ramos Mejía

Carlos Pereyra -Sanatorio Ramos Mejía

Carlos Arce Samper -Clínica Italia

Ricardo Páez -Clínica Italia

Marcelo Cardetti -CERHU

Oscar Blazquez -CERHU

Eliseo Catapano -IFEM

Alberto Sirabo -Sanatorio Rivadavia -consultorios externos

Matías Suarez -FRESENIUS San Luis

Marcela Bacigaluppi -MEDICCI

Gonzalez Varón -Clínica Privada Merlo

• Reunión 04 de noviembre 2013

INVITADOS: Universidades y Facultades

ASISTENTES:

Facultad de Psicología

Lic. Silvia Luquez, Decana

Roxana Boanello, Vice decana

Facultad de Ciencias Humanas

Jaquelina Nanclares, Secretaria Académica (posgrado)

Facultad de Ciencias de la Salud

Liliana Mentasti, Decana normalizadora

Roxana Correa, Directora de la carrera de Fonoaudiología

Nora Sosa, Directora de la carrera de Nutrición

Mónica Soto Mercher, Directora de la carrera de Enfermería

Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales -Departamento de Ciencias Sociales

Graciela André, Comisión de carrera de Trabajo Social

Susana Alegre, Directora de Departamento.

Facultad de Bioquímica y Farmacia

Olinda Gagliardi, Secretaría Académica

Dr. Eloi Salinas, Director del Dpto. de Bioquímica y Ciencias Biológicas

Nidia Gomez, Secretaria de posgrado y extensión

Camberro, Secretaria de Ciencia y Tecnología

Universidad Católica de Cuyo

Alejandro Guzman, Vicerrector

Margarita Mac Maichel, Directora de la carrera de Medicina

(II.2) Talleres De Trabajo

A lo largo del proceso de planificación, se llevaron a cabo tres jornadas de trabajo con funcionarios del Ministerio de Salud. El objetivo de las mismas fue el de incorporar la mirada de quienes trabajan dentro del Ministerio, legitimando las necesidades detectadas en el proceso de diagnóstico y recabando, a partir del consenso general, las soluciones propuestas.

Dinámica de la jornada: En un primer momento se explicó a todos los participantes de las jornadas la necesidad de contar con un Plan Maestro de Salud para San Luis. Seguidamente se comentaron los lineamientos generales del Plan y la metodología a emplear. Esta acción permitió no solo una comunicación clara de los procesos a desarrollar sino que también implicó una primera instancia de legitimación de la planificación, involucrando desde el comienzo a los actores claves para la futura implementación de las estrategias propuestas.

Asimismo se realizó un taller de trabajo de dos jornadas completas. Una vez escuchados todos los funcionarios y teniendo un conocimiento profundo sobre cada Programa, la planificación requirió de la definición del problema focal. Para esto, y según la metodología empleada, se requería de la participación y aporte de todos los actores intervinientes.

Para la definición del problema focal y la constitución de las cadenas causales de necesidades se trabajó en comisiones divididas según cada una de esas problemáticas previamente identificadas. En cada caso se buscó la legitimación de las necesidades así como la confección de pequeñas cadenas causales según las temáticas trabajadas. Luego, en un plenario, cada grupo expuso su trabajo y conclusiones arribando a un consenso general.

Cronograma de la totalidad de reuniones efectuadas

Ver cuadros en www.laleyonline.com.ar

Nota: Por cuestiones de proximidad, algunos centros de salud acudieron a la jornada desarrollada en un departamento diferente al de su procedencia. Como todos los encuentros tuvieron la misma dinámica, y dado que la importancia radicaba en que todos los centros participaran, esto no alteró el espíritu de la jornada.

Total de reuniones efectuadas: 10

CONSIDERACIONES FINALES

Si bien cada zona tiene características que la hacen única, a la vez que diferente del resto, existen cuestiones comunes a toda la Provincia en lo que se refiere al sistema de salud.

En términos generales, las distancias y los accesos difíciles a ciertas zonas rurales exigen mayor esfuerzo en la labor de los médicos y enfermeras.

Existe una necesidad general de continuar ejecutando políticas de trabajo sostenidas en el tiempo, coordinadas y abarcadoras de toda la Provincia.

Se resalta la conveniencia de trabajar en protocolos de derivación. En este sentido, el sistema de referencia y contra referencia es una necesidad planteada por todos los trabajadores.

Respecto de la política de recursos humanos uno de los aportes más interesantes fue la propuesta de establecer un calendario de visitas a fin de poder promover, con la debida antelación, la presencia del camión sanitario en cada localidad.

Algunos de los aportes más relevantes que se hicieron durante la gira fueron:

- Campañas de prevención y promoción (sobre todo en el tema adicciones, con planes preventivos de intervención en las escuelas). Se planteó la necesidad de que las campañas sean coordinadas por el Ministerio, con el material correspondiente para su desarrollo y amparadas bajo una política preventiva a nivel provincial.

- Protocolizar las derivaciones.

- Promover las capacitaciones de todos los recursos humanos (sobre todo a nivel administrativo).

- Aceitar los canales de comunicación tanto interna como externa.

III.- PERCEPCIÓN CIUDADANA

(III.1) ESTUDIOS PRELIMINARES

El Gobierno de la provincia de San Luis realizó durante los meses de mayo y julio de 2013 una serie de estudios que fueron ejecutados en diferentes etapas y consistieron en lo siguiente:

Un primer estudio de opinión pública realizado en 17 ciudades y localidades de la Provincia, a través de un trabajo de campo, con diseño muestral con muestra simple al azar, con datos ponderados según sexo, edad y nivel educativo alcanzado.

El universo muestral de 2.400 personas fue sobre población mayor de 16 años. El nivel de confianza de la encuesta fue de 95% con un error muestral de $\pm 2,0$.

Los resultados de este motivaron la realización de un segundo estudio con los siguientes objetivos:

- Indagar en profundidad las percepciones, demandas y necesidades de los habitantes de San Luis con respecto al sistema de salud de la Provincia.

- Comprender las principales fortalezas y debilidades del sistema de salud público.

- Distinguir en qué casos se opta por utilizar el sistema público y en cuáles el sistema privado.

- Indagar cómo y cuáles han sido los principales medios de construcción de opinión sobre el sistema de salud.

- Analizar la prestación del sistema de salud público en sus distintas áreas.

La metodología empleada en este caso consistió en un estudio cualitativo exploratorio con grupos focales y entrevistas individuales en las ciudades de San Luis, Villa Mercedes, La Toma y Villa de Merlo. En total se conformaron 2 grupos focales en la ciudad de San Luis, 2 grupos focales en la ciudad de Villa Mercedes y se realizaron 12 entrevistas en profundidad en total entre La Toma y Villa de Merlo.

El corte socio-demográfico de los entrevistados consistió en 4 grupos mixtos de entre 25 a 55 años de edad, de variado nivel socioeconómico, con cobertura y sin cobertura médica.

(III.2) IMPACTO SOBRE LA SATISFACCIÓN CIUDADANA

Los resultados de dichos estudios preliminares llevaron a analizar el impacto de las políticas de salud sobre la opinión de la ciudadanía. En este sentido podemos afirmar que existen diversas opiniones en los diferentes estratos de la población respecto del sistema de salud.

La población con obra social, en primera instancia elige atenderse en el establecimiento que le asigna la obra social, no obstante ante una situación de urgencia (pediatría -trau-

matología) concurren al hospital público (San Luis y Villa Mercedes) reconociendo la capacidad resolutive del hospital (tecnología de punta, laboratorio, farmacia, prótesis, etc.).

Quienes no tienen obra social concurren directamente al hospital público. En la ciudad de San Luis además son muy utilizados y valorados los centros de atención primaria de la salud. Como fortalezas destacan que los médicos del sector público les brindan seguridad en cuanto a la calidad en la atención y fundamentalmente la gratuidad del sistema.

Algunas de las variables a tener en cuenta según la opinión de una parte de la población tienen que ver con:

- 1.- Los recursos humanos de los establecimientos de salud: en este caso lo que destacan los usuarios del sistema público es la calidez del recurso humano.

- 2.- Los establecimientos de salud: este es otra de las variables que impactan de manera directa en el nivel de satisfacción de la población. Para comprender esta variable hay que tener en cuenta dos aspectos uno es la distancia a la que tiene el establecimiento más cercano el ciudadano, tomando como punto de partida su domicilio; y otro si tiene cobertura de la seguridad social o no.

En las localidades del interior lo que define la elección de la población respecto de donde se atiende es la gratuidad o no de la atención y de los medicamentos.

- 3.- Tecnología e infraestructura en salud: La población manifiesta la importancia del acceso a la tecnología apropiada en salud, para la prevención y control de ciertas patologías.

Las principales virtudes que encuentran los usuarios del sistema público son: el capital humano que atiende, la gratuidad del sistema, la atención durante 24 horas y los medicamentos que se suministran de manera gratuita.

(III.3) CONCLUSIÓN

Del análisis de los estudios de percepción, sumado a los primeros estudios realizados, junto a los cambios socio-demográficos que viene sufriendo la Provincia, se desprende que si bien a lo largo de estos años se han realizado acciones que han permitido, por ejemplo, bajar indicadores sanitarios importantes; es necesario un desarrollo estratégico del sector a fin de acompañar el crecimiento de la provincia de San Luis y poder brindar un servicio de salud que satisfaga las necesidades de todos los ciudadanos de San Luis.

Apéndice 1

En el departamento Pueyrredón se organizaron tres encuentros. El primero fue con los jefes de servicio del

Hospital San Luis y médicos de los centros de salud del departamento. Para el segundo, se convocó a enfermeros, choferes, mucamas. Finalmente, una tercera jornada tuvo lugar con asociaciones, colegios profesionales y obra social provincial DOSEP.

ANEXO III

CRITERIOS DE ÉXITO Y METAS DEL PLAN

Ver cuadros en www.laleyonline.com.ar

Comentario

POR PAOLA ALEJANDRA URBINA

La ley nro. III-0880/2014, denominada “Ley General de Salud”, sancionada el 4 de junio de 2014 por la Legislatura de la Provincia de San Luis, encuentra su fundamento en lo prescripto en el artículo 57 de la Constitución Provincial, que establece que el Estado garantiza el derecho a la salud, con medidas que lo aseguran para toda persona, sin discriminaciones ni limitaciones de ningún tipo.

La iniciativa se propone garantizar la promoción, protección, recuperación y rehabilitación de la salud de los habitantes de la Provincia de San Luis como derecho humano esencial y asegurar la accesibilidad a la atención de la salud desde una concepción preventiva de la misma.

Desde esta concepción la salud es un valor a preservar y no solo la recuperación frente a un daño instalado.

Éste es un punto central de la norma. La salud no solo beneficia al individuo sino también a la sociedad. Y ello es así, puesto que la enfermedad gravita enormemente sobre la vida económica y social, dado que reduce la productividad de las personas. De ahí a que la persona saludable contribuye al crecimiento económico y social de la sociedad en la que se halla inmerso.

En ese sentido, y en un todo coherente con lo previsto en los tratados internacionales de derechos humanos que gozan de jerarquía constitucional a partir de la reforma de 1994 (artículo 75, inciso 22) define a la salud como un derecho

humano esencial que debe ser garantizado a través de una política de Estado basada en la estrategia de extensión de la protección social en salud y atención primaria de la salud con un enfoque desde los determinantes sociales.

Es que las condiciones de salud de una persona varían según su alimentación, la vivienda que habitan, la educación recibida, el trabajo que realicen o el grado de libertad del que gocen, entre otros. Y éstos, a su vez, dependen del grado de salud que las personas tengan.

La norma se sustenta en los principios bioéticos de justicia y autonomía de la voluntad.

Así, como consecuencia del principio bioético de justicia el Estado Provincial debe adoptar medidas positivas que aseguren que las políticas generales de salud lleguen a los sectores más vulnerables social, económica y culturalmente. Esto implica que quien más debe recibir es el que más necesita, a partir del aporte de los que más tienen.

Pero también parece importante no perder de vista que el principio bioético de autonomía de la voluntad implica que toda persona en uso de su razón tiene derecho a decidir en las cuestiones relevantes para su proyecto vital, sin presión ni imposición alguna.

Es por eso que en materia de derechos, reconoce a los sanluisenses las siguientes prerrogativas:

a) A un sistema de salud humanizado, solidario, eficiente, efectivo y eficaz con base en la equidad y trato igualitario;

b) Al acceso con calidad a los servicios de salud, entendiendo por tal el acceso oportuno en el tiempo, eficiente y eficaz en los resultados, con calidez en el trato y sobre una concepción de salud integral vinculada con la satisfacción de necesidades;

c) A un sistema de salud regionalizado y descentralizado, entendido como una estrategia y una buena práctica de gestión pública;

d) A la información vinculada a la salud colectiva e individual, enfocado desde la promoción y prevención de la salud;

e) A entornos laborales, urbanos, sociales y alimentarios saludables, entre otros;

f) A la participación en los niveles de decisión, acción y control como medio para promover, potenciar y fortalecer las capacidades de la comunidad con respecto a su vida y desarrollo;

g) A la fiscalización y control por el Estado de todas las actividades que inciden en la salud.

Otro punto importante de la ley es que aprueba el Plan Maestro de Salud 2014-2025 para la Provincia, el que se adjunta a la ley como anexo.

El Plan Maestro de Salud abarca un conjunto de acciones destinadas a garantizar el acceso a la salud en los próximos diez años.

A estos efectos, determina que el Ministerio de Salud, como Autoridad de Aplicación de la ley, se encargará de formular un Plan Ejecutivo del Plan Maestro de Salud 2014-2015, el que contendrá los Programas de Actividades por Metas (PAM) —los que deberán elaborarse anualmente— y el Plan de Monitoreo en función de las actividades, metas y criterios de éxito.

Con todo, esta ley aprobada por la legislatura provincial viene a establecer —al igual que lo ha hecho la Ley Básica de Salud de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires nro. 153/99— un marco jurídico para los sanluiseños con la pretensión de garantizar el derecho a la salud con medidas de acción positiva, es decir, con prestaciones de dar y de hacer. Enhorabuena.

RESOLUCIÓN 15 (D.P.I.P.) - San Luis

Régimen de información -- Sujetos que actúan en la intermediación de operaciones de bienes inmuebles -- Agentes de información -- Declaración jurada -- Responsabilidad solidaria.

Fecha: 29/05/2014

Publicación: B.O. 09/06/2014

Ver comentario de Iván G. Di Chiazza en pág. 267

VISTO:

El Art. 18º inc. 10), del Código Tributario, y;

CONSIDERANDO:

Que el Art. 18º Inc. 10) del Código Tributario faculta a la Dirección a designar "Agentes de Retención, Percepción, Recaudación e Información a las personas físicas o jurídicas que estime corresponder por su vinculación con bienes hechos o contratos de los contribuyentes o responsables. Quienes deberán actuar en las oportunidades, formas y condiciones que establezca la Dirección";

Que es necesario establecer un mayor control sobre determinadas actividades en los que por su carácter oneroso y la necesaria instrumentación de sus operaciones tienen incidencia en el Impuesto sobre los Ingresos Brutos, de Sellos e Inmobiliario;

Que en esta inteligencia resulta fundamental prever un Régimen General de Agentes de Información fijándose la forma, plazos y demás requisitos que se deben observar a los fines de su aplicación;

Por ello, en uso de sus atribuciones,

La Directora Provincial de Ingresos Públicos resuelve:

Art. 1º - Designese como agentes de información a los fideicomisos inmobiliarios, los propietarios y/o desarrolladores de loteos y/o urbanizaciones y edificios de departamentos, inmobiliarias, martilleros y todos los sujetos que actúen en la intermediación, en operaciones de bienes inmuebles; ubicados en la provincia de San Luis, en toda operación de transferencias de inmuebles y/o cesión de derechos de los mismos, a título oneroso, ya sean instrumentadas por escrituras públicas o instrumentos privados, con o sin intervención notarial. Estos Agentes deberán informar la operación con carácter previo a la instrumentación de la operación conforme se establece en la presente resolución.

Quedan comprendidas en la presente resolución las intermediaciones que concluyan con el otorgamiento de poderes especiales para escriturar y las transferencias de fondo de comercio.

Art. 2º - Los agentes de información designados en el Artículo 1º deberán informar individualmente cada operación en carácter de declaración jurada, la que deberá contener los datos determinados en el formulario anexo a esta Resolución. La Declaración Jurada se efectuará mediante la transferencia electrónica de datos utilizan-

do el procedimiento de Clave Fiscal aprobado por la Resolución General N° 04-DPIP-09, a través del sitio web de la Dirección Provincial de Ingresos Públicos (<http://www.rentas.sanluis.gov.ar>). Generará la declaración jurada que deberá ser impresa y firmada por el agente, una vez realizado el pago a cuenta de IIBB correspondiente.

El importe a pagar se establece en el 2,5%⁹ (dos y medio por mil), del valor de la operación o del valor económico establecido para el inmueble a los fines del pago del Impuesto de Sellos, lo que sea mayor. Dicho importe reviste la calidad de pago a cuenta del Impuesto sobre los Ingresos Brutos que debe ingresar el agente por su gestión.

Art. 3º - Los agentes de información deberán entregar al escribano interviniente o al adquirente en caso de que no haya intervención notarial, copia de la declaración jurada generada en la forma establecida en el artículo anterior. El escribano interviniente deberá dejar expresa constancia en el instrumento de la recepción de la declaración jurada correspondiente o informar en el mismo que no actuó un agente en la operación.

Art. 4º - Los otorgantes y el agente interviniente, son solidariamente responsables ante el Fisco Provincial respecto a la veracidad de lo declarado y del cumplimiento de las obligaciones tributarias que surgen de la Declaración Jurada realizada.

Art. 5º - Cualquier incumplimiento a los deberes de información establecidos en la presente Resolución, será sancionado conforme lo establecido en el artículo 59 del Código Tributario Provincial.

Art. 6º - La presente Resolución entrará en vigencia a partir del 01 de Agosto de 2014.

Art. 7º - Comunicar, etc. - Badaloni.

FORMULARIO ANEXO:

* Información del Responsable

• Apellido y Nombre / Razón Social

• CUIT

• Domicilio Fiscal

• Completar según corresponda

- Inmobiliaria

- Martillero

- Fideicomiso

- Propietarios y/o Desarrollador de loteo

- Propietario y/o Desarrollador de Urbanizaciones

- Desarrollador y/o Desarrollador de Edificio de departamentos

- Comisionista

- Otros sujetos que actúen en Intermediación de bienes Inmuebles.

* Información de Propietario(s)/Cedente(s)

• Apellido y Nombre / Razón Social

• CUIT

• Porcentual de dominio / Derecho

• Domicilio

- Provincia

- Departamento

- Localidad/Partido

- Calle

- Altura

- Dpto

- Código Postal

* Información de Adquiriente(s)

• Apellido y Nombre / Razón Social

• CUIT

• Porcentual de dominio / Derecho

• Domicilio

- Provincia

- Departamento

- Localidad/Partido

- Calle

- Altura

- Dpto

- Código Postal
- * Información de Inmueble(s)
 - Nomenclatura Catastral
 - Nomenclatura Tributaria
 - Valor Económico
 - Monto de la Operación
 - Domicilio Físico
- Departamento
- Localidad/Partido
- Calle
- Altura
- Dpto
- Código Postal
- * Información del Pago a Cuenta
 - Base Imponible (Total de Monto Operación)
 - Monto a Pagar (2,5% de la Base Imponible)
 - Fecha de pago

Comentario

POR IVÁN G. DI CHIAZZA

De acuerdo al Código Tributario de la Provincia de San Luis la Dirección Provincial de Ingresos Públicos se encuentra facultada para "...designar agentes de retención, percepción, recaudación e información a las personas físicas o jurídicas que estime corresponder por su vinculación con bienes, hechos, actos o contratos de los contribuyentes o responsables. Los agentes designados deberán actuar en las oportunidades, formas y condiciones que establezca la Dirección Provincial" (art. 18, inc. 10). (1)

(1) Ley N° VI-0490-2005 - Código Tributario de la Provincia de San Luis. <http://www.rentas.sanluis.gov.ar/>

La Resolución 15/20140 (2), con vigencia a partir del 1 de agosto de 2014 (art. 4) incrementó el control sobre determinadas actividades con incidencia en los impuestos de ingresos brutos, sellos e inmobiliario. A tal efecto dispuso la creación de un "Régimen General de Agentes de Información".

1. ¿Quiénes son agentes de información?

La norma designa en tal carácter a los fideicomisos inmobiliarios, propietarios y/o desarrolladores de loteos y/o urbanizaciones o edificios de departamentos, inmobiliarias, martilleros y todos los sujetos que actúen en la intermediación, en operaciones de bienes inmuebles (obviamente, radicados en la Provincia de San Luis), respecto de operaciones que refieran a la transferencia o cesión de derechos sobre dichos inmuebles, siempre que fueran a títulos oneroso, al igual que las intermediaciones que concluyan con el otorgamiento de poderes especiales para escriturar y las transferencias de fondo de comercio. Estos agentes deberán informar la operación con carácter previo a la instrumentación de la operación (3) y, junto a los otorgantes, son solidariamente responsables ante el Fisco Provincial respecto a la veracidad de lo declarado y del cumplimiento de las obligaciones tributarias.

2. Importe a pagar

El importe a pagar se establece en el 2,5% (dos y medio por mil), del valor de la operación o del valor económico establecido para el inmueble a los fines del pago del Impuesto de Sellos, el que resulte mayor. (4)

[resoluciones/codigo%20tributario%20-%20%20reforma%202014%20-.pdf](http://www.rentas.sanluis.gov.ar/resoluciones/codigo%20tributario%20-%20%20reforma%202014%20-.pdf)

(2) Dictada el 29 de mayo de 2014. <http://www.rentas.sanluis.gov.ar/resoluciones/2014/rg%20n%c2%b015-dpip-2014.pdf>

(3) La Declaración Jurada se efectuará mediante la transferencia electrónica de datos utilizando el procedimiento de Clave Fiscal aprobado por la Resolución General N° 04-DPIP-09, a través del sitio web de la Dirección Provincial de Ingresos Públicos (<http://www.rentas.sanluis.gov.ar>).

(4) Dicho importe reviste la calidad de pago a cuenta del Impuesto sobre los Ingresos Brutos que debe ingresar el agente por su gestión.

LEY 3352 - Santa Cruz**Trata de personas y asistencia a sus víctimas - Ámbito de aplicación - Objeto - Oficina de Rescate de Personas Víctimas de Trata y de Explotación - Creación.****Sanción:** 10/04/2014**Promulgación:** 06/05/2014**Publicación:** B.O. 19/06/2014

*Ver comentario de Alejandro
O. Tazza en pág. 272*

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Art. 1º - Ámbito de Aplicación. Orden Público.

La presente ley es de orden público y de aplicación en todo el territorio provincial.

Art. 2º - Objeto. La presente ley tiene por objeto prevenir, erradicar y sancionar la trata de personas, asistir y proteger a sus víctimas.

Art. 3º - Derechos Protegidos. Esta ley garantiza todos los derechos reconocidos por el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena y su Protocolo Adicional, ratificados por Decreto Ley 11.925/57; Ley 14.467/58 y Ley 15.768/60 respectivamente; la Ley 12.331 de Profilaxis de las Enfermedades Venéreas y la Ley 26.364 de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas, su modificatoria Ley 26.842, normas concordantes complementarias y modificatorias y las Directrices del Protocolo Nacional Referente a los Puntos Focales que oportunamente fueran suscriptos por el Poder Ejecutivo Provincial, los cuales se acompañan en Anexo pero que no forman parte de la presente ley.

Art. 4º - Preceptos Rectores. El Estado, sea en el ámbito provincial, municipal y/o comisiones de fomento, adoptará las medidas necesarias y ratificará en cada una de sus actuaciones la lucha contra todas las formas de facilitación y/o concertación de la explotación de otra persona y/o financiamiento de tales actividades.

TÍTULO II

DE LA ERRADICACIÓN DE LA TRATA DE PERSONAS

Art. 5º - En todos los procedimientos que se realicen con motivo de la aplicación de la presente norma, se deberán resguardar de manera integral los derechos de las personas que se encuentren en el lugar ejerciendo, ofreciendo o con el propósito de ejercer la prostitución. Cuando no puedan acreditar su identidad y domicilio, serán tenidas como víctimas de trata de personas, debiéndoseles brindar protección y contención mientras se implementan los Protocolos de Actuación.

Art. 6º - Prohibición. Queda prohibido la instalación, funcionamiento, regenteo, sostenimiento, promoción, publicidad, administración, explotación y/o habilitación comercial bajo cualquier forma, modalidad o denominación -de manera ostensible o encubierta: de whiskerías, cabarets, clubes nocturnos, boites, establecimientos, inmuebles públicos o privados y/o locales comerciales bajo cualquier forma cuando sus propietarios o administradores obtengan un lucro, ganancias o comisión por la explotación sexual o el ejercicio de la prostitución ajena donde se facilite el proxenetismo o cualquier modo de explotación de personas.

Art. 7º - Registros. Queda prohibido la existencia de Registros en los cuales la persona dedicada a la prostitución o de quien se sospeche que se dedica a ella, tenga que inscribirse, poseer un documento especial y/o cumplir algún requisito excepcional para fines de vigilancia, control y/o notificación.

TÍTULO III

MESA INTERMINISTERIAL PARA LA LUCHA CONTRA LA TRATA Y EXPLOTACIÓN DE PERSONAS Y PARA LA ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS

Art. 8º - Créase la Mesa Interministerial para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Provincia con el fin de constituir un ámbito permanente de acción y coordinación institucional y que estará integrado de la siguiente manera:

- a) Ministerio de Gobierno;
- b) Ministerio de Desarrollo Social;
- c) Ministerio de Salud;
- d) Ministerio de Economía y Obras Públicas;
- e) Secretaría de Estado de Derechos Humanos;
- f) Secretaría de Trabajo y Seguridad Social;

g) Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia;

h) Subsecretaría de la Mujer;

i) Consejo Provincial de Educación.

La representación en la Mesa Interministerial, estará a cargo de los titulares de las referidas carteras o por quien ellos designen, no pudiendo tener rango inferior a Subsecretarios.

Art. 9º - Será su misión el trabajo en Red Interinstitucional en la prevención del delito de Trata de Personas en el ámbito de la provincia de Santa Cruz definiendo, delineando y coordinando las políticas públicas y las estrategias que en la materia se implementen, garantizando los recursos necesarios para la consecución de los fines establecidos en la presente ley.

Art. 10.- Las funciones de la Mesa Interministerial para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas son:

a) promover la articulación interinstitucional entre organismos estatales y organizaciones de la sociedad civil a los efectos de proteger a las víctimas de trata y explotación de personas, fortalecer la prevención, la atención y la asistencia de las víctimas;

b) diseñar estrategias en el ámbito provincial destinada a combatir la trata y explotación de personas supervisando el cumplimiento y efectividad de las normas e instituciones vigentes;

c) promover la adopción por parte de las diversas jurisdicciones, de los estándares de actuación, protocolos y circuitos de intervención que aseguren la protección eficaz y el respeto a los derechos de las víctimas de los delitos de trata y explotación de personas;

d) coordinar y supervisar el cumplimiento de las funciones correspondientes a la Oficina de Rescate de personas damnificadas por el delito de Trata y de la Oficina de Asistencia a las Víctimas;

e) coleccionar toda la información sobre los recursos provinciales y municipales para la prevención y asistencia de las personas damnificadas por el delito de trata y explotación sexual;

f) intercambiar información y coordinar las acciones para la prevención del delito de trata y explotación de personas con el Gobierno Nacional y los Gobiernos Municipales como así también de otras Provincias;

g) proponer legislación e implementar acciones que favorezcan la contención, la protección y la asistencia de las víctimas;

h) requerir el cumplimiento a los respectivos organismos competentes de la legislación y normativas vigentes referidos a los controles;

i) coordinar acciones con Organizaciones No Gubernamentales para la prevención, atención y contención de las víctimas de trata;

j) diseñar e implementar acciones de capacitación para lograr mayor sensibilización y concientización de la sociedad sobre el delito de la trata de personas;

k) organizar, elaborar y desarrollar acciones de capacitación con el fin de lograr mayor concientización y profesionalización en esta temática a los funcionarios públicos, que en razón del ejercicio de su cargo tuvieren contacto o intervención con las víctimas de trata y explotación de personas, sosteniendo como principio rector la protección de los derechos humanos;

l) implementar en el ámbito provincial a través de las áreas competentes el Protocolo Nacional de Rescate de personas damnificadas por el delito de trata, el Protocolo de Asistencia a las Víctimas y las Directrices de los Puntos Focales acordadas mediante Acta de la Primera Reunión Nacional de Autoridades en materia de Trata de Personas.

A los efectos del cumplimiento de los objetivos propuestos, la Mesa Interministerial dictará su propio reglamento.

Art. 11.- La Jefatura de Gabinete como organismo responsable del funcionamiento de la Mesa Interministerial para la Lucha y Prevención de la Trata de Personas será quien convocará a la Mesa, a efectos de constituirse; reglamentar su funcionamiento y fijar una agenda de trabajo. Dicha convocatoria no podrá superar un plazo mayor al de treinta (30) días posteriores a la promulgación de esta norma.

TÍTULO IV

OFICINA DE RESCATE DE PERSONAS VÍCTIMAS DE TRATA Y DE EXPLOTACIÓN

Art. 12.- Créase en el ámbito del Ministerio de Gobierno de la provincia de Santa Cruz, la Oficina de Rescate de Personas Víctimas de Trata y de Explotación.

Art. 13.- La Oficina de Rescate de las Víctimas de Trata y Explotación tendrá como misión implementar en todo el territorio provincial el Protocolo de Actuación del Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento de las personas damnificadas por el delito de trata conforme a lo establecido en el Anexo I de la Resolución Nº 1932/12 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Art. 12.- La Oficina de Rescate tendrá a su cargo el cumplimiento de los siguientes objetivos:

a) diseñar estándares de actuación, protocolos y circuitos de intervención que contribuyan a prevenir, combatir y rescatar víctimas de trata de personas en concordancia con los Protocolos Nacionales;

b) prever e impedir cualquier forma de re victimización de las víctimas de trata y explotación al momento del rescate;

c) capacitar y especializar a los funcionarios públicos de todas las instituciones vinculadas a la protección y asistencia a las víctimas, así como a las fuerzas policiales, instituciones de seguridad y funcionarios encargados de la persecución penal y el juzgamiento de los casos de trata de personas con el fin de lograr una mayor profesionalización;

d) coordinar con las instituciones públicas o privadas que brinden formación o capacitación del personal afectado al trabajo en diferentes medios de transporte nacional e internacional, un programa de entrenamiento obligatorio orientado a advertir entre los pasajeros, posibles víctimas del delito de trata de personas;

e) intervenir, a requerimiento judicial, en el operativo de rescate durante el allanamiento culminando su actuación luego de las declaraciones testimoniales en sede judicial de las víctimas. Al momento de tomar conocimiento del procedimiento, deberá dar participación a la Oficina de Asistencia a las víctimas de este delito con el objeto de implementar el protocolo establecido;

f) asegurar en la primera etapa de la intervención la asistencia médica inmediata; psicológica, jurídica y la cobertura de las necesidades prioritarias de albergue, alimentación y vestimenta velando por la protección integral de sus derechos, su seguridad e integridad física.

Art. 15.- intervención de la Oficina de Rescate deberá actuar conforme a los siguientes principios:

a) celeridad en la articulación del procedimiento policial, judicial, psico-social y de las medidas de protección necesarias y adecuadas para cada caso particular;

b) accesibilidad y respeto de los derechos y garantías de las víctimas contemplando su estado emocional, el respeto a su intimidad, sus tiempos y condiciones de expresión, brindando confianza, seguridad y contención;

c) integralidad en la información referida a sus derechos, asistencia y la posibilidad de acceder a beneficios sociales y una defensa efectiva, consolidando una intervención completa y coordinada;

d) respeto del interés superior del niño, niña o adolescente cuando las víctimas sean menores de dieciocho (18) años;

e) prevención de la re victimización evitando estigmatizar o criminalizar a la víctima;

f) respeto de la confidencialidad y privacidad salvaguardando su identidad y la información resultante de las entrevistas y la documentación que surge de la asistencia.

Art. 16.- El Ministerio de Gobierno, en uso de sus facultades, designará la estructura orgánica de la Oficina de Rescate, asegurando a la misma los recursos humanos, económicos y materiales necesarios para el efectivo ejercicio de sus funciones.

TÍTULO V

OFICINA DE ASISTENCIA A PERSONAS VÍCTIMAS DEL DELITO DE TRATA Y EXPLOTACIÓN

Art. 17.- Créase en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social la Oficina de Asistencia a personas víctimas del delito de Trata y Explotación.

Art. 18.- La Oficina de Asistencia a las Víctimas de Trata y Explotación tendrán como misión implementar en todo el ámbito de la Provincia un Protocolo de intervención que asegure el cumplimiento de los principios básicos establecidos por el Protocolo Nacional de Asistencia a las víctimas de trata y explotación y las Directrices de los Puntos Focales que fueran suscriptas oportunamente por el gobierno provincial, asegurando el restablecimiento y ejercicio de los derechos de las víctimas por medio de la implementación de estrategias integrales con enfoque territorial que involucren las áreas medicas, psicológicas, social, jurídica, educativa y de generación de ingresos.

Art. 19.- Se reconocen como principios básicos y directrices a respetarse y garantizarse en cualquier momento de la asistencia a las víctimas, los siguientes:

a) respeto a los derechos humanos entendidos como fundamentales para la dignidad, integridad y desarrollo pleno de la persona, los cuales deberán ser garantizados durante todo el proceso, procedimiento o actividad al momento de la asistencia;

b) no discriminación en razón del sexo, edad, etnia, clase social, país de origen, preferencia sexual, tipo de ocupación o condición de salud;

c) información a las víctimas sobre sus derechos y el proceso de asistencia la que deberá realizarse en un lenguaje adecuado, sencillo y comprensible, en su idioma,

no creando falsas expectativas. Asimismo y para el caso que la víctima decidiera iniciar acciones legales contra los tratantes o explotadores, se deberá asesorar a la víctima sobre los procedimientos, alcances e implicaciones de interponer dicha acción;

d) consentimiento informado: se deberá asegurar que los servicios, acciones y/o procedimientos se realicen a través del consentimiento informado, brindando información completa y precisa sobre los beneficios e implicancias de los procedimientos al cual pueden acceder las personas, con el fin de asegurar una decisión autónoma del tipo de servicio que más reconozca sus necesidades e intereses. En el caso de que la víctima fuera menor de edad, se deberán asegurar los mecanismos legales que corresponden para el consentimiento sobre el proceso;

e) confidencialidad y derecho a la privacidad: los profesionales y operadores intervinientes deberán salvaguardar la confidencialidad de la identidad de las víctimas y de toda información resultante del procedimiento y acciones realizadas durante la asistencia;

f) seguridad y protección: se deberá garantizar la seguridad a las personas debido al tipo de organizaciones criminales que están involucradas en estos casos ya que puede correr peligro de vida la propia víctima y su familia garantizando los mecanismos efectivos de protección establecidos en las normativas vigentes;

g) evitar un daño mayor re victimizando a las víctimas a través de omisiones, acciones directas o un trato discriminatorio que vulneren sus derechos, obrando en contradicción al mandato de proteger, respetar y garantizar los derechos humanos;

h) asistencia individualizada teniendo en cuenta las necesidades específicas de cada persona para definir las acciones y procedimientos más adecuados para lo cual es determinante incluir los intereses y deseos de cada víctima para definir el plan de trabajo que se adoptara en cada etapa de asistencia.

La asistencia psicológica, social y legal prestada a las personas debe promover el fortalecimiento de su autonomía y empoderamiento;

i) trato justo y acceso a la justicia con el fin de reparar sus derechos vulnerados sin ninguna discriminación;

j) derecho a la asistencia jurídica en los procesos judiciales en los que la víctima participe como testigo y en aquellos procesos penales o civiles que la persona decida interponer;

k) permanencia en el país de destino y estatuto de residencia. La Provincia en caso de trata de personas de-

berá respetar los derechos de las víctimas, brindando a las personas la información necesaria para que a través de los organismos pertinentes, accedan a la posibilidad de solicitar un permiso de residencia temporal o permanente.

Art. 20.- A efectos de asegurar la asistencia integral a las víctimas de trata y explotación se establecerá un protocolo de actuación basado en el enfoque de los derechos y un acuerdo interinstitucional, los cuales se encontraran vigentes desde el momento en que se conoce el caso y hasta la restitución total de los derechos vulnerados.

Art. 21.- La asistencia integral de las personas damnificadas por el delito de trata y/o explotación asegurara a las víctimas las siguientes condiciones mínimas a saber:

Primera etapa:

a) alojamiento: se deberá brindar un espacio físico contenedor que proteja la seguridad e intimidad de las víctimas. El mismo debe contar con la provisión de alimentos, vestimenta adecuada, elementos de higiene, ropa de cama, lugar de descanso y todo otro componente que sea necesario para cubrir las necesidades que conlleva el albergue de las personas para su uso permanente y con personal técnico y profesional para la asistencia;

b) asistencia médica: en lo atinente a la valoración general del estado de salud y la atención de urgencia por situaciones agudas que puedan poner en peligro a la víctima. Esta asistencia se brindará desde el comienzo de la intervención por parte de la Oficina de Rescate;

c) atención psicológica individualizada teniendo en cuenta las particularidades y singularidades del caso;

d) asistencia social: iniciar el restablecimiento de los lazos familiares, sociales o comunitarios importantes para la víctima. De ser necesario se brindará asistencia económica a la víctima o su familia y se generarán informes que permitan coordinar acciones con otros organismos intervinientes;

e) Espacios de recreación que permitan a las personas la libre expresión artística, recreativa y de esparcimiento;

f) asesoramiento jurídico: a fin de orientar a la víctima sobre sus derechos; brindar acompañamiento legal en el juicio en el cual es víctima a través de los órganos competentes;

g) provisión de documentación personal a través de los organismos correspondientes;

h) condiciones de seguridad: se deberá garantizar la seguridad y protección de la víctima y su familia frente a posibles amenazas y represalias por parte de los tratantes/explotadores a través de los organismos correspondientes;

i) retorno voluntario asistido: se deberán proveer los recursos materiales, económicos y humanos necesarios para el retorno de la víctima a su lugar de origen. En el caso de niños, niñas y adolescentes los mismos deberán ser acompañados por un adulto.

Segunda etapa:

En esta etapa se deberán implementar acciones tendientes al auto valimiento y empoderamiento de las víctimas para la reconstrucción de su proyecto de vida. Para ello se deberá trabajar con su entorno en el fortalecimiento familiar e impulsar proyectos autónomos dependiendo de la edad de la víctima.

Durante el desarrollo de esta segunda etapa se continuará con la asistencia integral brindada a la víctima desde el conocimiento del caso propendiendo a su reinserción educativa, capacitación laboral y generación de ingresos a través de actividades productivas autónomas en el marco de la economía social.

Art. 22.- El Ministerio de Desarrollo Social en uso de sus facultades, designará la estructura orgánica de la Oficina de Asistencia, asegurando a la misma los recursos humanos, económicos y materiales necesarios para el efectivo ejercicio de sus funciones.

TÍTULO VI

DISPOSICIONES FINALES

Art. 23.- Establézcase que a partir de la vigencia de la presente ley no se extenderán habilitaciones de establecimientos o locales, bajo cualquier forma, modalidad o denominación para la instalación, funcionamiento, regenteo, sostenimiento, administración, explotación, promoción y publicidad bajo cualquier forma, cuando sus propietarios o administradores obtengan un lucro, ganancia o comisión por la explotación o el ejercicio de la prostitución ajena.

Art. 24.- Caducidad. Aquellas habilitaciones vigentes que queden comprendidas en el Artículo 6 de la presente ley, caducarán de pleno derecho pasados los noventa (90) días corridos contados a partir de la publicación en el Boletín Oficial.

Art. 25.- Sanción. Los establecimientos o locales en infracción o incumplimiento a lo que establece el Artículo 6 de la presente ley, y a lo dispuesto en el Artículo 1 de la Ley Nacional 26.842, serán pasibles de lo establecido en el Artículo 91, inciso e) del Código de Faltas de la Pro-

vincia- Extensión de las sanciones- clausura definitiva. Si el establecimiento o local, fuere alquilado, dado en comodato, en préstamo de uso, el locatario, el locador, y el propietario y/o quién o quienes resulten responsables del inmueble serán notificados de la clausura dispuesta, sin perjuicio de la responsabilidad que les pudiese caber.

Art. 26.- Los Gobiernos Municipales arbitrarán los medios necesarios para designar un área responsable o un representante especializado en la temática, que articulará acciones con la Oficina de Rescate de Personas Damnificadas por el Delito de Trata de Personas y Explotación y la Oficina de Asistencia a las Víctimas de este delito.

Art. 27.- El Consejo Provincial de Educación incluirá contenidos curriculares que aborden la temática de la trata de personas y su prevención en todos los niveles de educación. Para lograr estos objetivos se capacitará a los docentes contando para ello con la colaboración de distintos especialistas e instituciones relacionados con esta problemática.

Art. 28.- Anualmente la Mesa Interministerial para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas para la Protección y Asistencia a las Víctimas deberá elaborar y hacer público un informe acerca de las acciones, la evolución y el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley.

Este informe además deberá ser presentado por el representante provincial ante el Consejo Federal para la lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas.

Art. 29.- Facúltase al Poder Ejecutivo para que, a través del Ministerio de Economía y Obras Públicas y/o el organismo que en el futuro lo sustituyere, efectúe las adecuaciones presupuestarias que correspondan de conformidad con lo dispuesto en la presente ley.

Art. 30.- La presente ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial y deberá ser reglamentada dentro de los treinta (30) días de la misma.

Art. 31.- Comuníquese, etc.

Comentario

POR ALEJANDRO O. TAZZA

La ley 3352 sancionada por la Provincia de Santa Cruz a mediados de este año 2014, tiene por objetivo principal la prevención, la erradicación y la sanción de la trata de personas en el

ámbito provincial, así como también, suministrar asistencia a las víctimas de la explotación sexual, creando para ello distintas dependencias y estamentos administrativos que serán los encargados de proveer lo conducente al logro de tal propósito.

Si bien los hechos constitutivos de tal ilicitud se encuentran contemplados en diversas normas de carácter nacional e internacional en todo el territorio nacional, el Estado Provincial de Santa Cruz garantiza todos los derechos por tal legislación establecida, proveyendo de estructuras administrativas especiales para colaborar en tal sentido, dotando a las mismas de las facultades necesarias como para lograr la debida prevención de aquellas actividades ilícitas, como de igual modo, institucionalizar un marco de contención de índole social y educativo para toda persona que resulte víctima de tal ilícito proceder.

Al igual que la normativa de la Provincia de Tierra del Fuego, se tiende a resguardar de manera integral los derechos y garantías de quienes se encuentren en dicho ámbito ejerciendo u ofreciendo el ejercicio de la prostitución; más cuando no puedan acreditar su identidad y domicilio se las reputará como víctima de trata de personas, debiéndoseles brindar la protección y contención mientras se llevan adelante los protocolos de actuación que la misma normativa contempla.

En consonancia con la legislación nacional se establece que queda prohibido la instalación, funcionamiento, regenteo, sostenimiento, promoción, publicidad, administración, explotación y/o habilitación comercial bajo cualquier forma, modalidad o denominación, de whiskerías, cabarets, clubes nocturnos, boites, establecimientos o inmuebles públicos o privados y/o locales comerciales, en los que sus propietarios o administradores obtengan un lucro o ganancia por la prestación de la explotación sexual o el ejercicio de la prostitución ajena, o donde se facilite el proxenetismo o cualquier modo de explotación de personas (ver art. 15 de la ley 12.331 de Profilaxis Antivenérea en tanto prohíbe el establecimiento de dichos lugares en todo el territorio nacional).

Incluso extiende el ámbito prohibicionista a la creación de Registros en los cuales las personas dedicadas a la prostitución tengan que inscribirse o poseer un documento especial y/o tengan que

cumplir algún requisito excepcional para fines de vigilancia o control, lo que implica descartar la aplicación de un sistema reglamentarista en lo que se refiere al ejercicio de la prostitución.

En términos genéricos, la legislación comentada ratifica la prohibición que a nivel nacional existe en la ley de profilaxis antivenérea, relacionada con el establecimiento de lugares o sitios abierto al público donde se ejerza la prostitución o se establezcan registros de control personal y/o sanitarios del mismo ejercicio de la prostitución, con el objetivo de desalentar no solo dicha actividad, sino fundamentalmente que terceros lucren indebidamente con la prostitución ajena.

Para conseguir tal objetivo se crea en el ámbito provincial una Mesa Interministerial para la lucha contra la trata y explotación de personas y de asistencia a las víctimas, que estará compuesta por representantes de distintas áreas gubernamentales como el Ministerio de Gobierno, Desarrollo Social y la Salud, la Subsecretaría de la Mujer, la Niñez, Adolescencia y Familia, y el Consejo Provincial de Educación, entre otros, que dependerá directamente de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Provincia.

Esta Mesa Interministerial tendrá por finalidad el diseño de estrategias en su ámbito territorial destinadas a combatir la trata y explotación de personas; de promover estándares de actuación, protocolos y circuitos de intervención que aseguren una protección eficaz y el respeto a los derechos de las víctimas de trata; a coleccionar e intercambiar información y coordinar acciones con el Gobierno Nacional y los gobiernos municipales o de las demás provincias; y a implementar acciones de capacitación tendientes a lograr una mayor concientización en la sociedad sobre dicha problemática, como así también la capacitación de los funcionarios encargados de las indicadas tareas.

A su vez, y ya dentro del ámbito del Ministerio de Gobierno provincial, se crea una Oficina de Rescate de Personas Víctima de Trata y Explotación, que tendrá como misión principal la implementación de un Protocolo de actuación del Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento de personas damnificadas por el delito de trata de seres humanos en consonancia con lo establecido por la resolución 1932/2012 del

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, producto de las últimas reformas legislativas que a nivel nacional tienen su basamento en las leyes 26.364 y 26.842 vinculadas con el delito de trata de personas, incorporado al texto de los arts. 145 bis y ter del Código Penal argentino.

Esta Oficina de Rescate tiene por objetivo el diseño de estándares de actuación, protocolos y circuitos de intervención que contribuyan a prevenir, combatir y rescatar a víctimas de trata, en un todo de acuerdo con lo que se establezca en los Protocolos Nacionales; a la prevención de cualquier forma de re victimización de tales personas; a intervenir frente al requerimiento judicial en el operativo de rescate durante la sustanciación del proceso judicial respectivo, como así también a asegurar la asistencia médica inmediata, psicológica, jurídica, y la cobertura de necesidades primarias de albergue, alimentación y vestimenta, tanto como la protección integral de sus derechos elementales, y la seguridad e integridad física de quienes resulten “prima facie” víctima de tales ilícitos.

Paralelamente, se crea una Oficina de Asistencia a Personas Víctimas del delito de Trata y Explotación de personas dentro del Ministerio de Desarrollo Social, cuya cometido —al margen de la elaboración de Protocolos de Actuación—, tiende a asegurar el restablecimiento y ejercicio de los derechos de las víctimas, respetando los principios básicos de respeto a la dignidad, integridad y pleno desarrollo de quienes resulten afectados por esta actividad ilícita; a la no discriminación en razón del sexo, edad, clase social o etnia; a la información sobre sus derechos; a la confidencialidad y derecho a la privacidad de todos sus actos; a su seguridad y protección; a la evitación de la re victimización, y a la asistencia integral que comprende la contención psicológica, social y el asesoramiento jurídico.

En aras al cumplimiento de tal propósito, se establecen dos etapas de actuación que se concretan básicamente en el alojamiento adecuado que brinde seguridad y garantice la intimidad de las víctimas, y que abarca la provisión de alimentos, vestimenta adecuada, elementos de higiene, ropa de cama y lugar de descanso, con todo aquello otro que sea necesario como para cubrir sus necesidad básicas. Integra también esta etapa la asistencia

médica, la atención psicológica individualizada, el asesoramiento jurídico, y el restablecimiento de los lazos familiares, sociales y comunitarios que implica conjuntamente a ello, la asistencia económica necesaria tanto para la víctima como para su familia, y la eventual provisión de documentación personal, y demás menesteres incluso para lograr el retorno voluntario a su lugar de origen.

La segunda fase es complementaria y continuadora de la anterior en lo que atañe a la asistencia integral, propendiendo a su reinserción educativa, la capacitación laboral y la generación de ingresos a través de actividades productivas autónomas en el marco de la economía social, tratando de lograr el auto valimiento de la víctima y la reconstrucción de su proyecto de vida, asegurándole todos los recursos que sean imprescindibles para su consecución.

Establecido que fuera por la ley comentada esta plataforma institucional que se ocupará del tratamiento integral que deriva de la explotación de seres humanos, y que prioriza la asistencia y reinserción social de las víctimas de explotación, la norma establece una prohibición de extender habilitaciones para aquellos establecimientos o locales —cualquiera sea su modalidad o denominación— en donde se promoció, publicite, sostenga, regente o administre tales sitios, siempre que se obtenga lucro, ganancia o comisión por la explotación o ejercicio de la prostitución ajena, disponiendo que aquellas habilitaciones ya extendidas caducarán de pleno derecho pasados 90 días corridos a partir de la publicación de esta disposición en el Boletín Oficial.

Aquellos lugares y establecimientos que se encuentren en infracción a lo dispuesto por esta ley y lo consignado en la ley de trata de personas, van a ser pasibles de las sanciones previstas en el Código de Faltas Provincial con la clausura definitiva del mismo (art. 91 “e”), aun cuando el inmueble fuese alquilado, dado en comodato o en préstamo de uso, y sin perjuicio de la responsabilidad que pudiese recaer en el propietario o responsable del lugar.

En términos similares a la normativa de la Provincia de Tierra del Fuego se dispone la inclusión de contenidos curriculares a nivel escolar, que aborden la temática de la trata de personas y su

prevención en todos los niveles de educación, capacitando de igual modo a los docentes para lograr tal objetivo.

Como puede deducirse de lo consignado por esta disposición legal, la Provincia de Santa Cruz ha decidido ajustar su plan de acción a lo establecido por la ley nacional de trata de personas nro. 26.842 del año 2012, generando una plataforma institucional al modo en que se hiciera en el ámbito de la Nación, centrandó su modo de actuación en dos grandes ejes, compuestos el primero de ellos por la prevención de aquellas actividades que ostensible o encubiertamente lucren con la explotación de la prostitución ajena, a través del establecimiento de lugares o sitios donde se publicite, promocióne o facilite la prostitución de terceras personas y se obtenga un provecho económico o ganancia con tal actividad. Por otro lado, la preocupación por la reinserción social de las víctimas del delito de trata de personas o de explotación sexual, asistiendo integralmente tanto a la persona perjudicada como a su entorno familiar, haciendo expreso hincapié en la contención básica e indispensable para la elaboración o continuación de su proyecto de vida.

De todos modos, aunque con otra denominación y en otro contexto social, la ley 12.331 de Profilaxis Antivenérea —aplicable en todo el territorio nacional— dispone en su art. 15 que queda terminantemente prohibido el establecimiento de casas o locales donde se ejerza la prostitución o se incite a ella, con lo cual esta normativa legal viene a ratificar y afianzar lo que ya desde el año 1936 se encontraba prohibido en todo el territorio argentino.

Sin embargo valoramos como meritorias y en tal sentido deben destacarse las disposiciones legales que pretenden brindar esta asistencia a las víctimas del delito o de la explotación personal, y el esfuerzo estatal en destinar los recursos económicos necesarios para lograr tal objetivo.

Si bien la preocupación para prevenir, erradicar y sancionar la trata de personas proviene de épocas remotas (ej. Convención de París de 1910, Ginebra 1921 y especialmente Convenio de Naciones Unidas de 1949 sobre la Represión de la Trata de Personas y la Explotación de la Prostitución Ajena), en los últimos tiempos la

comunidad internacional ha intensificado esta tarea desde la sanción del Protocolo de Palermo (año 2003) hasta nuestros días, culminando en Argentina con la previsión legal compuesta por los arts. 145 bis y ter del Código Penal luego de su modificación por la ley 26.842 del año 2012, en donde se reprime enérgicamente la trata de seres humanos y se perfilan con total precisión los mecanismos y conceptos de la finalidad de explotación de personas, que abarca no solo la de contenido sexual, sino que se extiende a los ámbitos laborales, al de servicios forzados y la esclavitud, a la extracción ilegítima de material anatómico, a la pornografía infantil y espectáculos con dicho contenido, y a los matrimonios o uniones de hecho forzosos.

La ley 3352/14 de la Provincia de Santa Cruz es un buen ejemplo de la actividad estatal enderezada a intensificar los controles primarios tendientes a evitar la explotación sexual de seres humanos, y representa a su vez, un atinado camino que ha sido trazado por la política provincial en orden a la asistencia, contención y reinserción social de quienes hayan resultado víctimas del delito de trata de personas o de alguna forma de explotación sexual que lesiona la dignidad del individuo, y los más elementales derechos que asisten a cualquier persona por su sola condición de tal.

LEY 13.151 - Santa Fe

Declaración de interés público provincial -- Utilización, promoción, difusión y desarrollo de métodos no adversariales y desjudicializados de resolución de conflictos -- Institución de la mediación como instancia previa obligatoria -- Procedimiento -- Mediadores y comediantes -- Causales de excusación y recusación -- Inhabilidades y prohibiciones -- Retribuciones -- Financiamiento -- Modificación de la ley 5531 -- Derogación de la ley 11.622.

Sanción: 11/11/2010

Promulgación: 07/12/2010

Publicación: B.O. 13/12/2010

*Ver comentario de Toribio
Enrique Sosa en pág. 280*

LEY DE MEDIACIÓN

CAPITULO I - Disposiciones generales

Art. 1º - Declárase de interés público provincial la utilización, promoción, difusión y desarrollo de métodos no adversariales y desjudicializados de resolución de conflictos.

Art. 2º - Institúyese la Mediación en todo el ámbito de la Provincia, con carácter de instancia previa obligatoria a la iniciación del proceso judicial, en los términos establecidos en la presente ley.

Art. 3º - El Registro de Mediadores y Comediadores se constituirá en la órbita del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia, el que será responsable de su constitución, calificación, coordinación, depuración, actualización y gobierno, de acuerdo a lo que disponga la reglamentación.

Art. 4º - El procedimiento de mediación previsto por esta ley no será de aplicación en los siguientes supuestos:

a) Causas penales y de violencia familiar, sin perjuicio de lo que se disponga en la normativa respectiva.

b) Acciones de separación personal y divorcio, nulidad de matrimonio, patria potestad, filiación, adopción y alimentos provisionales que determina el artículo 375 del Código Civil.

c) Causas en las que el Estado Provincial, sus municipios, comunas o sus entidades descentralizadas sean parte.

d) Procesos de inhabilitación, de declaración de incapacidad y de rehabilitación.

e) Acciones de amparo, habeas corpus, habeas data e interdictos.

f) Medidas cautelares.

g) Medidas preparatorias y de aseguramiento de prueba.

h) Juicios sucesorios.

i) Concursos preventivos y quiebras.

j) Causas que sean de competencia de la Justicia Provincial del Trabajo.

k) Procesos voluntarios.

l) Convocatoria a asamblea de copropietarios prevista por el artículo 10 de la ley N° 13.512.

m) En general, todas aquellas cuestiones en que esté involucrado el orden público o, que resulten indisponibles para los particulares.

Art. 5º - En las cuestiones derivadas del derecho de familia, el requirente deberá llevar a mediación previa obligatoria todos aquellos temas que refieran a cuestiones que no estuvieran expresamente excluidas de la presente ley; en su defecto el juez, previo a todo trámite, deberá remitir estos temas a la instancia de mediación.

Art. 6º - En el caso de ejecuciones de títulos ejecutivos y de sentencias así como juicios de desalojos y cobro de alquileres, el presente régimen de mediación será optativo para el titular de la acción, debiendo en dicho supuesto el requerido ocurrir a tal instancia.

CAPITULO II - procedimiento de mediación

Art. 7º - El requirente formalizará su petición, con patrocinio letrado, ante la repartición que a tal fin designará el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de un formulario cuyos requisitos se establecerán por vía de reglamentación. Cumplida la presentación, se procederá al sorteo del mediador.

Art. 8º - El mediador será notificado de su designación, dentro del plazo de tres (3) días. Dicha designación no generará determinación de la competencia judicial.

Art. 9º - El mediador recibirá el formulario de mediación debiendo aceptar el cargo o excusarse dentro del plazo de tres (3) días a contar desde la recepción del mismo.

En caso de excusarse se realizará un nuevo sorteo y se lo reintegrará a la lista.

En caso de que no acepte el cargo se efectuará un nuevo sorteo y se actuará respecto del mediador de acuerdo a lo previsto en esta ley.

Art. 10. - El mediador convocará a las partes a una primera reunión, cuya fecha no excederá del plazo de diez (10) días desde que aceptó el cargo para el que fue designado.

Art. 11. - Las partes serán notificadas de la reunión con una antelación mínima de tres (3) días a la fecha de su celebración.

Art. 12. - El procedimiento se sujetará a lo dispuesto en la presente ley y en su reglamentación. Dentro de los

plazos establecidos, el mediador convocará a las reuniones que sean necesarias. En cada oportunidad labrará un acta con constancia de lugar, fecha, asistentes y, en su caso, convocatoria a una próxima reunión. Los asistentes firmarán el acta, o de lo contrario, el mediador dejará constancia de la negativa a hacerlo. Estará a cargo del mediador exigir y comprobar el previo pago de la boleta de iniciación de mediación, conforme lo establezca la reglamentación.

Art. 13. - El mediador, las partes y todos aquellos que intervengan en el procedimiento de mediación quedan sujetos al deber de confidencialidad y deberán suscribir el respectivo convenio. La actividad del mediador se encuentra amparada por el secreto profesional.

Art. 14. - A las reuniones deberán concurrir las partes personalmente, y no podrán hacerlo por apoderado, exceptuándose a las personas jurídicas y a los domiciliados en extraña jurisdicción de acuerdo a lo que se establezca en la reglamentación. La asistencia letrada será obligatoria.

Art. 15. - Si una de las partes no asistiera injustificadamente a la primera reunión, el mediador deberá convocarla nuevamente.

Si esta reunión fracasara por otra ausencia injustificada, el inasistente cargará con la retribución del mediador.

No tratándose del supuesto previsto en el artículo 32 de esta ley, la parte que concurra sin patrocinio letrado será tenida por inasistente, a menos que de común acuerdo entre partes se decida designar nueva fecha de reunión. Todo ello sin perjuicio de la responsabilidad profesional que pudiere corresponder.

Art. 16. - El procedimiento de mediación tendrá una duración de hasta cuarenta y cinco (45) días hábiles contados desde la fecha de la primera reunión, la cual podrá prorrogarse por acuerdo expreso entre las partes hasta un plazo máximo de seis (6) meses.

Art. 17. - Previo consentimiento de las partes, el mediador podrá actuar con un comediador formado en disciplinas afines con el conflicto que sea materia de la mediación.

Si la intervención del comediador fuera solicitada por el mediador designado, no representará mayor costo para las partes y éste compartirá los honorarios en la siguiente proporción: dos tercios (2/3) para el mediador y un tercio (1/3) para el comediador.

Si la intervención del comediador fuera solicitada por las partes, sus honorarios serán equivalentes a un ter-

cio (1/3) de lo que le correspondiese al mediador, siendo ellos asumidos por las partes.

Art. 18. - El mediador podrá citar a terceros, de oficio o a solicitud de parte y siempre que lo estime necesario, a fin de que comparezcan a la instancia mediadora.

Art. 19. - El procedimiento de mediación concluye:

- a) Por acuerdo;
- b) Por ausencia injustificada de la o las partes;
- c) Por decisión del mediador;
- d) Por decisión de cualquiera de las partes, exteriorizada a partir de la primera reunión de mediación;
- e) Por agotamiento del plazo máximo del tiempo de mediación.

Art. 20. - En caso de acuerdo total o parcial el mediador labrará, además del acta final, un acta de acuerdo en la que constarán sus términos.

Las actas serán firmadas por todos los participantes entregándose copias a cada uno de ellos.

Se procederá necesariamente a la homologación del acuerdo sólo cuando hubiere involucrados intereses de menores e incapaces, previo los trámites de ley.

Art. 21. - El acuerdo instrumentado en acta suscripta por el mediador y protocolizado en el registro que a tal efecto deberá llevar el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, será ejecutable por el procedimiento de ejecución de sentencia, de conformidad con lo dispuesto por la Ley N° 5.531, Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia.

A los fines de la protocolización aludida precedentemente será imprescindible acompañar los comprobantes de pago de aportes a las respectivas cajas profesionales, de los apoderados de las partes.

Art. 22. - Concluida la mediación sin acuerdo se labrará acta final dejando constancia de ello, con firma de todos los participantes entregándose copia a cada uno de ellos. La negativa a firmar el acta no obstará su validez siempre que se deje constancia de ese extremo.

El acta final de mediación sin acuerdo total o parcial habilita la instancia judicial correspondiente.

Art. 23. - A los efectos previstos en el artículo 3.986, primer párrafo, del Código Civil, el requerimiento de mediación equivale a interposición de demanda.

La interrupción de la prescripción operará contra todos los requeridos y, en los términos del artículo 3.987 del Código Civil, se tendrá por no sucedida si el requirente no interpone la demanda dentro de los seis (6) meses de la fecha del acta de finalización de la mediación.

CAPITULO III - mediadores y los comediadores

Art. 24. - Para ser mediador se requiere:

- a) Título universitario de abogado o procurador con tres (3) años de ejercicio profesional;
- b) Capacitación adquirida en mediación conforme se establezca en la reglamentación;
- c) Matriculación vigente como abogado ante el Colegio de Abogados correspondiente de la provincia de Santa Fe;
- d) Inscripción en el Registro de Mediadores y Comediadores del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la provincia de Santa Fe, de acuerdo a la reglamentación pertinente;
- e) No estar incurso en causal de inhabilidad.

Art. 25. - Para ser comediador se requiere:

- a) Título terciario o universitario según corresponda;
- b) Capacitación adquirida en mediación conforme se establezca en la reglamentación;
- c) Matriculación vigente de la profesión que se invoque ante el Colegio Profesional correspondiente de la provincia de Santa Fe;
- d) Inscripción en el Registro de Mediadores y Comediadores del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, de acuerdo a la reglamentación pertinente;
- e) No estar incurso en causal de inhabilidad.

CAUSALES DE EXCUSACIÓN Y RECUSACIÓN

Art. 26. - El mediador, bajo pena de separación del Registro de Mediadores y Comediadores, deberá excusarse de intervenir en el caso cuando concurren respecto de él y las partes, las causales previstas para los jueces en la Ley N° 5531 -Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia.

Las partes podrán recusar con causa al mediador en los casos previstos en la Ley N° 5531 --Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia. Si el mediador rechaza la recusación, el Ministerio de Justicia y Derechos Hum-

nos, a través de la repartición que corresponda, resolverá sobre su procedencia.

INHABILIDADES

Art. 27. - No podrán actuar como mediadores quienes registren inhabilitaciones comerciales, civiles, penales o disciplinarias vinculadas a la actividad profesional, hasta que obtengan la rehabilitación judicial y de los tribunales de ética correspondientes.

Tampoco podrán hacerlo los condenados a penas privativas de la libertad durante el plazo de duración de ellas.

Art. 28. - Las causales de suspensión y separación del Registro de Mediadores y Comediadores son:

- a) Incumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 24 y 25 de la presente ley;
- b) Incumplimiento o mal desempeño de sus funciones;
- c) Violación a la confidencialidad, imparcialidad o secreto profesional;
- d) Haber rechazado la designación sin causa en tres oportunidades en los últimos doce (12) meses;
- e) Incumplimiento del deber de excusación y recusación establecido en el Artículo 26 de la presente ley, como cuando se acredite que el mediador se ha excusado sin derecho.
- f) Incumplimiento de la prohibición establecida en el artículo 29 de la presente ley.
- g) Incumplimiento de la carga pública establecida en el artículo 32 de la presente ley.

La reglamentación de la presente ley estipulará el procedimiento para aplicar tales sanciones.

PROHIBICIÓN

Art. 29. - El mediador no podrá asesorar, patrocinar ni representar a cualquiera de las partes intervinientes en la mediación durante el lapso de dos (2) años desde que concluyó el procedimiento de mediación. La prohibición será absoluta si la eventual actuación profesional se refiere a la misma causa en que haya intervenido como mediador.

CAPITULO IV - Retribución del mediador y de los abogados de parte

Art. 30. - El mediador percibirá por la tarea desempeñada una suma que no será inferior a un (1) jus ni superior a los cinco (5) jus de acuerdo con lo que establezca la reglamentación, la que también determinará la forma de pago.

El pago deberá efectuarse al concluir la mediación, haya o no acuerdo.

Dicha suma será abonada por la o las partes según lo convengan, y en caso contrario por el requirente. En todos los casos, formará parte de las costas del juicio que sobre el mismo objeto eventualmente se promueva.

Art. 31. - La remuneración de los abogados y procuradores de las partes se regirá de acuerdo con lo establecido por las normas arancelarias vigentes y las pautas del artículo 1627 del Código Civil si correspondiere.

Los aportes a las Cajas de Seguridad Social de Abogados y Procuradores y Forenses se efectuarán sobre los honorarios correspondientes en la forma que determine la reglamentación, en consulta con las Cajas Profesionales.

Los honorarios devengados a favor del mediador, comediador y abogados de las partes, podrán ser reclamados por vía de apremio, o del artículo 260 de la Ley 5.531, Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia.

Art. 32. - Se proveerá de asistencia jurídica gratuita y del servicio de mediación, a quien justifique no poder afrontar los gastos que demande el procedimiento previsto en la presente ley.

El procedimiento para la justificación de la falta de recursos a que hace referencia el presente artículo será previsto reglamentariamente.

Los mediadores tendrán como carga pública la tramitación de mediaciones gratuitas de acuerdo con lo que prevea la reglamentación, debiendo respetarse la proporcionalidad con las mediaciones rentadas, la distribución de dicha carga será proporcional entre todos los mediadores.

CAPITULO V - Financiamiento

Art. 33. - Créase un fondo de financiamiento que solventará las erogaciones que irrogue el funcionamiento del sistema de mediación, conforme lo establezca la reglamentación.

CAPITULO V - Cláusulas complementarias

Art. 34. - El mediador deberá mensualmente informar al organismo respectivo que establezca el Ministerio de

Justicia y Derechos Humanos, el resultado de las mediaciones a los fines estadísticos.

Art. 35. - Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 28, el mediador y el comediador están sometidos a las normas éticas de los colegios profesionales respectivos.

Art. 36. - Los plazos previstos en la presente ley se entenderán hábiles, salvo que expresamente se establezca lo contrario.

Art. 37. - Modifícanse los artículos 130; 139; 268; 286; 394 de la Ley 5.531, Código Procesal Civil y Comercial de Santa Fe, los que quedarán redactados de la siguiente manera:

“Artículo 130. - La demanda será deducida por escrito y expresará:

1) el nombre, domicilio real y legal, nacionalidad, estado civil, profesión u oficio del demandante;

2) el nombre y domicilio del demandado, si se conocieren;

3) la designación precisa de lo que se demanda y su apreciación pecuniaria. Cuando no fuere posible fijarla con exactitud, se suministrarán los antecedentes que puedan contribuir a su determinación aproximada;

4) las cuestiones de hecho y de derecho, separadamente. Las primeras serán numeradas y expuestas en forma clara y sintética, omitiéndose toda glosa o comentario, los que se podrán hacer en la parte general del escrito;

5) la petición en términos claros y precisos.

En su caso, el escrito de demanda será acompañado del acta de finalización del procedimiento de mediación prejudicial obligatoria.”

“Artículo 139. - Las únicas excepciones que pueden articularse como de previo y especial pronunciamiento son:

1) incompetencia;

2) falta de personalidad en el actor o de personería en su procurador;

3) defecto legal en el modo de proponer la demanda;

4) falta de cumplimiento del procedimiento de mediación prejudicial obligatoria.”

“Artículo 268. - Lo dispuesto en este título será también aplicable cuando se trate de ejecutar transacciones,

acuerdos celebrados en el procedimiento de mediación prejudicial obligatoria y protocolizados ante el Registro que a tal efecto llevará el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, o acuerdos homologados por autoridad con facultad legal expresa para hacerlo”.

“Artículo 286. - Si el embargo se hubiera decretado antes de la demanda, caducará automáticamente si no se deduce la acción o se inician medidas preparatorias dentro de los quince (15) días desde que aquél se trabó o desde que la obligación fuere exigible. En tal caso, serán a cargo de quien solicitó el embargo, las costas causadas.

Caducará, igualmente, en el caso de medidas preparatorias si no se entabla la demanda dentro de los quince (15) días de realizadas.

Para los casos en que rija la mediación prejudicial obligatoria, la caducidad operará en idénticos plazos si no se inicia el respectivo procedimiento de mediación. De igual modo, también caducarán si no se entabla la demanda dentro de los quince (15) días de firmada el acta de finalización del mismo.”

“Artículo 394. - Las medidas preparatorias se pedirán expresando claramente el motivo por el cual se solicitan y las acciones que se proponen deducir o el litigio cuya iniciación se tema.

El Juez accederá siempre y sin sustanciación alguna, a no ser que las considere notoriamente improcedentes. Las diligencias pedidas por el que pretende demandar no tendrán valor si no se entabla demanda o si no se inicia el procedimiento de mediación prejudicial obligatoria, en su caso, dentro del término de quince (15) días de practicadas, sin necesidad de petición de parte o declaración judicial. De igual modo, también caducarán automáticamente si no se entabla la demanda dentro de los quince (15) días de firmada el acta de finalización del mismo. En caso de reconocimiento ficto, los quince (15) días correrán una vez ejecutoriado el auto que lo declare.

El auto en que se despachen las diligencias preparatorias no es apelable, pero sí el que las deniegue. El que las disponga contra un tercero que no haya de ser parte en el juicio será apelable en efecto devolutivo.”

Art. 38. - Sin perjuicio de la mediación legislada en la presente ley, las partes de común acuerdo podrán solicitar o el juez podrá disponer, teniendo en cuenta nuevas circunstancias de la causa, una instancia de la mediación obligatoria, por única vez y antes del dictado del decreto de clausura del período de pruebas o de la audiencia de vista de causa, según corresponda. Esta disposición impide, en primera instancia judicial, el lla-

mamiento futuro a la audiencia prevista en el artículo 19 del Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia.

Art. 39. - La providencia que ordene la mediación obligatoria regulada en el artículo anterior suspenderá el curso del proceso y los términos de caducidad. Esta suspensión durará hasta que concluya la mediación o se agote el plazo máximo previsto por el artículo 16 de la presente ley, vencido el cual la causa seguirá según su estado.

CAPITULO VII - Clausulas transitorias

Art. 40. - Autorízase al Poder Ejecutivo y a la Corte Suprema de Justicia a realizar las modificaciones presupuestarias que sean necesarias para el primer año de vigencia de la presente ley si al momento de su sanción el presupuesto ya estuviese sancionado.

Art. 41. - Derógase la Ley 11.622 y cualquier otra que se oponga a la presente.

Art. 42. - El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos reglamentará la presente ley en un plazo no mayor de ciento ochenta (180) días desde su promulgación; pudiendo disponer su puesta en marcha en forma progresiva en las diferentes circunscripciones judiciales de la Provincia según lo establezca el cronograma de implementación respectivo.

La implementación en toda la Provincia no deberá exceder el plazo de tres (3) años desde su promulgación.

A los fines de la ejecución de lo previsto en el artículo 21 de la presente ley, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos individualizará aquellos funcionarios y empleados que actuarán como fedatarios a los efectos de la ejecución de los trámites correspondientes.

Art. 43. - Comuníquese, etc.

Comentario

POR TORIBIO ENRIQUE SOSA

1. La mediación prejudicial obligatoria en materia civil y comercial, fue establecida en la Provincia de Santa Fe mediante la ley 13151, inspirada en la Ley Nacional N° 24.573 y distintas leyes provinciales de mediación.

Esa mediación santafesina tiene dos características bien distintivas:

a. la organización del sistema en la órbita del Poder Ejecutivo, concretamente en la Dirección Provincial de Desjudicialización de la Solución de Conflictos Interpersonales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos;

b. la incorporación de nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TICs) a todo el procedimiento, de modo que se prevé la utilización del soporte informático para actuaciones significativas —presentación del requerimiento, sorteo del mediador, notificaciones en general, entre otras— con la finalidad de darle mayor agilidad, economía y eficiencia al sistema.

El pilar del sistema es la Agencia de Gestión de Mediación (AGEM), que tiene tres oficinas: Oficina de Registro de mediadores y co-mediadores, Oficina de Gestión y Oficina de Protocolización de acuerdos y Registro de actas. (1)

La puesta en marcha de la mediación comenzó en el año 2011, será progresiva y se ha previsto que no excederá el plazo de tres años. (2)

2. El decreto 1612/2014, emanado obviamente del Poder Ejecutivo provincial, se refiere a la mediación familiar, reglamenta los artículos 4 y 5 de la ley 13151 y, en un anexo único:

a. especifica qué asuntos de familia son susceptibles de mediación (apartado I; ver *infra* 3);

b. dispone qué principios y pautas orientadoras han de ser tenidas en cuenta para la práctica de la mediación familiar y para la posterior homologación judicial de los acuerdos a que se arribare (apartados II y III; ver *infra* 4);

c. regula el mecanismo para la homologación judicial de los acuerdos (apartado IV; ver *infra* 4);

d. consagra la posibilidad de reapertura de una mediación familiar anterior, no sólo por la aparición de nuevos hechos como lo edicta el art. 38 de la ley 13.151, sino por la reaparición de “viejos” puntos controversiales (apartado V).

(1) [http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/127571/\(subtema\)/93807](http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/127571/(subtema)/93807).

(2) Art. 42 ley 13.151.

3. La ley N° 13.151:

a. incluye en la mediación prejudicial obligatoria a las causas del derecho de familia referidas a cuestiones que no estuvieran expresamente excluidas (art. 5);

b. excluye de la mediación prejudicial obligatoria a las causas sobre violencia familiar (art. 4.a), sobre separación personal y divorcio, nulidad del matrimonio, patria potestad, filiación, adopción y alimentos provisorios que determina el art. 375 del Código Civil (art. 4.b), sobre inhabilitación, declaración de incapacidad y rehabilitación (art. 4.d) y en general, las relativas a cuestiones en que esté involucrado el orden público o que resulten indisponibles para los particulares (art. 4.m).

Es decir que, según los artículos 4 y 5 de la ley 13.151, está incluido en la mediación familiar prejudicial obligatoria *por descarte* todo lo que no está excluido.

Pero concretamente, ¿qué es lo que está incluido en la mediación familiar prejudicial obligatoria?

De la especificación de las materias concretamente incluidas en la mediación familiar prejudicial obligatoria se ha encargado el apartado I del anexo único al decreto 1612/2014, a través de una nómina de cuestiones a cuya lectura remitimos para no fastidiar con reiteraciones.

No obstante, hemos de observar:

a. No es taxativa y es meramente ilustrativa la nómina específica de asuntos incluidos en la mediación familiar prejudicial obligatoria, ya que, por aplicación de los artículos 4 y 5 de la ley 13.151, cualquier asunto no excluido debe considerarse incluido pese a no estar contemplado en el apartado I del anexo único al decreto 1612/2014; de lo contrario, el decreto recortaría indebidamente el alcance de la ley;

b. Cualquier asunto de familia grave y/o urgente, y no sólo los alimentos provisorios y los asuntos relativos a tenencia y visitas, debe quedar excluido de una inexorable mediación prejudicial obligatoria, para permitir una tutela judicial oportuna y efectiva a través de las medidas correspondientes (precautelares, cautelares, anticipatorias, autosa-

tisfactivas, etc.); por ejemplo, la atribución provisoria del hogar conyugal (art. 231 Código Civil);

De lege ferenda, la meta de la mediación no sólo tiene que ser un acuerdo autocompositivo que desplace la necesidad de una sentencia judicial heterocompositiva, sino que también puede ser la disminución de las diferencias entre las partes para simplificar una posterior eventual sentencia judicial heterocompositiva. Por ejemplo, una mediación en materia de filiación podría derivar en una estudio consensuado extrajudicial de ADN, cuyo resultado positivo podría conducir a un reconocimiento voluntario extrajudicial de la paternidad tornando innecesario un juicio o podría funcionar como prueba anticipada y llevar así a un juicio simplificado de puro derecho a falta de ese reconocimiento voluntario extrajudicial; una mediación en materia de divorcio o separación personal podría derivar en la admisión bilateral de motivos graves que hacen imposible la convivencia o en el reconocimiento de una separación de hecho sin voluntad de reunión por el tiempo legal, evitando un complicado juicio contencioso por causales subjetivas (3); etc. En suma, allí donde el diálogo pueda destrabar y no sólo solucionar cuestiones, debiera ser factible la mediación en tanto facilitadora de ese diálogo, aunque la solución final dependiera de una necesaria posterior decisión judicial. (4) Acaso *de lege lata* (argumento art. 38 ley 13.151) por acuerdo de partes o por decisión judicial fundada pudiera abrirse espacio para una mediación así (no solucionadora sino facilitadora de una posterior solución), no sólo fuera de la nómina de cuestiones incluidas sino dentro de la nómina de las cuestiones excluidas.

4. Según lo normado en el art. 21 de la ley 13.151, el acuerdo al que se arribe en la mediación, instrumentado en acta —suscripta por todos los participantes y por el mediador— y protocoliza-

(3) SOSA, Toribio E. "Desistimiento unilateral del proceso contencioso de divorcio fundado en causal objetiva y promovido conjuntamente por ambos cónyuges", rev. Jurisprudencia Argentina del 1/4/98; SOSA, Toribio E. - "El tiempo y la separación de hecho en el divorcio o la separación personal", La Ley online.

(4) SOSA, Toribio E. - "Especulaciones sobre la ley de mediación civil en la Provincia de Buenos Aires", en "Sistemas alternativos de solución de conflictos", Revista de Derecho Procesal, Ed. Rubinzal-Culzoni, 2010-2, Bs. As., 2010.

do en el registro que a tal efecto deberá llevar el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, será ejecutable por el procedimiento de ejecución de sentencia, de conformidad con lo dispuesto por el Código Procesal Civil y Comercial (art. 268 CPCC, texto según art. 37 ley 13.151).

Vale decir que, como regla, lo que confiere ejecutoriedad al acuerdo alcanzado en mediación es su inscripción registral y no su homologación, aprobación o validación judicial.

Como excepción a esa regla, edicta el párrafo 3º del art. 21 de la ley 13.151: "Se procederá necesariamente a la homologación del acuerdo sólo cuando hubiere involucrados intereses de menores e incapaces, previo los trámites de ley."

Por "trámites de ley" ha de entenderse la necesaria previa vista al ministerio pupilar (arts. 59 y 494 Código Civil).

Y bien, cuando es requerida la homologación según el referido art. 21 de la ley 13.151, el decreto 1612/2014 establece que el juez, para otorgarla, debe hacer un "control de legalidad", el cual, para ser exitoso, requiere convicción acerca de la debida satisfacción de las pautas mencionadas en el art. 12 del anexo I del decreto 1741/2011 y de las contenidas en el apartado II del anexo único del decreto 1612/2014.

Si ese control de legalidad arroja un resultado negativo, el órgano judicial:

a. si el acuerdo afecta de modo manifiesto la integridad física o emocional de los menores e incapaces, debe rechazarlo de plano;

b. si el acuerdo no afecta de modo manifiesto la integridad física o emocional de los menores e incapaces, debe fijar audiencia para que las partes lo replanteen y, si la audiencia fracasa, entonces recién debe rechazarlo.

La decisión judicial homologatoria debe ser fundada pues ello permitirá:

a. conocer en qué se ha basado el órgano jurisdiccional para considerar cumplidas las pautas del art. 12 del anexo I del decreto 1741/2011 y del apartado II del anexo único del decreto 1612/2014;

b. permitir su impugnación por los interesados (v.gr. el ministerio pupilar, e, incluso, el propio incapaz debidamente asistido según art. 27 incs. c y e ley 26.061).

Con mayor razón debe ser fundada la resolución que rechace el acuerdo, pues ello permitirá:

a. conocer en qué se ha basado el órgano jurisdiccional para considerar no cumplidas las pautas del art. 12 del anexo I del decreto 1741/2011 y del apartado II del anexo único del decreto 1612/2014;

b. permitir su impugnación por los interesados (los participantes del acuerdo, el ministerio pupilar, e, incluso, el propio incapaz debidamente asistido). (5)

LEY 13.291- Santa Fe

Ley de Biotecnología -- Aprobación.

Sanción: 27/09/2012

Promulgación: 27/05/2014

Publicación: B.O. 06/06/2014

Ver comentario de Gloria Montaron Estrada en pág. 292

LEY DE BIOTECNOLOGÍA

TÍTULO I

EJERCICIO PROFESIONAL

CAPÍTULO I

CONCEPTOS, ACTIVIDADES Y ÁMBITO PROFESIONAL

Art. 1º - Biotecnología. La Biotecnología utiliza organismos vivos, o partes de ellos, para la obtención de un bien o servicio útil para el hombre; transforma la naturaleza, debiendo lograr un fino equilibrio entre la ética y las necesidades socioeconómicas, en un marco

(5) SOSA, Toribio Enrique "Resoluciones judiciales fundadas (interlocutorias y pseudo-interlocutorias)", *Perspectivas de las ciencias económicas y jurídicas* (revista de la Facultad de de Ciencias Económicas y Jurídicas de la UNLPam, volumen 3, n° 1, año 2013.

de máxima bioseguridad en función de su potencial peligrosidad; y en este contexto, utiliza distintas técnicas que permiten el mejoramiento de procesos. En términos generales, se aplica en la prevención, diagnóstico y tratamiento de enfermedades, en la elaboración de productos alimenticios, en el mejoramiento de los cultivos y del medio ambiente.

Art. 2º - Actividades. Sin perjuicio de lo genéricamente dispuesto en el artículo precedente, se consideran actividades específicas dentro del ejercicio de la Biotecnología, independiente o en relación de dependencia, pública o privada, permanente o temporaria, las siguientes:

a) Supervisar y controlar los procesos fermentativos para la obtención de metabolitos de interés alimenticio (lácteos, cárnicos, vegetales, etc.), de la salud (bacterinas, toxoides, vacunas virales, antígenos diagnósticos, etc.), e industrial farmacéutico (ácidos orgánicos, aminoácidos, proteínas recombinantes, antibióticos, esteroides, etc.).

b) Administrar los recursos materiales y humanos involucrados en procesos biotecnológicos (agropecuarios, alimenticios, ambientales y de la salud).

c) Elaborar, evaluar, supervisar y controlar proyectos biotecnológicos (agropecuarios, alimenticios, ambientales y de la salud).

d) Realizar e interpretar métodos analíticos de control de procesos biotecnológicos (agropecuarios, alimenticios, ambientales y de la salud).

e) Realizar e interpretar resultados obtenidos por técnicas de biología molecular.

f) Encargarse de la planificación y el desarrollo de los procesos biotecnológicos llevados a cabo en laboratorios, plantas piloto o industriales, como así también del control de calidad de los insumos y productos empleados en ellos.

g) Dirigir procesos de producción que impliquen el uso de microorganismos, cultivos celulares, enzimas, anticuerpos u otras moléculas de origen biológico y sintético.

h) Diseñar metodologías adecuadas para preparar procedimientos reactivos y sistemas de diagnóstico que permitan determinar enfermedades que afectan la salud humana, animal y vegetal.

i) Desarrollar y supervisar procesos biológicos para el control y descontaminación de efluentes y para la preservación del medio ambiente.

- j) Desarrollar tareas de investigación, contribuyendo al desarrollo del conocimiento.
- k) Desarrollar y diseñar productos y procesos biotecnológicos innovadores de interés comercial, apreciando las oportunidades presentes en el mercado para la aceptación de dichos productos y procesos.
- l) Diseñar, optimizar, y controlar, bioprocesos que utilizan células y microorganismos para la producción de metabolitos y productos de interés industrial.
- m) Utilizar los cultivos de tejidos vegetales y animales para desarrollar nuevos productos.
- n) Optimizar bioprocesos para mejorar su desempeño económico, haciendo uso de las tecnologías biotecnológicas derivadas de innovaciones y descubrimientos científicos de vanguardia.
- ñ) Proporcionar servicios profesionales de consultoría para la resolución de problemas en materia de salud, agricultura, bioindustrias y ambiente.
- o) Aplicar las nuevas tecnologías en la consultoría de diseño de bioprocesos, productos e instalaciones para la industria biotecnológica.
- p) Realizar servicios especializados de análisis y diagnóstico genético y/o molecular en sectores industriales o centros de investigación.
- q) Diseñar procesos para la obtención y/o producción de productos biotecnológicos, tales como compuestos químicos orgánicos: alcoholes, ácidos orgánicos, acetona, ésteres, etc.; aminoácidos, lípidos, nucleótidos, enzimas, antibióticos, probióticos, vacunas, sueros, hemoderivados, hormonas, reactivos para el diagnóstico clínico in vivo e in vitro, bioinsecticidas, biofertilizantes y cualquier otro producto derivado de una célula u organismo vivo.
- r) Realizar los análisis necesarios para determinar la garantía de calidad de productos biotecnológicos.
- s) Ser responsables legales de establecimientos relacionados con su área.
- t) Diseñar e implementar sistemas de control de calidad.
- u) Administrar bioindustrias y laboratorios biotecnológicos.
- Art. 3º - Ámbitos de actuación profesional. El Biotecnólogo desempeñará sus funciones, esencialmente, bajo diferentes esquemas de organización, a saber:
- a) En el sector agropecuario: industrias dedicadas a la producción de vegetales por métodos hidropónicos o cultivo de tejidos, ya sea en invernadero o en campo abierto, control biológico de plagas, así como granjas en el control de la nutrición y sanidad animal.
- b) En el sector alimenticio: industrias de derivados lácteos, derivados cárnicos, conservas, producción de bebidas alcohólicas y no alcohólicas, panificación, aditivos alimenticios y confitería, producción de ácidos orgánicos, entre otros.
- c) En el sector ambiental: plantas de tratamiento de aguas residuales y desechos sólidos, biorremediación de suelos, plantas de producción de bioinoculantes, biofertilizantes y biocidas naturales.
- d) En el sector farmacéutico industrial: empresas dedicadas a la producción de aminoácidos, proteínas recombinantes de interés farmacológico, esteroides, antibióticos, vitaminas, vacunas, toxoides y reactivos biológicos con fines diagnósticos. Como a su vez en la realización del control de calidad de estos procesos y productos
- e) En el sector de la salud: dedicado a obtener técnicas moleculares de diagnóstico y medicina forense.

CAPÍTULO II

DERECHOS Y DEBERES

Art. 4º - Derechos. Los Biotecnólogos tendrán derecho a:

a) Ejercer su profesión de conformidad con lo establecido en la presente ley y su reglamentación.

b) Negarse a realizar o colaborar con la ejecución de prácticas que entren en conflicto con sus convicciones científicas, éticas, morales o religiosas.

c) Acceder a cursos de actualización, especialización, postgrados y otros, relativos a los temas del ejercicio profesional según los términos de la presente ley, que aseguren el derecho de actualización permanente, el mantenimiento y perfeccionamiento de su habilitación profesional.

d) Elegir y acogerse a las cajas previsionales para la obtención de los beneficios de la pensión o jubilación.

e) Condiciones laborales que garanticen la integridad profesional.

Art. 5º - Deberes. Los Biotecnólogos están obligados a:

a) Ajustar su desempeño dentro de los límites de sus incumbencias.

b) Ejercer la profesión en forma responsable, priorizando los aspectos éticos y de bioseguridad.

c) Efectuar las interconsultas que se consideren necesarias con otros profesionales, a fin de obtener el enfoque integral que la actividad requiera.

d) Identificar el laboratorio donde ejerza con una placa o similar, donde conste su nombre, apellido y título. El laboratorio deberá estar instalado de acuerdo a las exigencias de su práctica profesional y exhibir en lugar bien visible el diploma, título o certificado habilitante.

e) Abstenerse de cualquier acción que pueda significar un daño para la salud o el medio ambiente.

h) Informarse permanentemente sobre progresos atinentes a su disciplina cualquiera sea su área de acción.

i) Prestar la colaboración profesional, que le sea requerida por las autoridades sanitarias, del medio ambiente y de la producción, como así también del propio Colegio, contribuyendo al estudio y solución de problemas, dentro del área específica de su desempeño profesional.

TÍTULO II

COLEGIO DE BIOTECNÓLOGOS

CAPÍTULO I

CREACIÓN Y RÉGIMEN LEGAL

Art. 6º - Creación. Créase el Colegio de Biotecnólogos, con carácter de persona jurídica pública, no estatal, con derechos y obligaciones regulados por el derecho público o el derecho privado según corresponda la competencia que ejerza.

Art. 7º - Circunscripciones. El Colegio de Biotecnólogos a los efectos de su funcionamiento se divide en dos Circunscripciones:

la Primera (1ª) con sede en la ciudad de Santa Fe, la que comprenderá los siguientes departamentos: 9 de Julio, Vera, General Obligado, Garay, San Javier, San Justo, San Cristóbal, Castellanos, Las Colonias, La Capital, San Jerónimo y San Martín;

y la Segunda (2ª) con sede en la ciudad de Rosario, comprendiendo a los departamentos: San Lorenzo, Belgrano, Caseros, Iriondo, Rosario, Constitución y General López.

Art. 8º - Organización y funcionamiento. La organización y el funcionamiento del Colegio de Biotecnólogos se rigen por la presente, su reglamentación, el Estatuto, el Reglamento Interno, el Código de Ética Profesional y las Resoluciones de los órganos de gobierno del Colegio que en su consecuencia dicten en el ejercicio de sus atribuciones.

Art. 9º - Actuación. El Colegio de Biotecnólogos no puede inmiscuirse, opinar ni actuar en cuestiones ajenas al cumplimiento de sus fines.

CAPÍTULO II

FUNCIONES

Art. 10. - Funciones. El Colegio de Biotecnólogos, sin perjuicio de las que estatutariamente se le asignen, tiene las siguientes funciones:

a) Ejercer el gobierno de la matrícula profesional.

b) Habilitación y fiscalización de los laboratorios.

c) Ejercer el contralor del ejercicio de la Biotecnología.

d) Ejercer el poder disciplinario sobre los colegiados.

e) Velar por el cumplimiento de la presente ley y de toda otra disposición emergente de la misma, así como las resoluciones del propio Colegio, que tengan relación con la Biotecnología.

f) Combatir el ejercicio ilegal de la profesión, observando que el ejercicio profesional esté debidamente autorizado y promoviendo las acciones que fuere menester.

g) Dar inmediata intervención al Ministerio Fiscal del Poder Judicial de la Provincia en caso de denuncias o constataciones que conlleven la comisión de delitos de acción pública.

h) Velar y peticionar por la protección de los derechos de los profesionales de la Biotecnología; y patrocinarlos, individual y colectivamente, para asegurar las más amplias garantías en el ejercicio de la profesión.

i) Representar a los colegiados ante los organismos públicos o privados cuando se afecte el libre ejercicio de la profesión o se vulneren los derechos que les corresponde como Biotecnólogos.

j) Representar y defender a los colegiados asegurando el decoro, la independencia y la individualidad de la profesión.

k) Propender al mejoramiento profesional en todos sus aspectos: ético, científico, técnico, cultural y social, y

fomentar el espíritu de solidaridad y recíproca consideración entre los profesionales de la Biotecnología.

l) Contribuir al estudio y solución de los problemas que en cualquier forma afecten al ejercicio profesional.

m) Colaborar con los Organismos del Estado en la elaboración de proyectos, programas e iniciativas que requieran la participación de la profesión o especialidad, proporcionando su asesoramiento.

n) Propiciar y estimular la investigación científica.

ñ) Realizar y promover la organización y participación en congresos, jornadas, conferencias, cursos, cursillos de actualización técnica, científica, profesional referida a la Biotecnología y otras disciplinas afines.

o) Establecer vínculos con entidades análogas. Integrar federaciones o confederaciones de la Biotecnología.

p) Adquirir, enajenar, grabar y administrar bienes, aceptar legados y donaciones, los que sólo podrán destinarse al cumplimiento de los fines del Colegio como Institución.

q) Recaudar los importes correspondientes a derechos de matriculación, cuotas periódicas, contribuciones extraordinarias, tasas y multas que deban abonar los colegiados.

r) Intervenir como árbitro en las cuestiones atinentes al ejercicio profesional, cuando se le solicite, y evacuar las consultas que se le formulen.

s) Elegir sus propias autoridades y dictar sus reglamentos internos.

t) Asegurar, mediante gestiones y disposiciones internas, dentro de las facultades que le son propias, el más alto grado de organización profesional, en consonancia con el espíritu y la letra de la presente ley.

u) Propiciar ante las autoridades universitarias, la modificación de los planes de estudio de la carrera de Biotecnología y colaborar con informes, investigaciones y proyectos.

v) Convenir con universidades y entidades autorizadas, la realización de cursos de capacitación, pasantías y carreras de postgrado.

w) Difundir el ejercicio y las competencias de la profesión de Biotecnólogo.

x) Participar en la creación del Código Deontológico de los profesionales de la Biotecnología.

CAPÍTULO III

RECURSOS

Art. 11. - Origen de los Recursos. El Colegio contará para su funcionamiento con los recursos provenientes de:

a) El derecho de inscripción y reinscripción en la matrícula.

b) La cuota periódica que deben abonar los colegiados.

c) Las contribuciones extraordinarias que determine la Asamblea.

d) Las multas que reconozcan su causa en transgresiones a la presente ley y las disposiciones que en su consecuencia se dicten.

e) Las donaciones, subsidios y legados.

f) Las rentas que produzcan los bienes y los intereses devengados por operaciones bancarias.

g) Las tasas que se establezcan para los servicios que se presten a los colegiados y a terceros.

h) Las tasas que se establezcan por las habilitaciones, inspecciones o multas de aquellos establecimientos que estén relacionados con actividades de Biotecnología.

i) Cualquier otro recurso que pueda percibir el Colegio, con destino al cumplimiento de sus fines.

Art. 12. - Ordenamiento de los Recursos. La recepción de las cuotas, tasas, multas, y contribuciones extraordinarias se debe ajustar a lo siguiente:

a) Las cuotas, tasas, multas y contribuciones extraordinarias a que se refiere el artículo anterior deben ser abonadas en la fecha y plazos que determinen las resoluciones y reglamentos emanados de la Asamblea Provincial de Colegiados.

b) El cobro compulsivo se realizará aplicando las disposiciones del juicio ejecutivo. Al respecto constituye título suficiente la planilla de liquidación de la deuda, firmada por el presidente y el tesorero del Consejo Directivo o por sus reemplazantes.

c) La falta de pago de 6 (seis) cuotas consecutivas, previa intimación fehaciente, se interpretará como abandono del ejercicio profesional y facultará al Consejo Directivo a suspender la matrícula del colegiado hasta tanto regularice su situación, sin perjuicio de llevar a

cabo también el cobro compulsivo de las cuotas correspondientes.

Art. 13. - Administración de los Recursos. El Consejo Directivo debe administrar los recursos, conforme a lo que determina la presente y demás normas complementarias.

CAPÍTULO IV

MATRICULACIÓN

Art. 14. - Matriculación. La matriculación es el acto mediante el cual el Colegio confiere habilitación para el ejercicio de la Biotecnología en el ámbito territorial de la provincia de Santa Fe.

Art. 15. - Requisitos. Son requisitos indispensables para la matriculación:

- a) Cumplimentar la inscripción en el registro especial que a tal efecto llevará el Colegio
- b) Acreditar identidad personal.
- c) Presentar título habilitante, de Licenciado en Biotecnología.
- d) Constituir domicilio profesional en la provincia.
- e) Presentar certificado de buena conducta.
- f) Cumplir con la tasa de matriculación.
- g) Declarar bajo juramento que no le comprenden las incompatibilidades e inhabilidades vigentes.
- h) Prestar juramento.

Art. 16. - Observaciones y oposiciones. La solicitud de inscripción se expondrá, por el término de cinco días hábiles, en los tableros anunciadores del Colegio, con el objeto de que se formulen las observaciones y oposiciones, por parte de los matriculados, fundadas en que el solicitante no reúne alguno de los requisitos exigidos.

Art. 17. - Dictamen del Colegio. El Colegio se debe expedir dentro de los treinta días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud. La falta de resolución del Colegio dentro del mencionado término, se tiene por denegación.

En ningún caso puede denegarse la matriculación al solicitante por razones ideológicas, políticas, raciales, religiosas u otras que impliquen discriminación de cualquier naturaleza.

Art. 18. - Apelación. En caso que el Colegio denegara la inscripción al solicitante, por resolución debidamente fundada, el interesado puede apelar dentro de los diez días hábiles de su notificación ante el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia.

Art. 19. - Inscripción denegada. El profesional, cuya inscripción fuese denegada, puede presentar nuevas solicitudes probando la desaparición de las causales que fundaron la denegatoria.

Art. 20. - Recusación. Cualquier miembro del Colegio que haya presentado la oposición, prevista en el artículo 16, puede recurrir la resolución que otorga matrícula, dentro del plazo de diez días ante el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia.

Art. 21. - Suspensión y cancelación. Son causas para la suspensión y cancelación de la matrícula profesional:

- a) La solicitud personal del Colegiado.
- b) Las sanciones que se apliquen, conforme a lo dispuesto en la presente ley.
- c) La situación de abandono de la profesión.

CAPÍTULO V

DERECHOS Y DEBERES DE LOS COLEGIADOS

Art. 22. - Derechos de los colegiados. Los colegiados tienen los siguientes derechos:

- a) La utilización de los servicios, ventajas y dependencias que para beneficio general de sus miembros brinde el Colegio.
- b) Tienen voz y voto en la Asamblea de Colegiados.
- c) La posibilidad de elegir y ser elegido para el desempeño de cargos en los órganos directivos del Colegio, conforme a las disposiciones de la presente, su reglamentación y las resoluciones que en su consecuencia se dicten.
- d) La posibilidad de proponer por escrito a las autoridades del Colegio las iniciativas o proyectos que consideren necesarios para el mejor desenvolvimiento profesional, comprometiéndose a comparecer, durante su estudio, cuantas veces se estime necesario para aclaración, explicación o ampliación de dichas iniciativas o proyectos.
- e) La posibilidad de ser defendido a su petición y previa consideración por los organismos del Colegio, en todos aquellos casos en que intereses profesionales fueren

lesionados por razones relacionadas con el ejercicio de su actividad.

f) La posibilidad de intervenir en las actividades científicas, culturales y sociales de la entidad.

g) La posibilidad de contribuir al mejoramiento deontológico, científico y técnico de la profesión prestigiando a la misma con sus ejercicios y colaborando en el cumplimiento de las finalidades que motivaron su creación.

h) Tienen acceso a la documentación administrativa y contable del Colegio en presencia de los miembros del Consejo Directivo y autorizados al efecto.

i) La posibilidad de participar de las reuniones del Consejo Directivo con voz pero sin voto, en las condiciones que fije el reglamento interno del cuerpo.

Art. 23. - Deberes de los colegiados. Sin perjuicio de los que reglamentariamente se establezcan, los colegiados tienen los siguientes deberes:

a) Comunicar al Colegio, el cese y reanudación del ejercicio de su actividad profesional.

b) Denunciar ante el Colegio los casos de su conocimiento que configuren ejercicio ilegal de la profesión o transgresión a las normas legales y reglamentarias vigentes.

c) Contribuir al prestigio y progreso de la profesión, colaborando con el Colegio en el desarrollo de su cometido.

d) Abonar con puntualidad las cuotas de colegiación que obliga la presente, siendo condición indispensable hallarse al día en sus pagos, para todo trámite o gestión ante el Colegio o por su intermedio.

e) Cumplir estrictamente las normas legales del ejercicio profesional, las disposiciones del Código de Ética, como así también las reglamentaciones y resoluciones de los órganos del Colegio.

f) Asistir a las Asambleas de colegiados, salvo razones debidamente fundamentadas.

g) Comparecer ante el Consejo Directivo cada vez que fuera requerido por el mismo, salvo casos de imposibilidad debidamente justificada.

h) Comunicar al Colegio todo cambio de domicilio.

i) Desempeñar con lealtad y responsabilidad los cargos para los que fuese elegido en el Colegio.

j) Ejercer la profesión con ética y responsabilidad.

CAPÍTULO VI

AUTORIDADES

Art. 24. - Órganos Directivos de cada Circunscripción. El gobierno del Colegio será ejercido por órganos que deberán cumplir funciones en el ámbito de cada circunscripción:

a) La Asamblea de Colegiados.

b) El Consejo Directivo.

c) El Tribunal de Ética y Disciplina.

d) La Comisión Revisora de Cuentas.

Art. 25. - Otros órganos. Los órganos directivos previstos en el artículo precedente, se constituyen sin perjuicio de otros órganos que la Asamblea establezca determinando sus deberes, atribuciones, actuaciones y forma de elección o designación.

Art. 26. - Obligación e incompatibilidad. Es carga de la condición de matriculado el desempeño de las funciones propias de los órganos de gobierno que se crean, pudiendo fijarse reglamentariamente las causales de excusación.

No es compatible el ejercicio de más de un cargo en los órganos Directivos del Colegio.

Art. 27. - Cese por inasistencia. Los miembros del Consejo Directivo y del Tribunal de Ética y Disciplina cesan en sus cargos por inasistencia a tres reuniones consecutivas o cinco alternadas, en forma injustificada, por resolución del órgano respectivo.

Art. 28. - Causa disciplinaria. En el caso que se le forme causa disciplinaria a un miembro de un órgano directivo debe ser suspendido en el ejercicio de la función hasta la resolución del Tribunal. Si es sancionado queda automáticamente removido del cargo que desempeña.

CAPÍTULO VII

ASAMBLEA DE COLEGIADOS

Art. 29. - Asamblea de Colegiados. La Asamblea de Colegiados es la máxima autoridad del Colegio. Esta constituida por 97 todos los colegiados, con matrícula vigente, debiendo estar al día en el pago de las cuotas correspondientes.

Art. 30. - Funcionamiento. Las Asambleas de Colegiados pueden ser:

a) ordinarias, y

b) extraordinarias. Las Ordinarias deben convocarse por lo menos una vez al año por el Consejo Directivo, a efecto de tratar asuntos generales o particulares de incumbencia del Colegio o relativos a la profesión en general.

Las Extraordinarias, son citadas por Consejo Directivo, o a pedido de la quinta parte de los Colegiados a los fines de tratar asuntos cuya consideración no admita dilatación.

Art. 31 - Convocatoria. La convocatoria a Asamblea de Colegiados debe hacerse con antelación no menor de diez días hábiles, garantizando la publicación adecuada del evento y del correspondiente Orden del Día, mediante por lo menos la publicación por dos días en un periódico de circulación en la Provincia.

Art. 32. - Quórum y presidencia. La Asamblea de Colegiados requiere la presencia de más de la mitad de sus miembros para constituirse válidamente, pero puede sesionar también, con el mismo carácter cualquiera sea el número de Colegiados presentes, media hora después de la fijada en la convocatoria. Es presidida por el Presidente del Colegio, o en su defecto por su reemplazante legal; subsidiariamente, por quien determine la Asamblea. Las resoluciones se toman por simple mayoría, salvo disposiciones en contrario. El presidente tiene doble voto en caso de empate.

Art. 33. - Deberes y atribuciones. Los deberes y atribuciones de la Asamblea de Colegiados, son los siguientes:

a) Aprobar o rechazar la Memoria y Balance Anual presentada por el Consejo Directivo.

b) Considerar el Proyecto de Presupuesto de Gastos y Cálculo de recursos que eleva el Consejo Directivo, y que una vez aprobado rige en el ejercicio anual que corresponda.

c) Considerar todos los temas que le derive el Consejo, para que los resuelva.

d) Resolver sobre la adquisición o enajenación de bienes inmuebles y otros bienes registrables.

e) Aprobar su Reglamento Interno, el Proyecto de Código de Ética que será sometido a consideración por el Consejo Directivo y toda reglamentación que se requiera y que sea de su competencia.

f) Remover o suspender en el ejercicio de sus cargos por el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros presentes a cualquiera de los miembros del Consejo Directivo y del Tribunal de Ética y Disciplina por grave inconducta, inhabilidad o incompatibilidad en el desempeño de sus funciones.

g) Establecer un sistema de compensación de gastos que demande el desempeño de sus cargos a los integrantes de los órganos del Colegio.

h) Fijar las cuotas periódicas, Tasas, multas y contribuciones extraordinarias.

CAPÍTULO VIII

CONSEJO DIRECTIVO

Art. 34.- Responsabilidad y constitución. El Consejo Directivo es el órgano responsable de la conducción del Colegio. Está constituido por un Presidente, un Vice Presidente, un Secretario, un Tesorero, dos vocales Titulares y dos Suplentes.

Art. 35. - Quórum y votaciones. El Consejo Directivo sesiona válidamente con cinco de sus miembros y adopta sus decisiones por mayoría simple, excepto en los casos en que se requiera mayoría especial. En caso de empate el Presidente tiene doble voto.

Art. 36. - Funciones del Presidente. El presidente convoca a las reuniones de Consejo Directivo por lo menos una vez al mes y debe notificar por medio fehaciente la convocatoria a todos sus miembros con diez días de anticipación de la sesión. Ejerce la representación del Colegio, preside las reuniones de los Órganos Directivos y cumple sus resoluciones.

Art. 37. - Deberes y atribuciones. Los deberes y atribuciones del Consejo Directivo son los siguientes:

a) Unificar procedimientos y mantener la unidad de criterios en todas las actuaciones del Colegio.

b) Elevar al Poder Ejecutivo el Proyecto Código de Ética, que fuera aprobado por la Asamblea de Colegiados.

c) Interesarse ante las autoridades provinciales para colaborar en el estudio de proyectos y resoluciones que sean atinentes al ejercicio de la Biotecnología.

d) Defender los legítimos derechos e intereses de los Biotecnólogos, velando por el decoro e independencia y el ejercicio legal de la profesión.

e) Llevar la matrícula de los Biotecnólogos, inscribiendo en la misma a los profesionales que lo soliciten, de acuerdo a las prescripciones de la presente ley.

f) Llevar actualizado el Registro Profesional.

g) Vigilar el estricto cumplimiento, por parte de los colegiados, de la presente ley, los Reglamentos Internos y el Código de Ética, como asimismo de las resolucio-

nes que adopten las instancias orgánicas del Colegio en ejercicio de sus atribuciones.

h) Combatir el ejercicio ilegal de la Biotecnología en todas sus formas, practicando las denuncias ante las autoridades y organismos pertinentes.

i) Efectuar la convocatoria a elecciones.

j) Convocar a Asamblea de colegiados cuando correspondiere y redactar el Orden del Día de la misma.

k) Cumplir y hacer cumplir las resoluciones de la Asamblea y del Tribunal de Ética y Disciplina.

l) Recaudar los aportes o pagos que por cualquier concepto correspondiere, que realicen los colegiados, determinando por separado cada fuente de ingreso.

m) Administrar los fondos del Colegio.

n) Confeccionar la Memoria y Balance Anual y presentarla ante la asamblea.

ñ) Elaborar el presupuesto de gastos y cálculo de recursos que deberá elevar a la Asamblea de Colegiados para su consideración y que, una vez aprobado por esta, registrará en el ejercicio anual correspondiente.

o) Nombrar los empleados necesarios fijar las remuneraciones y removerlos.

p) Designar los miembros de comisiones de apoyo, permanentes o especiales y fijar las funciones y atribuciones.

q) Comunicar al Tribunal de disciplina las denuncias y los antecedentes relativos a presuntas violaciones a la presente ley o normas reglamentarias cometidas por los miembros del Colegio.

r) Dictar todas las resoluciones necesarias para el ejercicio de las atribuciones mencionadas en el artículo 10 con excepción de las que correspondan a la Asamblea y al Tribunal de Disciplina.

Art. 38. - Designación de los Integranes. Los integrantes del Consejo Directivo son elegidos por el voto directo de los Colegiados por el sistema que se establezca por resolución de la Asamblea, quién fija además, composición, modo de designación y funciones de la Junta Electoral que debe fiscalizar el acto electoral asegurando su imparcialidad.

Art. 39. - Competencias, remoción y duración de los cargos. Las competencias de cada cargo del Consejo Directivo y el modo de reemplazar a los integrantes y de incorporar como titulares a los suplentes, se determina

por reglamentación interna. La duración del mandato será de dos años y podrán ser reelectos.

CAPÍTULO IX

TRIBUNAL DE ÉTICA Y DISCIPLINA

Art. 40. - Funciones. El Tribunal de Ética y Disciplina es el órgano de gobierno con potestad exclusiva y autónoma para investigar, conocer y juzgar en los casos de faltas o infracciones cometidas por los profesionales de la Biotecnología, en el ejercicio de la profesión; los de inconducta que afecten el decoro de la misma, todos aquellos que hayan violado un principio de Ética Profesional, en un todo de acuerdo a las disposiciones substanciales y rituales de esta Ley, del Código de Ética; Reglamentos y Resoluciones, que en su consecuencia se dicten, debiendo asegurar en todos los casos la garantía del debido proceso.

Lo auxiliará en su función un fiscal quien tendrá el deber de promover las denuncias, intervenir activamente en la instrucción de las causas y velar por el interés general del Colegio.

Art. 41. - Integración. El Tribunal está integrado por tres miembros Titulares y tres Suplentes, contando con un fiscal titular y un suplente.

Son electos por el mismo sistema utilizado para la elección del Consejo Directivo y duran dos años en sus funciones pudiendo ser reelectos.

Tendrá un miembro informante elegido anualmente entre sus titulares. Los miembros del Tribunal y los fiscales pueden excusarse o ser recusados en sus funciones por las mismas causas que los jueces de los tribunales ordinarios de la provincia.

Art. 42. - Incompatibilidad. El desempeño de cargo en el Tribunal es incompatible con toda otra función en el Consejo Provincial.

Art. 43. - Denunciante. El denunciante no es parte del proceso disciplinario, pero está obligado a colaborar en la forma que determine la reglamentación para la investigación de la verdad.

Art. 44. - Reglamentación del Procedimiento. La Asamblea a propuesta del Consejo Directivo reglamenta las funciones y normas de procedimiento del Tribunal de Disciplina, aplicándose supletoriamente el Código Procesal Penal de la Provincia en lo que sea compatible.

La Reglamentación debe contemplar lo siguiente:

1) El procedimiento disciplinario se debe iniciar por denuncia o de oficio ante el Consejo Directivo, quien pre-

via vista al matriculado involucrado para que presente su descargo, debe resolver si hay motivo suficiente para iniciar el procedimiento disciplinario y pasar las actuaciones al Tribunal de disciplina.

2) Contra la resolución del Consejo Directivo que desestime la denuncia el denunciante o el fiscal puede oponer recurso de reconsideración y/o apelación ante la Asamblea quien resolverá si pasan las actuaciones al Tribunal.

3) El Tribunal puede disponer directamente la comparencia de testigos, inspecciones y toda otra diligencia que considere pertinente para la investigación. Puede delegar la realización de diligencias en el Fiscal.

4) Garantizar el derecho de defensa que comprende, el derecho a ser oído, ofrecer y producir prueba y a una decisión fundada.

5) El procedimiento debe ser sumario.

6) El Tribunal debe resolver en un plazo no mayor de treinta días de encontrarse la causa en estado.

7) Contra la resolución proceden los recursos previstos en el artículo 50.

8) Las resoluciones definitivas de suspensión y cese de matrícula deben ser publicadas, las demás sanciones deben ser comunicadas a los matriculados.

Art. 45. - Caducidad del proceso disciplinario. El proceso disciplinario no es susceptible de renuncia ni desistimiento; tampoco operará en él la caducidad de la instancia. La suspensión de la matrícula del profesional imputado no paraliza ni determina la caducidad del procedimiento. La acción disciplinaria sólo se extingue por fallecimiento del imputado o prescripción.

Art. 46. - El Fallo y sus Términos. El fallo debe ser siempre fundado en causa y antecedentes concretos. El incumplimiento de la obligación de dictar el fallo dentro de los treinta días hábiles desde que la causa quede en estado de sentencia, constituye falta grave de los miembros del Tribunal responsables de tal omisión.

El Tribunal no puede juzgar hechos o actos que hayan ocurrido y que hayan sido conocidos, más de dos años antes de la fecha de recepción de la denuncia. Si esa circunstancia resultase de la denuncia misma, la debe rechazar sin más trámite, indicando el motivo, salvo que se tratara de un delito de derecho penal que no estuviese prescripto. No se puede abrir causa por hechos anteriores a la vigencia de esta ley.

Art. 47. - Términos de sus funciones. Los miembros que integran el Tribunal deben ejercer sus funciones

hasta la conclusión definitiva de la causa que estén conociendo. Si hubiera concluido el mandato se prorroga a ese sólo efecto, sin perjuicio que se designe un nuevo Tribunal, quien debe entender en las nuevas causas que se presenten.

Art. 48. - Sanciones. El cumplimiento de las sanciones impuestas por el Tribunal de Ética y Disciplina, estarán a cargo del Consejo Directivo.

CAPÍTULO X

EJERCICIO DEL PODER DISCIPLINARIO

CAUSALES. SANCIONES. REHABILITACIÓN

Art. 49. - Causas. Los profesionales inscriptos en el Colegio quedan sujetos a sanciones disciplinarias por las siguientes causas:

a) Condena criminal por delito doloso y cualquier otro procedimiento judicial que lleve aparejada inhabilitación para el ejercicio de la profesión.

b) Incumplimiento de las disposiciones enunciadas por la presente ley, su Reglamento, y los Reglamentos Internos que en su consecuencia se dicten.

c) Negligencia reiterada, o ineptitud manifiesta, u omisiones en el cumplimiento de sus deberes profesionales.

d) Violaciones del régimen de incompatibilidades y /o inhabilidades.

e) Incumplimiento de las normas establecidas por el Código de Ética Profesional.

f) Comisión de actos que afecten las relaciones profesionales de cualquier índole y la actuación en entidades que menoscaben a la profesión o al libre ejercicio de la misma.

g) Todo acto de cualquier naturaleza que comprometa el honor, el decoro y la dignidad de la profesión.

Art. 50. - Sanciones. Para la aplicación de las sanciones disciplinarias a los profesionales colegiados se debe tener en cuenta, la gravedad de la falta, la reiteración y las circunstancias que la determinaron, y serán las siguientes:

a) Apercibimiento.

b) Multas.

c) Suspensión de la matrícula de hasta seis meses.

d) Cancelación de la matrícula La sanción establecida en el inc. a) puede ser apelada ante la asamblea.

Las sanciones prescriptas por los incisos b), c) y d) son recurribles dentro de los diez días desde su notificación ante el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia.

Art. 51. - Rehabilitación. El Consejo Directivo, por resolución fundada, puede disponer la rehabilitación del profesional excluido de la matrícula, siempre que hayan transcurrido tres años del fallo disciplinario firme y cesado, en su caso, las consecuencias de la condena penal recaída.

CAPÍTULO XI

COMISIÓN REVISORA DE CUENTAS

Art. 52. - Funciones. La Comisión Revisora de Cuentas fiscaliza y controla la administración del Consejo Directivo; ejerciendo sus funciones respetando la regularidad de la administración.

Art. 53. - Integración, mandato y requisitos. La Comisión Revisora de Cuentas se integra con tres miembros titulares y tres suplentes. El mandato de los mismos será de dos años y serán elegidos por simple mayoría de votos en la Asamblea Ordinaria. Para ser miembro del cuerpo se requiere tener domicilio real en el Distrito y una antigüedad mínima de 2 años como matriculado, la que no será exigida para la constitución de la primera Comisión.

Art. 54. - Deberes y Atribuciones. Los deberes y atribuciones de la Comisión Revisora de Cuentas, sin perjuicio de los que reglamentariamente se le asignen, son los siguientes:

a) Fiscalizar la administración, comprobando mediante arquezos el estado de las disponibilidades en caja y banco.

b) Examinar los libros y documentos del Colegio como asimismo efectuar el control de los ingresos, por períodos no mayores de cuatro meses.

c) Asistir a las reuniones del Consejo Directivo y firmar las actas respectivas.

d) Verificar el cumplimiento del presupuesto de gastos y cálculo de recursos, aprobado para cada ejercicio por la Asamblea de Colegiados.

e) Informar a la Asamblea sobre el Balance anual respectivo.

f) Convocar a Asamblea Extraordinaria cuando se produjere acefalía del Consejo Directivo, o existiere imposibilidad absoluta y permanente para formar quórum.

g) Solicitar al Consejo Directivo la convocatoria a Asamblea Extraordinaria de Colegiados cuando lo juzgue conveniente.

h) Convocar a Asamblea Ordinaria de Colegiados cuando omitiera hacerlo el Consejo Directivo.

i) Verificar el cumplimiento de las leyes resoluciones, estatutos y reglamentos, en especial en lo referente a los derechos, deberes y obligaciones de los colegiados.

TÍTULO III

CAPÍTULO ÚNICO

DIPOSICIONES TRANSITORIAS

Art. 55. - Matriculación. Pueden inscribirse en el registro de la matrícula del Colegio de Biotechnólogos, los Técnicos en Biotecnología y los Profesionales de carreras afines, que realicen procesos biotecnológicos, a criterio de la autoridades del Colegio, y por un término de 5 años, a partir de la promulgación de la presente ley, a partir del cual, según lo establezca la reglamentación, deberán contar con el título habilitante de Licenciado en Biotecnología.

Art. 56. - Comuníquese, etc.

Comentario

POR GLORIA MONTARON ESTRADA

1. Promulgación

La ley 13.291 de la Provincia de Santa Fe, sobre el ejercicio profesional de los Biotechnólogos, promulgada el 27 de mayo de 2014 y publicada en el Boletín Oficial el 6 de junio de 2014, creó el primer Colegio Público de Biotechnólogos de Argentina, en esa provincia.

No es casualidad que el primer Colegio Público de Biotechnólogos sea el de la Provincia de Santa Fe, pues dos de las siete universidades nacionales que dictan la licenciatura en Biotecnología, están en dicha provincia, y es está una de las provincias con mayor desarrollo en materia de biotecnología

en Argentina. Es por ello, que la Provincia de Santa Fe, es la pionera en la biotecnología en el país.

2. Antecedentes

El dictado de la ley fue promovida por graduados de la Licenciatura en Biotecnología que dicta la Facultad de Bioquímica y Ciencias Biológicas de la Universidad Nacional del Litoral (UNL) y por la Asociación Santafesina de Biotecnología y la Asociación de Biotecnólogos de Rosario.

Tanto la UNL como las Asociaciones de Biotecnólogos sostuvieron que el dictado de la ley es un importante precedente legal en la regulación del ejercicio de la profesión.

Es así, que los biotecnólogos, cuya actividad se desarrolle en la Provincia de Santa Fe, al igual que los abogados, los contadores, ingenieros, y demás profesionales, deberán matricularse a los fines de ejercer su profesión.

3. Contenido

La ley establece las actividades específicas dentro del ejercicio de la Biotecnología y los ámbitos de actuación del profesional (art. 3), a saber en el:

(i) sector agropecuario: industrias dedicadas a la producción de variedades vegetales por métodos hidropónicos o cultivo de tejidos, ya sea en invernadero o en campo abierto, control biológico de plagas, así como granjas en el control de la nutrición y sanidad animal

(ii) sector alimenticio: industrias de derivados lácteos, derivados cárnicos, conservas, producción de bebidas alcohólicas y no alcohólicas, panificación, aditivos alimenticios y confitería, producción de ácidos orgánicos, entre otros.

(iii) sector ambiental: industrias en el estudio de plantas para el tratamiento de aguas residuales y desechos sólidos, biorremediación de suelos, plantas de producción de bioinoculantes, biofertilizantes y biocidas naturales.

(iv) sector farmacéutico: empresas dedicadas a la producción de aminoácidos, proteínas recombinantes de interés farmacológico, esteroides, an-

tibióticos, vitaminas, vacunas, toxoides y reactivos biológicos con fines diagnósticos.

(v) sector de la salud: empresas dedicados a obtener técnicas moleculares de diagnóstico y medicina forense

4. Creación y funcionamiento del Colegio Público de Biotecnólogos

El art. 6 crea el Colegio de Biotecnólogos, con carácter de persona jurídica pública, con dos sedes para su funcionamiento más ágil (art.7): una en la ciudad de Santa Fe y otra en ciudad de Rosario, con competencia cada una en las siguientes localidades, a saber:

(a) la Primera (1ª) con sede en la ciudad de Santa Fe, la que comprenderá los siguientes departamentos: 9 de Julio, Vera, General Obligado, Garay, San Javier, San Justo, San Cristóbal, Castellanos, Las Colonias, La Capital, San Jerónimo y San Martín;

(b) la Segunda (2ª) con sede en la ciudad de Rosario, comprendiendo a los departamentos: San Lorenzo, Belgrano, Caseros, Iriondo, Rosario, Constitución y General López.

Entre las funciones del Colegio está el de elegir sus propias autoridades y dictar sus reglamentos internos. En consecuencia, la organización y el funcionamiento del Colegio de Biotecnólogos se regirá por la presente ley, su reglamentación, el Estatuto, el Reglamento Interno, el Código de Ética Profesional y las Resoluciones de los órganos de gobierno del Colegio que en su consecuencia dicten en el ejercicio de sus atribuciones (art. 8).

Asimismo, la ley establece dentro de las funciones del Colegio apoyar y guiar el desarrollo de empresas vinculadas a la biotecnología, velar por la excelencia y prestigio de la formación académica de los profesionales en Biotecnología, promover la investigación en el ámbito de la biotecnología, y potenciar la divulgación científica y empresarial de la profesión a la sociedad.(art. 10).

5. Matrícula

La ley establece la obligatoriedad de la matrícula para el ejercicio de la Biotecnología en

el ámbito territorial de la provincia de Santa Fe (art. 14). Esto es, que todo biotecnólogo deberá matricularse a los fines de ejercer su profesión en la Provincia de Santa Fe.

Por otra parte, la matrícula será uno de los recursos principales para el funcionamiento del Colegio (art. 11). El monto y mecanismo de pago será establecido por la reglamentación de la ley, la cual también prevé una cuota periódica además de la matrícula (inc b del art. 11).

Durante los primeros cinco años la matriculación estará disponible para los técnicos en biotecnología y los profesionales de carreras, sin embargo, luego de ese período, únicamente los licenciados en biotecnología podrán matricularse ante el Colegio Público de Biotecnólogo (art. 55).

6. Autoridades del Colegio

La ley sigue el ordenamiento clásico establecido para la mayoría de los colegios profesionales de la provincia, a saber:

a) La Asamblea de Colegiados. La Asamblea de Colegiados es la autoridad máxima del Colegio (art. 29) y estará constituida por 97 miembros colegiados, con matrícula vigente. Entre sus funciones está:

(i) aprobar su Reglamento Interno, el Proyecto de Código de Ética y toda reglamentación que se requiera y que sea de su competencia, y

(ii) fijar las cuotas periódicas, tasas, multas y contribuciones extraordinarias, entre otras.

b) El Consejo Directivo. El Consejo Directivo es el órgano responsable de la conducción del Colegio. Está constituido por un Presidente, un Vice Presidente, un Secretario, un Tesorero, dos vocales Titulares y dos Suplentes (art. 34).

c) El Tribunal de Ética y Disciplina. El Tribunal de Ética y Disciplina es el órgano de gobierno con potestad exclusiva y autónoma para investigar, conocer y juzgar en los casos de faltas o infracciones cometidas por los profesionales de la Biotecnología, en el ejercicio de la profesión; los de inconducta que afecten el decoro de la misma,

todos aquellos que hayan violado un principio de Ética Profesional, en un todo de acuerdo a las disposiciones substanciales y rituales de esta Ley, del Código de Ética; Reglamentos y Resoluciones, que en su consecuencia se dicten, debiendo asegurar en todos los casos la garantía del debido proceso (art. 40).

El Tribunal está integrado por tres miembros Titulares y tres Suplentes, contando con un fiscal titular y un suplente (art. 41).

La Asamblea de Colegiados a propuesta del Consejo Directivo reglamentará las funciones y normas de procedimiento del Tribunal de Disciplina, aplicándose supletoriamente el Código Procesal Penal de la Provincia en lo que sea compatible (art. 44).

Las sanciones serán las siguientes:

a) Apercibimiento.

b) Multas.

c) Suspensión de la matrícula de hasta seis meses.

d) Cancelación de la matrícula

La sanción establecida en el inc. a) puede ser apelada ante la asamblea y las sanciones prescriptas por los incisos b), c) y d) son recurribles dentro de los diez días desde su notificación ante el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia (art. 50).

d) La Comisión Revisora de Cuentas. La Comisión Revisora de Cuentas fiscaliza y controla la administración del Consejo Directivo (art. 52).

En síntesis. El nuevo texto legal crea el primer Colegio Público de Biotecnólogos en la Provincia de Santa Fe, el cual todavía no se encuentra en funcionamiento en atención a que aún se encuentra pendiente su reglamentación por parte de la Asamblea de Colegiados del mismo Colegio Público. El éxito de este primer Colegio de profesionales de la biotecnología determinará su réplica en otras jurisdicciones del país.

DECRETO 1612 - Santa Fe**Ley de mediación -- Institución como instancia previa obligatoria -- Registro de Instituciones Formadoras en Mediación de la Provincia -- Reglamentación del art. 5 de la ley 13.151.****Fecha:** 02/06/2014**Publicación:** B.O. 11/06/2014*Ver comentario de Juana Dioguardi en pág. 297***VISTO:**

El expediente N° 02001-0022571-8 del registro del Sistema de Información de Expedientes -Ministerio de Justicia y Derechos Humanos- mediante el cual se promueve la aplicación de la mediación familiar por parte del Poder Ejecutivo Provincial, en el ámbito jurisdiccional de su competencia;

CONSIDERANDO:

Que, la Ley N° 13.151/10 establece en el artículo 4º que las materias que quedarán excluidas de la mediación prejudicial obligatoria serán "...a) causas penales y de violencia familiar, sin perjuicio de lo que se disponga de la normativa respectiva, b) acciones de separación personal y divorcio, nulidad del matrimonio, patria potestad, filiación, adopción, alimentos provisorios que determina el art. 375 del Código Civil, d) procesos de inhabilitación, de declaración de incapacidad y de rehabilitación, m) en general, todas aquellas cuestiones en que esté involucrado el orden público o que resulten indisponibles para los particulares y el artículo 5º que dispone que en las cuestiones derivadas del derecho de familia, el requirente deberá llevar a mediación previa obligatoria todos aquellos temas que refieren a cuestiones que no estuvieran expresamente excluidas de la presente ley; en su defecto el juez previo todo trámite deberá remitir estos temas a la instancia de mediación;

Que, la Ley de Mediación N° 13.151/10 declara de interés público provincial la utilización, promoción, difusión y desarrollo de métodos no adversariales y desjudicializados de resolución de conflictos;

Que, la Ley N° 13.151 y el decreto reglamentario N° 1747/11 señalan a la Dirección Provincial de Desjudicialización de la Solución de Conflictos Interpersonales como el órgano a través del cual el Ministerio de Justicia

y Derechos Humanos propiciará todo tipo de métodos no adversariales y desjudicializados para la solución de conflictos interpersonales en la provincia;

Que, además el artículo 5º de la Ley N° 13.151 determina que en las cuestiones derivadas del derecho de familia, "...el requirente deberá llevar a mediación previa obligatoria todos aquellos temas que refieran a cuestiones que no estuviesen expresamente excluidas de la presente ley, en su defecto el Juez, previo a todo trámite, deberá remitir estos temas a la instancia de mediación";

Que, los artículos 4º y 5º de la Ley N° 13.151 se encuentran sin reglamentar y resulta necesario proceder a ello por las razones que se indican más adelante;

Que, la Ley de Mediación Nacional N° 26.589 establece que la mediación familiar se aplicará en controversias patrimoniales y extrapatrimoniales originadas en relaciones de familia o que involucren intereses de sus miembros o se relacionen con la subsistencia del vínculo matrimonial. En la mencionada ley nacional se encuentran incluidos: a) alimentos entre cónyuges o derivados del parentesco, salvo los provisorios con el alcance del art. 375 del Código Civil, b) tenencia de menores, salvo cuando su modificación o privación se funde en motivos graves, c) régimen de visita de menores e incapaces, salvo motivos graves y urgentes que impongan la intervención judicial, d) administración y enajenación de bienes sin divorcio en casos de controversias e) separación personal o separación de bienes sin divorcio en el supuesto del art. 1294 del Código Civil, f) cuestiones patrimoniales derivadas del divorcio, separación de bienes y nulidad del matrimonio, g) daños y perjuicios derivados de las relaciones de familia;

Que, las legislaciones provinciales dan cuenta de que el ámbito de aplicación en materia familiar está compuesto por un "núcleo duro" conformado por situaciones de tenencia, visitas y alimentos definitivos; materias en donde no cabe duda la conveniencia de la utilización de este método. Hay consenso en cuanto a que quedan excluidas las acciones que causan estado: filiación, patria potestad, adopción, nulidad de matrimonio, divorcio vincular y separación personal, así como situaciones de violencia familiar, adopción, nulidad de matrimonio, divorcio vincular y separación personal así como situaciones de violencia familiar incluyendo distintos tipos de violencia a menores de edad;

Que, resulta adecuado promover la mediación en sistemas familiares, con un enfoque sistémico y multidisciplinario, poniendo foco en temas relativos a las separaciones y divorcios además de conflictos intergeneracionales, relaciones entre abuelos y nietos, entre hermanos, entre parientes, pensiones alimentarias, entre ex cónyuges y parientes, conflictos de parejas casadas o unidas

consensualmente, conflictos de violencia intrafamiliar y división de bienes gananciales;

Que, la Mediación Familiar es una herramienta y una práctica que valoriza al sujeto como integrante de un sistema familiar dinámico, cambiante, complejo, abierto promoviendo su protagonismo en la construcción de un espacio que garantice el diálogo y la participación directa en la resolución del conflicto. La mediación familiar pretende como estrategia restablecer relaciones familiares saludables y respetuosas. La experiencia indica que puede "instaurar un sistema consensuado de separación conyugal y de corresponsabilidad paterna y materna en la crianza, sistema que incluye lo económico, lo emocional, y todo tipo de decisiones sobre los hijos que trascienden lo cotidiano" (Cardenas, Eduardo);

Que, el conflicto familiar es multicausal y requiere para su transformación de una intervención multidisciplinaria que de no contemplarse acota la respuesta a un aspecto del conflicto que es el jurídico dejando la mayoría de las veces "sin abordar" los resortes comunicacionales, emocionales y relacionales que sostienen la trama conflictiva y auguran su reaparición con mayor violencia cada vez. Por lo mencionado, es de consenso generalizado la práctica de la interdisciplina en el tratamiento de conflictos familiares. La incorporación de profesionales psicólogos, médicos, terapeutas, comunicadores, trabajadores sociales aporta un enfoque más integral a las conversaciones familiares que se ponen de manifiesto en la mediación, con lo cual promover la co-mediación como práctica es una línea de acción política que busca desarrollar este enfoque;

Que, la Ley Provincial no establece expresamente que entienda por mediación familiar ni cual es su alcance ni mecanismos particulares de implementación pero la fomenta toda vez que de manera general promueve el desarrollo del instituto en todos los ámbitos en virtud de los artículos 1º, 2º y 5º, por lo que corresponde fijar este alcance por medio de la reglamentación;

Que, resulta claro que el ámbito de aplicación en materia de familia esta permitida en materia de tenencia, visitas y alimentos definitivos excluyendo expresamente la utilización de la mediación tal como se expresa en el artículo 4º incisos "a", "b" y "m" y en situaciones donde motivos graves y urgentes ameritan que la autonomía de la voluntad de las partes ceda frente a la tutela judicial;

Que, ha intervenido la Dirección General de Asuntos Jurídicos por medio del Dictamen Nº 170 del 7 de mayo de 2014, sin formular observaciones; y la Fiscalía de Estado, por medio del Dictamen Nº 0325/14, adecuándose el proyecto a las indicaciones formales indicadas en el mismo;

Que, la presente es dictada por el Sr. Titular del Poder Ejecutivo de conformidad a lo previsto por el artículo 72º incisos 1 y 4 de la Constitución de la Provincia de Santa Fe;

Por ello:

El Gobernador de la Provincia decreta:

Art. 1º - Regláméntese el artículo 5º de la Ley Nº 13.151, la cual como Anexo Único forma parte integrante del presente acto.

Art. 2º - Facúltese al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a dictar las normas aclaratorias y complementarias, que fijen los detalles y pormenores operativos de la reglamentación que se aprueba por este Decreto.

Art. 3º - Instrúyase a la Dirección Provincial de Desjudicialización de la Solución de Conflictos Interpersonales a fomentar, por intermedio de las Instituciones Formadoras, la realización de capacitaciones y especializaciones permanentes en materia de mediación familiar para todos los actores del sistema.

Art. 4º - Regístrese, etc. - Bonfatti - Lewis.

ANEXO ÚNICO

I. Serán objeto de mediación familiar los conflictos que surjan entre las personas unidas por vínculos familiares siempre que guarden relación con los siguientes asuntos:

- a) Alimentos definitivos entre cónyuges o convivientes,
- b) Alimentos definitivos derivados del parentesco,
- c) Tenencia de niños, niñas y adolescente salvo cuando su modificación o privación se funde en motivos graves,
- d) Régimen de comunicación entre adultos y niños, niñas y adolescentes incluyendo abuelos y miembros de la familia extensa, salvo motivos graves y urgentes que impongan la intervención judicial,
- d) Liquidación de la sociedad conyugal,
- e) Administración y enajenación de bienes sin divorcio en casos de controversias,
- f) Separación personal o separación de bienes sin divorcio en el supuesto del art. 1294 del Código Civil,
- g) Cuestiones patrimoniales derivadas del divorcio, separación de bienes y nulidad del matrimonio,

- h) Reparto de bienes en uniones convivenciales,
- i) Atribución del hogar asiento del núcleo familiar,
- j) Daños y perjuicios derivados de las relaciones de familia,

Los conflictos surgidos por relaciones entre familia biológica, adoptiva y acogedora entre sí o entre cualquiera de sus miembros en relación a las causales descriptas en los incisos de este artículo serán objeto de mediación.

II. Serán principios y pautas orientadoras de la mediación en sistemas familiares, además de las mencionadas en el artículo el 12º del Anexo I del Decreto Nº 1747/11, los siguientes:

a) **Carácter personalísimo:** Todas las personas participantes en el proceso de mediación estarán obligadas a asistir personalmente a las reuniones, sin que puedan valerse de personas intermediarias o representantes salvo las domiciliadas en extraña jurisdicción en concordancia con la ley 13.151.

Si las circunstancias así lo requieren y de forma excepcional, podrán utilizarse las nuevas tecnologías a lo largo del proceso de mediación, siempre que quede garantizada la identidad del mediador y de las partes. Se requerirá la presencia física de las partes, en todo caso, en el momento de la firma de los acuerdos celebrados.

b) **Principio de respeto a la diversidad:** Todas las personas deben ser respetadas en su proyecto de vida y sus objetivos personales, en las diferencias respecto a su lengua, cultura, etnia o religión, orientación sexual y/o política, y sobre todo a las propias decisiones personales.

c) **Principio de igualdad:** Todas las personas deben encontrarse en igualdad de oportunidades para adoptar acuerdos, no pudiendo ninguna de ellas abusar de la situación de inferioridad de la otra, de su error o ignorancia pretendiendo lograr un acuerdo desequilibrado, o manifiestamente injusto. En caso de que el mediador perciba desigualdad entre las partes, propondrá o adoptará las medidas necesarias para que se obtenga el equilibrio.

d) **Principio de participación:** El mediador promoverá la participación activa de los miembros del sistema familiar con especial atención de los niños, niñas y adolescentes cuidando su incorporación y escucha activa durante el proceso de mediación. También procurará la participación de terceros que tengan vínculo con el sistema familiar sea por sus relaciones afectivas o por su apoyo profesional.

III. Disponese que en materia de niñez y adolescencia el interés superior del niño, la participación del niño traducido en su derecho a ser oído, la integridad y la no discriminación son principios vigentes en materia internacional y nacional orientarán la tarea del mediador. Los magistrados del fuero de familia realizarán un control de legalidad de los acuerdos, teniendo en cuenta estos principios, a los fines de su homologación.

IV. Los magistrados del fuero de familia realizarán un control de legalidad de los acuerdos, teniendo en cuenta los principios antes enunciados, a los fines de su homologación.

En el ejercicio del control de legalidad del acuerdo, si existieran objeciones al contenido, se evitará el rechazo in limine su homologación. En uso de sus facultades conciliatorias convocará a las partes y de manera conjunta replantearán el acuerdo originario resultante de la Mediación. No logrado el resultado, el Juez denegará la homologación y dará continuidad al trámite judicial.

La revisión de la homologación no será necesaria cuando el convenio realizado por las partes afecte de modo manifiesto la integridad física o emocional de niños, niñas o adolescentes, el cual podrá ser rechazado sin más trámite, en tanto se verifiquen situaciones de notoria transgresión a los principios mencionados.

V. Si reaparecieran puntos controversiales vinculados a una mediación familiar anterior, los involucrados podrán requerir una nueva mediación a tales efectos.

Comentario

POR JUANA DIOGUARDI

1. Introducción

En el presente trabajo abordaremos el art. 5º de la ley 13.151, del 15/07/2013, que modificó el sistema de mediación en la provincia de Santa Fe, al agregar como Anexo Único, la materia derechos de familia, como objeto factible de mediación obligatoria.

La incorporación ha transformado a la legislación en un verdadero instrumento de pacificación social, por otro lado se estimula el reconocimiento de la función del mediador, incrementando el objeto

de trabajo. Asimismo, el texto del decreto de la gobernación, al fundamentar la modificación, utiliza una terminología prolija, clara y precisa, en el cual se denota conocimiento en las nuevas tendencias en estos mecanismos de “Solución de Conflictos Interpersonales”. Dicho de otra forma, no hace referencia a la alteridad, ni a la resolución, sino por el contrario, vislumbra la tendencia moderna, sobre *solución de conflictos interpersonales*. La forma de comunicación demuestra la aplicación de la teoría de conflicto, al tratar el mismo como género, en todo tipo de relación social, por cuanto el objeto ampliado para mediación, lo designa como materia. Deja de utilizar la terminología régimen de vista, por comunicación en los vínculos familiares, ampliando las relaciones interpersonales surgidas de dicho vínculo, con lo cual se evita la jurisprudencia para conceder o no la instancia de mediación.

La reglamentación, por otro lado autoriza a la Dirección Provincial de Desjudicialización de la Solución de Conflictos Interpersonales, la capacitación por medio de Instituciones Formadoras para la realización de misma y especializaciones permanentes en *materia de mediación familiar* para todos los actores del sistema. La formación en un ámbito y contexto con códigos de familia que deberán ser decodificados por el tercero, el manejo de emociones, evitando intervenciones del tercero que aumente la tensión, luce a toda vista como apropiada por la materia a mediar.

La mediación en general, como método de solución de conflictos interpersonales, conforma un proceso donde el tercero, “mediador” gestiona la actuación de los sujetos del sistema de conflicto en materia familiar, para que ellos mismos logren transformar el conflicto, como solución para una convivencia pacífica.

El alimentante y el alimentado, por citar algunas de las relaciones surgidas del vínculo familiar, tienen derecho a evitar estar constreñido solamente a la vía judicial, para luego verse perjudicado en el reconocimiento del alcance de sus derechos como directa consecuencia del sistema instituido, el cual niega o impide un método en materia de familia acudir a un mediador. La provincia de Santa Fe, ha salvado ese perjuicio a la elección en forma voluntaria de quedarse o no en la instancia previa

obligatoria, para solucionar el sistema conflictual que abordan.

Las legislaciones, que exceptúan el sistema complementario de instancia previa obligatoria, en los derechos de familia controvertida, disminuyen las posibilidades de solución de conflictos en áreas del derecho en el cual no se vulneran derechos de orden público. (1) Asimismo, implicaría una derogación parcial de los derechos que le asiste a todo ciudadano a elegir libremente el método de solución de conflictos, contribuyendo a los efectos prácticos del ordenamiento, con la confluencia de las herramientas utilizadas en la instancia previa.

La mediación, erigida como método de solución de conflictos, complementa la actividad judicial, máxime en la provincia que los códigos de procedimiento, no se ha instituido etapas conciliatorias o preliminares. El mediador contribuye a transformar el conflicto, que las partes podrán resolver en dicha instancia previa, que difieren de la instancia conciliatoria si la hubiere, o la judicial.

El acuerdo podrá o no ser el resultado esperado. Las actas de cierre de la instancia previa obligatoria sin acuerdo, por falta de compromiso, o posibilidad de dialogo éntrelas partes, habilita la instancia judicial o el espacio destinado al Juez. El modo de resolver el conflicto será la imposición de un resultado, la sentencia, pero aún las partes enfrentadas que han realizado un acercamiento, un cambio de mirada, posibilitando volver a mediación en una instancia intraprocesal, han tenido la posibilidad de acercamiento, posibilitando una reapertura de la mediación si ellos están de acuerdo en la etapa procedimental judicial.

La postura contraria, considera que la materia sobre los vínculos familiares o derechos de familia no son objeto mediable, la cual ha sido propiciada en la mayoría de las legislaciones sobre mediación obligatoria. La posición cerrada deviene en una verdadera carga para el reclamante, conspirando seriamente con los fines del instituto, los derechos constitucionales de libre elección, entre otros, y también *desalienta la predisposición para negociar, cooperar, conocer un método consensuado*, entre otras características.

(1) DIOGUARDI, Juana, Manual de Mediación: La Mediación como un sistema complementario ed. Hulella 2014, págs. 181 y siguientes.

Los seguidores de la teoría negativa, intentan con premura un rápido acceso al juicio, que no es lo mismo que un rápido acceso a la justicia, pues la mediación se instituye en la conformación de espacios creativos para la solución de conflicto, lo cual contribuye con el acceso a la justicia en forma rápida y oportuna.

El tránsito de la situación conflictiva familiar a la disputa, dicho de otro modo, cuando el conflicto se convierte en una reclamación pública, según Haynes es “una herida abierta en la relación entre las partes”.⁽²⁾ Por otro lado están quienes postulan poner el acento en las “personas” más que en las “cuestiones”, y especialmente en la “relación”.⁽³⁾ El modelo de mediación transformativo, acentúa el trabajo del tercero, en la legitimación del mediador, y de las partes por medio del reconocimiento, y el empoderamiento, para luego, por medio de la autodeterminación de las partes, los actores en el conflicto, se sientan con poder para la resolución del mismo, manteniendo la relación hacia el futuro, situación esta última que merece atención, tratándose de relaciones permanentes y no contingentes.

Lo antes expuesto, demuestra la importancia de la tipicidad de la mediación en materia de familia, en el cual la relación tanto de los progenitores como de los miembros de la familia, primarios o secundarios deberá enfrentar el devenir en la relación, aun después de la confrontación que impone el proceso judicial. Situación que parece haber contemplado la Gobernación de la Provincia de Santa Fe, con la modificación instituida.

2. El derecho y la mediación en cuestiones vinculadas a los derechos de familia

El sistema jurídico tiene una doble función: disuadir acerca de conductas prohibidas y brindar apoyo a las personas para resolver los conflictos. Pero esta metodología no sirve para todos los enfrentamientos posibles, sino sólo para los que la comunidad selecciona sobre la base de criterios determinados, disponiendo, por lo tanto, de dos grandes grupos de conductas: las prohibidas y las permitidas y, basándose en eso, se puede determi-

nar quién tiene la razón —para el derecho—, quién es titular de un derecho, quién es el obligado. En su perspectiva muchos conflictos se dan en el ámbito de lo permitido, quedando un amplio espacio en el que las personas pueden confrontar sin que se violenten las normas. ⁽⁴⁾

El proceso judicial formal, no permite disminuir la tensión. El código procesal no ha sido diagramado por el legislador para tratar las emociones, o por ejemplo, tratar la percepción de los objetivos como total o parcialmente contrapuestos, cuando esto puede ser visto de otra forma con la intervención del mediador, como un observador equidistante de las partes para abordar o gestionar el conflicto.

El notorio impulso nacional e internacional de los *Métodos Apropriados de Solución de Conflictos* —MASC— para coadyuvar al sistema judicial, adjudicando una instancia previa obligatoria que la ley impone en algunas jurisdicciones, y resulta opcional en otras, a los fines de la solución de sus diferencias, inyecta amplias ventajas al sistema judicial, tanto desde la mirada de economía (en tiempo y riesgo), como en la agilidad procedimental.

Los métodos apropiados se han transformado en mecanismos instituidos por la ley para la solución de conflictos de carácter transigibles, conciliables, desistibles, en el cual se extiende sobre los derechos derivados o conexos a los vínculos familiares, en busca de sujetos responsables, en los cuales prime la autonomía de la voluntad sobre el orden público del ordenamiento jurídico, en esta tendencia se instituye la modificación de la ley 13.151 de la provincia de Santa Fe. El mismo camino sigue la ley 13.951 de la Provincia de Buenos Aires en cuanto a la *mediación voluntaria*, aunque esta última no habilita la instancia judicial, consecuentemente el acta de cierre sin acuerdo, pierde efecto ante el órgano jurisdiccional. Lo expuesto demuestra que en la provincia de Buenos Aires, sería necesario adaptar o modificar, en la materia de familia, la mediación voluntaria, podrá habilitar la instancia judicial, determinado las características. ⁽⁵⁾

(2) HAYNES, John y Gretchen: La mediación en el divorcio, Granica, 1997, p. 2.

(3) BUSH y FOLGER, La promesa de la mediación, Barcelona, Granica, 1996.

(4) ENTELMAN, Remo, Teoría de conflictos, Gedisa 2005, p. 52.

(5) DIOGUARDI, Juana, La instancia previa obligatoria en la provincia de Buenos Aires. Ley 13.951, Rev. La Ley junio-2012-473.

En la provincia de Buenos Aires, prevé en la Constitución Provincial —art. 174— el establecimiento para causas vecinales y de menor cuantía de un procedimiento predominantemente oral, que garantice inmediatez, informalidad, celeridad, accesibilidad y economía procesal, lo cual fue positivizado en la ley 11.922, dando soporte normativo a las prácticas en mediación penal, que posteriormente posibilitaron la sanción de la ley 13.433. Referida a la resolución de *conflictos penales*. La mismase instrumenta en el seno del Ministerio Público, como sistema complementario dentro del Poder Judicial. Además funcionan desde las denominadas Casas de Justicia, donde en colaboración con instituciones locales (municipios, iglesias, etc.) funcionarios del Ministerio Público, en particular de la Defensa del Ciudadano, concurren habitualmente con la finalidad de propender el acceso a medios adecuados de solución de conflictos.

Las Casas de Justicia se encuentran fuera de las cabeceras departamentales a fin de descentralizar las posibilidades de acceso, procurando una mayor inmediatez. A su vez, a través de la ley 12.061 se establece, a nivel de las Fiscalías de Cámara Departamentales, el área de asistencia a la víctima, que procura no sólo atender los reclamos de los litigantes relacionados con la misma, sino brindar información a los interesados.

El procedimiento del fuero de familia existe la denominada etapa previa ante el Consejero de Familia, en cual se procura un avenimiento entre las partes; total o parcial. A la vez y en algunos casos los colegios de abogados departamentales, ofrecen un servicio de mediación voluntarias, a cargo de mediadores de la matrícula. En la práctica la mediación familiar en la provincia de Buenos Aires, ha sido contemplada, pero no receptada expresamente por la ley 13.951. (6)

La mencionada ley, instituye una instancia previa obligatoria, la cual podría seguir la tendencia imperante en cuestiones de vínculos familiares, posibilitando que la mediación voluntaria “contemplada en la ley 13.951”, a cargo de abogados de la matrícula, atento la materia a mediar, en el

(6) DIOGUARDI, J., El sistema de mediación en la Provincia de Buenos Aires: de la voluntariedad de la mediación a la imposición, del mediador privado al mediador judicial 30-nov-2010 MJ-DOC-5056-AR.

supuesto caso del acta de cierre de la misma sin acuerdo, la misma habilitará la instancia judicial.

En otras palabras, si bien en la práctica la mediación voluntaria sigue en vigencia, corresponde adecuarla a la ley 26.589 con el ámbito de la nación, la cual se ha realizado en algunos aspectos, un importante avance, en especial en la materia de familia, tema que trataremos en el apartado siguiente.

3. La Legislación sobre mediación familiar en nuestro país

La provincia de Chaco ha realizado un avance con respecto al resto del país, al implementar 30/04/2010, la ley 6448 con la modificación del art. 1º, incorporado en su art. 12, *la mediación familiar obligatoria*.

Asimismo, ha determinado la *conexidad* entre los dos métodos de solución de conflictos la mediación y el proceso judicial, expresando: “que el Centro Público de Mediación que funciona como *servicio conexo del Poder Judicial*”, a los fines previstos y en forma gratuita, en aquellos casos en que ambas partes hayan promovido el Beneficio de Litigar sin Gastos, o estén, en condiciones de hacerlo, conforme criterios objetivos de evaluación establecidos por el mismo Centro Público de Mediación.

Por otro lado, promulgó que el Superior Tribunal de Justicia deberá prever la integración en su plantel de *nuevos mediadores especializados en cuestiones de familia* y/o la capacitación en dicha materia de los ya existentes, a fin de ofrecer el servicio de mediación familiar en el Centro Público de Mediación, según las prescripciones de la presente ley. Hasta tanto se alcance la funcionalidad necesaria, los casos que deban ser mediados en el Centro Público de Mediación serán derivados al mismo, por Mesa Informatizada, Asesorías de Menores, Juzgados de Familia y otros organismos competentes en un porcentaje mensual que será determinado por el propio Superior Tribunal de Justicia, teniendo en cuenta su capacidad presupuestaria y los recursos necesarios para el progresivo cumplimiento de la presente ley.

La Ley de Río Negro 3847 contempla en sus arts. 37 a 42 la institución de la mediación familiar. En este caso, establece que se registran por sus dis-

posiciones “*Las cuestiones mediables del derecho de familia*” para lo cual se prevé una entrevista previa, con cada una de las partes, para determinar su admisión como cuestión mediable y las pautas o recaudos a tener en cuenta por el mediador. A la vez, prevé que en el proceso de mediación familiar deberá privilegiarse *el interés superior de los niños y adolescentes, estableciendo que los menores involucrados podrán ser escuchados por el mediador familiar* o por el profesional capacitado convocado, siempre que medie acuerdo de las partes, salvo que por su edad, grado de madurez o circunstancias especiales no resultara posible o conveniente. En cuanto al acuerdo, mantiene la homologación judicial, al igual que la ley nacional, para aquellos casos en que se encuentren involucrados intereses de menores. Así lo establece el art. 26 de la Ley 26.589, de Mediación y Conciliación, cuando plantea que en el procedimiento de mediación estuvieren involucrados intereses de incapaces y se arribare a un acuerdo, éste deberá ser posteriormente sometido a la homologación judicial. (7)

En el orden Nacional se registra un antecedente, en 1996, con relación a la implementación de la mediación familiar a nivel nacional, que fue el análisis de un proyecto que no pasó de las Comisiones de Justicia y de Mujer, Familia y Minoridad, de la Cámara de Diputados y perdió estado parlamentario, el cual con nuestra asesoría, creaba un equipo multidisciplinario. El mismo fue el resultado de la conjunción de tres proyectos simultáneos que lo diferencia de la actual la Ley 26.589. El mismo imponía, obligatoriamente, la actuación en *co-mediación* de un mediador abogado y de otro profesional que podría ser médico, psicólogo, sociólogo, asistente social o con título equivalente. Por otro lado, *imponía al juez la obligación de remitir el caso a mediación* después de fracasada la audiencia de conciliación preceptuada por el art. 236, Cód. Civil, por falta de avenimiento de las partes y contenía una referencia expresa al derecho de los hijos *menores a expresar libremente su opinión*, debiendo ser tenida en cuenta en función de su edad y madurez; remarcando que tanto en el procedimiento de mediación como en la apro-

bación de los acuerdos logrados, debería tenerse presente *la regla del interés superior del menor, consagrado por la Convención Internacional de los Derechos del Niño y por el art. 75 inc. 22 CN.*

En cambio la actual *Ley de Mediación Nacional* 26.589, más amplia, crea el asistente del mediador, y establece que la mediación familiar se aplicará en controversias *patrimoniales y extra-patrimoniales* originadas en relaciones de familia o que involucren intereses de sus miembros o se relacionen con la subsistencia del vínculo matrimonial. En la mencionada ley nacional se encuentran incluidos: a) alimentos entre cónyuges o derivados del parentesco, salvo los provisorios con el alcance del art. 375 del Cód. Civil, b) tenencia de menores, salvo cuando su modificación o privación se funde en motivos graves, c) régimen de visita de menores e incapaces, salvo motivos graves y urgentes que impongan la intervención judicial, d) administración y enajenación de bienes sin divorcio en casos de controversias, e) separación personal o separación de bienes sin divorcio en el supuesto del art. 1294 del Cód. Civil, f) cuestiones patrimoniales derivadas del divorcio, separación de bienes y nulidad del matrimonio, g) daños y perjuicios derivados de las relaciones de familia.

La *Ley 13.151, de la provincia de Santa Fe*, con la modificación introducida el 15/07/2013, adopta las cuestiones mediables de la mencionada ley Nacional, pero a la vez, avanza en temas de adopción, y convivientes, en otras palabras mejora y amplía la tendencia de la ley 26.589.

Las provincias de Mendoza y Jujuy, han tenido experiencia de aplicar la mediación en temas de familia dentro de los tribunales, aún y cuando se han creado centros de mediación dependientes del Poder Judicial, de municipalidades, de colegios profesionales y también Centros privados.

En la *Provincia del Chubut*, por ley 4939/2002 sanciona *la mediación en sentido general*, a partir de las Reglamentaciones del Tribunal Provincial de Justicia. A esos efectos se creó un Registro Provincial de mediadores y un Servicio Público de Mediación en la Provincia en el ámbito del Superior Tribunal de Justicia. El servicio público y gratuito; de acceso voluntario y confidencial. Los mediadores son universitarios con conocimientos adquiridos en cursos de mediación. *Las temáticas*

(7) “<http://ar.microjuris.com/getContent?reference=MJ-DOC-5883-AR&links=%5bMEDIACION,%20CHAC%5d>” El sistema de mediación. Diferencias y similitudes entre las leyes 13.951, 13.151 y 26.589. MJD5883, del 23/07/2012.

a mediar son diversas: civiles, laborales, penales, familiares y en estas últimas las relacionadas con divorcio, separación y conflictos entre padres e hijos, alimentos, etcétera.

La modificación comentada de la provincia de Santa Fe, ha incorporado el art. 31 de la ley 26.589 mejorando la calidad del objeto a mediar, acorde al nuevo proyecto de unificación del Código Civil y Comercial de 2012.

4. Breve referencia al Derecho comparado

El Centro de Justicia Alternativa del *Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal de México* es un órgano administrativo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, con autonomía técnica y de gestión, administra y desarrolla los métodos alternativos para la solución de las controversias que se susciten entre particulares, por lo que la mediación en sede judicial ha sido objeto de trabajo para este Centro, respondiendo a la constante demanda de la sociedad por la consolidación de *un moderno sistema judicial* en el que se promuevan formas democráticas de resolución de conflictos y no solamente los esquemas de la justicia tradicional. De ahí que *a partir de septiembre de 2003 se abren las puertas a la mediación familiar*. Las Reglas de Operación del Centro de Justicia Alternativa, de 27 de abril de 2007, tienen por objeto regular la organización, el funcionamiento y los servicios de este Centro del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, por lo que conciben que *“la mediación es de naturaleza administrativa, autónoma e independiente de las vías de jurisdicción ordinaria”*. A la vez establece los principios que deben regir en la mediación, los requisitos para ser mediador, así como sus impedimentos para ejercer tal función, además de regular el procedimiento de la mediación, así como la participación de terceros en el proceso. Asimismo destacamos que las Reglas de Operación del Centro de Justicia Alternativa, dedica el Capítulo cuarto, *al procedimiento de Mediación Familiar*, expresando los conflictos que son mediables, sin embargo, en sus arts. 46 y 47, deja la posibilidad que los acuerdos se eleve a *la categoría de sentencia firme, y por tanto regula el cumplimiento forzoso del convenio*.

En España, la ley 30/1981, de 7 de julio de 2001, arribo a un punto de inflexión a partir del cual fue posible arbitrar sistemas colaborativos para abordar

extrajudicialmente las crisis matrimoniales pero fue la Ley 1/2001, de 15 de marzo, de Cataluña, la que *introduce la mediación familiar en España*, luego le siguieron las Comunidades Autónomas de Galicia, Valencia, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Comunidad Autónoma de Andalucía, Principado de Asturias, tomando todas como base fundamental la Recomendación 1/1998, a la cual parece remitirse la Ley 15/2005, de 8 de julio, que modifica el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de separación y divorcio, que hace mención de forma expresa a la mediación familiar. En mediación familiar podemos encontrar referencia en las diferentes leyes que han promulgado las Comunidades Autónomas, pero cabe destacar que todas coinciden en *reconocer a la mediación familiar como un proceso voluntario y extrajudicial, aún utilizarse en sede judicial*.

La Ley 1/2001 de Mediación Familiar de Cataluña dispone que el *Centro de Mediación Familiar de Cataluña* será la encargada de promover y organizar toda esta actividad relacionada con la mediación el cual designa los mediadores que van a intervenir en los diferentes procesos mediables. Asimismo, establece las funciones del Centro de Mediación Familiar y las personas que están legitimadas para instar la misma. Sin embargo, expresa como *“el mediador o mediadora debe ser una persona que ejerza de abogado, de psicólogo, de trabajador social, de educador social o de pedagogo y que esté colegiada en el colegio profesional respectivo”*. Es importante como esta ley destaca uno de los principios fundamentales en que se sustenta la mediación familiar son la voluntariedad, la confidencialidad, la legalidad y la imparcialidad.

Las leyes españolas mencionadas se refieren a un acta final que toma *los acuerdos de los mediados, manifestando el carácter vinculante del acuerdo final entre ellos*, siendo obligatorio el cumplimiento del acuerdo tomado, sin embargo, llama la atención cómo estas leyes no *establecen las consecuencias que traería consigo los incumplimientos de dichos acuerdos*, lo que nos demuestra la carencia de fuerza ejecutoria que tiene el acuerdo final resultante de un proceso de mediación familiar, al menos que esa acta final sea llevada a la autoridad judicial en caso de que la mediación haya sido iniciada en medio de un proceso jurisdiccional, para ser aprobada por el órgano judicial, *dando la posibilidad de homologación*

de los acuerdos finales tomados por los mediados ante los órganos judiciales competentes, pero la ley no obliga a la homologación del acuerdo.

En España el compromiso se basa en el esfuerzo sincero, reconocimiento simultáneo de las personas y de sus intereses, incluido la previsión de los riesgos de ruptura del acuerdo, las dificultades en su aplicación, localizadas por el mediador, a veces con la predicción de un posible regreso a la mediación (cláusula de compromiso de seguimiento). La voluntariedad prima aun en materia familiar en mediación en España.

5. El objeto de la mediación en materia familiar

La modificación a la ley 13.151, incorpora expresamente el objeto a mediar, lo cual lo vuelve taxativo, pero a la vez se legisló con cierta amplitud de criterios de la sociedad actual y de la familia como institución moderna expresando que: I. Serán objeto de mediación familiar los conflictos que surjan entre las personas unidas por vínculos familiares siempre que guarden relación con los siguientes asuntos: a) Alimentos definitivos entre cónyuges o convivientes, b) Alimentos definitivos derivados del parentesco, c) Tenencia de niños, niñas y adolescente salvo cuando su modificación o privación se funde en motivos graves, d) Régimen de comunicación entre adultos y niños, niñas y adolescentes incluyendo abuelos y miembros de la familia extensa, salvo motivos graves y urgentes que impongan la intervención judicial, d) Liquidación de la sociedad conyugal, e) Administración y enajenación de bienes sin divorcio en casos de controversias, f) Separación personal o separación de bienes sin divorcio en el supuesto del art. 1294 del Cód. Civil, g) Cuestiones patrimoniales derivadas del divorcio, separación de bienes y nulidad del matrimonio, h) Reparto de bienes en uniones convivenciales, i) Atribución del hogar asiento del núcleo familiar, j) Daños y perjuicios derivados de las relaciones de familia.

La modificación en el punto d) incorpora la crítica doctrinal, sobre régimen de visita, evitando la figura del "visitantes", en el punto h) el reparto de bienes de las uniones convivenciales, lo cual la hace actual con una mirada hacia el futuro. De la misma forma evita la palabra matrimonio, y refiere a vínculos familiares.

6. Los principios y pautas orientadoras de la mediación en sistemas familiares

Serán principios y pautas orientadoras de la mediación en sistemas familiares, además de las mencionadas en el art. 12 del Anexo I del dec. 1747/2011, los siguientes: le atribuye una característica a la mediación *depersonalismo, respeto por la diversidad, igualdad, participación*. También procurará la participación de terceros que tengan vínculo con el sistema familiar sea por sus relaciones afectivas o por su apoyo profesional.

7. La participación del menor en mediación

En la materia de niñez y adolescencia el interés superior del niño, era uno de los temas debatidos, la modificación expresa la participación del niño en mediación traducido en su derecho a ser oído, la integralidad y la no discriminación son principios vigentes en materia internacional y nacional orientarán la tarea del mediador. Los magistrados del fuero de familia realizarán un control de legalidad de los acuerdos, teniendo en cuenta estos principios, a los fines de su homologación.

8. Control de legalidad en los magistrados

Los magistrados del fuero de familia realizarán un control de legalidad de los acuerdos, teniendo en cuenta los principios antes enunciados, a los fines de su homologación. La función del control de legalidad en el ejercicio del control del acuerdo, si existieran objeciones al contenido, evitando el rechazo *in limine* su homologación. El juez hará uso de sus facultades conciliatorias convocará a las partes y de manera conjunta replantearán el acuerdo originario resultante de la Mediación. No logrado el resultado, el Juez denegará la homologación y dará continuidad al trámite judicial.

La revisión de la homologación no será necesaria cuando el convenio realizado por las partes afecte de modo manifiesto la integridad física o emocional de niños, niñas o adolescentes, el cual podrá ser rechazado sin más trámite, en tanto se verifiquen situaciones de notoria transgresión a los principios mencionados.

9. Mediación intraprocesal

Si reaparecieran puntos controversiales vinculados a una mediación familiar anterior, los involucrados podrán requerir *una nueva mediación a tales efectos*. La apertura de la nueva modificación comentada nos anima a interpretar que, si bien nadie duda que el divorcio requiere de la sentencia judicial, los cónyuges desavenidos podrán sentarse con el mediador familiar a fin de gestionar, abordar con él la posibilidad de continuar la vida en común, resolviendo cuestiones que hacen a la misma, lo cual hace el método adecuado al objeto planteado.

El tema más audaz, si me permite la palabra, se relacionan a los conflictos surgidos por relaciones entre familia biológica, adoptiva y acogedora entre sí o entre cualquiera de sus miembros en relación a las causales descriptas en los incisos de este artículo serán objeto de mediación. El creciente avance de la autonomía de la voluntad que se observa en la órbita familiar, con la consiguiente injerencia en materias que resultaban indisponibles se ha “patrimonializado”. Estos actos de “disposición de la vida” —por su propia naturaleza indisponible— se realizan legalmente por métodos artificiales que aunque sean de gratuito acceso no dejan de ser actos de disposición. La solidez de los vínculos familia también parece haberse debilitado. El avance de la voluntad en temas antes custodiados por la ley como materias de orden público ha trasladado el eje de la custodia legal al patrimonio. Consecuentemente, se consagra al querer del hombre adulto como legislador de su felicidad, su decisión en los vínculos afectivos, y el tutor del resguardo familiar. Ante todo esto es factible que la mediación en vínculos familiares, se acreciente en esta nueva era social. La mediación entonces concebida como el primer acto que exterioriza la necesidad del reclamante, por cuanto de no arribarse a un acuerdo, la vía judicial será su segunda alternativa, resultaría una interpretación claramente acorde con el art. 3º de la Convención de los Derechos del Niño que cuenta con el rango normativo atribuido por el art. 75 inc. 22 de la CN.

10. Conclusión

En Panamá ha realizado un avance novedoso, al incrementar los métodos de solución de controversias interpersonales, con el dec.-ley 5, de 8 de

julio de 1999, que aprobó el Régimen General de Arbitraje, de la Conciliación y de la Mediación, en el cual se instituye *la mediación de forma judicial y extrajudicial*, donde el Pleno de la Corte Suprema de Justicia con relación a la mediación judicial acordó la creación de los Centros para la Solución Alternativa de Conflictos que trabajan junto con los Tribunales para el mejor funcionamiento de estos. *Los tipos de conflictos que pueden someterse a mediación en materia de familia son los relativos a divorcios, régimen de visitas, alimentos, separaciones de hecho y tenencia de los hijos e hijas. El sistema complementario de solución conflictos derivados de vínculos familiares, necesitará de un método como el arbitraje para contribuir a la cantidad de casos, que hará frente la sociedad con estos nuevos avances y desarrollos científicos.*

LEY 983 - Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur

Trata de personas -- Instalación, funcionamiento, regenteo, sostenimiento, promoción, publicidad, administración y/o explotación bajo cualquier forma, de whiskerías, cabaret, clubes nocturnos, boites o establecimientos y/o locales de alterne -- Prohibición -- Autoridad de aplicación.

Sanción: 03/06/2014

Promulgación: 19/06/2014

Publicación: B.O. 27/06/2014

Art. 1º- Se prohíbe en todo el territorio de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, la instalación, funcionamiento, regenteo, sostenimiento, promoción, publicidad, administración y/o explotación bajo cualquier forma, modalidad o denominación de manera ostensible o encubierta de whiskerías, cabaret, clubes nocturnos, boites o establecimientos y/o locales de alterne.

Art. 2º - La Autoridad de Aplicación deberá disponer la inmediata clausura, en todo el territorio de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, de las whiskerías, cabaret, clubes nocturnos, boites o establecimientos y/o locales de alterne, en los términos y condiciones de esta norma y de acuerdo al procedimiento que se establezca por vía reglamentaria,

facultándose a la Autoridad de Aplicación a adoptar las medidas necesarias y conducentes a tal fin.

Art. 3º - A los efectos de la presente ley, se entiende por whiskería, cabaret, club nocturno, boite o establecimiento y/o local de alterne:

a) a todo lugar abierto al público o de acceso al público en donde se realicen, toleren, promocionen, regenten organicen o de cualquier modo se faciliten actos de prostitución u oferta sexual, cualquiera sea su tipo o modalidad;

b) a todos los locales de cualquier tipo abiertos al público o de acceso al público en donde los concurrentes y/o clientes traten con hombres y/o mujeres contratados para estimular el consumo o el gasto en su compañía y/o;

c) a todo lugar en donde bajo cualquier forma, modalidad o denominación se facilite, realice, tolere, promoción, regentee, organice, desarrolle o se obtenga provecho de la explotación de la prostitución ajena, hayan prestado o no las personas explotadas y/o prostituidas y/o que se prostituyen, su consentimiento para ello.

Art. 4º- En todos los procedimientos que se realicen con motivo de la aplicación de la presente ley, se deberán resguardar de manera integral los derechos de las personas que se encuentren en el lugar ejerciendo, ofreciendo o con el propósito de ejercer la prostitución de manera voluntaria.

Cuando éstas no puedan acreditar su identidad y domicilio, serán tenidas como víctimas de la trata de personas, debiéndosele brindar protección y contención mientras su situación es puesta en conocimiento de las autoridades judiciales y administrativas competentes.

Art. 5º - La Autoridad de Aplicación proveerá protección y contención suficiente a las personas y a su entorno familiar que resulten víctimas de la trata.

Art. 6º - A los efectos de la presente ley se crea la "Comisión Provincial de Lucha contra la Trata de Personas y de Contención y Recuperación de Víctimas de la Explotación Sexual", cuya integración, funciones y atribuciones serán dispuestas por vía reglamentaria.

Art. 7º - Incorpórese como contenido curricular en las escuelas provinciales el estudio de todos los aspectos que hacen a la trata de personas y los medios de prevención para no resultar víctimas de ese flagelo.

Art. 8º - Derógase toda otra disposición normativa que resulte opuesta a los contenidos establecidos en la presente, en especial las normas de carácter tributario

vigentes en la provincia que pudieren gravar las actividades que se prohíben en este ordenamiento.

Art. 9º- La presente ley es de orden público y ninguna podrá alegar en su contra derechos irrevocablemente adquiridos.

Art. 10. - Todo conflicto normativo relativo a la aplicación de la presente ley se interpretará y resolverá en beneficio de la víctima.

Art. 11. - Comuníquese, etc.

Comentario

POR ALEJANDRO O. TAZZA

La Ley 983 de la Provincia de Tierra del Fuego, que fuera sancionada en el mes de junio del presente año, tiene por objeto prohibir la instalación y funcionamiento de lugares de esparcimiento en donde se promueva, facilite o se sostenga la explotación de personas con fines de comercio sexual.

En líneas generales la normativa señalada —que es aplicable en todo el territorio de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur—, dispone la inmediata clausura de aquellos establecimientos en donde habitualmente se utilizan a otras personas con el objeto de estimular el consumo de servicios sexuales o la promoción o facilitación de tales actividades, y la prohibición de habilitar en el futuro, los mismos establecimientos que se presenten en similares o iguales condiciones.

Para ello dispone, como decíamos, el cierre inmediato de whiskerías, cabaret, clubes nocturnos, boites o establecimientos y/o locales de alterne, estableciéndose que la respectiva autoridad de aplicación provincial deberá adoptar las medidas necesarias para lograr tal finalidad de acuerdo a los procedimientos que se establezcan por la pertinente vía reglamentaria.

La medida se centraliza pues, en aquellos lugares que la propia normativa define y conceptualiza como uno de aquellos cuya clausura se dispone, entendiéndose por whiskería, cabaret, club nocturno, boite o establecimiento y/o local de alterne:

a. Los lugares abiertos al público o de acceso al público, en donde se realicen, toleren, promocionen, regenteen, organicen o de cualquier otro modo se faciliten actos de prostitución u oferta sexual, cualquiera sea su tipo o modalidad.

b. Los locales de cualquier tipo abiertos al público o de acceso al público en donde los concurrentes y/o clientes traten con hombres y/o mujeres contratados para estimular el consumo o el gasto en su compañía, y

c. Todo lugar en donde bajo cualquier forma o modalidad se facilite, realice, tolere, promocióne, regentee, organice, desarrolle o se obtenga provecho de la explotación de la prostitución ajena, hayan prestado o no las personas explotadas y/o prostituidas, su consentimiento para ello.

Cabe observar en este aspecto, que la norma se dirige a aquellos establecimientos o lugares en donde se realizan esta clase de actividades, comprendiendo entre ellos los que la vieja ley de profilaxis antivenérea nro. 12.331 denomina "casas de tolerancia", a la vez de integrar nuevas formas o lugares de esparcimiento que eufemísticamente pasaron a llamarse "whiskerías", o bares o cabarets que cuentan con alternadoras, es decir, personas que se ofrecen para acompañamiento a cambio de consumición en tales establecimientos.

Prevalece un interés especial en sancionar el proxenetismo "encubierto" bajo la forma de empleo de mujeres en trabajos de "coperas" o "arrastradoras", que son explotadas en beneficio del propietario del comercio en donde actúan o trabajan. Se señalaba en tales casos que bajo un manto laboral o artístico se encubren formas de prostitución en beneficio de terceros, algo que ya había sido advertido en el Congreso de Cambridge de 1960, referido a esta temática.

En cierto modo y receptando aquellas conclusiones de Cambridge, en la Provincia de Buenos Aires se sanciona aún de modo más enérgico (multa, arresto y eventual clausura) por intermedio del juicio correccional respectivo, las actividades tendientes a promover, facilitar u obtener provecho de la actuación de cualquier persona como "alternadora"; la promoción o facilitación habitual de la entrada o salida de la provincia

para que estas personas ejerzan como tales; y la contratación o participación en contratos en que independientemente de su apariencia, estuvieren destinados al ejercicio de la actividad de "alternadoras" (ver art. 66 inc. "a" del Decreto 8031/73 de la Provincia de Buenos Aires en materia contravencional).

Volviendo al análisis de la normativa sureña, debe puntualizarse que más allá de su denominación, la actividad ilegal de determina el cierre o clausura del establecimiento está dado por la situación que debe imperar para proceder a su prohibición, que es precisamente, que en dicho lugar se realicen, toleren, promocionen, organicen o se faciliten actos de prostitución o de oferta sexual.

Con ello, no bastará por ejemplo que un local habitualmente destinado al esparcimiento bailable, denominado "boite", sea clausurado por estar habilitado para ello, sino que la condición sine qua non será la oferta o promoción de servicios sexuales en los términos de la normativa.

Lo mismo podrá suceder con cualquiera de los otros lugares allí mencionados, puesto que la única razón que puede permitir su clausura es precisamente que en los mismos se lleven a cabo los actos que el gobierno provincial no está dispuesto a tolerar, y que están signados por el ejercicio de la prostitución en tales sitios, o en las actividades que normalmente rodean a esa clase de actividades sexuales (proxenetismo, rufianismo, etc.).

En los incisos a) y b) de la disposición legal comentada se establece que el mandato va enderezado a regir lugares abierto al público o de acceso público, y a los locales de cualquier tipo abiertos al público o de acceso al público, mientras que en el inc. c) la norma se dirige a "todo lugar" sin especificar si es público o privado, en donde cualquiera sea su denominación o modalidad se facilite, realice, tolere, promocióne, regentee, organice, desarrolle o se obtenga provecho de la explotación de la prostitución ajena, aun cuando haya existido consentimiento de la persona explotada o prostituida.

Lógicamente ello comprende aquellos sitios en los cuales los respectivos municipios o la

propia municipalidad han habilitado para alguna actividad de carácter comercial, puesto que la propiedad privada no puede ser restringida en este aspecto —de neto tinte administrativo— a no ser que se den algunas de las circunstancias previstas por el Código Civil (ver art. 2611 y sgtes.), protegida incluso por la Constitución Nacional en su art. 19, en tanto no exista una afectación a terceros o se comprometa el orden o moral públicos. Lo sancionado, pues, en estos casos, es la explotación de la prostitución “ajena”, en la medida en que se somete a la víctima y se pretende obtener una ganancia con el ejercicio de esa actividad, pero siempre que sea realizada por terceros.

Otro tanto es válido para aquellos lugares que sin estar mencionados sino indirectamente, puedan obtener un beneficio o provecho económico con la prostitución ajena, como podría ser el de los hoteles alojamiento en donde quienes ejercen dicha actividad concurren a tal sitio, mientras que su dueño o titular lucra y obtiene beneficios económicos por contar previamente con acuerdo y connivencia en tal sentido, siempre que se refiera y se involucre el ejercicio de la prostitución ajena.

Consecuentemente esta disposición se enmarca dentro de la política estatal que es desarrollada por el Estado Nacional a favor de la lucha contra el delito de trata de personas, y que no solo deriva de la Convención contra la Delincuencia Organizada (ratificada por ley 25.632), sino específicamente del denominado “Protocolo de Palermo”, que es el que da origen a la ley nacional 26.364, por la que se tipifica como delito el ilícito conocido como “trata de personas” mayores o menores de edad con fines de explotación, luego modificada y adaptada por la ley 26.842 del año 2012.

Si bien tanto la legislación internacional como la nacional han asumido este compromiso de índole ecuménico, lo cierto es que el delito de trata de personas no se agota en los fines de explotación sexual —en el cual se centra la disposición comentada—, aunque debe reconocerse que la gran mayoría de estos casos asume esta modalidad.

La trata de personas con fines de explotación abarca no solamente la explotación sexual, sino también la laboral, la reducción a esclavitud o

servidumbre y la extracción ilícita de órganos o tejidos humanos, entre las finalidades más destacadas.

Pero, en razón a lo que señalamos anteriormente, la modalidad de explotación sexual es la que mayor dimensión asume en nuestro país junto con la explotación laboral, y el mecanismo de actuación primaria es precisamente el que se expone en esta disposición legal, por cuanto ataca desde sus bases la problemática relacionada con todo el entramado propio de esta actividad delictiva.

La ley dispone de una protección especial para resguardar los derechos de quienes se encuentran inmersos en esta actividad, a la que han arribado independientemente de los motivos que llevaron a iniciarse en el ejercicio de la misma, estableciendo una presunción respecto de todos aquellos que no puedan acreditar su identidad y domicilio como si fuesen víctimas del delito de trata de personas, por lo que —lógicamente— establece que la autoridad respectiva deba poner en conocimiento de las autoridades judiciales pertinentes tal situación para el esclarecimiento del hecho y la determinación concreta de tal circunstancia.

En tal sentido, y cuando ello se constate, la normativa provee contención y protección integral a la víctima y a su entorno familiar, para lo cual se crea una Comisión Provincial de Lucha contra la Trata de Personas y de Contención y Recuperación de Víctimas de la Explotación Sexual, que será la encargada de velar por todos aquellos aspectos que hagan a la integral protección de la víctima, su entorno familiar y la recuperación social de quienes hayan resultado perjudicados por el desempeño de dicho rol.

Por último, cabe destacar también el aspecto relacionado con la formación educativa en el ámbito provincial, incorporando como contenido curricular en las escuelas provinciales el estudio de todos los aspectos relativos a la trata de persona y los mecanismos de prevención para no resultar víctimas de tal flagelo.

En síntesis, la normativa provincial de Tierra del Fuego encara desde su competencia territorial, en los ámbitos ejecutivo y legislativo, la tarea

de prevención y control primario de aquellas actividades relacionadas con la trata de personas, específicamente en lo que atañe a la explotación sexual y sus formas vinculadas con el proxenetismo, rufianismo y regenteo o administración de establecimientos donde se toleran o promueven dichas actividades, en consonancia con los principios básicos establecidos por el derecho internacional y la legislación nacional punitiva de esta clase de actividades.

En ejercicio de su poder de policía prohíbe la habilitación de lugares donde ostensible o encubiertamente se pueden llevar a cabo actividades lucrativas relacionadas directa o indirectamente con la prostitución ajena, como modo de desalentar y descubrir desde su inicio la posible explotación de seres humanos que deriven en un supuesto de trata de personas en términos de la ley penal.

Paralelamente, y de cara a esta política que se instaura a nivel provincial, decide disponer la clausura inmediata de tales establecimientos decidiendo que la norma adquiere carácter de orden público, motivo por el cual ninguna persona puede alegar derechos irrevocablemente adquiridos al mantenimiento de la situación que otrora le fuera permitida para comerciar del modo en que la norma actualmente prohíbe en todas sus formas.

Inclusive pretende —ambiciosamente y en forma adecuada— establecer las bases educativas desde el inicio de la formación curricular para tomar conciencia de la ilegalidad de tales actividades e impedir que en el futuro puedan existir víctimas de este flagelo.

Si bien orientada exclusivamente a la prevención y represión de la explotación sexual, la normativa provincial representa una excelente medida de carácter preventivo, que dentro del control primario deben ejercer tanto los municipios como los gobiernos provinciales para prevenir e impedir el avance de esta actividad ilícita, tomando las medidas propias del ejercicio del poder de policía que compete en sus ámbitos respectivos, comunicando a las autoridades judiciales en forma inmediata la posible constatación de una situación de explotación de seres humanos que pueda dar lugar al delito de trata de

personas para así dar inicio a la correspondiente investigación judicial.

LEY 985- Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur

Salud Pública -- Políticas orientadas a la promoción y desarrollo de la salud escolar integral -- Obligación.

Sanción: 03/06/2014

Promulgación: 26/06/2014

Publicación: B.O. 04/07/2014

Ver comentario de Paola Alejandra Urbina en pág. 310

SISTEMA INTEGRAL DE SALUD ESCOLAR

Art. 1º - Establécese en el ámbito de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, la obligación de garantizar las políticas orientadas a la promoción y desarrollo de la salud escolar integral. La presente ley tiene como destinatarios a todas las alumnas y alumnos, de los distintos tipos de gestión, dependientes de la autoridad educativa, en lo que respecta prioritariamente al 1º y 6º grado de la Educación Primaria, en todas sus modalidades.

Art. 2º - Créase el Sistema Integral de Salud Escolar, cuyos objetivos son:

a) asegurar el acceso de todos los niños y niñas, al control y seguimiento de su estado de salud integral, desde el ingreso al sistema educativo hasta su egreso, en todos los establecimientos educativos;

b) promover las condiciones para los procesos de enseñanza y de aprendizaje a través de la atención y el seguimiento de la salud integral;

c) comunicar el resultado de los exámenes de salud a los padres o responsables legales atento que los mismos son menores de dieciocho (18) años o incapaces.

En todos los casos deberá resguardarse la confidencialidad de la información médica personal, en el marco de lo establecido por la legislación vigente en la materia;

d) garantizar la orientación y derivación hacia el sistema de salud así como el adecuado tratamiento en toda ocasión que sea necesario;

e) desarrollar un sistema de registro a cargo de la autoridad de aplicación, que contenga información acerca de controles, derivaciones y cumplimiento de las indicaciones relativas a la salud integral de los destinatarios. La información podrá utilizarse a los fines estadísticos, de prevención y de planificación, debiendo en todos los casos resguardarse la información médica personal;

f) propiciar la enseñanza de los cuidados en materia de salud, nutrición y medio ambiente que coadyuvan a una mejor calidad de vida general, reconociendo los saberes que las diferentes comunidades y culturas tienen al respecto;

g) promover la participación de las familias, los docentes y la comunidad en el cuidado de la salud como integralidad bio-psico-socio-cultural; y

h) consolidar mecanismos articulados con el fin de que, en las escuelas, se promuevan prácticas de salud y de prevención de enfermedades y/o riesgos epidemiológicos.

Art. 3º - Se realizarán exámenes de salud o reconocimientos sanitarios periódicos, en la forma que reglamentariamente se determinará.

Art. 4º - Los exámenes de rutina serán realizados en los establecimientos educativos públicos y/o privados, o donde se disponga o coordine.

Los exámenes de salud deberán incluir como mínimo una serie de aspectos que a continuación se detallan:

a) control de crecimiento, del estado nutricional y del desarrollo y maduración puberal;

b) identificación de anomalías y defectos sensoriales y físicos;

c) detección de enfermedades de relevancia epidemiológica para las distintas regiones sanitarias;

d) control de vacunaciones establecidas en el Calendario Nacional de Vacunación de la República Argentina;

e) evaluación oftalmológica, odontológica y fonoaudiológica; y

f) diagnósticos psicopedagógicos, en caso de que las autoridades escolares identifiquen dificultades en los procesos de aprendizajes.

Art. 5º - La información resultante de los exámenes de salud se recogerá en una libreta sanitaria, con un único formato de alcance provincial, a través de los procedimien-

tos que determinará la autoridad competente. Asimismo se proveerá la inclusión de dicha información en la historia clínica en los centros asistenciales correspondientes cuya identificación deberá constar en la libreta sanitaria.

Art. 6º - La información recogida en los documentos, registros, así como en los exámenes de salud será de carácter confidencial y, en ningún caso, afectará a la integración de las alumnas y los alumnos en la comunidad educativa.

Art. 7º - Cada alumna o alumno que se traslade de establecimiento escolar llevará la libreta sanitaria a los fines de acompañar sus trayectorias escolares.

Art. 8º - El Ministerio de Salud creará una Libreta Sanitaria Escolar como documento único personal con toda la información sanitaria atinente a la salud general de las alumnas y los alumnos.

Art. 9º - En el documento establecido por el artículo 8º se consignarán los datos de filiación, sanitarios, inmunizaciones, exámenes de salud, reconocimientos sanitarios, información sanitaria y demás especificaciones que determinará la reglamentación.

Art. 10. - Todos los establecimientos educativos contarán con los medios precisos, para poder prestar asistencia de primeros auxilios.

A tales efectos dispondrán, como mínimo, de un botiquín con los equipamientos que reglamentariamente se determinará.

El equipo de primeros auxilios estará situado en un lugar bien visible, de fácil acceso y dedicado exclusivamente a este fin.

Art. 11. - La autoridad de aplicación de la presente ley será ejercida en forma conjunta por el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación.

Art. 12. - La autoridad de aplicación, de manera conjunta, deberá disponer de un sistema de capacitación y formación en educación para la salud y prestación de primeros auxilios para el personal docente y no docente.

Art. 13. - El personal de los establecimientos educativos asistirá y cooperará con los equipos interdisciplinarios y multidisciplinarios en la realización de las actividades sanitarias, ya que las mismas se realizan dentro de los establecimientos educativos.

Art. 14. - Corresponderá a la autoridad de aplicación, la planificación, dirección, coordinación, control y evaluación de las actividades reguladas en la presente ley.

Art. 15. - El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley dentro de un plazo de sesenta (60) días a partir de su promulgación.

Art. 16. - Los gastos que demande la presente ley serán imputados a las partidas presupuestarias correspondientes.

Art. 17. - Comuníquese, etc.

Comentario

POR PAOLA ALEJANDRA URBINA

La ley, sancionada el 3 de junio de 2014 por el Poder Legislativo de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, garantiza la promoción y desarrollo de la salud escolar, alcanzando prioritariamente a las alumnas y alumnos de 1º y 6º grado de la educación primaria, tanto de gestión estatal como privada y cualquiera sea la modalidad que revista.

En ese sentido, crea el Sistema Integral de Salud Escolar, cuyos objetivos son:

a) asegurar el acceso de todos los niños y niñas, al control y seguimiento de su estado de salud integral, desde el ingreso al sistema educativo hasta su egreso, en todos los establecimientos educativos;

b) promover las condiciones para los procesos de enseñanza y de aprendizaje a través de la atención y el seguimiento de la salud integral;

c) comunicar el resultado de los exámenes de salud a los padres o responsables legales atento que los mismos son menores de dieciocho años o incapaces;

d) garantizar la orientación y derivación hacia el sistema de salud así como el adecuado tratamiento en toda ocasión que sea necesario;

e) desarrollar un sistema de registro a cargo de la autoridad de aplicación, que contenga información acerca de controles, derivaciones y cumplimiento de las indicaciones relativas a la salud integral de los destinatarios. La información podrá

utilizarse a los fines estadísticos, de prevención y de planificación, debiendo en todos los casos resguardarse la información médica personal;

f) propiciar la enseñanza de los cuidados en materia de salud, nutrición y medio ambiente que coadyuven a una mejor calidad de vida, reconociendo los saberes que las diferentes comunidades y culturas tienen al respecto;

g) promover la participación de las familias, los docentes y la comunidad en el cuidado de la salud como integralidad bio-psico-socio-cultural; y

h) consolidar mecanismos articulados con el fin de que, en las escuelas, se promuevan prácticas de salud y de prevención de enfermedades y/o riesgos epidemiológicos.

La iniciativa contempla —al igual que el Programa de Sanidad Escolar (ProSanE) perteneciente a la Subsecretaría de Salud Comunitaria del Ministerio de Salud de la Nación— la realización de exámenes de salud periódicos, en la forma que reglamentariamente se determinará. Además, dispone que dichos exámenes deberán realizarse en los establecimientos educativos públicos y/o privados, o donde se disponga o coordine, debiendo incluir, como mínimo, los siguientes aspectos:

a) control de crecimiento, del estado nutricional y del desarrollo y maduración puberal;

b) identificación de anomalías y defectos sensoriales y físicos;

c) detección de enfermedades de relevancia epidemiológica para las distintas regiones sanitarias;

d) control de vacunaciones establecidas en el Calendario Nacional de Vacunación de la República Argentina;

e) evaluación oftalmológica, odontológica y fonaudiológica; y

f) diagnósticos psicopedagógicos, en caso de que las autoridades escolares identifiquen dificultades en los procesos de aprendizajes.

En el mismo sentido, determina que la información resultante de los exámenes de salud —la que

reviste el carácter de confidencial- se recogerá en una libreta sanitaria, con un único formato de alcance provincial, a través de los procedimientos que determinará la autoridad competente. Asimismo, se proveerá la inclusión de dicha información en la historia clínica de los centros asistenciales correspondientes, cuya identificación deberá constar en la libreta sanitaria.

Sobre el particular, la norma establece que el Ministerio de Salud creará una Libreta Sanitaria Escolar como documento único personal, en la que se consignarán los datos de filiación, sanitarios, inmunizaciones, exámenes de salud, reconocimientos sanitarios, información sanitaria y demás especificaciones que determinará la reglamentación.

En consecuencia, la ley establece que la alumna o alumno que se traslade de establecimiento escolar deberá llevar consigo este documento a los fines de acompañar sus trayectorias escolares.

A su vez, dispone que los establecimientos educativos deben contar como mínimo con un botiquín, el que deberá situarse en un lugar visible y accesible.

Determina como su Autoridad de Aplicación al Ministerio de Salud y al Ministerio de Educación los que, de manera conjunta, deberán disponer de un sistema de capacitación y formación en educación para la salud y prestación de primeros auxilios para el personal docente y no docente.

Finalmente, la norma estipula que el personal de los establecimientos educativos asistirá y cooperará con los equipos interdisciplinarios y multidisciplinarios en la implementación de las actividades sanitarias a realizarse dentro de dichos establecimientos.

Ha de tenerse en cuenta que los docentes, en la perspectiva de la política pública, constituyen piezas estratégicas para la transmisión de pautas de educación y salud. De ahí que se les otorgue un rol protagónico.

En este marco, corresponderá al Ministerio de Salud y al Ministerio de Educación la planificación, dirección, coordinación, control y evaluación de las actividades reguladas en esta ley.

En definitiva, el Estado no sólo debe abstenerse de interferir en el ejercicio de los derechos humanos fundamentales, entre los que cobra particular importancia el derecho a la salud de los niños y niñas por gozar de jerarquía constitucional (art. 75, inc. 22) sino que tiene, además, el deber de realizar prestaciones positivas, que posibiliten el real ejercicio de aquéllos. De allí que la norma que comentamos se encuentra justificada.

DECRETO 301 - Córdoba

Sistema de Protección para los Usuarios de Servicios Telefónicos - Objeto - Definiciones - Registro de Bloqueo de Llamadas No Deseadas - Creación -- Inscripción - Medios -- Cancelación - Requisitos -- Prohibición de llamadas no consentidas - Plazos de notificación - Sanciones -- Autoridad de aplicación -- Reglamentación de la ley 10.016.

Fecha: 31/03/2014

Publicación: B.O. 04/07/2014

Ver comentario de Esteban Javier Arias Cáu en pág. 313

VISTO: La Ley N° 10.016 que establece un sistema de protección para los usuarios de servicios telefónicos contra los posibles abusos el uso de telemarketing.

Y CONSIDERANDO:

Que resulta necesario dotar de operatividad algunos aspectos de la Ley, para lo cual con el presente se dictan normas reglamentarias a dicho fin, lo que no obsta a las facultades conferidas a la Autoridad de Aplicación.

Que con las disposiciones incluidas en este acto, se le pone fecha cierta a la puesta en vigencia del Registro de Bloqueo de Llamadas no Deseadas, a fin de que los usuarios afectados por las molestias de las prácticas reguladas en la Ley, puedan poner freno de manera formal a las mismas y que de llevarse a cabo, se puedan sancionar a las empresas de telemarketing en forma solidaria con las empresas cuyos bienes y/o servicios se ofrecen.

Por ello,

y en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 144 inciso 2º de la Constitución Provincial;

El gobernador de la Provincia decreta

Art. 1º - Regláméntase el artículo 3º de la Ley Nº 10.016 en los siguientes términos:

Artículo 3º.- Establécese que dentro de los noventa (90) días de publicada la presente la Dirección de Defensa al Consumidor pondrá en vigencia el "Registro de Bloqueo de Llamadas No Deseadas".

Art. 2º - Regláméntase el artículo 13º de la Ley Nº 10.016 en los siguientes términos:

Artículo 13º.- Establécese que la Dirección de Defensa al Consumidor dentro del plazo fijado en el artículo anterior dictará el marco regulatorio del procedimiento sancionatorio regulado en la Ley Nº 10.016, en los términos y condiciones que ésta preceptúa.

Art. 3º - Regláméntase el artículo 14º de la Ley Nº 10.016 en los siguientes términos:

Artículo 14º.- Establécese, que las multas firmes no abonadas en el término que le fije al efecto la resolución, por los infractores y/o los responsables solidarios, serán giradas a la Dirección General de Rentas para su gestión de cobro en los términos del Decreto Nº 849/2005.

Art. 4º - al Ministerio de Comunicación Pública y Desarrollo Estratégico, para que formule y lleve adelante una amplia campaña de difusión de la puesta en vigencia del Registro referido en el artículo anterior.

Art. 5º - El presente decreto será refrendado por los señores Ministro de Industria, Comercio, Minería y Desarrollo Científico Tecnológico y Fiscal de Estado.

Art. 6º - Comuníquese, etc. - De la Sota. - Llaryora. - Córdoba.

DISPOSICION 226 (D.P.C.) - Buenos Aires

Defensa del consumidor -- Registro No Llamar -- Procedimiento de notificación -- Aprobación -- Norma complementaria de la ley 14.326.

Fecha: 03/04/2014

Publicación: B.O. 11/06/2014

VISTO la Ley Provincial Nº 14.326, su Decreto Reglamentario Nº 559 del 29 de julio de 2013; y

CONSIDERANDO:

Que la Ley Nº 14.236 ha creado en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires el "Registro No Llamar", cuya finalidad es la de proteger a los usuarios de servicios telefónicos de los posibles abusos en el procedimiento de contacto, publicidad y ventas a través del denominado sistema de "telemarketing".

Que la citada Ley en su artículo 5º establece que las empresas que utilizan el sistema de telemarketing deben notificarse de las inscripciones y las bajas registradas cada sesenta (60) días;

Que el Decreto Reglamentario Nº 559/13 determina que toda persona física o jurídica que publicite, oferte, venda y/o regale bienes y/o servicios a través del sistema de telemarketing son las responsables de notificarse por medio de parte interesada, apoderado o representante legal conforme la implementación que establezca la Autoridad de Aplicación;

Que el referido Decreto designa como Autoridad de Aplicación al Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Buenos Aires a través de esta Dirección Provincial de Comercio;

Que en consecuencia, corresponde reglamentar el procedimiento de notificación a las empresas de los números telefónico ingresados al Registro estableciendo un mecanismo ágil y seguro que permita el acceso inmediato a la información respetando la legislación vigente en materia de protección de derechos personales;

Que ha tomado intervención Asesoría General de Gobierno;

Que la presente se dicta en uso de las atribuciones conferidas por el Decreto Nº 559/13;

Por ello,

El Director Provincial de Comercio de la Provincia de Buenos Aires dispone:

Art. 1º - Aprobar el procedimiento de notificación en cumplimiento de lo establecido por la Ley Provincial Nº 14.326 y el Decreto Nº 559/13, como Anexo I de la presente.

Art. 2º - Dejar establecido que la notificación por parte de los sujetos alcanzados por la Ley 14.326 es obligatoria y gratuita y su incumplimiento se considerará infracción en los términos de la Ley Nº 13.133.

Art. 3º - Regístrese, etc. - Fuertes.

ANEXO I

PRIMERO: Toda persona física o jurídica que publiquite, oferte, venda y/o regale bienes y/o servicios a través del sistema de telemarketing a usuarios de servicios telefónicos con asiento o facturación en la Provincia de Buenos Aires, deberá completar el trámite tendiente a obtener un usuario y contraseña a fin de notificarse periódicamente de los números telefónicos inscriptos en el Registro No Llamar.

SEGUNDO: Para obtener el correspondiente usuario y contraseña, los sujetos mencionados en el apartado precedente, deberá acceder por única vez al sitio de Internet del Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología desde el cual procederán a completar y enviar un Formulario electrónico de Inicio de Trámite con los siguientes campos:

- Nombre o razón social
- DNI - CUIT
- Domicilio legal
- Representante de contacto
- Número telefónico
- Dirección de correo electrónico

A fin de completar el trámite, deberán realizar la presentación ante la Dirección Provincial de Comercio del Formulario de Inicio de Trámite impreso, acompañado de la siguiente documentación respaldatoria en original y copia simple:

1. En el caso de Personas Físicas:
 - 1.1. Documento Nacional de Identidad, Libreta Cívica o Libreta de Enrolamiento.
 - 1.2. Constancia de inscripción en AFIP/ANSES (CUIT, CUIL, CDI).
 - 1.3. Documentación que acredite el domicilio declarado
2. En el caso de Personas Jurídicas:
 - 2.1. Constancia de inscripción en AFIP (CUIT).
 - 2.2. Documentación que acredite el domicilio declarado.

2.3. Instrumento constitutivo o estatuto social (copia simple).

2.4. Acta de designación de autoridades actualizada (copia certificada).

3. Representantes o Apoderados: acreditación de personería mediante instrumento público correspondiente, o carta poder con firma certificada por escribano público o Juez de Paz.

TERCERO: La notificación de las altas y las bajas inscriptas en el Registro No Llamar se realizará a través de una plataforma específica, automatizada y segura del sitio de Internet del Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología accediendo con la clave y contraseña obtenidas. El acceso deberá realizarse con una frecuencia no superior a los sesenta (60) días.

CUARTO: La Dirección Provincial de Comercio confeccionará periódicamente una base de datos consignando la nómina de números telefónicos que hubieren sido ingresados o dados de baja en el Registro No Llamar, preservando en todos los casos la confidencialidad de los datos del usuario en cumplimiento de la Ley Nacional Nº 25.326 de Protección de los Datos Personales.

QUINTO: Sin perjuicio de lo establecido en el apartado Tercero, la Dirección Provincial de Comercio remitirá mensualmente la base de datos a las casillas de correo denunciadas oportunamente por los sujetos obligados a notificarse.

Comentario

POR ESTEBAN JAVIER ARIAS CÁU

1. Introducción

En la moderna civilización industrial, también conocida como *sociedad de consumo*, resulta muy importante para el empresario hacer conocer al consumidor aquellas ventajas o beneficios de los productos ofrecidos. Por ello, se ha dicho que constituye un *derecho del empresario* o comerciante el uso de la publicidad que siempre será necesaria y estará presente en la instalación, desarrollo o expansión de las actividades mercantiles. Empero, por las mismas razones, también debe ser reglamentada y en su caso *restringida* a sus justos límites, en protección de los consumidores, de los propios comerciantes concurrentes al mercado y de la comunidad toda.

Pues bien, a continuación, analizaremos dos recientes normas que han reglamentado el modo en que se produce la publicidad de bienes y servicios, por intermedio del telemarketing, tanto en la provincia de Buenos Aires (disp. 226/2014) como en provincia de Córdoba (dec. 301/2014), especialmente cuando ella se torna abusiva, ya sea por la frecuencia o por la franja horaria, con relación a potenciales consumidores.

2. Provincia de Buenos Aires

La provincia de Buenos Aires dispuso la creación del denominado "Registro No Llamar", mediante ley 14.236, cuya finalidad consiste en proteger a los usuarios de servicios telefónicos de los posibles abusos en el procedimiento de contacto, publicidad y ventas a través del denominado sistema de *telemarketing* (art. 1º). En virtud del dec. reglamentario 559/2013, se designó como Autoridad de Aplicación de la ley 14.326 y su reglamento, al "Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología", a través de la Dirección Provincial de Comercio, quien dictará las normas interpretativas, complementarias y aclaratorias que resulten necesarias (art. 2º).

En cumplimiento de las normas citadas, la Dirección Provincial de Comercio emitió con fecha 3 de abril de 2014, la disp. 226/2014 (AR/LEGI/7WA9) que fuera publicada en el Boletín Oficial del 11 de junio de 2014 y que tiene por finalidad *reglamentar* el procedimiento de notificación a las empresas de aquellos números telefónicos ingresados al registro estableciendo, de este modo, un mecanismo ágil y seguro que permita el acceso inmediato a la información como al mismo tiempo respetando la legislación vigente en materia de protección de derechos personales. La norma comentada tiene tres artículos y un Anexo, que veremos a continuación:

En su parte dispositiva, el art. 1º establece: "*Aprobar el procedimiento de notificación en cumplimiento de lo establecido por la Ley Provincial 14.326 y el Decreto 559/2013, como Anexo I de la presente*".

En efecto, el art. 5º, ley 14.326 estableció la obligación para aquellas empresas que utilizaran el sistema de telemarketing, de notificarse de las inscripciones registradas por los usuarios de ser-

vicios telefónicos, dentro del plazo de sesenta días de la promulgación de la ley y en lo sucesivo, dado el carácter transitorio de la misma, *cada sesenta días* de las altas y bajas del registro.

Empero, la reglamentación del art. 5º de la ley citada, no implementó un procedimiento determinado para dicha notificación periódica, sino que sólo estableció las *personas habilitadas* para tomar conocimiento de las altas y bajas, en estos términos: "Para ello, la parte interesada, su apoderado o representante legal deberá notificarse, conforme la implementación que establezca la Autoridad de Aplicación" (art. 5º, Anexo único, dec. 559/2013).

Precisamente, en cumplimiento de la remisión citada, se dicta la Disposición comentada que, en su Anexo I, establece que toda persona física o jurídica que tenga como actividad el telemarketing "deberá completar el trámite tendiente a obtener un usuario y contraseña a fin de notificarse periódicamente de los números telefónicos inscriptos en el Registro No Llamar" (Primero, Anexo único). Es decir, se requiere como paso previo y necesario obtener electrónicamente un *usuario y contraseña por cada empresa dedicada a la actividad del telemarketing, en el ámbito de la provincia de Buenos Aires*.

Para ello, deberá completar un *doble* trámite (Segundo, Anexo único): *a)* Formulario electrónico en el sitio de internet de la Autoridad de Aplicación; *b)* Formulario de Inicio de Trámite impreso y presentación de documentación original y copia simple, ante la Dirección Provincial de Comercio, discriminándose según se trate de personas físicas o jurídicas.

a) En el caso del *formulario electrónico*, denominado como "Formulario electrónico de Inicio de Trámite", deberá ser completado en el sitio de internet del "Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología", con los siguientes campos: 1º) Nombre o razón social; 2º) DNI - CUIT; 3º) Domicilio legal; 4º) Representante de contacto; 5º) Número telefónico; 6º) Dirección de correo electrónico.

b) En el caso del *soporte papel*, denominado como "Formulario de Inicio de Trámite impreso", que deberá ser presentado ante la Dirección Provincial de Comercio conjuntamente con la docu-

mentación respaldatoria en original y copia, posee diferentes requisitos según se trate de personas físicas o jurídicas. En el caso de personas físicas, se requiere aportar la documentación siguiente: 1º) Documento Nacional de Identidad, Libreta Cívica o Libreta de Enrolamiento; 2º) Constancia de inscripción en AFIP/ANSES (CUIT, CUIL, CDI), 3º) Documentación que acredite el domicilio declarado. En el caso de personas jurídicas, se requiere aportar la documentación siguiente: 1º) Constancia de inscripción en AFIP (CUIT); 2º) Documentación que acredite el domicilio declarado; 3º) Instrumento constitutivo o estatuto social (copia simple); 4º) Acta de designación de autoridades actualizada (copia certificada).

Para ambos casos, ya se trate de personas físicas como jurídicas, cuando la inscripción se realice por intermedio de *representante legal* o apoderado, además se requiere la acreditación de personería mediante instrumento público correspondiente, o carta poder con firma certificada por escribano público o Juez de Paz.

En su parte dispositiva, el art. 2º dispone: “Dejar establecido que la notificación por parte de los sujetos alcanzados por la ley 14.326 es obligatoria y gratuita y su incumplimiento se considerará infracción en los términos de la ley 13.133”.

Una vez completado el trámite, que tendrá carácter *gratuito* para las empresas dedicadas al telemarketing, además deberán notificarse con el carácter de obligatorio de las altas y bajas inscriptas en el “Registro No Llamar”.

Para ello, se ha previsto “una plataforma específica, automatizada y segura del sitio de Internet del Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología accediendo con la clave y contraseña obtenidas. El acceso deberá realizarse con una frecuencia no superior a los sesenta (60) días” (Tercero, Anexo único).

En efecto, de este modo, se establece claramente que la notificación periódica por parte de las empresas es de carácter *obligatorio* no pudiendo dispensarse su cumplimiento por causa imputable o negligencia de las mismas. Dicho carácter además se refuerza con la agilidad que una plataforma o sitio de internet le facilita al usuario. Para el caso de *incumplimiento* de esta obligación legal, se ha

previsto la remisión a las sanciones impuestas por la ley 13.133, conocido como “Código de Implementación de los Derechos de los Consumidores y Usuarios”.

Sin perjuicio de ello, *de modo supletorio* y los efectos de evitar incumplimientos de las obligadas, se han previsto dos acciones tendientes a ello: *a)* Confección de base de datos de altas y bajas; *b)* Remisión mensual a las empresas.

Con respecto al primer supuesto, se ha establecido un refuerzo o “back up” a través de la confección periódica de una “base de datos consignando la nómina de números telefónicos que hubieren sido ingresados o dados de baja en el Registro No Llamar”. Esta *base de datos* estará a cargo de la Dirección Provincial de Comercio quien deberá preservar —en todos los casos— la confidencialidad de los datos del usuario en cumplimiento de la ley nacional 25.326 de Protección de los Datos Personales (Cuarto, Anexo único).

Con respecto al segundo supuesto, la “Dirección Provincial de Comercio remitirá mensualmente la base de datos a las casillas de correo denunciadas oportunamente por los sujetos obligados a notificarse” (Quinto, Anexo único). Pues bien, entonces *como regla*, las empresas inscriptas por ante la autoridad de aplicación deberán notificarse obligatoriamente, por intermedio de su usuario y contraseña, “con una frecuencia no superior a los sesenta días” de las altas y bajas del Registro. Sin perjuicio de ello, la propia autoridad de aplicación *remitirá* la base de datos de altas y bajas de los usuarios a los efectos de complementar la notificación obligatoria de las empresas.

3. Provincia de Córdoba

La provincia de Córdoba, por su parte, también dictó la ley 10.016 (BO 23/12/2011) creando un sistema de protección para los usuarios de servicios telefónicos contra los posibles abusos de telemarketing. En dicho marco, estableció un “Registro de Bloqueo de Llamadas no Deseadas” (art. 3º), a fin de que los usuarios afectados por las molestias de las prácticas allí reguladas puedan poner freno —de manera formal— a las mismas y que de llevarse a cabo se puedan sancionar a las empresas de telemarketing, en forma solidaria con las empresas cuyos bienes y/o servicios se ofrecen.

El Poder Ejecutivo provincial debía reglamentar la ley en un plazo de 90 días contados a partir de su publicación (art. 16).

El Poder Ejecutivo, con fecha 31 de marzo de 2014, emitió el dec. 301/2014 (AR/LEGI/7X76) y que fuera publicado en el Boletín Oficial del 4 de julio de 2014, a los fines de reglamentar la ley, introduciendo *aspectos prácticos* necesarios para su aplicación, afirmando en su considerando: “Que resulta necesario dotar de operatividad algunos aspectos de la Ley, para lo cual con el presente se dictan normas reglamentarias a dicho fin, lo que no obsta a las facultades conferidas a la Autoridad de Aplicación”. La norma comentada tiene seis artículos, que veremos a continuación:

El art. 1º reglamenta el art. 3º de la ley 10.016 en los siguientes términos: “*Art. 3º.- Establécese que dentro de los noventa (90) días de publicada la presente la Dirección de Defensa al Consumidor pondrá en vigencia el “Registro de Bloqueo de Llamadas No Deseadas”.*”

La ley 10.016 de Córdoba tiene por objeto establecer “un sistema de protección para los usuarios de servicios telefónicos contra los posibles abusos en los procedimientos de contacto realizados mediante el uso de telemarketing, cuya finalidad sea la de publicitar, ofertar, vender, regalar o proponer el acceso a bienes o servicios de cualquier naturaleza y por cualquier título que fuere” (art. 1º). Por su parte, se dispuso la creación en el ámbito de la Provincia de Córdoba el “Registro de Bloqueo de Llamadas No Deseadas en el que podrán inscribirse todas aquellas personas que requieran la protección contra los procedimientos de contacto telefónico a que hace referencia el art. 1º de la presente ley” (art. 3º). La “Dirección de Defensa del Consumidor” dependiente de la Secretaría de Comercio del Ministerio de Industria, Comercio y Trabajo de la Provincia de Córdoba, fue designada como *Autoridad de Aplicación* de la ley (art. 10).

La reglamentación del Poder Ejecutivo faculta a la autoridad de Aplicación, en el plazo de 90 días de la publicación del dec. 301/2014, a poner en vigencia el registro creado por la ley 10.016. Se advierte, a simple vista, la considerable *mora* en la que incurrió el Poder Administrador en habilitar el registro de bloqueo de llamadas.

El art. 2º reglamenta el art. 3º de la ley 10.016 en los siguientes términos: “*Art. 13º.- Establécese que la Dirección de Defensa al Consumidor dentro del plazo fijado en el artículo anterior dictará el marco regulatorio del procedimiento sancionatorio regulado en la ley 10.016, en los términos y condiciones que ésta preceptúa.*”

Como autoridad de aplicación de la ley 10.016, la “Dirección de Defensa al Consumidor” tiene amplias y diversas funciones para cumplir con el objeto de la misma. En particular, le corresponde: “a) Dictar las normas reglamentarias que sean necesarias para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta Ley; b) Llevar el Registro a que se refiere esta Ley, el que debe estar a disposición de los interesados por medios telemáticos; c) Controlar la observancia de esta norma, a cuyo efecto debe solicitar autorización judicial para acceder a locales, documentación, equipos o programas de tratamiento de datos personales, a fin de verificar posibles infracciones; d) Solicitar información a las entidades públicas y privadas, las que deben proporcionarla de inmediato. Especialmente se encuentra facultada a solicitar a las empresas prestadoras de servicios telefónicos la información necesaria que estime pertinente a los fines de la aplicabilidad de esta Ley; e) Recepcionar las denuncias por incumplimientos a la presente Ley y a su reglamentación e imponer las sanciones administrativas que correspondan; f) Crear un registro de infractores, de acceso público y gratuito, donde se deben publicar las sanciones que aplique a quienes infrinjan las disposiciones de la presente Ley; g) Asistir y asesorar a las personas que lo requieran acerca de los alcances de esta norma y de los medios legales de que disponen para la defensa de los derechos que ésta garantiza” (art. 11, ley 10.016).

En cumplimiento entonces del art. 11 inc. a), el decreto reglamentario le impone un plazo de 90 días para dictar el *marco regulatorio* a los fines de establecer las sanciones por incumplimiento del régimen legal.

Precisamente, el elenco de *sanciones* que la autoridad de aplicación puede imponer a los infractores (las propias empresas de telemarketing) como a los responsables solidarios (empresas oferentes de bienes y servicios), consisten en: “a) Multa de entre dos (2) y cien (100) veces el

importe equivalente a un Salario Mínimo, Vital y Móvil vigente a la fecha de aplicación de la sanción; b) Clausura del establecimiento o suspensión del servicio objeto de la infracción por un plazo de hasta treinta (30) días; c) Suspensión de hasta cinco (5) años en el Registro Oficial de Proveedores y Contratistas de la Provincia de Córdoba, o d) Pérdida de concesiones, regímenes impositivos o crediticios especiales, privilegios o cualquier otro beneficio de que gozare el sujeto infractor. En caso de reincidencia los máximos previstos en los incisos precedentes pueden llegar a duplicarse. La Autoridad de Aplicación, previo análisis de las circunstancias de tiempo, modo y lugar y atendiendo los antecedentes del infractor, merituará la sanción a aplicar” (art. 12, ley 10.016).

El art. 3º reglamenta el art. 14º de la ley 10.016 en los siguientes términos: *“Art. 14º.- Establécese, que las multas firmes no abonadas en el término que le fije al efecto la resolución, por los infractores y/o los responsables solidarios, serán giradas a la Dirección General de Rentas para su gestión de cobro en los términos del decreto 849/2005”.*

Para el supuesto que los infractores o responsables solidarios no paguen las multas firmes, impuestas en el marco del art. 12 inc. a) de la ley 10.106, se dispone que serán giradas a la Dirección General de Rentas de la provincia a los efectos de su intimación de pago, en los términos de la reglamentación de Córdoba.

El art. 4º dispone: *“Art. 4º.- Instrúyese al Ministerio de Comunicación Pública y Desarrollo Estratégico, para que formule y lleve adelante una amplia campaña de difusión de la puesta en vigencia del Registro referido en el artículo anterior”.*

Toda norma, además de su publicación oficial, requiere un conocimiento acabado por parte de la ciudadanía y, en especial, aquellas normas tuitivas de los derechos de los consumidores y usuarios deben contar con un amplio conocimiento por parte de sus beneficiarios.

Cabe recordar que, en el Cap. XVI de la ley 24.240, se propicia la *educación del consumidor*, a través de “planes educativos” (art. 60) por parte del Estado Nacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las provincias y los Municipios, mediante la formulación de planes generales de educación

para el consumo y su difusión pública. También se pone énfasis en la “formación del consumidor” (art. 61) que debe facilitar la comprensión y utilización de la información sobre temas inherentes al consumidor, orientarlo a prevenir los riesgos que puedan derivarse del consumo de productos o de la utilización de los servicios; y, de modo fundamental, difundirse el conocimiento de la “legislación pertinente, forma de obtener compensación y los organismos de protección al consumidor” [art. 61, inc. c), ley 24.240].

Por último, cabe agregar que —al momento de escribir estas líneas— hemos tomado conocimiento de la sanción de una ley nacional por parte del Congreso de la Nación de implementación del “Registro No Llame”, pero que todavía no ha sido publicada y que sería muy beneficiosa al extender el ámbito de aplicación de esta nueva herramienta a favor de los consumidores de todo el país.

ACUERDO REGLAMENTARIO B 12 (T.S.J.) - Córdoba

Reglamento interno del Instituto de Medicina Forense -- Peritos Oficiales y Auxiliares Técnicos del Cuerpo Técnico de Asistencia Judicial -- Protocolos de Autopsia -- Modificación de los acs. reglamentarios B 2/92, 2/97 y 3/97 (T.S.J.).

Fecha: 24/09/2002

Publicación: B.O. 07/10/2002

*Ver comentario de Santiago
J. Mora en pág. 324*

En la Ciudad de Córdoba, a los veinticinco días del mes de setiembre del año dos mil dos, con la Presidencia de su titular Dra. María Esther Cafure de Battistelli, se reunieron para resolver los Señores Vocales del Tribunal Superior de Justicia, Dres. Berta Kaller Orchansky, Aída Lucía Teresa Tarditti, Domingo Juan Sesin y Luis Enrique Rubio, con intervención del Señor Fiscal General de la Provincia, Dr. Carlos Alberto Baggini, con la asistencia del Director de Servicios Judiciales, Lic. Maximiliano A. Del Viso. Y Acordaron:

Visto:

El proyecto presentado por la Dirección de Servicios Judiciales relativo a la reestructuración orgánica y operativa del Instituto de Medicina Forense, que refiere centralizar la conducción de las actividades específicas que desarrollan los médicos forenses en las Morgues Judiciales del Interior, como también la operatividad de las mismas; incorporar como de uso obligatorio los Protocolos de Autopsias que consiste en cumplimentar un listado de instrucciones que se encuentran insertas en el Manual de Procedimientos Mínimos para Autopsias, lo que provoca la unificación de criterios y procedimientos, colaborando de tal manera a una mayor eficacia en la investigación penal; modificar la dependencia de los profesionales del Servicio de Medicina Forense que hasta la actualidad se encuentran dentro de la estructura orgánica del Cuerpo Técnico de Asistencia Judicial, por el del Instituto de Medicina Forense en razón de que su actividad principal es la prácticas de autopsias; dejar sin efecto la figura del Médico Tanatólogo quién cumple funciones como colaborador del Médico Forense, atento al grado de capacitación y experiencia de los profesionales que lo desempeñan, afectándolos a funciones de mayor responsabilidad, posibilitándose asimismo, la constitución de los Comités de Mala Praxis y de Autopsias; establecer las normas de Bio-Seguridad necesarias para preservar la salud de sus integrantes;

Y Considerando:

Que el proyecto señalado modifica y complementa las disposiciones reglamentarias contenidas en el Acuerdo Reglamentario N° 2 - Serie "B" del 11/11/92 y en los Acuerdos Reglamentarios N° 2 y 3 - Serie "B" del 18 de marzo de 1997, apuntando a eficientar y orientar científicamente la investigación penal, como asimismo, la de lograr mayor eficacia en sus procedimientos y racionalidad operativa. Por lo expuesto:

Se Resuelve:

Art. 1º - Modificar el Acuerdo Reglamentario N° 2 - Serie "B" del 11/11/92 - "Reglamento Interno del Instituto Medicina Forense", como sigue:

Area Profesional: reemplazar la denominación Médicos Tanatólogos por la de Médicos Forenses.

IV - Funciones de los Servicios profesionales; el que queda redactado como sigue: Corresponde al Servicio de los Médicos Forenses:

Realizar las prácticas de autopsias a fin de determinar la causa eficiente de la muerte, sus características, la data, etc., en conjunto de dos (2) profesionales de conformidad a las guardias que se establezcan.

Recabar todo antecedente médico y/o policial que pueda ser de utilidad, antes de realizar la autopsia.

Practicar la autopsia de conformidad a los procedimientos establecidos en el "Manual de Procedimientos Mínimos de Autopsias" y presentar a los tribunales requerientes en los formatos previstos en los "Protocolos de Autopsia".

Confeccionar el dictamen de autopsia completando la información solicitada en el sistema informático, elevando el mismo y la documentación de respaldo prevista en cada caso, dentro de las cuarenta y ocho horas de realizada, el que deberá estar firmado por los dos (2) médicos forenses intervinientes, a la Jefatura del Instituto de Medicina Forense, para su distribución. Podrán los médicos forenses remitir al tribunal requirente un pre-informe hasta tanto se cumplimenten los estudios complementarios solicitados y/o si el caso requiere por su complejidad mayor tiempo de estudio, en un plazo no superior a los quince días corridos.

Entregarán en custodia al responsable del Instituto de Medicina Forense todo objeto extraído al cadáver que tenga interés pericial, bajo recibo.

En los casos que decidan la extracción de material para estudio de los laboratorios, como también la necesidad de placas radiográficas y fotografías, podrán convocar al personal profesional de los servicios afectados.

Velar por el cumplimiento estricto de lo dispuesto en la Resolución Interna N° 37 del 22 de septiembre del 2000 de la Dirección de Servicios Judiciales, relativo a las prescripciones establecidos en la Ley N° 7912.

Serán responsables de la conservación en buen estado de la caja de disección provista, debiendo responder por ella en casos de extravío y/o robo.

Determinar mediante examen clínico, la salud física del individuo a periciar, en relación a lesiones recibidas, su grado de gravedad y tiempo de curación.

Intervenir en las exhumaciones ordenadas por los tribunales y fiscalías.

Practicar las pericias de mala praxis en las que fueran designados por los tribunales y fiscalías.

Participar en la Sala de Ablaciones de Córneas del Instituto de Medicina Forense.

Colaborar en las prácticas de formación académica, de conformidad a los convenios suscriptor con Universidades.

Participar activamente del programa "Plan de Acción Operativo y Preventivo ante Situaciones de Riesgo, Desastres y Catástrofes", cuando fuera convocado.

Cumplir con los programas de capacitación y perfeccionamiento que organice el Comité de Capacitación, Docencia e Investigación de la Dirección de Servicios Judiciales.

Informar al Jefe del Instituto de Medicina Forense, las novedades ocurridas durante su guardia.

La modalidad de trabajo será el de guardias, de conformidad al cronograma que instrumentará la Dirección de Servicios Judiciales, a propuesta del Jefe del Instituto de Medicina Forense. Las mismas se ajustarán a las normas vigentes del régimen laboral y con carácter de guardias rotativas, con permanencia en el lugar de trabajo, siempre que las condiciones edilicias lo permitan.

Los Servicios Profesionales y Técnicos del Instituto de Medicina Forense se encontrarán a disposición de los requerimientos de estudios complementarios e identificación de cadáveres que requieran los médicos forenses.

Los agentes profesionales que a la fecha del presente desempeñaren funciones de médicos tanatólogos, pasarán a cumplir las funciones de médicos forenses, sin que ello implique cambio presupuestario alguno, debiendo prestar el juramento de ley.

Art. 2º - Disponer que los Médicos Forenses del interior dependan operativamente del Departamento Instituto de Medicina Forense, en cuanto a las actividades no relacionadas con el control de ausentismo, ajustándose a las directivas y modalidades que se establezcan.

Las Morgues Judiciales del interior y aquellas que funcionan como tal en los hospitales provinciales, serán supervisadas periódicamente por el Departamento Instituto de Medicina Forense, con la colaboración del médico forense del lugar, con el objeto de conocer y asesorar sobre las necesidades técnicas para su normal desenvolvimiento y condiciones operativas.

Art. 3º - Modificar el art. 5º del Acuerdo Reglamentario Nº 2 - Serie "B" del 18 de marzo de 1997 que quedará redactado como sigue: "El Departamento Cuerpo Técnico de Asistencia Judicial cumplirá las funciones previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial y en su Reglamento Interno. Dependerán del Cuerpo Técnico de Asistencia Judicial, los siguientes servicios: Auditoría Contable, Económica y Financiera; Psiquiatría Forense; Psicología Forense; Peritos Médicos Oficiales; Peritos Calígrafos Oficiales; Oficina de Higiene y Seguridad en el Trabajo; Equipo Técnico de Menores y CATEMU; los que podrán ser ampliados si las razones de servicio así lo requieran, a criterio del Tribunal Superior de Justicia.

Art. 4º - Modificar el art. 20 del título II del Acuerdo Reglamentario Nº 3 - Serie "B" del 18 de marzo de 1997 - "De los Peritos Oficiales y Auxiliares Técnicos del Cuerpo Técnico de Asistencia Judicial" que quedará redactado como sigue: "Del Departamento Cuerpo Técnico de Asistencia Judicial dependerán los servicios de: a) Auditoría Contable, Económica y Financiera; b) Psiquiatría Forense; c) Psicología Forense; d) Peritos Médicos Oficiales; e) Peritos Calígrafos Oficiales; f) Oficina de Higiene y Seguridad en el Trabajo; g) Equipo Técnico de Menores: CATEMU."

Art. 5º - Incorporar, con carácter obligatorio, la utilización de los Protocolos de Autopsia que surgen de la aplicación del "Manual de Procedimientos Mínimos para Autopsias" y los procedimientos establecidos en las "Normas de Bioseguridad para el Instituto de Medicina Forense" que se aprueban por el presente y forman parte del mismo.

Art. 6º - Reconocer el trabajo realizado por el equipo profesional que participó en la elaboración del "Manual de Procedimientos Mínimos para Autopsias" y "Normas de Bioseguridad para el Instituto de Medicina Forense".

Art. 7º - Derógase cualquier disposición que se oponga a la presente.

Art. 8º - Comuníquese, etc. - Del Viso.

LEY XIII-16 - Chubut

Poder Judicial -- Utilización de actuaciones electrónicas, documentos electrónicos, firmas electrónicas, firmas digitales, comunicaciones electrónicas y domicilios electrónicos en todos los procesos judiciales y administrativos -- Autorización.

Sanción: 08/05/2014

Promulgación: 26/05/2014

Publicación: B.O. 06/06/2014

*Ver comentario de Santiago
J. Mora en pág. 324*

Art. 1º - Autorízase la utilización de actuaciones electrónicas, documentos electrónicos, firmas electrónicas, firmas digitales, comunicaciones electrónicas y domicilios electrónicos en todos los procesos judiciales y ad-

ministrativos que se tramitan ante el Poder Judicial de la Provincia del Chubut, con idéntica eficacia jurídica y valor probatorio que sus equivalentes convencionales.

Art. 2º - Facúltase al Superior Tribunal de Justicia del Chubut a reglamentar su utilización y disponer su implementación.

Art. 3º - Comuníquese, etc.

RESOLUCIÓN 3 (S.L. y T.) - Buenos Aires

Administración Pública -- "Programa de Digitalización de Trámites Legislativos e Incorporación de Firma Digital" -- Aprobación.

Fecha: 29/05/2014

Publicación: B.O. 18/06/2014

*Ver comentario de Santiago
J. Mora en pág. 324*

RESOLUCION Nº 3 - BUENOS AIRES

VISTO el expediente Nº 2166-2983/14, la Ley Nº 13.666, el Decreto Nº 305/12, la Resolución del Secretario General de la Gobernación Nº 23/13 y el Decreto Nº 218/10 y modificatorios, y

CONSIDERANDO:

Que mediante la Ley Nº 13.666 la provincia de Buenos Aires adhirió a la Ley Nacional de Firma Digital Nº 25.506;

Que bajo la normativa mencionada, se promueve la utilización en el ámbito de la administración pública de las Nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (NTIC), a fin de contribuir a la progresiva despapelización y al aumento de productividad de los organismos;

Que mediante el Decreto Nº 305/12 se designó como Autoridad de Aplicación de la citada ley provincial a la Secretaría General de la Gobernación;

Que en tal marco, fue dictada la Resolución del Secretario General de la Gobernación Nº 23/13, que aprueba el desarrollo y la implementación de una "Prueba Piloto"

en aras de permitir la incorporación progresiva de la tecnología de firma digital en la administración provincial;

Que la referida Resolución prevé que la mentada Secretaría, a través de la Dirección Provincial de Sistemas de Información y Tecnologías, se constituya en Autoridad de Registro de la Oficina Nacional de Tecnologías de la Información (ONTI), teniendo a su cargo la recepción de las solicitudes de emisión de los certificados de firma digital, la validación de los datos de los titulares y la remisión de las solicitudes a la ONTI, entre otras funciones vinculadas;

Que la norma citada invita a organismos y entes a participar de la Prueba Piloto, estableciéndose que la elección de las aplicaciones y/o procedimientos administrativos a los que se incorpore Firma Digital en el marco de la misma, serán oportunamente individualizados y aprobados por Resolución del Secretario General de la Gobernación;

Que, en tal sentido, se destaca que por imperio del Decreto Nº 218/10 y modificatorios, corresponde a esta Secretaría Legal y Técnica asistir al señor Gobernador en el análisis de los aspectos legales y técnicos de la actividad administrativa de la Provincia; elaborar, proponer y ejecutar programas y proyectos tendientes al fin aludido y coordinar el control de gestión general de los aspectos legales, técnicos, normativos y jurídicos de las distintas áreas de gobierno;

Que en consonancia con lo antes expuesto, y a través del Programa de Digitalización de Trámites Legislativos e Incorporación de la Firma Digital, esta Secretaría pretende generar un marco de amplia cooperación con organismos y jurisdicciones, en aras de viabilizar la informatización de ciertos trámites administrativos para posteriormente solicitar la incorporación de la tecnología de firma digital a los mismos;

Que ha tomado intervención Asesoría General de Gobierno;

Que la presente medida se dicta en uso de las atribuciones conferidas por el Decreto Nº 218/10 y modificatorios;

Por ello, el Secretario Legal y Técnico resuelve:

Art. 1º- Aprobar el "Programa de Digitalización de Trámites Legislativos e Incorporación de Firma Digital" que, como Anexo 1, integra la presente.

Art. 2º- Autorizar a la Dirección Provincial de Coordinación Institucional y Gestión de Proyectos y a la Dirección Provincial de Asuntos Legislativos a ejecutar todas las acciones tendientes a implementar y coordinar el funcionamiento del referido Programa.

Art. 3º- Encomendar a la Dirección de Tecnología y Gestión de Proyectos el diseño e implementación de una

plataforma informática que permita la digitalización de todas las tramitaciones vinculadas a los procedimientos incluidos en el “Programa de Digitalización de Trámites Legislativos e Incorporación de Firma Digital”, labor que efectuará en coordinación con la Dirección Provincial de Asuntos Legislativos.

Art. 4º- Instruir a la Dirección Provincial de Coordinación Institucional y Gestión de Proyectos a iniciar oportunamente los trámites administrativos que resulten necesarios para obtener la aprobación de las aplicaciones utilizadas en la implementación del Programa para su inclusión en la Prueba Piloto impulsada por Secretaría General de la Gobernación, de conformidad con lo establecido en el artículo 5º de la Resolución Nº 23/13 del titular de la jurisdicción referida.

Art. 5º- Invitar a los titulares de las jurisdicciones de la Administración Pública Provincial y a los Municipios a adherir al Programa de Digitalización de Trámites Legislativos e Incorporación de Firma Digital que por el artículo 1º se aprueba, mediante el dictado del acto administrativo correspondiente.

Art. 6º- Registrar, etc. - Cervellini.

ANEXO UNICO

PROGRAMA DE DIGITALIZACION DE TRAMITES LEGISLATIVOS E INCORPORACION DE FIRMA DIGITAL

1º) ANTECEDENTES NORMATIVOS:

Mediante la Ley Nº 13.666 la Provincia de Buenos Aires adhiere a la Ley Nacional de Firma Digital Nº 25.506. Bajo la normativa mencionada, se promueve la utilización en el ámbito de la administración pública de las Nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (NTIC) a fin de contribuir a la progresiva des-papelización y al aumento de productividad de los organismos, logrando mayor eficiencia en los plazos de los circuitos administrativos y optimizando el manejo de la información a través de los avances técnicos y tecnológicos. El Decreto Reglamentario Nº 305/12, por su parte, designó como Autoridad de Aplicación de la citada ley provincial a la Secretaría General de la Gobernación.

En tal marco, fue dictada la Resolución del Secretario General de la Gobernación Nº 23/13 que aprobó el desarrollo y la implementación de una “Prueba Piloto” en aras de permitir la incorporación progresiva de la tecnología de firma digital en la administración pública provincial.

Así, se prevé que la mentada Secretaría, a través de la Dirección Provincial de Sistemas de Información y Tecnologías, se constituya en Autoridad de Registro de la Oficina Nacional de Tecnologías de la Información

(ONTI), teniendo a su cargo la recepción de las solicitudes de emisión de los certificados de firma digital, la validación de los datos de los titulares y la remisión de las solicitudes a la ONTI, entre otras funciones vinculadas. En otro orden, la norma invita a organismos y entes a participar de la Prueba Piloto, estableciéndose que la elección de las aplicaciones y/o procedimientos administrativos a los que se incorpore firma digital en el marco de la Prueba Piloto, serán oportunamente individualizados y aprobados por Resolución del Secretario General de la Gobernación.

En consonancia con lo antes expuesto, y a través del Programa de Digitalización de Trámites Legislativos e Incorporación de la firma digital, esta Secretaría Legal y Técnica pretende generar un marco de amplia cooperación con jurisdicciones de la administración pública provincial centralizada y descentralizada y Municipios, en aras de viabilizar la informatización de ciertos trámites administrativos para posteriormente incorporar la tecnología de firma digital a los mismos.

Finalmente, se destaca que por imperio del Decreto Nº 218/10 y sus complementarios y modificatorios, corresponde a esta Secretaría Legal y Técnica asistir al señor Gobernador en el análisis de los aspectos legales y técnicos de la actividad administrativa de la Provincia; elaborar, proponer y ejecutar programas y proyectos tendientes al fin aludido y coordinar el control de gestión general de los aspectos legales, técnicos, normativos y jurídicos de las distintas áreas de gobierno.

2º) TRAMITES SELECCIONADOS

Los procedimientos cuya digitalización se pretende en el marco del Programa de Digitalización de Trámites Legislativos e Incorporación de Firma Digital son:

a) el trámite aplicable a los proyectos de ley que hayan obtenido media sanción en alguna de las cámaras legislativas, en adelante “trámite de coordinación”;

b) el trámite de promulgación de leyes.

Cabe destacar que la Constitución Provincial regula el procedimiento para la formación de las leyes en el Capítulo VI de la Sección IV (artículos 104 a 112) estableciendo lineamientos de interacción entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo para la proposición de proyectos de ley, la comunicación de los mismos, su promulgación -tácita o expresa, su publicación o veto -total o parcial-, entre otras cuestiones específicas.

En tal sentido, y de conformidad con el Decreto Nº 218/10 y modificatorios, la Dirección Provincial de Asuntos Legislativos de esta Secretaría tiene a su cargo los siguientes procedimientos vinculados a la temática referida.

En primer término, en relación a los proyectos de ley sancionados por la Honorable Legislatura Provincial, la mentada dependencia tiene a su cargo la verificación y el control de los aspectos técnicos y de gestión a fin de viabilizar las promulgaciones y los vetos, dando intervención a los organismos y/o Ministerios competentes en razón de la materia, y a la Asesoría General de Gobierno (en virtud de las competencias atribuidas por el apartado 9 del artículo 37 de la Ley N° 13.757 y modificatorias).

En tal sentido, le corresponde intervenir en la organización, coordinación y control de gestión de los proyectos de ley sancionados, comunicándolos a los Ministerios que correspondan, así como también a los Organismos y Municipios, a fin de recabar su opinión antes del vencimiento del plazo establecido por el artículo 108 de la Constitución Provincial (10 días contados desde la remisión por parte de la Legislatura).

Recabada la opinión de las jurisdicciones y Municipios competentes, habiendo intervenido el Organismo Asesor, corresponde a la referida Dirección Provincial instar la promulgación de la iniciativa o su veto, según corresponda.

En segundo lugar, en relación a los proyectos de ley que hayan obtenido media sanción legislativa, la Dirección Provincial de Asuntos Legislativos tiene a su cargo la coordinación con los organismos pertinentes, para lo cual se aplica un procedimiento similar a los supuestos de promulgación. Este trámite tiene por objeto evitar un ulterior veto mediante la detección temprana de errores o defectos en los proyectos, susceptibles de ser subsanados antes de la aprobación definitiva de los mismos por la Honorable Legislatura.

Es de resaltar que interviene también en estos procedimientos la Dirección Provincial de Enlace y Relaciones Parlamentarias dependiente de la Subsecretaría de Coordinación Gubernamental del Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros, que conforme el Decreto N° 36/11 B, tiene por misión coordinar las relaciones institucionales con la Honorable Legislatura y asistir al Subsecretario en la toma de conocimiento de los proyectos de ley y de las leyes sancionadas en las cuestiones que resulten de interés para el cumplimiento de la acción de gobierno.

3º) OBJETIVOS:

OBJETIVOS GENERALES.

1. Emplear en los procedimientos y estructuras gubernamentales las herramientas proporcionadas por las Nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (NTIC), viabilizando la incorporación paulatina de la tecnología de firma digital.

2. Aplicar criterios de eficacia y eficiencia administrativa que contribuyan a agilizar las tramitaciones y procedimientos y a optimizar recursos materiales y humanos. OBJETIVOS ESPECIFICOS.

1. Viabilizar la inclusión de los procedimientos de promulgación y coordinación de proyectos de ley en la Prueba Piloto contemplada en la Resolución del Secretario General de la Gobernación N° 23/13.

2. Agilizar los procedimientos en aras de facilitar el cumplimiento de los plazos establecidos.

3. Contribuir a la despapelización y con ello al cuidado del medio ambiente.

4. Generar consenso en el ámbito de la administración pública estimulando la extensión del uso de las NTIC a otros procedimientos administrativos.

4º) EJECUCION:

La ejecución del presente Programa estará a cargo de la Dirección Provincial de Asuntos Legislativos y la Dirección Provincial de Coordinación Institucional y Gestión de Proyectos de esta Secretaría Legal y Técnica, las cuales articularán acciones y mecanismos que faciliten su implementación.

Se prevé la ejecución por etapas, contemplándose las siguientes:

Etapas preliminares: desarrollos informáticos

La Dirección de Tecnología y Gestión de Proyectos desarrollará una plataforma que permita la digitalización de todas las tramitaciones vinculadas a los procedimientos seleccionados, contemplando las acciones de todas las jurisdicciones y Municipios intervinientes.

Asimismo, se confeccionarán manuales (de usuario final y de administradores de la Plataforma) y se realizarán las capacitaciones a los agentes usuarios del sistema.

Etapas I: digitalización del trámite de coordinación

Se procederá a la digitalización total del trámite de coordinación mediante el uso de la plataforma informática mencionada, lo que permitirá a las jurisdicciones y Municipios adaptar paulatinamente sus modalidades de trabajo a las nuevas herramientas y detectar posibles falencias, en forma previa a la digitalización del trámite de promulgación.

Etapas II: solicitud de inclusión en la Prueba Piloto y Gestión de certificados de firma digital

Se procederá a solicitar la inclusión de los trámites de coordinación y promulgación en la Prueba Piloto y la correspondiente gestión de los certificados de firma digital para los agentes intervinientes.

Etapa III: Utilización de firma digital e informatización del trámite de promulgación.

Se procederá a la incorporación de la tecnología de firma digital a los procedimientos de coordinación previamente informatizados y se extenderá la utilización de la plataforma informática a los trámites de promulgación.

5º) INSTRUMENTACION: ADHESIONES Y ACUERDOS

- Las jurisdicciones y Municipios involucrados en los trámites objeto de marras podrán adherir al contenido del Programa de Digitalización de Trámites Legislativos e Incorporación de la Firma Digital mediante el dictado del acto administrativo correspondiente. La adhesión implica la asunción de las obligaciones que se establecen en el subtítulo siguiente.

- En el supuesto de extenderse la incorporación de la tecnología de firma digital al ámbito del Poder Legislativo, se efectuarán las gestiones tendientes a celebrar un acuerdo de cooperación con la Honorable Legislatura de la Provincia de Buenos Aires que incluirá, por ejemplo, la carga directa de los proyectos de ley a la plataforma informática.

6º) OBLIGACIONES DE LOS INTERVINIENTES

Los intervinientes en el Programa de Digitalización de Trámites Legislativos e Incorporación de la Firma Digital tendrán las siguientes obligaciones:

a) Secretaría Legal y Técnica

- Habilitar como usuarios de la plataforma informática a las jurisdicciones y Municipios intervinientes en los trámites seleccionados;

- Brindar capacitación para la utilización del sistema;

- Remitir el manual de uso a la casilla de correo electrónico constituida por quienes adhieran al Programa;

- Efectuar las tareas de mantenimiento del sistema informático implementado;

- Constituir la casilla de correo electrónico asuntoslegislativos@slyt.gba.gov.ar, en la que se tendrán por válidas todas las notificaciones y comunicaciones que cursen los adherentes en el marco del Programa, sur-

tiendo iguales efectos que las comunicaciones efectuadas por escrito;

-Efectuar la carga de los proyectos de ley con media sanción y de los proyectos de ley sancionados que le fueran comunicados por la Honorable Legislatura, efectuando las solicitudes de informes a los Municipios y jurisdicciones cuya intervención surja como necesaria, luego de la lectura preliminar del proyecto;

- Efectuar toda otra carga al sistema en tiempo y forma.

b) Jurisdicciones y Municipios adherentes

- Colaborar en el desarrollo del Programa;

- Instruir a los agentes correspondientes a participar de las capacitaciones que se impulsen en el marco del Programa;

- Designar dos referentes remitiendo nombre y apellido, cargo y número de interno, a la casilla de correo electrónico asuntoslegislativos@slyt.gba.gov.ar. Los referentes designados serán responsables por el cumplimiento de las obligaciones asumidas en el marco del Programa;

- Constituir una casilla de correo electrónico en la que se tendrán por válidas todas las notificaciones y comunicaciones que se cursen a la jurisdicción o Municipio en el marco del Programa, surtiendo iguales efectos que las comunicaciones efectuadas por escrito;

- Notificar inmediatamente a la casilla de correo electrónico asuntoslegislativos@slyt.gba.gov.ar, los cambios de referentes designados o correos electrónicos constituidos;

- Ingresar a la plataforma informática inmediatamente después de recibido el "aviso de carga" que remitirá automáticamente el sistema al correo electrónico constituido por la jurisdicción o Municipio cada vez que se efectúe la carga de una solicitud de informe que lo involucre;

-Efectuar la carga de la respuesta a la solicitud en la plataforma informática en un plazo máximo de tres (3) días, a contar desde la fecha de envío del "aviso de carga".

- Realizar toda otra carga en la plataforma en tiempo y forma, respetando las instrucciones emitidas por las reparticiones coordinadoras del Programa;

- Colaborar en el desarrollo de la Prueba Piloto aprobada por Resolución del Secretario General N° 23/13, en todo lo vinculado al presente Programa;

- Solicitar certificados de firma digital para los funcionarios correspondientes y una vez obtenidos, suscribir digitalmente todos los instrumentos cargados al sistema;

c) Asesoría General de Gobierno

- Colaborar en el desarrollo del Programa;

- Instruir a los agentes correspondientes a participar de las capacitaciones que se impulsen en el marco del Programa;

- Designar dos referentes remitiendo nombre y apellido, cargo y número de interno a la casilla de correo electrónico asuntoslegislativos@slyt.gba.gov.ar. Los referentes designados serán responsables por el cumplimiento de las obligaciones asumidas en el marco del Programa;

- Constituir una casilla de correo electrónico en la que se tendrán por válidas todas las notificaciones y comunicaciones que se cursen en el marco del Programa, surtiendo iguales efectos que las comunicaciones efectuadas por escrito;

- Notificar inmediatamente a la casilla de correo electrónico asuntoslegislativos@slyt.gba.gov.ar los cambios de referentes designados o en el correo electrónico constituido;

- Ingresar a la plataforma informática inmediatamente después de recibido el "aviso de carga" que remitirá automáticamente el sistema al correo electrónico constituido cada vez que se efectúe la carga de una solicitud de dictamen;

- Efectuar la carga del dictamen en la plataforma informática en un plazo máximo de dos (2) días, a contar desde la fecha de envío del "aviso de carga";

- Realizar toda otra carga en la plataforma en tiempo y forma, respetando las instrucciones emitidas por las reparticiones coordinadoras del Programa;

- Colaborar en el desarrollo de la Prueba Piloto aprobada por Resolución del Secretario General N° 23/13, en todo lo vinculado al presente Programa;

- Solicitar certificados de firma digital para los funcionarios correspondientes y una vez obtenidos, suscribir digitalmente todos los instrumentos cargados al sistema.

d) Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros

- Colaborar en el desarrollo del Programa;

- Instruir a los agentes correspondientes a participar de las capacitaciones que se impulsen en el marco del Programa;

- Designar dos referentes remitiendo nombre y apellido, cargo y número de interno a la casilla de correo electrónico asuntoslegislativos@slyt.gba.gov.ar. Los referentes designados serán responsables por el cumplimiento de las obligaciones asumidas en el marco del Programa;

- Constituir una casilla de correo electrónico en la que se tendrán por válidas todas las notificaciones y comunicaciones que se cursen en el marco del Programa, surtiendo iguales efectos que las comunicaciones efectuadas por escrito;

- Notificar inmediatamente a la casilla de correo electrónico asuntoslegislativos@slyt.gba.gov.ar los cambios en referentes designados o en el correo electrónico constituido;

- Ingresar a la plataforma informática inmediatamente después de recibido el "aviso de carga" que remitirá automáticamente el sistema al correo electrónico constituido cada vez que se efectúe la carga de un informe;

- Efectuar toda carga a la plataforma en tiempo y forma, respetando las instrucciones emitidas por las reparticiones coordinadoras del Programa;

- Colaborar en el desarrollo de la Prueba Piloto aprobada por Resolución del Secretario General N° 23/13, en todo lo vinculado al presente Programa;

- Solicitar certificados de firma digital para los funcionarios correspondientes y una vez obtenidos, suscribir digitalmente todos los instrumentos cargados al sistema.

Comentario

POR SANTIAGO J. MORA

1. En el presente trabajo comentaremos sumariamente una serie de normas relativas a la digitalización de documentación e informatización de trámites administrativos y judiciales que fueron dictadas durante el mes de mayo del presente año en distintas jurisdicciones del país.

De la lectura y el análisis de estas normas, se evidencia una marcada aceleración en el uso de

las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs), así como que la incorporación de los conceptos de documento digital, firma digital, y firma electrónica, dispuestos por la Ley Nacional de Firma Digital nro. 25.506 (LFD), del 14/11/2001, se está dando con más fuerza en el ámbito público.

Esto último se debe a que, tal como lo sostiene el decreto del PEN nro. 378/2005, del 27/4/2005 (mediante el cual se aprobaron los Lineamientos Estratégicos para la Puesta en Marcha del Plan Nacional de Gobierno Electrónico y de los Planes Sectoriales de Gobierno, conforme a lo requerido por el artículo 48 de la LFD), el Estado Nacional y —en menor medida— los Estados provinciales son los mayores productores/tomadores de información, y es allí donde el impacto de estas herramientas surgiría con más rapidez y claridad, mediante la agilización de las tramitaciones y procedimientos, la facilitación del acceso a la información y a los servicios, la integración los distintos niveles de la organización, la dotación de transparencia a las distintas actividades, la optimización de recursos materiales y humanos, la contribución a la des-papelización y el cuidado del medio ambiente.

2. En primer lugar, nos referimos al acuerdo reglamentario A 1205/2014 del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba, emitido con fecha 13/5/2014 y publicado con fecha 28/5/2014.

Esta norma dispone digitalizar la documentación existente en formato papel, y validar su contenido mediante un protocolo determinado con la intervención de un funcionario judicial con rol de fedatario e infraestructura consolidada y propia, dándole a la versión digital la misma validez para que su contenido sea utilizado de la misma manera.

Con ello, se busca asegurar la no degradación y pérdida del contenido de los documentos, el mejor acceso a los mismos y la máxima concurrencia a través de un Portal de Aplicaciones, dejando la versión en papel en condiciones de ser prescindible.

Se aclara que esta iniciativa no incluye la informatización de nuevos trámites. Ello se estaría dando en un proceso paralelo, ya existente en el Poder Judicial de la Provincia de Córdoba, que incluye en la actualidad a la totalidad de los centros judiciales, el sistema de Sumarios de

Policía Judicial, el procedimiento de los Juzgados Ejecutivos Fiscales, las e-cedulas de notificación, las e-órdenes de allanamiento, y las más recientes subastas judiciales electrónicas de bienes muebles no registrables.

Sobre el particular, se menciona que la Provincia de Córdoba se adhirió a la LFD mediante la ley local nro. 9401, del 4/7/2007. Igualmente, cabe señalar que por la forma en que está previsto labrar las actas de digitalización en el Acuerdo Reglamentario A 1205/2014, el procedimiento en cuestión se asimila al que se llevó adelante en el Archivo General de la Nación varios años antes al dictado de la LFD, ello en el marco del proceso de modernización dispuesto por el artículo 30 de la ley 24.624, del 28/12/1995, y reglamentado por la decisión de la Jefatura de Gabinete de Ministros nro. 43/96 del 30/4/1996.

3. En segundo lugar, nos referimos a la ley nro. XIII-16/2014 de la Provincia de Chubut, sancionada con fecha 8/5/2014 y publicada con fecha 26/5/2014.

Mediante dicha norma se autoriza la utilización de actuaciones electrónicas, documentos electrónicos, firmas electrónicas, firmas digitales, comunicaciones electrónicas y domicilios electrónicos en todos los procesos judiciales y administrativos que se tramitan ante el Poder Judicial de la Provincia de Chubut, con idéntica eficacia jurídica y valor probatorio que sus equivalentes convencionales. Dicha norma, adicionalmente, faculta al Superior Tribunal de Justicia del Chubut a reglamentar su utilización y disponer su implementación.

Esta ley tiene un texto muy parecido al de la ley nacional nro. 26.685, del 1/6/2011, que facultó a la Corte Suprema de Justicia de la Nación y al Consejo de la Magistratura de la Nación para reglamentar y disponer la gradual implementación de estas mismas herramientas, a partir de lo cual la Corte Suprema ha venido desarrollando distintas iniciativas sobre la materia. En este sentido, la iniciativa más difundida hasta hoy es la que dispuso la utilización de comunicaciones electrónicas y domicilios constituidos de esa especie, inicialmente para las causas que tramitaban ante nuestro Máximo Tribunal y proyectando luego su ampliación a toda la Justicia Nacional y Federal (cf.

acordadas nro. 31/2011, 3/2012, 29/2012, 35/2013, 36/2013, 38/2013, 43/2013, 7/2014 y 11/2014).

La ley nro. XIII-16/2014 que se comenta se asimilará también a otras leyes locales, entre las cuales se encuentra por ejemplo la Ley de Neuquén nro. 2801, de fecha 29/3/2012.

Adicionalmente, cabe recordar que mediante la ley III nro. 26 (antes, ley nro. 5366) del 9/9/2010, Chubut ya se había adherido a la LFD (artículo 1º), y se previó también autorizar el empleo de la firma digital en todas las dependencias de los tres (3) Poderes del Estado Provincial (artículo 2º), así como que el Estado Provincial promueva el uso masivo de la firma digital de tal forma que posibilite el trámite de los expedientes por vías simultáneas, búsquedas automáticas de la información y seguimiento y control por parte del interesado (artículo 3º).

4. Finalmente, nos referimos a la resolución nro. 3/2014 de la Secretaría de Legal y Técnica de la Provincia de Buenos Aires, emitida con fecha 29/5/2014 y publicada con fecha 18/6/2014.

Esta resolución está enmarcada en la ley local nro. 13.666, del 12/4/2007, que adhirió a la LFD, así como en el decreto nro. 305/2012, del 16/5/2012, que reglamentó la citada ley y designó a la Secretaría General de la Gobernación como su Autoridad de Aplicación, y en la resolución del Secretario General de la Gobernación nro. 23/2013, de fecha 26/6/2013, que aprueba el desarrollo y la implementación de una "Prueba Piloto" sobre firma digital.

La "Prueba Piloto" referida consiste en que, hasta tanto la Secretaría General de la Gobernación se encuentre habilitada para operar como Certificador Licenciado, se impulsen las gestiones tendientes a obtener la autorización por parte de la Oficina Nacional de Tecnologías de Información (ONTI) (uno de los cuatro Certificadores Licenciados en la actualidad), para actuar como su Autoridad de Registro. En dicho contexto, se busca llevar adelante un proceso gradual de implementación de la firma digital, permitiendo sensibilizar a los agentes y funcionarios en el uso de dicha herramienta, además de facilitar la reingeniería de los procesos y procedimientos administrativos necesaria para una exitosa implementación de esta tecnología,

invitándose también a distintos organismos y entes a participar en el referido proceso.

Sobre el particular, se menciona que en la actualidad la Secretaría General de la Gobernación ya ha conseguido la autorización por parte de la ONTI para actuar como su Autoridad de Registro, en cuyo contexto asumió a su cargo la recepción de las solicitudes de emisión de los certificados de firma digital, la validación de los datos de los titulares, y la remisión de las solicitudes a la ONTI, entre otras funciones.

En este contexto, mediante la resolución nro. 3/2014 que aquí se comenta, el Secretario de Legal y Técnica de la Provincia de Buenos Aires aprobó el "Programa de Digitalización de Trámites Legislativos e Incorporación de la Firma Digital", el cual consiste más precisamente en un programa de informatización de trámites administrativos, para posteriormente solicitar la incorporación de la tecnología digital a los mismos.

Los trámites cuya informatización se pretende lograr mediante este Programa son dos procedimientos que están a cargo de la Dirección Provincial de Asuntos Legislativos de la Secretaría de Legal y Técnica. En primer término, se busca informatizar el procedimiento de verificación y control de los aspectos técnicos y de gestión de los proyectos de ley sancionados, a fin de viabilizar las promulgaciones y los vetos, dando intervención a los organismos, Ministerios y Municipios pertinentes. Luego, recabada la opinión de las jurisdicciones y Municipios referidos, y habiendo intervenido el Órgano Asesor, la Dirección Provincial de Asuntos Legislativos debe instar la promulgación de la iniciativa o su veto, según corresponda, ello antes del vencimiento del plazo establecido por el artículo 108 de la Constitución Provincial (10 días contados desde la remisión por parte de la Legislatura). En segundo lugar, se busca informatizar el procedimiento relativo a los proyectos de ley que hayan obtenido media sanción legislativa, con relación a los cuales la Dirección Provincial de Asuntos Legislativos tiene a su cargo un trámite similar al comentado más arriba. Este trámite tiene por objeto evitar un ulterior veto, mediante la detección temprana de errores o defectos en los proyectos, susceptibles de ser subsanados antes de la aprobación definitiva de los mismos por la Legislatura.

Mediante la resolución nro. 3/2014 que se comenta, se encomienda a la Dirección de Tecnología y Gestión de Proyectos, también perteneciente a la Secretaría de Legal y Técnica, el diseño e implementación de una plataforma informática que permita la informatización de todas las tramitaciones vinculadas a los procedimientos seleccionados, la confección de un manual de usuario final y de administradores de la Plataforma, la realización de capacitaciones, la obtención de la autorización para su inclusión en la Prueba Piloto impulsada por la Secretaría General, y la gestión

de certificados de firma digital para los agentes intervinientes.

Las jurisdicciones y Municipios involucrados en los trámites mencionados podrán adherir al contenido del Programa mediante el dictado del acto administrativo correspondiente. En el supuesto de extenderse la incorporación de la tecnología de firma digital al ámbito del Poder Legislativo, se prevé efectuar las gestiones tendientes a celebrar un acuerdo de cooperación con la Legislatura que incluirá, por ejemplo, la carga directa de los proyectos de la ley a la plataforma informática.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

LEGISLACION NACIONAL

LEYES

11.179 - Código Penal: – (1920–1940,85)

Texto Ordenado en 1984: -art. 14: D. 3992/84 (XLV-A, 35)

-Inconstitucional: (TOralCrimFedCordoba)(Nro1), A., D. A. s/ legajo ejecución, 2014-01-29.

Hechos: *El penado por el delito de tenencia de estupefacientes con fines de comercialización solicitó la libertad condicional y que se declare la inconstitucionalidad del art. 14 del Código Penal. El Tribunal Superior hizo lugar al beneficio de libertad condicional requerido y declaró la inconstitucionalidad del artículo mencionado.*

Sumario: Es inconstitucional el art. 14 del Código Penal pues, al impedir el acceso de los reincidentes a la libertad condicional, incorpora cuestiones y valoraciones relativas a la peligrosidad del sujeto, con asiento en una condición previa del mismo y ajenas a los hechos y conducta de que pueda dar cuenta durante la ejecución de pena, lesionando de ese modo el principio de culpabilidad y de derecho penal de acto, que se derivan en forma directa del Estado de Derecho y hallan su fundamento expreso en el art. 19 de la Constitución Nacional.

DECRETOS

18/1997: Ejecución de la pena privativa de la libertad – (LVII-A, 185)

-Constitucional: (CNCrimyCorrec) (Sala V), V., J. G. s/ robo, 2014-04-21.

Hechos: *Un condenado recurrió judicialmente la decisión del Director del Instituto penitenciario que le aplicó una sanción disciplinaria. En primera instancia se rechazó el planteo. La Cámara revocó la decisión y declaró la nulidad de la sanción aplicada.*

Sumario: La sanción disciplinaria aplicada a un recluso es nula si se advierte del expediente administrativo que fue privado de la efectiva posibilidad de contar con el asesoramiento de un letrado, vulnerándose así su derecho de defensa -art. 18, Constitución Nacional.

472/2014: art. 17: Riesgos del trabajo – (LXXIV-B, 1259)

-Inconstitucional: (CNTrab)(SalaVII) P., R. J. c. Liberty Art S.A. s/ accidente - ley especial; 2014-06-30.

Hechos: *El trabajador víctima de un infortunio laboral in itinere promovió demanda contra la aseguradora de riesgos del trabajo reclamando el pago de las indemnizaciones de la ley 24.557. La demanda fue admitida y el trabajador apeló, cuestionando el rechazo de la indemnización por daño psicológico, la constitucionalidad del art. 17 del decreto 472/2014 y la falta de aplicación de la ley 26.773. La Cámara recepta la apelación y, por mayoría, fija el nuevo monto de condena.*

Sumario: Las disposiciones de la ley 26.773, al establecer la actualización de las prestaciones dinerarias previstas en la ley 24.557 mediante la aplicación del índice RIPTe –Remuneraciones Imponibles Promedio de los Trabajadores Estables-, son aplicables en forma inmediata respecto de un infortunio laboral ocurrido antes de su entrada en vigencia, debido a su carácter de norma más favorable para el trabajador.

RESOLUCIONES

INSTITUTO NACIONAL CENTRAL ÚNICO COORDINADOR DE ABLACIÓN E IMPLANTE

69/2009: Salud pública – (LXIX-B, 1355)

-Inconstitucional: (CS) C., M. E. y Otros c. EN - INCUCAI - resol.69/2009 s/ amparo ley 16.986, 2014-05-06.

Hechos: *Los padres de un niño cuestionaron, mediante acción de amparo, la Resolución 69/09 del INCUCAI, en cuanto impide el uso exclusivamente autólogo de las llamadas "células madre" provenientes de sangre del cordón umbilical y placentaria obtenida en el momento del nacimiento, y los obliga a ser donantes. La Cámara declaró la inconstitucionalidad de la resolución, decisión que fue confirmada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el recurso extraordinario planteado.*

Sumario: La Resolución del INCUCAI 69/2009, en cuanto impide el uso exclusivamente autólogo de las llamadas "células madre" provenientes de sangre del cordón umbilical y placentaria obtenida en el momento del nacimiento, y obliga a la donación, es inconstitucional, pues dada la especialidad del organismo, solamente le corresponde regular aquellas cuestiones que requieran de una normativa técnica referida a su materia (habilitación de establecimientos, coordinación y asistencia, promoción, procedimientos administrativos

técnicos, autoridad de aplicación de los distintos registros en referencia específicamente a su funcionamiento), pero no tiene competencia para regular todo procedimiento destinado a la medicina humana, porque esta no es su función ni puede serlo (del dictamen de la Procuradora Fiscal que la Corte hace suyo).

PROVINCIA DE LA RIOJA

ORDENANZAS MUNICIPALES

3062/2010: art. 28, primer párrafo (Ejercicio fiscal 2011)

-Inconstitucional: (TSLaRioja) Video Drome S.A. s/ inconstitucionalidad; 2014-05-07.

Hechos: Una empresa promovió una acción de inconstitucionalidad en contra de la Municipalidad de

Chilecito a fin de que se declare la inconstitucionalidad de lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 28º de la Ordenanza Tarifaria de la comuna, por considerarla confiscatoria. El Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de La Rioja, por mayoría, acogió la presentación y declaró la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

Sumario: El art. 28, párrafo primero de la Ordenanza Tributaria Municipal 3062/10 del Departamento Municipal de Chilecito dictada para el período fiscal del año 2011, en cuanto establece una contribución que incide sobre la actividad comercial, industrial y de servicios, es inconstitucional porque lo dispuesto en ella es una tasa cuyo monto aparece excesivo e irrazonable sin justificación en un servicio correspondiente ni fundamentación alguna sobre la variación del costo, que se vio incrementado en un 400% en la relación a los períodos 2011-2010, y un 1.666% en la relación de los períodos 2011-2009.

DIGESTO JURÍDICO ARGENTINO

El medio ambiente y los recursos naturales en el Digesto Jurídico Argentino

POR NÉSTOR A. CAFFERATTA

SUMARIO: 1. Introducción. — 2. Labor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. — 3. Desarrollo legislativo. — 4. Ley 26.939 Digesto Jurídico Argentino. — 5. Especialidad medio ambiente y recursos naturales. — 6. Colofón.

1. Introducción

Ricardo LORENZETTI (1), con respecto a la materia ambiental dijo, “en el plano legislativo se ha comenzado a denunciar una enorme proliferación de leyes existente en la mayoría de los países, sin que semejante ACTIVIDAD LEGISFERANTE se traduzca en acciones efectivas (2). Este es un problema que hay que revertir”.

Uno de los precursores de la especialidad en Argentina, Guillermo J. CANO, indicaba en el conocido trabajo de “Introducción al Derecho Ambiental Argentino” (3), *La Ley*, Tomo 154, Sección Doctrina, p. 314 — 315, que “La legislación ambiental está dispersa en numerosas leyes, cuyo objeto son determinados componentes del entorno (leyes de aguas, minería, forestales, de suelos, etc.), o factores influyentes en él (leyes de contaminación atmosférica o hídrica, sobre erosión, etc.). Su localización y consulta se hace por ello bastante difícil. Una solución razonable y útil sería la que propuse para nuestra legislación de aguas, preparando el proyecto pertinente; expedir, mediante un decreto un “texto ordenado”, que sin separar las normas legales de los textos de que forman parte, permitan su ordenación sistemática y su consulta fácil por los administrados, destinatarios finales de toda la legislación”.

(1) En valioso artículo Ricardo Lorenzetti “La protección jurídica del ambiente”, *La Ley*, ejemplar 22/10/97.

(2) Conforme MADDALENA, Paolo, “Las transformaciones del Derecho a la luz del problema ambiental”, publicado en “Derecho Ambiental”, *Revista de Derecho Industrial*, Depalma, Buenos Aires, año 14, agosto 1992, p. 354.

(3) CANO, Guillermo J., “Introducción al Derecho Ambiental Argentino”, *La Ley*, Tomo 154, Sección Doctrina, p. 314 - 315.

Notables especialistas en la materia, en la Argentina, señalan coincidentemente, esta infinidad y variedad de normas que caracterizan a nuestra disciplina. Por lo demás, se destaca el carácter IN FIERI del Derecho Ambiental (4), que se encuentra en un ciclo de plena formación jurídica, de manera que una labor de ordenamiento legislativo, es de vital trascendencia para esta novísima disciplina jurídica.

La Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza UICN (5), reclama legislación específica e integral, superando el carácter fragmentario de la misma, y la enorme cantidad de lagunas, duplicaciones e incluso conflictos (por superposición normativa), siempre presente. Es preciso entonces, arremeter contra el desorden legislativo.

En la especialidad medio ambiente y recursos naturales existe una “selva legislativa que forma la legislación moderna”, parafraseando excelentes estudios de Juan PRADO—. Roberto GARCIA MARTINEZ (6), por sobreabundancia de normas de difícil conocimiento y comprensión. “Hipertrófia legislativa” — en la terminología de CARNELUTTI. Y resulta a todas luces imprescindible, compaginar, comprender, interpretar, y ordenar esa “legislación furibunda”, habiéndose aludido hace ya muchos años atrás, por IVAL ROCCA—

(4) Ver nuestro trabajo publicado en “Digesto Jurídico Argentino. Legislación del Bicentenario”, Ministerio de Justicia de la Nación, p. 95, 2011.

(5) “Estrategia Mundial para la Conservación de los recursos vivos para el logro del desarrollo sustentable”, publicado en *Revista Ambiente y Recursos Naturales*, *La Ley*, Enero / Marzo - volumen II, N° 1, p. 116, 1985.

(6) PRADO, Juan - GARCIA MARTINEZ, Roberto en “Instituciones de Derecho Privado”, Capítulo III, p. 31, EUDENA, 1985.

Roberto DUFRECHOU (7), en el caso del Derecho Ambiental, a un “aluvión legislativo”, derivado de fuentes diversas. Por ello, es urgente contar con una fuerte cuerpo normativo consolidado, que permita poner en buen orden, “ese magma de normas”, “esa legislación motorizada”, según la definición siempre clara y gráfica, del Profesor español, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA (8).

Veremos que el Digesto Jurídico Argentino, pretende en la especialidad, ordenar, sistematizar, y publicitar las leyes vigentes en la materia.

Daniel R. ALTMARK (9), quien fuera coordinador ejecutivo del Proyecto, en la tarea que cumpliera la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Buenos Aires, — en coincidencia con el Profesor de la Universidad del Salvador, Antonio MARTINO (10)—, nos enseñan que en el sistema jurídico nacional conviven una enorme cantidad de normas obsoletas, que éste último bautizara como “contaminación legislativa” (nombre que se aplica en Italia, en Francia y menos en España y en algunos países anglosajones, también llamada “basura legislativa”), fruto del “crecimiento desmedido de leyes y la imposibilidad de eliminar los residuos (normas abrogadas)”. Y concluye diciendo que, “el problema no viene por la cantidad (o la cantidad puede ser un problema, pero no es el problema) sino por la calidad; dado que hay derogaciones implícitas si éstas no se eliminan el orden jurídico continuará a ser incierto. Cuando las leyes crecen en número, pero sobre todo cuando no pueden eliminarse las leyes derogadas, porque no se saben cuáles son, el sistema en vigor se torna incierto”.

Históricamente, el Digesto o Pandectas, según nos ilustra el clásico “Diccionario de Derecho Usual”, de G. CABANELLAS (11), resulta la compi-

(7) (“La responsabilidad civil por agresión en el derecho ambiental latinoamericano”, ED 106-999).

(8) (“Reflexiones sobre la ley y los principios generales en el derecho administrativo”, Revista de Administración Pública, N° 40, Madrid, p. 194).

(9) Véase el reportaje que luce en nota publicada en Internet, “La ley más ambiciosa desde 1853: El Digesto Jurídico”.

(10) MARTINO, Antonio, “El Digesto Jurídico Argentino: una oportunidad para no perder”, La Ley, ejemplar 28/08/98.

(11) CABANELLAS, G., Atalaya, 1946, p. 173.

lación o colección de las mejores decisiones de los jurisconsultos romanos, hecha por orden del Emperador Justiniano y promulgada por éste el 15 de diciembre del año 533. El Digesto, nombre que se daba a los tratados muy extensos sobre el Derecho, proviene de DIGERERE, distribuir ordenadamente o Pandectas, de dos voces griegas, que significan contener todo, fue realizado por el famoso jurisconsulto TRIBONIANO, que examinó más de 1600 libros; y constituyó de todas formas, el monumento jurídico más grande de todos los tiempos y la base que ha servido a todas las legislaciones.

Así, la Recopilación de leyes de los reinos de las Indias, promulgada por Real Cédula de mayo 18 de 1680, por el Rey Carlos II, una obra monumental dividida en nueve libros y 218 títulos que contienen 6385 leyes, se debió a la necesidad de “ordenar y reunir el vasto material legislativo”, por “la abundancia de normas sancionadas por España”. Enseña Ricardo ZORRAQUÍN BECÚ (12), “fue, en el pasado, un valioso estímulo para el conocimiento y la aplicación del derecho indiano”.

Juan Antonio TRAVIESO (13), integrante de la Comisión de Juristas designados por Decreto 1050/2011 — Digesto Jurídico Argentino BO 13/07/11, para explicar brevemente el desarrollo del mismo, señala que: “Así entonces, el Digesto se fue elaborando en diversas etapas con el aporte de la Facultad de Derecho de la UNBA y finalmente el empuje del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos”.

2. Labor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires

La Ley 26.939, recientemente sancionada, del Digesto Jurídico Argentino, es fruto de una labor conjunta de destacados especialistas en las diversas ramas del derecho, y personal técnico de la Universidad de Buenos Aires, el Ministerio de Justicia de la Nación y del H. Congreso de la Nación. En efecto, entre 1999 al 2005, hubo un trabajo esmerado y prolijo de más de 200 abogados y

(12) ZORRAQUÍN BECÚ, Ricardo, “Historia del Derecho Argentino”, Tomo I, Colección de Estudios para la Historia del Derecho Argentino VIII, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires, 1ª edición, p. 221, Editorial Abeledo Perrot, 1975.

(13) TRAVIESO, Juan Antonio, “Justiniano modelo del Siglo XXI - El Derecho Internacional en el Digesto Jurídico Argentino”, elDial.com - CC28B4.

especialistas en las diversas materias que integran el Digesto, emprendimiento que le imprimió la necesaria continuidad el Grupo de apoyo Ad-Hoc, “Digesto Jurídico Argentino”, del mencionado Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, y finalmente, una nueva integración de la Comisión de Juristas, nombrados por Presidencia del Poder Ejecutivo Nacional. Por ello, Enrique G. BULIT GOÑI (14), indica que “con previsible demora dada la complejidad del cometido, ha culminado un proceso iniciado hace dieciséis años — pensando con el habitual optimismo legislativo— cumplirlo en dos o tres, orientado a depurar el cúmulo de leyes nacionales”.

Desde el claustro universitario, el Proyecto en sus inicios, estuvo a cargo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, quien resultara adjudicataria de una licitación internacional, llamada con ese objeto, con el apoyo de las editoriales jurídicas más importantes: La Ley, Jurisprudencia Argentina y El Derecho. El trabajo se inició durante el decanato de Andrés D’ALESSIO, bajo la dirección de Atilio ALTERINI, la Dirección Académica de Omar ALVAREZ, la coordinación ejecutiva de Daniel ALTMARK, y la dirección de los equipos técnicos de Ramón BRENNNA. Hoy culmina las labores, bajo el decanato de Mónica PINTO, por lo que el mismo Ramón BRENNNA (15), señala que “se trata de un claro ejemplo de continuidad de una política de estado ejecutada desde la Universidad Pública”.

3. Desarrollo legislativo

Veamos ahora su desarrollo legislativo.

El Congreso de la Nación por ley 24.967 (16), estableció “los principios y el procedimiento para contar con un régimen de consolidación de las leyes nacionales generales vigentes y su reglamentación, a través de la elaboración y aprobación del Digesto Jurídico Argentino”. Y que el Digesto debe contener: a) Las

(14) BULIT GOÑI, Enrique G., “Habemus Digesto Jurídico Argentino”, p. 22-25, Suplemento Especial, Digesto Jurídico Argentino, La Ley, junio 2014, bajo la dirección de Ramón G. BRENNNA.

(15) BRENNNA, Ramón, “El Digesto Jurídico Argentino. Primer paso en la democratización de la información jurídica”, p. 16-21, Suplemento Especial, Digesto Jurídico Argentino, La Ley, junio 2014.

(16) B.O 20/05/98.

leyes nacionales generales vigentes y su reglamentación. b) Un anexo del derecho histórico argentino o derecho positivo no vigente, ordenado por materias. Al derecho histórico lo integran las leyes nacionales derogadas o en desuso y su respectiva reglamentación. c) La referencia a las normas aprobadas por organismos supraestatales o inter gubernamentales de integración de los que la Nación sea parte”.

Además se dispuso que “Las leyes y reglamentos que integren el Digesto Jurídico Argentino se identificarán por su categoría con la letra correspondiente, que individualizarán la rama de la ciencia del Derecho a la que corresponde, a saber: A) Administrativo; B) Aduanero; C) Aeronáutico-Espacial; D) Bancario, Monetario y Financiero; E) Civil; F) Comercial; G) Comunitario; H) Constitucional; I) de la Comunicación; J) Diplomático y Consular; K) Económico; L) Impositivo; M) Industrial; N) Internacional Privado; O) Internacional Público; P) Laboral; Q) Medio Ambiente; R) Militar; S) Penal; T) Político; U) Procesal Civil y Comercial; V) Procesal Penal; W) Público Provincial y Municipal; X) Recursos Naturales; Y) Seguridad Social; Z) Transporte y Seguros”.

Dicha ley constituye una “Comisión de Juristas”, integrada por más de 200 profesores de reconocido prestigio en la especialidad de algunas de las 26 materias (grandes ramas del derecho) establecidas para la elaboración del Proyecto encomendado, con dictamen científico sobre la vigencia y consolidación de las leyes en las materias respectivas. Y en el ámbito del Congreso de la Nación, instituye la “Comisión Bicameral de Seguimiento y Consolidación del Digesto Jurídico Argentino”.

Para cumplir el objetivo de la ley, cual es fijar los principios y procedimientos para lograr la consolidación normativa se emplearon las siguientes técnicas: a) Recopilación. Abarca la clasificación, depuración, inventario y armonización de la legislación vigente y un índice temático ordenado por categorías. b) Unificación. Importa la refundición en un solo texto legal o reglamentario de normas análogas o similares sobre una misma materia. c) Ordenación. Traduce la aprobación de textos ordenados, compatibilizados, en materias varias veces reguladas y/o modificadas parcialmente.

En el mes de diciembre de 2010, en cumplimiento del Decreto 1050/11, el Ministerio de Justicia de

la Nación, convocó un nuevo grupo de 14 especialistas (Comisión de Juristas, presidida por Aristides Corti), en diferentes disciplinas jurídicas, a los que se le entregaron partes del contenido normativo a revisar (leyes, decretos de necesidad y urgencia); culminando la labor de esta última, el Poder Ejecutivo Nacional, envió el Mensaje N° 1049 y el Proyecto de Ley para la aprobación del Digesto, el 15 de julio de 2011 a la Cámara de Diputados.

Mabel C. PILOMENO (17), precisa que la Comisión Bicameral aconsejó aprobar el Digesto Jurídico Argentino, actualizado hasta el 31 de marzo de 2013, por la Dirección de Información Parlamentaria, designada organismo de asistencia técnica por el artículo 16 de la ley 24.967. El 27 de noviembre de 2013 la Cámara de Diputados le dio media sanción. Por último, el Proyecto fue sancionado definitivamente, el 21 de mayo de 2014, por el Senado.

4. Ley 26.939 Digesto Jurídico Argentino

La Ley 26939 (18) aprueba el Digesto Jurídico Argentino, consolidado al 31 de marzo de 2013, cuyo contenido comprende: 1) leyes nacionales de carácter general vigentes; 2) leyes nacionales de carácter general no vigentes; y la referencia a las normas aprobadas por organismos supraestatales o inter-gubernamentales de integración de los que la Nación es parte.

Las categorías que establece el Digesto ley 26.939, artículo 7°, son treinta, en virtud de haber subdividido la letra "A" en seis. Así se dispone que las leyes que integren el Digesto Jurídico Argentino se identificarán por categorías con la letra correspondiente de acuerdo a la siguiente enumeración: ADM) Administrativo; ACU) Cultura, Ciencia y Tecnología; AED) Educación; ASA) Salud Pública; ASE) Seguridad; ASO) Acción y Desarrollo Social; B) Aduanero; C) Aeronáutico-Espacial; D) Bancario, Monetario y Financiero; E) Civil; F) Comercial; G) Comunitario; H) Constitucional; I) De la Comunicación; J) Diplomático y Consular; K) Económico; L) Impositivo; M) Industrial; N) Internacional Privado; O) Internacional Público;

(17) PILOMENO, Mabel C., "El Digesto Jurídico Argentino: Orígenes y Evolución", Suplemento Especial Digesto Jurídico Argentino, La Ley, Junio 2014, p. 39-40.

(18) La Ley 26939 B.O 16/06/2014.

P) Laboral; Q) Medio Ambiente; R) Militar; S) Penal; T) Político; U) Procesal Civil y Comercial; V) Procesal Penal; W) Público Provincial y Municipal; X) Recursos Naturales; Y) Seguridad Social; Z) Transporte y Seguros.

El artículo 8° de la ley 26.939, crea en el ámbito del Honorable Congreso de la Nación la Comisión Bicameral Permanente del Digesto —que será continuadora de la Comisión Bicameral de Seguimiento y Coordinación para la confección del mismo—, con importantes atribuciones en materia de actualización, edición, difusión y publicidad del Digesto. Estará integrada por cuatro senadores y cuatro diputados designados por cada una de las Cámaras. Dicha Comisión Bicameral Permanente, tendrá la asistencia técnica de la Dirección de Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la Nación, que a su vez cumplirá con labores de recopilación de texto, y elevará a consideración de aquella, el detalle de las actualizaciones que propone introducir al Digesto.

En el procedimiento de actualización del Digesto Jurídico Argentino se observarán las siguientes pautas técnicas: CONSOLIDACIÓN, importa refundición en un solo texto de normas análogas sobre una misma materia. ORDENACIÓN, importa la aprobación de textos ordenados de materias varias veces reguladas o modificadas parcialmente. CANTIDADES O CIFRAS, se expresarán en letras y números. En caso de posible divergencia se tendrá por válido lo expresado en letras. No podrán introducirse modificaciones que alteren el espíritu de las leyes. Las leyes se identificarán por la letra de la categoría correspondiente y número arábigo cardinal y corrido, respetando la fecha de sanción. Corresponde al Poder Ejecutivo Nacional la determinación de la Autoridad de Aplicación específica de las leyes.

Cabe destacar que la plena vigencia del texto de las leyes contenidas en el Digesto, no es automático, sino que por el contrario se habilita un período de 180 días corridos desde la publicación, para consultas y observaciones con relación al encuadramiento en una categoría, la consolidación del texto o la vigencia de una ley incluida en el Digesto; de las mismas, la Comisión Bicameral, dará vista a la Dirección de Información Parlamentaria, para que en el plazo de 10 días hábiles, efectúe una recomendación. La resolución que ratifique o rectifique el encuadre, consolidación o

vigencia observados, deberá ser aprobada por la Comisión Bicameral, y se dará cuenta de la misma a los miembros de ambas Cámaras.

Superado este plazo de 180 días corridos, reueltas las observaciones, se dispondrá la publicación de la versión definitiva del Digesto Jurídico Argentino.

5. Especialidad medio ambiente y recursos naturales

En el reparto de labores, nos tocó el altísimo honor, de elaborar el Digesto Jurídico Argentino, en las especialidades “Medio Ambiente y Recursos Naturales”, que venían precedidas por tareas similares encabezadas por dos notables especialistas en la materia, de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Buenos Aires, los doctores Mario F. VALLS, y María Cristina ZEBALLOS DE SISTO. Se formó además un grupo de colaboradores, integrado por los jóvenes abogados, Diana VEGA, a todo lo largo del proceso, Soledad ARGÜELLO, en el primer tramo del mismo, Gustavo RINALDI, y Gabriela FERRER, en el análisis puntual de leyes. Hubo además, un acompañamiento permanente del Grupo Digesto Jurídico del Ministerio.

Desde el área del derecho medioambiental y de los recursos naturales, se ha llegado a las siguientes conclusiones: 1.- CANTIDAD DE NORMAS ANALIZADAS: 198.- 2.- CANTIDAD DE ARTÍCULOS ANALIZADOS: 3487.- de las cuales resultan vigentes: 178 normas en total, habiendo perdido vigencia por caducidad por objeto cumplido: 8; caducidad por vencimiento del plazo: 2; derogación implícita: 9. También se considera que los siguientes artículos del Código de Minería han perdido vigencia total o han sido derogados parcialmente, por las causales que en cada caso se consignan: Apéndice (artículos 1 a 36), pérdida de vigencia en virtud del dictado de normativa específica sobre hidrocarburos (Ley 17.319).- Y el Artículo 341, derogado parcialmente, Artículo 347 del texto original, con supresión del 2º párrafo, derogación por objeto cumplido.

Hemos examinado desde un punto de vista crítico, con el afán tan sólo de cumplir con el cometido contenido en la ley del Digesto Jurídico Argentino, leyes de policía sanitaria animal, sanidad vegetal,

riqueza forestal, Parques y Reservas Naturales. Lucha contra plagas y enfermedades, plaguicidas, vitivinicultura, de pesca, del tabaco, de la regulación de la actividad aldononera, actividad azucarera, industria láctea, minería, ganadería, conservación de fauna, suelos, hidrocarburos, petróleo y gas, y de presupuestos mínimos de protección ambiental, como por ejemplo de las leyes de residuos industriales, General del Ambiente, de PCBS, de Gestión Ambiental del Agua, de Residuos Domiciliarios, de información pública ambiental, entre otras.

Finalmente, el proceso de depuración culmina con un listado anexo de 67 leyes de medio ambiente (identificadas con la letra “Q”) y 96 leyes de recursos naturales (identificadas con la letra “X”). Se destaca que las leyes aprobatorias de Convenios internacionales ambientales, están incluidas en la rama de Derecho Internacional Público.

6. Colofón

Mucho se ha escrito sobre las bondades de esta labor (una “obra ciclópea”, siguiendo a MARTINO, “parecida a las recopilaciones o codificaciones”), fruto del esfuerzo Jurídico científico de nuestro país, de un grupo de especialistas en la totalidad de las materias y abogados, desde el año 2005 al corriente año 2014, destinando largas horas de estudio, análisis, investigación, y elaboración, para revisar 32.204 leyes formalmente vigentes, desde 1853, y la Época de la Organización Nacional, hasta nuestros días. Y dejar en pie tan sólo 3134, menos del 10%, como lo señalara la Presidenta de la República, en el Discurso de Presentación del Digesto Jurídico Argentino, el 12 de julio del 2011, en Casa de Gobierno.

Se habló desde la doctrina por quienes participaron tempranamente en esta iniciativa (ALTMARK, MARTINO, Atilio ALTERINI), de un trabajo de magnitud o envergadura extraordinaria, que pone a la Argentina en la vanguardia en este tema. Y que la tarea significa un primer paso en la democratización de la información jurídica (BRENNNA), simplifica la búsqueda, y el conocimiento, del Derecho vigente, y que el sistema posee coherencia, completitud y economía, como sus principales virtudes, sin contar la elegancia.

No nos cabe la menor duda que sirve para fortalecer la publicidad de las leyes, que contribuye de

manera significativa al conocimiento de las mismas, dando seguridad a las relaciones de derecho. Se trata entonces de principios republicanos y democráticos, elementales en todo "Estado Ecológico del Derecho" (QUIROGA LAVIÉ), que juegan en

la base misma de realización de esta obra jurídica, desafiante frente a un reto complejo, heurístico, integral, totalizador, holístico, que nos lleve con el orden legislativo, de navegar en oscuros vericuetos de la misma, a cursar rumbos, más claros y sencillos.

LEGISLACIÓN SINTETIZADA

LEGISLACIÓN NACIONAL (*)

LEY 26.933

Actividad algodonera. Algodón. Emergencia agropecuaria

Fecha de sanción: 30/04/2014

Fecha de promulgación: 28/05/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 30/05/2014

La norma comentada extiende la constitución del Fondo de Compensación de Ingresos para la Producción Algodonera establecido en el art. 8° de la ley 26.060 por un término de diez años; asimismo, se lo amplía a la suma de \$ 160.000.000.

LEY 26.936

Homenaje. Nombre. Central nuclear

Fecha de sanción: 14/05/2014

Fecha de promulgación: 29/05/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 06/06/2014

Se denomina con el nombre de "Presidente Dr. Néstor Carlos Kirchner" a la Central Nuclear Atucha II

LEY 26.938

Transito. Seguridad vial. Vialidad

Fecha de sanción: 14/05/2014

Fecha de promulgación: 18/06/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 25/06/2014

La presente ley regula la producción y circulación en la vía pública de automotores fabricados artesanalmente o en bajas series para uso particular, tipificando al automotor reproducción, automotor réplica, automotor inédito y automotor reformado. El fabricante de automotores suscribirá un certificado de fabricación donde constará como mínimo la marca y modelo. Finalmente, se establece que el Registro Nacional de la Propiedad Automotor deberá establecer un régimen específico para el patentamiento y otorgamiento del correspondiente título de propiedad de los automotores, y que dichos automotores tendrán la aptitud para circular.

(*) Información actualizada al 15/8/2014.

LEY 26.942

Impuesto sobre los combustibles líquidos y gas natural. Alícuota. Procedimiento tributario

Fecha de sanción: 28/05/2014

Fecha de promulgación: 17/06/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 24/06/2014

La norma comentada modifica la ley 23.966 (t. o. 1998) de impuesto sobre los combustibles líquidos y el gas natural, fijando productos gravados, alícuotas y la base imponible a tomar en cuenta a los fines de la liquidación del impuesto. Por otra parte, se modifica la ley 26.028, estableciendo un impuesto sobre la transferencia a título oneroso o gratuito, o importación, de gasoil o cualquier otro combustible líquido que lo sustituya en el futuro, que regirá hasta el 31 de diciembre de 2024, con afectación específica al desarrollo de los proyectos de infraestructura vial y/o a la eliminación o reducción de los peajes existentes, a hacer efectivas las compensaciones tarifarias a las empresas de servicios públicos de transportes de pasajeros por automotor, a la asignación de fondos destinados a la mejora y profesionalización de servicios de transporte de carga por automotor y a los subsidios e inversiones para el sistema ferroviario de pasajeros o de carga, de manera que incida en una sola de las etapas de su circulación.

DECRETO 699/2014

Turismo. Marcas. Marca registrada

Fecha de emisión: 13/05/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 19/05/2014

Se establece la "Marca Argentina" como Marca Oficial de la República Argentina, con miras a la homogeneización de la imagen nacional en el mundo, aprobando el isologotipo que será el Signo Oficial.

DECRETO 740/2014

Ley complementaria del presupuesto. Presupuesto Nacional. Contabilidad pública

Fecha de emisión: 21/05/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 23/05/2014

Teniendo en cuenta que desde 2005 las sucesivas Leyes de Presupuesto de la Administración Nacional dispusieron la incorporación de numerosos artículos a la ley 11.672, Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o. 2005), la norma en análisis realiza una nueva actualización, ordenamiento y correlación de los artículos del mencionado cuerpo legal, excluyendo los artículos sustituidos por otras disposiciones legales y aquellos que hayan perdido actualidad o cumplido su finalidad. En función de ello, se ha realizado un ordenamiento temático que comprende tres títulos temáticos: Administración Financiera, Actividad Institucional del Estado Nacional y Otros Aspectos del Funcionamiento del Estado; así como también se realizan modificaciones en la estructura organizativa.

DECRETO 779/2014

Asignaciones familiares. Ley de Asignaciones Familiares. Asignación Universal por Hijo para Protección Social

Fecha de emisión: 26/05/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 30/05/2014

Se modifican los rangos y montos de las Asignaciones Familiares contempladas en la Ley 24.714 que se perciban a partir del mes de junio de 2014 y hasta el mes de septiembre de 2014.

DECRETO 814/2014

Administración Pública Nacional. Empleo público

Fecha de emisión: 30/05/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 07/07/2014

Se establece nuevos valores a diversos conceptos en el ámbito del Régimen de compensaciones a los fines de adecuar los mismos al resto de las asignaciones vigentes en la Administración Pública Nacional.

DECRETO 852/2014

Energía eléctrica. Tarifa. Servicio público

Fecha de emisión: 05/06/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 06/06/2014

Se instrumenta un procedimiento que facilita a los titulares de los medios de comunicación la regularización de sus deudas impositivas, aduaneras y previsionales con la posibilidad de utilizar la modalidad de dación en pago de espacios publicitarios o servicios conexos.

DECRETO 970/2014

Servicio penitenciario. Fuerzas armadas y de seguridad. Comisión

Fecha de emisión: 17/06/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 24/06/2014

Regula respecto de la Asignación Complementaria Transitoria con carácter remunerativo y no bonificable para el personal del Servicio Penitenciario Federal, la cual no integra la base de cálculo del resto de los conceptos del régimen retributivo del personal penitenciario, y tampoco debe ser tenida en cuenta para calcular los suplementos particulares, los adicionales transitorios y determinadas compensaciones.

DECRETO 1025/2014

Moneda extranjera. Blanqueo impositivo. Depósito en moneda extranjera

Fecha de emisión: 26/06/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 27/06/2014

Con la finalidad de permitir que una mayor cantidad de sujetos interesados puedan exteriorizar sus tenencias y acogerse a los beneficios dispuestos en la ley 26.860, se dispone la prórroga por un plazo de tres meses calendario a partir del 1º de julio de 2014 de los plazos previstos en el régimen de dicha ley.

RESOLUCIÓN 237/2014 (C.M.)**Ministerio Público Fiscal. Ética pública. Ley de ética pública****Fecha de emisión:** 03/07/2014**Fecha de publicación:** Boletín Oficial 08/07/2014

Aprueba el Reglamento de presentación y consulta de declaraciones juradas patrimoniales integrales de magistrados y funcionarios del Poder Judicial de la Nación y los formularios de declaración jurada patrimonial integral.

RESOLUCIÓN 239/2014 (C.M.)**Consejo de la Magistratura. Abogado. Colegio profesional****Fecha de emisión:** 03/07/2014**Fecha de publicación:** Boletín Oficial 08/07/2014

Se modifica el párrafo tercero del art. 12 del Reglamento para la elección de los abogados que integrarán el Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación, fijando que los candidatos titulares y suplentes deberán ser abogados de la matrícula federal en ejercicio y reunir determinadas condiciones, así como también se modifica el art. 14 estableciendo que el número de electores por mesa será de dos mil.

RESOLUCIÓN 626/2014 (C.N.V.)**Comisión Nacional de Valores. Fondo Común de Inversión. Patrimonio neto****Fecha de emisión:** 03/07/2014**Fecha de publicación:** Boletín Oficial 10/07/2014

Se modifican criterios específicos de valuación para cada uno de los activos que pueden componer la cartera de inversiones de los fondos comunes de inversión, los cuales resultarán aplicables para la valuación del patrimonio neto de dichos fondos para las suscripciones, los rescates y para todo otro efecto.

RESOLUCIÓN 620/2014 (D.G.N.)**Ministerio Público Fiscal. Ética pública. Ley de ética pública****Fecha de emisión:** 15/05/2014**Fecha de publicación:** Boletín Oficial 30/05/2014

Aprueba el Régimen de Presentación de Declaraciones Juradas Patrimoniales Integrales, regulando respecto de los sujetos obligados, el contenido, presentación y registro de las declaraciones juradas, entre otras cuestiones.

RESOLUCIÓN 926/2014 (D.G.N.)**Ministerio Público Fiscal. Ética pública. Ley de Ética Pública****Fecha de emisión:** 19/06/2014**Fecha de publicación:** Boletín Oficial 27/06/2014

Se prorroga la presentación de la actualización anual correspondiente al año 2013 previsto en el "Régimen de Presentación de Declaraciones Juradas Patrimoniales Integrales" hasta el día 31 de agosto de 2014.

RESOLUCIÓN 223/2014 (M.E. y F.P.)**Administración Pública Nacional. Proyecto de ley. Proyecto de presupuesto****Fecha de emisión:** 02/06/2014**Fecha de publicación:** Boletín Oficial 03/06/2014

Se fija el cronograma de elaboración del Proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Nacional para el año 2015 y el Presupuesto Plurianual 2015-2017.

RESOLUCIÓN 809/2014 (M.S.)**Salud pública. Lactancia. Leche****Fecha de emisión:** 04/06/2014**Fecha de publicación:** Boletín Oficial 10/06/2014

La norma comentada aprueba las Pautas para centros de lactancia materna en establecimientos asistenciales, con el objeto de de-

linear los criterios generales para la atención que desarrolla el personal en dichos centros.

RESOLUCIÓN 1107/2014 (P.G.N.)

Administración Pública Nacional. Contrataciones del Estado. Ministerio Público Fiscal

Fecha de emisión: 02/06/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 09/06/2014

La norma comentada aprueba el Reglamento de Compras y Contrataciones del Ministerio Público Fiscal de la Nación, aplicable a los procedimientos de adquisición, enajenación y contratación de bienes y servicios, y siendo de aplicación obligatoria a los contratos de compraventa, suministro, locación de servicios, alquiler de bienes muebles e inmuebles.

RESOLUCIÓN 162/2014 (R.N.T. y E.A.)

Trabajo agrario. Seguro de sepelio. Muerte del trabajador

Fecha de emisión: 30/04/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 30/05/2014

Se establecen las normas de aplicación del Seguro por Servicio de Sepelio para los trabajadores agrarios y su grupo familiar, aprobando el "Reglamento de las Prestaciones por Sepelio" y la "Solicitud de Prestación por Sepelio y Declaración Jurada".

RESOLUCIÓN 171/2014 (R.N.T. y E.A.)

Régimen especial de facilidades de pago. Facilidades de pago. Acogimiento al plan de facilidades de pago

Fecha de emisión: 14/05/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 22/05/2014

Se establece un procedimiento tributario de facilidades para el pago de deuda que los empleadores agrarios mantengan con el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA), aplicable para la cancelación de aportes, contribuciones, multas y sus respectivos intereses.

Los planes de facilidades de pago se instrumentarán a través de la suscripción de un convenio por el empleador respectivo y el RENATEA.

RESOLUCIÓN 1035/2014 (S.Empleo)

Trabajo. Prestaciones del seguro de desempleo. Seguro de desempleo

Fecha de emisión: 13/05/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 29/05/2014

Por la presente se aprueba el Reglamento del Programa Prestaciones por Desempleo, cuyo objeto es brindar apoyo en la búsqueda activa de empleo, en la formación profesional, la actualización de las competencias laborales y en la inserción en empleos de calidad a las personas participantes de los Sistemas Integrados de Prestaciones por Desempleo instituidos por las leyes 24.013, 25.191 y 25.371. Asimismo se reglamenta respecto de las prestaciones de apoyo a la inserción laboral, de las prestaciones dinerarias, de los incentivos a la formación, etc.

RESOLUCIÓN GENERAL 3622/2014 (A.F.I.P.)

Informática. Sistema informático. Operación aduanera

Fecha de emisión: 25/04/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 06/05/2014

La norma comentada implementa el Módulo Información Anticipada del Manifiesto General de Carga a través del Sistema Informático MALVINA, el cual comprenderá la información relativa a los medios de transporte que arriben al territorio nacional por la vía acuática, incluso los medios de transporte que arriben vacíos y la totalidad de las mercaderías transportadas en los respectivos medios.

RESOLUCIÓN GENERAL 3649/2014 (A.F.I.P.)

Ganadería. Sistema de trazabilidad. Componente electrónico

Fecha de emisión: 11/07/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 14/07/2014

Todas las plantas industriales de faena de hacienda tienen la obligación para su funcionamiento, de incorporar sistemas electrónicos de medición y control de la producción, por lo cual, a través de la norma en análisis se implementa dicha medición, así como también se crea un registro que permita conocer la trazabilidad del ganado.

RESOLUCIÓN GENERAL 7/2014 (C.A.C.M.)

Convenio multilateral. Contribuyente de convenio multilateral. Impuesto sobre los ingresos brutos

Fecha de emisión: 18/06/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 26/06/2014

Se incorpora la modalidad “quincenal” para la presentación y pago de las Declaraciones Juradas de Percepciones y Retenciones de los Agentes incorporados en el Sistema SIRCAR, manteniendo la modalidad “mensual” en aquellas jurisdicciones que conserven el uso de la misma. El listado actualizado con la opción elegida por cada jurisdicción adherente al Sistema SIRCAR, estará disponible en el sitio web de SIRCAR.

RESOLUCIÓN GENERAL 625/2014 (C.N.V.)

Fideicomiso. Oferta pública. Mercado de capitales

Fecha de emisión: 18/06/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 24/06/2014

La norma en análisis establece los requisitos mínimos de idoneidad, experiencia e independencia que deben reunir los profesionales que intervengan en el carácter de Agente de Control y Revisión de los fideicomisos financieros autorizados a la oferta pública, fijando las tareas a su cargo. Asimismo, se establece que los informes elaborados por el Agente de Control y Revisión sobre el resultado de las tareas desarrolladas durante la vigencia del fideicomiso deben contar con la firma legalizada por el Consejo Profesional respectivo.

RESOLUCIÓN GENERAL 627/2014 (C.N.V.)

Fondo común de inversión. Cartera de inversión. Fideicomiso financiero

Fecha de emisión: 10/07/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 15/07/2014

Se incluyen dentro de las facultades delegadas en la Gerencia de Productos de Inversión Colectiva, la de proceder al registro de los Agentes de Administración, de Custodia, de Colocación y Distribución y, de Colocación y Distribución Integral de Fondos Comunes de Inversión, el otorgamiento de las reválidas de los fiduciarios financieros y de los fiduciarios no financieros, entre otros.

RESOLUCIÓN CONJUNTA 29/2014 (S.C.)

**y
81/2014 (S.Comunicaciones)**

Telecomunicaciones. Servicio de telefonía. Empresa de servicio público

Fecha de emisión: 06/06/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 11/06/2014

Se actualiza y amplía la provisión de información sobre las características esenciales del servicio de telefonía celular, de modo tal que sea suministrada en forma directa a los usuarios del servicio de comunicaciones móviles.

RESOLUCIÓN CONJUNTA 728/2014 (M.S.)

**y
RESOLUCIÓN CONJUNTA 168/2014 (J.G.M.)**

Administración Pública Nacional. Empleado público. Empleo público

Fecha de emisión: 16/05/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 26/05/2014

Se aprueba el régimen para el Sistema de Capacitación y Desarrollo del personal profesional de los Establecimientos Hospitalarios y Asistenciales e Institutos de Investigación y Producción dependientes del Ministerio de Salud para la evaluación correspondiente desde el ejercicio 2013 en adelante.

DISPOSICIÓN 189/2014 (A.F.I.P.)**Aduana. Decomiso. Mercadería**

Fecha de emisión: 20/05/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 26/05/2014

Reglamenta el procedimiento de decomiso dispuesto por la ley 11.683 (t.o 1998) cuando se encarguen o transporten comercialmente mercaderías sin el respaldo documental que exige la A.F.I.P., y para quienes no poseyeren o no conservaren las facturas o comprobantes equivalentes que acrediten la adquisición o tenencia de los bienes y/o servicios destinados o necesarios para el desarrollo de la actividad de que se trate.

COMUNICACIÓN A 5581/2014 (B.C.R.A.)**Intercambio de información fiscal. Entidad financiera. Información financiera**

Fecha de emisión: 12/05/2014

Fecha de publicación: Copia oficial

En el marco del compromiso asumido por la República Argentina a través de la suscripción de la "Declaración sobre Intercambio Automático de Información en Asuntos Fiscales", se establece que las entidades financieras deberán arbitrar las medidas necesarias para identificar los titulares de cuentas alcanzados por el nuevo estándar de intercambio de información de cuentas financieras desarrollado por la OCDE. A tal efecto, se detallan los datos que deberán contener los legajos de los clientes en poder de las entidades, debiendo cumplir con el secreto bancario y la ley de hábeas data.

COMUNICACIÓN A 5588/2014 (B.C.R.A.)**Entidad financiera. Información financiera. Intercambio de información fiscal**

Fecha de emisión: 05/06/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 01/07/2014

Se actualizan los textos ordenados de las normas sobre "Cuentas a la vista abiertas en las cajas de crédito cooperativas", "De-

pósitos de ahorro, cuenta sueldo, cuenta gratuita universal y especiales", "Depósitos e inversiones a plazo" y "Reglamentación de la cuenta corriente bancaria", todo ello en función de las acciones de cooperación en materia tributaria entre la República Argentina y otros países.

CIUDAD DE BUENOS AIRES**RESOLUCIÓN 447/2014 (J.G.)****Transito. Vialidad. Ley de tránsito**

Fecha de emisión: 12/05/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 16/05/2014

Se llama a Licitación Pública Nacional e Internacional para la Concesión de la Prestación del Servicio de Verificación Técnica Vehicular Obligatoria de los Vehículos Radicados en la Ciudad de Buenos Aires y Optativa de los Radicados en Jurisdicciones Extrañas.

LEGISLACIÓN PROVINCIAL (*)**Buenos Aires****DECRETO 176/2014****Comercio interior. Bebida alcohólica. Prohibiciones**

Fecha de emisión: 26/02/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 16/05/2014

Se modifica el anexo del dec. 828/2004, el cual crea el Registro Provincial para la Comercialización de Bebidas Alcohólicas.

DECRETO 280/2014**Automotor. Autoparte. Registro de propiedad del automotor**

Fecha de emisión: 13/05/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 18/06/2014

(*) Información actualizada al 15/8/2014.

Se aprueba la reglamentación de la ley 14.497, que establece la obligatoriedad para todo vehículo automotor registrado en la Provincia de realizar el grabado indeleble del número de dominio en las autopartes.

RESOLUCIÓN 196/2014 (APT)

Transporte. Transporte automotor. Tarifa

Fecha de emisión: 30/06/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 04/07/2014

Se aprueban las escalas tarifarias para los servicios públicos de transporte automotor de pasajeros a partir del 1º de julio de 2014.

RESOLUCIÓN NORMATIVA 33/2014 (A.R.)

Zona de emergencia. Fenómeno de la naturaleza. Impuesto sobre los ingresos brutos

Fecha de emisión: 27/05/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 19/06/2014

Se modifican las Resoluciones Normativas 16/2013 y 35/2013, dejando sin efecto la fecha límite (31 de diciembre de 2013) para solicitar el reconocimiento de las exenciones impositivas previstas para los contribuyentes afectados por las intensas lluvias acaecidas durante los días 2 y 3 de abril de 2013. A tal efecto, los contribuyentes deberán solicitar el reconocimiento ante la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires a través del procedimiento establecido por la Disposición Normativa B 29/2007.

Chubut

LEY I-522/2014

Programa de enseñanza de reanimación cardiopulmonar. Medicina. Salud pública

Fecha de sanción: 06/05/2014

Fecha de promulgación: 22/05/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 30/05/2014

Se adhiere a la ley nacional 26.835, de Promoción y Capacitación en las Técnicas de Reanimación Cardiopulmonar (RCP) Bási-

cas a fin de capacitar a los estudiantes del Nivel Medio y Superior.

LEY II-162/2014

Vialidad. Préstamo. Maquinaria

Fecha de sanción: 08/05/2014

Fecha de promulgación: 22/05/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 28/05/2014

Se autoriza a la Administración de Vialidad Provincial a contratar con la Banca Pública o Privada la obtención de uno o varios préstamos en pesos, para ser destinados en su totalidad a la adquisición de maquinarias destinadas a la renovación del parque vial del Organismo.

LEY IX-132/2014

Cinematografía. Fomento cinematográfico. Ley de fomento cinematográfico

Fecha de sanción: 24/04/2014

Fecha de promulgación: 15/05/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 15/05/2014

La presente norma adhiere a la ley nacional 26.838, por medio de la cual toda actividad desarrollada por las diferentes ramas audiovisuales que se encuentren comprendidas en el artículo 57º de la ley nacional 17.741 de Fomento de la Actividad Cinematográfica Nacional, es considerada como una actividad productiva de transformación asimilable a una actividad industrial.

LEY XIV-02/2014

Riesgos del trabajo. Aseguradora de riesgos del trabajo. Superintendencia de Seguros de la Nación

Fecha de sanción: 05/06/2014

Fecha de promulgación: 23/06/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 02/07/2014

Se establece que para las acciones judiciales previstas en el artículo 4º último párrafo de la ley 26.773, serán competentes en la provincia los Juzgados Letrados de Primera

Instancia en lo Laboral o aquellas donde recaiga la competencia laboral.

Córdoba

LEY XIX-65/2014

Espectáculo público. Lugares de entretenimiento. Trabajador

Fecha de sanción: 24/04/2014
Fecha de promulgación: 15/05/2014
Fecha de publicación: Boletín Oficial 22/05/2014

La provincial adhiere a la ley nacional 26.370 de Espectáculos Públicos, estableciendo también las reglas de habilitación del personal que realiza tareas de control de admisión y permanencia de público en general.

DECRETO 628/2014

Policía. Régimen del personal policial. Seguridad pública

Fecha de emisión: 30/05/2014
Fecha de publicación: Boletín Oficial 10/06/2014

Se crea el Consejo de Bienestar Policial como espacio de representación y expresión democrática del personal policial destinado a participar en la creación y ejecución de políticas públicas que operen en protección del personal policial.

DECRETO 651/2014

Educación. Transporte. Docente

Fecha de emisión: 05/06/2014
Fecha de publicación: Boletín Oficial 01/07/2014

Se crea el Sistema denominado Transporte Educativo Gratuito (T.E.G.), por el cual los estudiantes de todos los niveles, y el personal docente y auxiliares de la educación que cursen y/o laboren en establecimientos oficiales o reconocidos por el Ministerio de Educación, en las Universidades Nacionales o en las Universidades Provinciales, podrán utilizar el servicio de autotransporte terrestre público de pasajeros, tanto urbano, interurbano, media y larga distancia provincial, en forma totalmente gratuita.

LEY 10.206

Educación. Universidad. Educación universitaria

Fecha de sanción: 21/05/2014
Fecha de promulgación: 04/06/2014
Fecha de publicación: Boletín Oficial 17/06/2014

Se modifica la ley 9375, la cual establece la creación de la Universidad Provincial de Córdoba.

DECRETO 468/2014

Asistencia social. Violencia familiar. Protección de la familia

Fecha de emisión: 13/05/2014
Fecha de publicación: Boletín Oficial 02/06/2014

Se incrementa la suma del monto de la ayuda económica no reintegrable, ni remunerativa, establecida en el marco del Programa "Nueva Vida", en concepto de "Beca de Asistencia en Situación de Crisis".

RESOLUCIÓN 338/2014 (S.E.E.)

Educación. Ministerio de Educación. Educación inicial

Fecha de emisión: 26/06/2014
Fecha de publicación: Boletín Oficial 30/06/2014

Se establece que en las Instituciones Educativas de Nivel Primario dependientes de la Dirección General de Nivel Inicial y Primario del Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba, se garantice a los alumnos y alumnas, la enseñanza de al menos dos (2) lenguajes artísticos: Artes Visuales, Música, Teatro y/o Danza.

ACUERDO REGLAMENTARIO A 1205/2014 (T.S.J.)

Poder Judicial. Informática. Informática jurídica

Fecha de emisión: 13/05/2014
Fecha de publicación: Boletín Oficial 28/05/2014

En la citada norma el Tribunal Superior de Justicia dispone que la documentación en formato papel sea convertida a formato digital, con la misma validez y su contenido será utilizado de igual manera en un formato ó el otro gradualmente.

Corrientes

LEY 6266

Violencia de género. Poder Judicial Provincial. Mujer

Fecha de sanción: 22/05/2014

Fecha de promulgación: 05/06/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 09/06/2014

Se dispone que el Poder Ejecutivo Provincial ponga a disposición de los titulares de los juzgados competentes, en casos de violencia doméstica y de género, los dispositivos tecnológicos de alerta denominados “botones antipánico”, a los efectos de que se los suministren a las víctimas de casos y por el tiempo que determinen con el objetivo de prevenir los hechos delictivos indicados, reemplazando, en su caso, a la vigilancia a cargo del personal policial.

LEY 6271

Seguridad pública. Estupefacientes. Ministerio de Seguridad

Fecha de sanción: 29/05/2014

Fecha de promulgación: 13/06/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 17/06/2014

Se crea en el ámbito del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Corrientes, el “Servicio de llamadas gratuitas destinada a la recepción de denuncias anónimas de puntos de venta de estupefacientes”.

Entre Ríos

DECRETO 372/2014

Tránsito. Policía. Ruta

Fecha de emisión: 07/03/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 26/05/2014

Se establece que la Policía de la provincia será autoridad exclusiva de contralor y cumplimiento de las exigencias dispuestas para los vehículos de transporte de carga en la ley nacional 24.449 y sus decretos reglamentarios 779/95, 714/96 y 79/98 en los corredores y rutas o caminos de jurisdicción provincial de acuerdo a los considerandos expuestos en este decreto.

Mendoza

LEY 8641

Cárcel. Penado. Fotografía

Fecha de sanción: 05/02/2014

Fecha de promulgación: 21/02/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 16/06/2014

Se crea un archivo fotográfico con renovación anual de los condenados detenidos en cárceles y/o establecimientos penitenciarios de la Provincia de Mendoza, a fin de su identificación precoz en casos de fuga.

LEY 8656

Salud pública. Profesional. Publicación oficial

Fecha de sanción: 08/04/2014

Fecha de promulgación: 14/05/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 04/06/2014

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Salud, deberá arbitrar los mecanismos necesarios para publicar en lugares visibles a todo público, quiénes son los profesionales de la Salud que prestan servicio en los distintos establecimientos de salud pública dependientes de la Provincia que se encuentran en la actualidad prestando servicios al Estado.

DECRETO 525/2014

Seguridad social. Pensión. Previsión social

Fecha de emisión: 27/03/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 04/06/2014

Se reglamenta lo dispuesto por la ley 8394 que modifica la ley 6772, la cual crea la

Pensión Honorífica denominada "Malvinas Argentinas" de carácter mensual y vitalicia.

Misiones

LEY VI-171/2014

Obra audiovisual. Servicios de comunicación audiovisual. Actividad promocionada

Fecha de sanción: 15/05/2014

Fecha de promulgación: 30/05/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 02/06/2014

La presente ley apoya, promueve y fomenta la creación y producción de obras audiovisuales, su difusión y conservación como patrimonio socio-cultural de la Provincia de Misiones.

LEY XII-28/2014

Desalojo. Vivienda. Sentencia

Fecha de sanción: 22/05/2014

Fecha de promulgación: 05/06/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 06/06/2014

Se suspende por única y última vez, hasta el 31 de mayo de 2016, las ejecuciones de sentencias que tengan por objeto ordenar el desalojo o remate de inmuebles destinados a vivienda única y familiar y a vivienda y producción agropecuaria única y familiar, cuando se verifique una ocupación superior a ocho (8) años, sobre predios urbanos y rurales, respectivamente, sean éstos fiscales o privados.

Neuquén

LEY 2905

Educación. Estadística. Cultura

Fecha de sanción: 16/04/2014

Fecha de promulgación: 16/04/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 23/05/2014

Se modifican los arts. 13 y 15 de la ley 2724, por la que se convoca al pueblo de la Provincia y a sus organizaciones educativas, gremiales, sociales, culturales, económicas, religiosas, políticas e institucionales al Foro Educativo Provincial

Río Negro

LEY 4956

Comisión investigadora. Comisión parlamentaria. Delitos de lesa humanidad

Fecha de sanción: 08/05/2014

Fecha de promulgación: 23/05/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 05/06/2014

Se crea una Comisión Legislativa Especial Investigadora por la Memoria, Verdad y Justicia a los fines de investigar, estudiar, desenrollar y esclarecer la actuación de aquellos actores económicos que interesadamente promovieron y/o facilitaron los delitos de sangre en la provincia, apoyando la ejecución del plan criminal de la última dictadura a cambio de beneficios del Gobierno.

LEY 4968

Poder Ejecutivo provincial. Empleado del Poder Ejecutivo. Retiro voluntario

Fecha de sanción: 29/05/2014

Fecha de promulgación: 06/06/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 12/06/2014

Se crea el sistema de inversión pública de la provincia de Catamarca, cuyo objetivo general será concretar las opciones de inversión pública más rentables desde un punto de vista económico y social.

San Juan

LEY 8437

Cultura. Historia. Monumento natural

Fecha de sanción: 08/05/2014

Fecha de promulgación: 27/05/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 24/06/2014

Se modifica la ley 6801, la cual establece los bienes que conforman el patrimonio cultural y natural de la Provincia.

San Luis

LEY III-0880/2014

Salud pública. Enfermedades. Medicina

Fecha de sanción: 04/06/2014

Fecha de promulgación: 18/06/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 25/06/2014

La presente Ley tiene como objeto garantizar la promoción, protección, recuperación y rehabilitación de la salud de la población de la provincia de San Luis, como derecho humano esencial y asegurar la accesibilidad a la atención de la salud con adecuados estándares de calidad y con criterios de equidad, desde una concepción preventiva de la salud.

Santa Cruz

LEY 3344

Cooperadora escolar. Cooperadora. Cooperativa

Fecha de sanción: 13/03/2014

Fecha de promulgación: 29/04/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 29/04/2014

Se adhiere a la ley nacional 26.759 garantizando la participación de las familias y de la comunidad educativa en las instituciones escolares en general y, en particular, a través de las cooperadoras escolares, como ámbito de participación de las familias en el proyecto educativo institucional, a fin de colaborar en el proceso educativo de los alumnos y alumnas.

Santa Fe

DECRETO 1651/2014

Policía. Remuneración. Dirección de investigaciones

Fecha de emisión: 05/06/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 17/06/2014

Se modifica el decreto 8/2014 que crea la Dirección General de Policía de Investigaciones de la Provincia de Santa Fe, bajo la dependencia directa operativa y funcional del Ministerio de Seguridad.

Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur

LEY 985

Salud pública. Educación. Educación primaria

Fecha de sanción: 03/06/2014

Fecha de promulgación: 26/06/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 04/07/2014

Se establece en el ámbito de la Provincia la obligación de garantizar las políticas orientadas a la promoción y desarrollo de la salud escolar integral. La presente ley tiene como destinatarios a todas las alumnas y alumnos, de los distintos tipos de gestión, dependientes de la autoridad educativa.

Tucumán

ACORDADA 390/2014 (C.S.J.)

Poder Judicial. Feria judicial. Atención al público

Fecha de emisión: 08/05/2014

Fecha de publicación: Boletín Oficial 16/05/2014

Se dispone que la feria de invierno del año 2014 en el Poder Judicial de la provincia, comprenderá el período desde el 07 al 21 de Julio, inclusive; y la atención al público en las cuestiones de urgencia y que no admiten demora será en el horario de 08:00 a 12:00 horas.

PANORAMA INTERNACIONAL

La reciente regulación de Internet en Brasil: la inconstitucionalidad de la “constitución de Internet”

POR GUILHERME MAGALHÃES MARTINS (*)

Sumario: I. Introducción. — II. Aspectos críticos. — III. Conclusiones.

I. Introducción

El día 22 de abril de 2014, la presidenta Dilma Rousseff sancionó simbólicamente durante el foro NET MUNDIAL celebrado en San Pablo, Brasil, el denominado “Marco Civil” de Internet, aprobado en la víspera de la sesión plenaria del Senado Federal. Al día siguiente, fue publicado en el Diario Oficial de la Unión el flamante texto de la ley, ahora convertido en Ley N° 12.965, del 23 de abril de 2014.

II. Aspectos críticos

Presentado a la población como la “Constitución de Internet”, el Marco Civil trae más problemas que soluciones. Básicamente, su contenido se asienta en tres pilares, a saber, la neutralidad de la red, la privacidad y la libertad de expresión.

a) Neutralidad de la red: La preservación de la neutralidad, prevista como principio de la disciplina del uso de Internet en Brasil (art. 3, IV del marco civil) queda consagrada por lo dispuesto en el artículo 9 que garantiza a los usuarios brasileños el tratamiento “isonómico” de cualquier paquete de datos, quedando prohibida la distinción por contenido, origen, destino, servicio, terminal o aplicación por parte de los responsables de la transmisión, conmutación o ruteo. La iniciativa del Marco Civil de Brasil acompaña la tendencia actual de la Unión Europea, habida cuenta de la reciente aprobación por parte del Parlamento Europeo de un conjunto de reformas en la legislación sobre telecomunicaciones, con el propósito de definir y proteger la neutralidad. Sin embargo, el principio de neutralidad es uno de los puntos más saludables de la ley actual, aunque sus excepciones quedan sujetas a la reglamentación del Poder Ejecutivo.

b) La privacidad: La privacidad, uno de los pilares del Marco Civil, fue garantizada como uno de los principios de la disciplina del uso de Internet en Brasil en el artículo 3, II, junto a la

protección de los datos personales, en el inciso III del mismo artículo 3. Además de la previsión genérica, son derechos básicos de los usuarios la inviolabilidad de su intimidad y de su vida privada, la confidencialidad de las comunicaciones realizadas por Internet y el secreto que se debe guardar respecto de sus comunicaciones privadas almacenadas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7, I, II y III del Marco Civil. Además, de manera positiva, el Marco Civil prevé la preservación de la autodeterminación informativa de los usuarios, contemplada en los artículos 8 y 10, y siguientes. Obsérvese en este sentido que en la Ley que reglamenta el uso de Internet en Brasil abundan las disposiciones que protegen específicamente la privacidad de los usuarios, aunque fueren innecesarias frente a la existencia del artículo 5, X, de la Constitución de la República, que ya garantiza el derecho fundamental a la intimidad y la vida privada.

Empero, la nueva Ley no sólo se destaca por esta abundancia, el Marco Civil comprende varios puntos polémicos, en especial su artículo 19 que estipula que “*el proveedor de aplicaciones de Internet podrá ser responsabilizado civilmente por los daños que surjan del contenido generado por terceros si, tras orden judicial debidamente librada, no tomara las medidas necesarias para que el contenido calificado como infringiente fuera sacado de circulación, en el ámbito de los límites técnicos de su servicio y dentro del plazo señalado*” (1).

En plena era de los medios alternativos de resolución de conflictos, como la mediación y el arbitraje, el marco Civil judicializa las cuestiones

(*) Fiscal del Ministerio Público del Estado de Río de Janeiro; Profesor adjunto de Derecho Civil de la UFRJ; Director del Instituto Brasileño de Política y Derecho del Consumidor; Doctor y Master en Derecho Civil, UERJ.

(1) El término “infringiente” que resulta de una traducción literal del término portugués “infringente” debe entenderse en el sentido de dañoso o lesivo.

que ya se encontraban resueltas mediante otros instrumentos más ágiles, como los Términos de Ajuste de Conducta (TAC). Dicha disposición crea obstáculos a los Términos de Ajuste de Conducta firmados entre los principales proveedores y el Ministerio Público Federal y los Ministerios Públicos de diversos Estados, como Río de Janeiro y San Pablo, posibilitando el libre acceso a la información acerca de los usuarios para fines de procesamiento penal. No es por otra razón que el Consejo Nacional de Procuradores Generales del Ministerio Público de los Estados y de la Unión (CNPNG) aprobó por unanimidad el día 20/05/2010 una nota técnica cuestionando los artículos 14, 16, 20 y 22 del anteproyecto del Marco Civil de Internet, por el hecho de que las disposiciones mencionadas dificultarían la represión de los delitos cometidos por medio de Internet, en particular los perpetrados contra niños y adolescentes, contribuyendo a la impunidad.

Se trata de un intento de proteger a los proveedores, aunque sin discriminar claramente cuáles son las modalidades de prestadores de servicios de Internet que serían abarcadas por dicha norma (de contenido, de alojamiento o *hosting*, o de *backbone*), de conformidad con los medios alternativos de resolución de conflictos, como el arbitraje y la mediación. Al optar por la vía judicial, a diferencia de la redacción original contenida en el artículo 20 que exigía solamente la necesidad de notificación administrativa por la parte ofendida, la Ley recién promulgada impone una carga más a la víctima, puesto que es ahora necesario recurrir a los Tribunales para requerir el retiro del contenido ofensivo, lo que además provoca la prolongación del daño, ya que el contenido permanecerá más tiempo disponible en la red.

El proyecto amenaza las conquistas logradas de manera gradual, en detrimento del interés público, especialmente en materia de responsabilidad los proveedores, donde se visualizan hoy los mayores problemas resultantes de los vicios y accidentes de consumo en las redes sociales virtuales, sobre todo respecto del alcance del artículo 17 de la Ley de Defensa del Consumidor de Brasil (ley N° 8078/90), que equipara a los consumidores a todas las víctimas del evento (*bystanders*). Además de eso, tal disposición parece contradecir uno de los fundamentos del propio Marco Civil que es la defensa de consumidor (art. 2, V).

Reflejando una óptica patrimonialista, el legislador demuestra una preocupación leve respecto de las infracciones a los derechos de autor o a los derechos conexos que, conforme al artículo 19, párrafo segundo, impone el requisito de la orden judicial condicionada a la previsión legal específica.

En ese punto, el Marco Civil, paradójicamente, consagra la prevalencia de las situaciones patrimoniales por sobre las existenciales, en cuyo caso la responsabilidad del proveedor frente a las víctimas depende de una notificación judicial previa, lo que no se aplica, por ende, al titular del derecho de autor. Velar por los intereses de la industria cultural, en función de la titularidad de los derechos patrimoniales de autor (*copyright*) frente a las víctimas de los daños sufridos a través de las herramientas de comunicación de Internet, como las redes sociales, significa invertir los valores fundamentales consagrados en la tabla axiológica de la Constitución de la República de Brasil.

Por lo tanto, el artículo 19, párrafo segundo del Marco Civil está viciado de inconstitucionalidad material ya que constituye una afrenta contra la dignidad de la persona humana, consagrada como principio fundamental de la República Federativa del Brasil en el artículo 1, IV de la Constitución de la República, en nombre de la exaltación de una libertad de expresión que no puede ser absoluta.

En otro intento de minimizar el efecto perjudicial del artículo 19, el legislador estableció en el art. 21 del Marco Civil y como excepción a la regla anterior, que el proveedor de aplicaciones de internet que "disponibilize" el contenido generado por terceros de imágenes, videos u otros materiales que contengan escenas de desnudez o sexuales, responderá subsidiariamente si no actuara tras la recepción de una notificación extrajudicial. La protesta pública causada por el uso agresivo de la pornografía en las redes sociales, en situaciones como la denominada *cyber revenge*, ciertamente inspiró la introducción del artículo 21, pero el criterio de la orden judicial implica un grave retroceso de cara al derecho de no ser víctima de daños en las situaciones no cubiertas por aquella disposición. Además, tal disposición parece entrar en conflicto con el artículo 7, párrafo único, del Código de Defensa del Consumidor de

Brasil, que establece la responsabilidad civil solidaria en las hipótesis en que hubiera más de un autor en la causación del hecho dañoso.

Que pesen los argumentos utilitaristas a favor de los proveedores, de la imposibilidad técnica (2) de mantener los instrumentos aptos para evitar dichos años, esa no es la mejor explicación para el problema. Esto es porque, en una sociedad de masas, cuyas pérdidas se distribuyen entre los agentes por medio de la gestión del riesgo resultante (*risk management*) de sus actividades profesionales, nada más justo que la pulverización de los costos eventuales en el precio de los contratos de publicidad, y, si fuera preciso, hasta el mismo aseguramiento de posibles pérdidas futuras.

c) *La libertad de expresión*: En el conflicto entre la libertad de expresión (3) del autor del daño y la dignidad de las víctimas, corresponderá a éstas siempre la prioridad, en especial considerando la jerarquía constitucional del derecho del consumidor (artículo 5, XXXII y 170, V de la Constitución de Brasil).

La función social, con relación al límite interno inspirado en la dignidad de la persona humana (artículo III, de la Constitución de Brasil) y en la solidaridad social (artículo 3, I, de la Constitución de Brasil), impone a los proveedores de

(2) El argumento técnico es refutado por Jimmy Wales, fundador de Wikipedia, que en una entrevista concedida a la revista *Veja*, respondió a la siguiente pregunta: “Según un estudio de la Universidad de Minnesota, en Estados Unidos, el tiempo promedio que lleva corregir un error en Wikipedia es de doce horas. ¿Cómo se puede agilizar al proceso?” El empresario norteamericano respondió: “Ya es más rápido. Creamos un software que funciona como un ‘filtro de ofensas’. Es una herramienta que permite la identificación automática de las ediciones problemáticas. Eso disminuyó bastante el tiempo de respuesta para la reparación de las páginas objeto de ataques. El hecho de tener colaboradores que prácticamente adoptan los artículos de su interés también ayuda a controlar la calidad” (g.n.). WALE, Jimmy. El competidor de *Britannica* (entrevista). *Revista Veja*. San Pablo, 16 dic. 2009. p. 22.

(3) Thomas Wilhelmsson recuerda que, aun tratándose de un derecho fundamental, requisito básico de una sociedad abierta y democrática, la libertad de expresión encuentra diversas excepciones, especialmente en materia de publicidad, área donde se permite la regulación. WILHELMSSON, Thomas, op.cit., p. 371.

servicios perseguir, junto a su actividad económica, intereses meta individuales vinculados a la sociedad en su conjunto, con vistas a convertir su autonomía y su libertad de expresión en merecedora de la protección ante el ordenamiento civil-constitucional.

Buena parte de la jurisprudencia nacional se inclina hacia tal solución.

En las palabras del Ministro Antonio Herman Benjamin, en un importante voto involucrando el bloqueo de las comunidades y páginas de relacionamiento para la disponibilización de material ofensivo:

La Internet es un espacio por excelencia de libertad, lo que no quiere decir que sea un universo sin ley ni ajena a las responsabilidades por los abusos que ocurran en su seno. *En el mundo real, como en el virtual, el valor de la dignidad de la persona humana es uno solo, puesto que ni en el medio en el cual los agresores transitan ni las herramientas tecnológicas que utilizan conseguirán cambiar ni debilitar la naturaleza del megaprincipio irrenunciable, intransferible e imprescriptible que le confiere el Derecho brasileiro.*

Quien disponibiliza técnicamente, quien se beneficia económica o activamente, estimula la creación de comunidades y páginas de relacionamiento de Internet es tan responsable del control de eventuales abusos y de la garantía de los derechos personales de los usuarios de Internet y de terceros como los internautas mismos que generan y diseminan informaciones que ofenden los valores más preciados de la vida en comunidad, sea ésta real o virtual.

Esa corresponsabilidad —parte del compromiso social de la empresa moderna con la sociedad, bajo el manto de la excelencia de los servicios que presta y de la merecida admiración de la que disfruta en todo el mundo— es aceptada por Google, tanto que actuó de forma decisiva en el sentido de excluir páginas e identificar a los “gangsters” virtuales. Tales medidas son obviamente insuficientes, ya que reprimir ciertas páginas ofensivas ya creadas, pero no hacer nada para impedir la aparición de otras tantas, con contenido igual o similar, es, en teoría, estimular el juego del gato y el ratón, que en nada remedia,

sino que sólo prolonga, la situación de exposición, de angustia y de impotencia de las víctimas de las ofensas (g.n.) (4).

El Ministro Luiz Felipe Salomão, pronunciándose sobre el Recurso Especial 1.175.675-RS (4° t, j. 09.08.2011), consideró, frente a la disponibilización de textos difamatorios en el sitio de relacionamiento social Orkut, que la alegada incapacidad técnica de barrido de mensajes innegablemente ofensivos serían un *venire contra factum proprium*, inoponible al proveedor de Internet, visto que:

...si fuese creíble la alegada ausencia de herramientas capaces de realizar un “barrido” en el ambiente virtual denominado Orkut, tal “deficiencia técnica” formaría parte del amplio mecanismo liberal de acceso a esa red social, lo que por cierto atrae más usuarios y fomenta los beneficios obtenidos por la recurrente (...) Los proveedores de alojamiento (hosting) tienen responsabilidad sobre el control de los mensajes difundidos de modo que deben acatar las determinaciones judiciales de retirar el contenido difamatorio, en el plazo estipulado.

La ausencia de herramientas técnicas no exime a la empresa de buscar soluciones, visto que, si Google creó un monstruo indomable, es sólo a ella a quien se deben imputar las eventuales consecuencias generadas por la falta de control

(4) Recurso Especial N° 1117633-RO, 2ª t, j. 09.03.2010, así modificado: “Procesal Civil. Orkut. Acción civil pública. Bloqueo de comunidades. Omisión. No-Ocurrencia. Internet y la dignidad de la persona humana. Sanciones conminatorias. Art. 461, incisos 1° al 6° del CPC. Inexistencia de ofensa (...) 9-O Tribunal de Justicia de Rondônia no decidió conclusivamente respecto de la posibilidad técnica de ese control eficaz de nuevas páginas y comunidades. Solo entendió que, en principio, no se pudo comprobar la inviabilidad de que la empresa las impidiera, razón por la cual fijó las sanciones conminatorias. Y, como indicara el Tribunal, la carga de la prueba le cabe a la empresa, sea como depositaria del conocimiento especializado de la tecnología que emplea, sea como poseedora y beneficiaria de los secretos industriales a los cuales no tienen acceso las víctimas ni el Ministerio Público, 10— En ese sentido, el Tribunal dejó en claro que la empresa tendrá oportunidad de producir las pruebas que estime convenientes para el proceso de primera instancia, inclusive en lo que respecta a la imposibilidad de impedir la creación de nuevas comunidades similares a las ya bloqueadas. 11-Recurso Especial no proveído”.

de los usuarios de su red social. Los mensajes ofensivos podrían ser captados por mecanismos de programación o por un cuerpo técnico especializado (5).

La materia ciertamente despierta polémica, habiendo el Supremo Tribunal Federal reconocido la repercusión general en la cuestión constitucional suscitada en el Recurso Extraordinario con Agravio (ARE) 660861, interpuesto por Google Brasil. El tema trata del deber del proveedor de alojamiento (hosting) de supervisar el contenido publicado y de retirarlo del aire cuando fuese considerado ofensivo, sin la intervención del Poder Judicial. La empresa alega que la condena del TJMG constituye censura previa, por determinar que el sitio que hace el alojamiento (de hosting) debe fiscalizar las informaciones disponibilizadas en la red. Según lo alegado, violaría la libertad de expresión y el derecho a la información y el principio de reserva de jurisdicción del Poder Judicial, que sería el único con capacidad de efectuar un juicio de valor sobre los contenidos cubiertos de subjetividad.

d) conservación de los registros

Otro punto controvertido se refiere a la conservación de los registros. El Marco Civil, en su artículo 5, establece una diferencia entre los registros de conexión (inciso VI) y los registros de acceso a las aplicaciones de Internet (inciso VIII), cada uno sujeto a un régimen distinto de custodia y tratamiento de datos.

La custodia de los registros de conexión se encuentra regulada en el artículo 13, que en párrafo

(5) Según una parte de la fundamentación del mencionado voto: “No se trata tampoco de censura previa a la libertad de expresión de los usuarios de las llamadas redes sociales. Es que la propia Constitución Federal, al proclamar la libertad de expresión y de pensamiento, lo hace trazando las directrices principiológicas conforme a las cuales será ejercido ese derecho, no existiendo ni en el punto ni en la norma derecho absoluto. En efecto, el párrafo tercero del art. 222[da CR], de algún modo, dirige y restringe tal libertad al afirmar que “los medios de comunicación social electrónica, independientemente de la tecnología utilizada para la prestación del servicio, deberán observar los principios enunciados en el artículo 221”, principios dentro de los cuales se destaca el respeto a los valores sociales y éticos de las personas y de la familia (inciso IV)”.

introdutorio adjudica al prestador el deber de mantener los datos, en secreto, en un ambiente controlado y de seguridad, durante un año, en los términos del reglamento. En línea con los Términos de Ajuste de Conducta suscripto por Google Brasil y el Ministerio Público Federal para combatir la pedofilia, el plazo para almacenar dicha información sería de tres años.

Dicha disposición es muy similar al artículo 58 de la Ley 5250/1967 (Ley de Prensa), que dispone que las empresas permisionarias o concesionarios de servicios de radiodifusión deberían conservar en sus archivos, por un plazo de 60 días los textos de sus programas, inclusive los noticieros. No pocas veces el Poder Judicial impidió el ejercicio de las pretensiones relativas a la reparación de daños a la persona humana con base en el uso de tal recurso de amparo. La Ley de Prensa, del 30 de abril de 2009, fue declarada inconstitucional, por mayoría del Supremo Tribunal Federal, en el proceso de ADPF N° 130.

Es verdad que el artículo 13, párrafo segundo, mitiga los inconvenientes que implica un plazo tan corto, al establecer que la autoridad policial o administrativa o el Ministerio Público podrán requerir cautelarmente que los registros de conexión sean guardados por un plazo superior al previsto en el párrafo introductorio del artículo. Sin embargo, aún así, tal norma se revela insuficiente.

En ese sentido, el artículo 13, párrafo tercero, una vez más judicializa problemas usualmente solucionados por la vía administrativa, ya que lo dispuesto por el artículo 13, párrafo segundo, queda condicionado a la autorización judicial que debe solicitarse dentro del plazo de los sesenta días.

En el intento de construir regímenes diferenciados para ambas modalidades de custodia de registros, el artículo 14 del Marco Civil dispone que en la provisión de la conexión, a título oneroso y gratuitamente, queda prohibido guardar los registros de acceso a las aplicaciones de Internet. El proveedor de conexión, por lo tanto, no podrá ejercer ninguna actividad de monitoreo, no pu-

diendo rastrear ni grabar las direcciones electrónicas visitadas, los mensajes intercambiados ni los archivos descargados por los usuarios.

La custodia de los registros de acceso a aplicaciones de Internet en la provisión de aplicaciones, a la vez, es tratada por el artículo 15, cuya aplicación está condicionada a los requisitos de organización, profesionalidad y finalidad económica del proveedor, que *“deberá mantener los respectivos registros de acceso a aplicaciones de internet, en secreto, en ambiente controlado y de seguridad, por el plazo de seis meses, en los términos del reglamento.”* La exigencia de la finalidad económica es de constitucionalidad dudosa, frente a la jerarquía constitucional del derecho del consumidor (artículo 5, XXXII y 170, V de la Constitución de la República de Brasil), teniendo en cuenta la posibilidad de la remuneración indirecta, en los términos del artículo 3, § 2 de la Ley N° 8.078/90.

Los proveedores que no cumplan los requisitos de organización y finalidad económica contemplados en el artículo 15, párrafo primero, pudiendo ser obligados por orden judicial, mediante plazo determinado, a guardar registros de acceso a las aplicaciones de Internet, siendo que se trate de registros específicos en un tiempo determinado.

III. Conclusiones

A pesar de que pueda ser dudosa la necesidad imperiosa de una Ley para garantizar los derechos y obligaciones respecto del uso de Internet en Brasil, no se puede refutar que en un ordenamiento de matriz positivista, una Ley con reglas específicas sobre la regulación de la Internet es bienvenida, especialmente para apaciguar los conflictos que aumentan exponencialmente en el ambiente de Internet. Mientras tanto la población no tiene mucho que celebrar ya que con el pretexto de instituir derechos ya previstos en sede constitucional la iniciativa del Marco Civil asiste principalmente el interés de la industria ligada al sector de la Internet y del entretenimiento, y traerá nuevos conflictos que deberán remitirse al Poder Judicial para ser dirimidos.

LEGISLACIÓN PROYECTADA

Los delitos contra la vida en el Anteproyecto de Código Penal

POR CARLOS IGNACIO RÍOS

SUMARIO: 1. Introducción. — 2. Dolo eventual y delitos culposos. — 3. Legítima defensa presumida. — 4. Imputabilidad disminuida: emoción violenta e infanticidio. — 5. Homicidio simple y con pluralidad de resultados. — 6. Homicidios calificados. — 7. Homicidio preterintencional. — 8. Instigación o ayuda al suicidio y homicidio piadoso. — 9. Aborto.

1. Introducción

El Anteproyecto de Código Penal conocido a principios de este año en medio de una gran polémica, tiene la virtud de unificar la legislación represiva, hoy diseminada en centenares de disposiciones aisladas, en un solo cuerpo al que no le falta método ni coherencia. Además, tiene como mérito aclarar conceptos y recoger los aportes de la dogmática elaborados tras casi un siglo de exégesis del Código Penal sancionado en 1921 y sus reformas.

Innovaciones importantes se han propuesto con relación a los delitos contra la vida que el Anteproyecto trata en el Capítulo I del Título II. En este trabajo las expondré en sus grandes rasgos, esbozando, asimismo, aquellas reformas a la Parte General que tienen incidencia directa en estos tipos delictivos, de modo que pueda servir de punto de partida para futuras y más profundas investigaciones.

2. Dolo eventual y delitos culposos

2.1.- El artículo 1 establece el principio de legalidad y responsabilidad, según el cual *“sólo se considerarán delitos las acciones u omisiones expresa y estrictamente previstas como tales en una ley formal previa, realizadas con voluntad directa, salvo también que también se prevea pena por imprudencia o negligencia”*.

La previsión de una *voluntad directa* tiene por objetivo descartar la responsabilidad penal por dolo eventual, tantas veces presente en los delitos

de sangre y que, sin duda, se presta a la arbitrariedad. La Comisión entiende que el concepto de *dolo eventual* ha sido contradictorio en la jurisprudencia y que puede ser manipulado en cualquier tipo penal con alcances tan insospechados como intolerables. Por tales razones —concluye— se propone eliminarlo y “en los tipos culposos volver a la vieja fórmula de Feuerbach —fuente de inspiración de Tejedor— y distinguir, según la gravedad de la norma de cuidados infringida, entre una culpa simple y otra temeraria con una penalidad mayor para esta última”.

El artículo 83 del Anteproyecto prevé como agravante del homicidio culposo —que en su figura básica conserva la fórmula tradicional—, *si la infracción al deber de cuidado fuere temeraria*. La Comisión no explica bien qué debe entenderse por *temeraria* y, como curándose en salud, se previene frente a la seria discusión doctrinaria que originará la incorporación de este concepto que se considera novedoso.

2.2.- La culpa —más allá de los interminables problemas teóricos que ha suscitado— admite en nuestro derecho una clasificación basada en la circunstancia de haber previsto el autor las consecuencias de su obrar descuidado o en haber actuado descuidadamente sin esa previsión. En el primer caso se habla de imprudencia y en el segundo de negligencia. Junto a ella se encuentran las otras dos variantes del obrar culposo: la impericia y la inobservancia de los deberes a cargo del agente que, al igual que el Código vigente, mantiene sin cambios el proyecto.

La imprudencia, *strictu sensu*, es un actuar riesgoso porque el autor, aún previendo que puede suceder el resultado, actúa desafiando el peligro con la confianza de que nada malo sucederá. La imprudencia se traduce, pues, en una conducta *temeraria* (1). Al incluir este concepto que tiene aceptación generalizada como sinónimo de *imprudencia*, la Comisión incorpora un elemento perturbador pues la temeridad se está considerando algo más grave que la simple imprudencia ya contemplada en la figura básica.

De alguna manera se vuelve al sistema de gradación de culpas del Proyecto Tejedor, pero que no ha tenido arraigo en nuestro derecho (2). Salvo el Código de 1886 que tiene ese Proyecto como base, las reformas penales posteriores no la adoptaron y Vélez Sársfield no la aconseja en el derecho común. Así, en la nota al artículo 512 del Código Civil —que, dicho sea de paso, contiene una formidable definición de culpa— señala que no se ha seguido el antiguo criterio de las Partidas que la clasificaba en grave, leve o levísima (3).

Es muy probable, como los propios proyectistas lo vaticinan, que el nuevo instituto de la temeridad traiga serios inconvenientes al tiempo de encuadrar en ella un comportamiento determinado; tanto como hoy sucede con dolo eventual. A favor, sin embargo, juega que la posible arbitrariedad queda acotada por el máximo de la pena prevista en el art. 83, lo que no sucede con el dolo eventual que conduce sin escalas a la pena del homicidio simple.

3. Legítima defensa presumida

3.1.- El artículo 5 del Anteproyecto contiene el catálogo de los casos en los cuales el sujeto activo del delito no es punible. Como en el actual artículo

(1) LAJE ANAYA, Justo - GAVIER, Enrique Alberto, Notas al Código Penal Argentino, Lernes, Cba., 1995, t. II, p. 41: “Es imprudente el comportamiento que, con arreglo a las circunstancias del caso es atrevido, riesgoso, o peligroso para las personas o bienes ajenos”.

(2) Cfr. NUÑEZ, Ricardo C., La culpabilidad en el Código Penal, Depalma, Bs. As., 1946, p. 148.

(3) ORGAZ, Alfredo, La Culpa, Lerner, Cba., 1981, p. 116 y sgtes., & 46 y sgtes., desarrolla los distintos sistemas de apreciación de la culpa y llega a la conclusión que la misma debe hacerse de acuerdo a un criterio a la vez abstracto y concreto por las razones que allí expone.

34 CP, se contemplan las causas de justificación, de inimputabilidad y el error, aunque con importantes modificaciones, en especial con respecto a este último.

En lo que nos interesa para nuestro trabajo y con particular repercusión en los homicidios, la reforma mantiene la legítima defensa presumida del actual inciso 6º del artículo 34 e incorpora un nuevo supuesto donde también se presume que concurren los requisitos de esa causa de justificación: “cuando la conducta tuviere lugar en un contexto de violencia doméstica y el agredido hubiere sufrido anteriores hechos de violencia”.

3.2.- Es una norma necesaria que contempla una situación frecuente en los tribunales: el de las muertes o lesiones producidas en el seno de un hogar, causadas por el accionar de una persona que ha venido sufriendo agresiones persistentes en el tiempo que configuran violencia doméstica.

La ley presume, admitiendo prueba en contrario, que el autor, víctima reiterada de tales hechos, ha obrado respondiendo a una agresión ilegítima. Con buen criterio la reforma no dice —como lo hace la ley vigente— que la presunción se mantiene cualquiera sea el daño causado al agresor. Dependerá de las circunstancias del caso, determinar si ese daño ha sido razonable o proporcional para repeler la agresión sufrida.

4. Imputabilidad disminuida: emoción violenta e infanticidio

4.1.- En el artículo 5, inc. f del Anteproyecto, se establece la regla de la inimputabilidad: “El que a causa de cualquier anomalía, trastorno, o alteración psíquica permanente o transitoria, no hay podido, al momento del hecho, comprender su criminalidad o dirigir sus acciones, conforme a esa comprensión”.

A diferencia del código vigente, se elimina la exigencia de una etiología específica, esto es, la alteración morbosa de las facultades mentales como causantes de la falta de comprensión de la criminalidad del acto o de la dirección de las acciones. Por lo tanto, quedarán como una curiosidad histórica los problemas referidos al trastorno

mental transitorio y las causas de inimputabilidad de origen afectivo (4).

Una novedad trascendente es la previsión de una imputabilidad disminuida. Según la norma del artículo 6, inc. 3, el juez podrá, de acuerdo con las circunstancias del caso, disminuir la pena *“a quien, en el momento del hecho, tuviere considerablemente disminuida la capacidad para comprender la criminalidad del acto o dirigir sus acciones, conforme a esa comprensión”*.

En la parte especial, se tipifican dos homicidios atenuados que son, en realidad, dos casos de imputabilidad disminuida: el homicidio en estado de emoción violenta y el infanticidio (5).

La fórmula del primero permanece idéntica a la del Código Penal, con una baja en el mínimo de la pena de prisión. En cuanto al infanticidio, se reincorpora un delito eliminado sin dar mayores explicaciones en 1995 por la ley 24410, pero eliminando la motivación de preservar la honra de la mujer, por lo que la atenuante sólo beneficia a la mujer y no se extiende a padres, hermanos, maridos o hijo.

4.2.- Se gana en método cuando se regula por separado para el homicidio en estado de emoción violenta, el infanticidio y el homicidio preterintencional.

La pena prevista para el primero, bajando el mínimo y ampliando, en consecuencia, la escala penal, parece razonable, si se piensa la enorme variedad de situaciones que pueden desencadenar un estado emocional. Sin embargo, no está de más recordar, que la atenuante no busca beneficiar al intemperante o al sujeto fácilmente irritable, sino a quien se ha emocionado porque las circunstancias en las que el sujeto se encuentra justifican esa emoción (6). La falta de excusa del estado emocional de acuerdo con las circunstancias del caso, tornan inaplicable la atenuante para el ho-

(4) Cfr. DE LA RUA, Jorge, Código Penal, Parte General, 2ª edición, Depalma, Bs. As., 1997, p. 447 y sgtes.

(5) Cfr. FRIAS CABALLERO, Jorge, Imputabilidad penal, Ediar, Bs. As. 1981, p. 238.

(6) RÍOS, Carlos Ignacio, “..Y que las circunstancias hicieren excusables”, nota al fallo de la Cámara 11° del Crimen de la ciudad de Córdoba in re Bernaola, 26/6/2008, LLC, 2008-602.

micidio; pero aún así el Juez podrá valorar si cabe una disminución de la pena conforme lo prevé el artículo 6, inc. 3° del Anteproyecto.

En cuanto al infanticidio la exposición de motivos deslinda que no se trata de la sicosis puerperal que podría conducir a la inimputabilidad total. Se trata, por el contrario, de un caso inimputabilidad disminuida presumida *iuris et de iure* por la ley, pues siempre que la muerte del niño se produzca durante el nacimiento o mientras dure el estado puerperal será un infanticidio. El término *a quo* es entonces el del trabajo de parto (7) y el *ad quem* la finalización del puerperio, lo cual dependerá de las comprobaciones clínicas correspondientes.

5. Homicidio simple y con pluralidad de resultados

5.1.- No se proponen innovaciones para la figura del homicidio simple (art. 76.1). Tampoco para su pena que no ha sido objeto de controversias en la doctrina nacional.

Sí se una circunstancia agravante: *“si el resultado fuere plural, se impondrá QUINCE (15) A TREINTA (30) años de prisión”* (art. 76.2).

Según la exposición de motivos, “el inciso segundo resuelve un problema que ha creado dificultades en materia de concursos. No hay problema —dice— cuando se trate de una misma circunstancia y dos acciones (quien dispara contra una persona y luego contra otra, por ejemplo), pero tratándose de una única acción hubo diferentes interpretaciones jurisprudenciales (quien empuja un automóvil a un precipicio con dos personas dentro), pues la pluralidad de resultados no multiplica los delitos, conforme con la teoría de la unidad de acción o conducta. En el primer caso serían dos delitos y se resuelve como un concurso real; en el segundo es un único delito con pluralidad de resultados. Para evitar que el segundo supuesto tenga la misma pena que el caso de un único resultado letal, se dispone la pena de homicidio calificado agravado del artículo 77”.

(7) El momento del nacimiento marca el fin de la protección penal para el feto reprimida por el aborto y empieza la tutela contra el homicidio. Cfr. VILLADA, Jorge Luis, Delitos contra las personas, La Ley, 2005, p. 130.

5.2.- Siendo la pluralidad de resultados una circunstancia agravante y llevando la misma pena que los homicidios calificados del art. 77, no queda claro por qué razón no se lo incluyó directamente en este artículo.

Pero la escala penal propuesta para el inciso segundo del art. 77 es incongruente con relación a la proyectada para el concurso real, pues quien hace menos está expuesto a mayor pena que quien hace más. Según la exposición de motivos del art. 76.2 es un caso de un delito único con pluralidad de resultados conminado con una pena de quince a treinta años de prisión. Se trata de una escala inferior a la que se daría si el autor estuviera imputado de varios delitos de homicidio. En este supuesto habría un concurso real y, por disposición del art. 12, se le debería imponer una pena cuyo mínimo es el mayor de las normas en juego y el máximo no podría superar los treinta años (art. 12). Para comprenderlo fácilmente reparemos en el mismo ejemplo dado por la Comisión: si el auto, para matar al conductor del vehículo, lo empuja al precipicio matando también al acompañante, habrá cometido un homicidio con pluralidad de resultados. El autor recibiría, entonces, un mínimo de quince años de prisión de acuerdo con el art. 76.2. En cambio, si después de empujar el auto, el acompañante sale ileso y el autor lo ultima con un disparo, estaríamos hablando de una pluralidad de hechos, de dos delitos de homicidio y, por ende, de un concurso real cuyo mínimo de la escala es de 8 años de prisión. La mayor delincuencia mayor tiene así una pena, en abstracto, menor, lo que muestra una incongruencia que debería corregirse.

6. Homicidios calificados

6.1.- Se suprime la pena indivisible y perpetua, esta última de acuerdo con los principios del Anteproyecto. La escala penal de quince a treinta años de prisión, permite contemplar las circunstancias particulares de cada delito.

Del actual artículo 80 CP se conservan sin cambios los siguientes homicidios calificados:

a) Con ensañamiento, alevosía, veneno u otro procedimiento insidioso (art. 80, inc. 2º CP; art. 77.1.b) del Anteproyecto).

b) Por precio o promesa remuneratoria (art. 80, inc. 3º CP; art. 77.3.a) del Anteproyecto).

c) Por un medio idóneo para crear un peligro común (art. 80, inc. 5º CP; art. 77.3.c) del Anteproyecto).

d) Con el concurso premeditado por dos o más personas (art. 80, inc. 6º CP, art. 77.1.c) del Anteproyecto).

e) Para preparar, facilitar, consumir u ocultar otro delito o para asegurar sus resultados o procurar la impunidad para sí o para otro o por no haber logrado el fin propuesto al intentar otro delito (homicidio *criminis causa*, art. 80, inc. 7º CP; art. 77.2.a) del Anteproyecto).

f) A su superior militar frente al enemigo o tropa formada con armas (art. 80, inc. 10; art. 77.1.b) del Anteproyecto).

Se ha reformulado el inciso 1 del artículo 80 CP referido al homicidio calificado por el vínculo. La fórmula proyectada prevé como agravante el matar al cónyuge o al conviviente estable, o a quienes lo hayan sido, al ascendiente o descendiente, al padre, madre o hijos adoptivos sabiendo que lo son.

También se ha modificado sustancialmente el tipo del inciso 12 del actual artículo 80 que califica el homicidio cuando se hubiere ocasionado "*con el propósito de causar sufrimiento a una persona con la que se mantiene o ha mantenido una relación en los términos del inciso 1º*". En su lugar, el art. 77.2.b) del Anteproyecto, prevé la agravante cuando el homicidio sea "*para causar dolor a un tercero mediante la muerte de un pariente o persona afectivamente vinculada a éste*".

Se reformula el homicidio por "*placer, codicia, odio racial, religioso o de género o a la orientación sexual, identidad de género o su expresión*", según la redacción dada por la ley 26.791 al inciso 4º del artículo 80 CP. Mientras el art. 77.3.b) del Anteproyecto, contempla el homicidio "*por placer, codicia o razones discriminatorias*".

Se suprimen los actuales incisos 8º, 9º y 11º del artículo 80. El primero referido a la muerte de *un miembro de las fuerzas de seguridad públicas, policiales o penitenciarias, por su función, cargo*

o condición. El segundo al homicidio causado abusando de su función o cargo, cuando fuere miembro integrante de las fuerzas de seguridad, policiales o del servicio penitenciario. El tercero a la muerte de una mujer cuando el hecho sea perpetrado por un hombre y mediare violencia de género.

6.2.- La norma actual del parricidio proviene de la ley 26791 (BO 14/12/2012) que agregó como agravante la muerte del *ex cónyuge, o la persona con quien mantiene o ha mantenido una relación de pareja, mediare o no convivencia*. La terminología fue cuestionada por Tazza por su vaguedad y amplitud que puede llegar a comprometer el principio de taxatividad penal y certeza legal (8). La fórmula proyectada no gana precisamente en claridad. El art. 77.1.a) del Anteproyecto no habla ya de *"relación de pareja"* sino de *"conviviente estable"*. Si bien por la ubicación, a continuación del cónyuge, puede llevar a sostener que la norma se refiere a una relación de convivencia de concubinato o sentimental, lo cierto es que no habría impedimento para pensar que abarca, además, otras relaciones de convivencia, como la del padrastro con los hijastros, la de los hermanos y hasta hermanastros, pues también en estos supuestos hay un vínculo de confianza cuyo quebrantamiento justifica la mayor gravedad del injusto. La palabra *conviviente* es ambigua en el ordenamiento jurídico e incluso lo es también dentro del Anteproyecto. La ley 24.270 la usa para tipificar el impedimento de contacto de los padres con los hijos menores *no convivientes*. El artículo 119, inc. f) del Código Penal considera una circunstancia agravante del abuso sexual, cuando el mismo fuere cometido en contra de un menor de dieciocho años aprovechando la *situación de convivencia preexistente* con el mismo. El mismo Anteproyecto, en su artículo 128 sobre el estupro repite esta fórmula. Pero en el artículo 162 sobre los hurtos, defraudaciones y daños no punibles y el artículo 279, inc. 3º sobre encubrimiento no punible, aluden al *conviviente estable* como si se tratara del concubino. De conservarse la redacción propuesta, va a traer problemas de interpretación y la exposición de motivos no ayuda a desentrañar la cuestión.

(8) TAZZA, Alejandro O., Homicidio agravado por la relación del autor con la víctima, LL, Diario Jueves 22 de mayo de 2014, citando a Jorge Buompadre.

6.3.- El actual inciso 12 del art. 80 se refunde en la redacción del art. 77.2.b) proyectado que tiene un alcance mayor. Abarca, en efecto, el propósito de causar dolor a un tercero cualquiera, matando a un pariente suyo o a una persona afectivamente vinculada a ese tercero. Éste puede ser una persona vinculada con el autor en los términos del inciso 1, pero no necesariamente.

6.4.- Es correcta la innovación en referida a la calificación al homicidio por *razones discriminatorias*, puestas a continuación del tradicional homicidio por placer y codicia. La discriminación se define en el artículo 63, inc. u" y comprende "toda distinción, exclusión, restricción o cualquier conducta que implique jerarquización de seres humanos basada en religión, cosmovisión, nacionalidad, género, orientación e identidad sexual, condición social, filiación o ideología política, características étnicas, rasgos físicos, padecimientos físicos o síquicos, discapacidad, prejuicio racial o cualquier otro semejante". Por ende, serán calificados las muertes ocasionadas a partir de cualquiera de estas motivaciones.

La terminología es objetable pues no debería hablarse de *razones* en este aspecto, sino más bien de motivos. Pero la amplitud de la fórmula permite prescindir del tipo del actual art. 80, inc. 11, ya que comprende la hipótesis allí contemplada, como así también la que contiene actualmente el tipo del inciso 4º del artículo 80 CP.

7. Homicidio preterintencional

El artículo 79 del Anteproyecto conserva la redacción del actual art. 81, inc. b), adecuando la pena, estableciendo un mínimo menor y aumentando el máximo, lo cual parece razonable dada la variedad de circunstancias que pueden presentarse con relación a este delito.

8. Instigación o ayuda al suicidio y homicidio piadoso (9)

Hubo un tiempo en que el suicidio era considerado un hecho ilícito y reprimido por la ley penal.

(9) Para este tema: JAKOBS, Gunther, Suicidio, eutanasia y derecho penal, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999 y el prólogo de Francisco Muñoz Conde; NIÑO, Luis Fernando, Eutanasia. Morir con dignidad, Editorial Universidad, 1ª Ed., 1994, reimpresión 2005.

El Proyecto Tejedor —que fue derecho positivo— privaba al suicida de los derechos civiles y consideraba de ningún valor las estipulaciones de última voluntad que hubiere hecho. La confusión entre delito y pecado, aún no desterrada del todo de la ley, justificaba este tipo de disposiciones absurdas. Y es la misma confusión la que ha retrasado por décadas las soluciones legislativas a situaciones dramáticas y comunes a los seres humanos, como el divorcio, la muerte digna, el aborto o la negativa a someterse a determinadas prácticas médicas por objeciones de conciencia del paciente. El debate democrático ha fructificado, progresivamente, en el abordaje maduro de temas como esos, antes considerados tabúes.

Un acontecimiento relevante lo constituye la sanción de la ley 26.529 —reformada por ley 26.742 del 24 de mayo de 2012— que estableció los derechos del paciente en su relación con los profesionales e instituciones de la salud. Quien padezca de una enfermedad irreversible, incurable, o se encuentre en estadio terminal o haya sufrido lesiones que lo coloquen en igual situación, puede rechazar sin que nadie pueda imponerle lo contrario, el sometimiento a cirugías, procedimientos de hidratación, alimentación, reanimación artificial o exigir el retiro de medidas de soporte vital, cuando sean extraordinarios o desproporcionados con referencia a las perspectivas de mejoría, o que produzcan sufrimiento desmesurado o tengan como único efecto la prolongación en el tiempo de un estado terminal irreversible e incurable. Se admite, también, que toda persona capaz, mayor de edad, disponga directivas anticipadas sobre su salud, las cuales deben ser aceptadas por el médico a cargo.

El Anteproyecto avanza considerable y positivamente en la misma dirección. En el artículo 81 se tipifica, como en el ordenamiento actual, la instigación o ayuda al suicidio si éste se hubiere tentado o consumado; delito reprimido con una pena de uno a cuatro años de prisión. Pero faculta al juez para eximir de pena si, de acuerdo con las circunstancias del caso, la ayuda fue prestada a una persona que sufre una enfermedad incurable o terminal, a la que el autor estuvo unido por un vínculo de afecto y actuó movido por un sentimiento de piedad ante su pedido inequívoco. En el mismo sentido, se contempla como un homicidio atenuado al que matare a otro en las mismas

condiciones, pudiendo también los tribunales eximir de pena al autor.

La muerte por piedad como un homicidio atenuado no es novedosa en el país, porque diversos proyectos de reforma al código la han tenido en cuenta a lo largo del siglo XX. La innovación consiste, precisamente, en la facultad otorgada al juez de librar de la sanción al que matare movido por la compasión, atendiendo a la particular coyuntura en la cual éste actúa. El hecho no deja de ser un delito pero existen razones suficientes para que no se le reproche su conducta. Un antecedente similar puede encontrarse en el código uruguayo de 1933, pero en entre nosotros no ha regido nunca una norma semejante.

El tipo proyectado contiene severos requisitos para que opere la atenuante y, llegado el caso, la eximición de pena. La muerte debe causarse a una persona que, según la medicina, sufre una enfermedad incurable o terminal y que ha pedido, de manera inequívoca, que el otro la mate o la ayude a que ella se mate. El autor debe estar unido al enfermo por un vínculo afectivo de cualquier especie y actuar movido por un sentimiento de piedad.

Quien sea acusado de homicidio y pretenda que su conducta sea juzgada a la luz de esta norma, esgrimirá la concurrencia de estos extremos cuya prueba no parece, en principio, demasiado problemática. Pero el requisito del pedido inequívoco puede traer inconvenientes si no ha sido insistente o antes efectuado por el enfermo de alguna manera documentada y en condiciones de hacer una manifestación de voluntad válida para el derecho. La ley 26742 tiene por inexistentes las directivas que contengan prácticas eutanásicas dirigidas al médico, pero pueden servir para demostrar la existencia de la petición a los fines de la atenuación o eximición de pena.

En los fundamentos se explica que la mayor benignidad por este delito no se fundamenta en una jerarquización de la vida humana en función de la enfermedad o de los padecimientos, sino en un menor reproche de la conducta del homicida enmarcada en determinado contexto. No hay ningún derecho a matar; pero sí hay un derecho a no vivir con sufrimiento y sin esperanza que el Estado no puede desconocer al tiempo de juzgar a quien sólo ha incurrido en el delito por piedad

y a solicitud de la propia víctima por no poder matarse ella misma.

9. Aborto

El aborto conserva los lineamientos de la legislación actual, con algunas innovaciones significativas. Al art. 85, inc. b), contempla como aborto no punible si el embarazo proviene de

una violación, adaptando la letra de la ley a la interpretación efectuada por la Corte Suprema del actual art. 86, inc. 2º, en el caso "A.F" del 13 de marzo de 2012 (10).

Por último, se reprime el aborto culposo que no está prevenido en el código vigente.

(10) LL Online, AR/JUR/1682/1012.

Sanciones (*)

Cámara de Diputados
de la Nación

Sesión del 2 de julio de 2014

Mediación y conciliación. Modificación de la ley 22.362 y 26.589. Efectos suspensivos del procedimiento de mediación.

Número de expediente: 5679-D-2013.

Considerado y aprobado sin modificaciones en la Cámara de Diputados el 2 de julio de 2014: Orden del Día 212/2014.

Girado en revisión a la Cámara de Senadores.

Comentario: Se modifican los arts. 16 y 17 de la ley 22.362 y 18 de la ley 26.589. Establece los casos en los cuales la mediación suspende el plazo de prescripción y caducidad.**Residuos peligrosos. Modificación de la ley 24.051. Intereses en concepto de mora en el pago de tasas devengadas, estableciéndose el cobro a través de juicio ejecutivo.**

Número de expediente: 5-D-2014.

Considerado y aprobado sin modificaciones en la Cámara de Diputados el 2 de julio de 2014: Orden del Día 38/2014.

Girado en revisión a la Cámara de Senadores.

Comentario: Se sustituye el artículo 16 de la ley 24.051. La autoridad de aplicación establecerá el valor y la periodicidad de la tasa que deberán abonar los generadores, en función de la peligrosidad y cantidad de residuos que produjeren. El cobro de la tasa se hará por la vía del juicio ejecutivo.**Código Procesal Civil y Comercial. Modificación del artículo 27: Préstamo del expediente.**

Número de expediente: 175-D-2013.

Considerado y aprobado sin modificaciones el 2 de julio de 2014: Orden del Día 44/2014.

Girado en revisión a la Cámara de Senadores.

Comentario: Se modifica el artículo 27 sobre préstamo del expediente. El proyecto de ley enumera los casos en que los expedientes podrán ser retirados de Secretaría.Cámara de Senadores
de la Nación

Sesión del 3 de septiembre de 2014

Sistema de resolución de conflictos en las relaciones de consumo.

Número de expediente: 298-PE-2014.

Mensaje: 1250/2014. D. A. E. 120/2014.

Comisiones a las que fue girado: Asuntos Constitucionales, Derechos y Garantías, Justicia y Asuntos Penales y Presupuesto y Hacienda.

Considerado y aprobado con modificaciones en la Cámara de Senadores el 3 de septiembre de 2014: Orden del día 325/2014.

Comentario: Se crea el Servicio de Conciliación Previa en las Relaciones de Consumo (COPREC), el Registro Nacional de Conciliadores en las Relaciones de Consumo, la Auditoría en las Relaciones de Consumo y la Justicia Federal y Nacional en las Relaciones de Consumo. También modifica las leyes 24.240, de defensa del consumidor, 22.802, de lealtad comercial, 25.153, de defensa de la competencia y 26.589, de mediación prejudicial obligatoria.**Creación del Observatorio de precios y Disponibilidad de Insumos, Bienes y Servicios. Disponibilidad de insumos, bienes y servicios con el objeto de asistir al Secretario de Comercio en el monitoreo, relevamiento y sistematización de los precios y la disponibilidad de insumos.**

Número de expediente: 299-PE-2014.

Mensaje: 1251/2014. D. A. E. 120/2014.

Comisiones a las que fue girado: Asuntos Constitucionales e Industria y Comercio.

(*) Información actualizada a la fecha de cierre de ésta edición (09/09/2014).

Considerado y aprobado con modificaciones en la Cámara de Senadores el 3 de septiembre de 2014: Orden del día 326/2014.

Comentario: Se crea en el ámbito de la Secretaría de Comercio el Observatorio de precios y disponibilidad de insumos, Bienes y Servicios, como organismo técnico con la finalidad de asistir al Secretario de Comercio en el monitoreo, relevamiento y sistematización de los precios y la disponibilidad de insumos, bienes y servicios producidos, comercializados, y prestados en el Territorio de la Nación, con el alcance que precisa el proyecto de ley.

Nueva regulación de las relaciones de producción y consumo. Modificación de la ley 20.680, de abastecimiento.

Número de expediente: 300-PE-2014.

Mensaje: 1252/2014. D. A. E. 120/2014.

Comisiones a las que fue girado: Asuntos Constitucionales, Derechos y Garantías e Industria y Comercio.

Considerado y aprobado con modificaciones en la Cámara de Senadores el 3 de septiembre de 2014: Orden del día 327/2014.

Comentario: El proyecto de ley establece que los gobernadores de provincia o el jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires podrán fijar precios máximos y medidas complementarias

mientras el Poder Ejecutivo no los estableciera, dando cuenta a este último. Modifica los artículos 1º, 2, 3º, 4º y 5º de la ley de abastecimiento.

Sesión del 2 de julio de 2014.

Código Penal. Incorporación de penas para miembros de las fuerzas de seguridad nacionales, provinciales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o Agencia Estatal Armada, que a sabiendas abandonen injustificadamente actos de servicio o maliciosamente omitieren la prestación regular de su función. Sustitución del artículo 252 del Código Penal.

Número de expediente: 4191-S-2013.

Publicación: D.A.E. 183/2013

Comisión de la Cámara de Senadores a la que fue girado: Justicia y Asuntos Penales.

Considerado y aprobado con modificaciones en la Cámara de Senadores el 2 de julio de 2014: Orden del Día 213/2014.

Girado en revisión a la Cámara de Diputados.

Comisión de la Cámara de Diputados a la que fue girado: Legislación General.

Comentario: Se sustituye el artículo 252 del Código Penal incorporando penas para miembros de las fuerzas de seguridad que abandonen actos de servicio u omitan prestaciones de sus funciones.

Proyectos de Ley (*)

Cámara de Senadores
de la Nación**Telegrama obrero. Registro. Modificación de la ley 23.789.**

Proyecto de ley de la senadora Riofrío.

Número de expediente: 2.026-S-2014. D.A.E. 100/2014.

Comisión a la que fue girado: Trabajo y Previsión Social.

Comentario: Se sustituye el artículo 1º de la ley 23.789 -telegrama obrero-, estableciendo que la empresa oficial de correos conservará el registro de cada envío por el término de cinco años.

Código Procesal Civil y Comercial. Notificación del principio de la pericia.

Proyecto de ley de la senadora Riofrío.

Número de expediente: 2.027-S-2014. D.A.E. 100/2014

Comisión a la que fue girado: Legislación General.

Comentario: Se modifica el art. 471 de la ley 17.454 - Código Procesal Civil y Comercial, estableciendo que el perito deberá notificar a las partes en el domicilio procesal, el lugar y fecha de inicio de la pericia.

Ley de hidrocarburos. Pago en efectivo de las regalías conforme al valor del petróleo crudo en boca de pozo. Modificación de la ley 17.319.

Proyecto de ley de la senadora Garramuño

Número de expediente: 2.052-S-2014. D. A. E. 101/2014

Comisiones a las que fue girado: Minería, Energía y Combustibles.

Comentario: El proyecto sustituye el art. 61 de la ley 17.319 (Hidrocarburos) respecto del pago en efectivo de las regalías conforme al valor del petróleo crudo en boca de pozo.

Código Penal. Suspensión del juicio a prueba, respecto a impedir que la suspensión del juicio a prueba sea admisible cuando medie violencia de género.

Proyecto de ley de la senadora Kunat, S. E.

Número de expediente: 2.073-S-2014. D. A. E. 102/2014.

Comisiones a las que fue girado: Justicia y Asuntos Penales.

Comentario: El proyecto de ley modifica el art. 76 bis del Código Penal, a fin de impedir que la suspensión del juicio a prueba sea admisible cuando medie violencia de género.

Defensa del Consumidor. Ejecuciones de títulos cambiarios y su competencia judicial. Modificación de la ley 24.240.

Proyecto de ley de los senadores Negre de Alonso y Rodríguez Saá.

Número de expediente: 2090-S- 2014. D. A.E. 103/2014.

Comisiones a las que fue girado: Derechos y Garantías y Economía Nacional e Inversión.

Comentario: Proyecto de ley que modifica el art. 36 de la ley 24.240 - Defensa Del Consumidor -, respecto de las ejecuciones de títulos cambiarios y su competencia judicial.

Código Civil. Tenencia compartida. Modificación del artículo 206 del Código Civil.

Proyecto de ley de la senadora Fellner.

Número de expediente: 2139/2014. D.A. E. 105/2014.

Comisión a la que fue girado: Legislación General.

(*) Información actualizada a la fecha de cierre de ésta edición (09/09/2014).

Comentario: El proyecto de ley modifica el Código Civil respecto de la tenencia compartida.

Establecimiento de la neutralidad en la red, con el fin de asegurar a los usuarios de Internet el derecho a acceder, utilizar, enviar, recibir u ofrecer cualquier contenido, aplicación, dispositivo o servicio a través de Internet, sin ningún tipo de restricción, discriminación ni interferencia.

Proyecto de ley de los senadores: Sanz y Elías de Pérez.

Número de expediente: 2159-S-2014. D.A. E. 106/2014.

Comisiones a las que fue girado: Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión.

Comentario: El proyecto establece la neutralidad en la red.

Cámara de Diputados de la Nación

Cirugía reparadora post bariátrica. Se incluye en el Programa Médico Obligatorio -PMO-.

Proyecto de ley del diputado Mendoza.

Número de expediente: 5191-D-2014. T. P. 78/2014

Comisiones a las que fue girado: Acción Social y Salud Pública y Presupuesto y Hacienda.

Comentario: Se incluye en el Programa Médico Obligatorio la cirugía reparadora post variática.

Ejercicio de la medicina - ley 17132 -. Modificación del artículo 19, sobre receta médica electrónica.

Proyecto de ley del diputado García, A. F. y otros.

Número de expediente: 5210-D-2014

Comisiones a las que fue girado: Acción Social y Salud Pública y Presupuesto y Hacienda.

Comentario: Modifica la ley 17.132: Se establece que se debe certificar respecto del estado de salud, tratamiento y/o patología de la persona atendida- y prescribir, en formulario electrónico en las condiciones que determine la autoridad

de aplicación, en idioma castellano, debiendo contener como mínimo todos los datos de la persona atendida y el nombre, apellido, profesión, domicilio, matrícula nacional del profesional y número telefónico cuando corresponda. Podrán realizarse prescripciones y/o recetas en forma manuscrita en circunstancias especiales de urgencias y emergencias.

Código Procesal Penal. Competencia Federal para conocer en los delitos de severidades, vejaciones y apremios ilegales y torturas cometidos por las fuerzas de seguridad.

Proyecto de ley del diputado: Grosso y otros

Número de expediente: 5240-D-2014. T. P. 79/2014.

Comisión a la que fue girado: Legislación Penal.

Comentario: Se regula la Ley de Competencia Federal para conocer en los delitos de severidades, vejaciones, apremios ilegales y torturas cometidos por las fuerzas de seguridad

Sistema de prestaciones básicas de atención integral a favor de las personas con discapacidad. Obligatoriedad de atención para las obras sociales. Modificación de la ley 24.901.

Proyecto de ley del diputado Ziebart y otros

Número de expediente: 5273/2014. T. P. 80/2014.

Comisiones a las que fue girado: Discapacidad, Acción Social y Salud Pública.

Comentario: Se regula el sistema de prestaciones básicas de atención integral a favor de las personas con discapacidad. Se establece la obligatoriedad de atención para las obras sociales. Se modifica la ley 24.901.

Se establecen sanciones.

Impuesto al valor agregado. Alícuota a los diarios y revistas, publicaciones periódicas y ediciones periodísticas digitales de información en línea. Modificación de la ley 23.349.

Proyecto de ley del diputado Gutiérrez.

Número de expediente: 5278/2014. T. P. 80/2014

Comisiones a las que fue girado: Presupuesto y Hacienda y Libertad de Expresión.

Comentario: Se modifica la ley 23.349, de Impuesto al valor agregado. lgunas ventas, las locaciones e importaciones definitivas de diarios, revistas y algunas publicaciones, las importaciones definitivas de diarios, revistas, publicaciones periódicas, así como las suscripciones de ediciones periodísticas digitales de información en línea, estarán alcanzadas por una alícuota. Se indican también las alícuotas para los sujetos cuya actividad sea la producción editorial.

Código Penal. Imprescriptibilidad de la acción penal en los delitos contra la Administración,

los de cohecho, tráfico de influencias y corrupción.

Proyecto de ley de los diputados: Massa y Caamaño.

Número de expediente: 5326-D-2014. T. P. 81/2014.

Comisiones a las que fue girado: Legislación Penal.

Comentario: El proyecto modifica el artículo 62 del código penal. Se establece la imprescriptibilidad de la acción penal en los delitos contra la administración, los de cohecho, tráfico de influencia y de corrupción.

ANTECEDENTES PARLAMENTARIOS

Ley 26.944

Responsabilidad del Estado por los daños que su actividad o inactividad les produzca a los bienes o derechos de las personas - Ámbito de aplicación - Exenciones - Requisitos - Plazos de prescripción.

Tratamiento en la Cámara de Diputados

Debate (*)

Presidente Domínguez, J.

1) En consideración en general el dictamen de mayoría de la Comisión de Asuntos Constitucionales y otras recaído en el proyecto de ley del Poder Ejecutivo contenido en el expediente 9-P.E.-2013, sobre régimen de responsabilidad del Estado (Orden del Día N° 2.704).

2) Se encuentran anotados para hacer uso de la palabra, en el orden en que voy a mencionarlos, la señora diputada Conti por el dictamen de mayoría, mientras que por el de minoría lo harán los señores diputados Tunessi, Tonelli, Duclos, Carrió, Camaño -compartirá su tiempo con el señor diputado Carranza-, Parada y Yoma.

Diputada Conti (miembro informante del dictamen de mayoría)

Omisis

3) Solicito autorización de la Honorable Cámara para insertar en el Diario de Sesiones un trabajo bastante complejo que incluye una serie de fallos que, ante la ausencia normativa, han sentado jurisprudencia en el tema. En estos fallos, la Justicia ha determinado qué responsabilidad patrimonial cabe al Estado en cada caso. El trabajo cuya inserción solicito ha sido realizado por autores representativos de distintos espacios políticos: entre ellos Ernesto Marcer, María Graciela Reiriz, Jorge Vanossi, Hutchinson, Cassagne y Barra, quienes están de acuerdo con el dictamen que estoy informando. En la inserción también incluiré un trabajo sobre cómo se ha regulado a partir del siglo XX en otros países la responsabilidad del Estado, haciendo hincapié

en los casos de España, México y Ecuador, donde se rige siempre por normas de derecho público diferentes del Código Civil. En el derecho privado, en materia de reparación de daños, las relaciones entre particulares se rigen siempre por los principios de la justicia conmutativa. En el derecho público, que es aquel que regula las relaciones entre el poder administrador y los administrados -es decir, entre el Estado y nosotros, los ciudadanos-, la reparación de daños está regulada por los principios de la Justicia distributiva, ya que el interés público general -que tiene por finalidad el ejercicio de la función pública- exige un modo diverso de regular las relaciones con los particulares para reparar los daños que aún sin querer pudiera producir.

4) Cuando los de mi generación estudiábamos derecho, derecho internacional privado y derecho administrativo, eran las dos materias que más trabajo nos daban. Tanto era así que las dejábamos para el final. Ahora voy a tratar de hacer amena esa temática y por eso no voy a usar palabras raras ni palabras que oculten. Voy a tratar de explicar de qué se trata la propuesta legislativa que estamos ofreciendo en este recinto. También quiero recordar que en el Código Civil de Vélez Sársfield hay un único artículo 1.112, que se refiere no a la responsabilidad del Estado sino a la de los funcionarios que de modo irregular cumplan su función, cuando producen daño por una actividad que no es delito pero es ilícita. Eso es todo lo que hay en el Código de Vélez Sársfield. También recuerdo que en el Código Civil y Comercial unificado que tiene estado parlamentario, que cuenta con dictamen y es abordado hoy en el recinto del Senado, sí está incluida la responsabilidad del Estado en tres artículos: el artículo 1.764, que establece que las disposiciones del título Responsabilidad Civil no son aplicables al Estado de manera directa ni subsidiaria; el artículo 1.765, que establece que la responsabilidad del

(*) Ver debate completo en www.laleyonline.com.ar

Estado se rige por las normas del derecho administrativo nacional o local, según corresponda, y el artículo 1.766 que establece que los hechos y omisiones de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones por no cumplir sino de una manera irregular las obligaciones legales que les están impuestas, se rigen por normas y principios del derecho administrativo nacional o local, según corresponda.

5) Allí, en el nuevo Código Civil, está inserta la manera de abordaje de la responsabilidad del Estado, y hoy aquí vamos a sancionar la regulación de la responsabilidad patrimonial que tiene el Estado. Para ello jugamos en espejo con lo que va a quedar del Código Civil nuevo, y si mientras tanto sigue vigente el Código Civil de Vélez Sársfield llenamos la laguna normativa. Se dice en el artículo 1º que esta es la ley que rige la responsabilidad del Estado por los daños que su actividad o inactividad produzca sobre los bienes y derechos de las personas, que esta responsabilidad es objetiva y directa y que por supuesto las disposiciones del Código Civil no son aplicables a la responsabilidad del Estado de manera ni directa ni subsidiaria. La sanción pecuniaria disuasiva es improcedente contra el Estado, sus agentes y funcionarios. No habrá responsabilidad del Estado cuando haya caso fortuito o fuerza mayor, salvo que por ley el Estado especialmente los asuma, y cuando el daño se produce por el hecho de la víctima o de un tercero por el cual el Estado no tiene que responder.

6) A las críticas ya efectuadas, a las mentiras ya diseminadas por nuestros medios de comunicación mal formadores de opinión pública, recuerdo que obviamente cuando hay una causa en la producción del daño, aunque para ese daño hayan participado la víctima y un tercero, el Estado siempre responde por la concausa. Regulamos luego la responsabilidad por daños en caso de actividad ilegítima o legítima.

7) En el caso de responsabilidad ilegítima exigimos como recaudo -y acá voy a modificar el dictamen- la existencia de un daño cierto debidamente acreditado por quien lo invoca y mensurable en dinero -saco el requisito de la actualidad del daño cuando se trata de responsabilidad ilegítima-, y que haya imputabilidad material entre la actividad e inactividad a un órgano estatal. Acá recuerdo también para los

maldicientes que el órgano estatal, el funcionario estatal y el Estado son una misma cosa a la hora de pedir y exigir reparación por daños. De manera tal que el Estado, sus funcionarios y sus órganos siempre responderán porque es manda constitucional. Si existe una relación de causalidad adecuada, lo que en otras ramas del derecho llamamos relación de causalidad idónea o relación de causalidad apta -o causalidad determinante, como decimos los penalistas- entre la actividad e inactividad del Estado y el daño cuya reparación se persigue, recurrimos también, como lo ha dicho nuestra jurisprudencia y doctrina, a uno de los factores de atribución de la responsabilidad por daños en el derecho administrativo, que es la falta de servicio consistente en un actuar u omisión irregular de parte del Estado. Esta omisión sólo generará responsabilidad cuando haya inobservancia en un deber normativo y actuación expresa y determinada, no cuando el Estado tenga una obligación genérica de dar seguridad o de cuidar que no nos ahoguemos en el mar -para eso existen las banderitas rojas y los guardavidas-; tiene que ser una actividad u omisión determinante y esa omisión ser producto de un incumplimiento de un deber jurídico u otro deber expreso y determinado.

8) Para la responsabilidad estatal por actividad legítima exigimos más o menos los mismos requisitos, pero al daño cierto lo mantenemos. Ese daño cierto debe ser actual, debidamente acreditado por quien lo invoca y también mensurado en dinero. Lo mismo sucede con la imputabilidad material adecuada estatal. No exigimos que la relación de causalidad sea adecuada sino que sea más directa, inmediata y exclusiva. Así tiene que ser esta relación de causalidad entre la actividad estatal y el daño. Debe haber ausencia del deber jurídico de soportar el daño, porque aquí el factor de atribución de la responsabilidad estatal que ha reconocido la doctrina y la jurisprudencia es el sacrificio especial de la persona dañada, diferente de lo que sufre el resto de la comunidad, configurando la aceptación de un derecho adquirido.

9) Esta responsabilidad por actividad legítima la declaramos de carácter excepcional y determinamos que en ningún caso procederá la reparación por lucro cesante. Esto no es ninguna

innovación. La ley que rige la expropiación tiene el mismo precepto. Recordemos aquí, para los críticos, que estamos ampliando la base de responsabilidad del Estado, porque el Código Civil de Vélez Sársfield se refiere sólo a funcionarios en actividad ilegítima que produzcan daño.

10) Decimos en qué consistirá la reparación. Establecemos que cuando se trata de una actividad y perjuicios ocasionados por esa actividad por parte de concesionarios y contratistas, como éstos no son cuadros de la administración asumen el riesgo de reparar por los daños que producen, y serán ellos, cuando el daño es imputable a la función encomendada, los que deberán reparar los daños producidos. Obviamente si el Estado eligió fraudulentamente al concesionario o si el Estado no controló con diligencia la actividad del funcionario responderá por esa culpa en la medida que corresponda.

11) Respecto de los plazos de prescripción para demandar al Estado, voy a modificar el dictamen.

— *Varias señoras diputadas hablan a la vez.*

Omisis

12) Señora presidenta: en cuanto a la prescripción de los plazos para demandar al Estado, modificamos el dictamen llevándolos a tres años en todos los casos. Quiero recordar que el tiempo no es exiguo, porque cuando el reclamo es por actividad ilegítima, la demanda por daño patrimonial puede presentarse conjuntamente o luego de haber planteado la nulidad o inconstitucionalidad del acto administrativo para probar que la actividad es ilegítima y que produjo un daño. En ese sentido, hay que tener en cuenta que un juicio de nulidad de un acto administrativo o de inconstitucionalidad insume un tiempo prudencial, con lo cual no es corto el período de tres años que estamos fijando como plazo de prescripción.

13) En el artículo 9º, que regula la responsabilidad de los funcionarios y de los agentes públicos que en el ejercicio de sus funciones cumplen de manera irregular una función encomendada, adelanto que voy a proponer una modificación al dictamen, indicando que esto es aplicable en

los casos en que se haya incurrido en dolo, pero también en culpa. De este modo la responsabilidad funcional será más amplia.

14) En cuanto a la responsabilidad contractual -hasta aquí habíamos hablado sólo de la extrancontractual-, se regirá por las leyes específicas, y en caso de ausencia de regulación se aplicará esta norma en forma supletoria.

15) Además, respetando como siempre hacemos el federalismo en la Argentina, invitamos a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a esta ley.

16) Quiero finalizar mi intervención recalando -otros compañeros de bancada van a profundizar mejor de lo que lo haría yo sobre otras cuestiones de este proyecto, que sin duda constituye un salto cualitativo en el estado social de derecho que estamos fundando en esta década y en las que seguirán- que la voluntad del legislador y la finalidad de este proyecto es dar más tutela a los derechos ciudadanos de los administrados por el Estado. Eso se funda en el hecho de que una ley es de mayor conocimiento para todos de lo que puede serlo sólo la jurisprudencia que hoy regula la responsabilidad del Estado. Una ley es más conocida y asequible por todos, es decir, por los especialistas y por los legos. Además, digo que otorga más tutela porque una ley da más previsibilidad. De este modo, para que un juez dicte un fallo que contribuya al beneficio particular de alguien -hablamos de un fallo injusto- tendrá que tener más cuidado que en la actualidad. Hoy en día se pueden satisfacer pretorianamente intereses que no son los intereses públicos y generales, que desde este Congreso justamente debemos defender. Decimos que hay más tutela porque la cobertura del daño no sólo tendrá en cuenta la actividad ilegítima sino también, y de modo excepcional, la lícita. Además, con esta norma estamos protegiendo al Estado, es decir, a ese Estado representante del bien común, del interés general y del interés público. Lo protegemos por el bien de todos de la ambición depredadora de la industria del juicio, de la patria pleitera -o como la quieran llamar-, que tanto ha agravado a esta Argentina que con ahínco queremos que se pare como Nación.

Exposición del miembro informante del dictamen de minoría II

Diputado Tunessi

17) Señora presidenta: desde nuestro bloque hemos emitido un dictamen rechazando el proyecto elevado por el Poder Ejecutivo, promoviendo en su lugar una ley integral de reparación del Estado. Al respecto, creo que tendrían que explicar las razones de esta premura por tratar el proyecto de manera rápida, acelerada y subrepticia. En ese sentido, cabe recordar que en el proyecto original de reforma y unificación de los Códigos Civil y Comercial de la Nación, en tres artículos claros y precisos de los Principios Generales se establecía la responsabilidad del Estado en el cuerpo del Código Civil.

18) Como todos sabemos, esta cuestión fue eliminada en su paso por el Ministerio de Justicia, y cuando se elevó el proyecto al Congreso de la Nación esos artículos fueron retirados, y sustituidos por otros que establecen que el Código Civil no se aplicará directa ni subsidiariamente a la responsabilidad del Estado ni de sus funcionarios. En consecuencia, a partir de allí tenemos una primera divergencia, porque es bueno saber y recordarle a la señora miembro informante del bloque mayoritario que hasta ahora la responsabilidad del Estado se dirime mediante una construcción pretoriana que aplica claramente en todo el país un mismo criterio que es el sustentado en las normas del Código Civil.

19) Curiosamente -y es lo más llamativo de toda esta situación-, cuando se vuelve a emitir el dictamen final de unificación de los códigos, en forma paralela y espejada el Poder Ejecutivo remite un proyecto de ley de responsabilidad del Estado. Es el que estamos tratando hoy. De aquí surge la primera advertencia, porque no se trata de una discusión doctrinaria. No estamos de acuerdo -y lo vamos a explicar- con que se trate de una discusión de los doctrinarios del derecho -civilistas o administrativistas- el hecho de que esté o no incluida esta norma de carácter general en el Código Civil.

20) Nosotros no sabíamos ni conocíamos qué pensaba el gobierno acerca de la responsabilidad del Estado. Nos encontramos con este

proyecto de ley y sabemos ahora qué es lo que quiere el gobierno: una responsabilidad lavada, tan genérica y tan imprecisa que más se parece al hecho de encubrir las responsabilidades y de proteger a los funcionarios en lugar de cuidar a las personas por el obrar ilícito o ilegal del Estado. En consecuencia, no se trata de dos discusiones. Para nosotros forma parte de una misma y única discusión. No podemos aceptar que nos soliciten consenso para apoyar la unificación de los códigos retirando un tema tan importante. Se rompe el consenso no para debatir una ley de fondo con tiempo y con una discusión abierta en un tema tan importante y central. No se trata de regular lo que ya es una construcción pretoriana, sino que se pide un tratamiento rápido y exprés. ¿Cuál es la razón de la rapidez? ¿Una falta de regulación? ¿Acaso no es que actualmente la responsabilidad del Estado se dirime por la construcción pretoriana de la Corte y se aplica en todos los lugares del país en la misma forma?

21) Quien demanda al Estado lo hace de una manera clara y concreta, amparándose en esos precedentes jurisprudenciales. Esa responsabilidad del Estado la sacamos del Código. ¿Por qué tanto apuro y urgencia en aprobar una ley tan importante con estas condiciones? No nos manejamos con suspicacias ni decimos lo que ha manifestado la miembro informante del oficialismo en el sentido de que estamos creando sospechas. Hay que serlo y parecerlo.

22) Cuando defendemos valores de esas características debemos explicar por qué sacamos la responsabilidad del Estado del Código Civil y tratamos una ley de estas características en un plazo tan breve, rápido y exprés. ¿Hay alguna necesidad que no conocemos para contar con una legislación que es necesaria pero no tiene la urgencia del caso? Son preguntas que quedan sin respuesta. Hay razones que deben quedar claramente respondidas, sobre todo porque estamos en presencia de un gobierno que hace gala del decisionismo, que se ha caracterizado por aplicar decisiones sin normas escritas y que ha tenido como constancia la arbitrariedad como forma de dirimir determinadas cuestiones. Me refiero a llamados telefónicos, decisiones que no están respaldadas por ninguna norma en particular, aprietes, condicionamientos, etcétera.

23) Frente a eso, hay responsabilidades subyacentes y emergentes. ¿Y cómo se dirimen esas responsabilidades? Hasta ahora se han dirimido a través de esta construcción pretoriana, y a partir de ahora se van a dirimir por esta norma que pretenden convertir en ley en tiempo récord.

24) Esa es la primera cuestión que deberíamos despejar, señora presidenta, para saber de qué estamos hablando cuando decimos “responsabilidad del Estado”. Y es falso que la cuestión de la responsabilidad del Estado no pueda estar en el Código Civil porque es una cuestión pública. Si algo tiene la reforma del Código Civil es lo que hemos mencionado: la constitucionalización del derecho privado. Es decir, al aplicar la Constitución como norma suprema para la interpretación del Código y al aplicar las normas de la Constitución y de los tratados internacionales que tienen rango constitucional, al impregnar todo el derecho privado, estamos haciendo un poco más público el derecho privado. Allí se incorpora esta lógica de la defensa del que menos tiene, del más débil de la relación, de los sectores sociales, de la vivienda, del matrimonio, de las uniones convivenciales, de la autonomía de la voluntad, de aquellos bienes que no sólo tienen un valor material sino un valor espiritual o trascendencia. Por eso es más público el derecho.

25) ¿Qué impedía que hubiera normas de carácter general en el Código Civil para que el Estado no tenga privilegios, no ya de una protección -como tiene que tener cuando actúa como prestador de servicios públicos o cuando hace actos administrativos legítimos-, cuando actúa ilegal o ilícitamente, o por el obrar ilícito de sus funcionarios? No hay doctrina tan pacífica, como se ha dicho acá por parte de los administrativistas, que excluya del Código Civil la responsabilidad civil del Estado cuando actúa ilícitamente. ¿Por qué ese privilegio, señora presidenta? ¿Por qué no podemos tener -como hemos propuesto- un principio general que diga claramente que el Estado responde objetivamente por los daños ciertos atribuibles directamente a su actividad lícita y por aquello causado por el ejercicio irregular de sus funciones?

26) Podemos prever -tal como lo hacemos en nuestra propuesta de reforma del Código- que salvo circunstancias especiales o disposiciones

legales normativas, el Estado cuando actúa de manera lícita responde sólo por el daño emergente y no por el lucro cesante. Es decir que no queremos la industria del juicio para dañar al Estado ni le queremos quitar el sentido público trascendente que tiene. No lo queremos privatizar, como se intenta decir. Queremos defender la lógica del ciudadano frente al Estado. Por eso tiene que haber una norma general en todo el país. Y no nos vengamos a correr con la idea de lo federal, porque el principio federal de que cada provincia tiene derecho a normativizar la forma y la relación con que el Estado se relaciona con sus proveedores, con los particulares, con la obra pública y con sus prestaciones no quiere decir que la responsabilidad del Estado deba dirimirse de manera distinta en San Fernando del Valle de Catamarca, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en Ushuaia o en cualquier pueblo o rincón de la provincia.

27) Es una ley general, y tiene que haber principios de carácter general sobre la responsabilidad del Estado en una ley de fondo que se aplique con criterios iguales, porque de lo contrario se violan principios constitucionales básicos, como el de igualdad ante la ley y el de los derechos de los ciudadanos, que se van a tratar de manera distinta en un lugar o en otro. Los funcionarios y empleados públicos son responsables por los daños causados por acción u omisión -quiero detenerme en esto- que impliquen el ejercicio irregular de su cargo. La responsabilidad del Estado y del funcionario y empleado público debe ser concurrente. No lo dice la ley; lo debiera establecer una norma de carácter general. El derecho público nacional o local regulará bajo estos principios de carácter general. Y también decimos que los plazos de prescripción, para poder demandar al Estado o al funcionario que comete un daño en ejercicio de la función pública, son los plazos ordinarios del Código que se elevan en esta reforma, y no se reducen como hace esta norma.

Omis

28) ¿Qué dice este proyecto que nos han mandado? En primer lugar, quiero desmentir la afirmación de que esta iniciativa respeta la construcción de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Eso es falso. No es así. En primer lugar, establece que las dispo-

siciones de este Código no serán aplicables a la responsabilidad del Estado de manera directa ni subsidiaria. La Corte, ya en fallos de vieja data ha establecido un trato uniforme, igualitario y que no vulnere las garantías constitucionales de los artículos 8°, 16 y 75, inciso 12, de la Constitución Nacional. Por eso hace falta una norma de fondo.

29) El proyecto en consideración establece también que las sanciones pecuniarias disuasivas son improcedentes contra el Estado, sus agentes y funcionarios. Es inaceptable que los jueces no puedan establecer sanciones disuasivas a un Estado que incumple con sus funciones. Me refiero a las sanciones conminatorias, astreintes y sanciones pecuniarias disuasivas, que son parte de la ley de responsabilidad del Estado. No sólo los jueces no pueden establecer estas sanciones sino que con la reforma se eliminan del nuevo Código Civil. Me refiero a los artículos 804 y 1.714, que determinan que no se pueden aplicar astreintes ni sanciones contra el Estado.

30) Asimismo, este proyecto exige de responsabilidad al Estado cuando el daño se produjo por un hecho de la víctima o un tercero. Esto está en el artículo 2°, inciso b). No sé si la diputada Conti ha reformado el proyecto, porque con esta premura no conocemos si estos cambios se han producido. Tal vez esto fue modificado. En todo caso va contra la jurisprudencia de la Corte que establece que cada uno deberá responder por su cuota parte de responsabilidad. ¿O qué es la responsabilidad concurrente? Establece como requisito que el daño sea actual. No sé si esto lo habrán modificado. Probablemente se quitó.

— *Varios señores diputados hablan a la vez.*

Diputado Tunessi

31) En buena hora, me acabo de enterar en esta premura, señora presidenta, que han eliminado esta cuestión. La Corte ha dicho claramente en el fallo “Godoy Herminio” que si el daño futuro tiene suficiente probabilidad de existir, el daño futuro debe ser indemnizado cuando es causado por el obrar irregular del Estado.

32) El inciso d) del artículo 3° sostiene que la omisión sólo genera responsabilidad cuando se verifica la inobservancia de un deber normativo

de actuación expreso y determinado. En consecuencia, elimina cualquier tipo de responsabilidad por la inobservancia e incumplimiento de un deber genérico por parte del Estado. Asimismo, omite especificar cuáles son los alcances de la indemnización por la actividad legítima del Estado y no establece que la reparación debe ser plena. En ningún lugar de este proyecto de ley lo establece. Tampoco estipula la posibilidad de establecer acciones preventivas.

33) Curiosamente, señora presidenta, hablando de orden público, ¿usted sabe que en los artículos 1.708 y 1.713 del actual Código Civil se prevén las acciones preventivas? La idea de prevenir el daño es doctrina pacífica en nuestros tribunales. La prevención del daño va en concordancia con los ejes centrales del nuevo código que tienen que ver con la ética del vulnerable y el trato igualitario.

34) El proyecto de responsabilidad que estamos tratando declara inaplicables las disposiciones del código, y entonces tampoco va a haber prevención contra el daño porque se lo ha eliminado. El dictamen también establece que en caso de responsabilidad del Estado por actividad lícita en ningún caso procederá la reparación del lucro cesante. Esto me hace un poco de ruido porque la Corte estableció en el fallo “De Gandía” que la indemnización por responsabilidad judicial es procedente. No se trata de un criterio de carácter general. No hay un principio o fundamento para limitarla al daño emergente con exclusión del lucro cesante cuando hubiera bienes que alguien ha adquirido para cumplir un determinado servicio y esos sean confiscados.

35) Asimismo, el proyecto que estamos considerando prohíbe toda clase de indemnización por actividad judicial legítima. Ni qué hablar, señora presidenta, del caso de la responsabilidad de los funcionarios o agentes públicos. No voy a hablar de los concesionarios, que se eliminan, pero la Corte ha dicho en reiterados fallos que son responsables por la culpa in vigilando.

36) ¿Qué va a pasar si el Estado deja de cumplir con su obligación indelegable de vigilar y controlar a un concesionario de un servicio público que causa un daño? ¿El Estado no va a tener responsabilidad con las víctimas? Como ha

ocurrido en el accidente de Once -aunque no les guste que lo mencione- efectivamente allí surge la responsabilidad del Estado porque dejó de cumplir con sus funciones esenciales.

37) En cuanto al tema de los dos años de prescripción, que ahora observo que ha pasado a tres años, quiero decir que ya no sé qué es lo que vamos a votar. Ni siquiera conocemos, en función de la urgencia con que traen esta cuestión, qué es lo que estamos votando. Esto es un bill de inmunidad. Es una ley para cubrir la retirada y las espaldas, y claramente baja los plazos de prescripción. Este gobierno se las ha ingeniado para que no se demande ni se controle a la Justicia cuando ostentan el poder. Los dos años de plazo de prescripción para demandar a los funcionarios en caso de actuar en forma irregular -dentro de un gobierno lleno de arbitrariedades y discrecionalidades- constituyen un bill de inmunidad que cubre las espaldas de un Estado que pretende encubrir a sus funcionarios.

38) No estamos de acuerdo con esta responsabilidad lavada, genérica y generalizada que no cumple con los estándares constitucionales mínimos y elementales, y de la misma manera tampoco cumple con la construcción pretoriana de nuestra Corte Suprema de Justicia que claramente ya ha decidido en fallos reiterados -que no están reflejados en este proyecto- cuál es el alcance de una responsabilidad integral, total y verdadera del Estado en defensa de los ciudadanos. (Aplausos.)

Diputado Tonelli

39) Señora presidenta: las leyes deben tener un propósito útil. Sinceramente, en el caso del proyecto que tenemos bajo tratamiento no se advierte cuál es el objetivo que se persigue con esta iniciativa. No es cierto que al día de hoy exista un vacío normativo o en este aspecto. De hecho, hace unos ochenta años que en la Argentina los tribunales hacen responsable al Estado y a los funcionarios públicos por los daños y perjuicios que causan a los particulares. Y la aplicación que los tribunales hacen de los artículos 1109, 1112 y 1113 hasta ahora ha sido satisfactoria, es decir, no ha generado problemas. Nunca la aplicación de estos artículos ha provocado fallos adversos que dijeran que era

inconstitucional, que afectaba el federalismo o la autonomía de las provincias. Hasta el día de hoy tales problemas no se observan. Por lo tanto, sinceramente no advertimos cuál es el verdadero propósito o el verdadero objetivo que perseguimos con la sanción de este proyecto de ley.

40) En este sentido, quiero recordar cómo ha sido la evolución en la materia. Cuando el país alcanzó su organización institucional, todavía eran tiempos en los cuales al Estado se lo consideraba irresponsable y no se lo podía demandar. Hasta 1900, recuerdo, era necesario incluso obtener una venia legislativa para demandar al Estado. Es decir que el Congreso tenía que autorizar a alguien para iniciarle juicio al Estado. Incluso en aquellos años los tribunales consideraban que, en caso de que el Estado debiera afrontar alguna indemnización, era el Congreso el que debía resolver la cuestión por la atribución que la Constitución le confiere de arreglar la deuda pública. De manera que si el Congreso no disponía el pago, autorizaba mediante una ley al particular perjudicado para demandar al Estado.

41) En el año 1900 se dictó la primera ley -que lleva el número 3.952- referida a la responsabilidad del Estado, que eliminó el requisito de la venia legislativa pero estableció como requisito la previa reclamación administrativa. Por lo tanto, antes de demandar al Estado había que reclamar administrativamente para que el Estado tuviera oportunidad de resolver si procedía o no la indemnización reclamada. Posteriormente, en 1932, se sancionó la ley 11.634, que suprimió en muchos casos el requisito del reclamo administrativo, hasta que en 1972, con la sanción de la ley 19.549, se suprimió el requisito del reclamo administrativo prácticamente en todos los casos. Durante todos esos años, los tribunales -comenzando, como corresponde, por la Corte Suprema- hicieron responsables al Estado y a los funcionarios sobre la base de extender a ellos la aplicación de tres artículos clave del Código Civil, que son los citados artículos 1.109, 1.112 y 1.113.

42) Como consecuencia de ello, al día de hoy el Estado es plenamente responsable por los daños y perjuicios que provoca tanto en su actividad legítima como en su actividad ilegítima, siendo ésta, por supuesto, la que se realiza al margen de la ley o violándola. Es cierto que existe una dis-

cusión doctrinaria, en el ámbito del derecho, con relación a la ubicación de la responsabilidad del Estado y su regulación. En general, los administrativistas sostienen que la responsabilidad del Estado y de los funcionarios debe estar regulada por normas del derecho administrativo, mientras que los civilistas sostienen que esos temas tienen que estar regulados en el Código Civil.

43) Intentar solucionar esta controversia en el ámbito doctrinario me parece una tarea imposible y sin mayor interés. Entonces, tenemos que analizar -y aquí viene uno de los puntos más importantes de este proyecto de ley- las consecuencias de que el tema de la responsabilidad del Estado y de los funcionarios esté regulado por el Código Civil, es decir, por normas de derecho común de aquellas a las que se refiere el artículo 75 inciso 12 de la Constitución o, por el contrario, por normas de derecho administrativo. Si la responsabilidad del Estado y de los funcionarios está regulada por normas del Código Civil, es decir, del derecho común, eso implica que dicha responsabilidad es exactamente igual en todo el país, o sea, que no hay diferencias. Así, por ejemplo -voy a citar un típico caso de responsabilidad del Estado-, si una persona es atropellada por un vehículo del Estado, da lo mismo que pertenezca a una municipalidad, a una provincia o al Estado nacional. La responsabilidad y la indemnización correspondiente serán siempre las mismas, cualquiera sea el protagonista y el lugar en que el hecho suceda.

44) En cambio, si transferimos la responsabilidad del Estado y de los funcionarios al ámbito del derecho administrativo tal como lo propone el proyecto de ley en consideración, en virtud del carácter local que tienen las normas del mencionado derecho la iniciativa que hoy sancionaríamos regularía la responsabilidad estatal exclusivamente en el ámbito del Estado nacional, por lo que lógicamente quedarían excluidas las provincias y los municipios. Para que la responsabilidad del Estado se haga efectiva en las provincias y en los municipios, las primeras deberían adherir a la ley nacional, o bien dictar sus propias leyes de responsabilidad estatal y de los funcionarios. Lo mismo debería suceder en el caso de los municipios. De manera tal que estamos ante el riesgo cierto y concreto de que muchas provincias no adhieran a la ley na-

cional, sancionen normas legales mucho más restrictivas que el proyecto de ley en consideración, o bien, que directamente dicten normas que excluyan la posibilidad de demandar al Estado y a sus funcionarios. Y ni qué hablar de lo que sucedería en el caso de los municipios.

45) De esta forma el principio de igualdad ante la ley quedaría definitivamente desnaturalizado y excluido. Esta es la consecuencia más importante y concreta del hecho de que la responsabilidad del Estado pase del ámbito del derecho civil al del derecho administrativo. Se trata de una diferencia tan importante y trascendente que a nuestro juicio justifica que se rechace de plano la posibilidad de que la responsabilidad del Estado y de los funcionarios sea regulada por normas del derecho administrativo, manteniéndose en cambio dicha regulación en el ámbito del Código Civil. En relación con este último quiero reiterar, por otra parte, que hasta el día de hoy y después de más de ochenta años de jurisprudencia y de aplicación de dicho Código no se ha registrado ningún tipo de problema ni de reclamo. Ninguna provincia, en defensa de su autonomía y federalismo, ha salido a pedir que esto sea modificado.

46) Más allá de los inconvenientes que implica sacar la responsabilidad del Estado y de los funcionarios del ámbito del derecho civil para trasladarla al del derecho administrativo, quiero referirme de manera particular a las previsiones contenidas en el proyecto de ley en consideración. Este último no solamente es malo por las consecuencias que puede generar, ya que va a producir una enorme desigualdad en todo el país en lo concerniente a quiénes pueden demandar o no al Estado haciéndolo responsable de los daños y perjuicios que produzca, sino que también lo es en sí mismo, ya que ha sido concebido a partir de un criterio que no respeta la jurisprudencia y la tradición que tenemos en la Argentina en materia de responsabilidad estatal. Por ejemplo, el artículo 1° del proyecto establece que las disposiciones del Código Civil no son aplicables a la responsabilidad del Estado de manera directa y tampoco subsidiaria. Si esto fuera a regir también deberíamos sancionar normas que establezcan qué es una persona, qué es una relación de causalidad, qué es un hecho fortuito, qué es un caso de fuerza mayor, qué es un daño, qué es un dolo y qué es culpa,

porque todo eso está previsto en el Código Civil. En consecuencia, si este último no se aplica en forma directa ni subsidiaria a la responsabilidad del Estado y de los funcionarios, deberíamos incluir en el proyecto de ley en consideración todos esos conceptos y definiciones sin los cuales resulta absolutamente imposible hacer responsable al Estado o a los funcionarios por los daños que puedan provocar a los particulares.

47) El mismo artículo dice, en el último párrafo: “La sanción pecuniaria disuasiva es improcedente contra el Estado, sus agentes y funcionarios.” Esta disposición viola, por supuesto, el derecho de defensa en juicio y la tutela judicial efectiva, consagrados no sólo en la Constitución nacional sino también en los tratados internacionales de los que la Nación argentina es parte, sin ir más lejos, el Pacto de San José de Costa Rica. Como el Estado ha sido renuente a cumplir las sentencias judiciales en infinidad de casos, la única alternativa que tienen tanto los judiciables como los jueces para obligarlo a cumplirlas son las sanciones pecuniarias. En este punto, llamo la atención sobre el hecho de que la redacción originaria del proyecto para la reforma, actualización y unificación de los códigos Civil y Comercial -es decir, la que dio la comisión redactora- preveía en el artículo 804 la posibilidad de aplicar sanciones pecuniarias disuasivas a los particulares y al Estado. Sin embargo, el Poder Ejecutivo modificó ese artículo y agregó un párrafo que dice que la observancia de los mandatos judiciales impartidos a las autoridades públicas se rige por las normas propias del derecho administrativo; pero ahora resulta que las normas del derecho administrativo que vamos a aprobar disponen que no se aplicará al Estado. En otras palabras, no habría sanciones pecuniarias para él y sería imposible obligarlo a cumplir las sentencias judiciales. Esto viola, reitero, el derecho de defensa en juicio.

48) El artículo 2° afirma que se exime de responsabilidad al Estado cuando los daños y perjuicios deriven de casos fortuitos o de fuerza mayor, o cuando la culpa sea del damnificado o de un tercero. Todos estos conceptos, repito, están incluidos en el Código Civil. Entonces me pregunto cómo haremos para aplicar esta norma si no podemos recurrir al Código Civil.

49) El artículo 3° limita el daño al daño cierto y actual. Como se dijo anteriormente, queda por ende excluido el daño futuro, reconocido por la Corte Suprema de Justicia y por todos los tribunales de nuestro país, que en muchísimas oportunidades ha obligado al Estado a una indemnización.

50) En el artículo 4° se prevé que el Estado y los funcionarios deberán responder sólo cuando la responsabilidad recaiga exclusivamente en ellos, lo que excluye la posibilidad de que tanto el Estado como los funcionarios deban proceder a una indemnización cuando la culpa es concurrente, algo que ocurre con mucha frecuencia y que los obliga a indemnizar al afectado en la proporción que les corresponda.

51) El artículo 5° excluye la reparación del lucro cesante. Esta disposición también va en contra de la jurisprudencia de nuestros tribunales, pese a que en los fundamentos del proyecto de ley se afirma que ha sido concebida de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia. Por supuesto, no se cita ningún caso sino que se lo dice como una suerte de petición de principios.

52) El artículo 6° excluye de responsabilidad al Estado por los daños y perjuicios que causen sus concesionarios. De esta manera, queda totalmente desvirtuado el significado de poder de policía estatal. El Estado puede desligarse absolutamente de cumplir con su deber y de ejercer el poder de policía, ya que no será responsable por los daños y perjuicios ocasionados por sus concesionarios o contratistas. Como bien dijo un diputado de la Unión Cívica Radical, esta medida traería como consecuencia que las víctimas de la tragedia de Once -quienes se encontrarán con concesionarios absolutamente insolventes, como pasa siempre- no podrán demandar al Estado pese a la culpa que le cabe por no vigilar adecuadamente el cumplimiento del servicio concesionado.

53) El artículo 7° es directamente un disparate, porque establece un plazo de prescripción y las normas de derecho administrativo no fijan ese tipo de plazos. Estos sólo pueden ser incluidos en el Código Civil. Por eso la Corte Suprema de Justicia, hace ya muchísimos años, estableció que las leyes provinciales no pueden dictar

plazos de prescripción de los tributos -incluso de los que afectan exclusivamente a cada jurisdicción- y resolvió que esta se rige por las normas del Código Civil. De manera que si estamos sancionando una ley de derecho administrativo es un disparate que incluyamos plazos de prescripción que sólo pueden estar contemplados en el Código Civil o, en todo caso, en una ley especial pero siempre dentro del ámbito del derecho común, el del inciso 12 del artículo 75 de la Constitución Nacional.

54) Por suerte en el artículo 9º, según dijo el miembro informante del oficialismo, han vuelto a incluir la posibilidad de demandar al Estado y a los funcionarios en caso de culpa, porque tal como había sido firmado el dictamen de minoría, respondía sólo en caso de dolo, lo cual era más o menos como volver a los fueros personales. También el artículo 9º incluye un plazo de prescripción, lo cual -reitero- es un disparate; la prescripción sólo puede estar regulada en el Código Civil.

55) El artículo 11 es el artículo final por el cual se invita a las provincias y a los municipios a adherir a esta ley y es la prueba de la consecuencia funesta que esta norma va a tener si la aprobamos y que yo señalé anteriormente, en el sentido de que en muchísimas provincias argentinas, en muchísimas municipalidades no va a haber posibilidad de hacer responsable al Estado por los daños y perjuicios que provoque.

56) Inclusive agrego otra circunstancia más. En la Constitución de muchas provincias de nuestro país -como es el caso de la provincia de Santa Fe- está previsto que la responsabilidad del Estado y de los funcionarios se juzgan por las normas del Código Civil. De manera tal que si ahora sacamos del Código Civil la posibilidad de hacer responsables a los funcionarios y al Estado por los daños y perjuicios que provoquen, el vacío normativo va a ser enorme, porque nos vamos a encontrar con un doble reenvío contradictorio.

57) En definitiva, creo que la aprobación de esta iniciativa implicaría un retroceso; nos haría volver cien años atrás en la historia del desarrollo jurídico de la Argentina en la historia de la lucha por hacer que el Estado y los funcionarios sean responsables de sus actos. Costó mucho evolucionar desde aquel Estado irresponsable,

que nunca respondía por los daños que provocaba, hasta llegar hoy a un Estado plenamente responsable, gracias a las disposiciones del Código Civil y de la jurisprudencia. Si el objetivo fuera verdaderamente -como lo dijo el miembro informante- asegurar la posibilidad de que quien sufre perjuicios por causa del Estado logre una indemnización condigna, lo mejor que podemos hacer es dejar las cosas como están. Esta ley no va a servir para hacer al Estado más responsable ni garantizar mejor los derechos de los ciudadanos. Para lo único que va a servir esta ley es para hacer irresponsables a los funcionarios que se equivocan en el desempeño de su tarea y que por negligencia, por culpa o por dolo provocan daños a los particulares. Por lo tanto, reitero, lo mejor que podemos hacer en beneficio de los derechos de los habitantes de la Argentina es no aprobar esta iniciativa.

Diputado Duclós

Omis

58) También se hace "como que" con el proyecto que estamos tratando se viene a cubrir un vacío jurídico, y que es necesaria la sanción de una ley específica de responsabilidad del Estado para justamente garantizarla. En realidad, fíjense qué contrasentido, qué paradoja. Ahora que podríamos tener una ley especial de responsabilidad del Estado estaríamos ante un claro retroceso, por lo menos para quienes sostenemos que el Estado no debe ser omnipotente ni tener privilegios frente a los ciudadanos sino ser el primero en hacerse cargo de la responsabilidad de la reparación integral de los daños que provoca por su obrar regular o ilegítimo.

59) Durante mucho tiempo se trabajó y se luchó mucho para lograr la responsabilidad del Estado, desde las viejas teorías absolutistas que consideraban que el rey nunca podía causar perjuicios. Cuando sobrevino la Revolución Francesa no fue inmediato el reconocimiento de la responsabilidad del Estado porque se sustituyó la soberanía del rey por la soberanía popular, pero se entendía que esa soberanía popular era infalible e ilimitada. Recién en el siglo XIX el Consejo de Estado francés empieza a recoger el principio de la responsabilidad del Estado. En el derecho argentino se fue dando una cons-

trucción de la teoría de la responsabilidad del Estado a partir de la jurisprudencia, fundamentalmente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que gradualmente evolucionó hacia el reconocimiento de la responsabilidad apoyándose en los artículos 1112, 1109, 1113 y 43 del Código Civil, especialmente -y en los últimos años casi de manera central- en el artículo 1112, que se refiere a los hechos y omisiones de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones por no cumplir sino de manera irregular las obligaciones legales que les están impuestas.

60) En orden al fundamento de la responsabilidad del Estado la jurisprudencia ha sido coincidente -y la doctrina también- en señalar que el fundamento recoge sustento en el derecho constitucional. Se refiere al artículo 16, que nos convoca a la igualdad de las cargas públicas, y al artículo 17, que establece la garantía de la propiedad y la consiguiente reparación de todo sacrificio patrimonial impuesto por razones de interés público. Concordante con esta posición y mayoritariamente, la doctrina -apoyada en la opinión del doctor Miguel Marienhoff- ha fundado la responsabilidad del Estado en el mismo Estado de derecho y su postulado, que no reconoce poderes jurídicos absolutos ni ilimitados a favor del Estado. Este destacado autor ha señalado que no es concebible un Estado de derecho irresponsable; dice que lo contrario implicaría un contrasentido, porque Estado de derecho y responsabilidad son en este orden de ideas conceptos correlativos.

61) En concreto, la aplicación de normas del Código Civil para establecer la responsabilidad patrimonial del Estado fue efectuada por la Corte a partir de 1938 en el caso Ferrocarril Oeste y luego -como dije antes- apoyándose casi específicamente en el artículo 1112 del Código a partir del precedente que constituyó el caso Vadell en 1984. En línea con estos antecedentes jurisprudenciales cabe recordar -como bien se ha señalado aquí- que la comisión redactora de juristas convocada por el Poder Ejecutivo -integrada por los doctores Lorenzetti, Highton de Nolasco y Kemelmajer de Carlucci- en su proyecto contempla la responsabilidad del Estado y de los funcionarios públicos tanto por su actividad lícita como por su actividad ilícita. Sin embargo, el Poder Ejecutivo luego sustrae esta responsabilidad del Estado, que desde nuestro

punto de vista es absolutamente nociva, porque incluso veda la aplicación directa o subsidiaria de las disposiciones del Código referidas a la responsabilidad civil en general en todo lo que tiene que ver con la responsabilidad del Estado.

62) Aquí surge un aspecto relevante del debate, ya que mientras el oficialismo propone legislar la responsabilidad del Estado nacional dejando a las demás jurisdicciones el dictado de sus propias normas, desde nuestra posición, la del interbloque del Frente Amplio Progresista, sostenemos la necesidad de una normativa de fondo dictada en los términos del artículo 75, inciso 12, de la Constitución Nacional, y por ende aplicable en todo el territorio nacional, que garantice igualdad frente al hecho del resarcimiento integral de los daños provocados por el Estado, se trate del Estado nacional, provincial o municipal. Al suprimir la responsabilidad patrimonial del Estado del Código Civil -que, como todos sabemos, es una ley común- uno de los grandes problemas que se genera es que sólo es aplicable al Estado nacional. En consecuencia, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires deberán dictar sus propias normativas o adherir a la que eventualmente sancione este Parlamento, tal como se invita en el texto que tenemos bajo análisis. De este modo, se producirían distintas lagunas jurídicas hasta tanto las provincias pudieran asumir el dictado de sus propias normas. En ese sentido, el señor diputado Tonelli recién señaló acertadamente que la falta de remisión al Código Civil, aunque sea subsidiaria, dejaría ausente la definición de conceptos fundamentales, como el de daño y el de persona. Esto provocaría un enorme vacío.

63) Omissis. Entonces, como una primera conclusión, debo decir que el proyecto designa la oportunidad que tiene el Congreso de la Nación de mantener la homogeneidad en lo referente a la responsabilidad patrimonial del Estado, dando lugar a una situación compleja y problemática que genera inseguridad jurídica. Este es uno de los grandes problemas, porque la desarticulación de la legislación de fondo provoca el vacío, la disparidad y las contradicciones que acabo de comentar.

64) Por otra parte, hoy la señora miembro informante del dictamen mencionó algunas posiciones doctrinarias, pero existen otras, como la

del doctor Mosset Iturraspe, que es muy claro al señalar que el Código Civil o el Código de Derecho Privado hace de la responsabilidad pública del Estado y de los funcionarios o agentes públicos un tema propio, donde las diferencias desaparecen y la asimilación con las personas jurídicas privadas y sus agentes o administradores, apunta a ser completa. El mismo Iturraspe señala que así debe ser, porque vivimos en una República democrática y no en un régimen autoritario o en una monarquía, porque el Estado no puede reclamar para sí preferencias o privilegios, sino que muy por el contrario su actividad debe desarrollarse al hilo de la ejemplaridad. Justamente, el Estado debe hacer lo que corresponde de acuerdo con sus niveles de responsabilidad. Además, tiene la responsabilidad adicional de ser ejemplar en el cumplimiento de su deber y no ampararse en privilegios que, como en este caso, pueden surgir de una norma que es producto de su mecanismo decisorio.

65) La exclusión del Código Civil y Comercial de la responsabilidad del Estado, ya sea de manera directa o subsidiaria, obligaría a la generación de un nuevo régimen por vía legal o jurisprudencial, que defina conceptos como los que recién mencionamos. Si vamos al análisis particular de cada uno de los artículos que integran este proyecto, nos encontramos con disposiciones que claramente recortan el alcance de la responsabilidad patrimonial del Estado. Por lo tanto, nos encontramos, por un lado, con la desarticulación de lo que es la legislación uniforme para todo el país y, por el otro, vemos que se recorta el alcance de la responsabilidad del Estado frente a los ciudadanos. Esto no encuentra otra justificación que la de otorgarle al erario un tratamiento privilegiado, sacrificando el interés de los damnificados en aras del interés general.

66) Entonces, ¿a quién beneficia el proyecto que nos propone el oficialismo? ¿Al Estado o a los ciudadanos? Lamentablemente -incluso ha sido reconocido por la propia miembro informante del oficialismo-, se beneficia al Estado, que supuestamente es el que define el interés general, dejando a los ciudadanos en estado de desprotección. Eso cobra una trascendencia especial cuando tenemos un Estado que, lamentablemente, con mucha recurrencia incumple con su responsabilidad. No tenemos un Estado

ejemplar, responsable y diligente, sino un Estado que permanentemente es demandado por los reiterados incumplimientos de sus deberes.

67) No se encuentra fundamento para la supresión de las sanciones pecuniarias disuasivas -las astreintes-, que son suprimidas expresamente. No se encuentra justificación a no ser que pensemos que lo que se busca es garantizarle al Estado cierta impunidad para incumplir con sus deberes. Las multas que fijan los jueces en sus sentencias es el último recurso que tiene un ciudadano para que se obligue al Estado. En caso de que no responda tendrá una carga adicional. En consecuencia, esta desprotección deja al ciudadano en una situación de mayor desprotección.

68) El artículo 2º fue modificado en la comisión. A pesar de dicho cambio, entiendo que el texto resultante no permite dejar a salvo adecuadamente la responsabilidad concurrente del Estado. Pensemos, por ejemplo, en instalaciones u objetos que suponen graves riesgos o peligros para las personas: redes de tendidos eléctricos, donde la imprudencia o la negligencia de la víctima de ninguna manera debe excluir de forma absoluta toda responsabilidad del Estado como propietario de la cosa. Debemos tener en cuenta que en estos casos estamos ante la responsabilidad objetiva. Entendemos que lo correcto es que el Estado debe resarcir a la víctima por el porcentaje de responsabilidad que le corresponde en la caución del daño.

69) Para citar ese punto, cabe mencionar como ejemplo un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de 2010, donde se le atribuyó al Estado un 50 por ciento de responsabilidad y un porcentaje similar a la víctima en la concurrencia por la responsabilidad. El fallo es del 31 de agosto de 2010, y la Corte dijo que ante el comportamiento de un tercero o de la víctima es necesario verificar la relevancia de las causas del daño y si se fractura o no el nexo causal entre el hecho imputable a la administración, como así mismo el riesgo de la cosa. Probablemente todo esto deba ir aunado a un exhaustivo análisis de las ya mencionadas obligaciones incumplidas por parte del Estado: información, vigilancia, prevención, seguridad, etcétera.

70) Tampoco compartimos la exclusión del reconocimiento del daño moral en los casos de

responsabilidad del Estado por la actividad ilegítima, puesto que los particulares tienen derecho a la reparación integral del daño provocado por los funcionarios, concesionarios o contratistas del Estado.

71) El artículo 3º establece exigencias restrictivas en exceso cuando nos dice que la omisión solo genera responsabilidad cuando se verifica la inobservancia de un deber normativo, expreso y determinado. Lo correcto, en orden a la debida protección de los afectados, implica no desconocer aquellos deberes que aunque no se encuentren expresamente reconocidos en la ley, surgen de las propias funciones y competencias de los órganos del Estado, como acontece con el deber de prevención, de vigilancia y custodia. Muchas veces permiten dar una solución justa a los damnificados por el accionar del Estado. En este sentido, la exclusión del lucro cesante y de las circunstancias de carácter personal, valores afectivos y ganancia hipotética, no tendrían otro fundamento que la finalidad de limitar el resarcimiento para hacerlo menos gravoso para el Estado.

72) La exclusión del derecho de indemnizar en caso de daños generados por la actividad judicial legítima del Estado, omite regular adecuadamente los casos comprendidos en el llamado "error judicial", que con carácter restrictivo ha sido contemplado por distintas resoluciones judiciales. Es decir que cuando la Justicia, por ejemplo, encarcele injustamente a alguien y luego sea sobreseído en la revisión de la causa, ese error judicial a partir de la sanción de la norma va a liberar al Estado de lo que es la reparación del daño. En definitiva, cuando el Estado cometa un error por sus órganos judiciales, debe ser resarcir a la persona dañada.

73) El artículo 6º, de gravísimo impacto, establece que el Estado queda excluido del deber de indemnizar, aun en forma subsidiaria, frente a los perjuicios ocasionados por los concesionarios o contratistas de servicios públicos. No voy a reiterar ejemplos que se han citado. ¿Cómo el Estado no va a asumir responsabilidad, aunque sea en forma subsidiaria, cuando una empresa prestadora de un servicio o contratista de una obra pública no cumple u ocasiona algún perjuicio, aunque sea la responsable principal? Si el Estado no ha cumplido adecuadamente con su

deber de vigilancia o control, ¿cómo puede ser que quede liberado de responsabilidad? Si esto no es desprotección hacia las víctimas o hacia los ciudadanos, ¿cómo se llama?

74) En conclusión, señora presidenta, entendemos que en un Estado de derecho el principio general o la regla de oro debería ser que el Estado se responsabilice por los daños causados por su actividad, en paridad de condiciones con los demás actores sociales. La mutilación de la responsabilidad civil del Estado del anteproyecto elaborado por la comisión redactora del Código y su regulación por separado en este proyecto de ley implica una intolerable limitación de derechos elementales de raigambre constitucional, que son indiscutidos desde la sanción del Código Civil y desde la primera ley de accidentes, del año 1915. No estamos frente a las polémicas jurídicas que separaron históricamente a civilistas y administrativistas, sino simple y claramente ante la pretensión que exterioriza este proyecto de ley de alcanzar una responsabilidad menguada al mínimo del Estado, y si es posible, la irresponsabilidad de los funcionarios del Estado por los daños que sus conductas, regulares o irregulares, ocasionan a los particulares.

75) Por eso es que desde el Frente Amplio Progresista anticipamos nuestro voto negativo. Tal como lo hizo con la ley antiterrorista, con la nueva ley de accidentes de trabajo o con la sanción de medidas cautelares contra el Estado, una vez más el oficialismo, que en su relato enfatiza su supuesta vocación de ampliar derechos a la ciudadanía, avanza en la sanción de normas que en la realidad restringen derechos, lo que a esta altura resulta lamentable e intolerable. Por lo expuesto, reafirmamos nuestro categórico rechazo a este proyecto de ley.

Diputada Carrió

76) Señora presidenta: tres diputadas hemos firmado un dictamen en minoría y proponemos que se aplique el derecho de fondo, es decir que la ley que nosotros propiciamos es derecho de fondo, y establecemos la plena e integral responsabilidad del Estado. Por eso votamos la pensión a los ex presos políticos. Por eso también fuimos autores de la nulidad de las leyes de Obediencia Debida y de Punto Final, porque creíamos que

eran inconstitucionales; aclaro que en ese caso yo era jurista. Todo esto es porque creemos que el Estado es plenamente responsable y que eso es el Estado de derecho.

77) ¿Qué es el Estado de derecho? Es cuando el Estado se subordina al derecho. Pero a lo que estamos asistiendo en el proyecto del oficialismo es al quiebre del Estado de derecho, porque el Estado no se somete al derecho. Un particular que daña a otro tiene que pagar todos los daños, pero si el que daña al otro es el obrar irregular del Estado, sólo puede pagar lo que dice la ley. ¿Y las provincias? La respuesta es que las provincias se arreglen como puedan, que dicten su propia ley o que adhieran a esta norma. Yo voy a hablar exclusivamente de la parte filosófica y política de este proyecto, y en el tratamiento en particular voy a discutir cada uno de los puntos. La cuestión jurídica la planteé en la comisión.

78) Acá hay que distinguir algunas cosas que me parece que no solamente están confundidas en el dictamen de mayoría. El derecho penal es derecho de fondo, y no porque no sea derecho civil es derecho administrativo. No cualquier cosa que sea derecho de fondo necesariamente tiene que estar incluida en el Código Civil y en el Código Penal. Derecho de fondo significa que la reglamentación de los artículos que establecen derechos y garantías constitucionales corresponde al Congreso de la Nación y son aplicables a todo el territorio de la Nación, con excepción del artículo 32, que dice que el Congreso no puede dictar leyes que restrinjan la libertad de prensa. Pero están sujetas a la ley y al artículo 28.

79) ¿De qué se trata la responsabilidad frente al Estado? Hay derechos que son como facultades: por ejemplo, yo tengo la facultad de vender, de comprar, de casarme o de no casarme. Y después están los derechos subjetivos, que también son de los habitantes y ciudadanos, pero que se llaman derechos públicos subjetivos. ¿Por qué? Porque son el correlato de una conducta debida por el Estado. Me refiero por ejemplo, al amparo, a la garantía de la propiedad del artículo 17, a los presupuestos mínimos en materia ambiental. Estos son derechos públicos subjetivos. Son subjetivos porque yo los tengo frente al Estado, y el Estado me los tiene que garantizar. Si quedaba alguna duda de esta cuestión del artículo 28,

esto es derecho público, pero derecho público subjetivo, no derecho administrativo. Son dos cosas distintas. Esto es derecho constitucional público subjetivo, aplicable a toda la Nación; no es derecho local. ¿Cómo va a ser derecho local si es derecho de vida? Si está enfrente el derecho individual a ser reparado, ¿cómo va a ser derecho local? En todo caso, es de fondo; público constitucional de fondo.

80) ¿Cómo podemos pensar que el derecho a la libertad es derecho local? Es una inconsistencia terrible que esta Cámara vote las pensiones a los presos políticos -en el sentido de que el Estado debe reparar- y al mismo tiempo le quite y aniquile la reparación al resto de los habitantes de todas las provincias y de todos los argentinos. ¿Qué quiere decir? ¿Que los derechos humanos son para unos y no para el resto? Nosotros venimos a decir que los derechos humanos son para todos: para ellos y para todos los habitantes de la Nación Argentina y quienes quieran habitar el suelo argentino.

Omisión

81) En verdad, la lucha por el derecho ha sido muy difícil en la Argentina. Nos ha tocado a todos librarla, y mucho más a algunos de ustedes, pero dejarla para garantizar la impunidad ¿a quién? Si igual no van a garantizar impunidad. Este es el discurso oculto. Esta iniciativa es el enmascaramiento de una autoamnistía. En este sentido, ha habido tres leyes: en primer lugar, la ley de medios, para que hubiera una voz única. Pero no lo lograron; hay pluralidad de voces pese a todo. En segundo lugar, la ley de reforma de la Justicia, para que todos los jueces cierren las causas. Pero no lo lograron. Y ahora vienen a decirnos: “No somos responsables”, pero no lo van a lograr. De corazón debo decir que me da pena que se tenga que firmar esto, y que gente que ha pensado distinto durante toda la vida y que ha luchado por los derechos humanos durante toda su vida, con muchas más razones de las que acá menciona, termine firmando esto. ¿En nombre de qué legitimidad? Quizás debamos aplicar la “ley Roggero”. Roggero decía: “Podemos privatizar YPF, Gas del Estado y todo porque estuvimos presos en los años 70”. Yo la llamé la ley Roggero, según la cual están justificados a hacer lo que quieran, porque antes fueron víctimas. Pero no es así.

82) El deber consiste en avanzar en el Estado de derecho. Algunos se van a ir del país como Casildo Herrera, pero muchos de los que firmaron la impunidad de estos actores van a seguir viviendo en sus pueblos y en sus ciudades, y van a seguir teniendo que mirarles la cara a sus vecinos. Cuando haya un accidente porque una ambulancia mate a tres chicos, esa gente tendrá que saber que, como hubo culpa, no tiene derecho a pedir una reparación. En efecto, esta norma prevé que, salvo que exista dolo, es imposible pedir la reparación. Esto lo puso alguien que no está en este momento aquí -me refiero al señor diputado Recalde- para su hijo. ¿Para quién puede poner eso una persona que sabe de derecho como pocas? ¿Para encubrir a quién? Pero esto no lo van a poder evitar. Un gobierno se puede equivocar, puede reconstruirse, etcétera, pero hay una regla que se ha aprendido en la Argentina desde 1983 y es la de que no podemos renunciar a los derechos humanos. Por último, quiero señalar que el poder siempre cree que es impune y a veces, cuando uno tiene legitimidad, piensa que eso dura toda la vida. Eso es mentira. Ustedes vieron que yo paso del 15 al 30 por ciento y del 30 al 1,8 por ciento. He visto a muchos oportunistas en el éxito y a muy pocos en la derrota. Una sabe que en la vida sube y baja, como en los matrimonios. (Risas.) Pero a veces se cree, ya en ficción, ya en vacío, que se tiene el poder que no se tiene, que se tiene una legitimidad que ya no se posee. Y cuando jugás en el vacío y no reconocés, estás en problemas. Lo digo yo porque obtuve el 1,8 por ciento. Y después de un año de ese 1,8 por ciento, mi opinión no fue relevante y el pueblo me quitó el poder.

83) También en el vacío se declaró la guerra de Malvinas y se dictaron muchas leyes de autoamnistía. Sinceramente, más allá de que yo no sea kirchnerista, de que discrepe y de que sea una profunda opositora al kirchnerismo, conozco a mucha gente que es kirchnerista y que de buena fe ha creído en su proyecto. Entonces, quiero decir a esa gente, también con buena fe, que me gustaría que su firma no quede estampada en esta norma de autoamnistía.

Diputada Camaño

84) Señora presidenta: en realidad, estamos en presencia de un proyecto de ley regresivo,

que ciñe la responsabilidad del Estado y de sus funcionarios a un ámbito sumamente restrictivo, acotado, excepcional y pernicioso para los derechos e intereses de los ciudadanos. El proyecto de ley en consideración excluye la posibilidad de imponer sanciones conminatorias pecuniarias a los funcionarios que no cumplan una decisión judicial. Es decir que esta iniciativa invita a la irresponsabilidad. El proyecto establece un acotamiento del daño respecto de lo actual, mensurable en dinero. Plantea la exculpación del Estado en el caso de los servicios concesionados. Asimismo, establece plazos de prescripción inapropiados no solamente por el instrumento -esto lo ha señalado muy bien el señor diputado Tonelli-, sino también por los propios plazos.

85) En esta sesión nos hemos enterado de la introducción de algún cambio en el dictamen. La verdad es que saludo esa posibilidad, porque establecer una exculpación de la manera en la que se lo hacía a través del artículo 9° del proyecto directamente implicaba la eliminación de la culpa y de la responsabilidad de los funcionarios y de los agentes por el ejercicio ilegal de sus funciones. La señora miembro informante se refirió a un salto cualitativo y a la necesidad de llenar un vacío legislativo. Pero se apela a un instrumento jurídico que, cuanto menos, resulta insuficiente. Quiero hacer notar a los señores diputados del bloque oficialista que van a estar votando un proyecto de ley de adhesión, lo que significa que cada provincia tendrá que dictar o no su propia norma legal. En este sentido es muy interesante lo que plantea el doctor Rodolfo González Zavala respecto de este tema al señalar que esto puede derivar en el siguiente escenario: "Cada provincia e incluso cada municipalidad podría (y debería) regular su propia responsabilidad.

86) "Las derivaciones negativas de esta arquitectura legal saltan a la vista. De arranque: inflación legislativa, con las consiguientes redundancias e incoherencias (atomización normativa: la responsabilidad del Estado como una Torre de Babel). "Pero más peligroso, claro está, es la desigualdad de trato y que se fijen restricciones contrarias al alterum non laedere." La señora miembro informante expresó que estamos dando un salto cualitativo. Pero en la iniciativa que se está planteando abandonamos más de 150 años de jurisprudencia y el Código Civil. Esa

iniciativa viene a decirnos lo que 150 años de jurisprudencia no dicen.

87) La miembro informante afirmó que era muy difícil pasar de un estado emocional a otro racional. Lo manifestó luego de que se retiraran del recinto las víctimas del terrorismo de Estado. En verdad, fue un acto de mucha racionalidad reconocerles la posibilidad de un resarcimiento; el Estado, que causó un perjuicio a un grupo de personas, termina resarciéndolas. De esto se trata; no fue un acto emocional, sino un acto racional ante los incumplimientos del Estado. Hay un doble discurso en el oficialismo y un falso debate en torno de este tema; en primer lugar, porque no se trata de determinar qué derechos aplicamos. En este recinto se ha explicado con mucho acierto la diferencia entre derecho administrativo y derecho local. No estamos ante una contienda entre el derecho administrativo y el derecho civil, como pretendió hacernos creer el oficialismo desde que se inició este debate.

88) Todos sabemos que la Constitución Nacional es la verdadera ley de garantías del individuo frente al poder estatal y que como tal debe verse representada en las leyes inferiores. Lo correcto sería un esquema que actúe en consonancia con la ley suprema y los tratados internacionales, porque el fenómeno jurídico es uno solo, como también lo es la realidad que procura contenerse en ese universo, que es el derecho. Sabemos que los principios generales y las normas básicas de la convivencia se expresan fundamentalmente en el Código Civil. Asimismo, es conocido por todos que pueden tener carácter público sin que por ello dejen de estar contemplados en el propio Código, que como bien se ha manifestado contiene, además, normas procesales. El derecho administrativo siempre ha redundado en beneficio de las prerrogativas del Estado. La responsabilidad, las reglas y los principios que las rigen -como el acto generador del daño y su extensión, el dolo, la culpa o el riesgo involucrados como factores de protección y el nexa causal que lo vincula- son esencialmente propios de una ley de fondo que, como tal, según reza el inciso 12 del artículo 75 de nuestra Constitución Nacional, debe ser dictada por el Congreso de la Nación y regir uniformemente en todo el territorio con prescindencia del agente involucrado.

89) En consecuencia, no podemos venir con una norma de tan baja estatura a tratar de legislar, nada más ni nada menos, que en torno de la responsabilidad del Estado. Es absurdo seguir insistiendo en que el Código Civil regula únicamente las relaciones entre los particulares, ya que la responsabilidad del Estado y sus agentes tiene base constitucional desde el momento que el artículo 1° de nuestra Carta Magna adopta la forma republicana de gobierno. Como es sabido, ésta se encuentra consustanciada con el principio de equidad ante la ley del artículo 16, con la inviolabilidad de la propiedad del artículo 17 y con la regla de demandabilidad del Estado Nacional por su condición de parte procesal sin ninguna clase de prerrogativa del artículo 116.

90) El principio de responsabilidad del Estado, como bien se ha dicho, es inherente al Estado de derecho. El fundamento jurídico es proporcionado por la propia Constitución cuando alguno de sus funcionarios o algunos de sus agentes causa un perjuicio a un habitante de la Nación en violación de los derechos que la misma Constitución consagra y reconoce. Y esto se ha visto a lo largo de la historia jurídica de nuestro país. Este proyecto va en línea -lamentablemente, debemos decirlo- con algunas otras cuestiones que se han planteado, como lo han sido las medidas cautelares y sus restricciones. Es decir, va en línea con un Estado omnipresente pero que, por otra parte, incumple con los servicios esenciales de seguridad, justicia, educación, salud, que cobra impuestos agobiantes y que pretende no tener responsabilidades ante el agravio a los ciudadanos.

Omis

91) Porque la verdad es que en la actualidad no existe laguna en torno al tema. La responsabilidad del Estado se rige por principios y normas constitucionales y convenciones de derechos humanos, con más el recurso al derecho civil en consonancia con el derecho constitucional y los tratados. Si el Congreso sanciona esta iniciativa, todo conduce a suponer que al quedar impune o aminorada la responsabilidad civil de los funcionarios, lo que se intenta es consagrar una inequidad frente a los ciudadanos que no son funcionarios; también se intenta consagrar una impunidad. Por esto nos es

dudosa la constitucionalidad de la normativa que se está proponiendo. Estamos muy lejos de la anhelada progresividad y del establecimiento de normas pro homine. Este proyecto significa una marcha atrás.

92) En la comisión redactora del Código, donde tuvimos la oportunidad de discutir con el ministro de Justicia, mencionaba a Juan Bautista Alberdi para justificar este latrocinio jurídico. Le digo, señora presidenta, que Juan Bautista Alberdi es el autor de la siguiente frase: “La Constitución debe dar garantía de que sus leyes orgánicas no serán excepciones derogatorias de los grandes principios consagrados en ella.” Como se ha visto más de una vez, es preciso que el derecho administrativo no sea un medio falaz de eliminar y escamotear las libertades y garantías constitucionales. Por eso es que nosotros rechazamos de plano este proyecto de ley de irresponsabilidad del Estado.

Diputado Carranza

93) Señora presidenta: en función del tiempo que tengo para expresarme voy a obviar hacer consideraciones de tipo sociológicas o filosóficas. Como acaba de decir la diputada Camaño, no se trata de un debate teórico o académico. En todo caso, con la aprobación o no de esta iniciativa está en juego la construcción de un Estado de derecho fortalecido desde el punto de vista ético y moral. Además, quiero destacar que por más que se diga que se trata de un cambio de paradigma, en el propio mensaje se establece que se sale de un sistema de base jurisprudencial pretoriano y se va a otro sistema de base legal. Quiero decir, en primer lugar, que toda esa construcción jurisdiccional que ha llevado tantos años evidentemente ya ha encontrado su respaldo en la buena doctrina del derecho público y privado y en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es por eso que esta propuesta, aun con base legal, es contraria a la Constitución, a la jurisprudencia de nuestra Corte y de los tribunales inferiores, a la jurisprudencia de tribunales internacionales y a tratados firmados con la comunidad internacional.

94) Evidentemente, hay elementos importantes para destacar, ya que en esa contradicción

se vulneran derechos humanos fundamentales, como el derecho de todo habitante de este país a una reparación jurídica integral cuando sufre un daño o un menoscabo por parte del Estado. Pero también se vulneran otros derechos de raigambre constitucional, como por ejemplo el de acceso a la Justicia, el de no discriminación, el de igualdad ante la ley y el de peticionar ante las autoridades, haciéndolo en el caso de lo que se denomina un recurso efectivo -como lo establece la legislación internacional-, un derecho mucho más restringido y gravoso para quienes tienen que litigar contra el Estado.

95) Sostener que las normas que regulan la responsabilidad civil del Estado no son aplicables por una ley del Congreso y, además, que van a estar contempladas de aquí en más por el derecho administrativo nacional y por el de las jurisdicciones provinciales, como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que deberán dictar sus propias normas, afecta la coherencia y la unidad del sistema jurídico, ya que se ataca el conjunto normativo y se genera una situación de desigualdad jurídica injustificada a favor de la entidad estatal. Hemos escuchado hablar aquí de un Estado social de derecho y de un Estado de justicia, pero también tenemos que decir que no podemos ir en contra del Estado de derecho constitucional. No hay una responsabilidad civil y otra administrativa.

96) Obviamente, sostenemos que debe estar regulada en el Código Civil por el principio de la igualdad ante la ley y, fundamentalmente, porque éste es un tema de fondo, de derecho material, sustantivo, sustancial, y para que rija ese principio de igualdad ante la ley debe estar establecido en el Código Civil. Esto no puede ser regulado por las jurisdicciones provinciales o locales ni por los propios municipios, que ahora son autónomos por la Constitución de 1994; como lo ha expuesto claramente el diputado Tonelli, no pueden legislar en materia de fondo ni de responsabilidad. La responsabilidad es un tema que corresponde al Código Civil y, obviamente, el Estado debe estar en igualdad de condiciones que los particulares. Entendemos que se desequilibra y se descompensa la relación de poder y de igualdad entre persona y gobierno. Esa relación debe estar regulada en la Constitución y no en la ley. Por supuesto que la propia

historia jurisdiccional argentina se ha encargado de plasmarlo en fallos muy importantes, que ya se han destacado aquí. Hasta hace casi cien años era necesaria una ley del Congreso para poder demandar al Estado. A partir de 1933, con el caso Devoto, se establece la responsabilidad del Estado como persona del derecho público. Así, la reforma del Código Civil de 1968 modifica a partir de los artículos 1112, 1113 y 43 la posibilidad de que se responda por los hechos de los dependientes.

97) A modo de resumen quisiera enumerar algunos de los perjuicios que se advierten prima facie. En este sentido, se omiten los alcances sobre la indemnización por la inactividad ilegítima del Estado y su reparación plena; se eliminan las acciones preventivas; se evitan las sanciones pecuniarias disuasivas; se impide que los jueces impongan al Estado la carga de la prueba, de la culpa o del debido obrar diligente; se descarta la responsabilidad del Estado por los daños producidos a los derechos de incidencia colectiva; se inhibe la promoción de acciones colectivas reparatorias que persigan esencialmente la recomposición; se exime al Estado, aun subsidiariamente, de toda responsabilidad por los perjuicios ocasionados por los concesionarios o contratistas de servicios públicos; se limita la responsabilidad estatal por la actividad lícita exclusivamente al daño emergente y se prohíbe toda clase de indemnización por la actividad judicial legítima. Estos son, entre otros, algunos de los elementos negativos que hemos encontrado para fundamentar nuestro voto contrario al proyecto en análisis. Además, tal como lo indica nuestro dictamen, solicitamos que se mantengan los artículos 1.764, 1.765 y 1.766 de la propuesta elaborada por la Comisión Redactora del Código Civil, que fueron excluidos del proyecto del Poder Ejecutivo.

Diputada Parada

98) Señora presidenta: desde el bloque Unidad Popular presentamos un dictamen diciendo que este proyecto debería denominarse de responsabilidad del Estado, pero sobre todo de sus funcionarios. Digo esto porque no tenemos dudas de que está plagado de inconstitucionalidades, lo cual implicará más acciones judiciales, con el spendio jurisdiccional que ello implica.

Además, ni bien sea sancionado, generará una situación injusta entre los que no puedan acceder a la Justicia en reclamo de sus derechos más un planteo de inconstitucionalidad. Con esta propuesta se limita al extremo la responsabilidad del Estado y de sus funcionarios al recluirse exclusivamente en el ámbito del derecho administrativo. De este modo se excluye al Estado de la responsabilidad civil frente a terceros, habiendo pretendido hacer lo mismo respecto de sus dependientes. Al respecto, cabe señalar que el bloque oficialista ha mejorado el proyecto oportunamente girado por el Poder Ejecutivo, no sólo por lo que aclararon en materia de descripción, sino también porque tomaron una iniciativa impulsada por nuestro bloque en defensa de los trabajadores estatales, quienes se verían absolutamente discriminados de aprobarse el proyecto oportunamente remitido por el Ejecutivo, al dejarlos en una situación de desventaja en relación con el resto de los trabajadores del país.

99) La cuestión no finaliza ahí. Digo esto porque por más que el Estado y sus funcionarios provoquen algún tipo de daño, se verán eximidos de reparar la totalidad de los perjuicios ocasionados, toda vez que se los coloca en el limitado y estrecho ámbito del derecho administrativo. El Estado y sus funcionarios tienen más derechos y están por encima de la sociedad y las personas. En este sentido, remitirse a las normas del derecho administrativo implica, lisa y llanamente, licuar y diluir la responsabilidad del Estado, ya que no sólo no existe un código administrativo de fondo, sino que los principios administrativos no son más que construcciones teóricas adecuadas a los intereses de turno. Además, no brindan cobertura en materia de derechos a toda la ciudadanía. De esta manera, se está violando per se el artículo 16 de la Constitución Nacional.

100) Eliminar este capítulo del Código Civil, con el objetivo de legislar sobre esta materia de manera especial, implica sustraerlo de la competencia nacional y provincializar la regulación de la responsabilidad del Estado en contra de lo dictaminado en el artículo 75, inciso 12, de la Constitución Nacional. Vale la pena repetir lo que se ha dicho, cuando se pone como obligación de este Congreso el hecho de dictar los

códigos de fondo, cosa que está muy de moda y está promocionando el Poder Ejecutivo. Pero no. Ocurre lo contrario: sacan el tema de la responsabilidad civil que debe ser tratada en la ley de fondo para colocarla en el Derecho Administrativo, convirtiéndola en una norma de carácter local para dejar a los ciudadanos al arbitrio de lo que hagan los gobernadores e incluso los intendentes. O sea que habrá ciudadanos de primera, de segunda y de tercera categoría, según haya más o menos responsables, tal como lo estipula el proyecto.

101) Se dice que cada provincia podrá dictar sus normas de responsabilidad del Estado. Hasta ahora vía artículo 1112 del Código Civil por la responsabilidad de los funcionarios, por la jurisprudencia y por el proyecto que trajo la Comisión Redactora del Código Civil, se preveía una responsabilidad del Estado que era uniforme en todo el país.

102) ¿Por qué vamos entonces por menos derechos para la gente común y más derechos para los funcionarios bajo el ropaje publicista del Derecho Administrativo? Muy teórico, pero no nos sirve. El Estado limita su responsabilidad frente a las personas, a los colectivos y a las asociaciones. Se hace todo esto, en lugar de tener un Estado constitucional y democrático, como se dice en los considerandos y en los fundamentos del proyecto. Fortalece su poder frente a la comunidad que con esta concepción estaría a su servicio. Este enfoque es del Estado como un órgano supremo, representante de los intereses generales a los que deben subordinarse los intereses particulares o sectoriales. No estamos ante un Estado al servicio de la comunidad, sino que la subordina como teórico representante de ella, en nombre de un interés general que no es otro que el de los sectores dominantes. Cuanto más poder concentre el Estado, más se debilitarán las clases trabajadoras, que no participan de las decisiones sino mediante la figura de la representación política.

103) En su artículo 5º este proyecto consagra que la responsabilidad del Estado es de excepción, después de diez años de vigencia de la legislación de emergencia en materia fiscal, económica y sanitaria. Conforme con lo expresado por el administrativista Agustín Gordillo, en materia de Estado el proceso de saneamiento de

las finanzas públicas argentinas como cuestión de hecho y no de derecho ha llevado a un mix de abordajes: en primer lugar, la contención del gasto público; en segundo término, la mayor presión tributaria; y por último -lo dice un administrativista-, la erosión de la responsabilidad del Estado, salvo en el caso de los pagos de la deuda pública, ya que como dijo la señora presidenta, somos pagadores seriales y no miramos la cara del acreedor.

Omis

104) Todo esto implica un claro retroceso respecto a la responsabilidad del Estado, consagrada por nuestro bloque constitucional, o sea, la Constitución Nacional, los tratados de derechos humanos que tienen jerarquía constitucional, los tratados políticos y civiles y la jurisprudencia de la Corte, que desde el caso Pietranera y hasta hoy remarca -y esto no ha sido debatido nunca- que el Estado es el principal responsable del orden jurídico, que debe velar por su respeto y no esconderlo, actuando dentro del derecho y no fuera de él, como lo hace hoy ante innumerables casos, como el de los jubilados o el de la pauta publicitaria oficial que no cumple. Otro ejemplo es el del procurador de la provincia de Santa Cruz, al que no restituye en su cargo pese a que hay una sentencia que así lo dice.

105) Con este proyecto directamente se pretende exonerar la responsabilidad del Estado con los particulares. Objetamos la limitación de la responsabilidad a la mera responsabilidad directa, sin tomar en cuenta las consecuencias derivadas de su actividad o inactividad en materia social, como por ejemplo en la salud. Objetamos que no indemnice el daño moral. Objetamos que no indemnice integralmente, como corresponde. Respecto a las multas -por ejemplo, la sanción pecuniaria disuasiva-, díganme qué otra forma hay para hacer cumplir las sentencias que se tienen en contra del Estado. Esta es la única forma de hacer cumplir una prestación social o económica. Si se trata de una obligación de hacer o de dar, es fundamental que se puedan aplicar sanciones conminatorias; si no, la sentencia es una mera hoja de papel. Esto es elemental para la clase trabajadora, no para los grupos económicos, ya que estos últimos tienen múltiples formas de defenderse.

106) ¿Cuál es, entonces, el fundamento de esta indemnidad? Cualquier persona, en especial un trabajador, tiene que cumplir con obligaciones tributarias, fiscales, laborales, sociales, familiares y comerciales, y en caso de llegar a tener una sentencia en su contra, tendrá la persecución de la Justicia sobre su cabeza. Pero para los funcionarios del Estado, que precisamente deberíamos tener mayor responsabilidad por la carga pública que implica ser un funcionario del Estado, limitamos las responsabilidades. Tenemos menos responsabilidades que un trabajador.

Omis

107) Otra perla: la exoneración de responsabilidad por la actividad de los concesionarios o contratistas de los servicios públicos. Por supuesto, cuando tratamos este tema en la comisión redactora del Código Civil algunos reaccionaron en forma exacerbada porque nosotros entendimos que de esa manera estaban dictando la irresponsabilidad del Estado por los hechos de los concesionarios y que podían quedar afuera -y van a quedar afuera- las causas como la de la tragedia de Once. Esto lo dijimos. Por supuesto, nos encontramos con la diatriba del senador Aníbal Fernández y la descalificación de “quienes dicen eso no entienden nada”. Pero es lo que dice el artículo; si no, hay que hacer la combinación con el artículo 3º, que sí determina la responsabilidad del Estado cumpliendo tales o cuales requisitos, pero específicamente está estableciendo que el Estado no es responsable. *Omis*

108) Queda claro que el objetivo de la ley es eliminar los juicios contra el Estado de los ciudadanos de a pie, de los trabajadores, y no de las grandes empresas, ya que el artículo 10 del proyecto -que hoy se va a sancionar- establece que la responsabilidad contractual se rige por su propio sistema y normativa específica, por lo cual los intereses de las grandes empresas, de las grandes corporaciones contratistas del Estado van a quedar indemnes y sujetos a lo que fijen en sus respectivos contratos. Dicho sea de paso, con el nuevo Código Civil va a ser la fiesta de las grandes empresas y corporaciones por los contratos que este Código va a habilitar en desmedro de la clase trabajadora.

Omis

109) Por último, el relato tiene una gran contradicción: por un lado enarbola la bandera de la democratización de la Justicia y, por el otro, este proyecto provoca a la actividad judicial legítima daños que no van a generar indemnización. La Justicia es muy rápida para tomar medidas precautorias contra el Estado y para no cumplir leyes constitucionales, pero muy lerda para actuar en el caso de un aborto no punible, tanto que ese retardo en definitiva es injusto. Eso no está penalizado, no genera indemnización. Protegemos esa Justicia ineficiente de la misma forma que protegemos el Estado ineficiente. Traje sólo como ejemplo la Constitución de Ecuador, que dice que el Estado será responsable por detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de Justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, violaciones de los principios y reglas del debido proceso.

Omis

110) Lo mejor es lo que uno encuentra a nivel de legislación comparada y de creación jurisprudencial comparada. Eso es algo que nos atañe a todos nosotros. Me refiero a la responsabilidad del legislador. El Tribunal Supremo de España, en la sentencia del 13 de junio de 2000 establece que por definición la ley declarada inconstitucional encierra en sí misma, como consecuencia más fuerte que la Constitución, el mandato de reparar los daños y perjuicios concretos y singulares que su aplicación pueda haber originado. El proyecto en consideración está plagado de inconstitucionalidades, pero lo que estamos haciendo es proteger a los funcionarios. Es una autoprotección: protegen al Poder Judicial y se protegen, nos protegemos, como si no tuviéramos más responsabilidad que cualquier ciudadano de a pie. Si nosotros dictamos leyes de irresponsabilidad, realmente mereceríamos pagar por eso.

Diputada Giannettasio

111) Señora presidenta: vamos a tratar de ordenarnos del mismo modo que los expositores fueron haciendo la fundamentación de sus dictámenes para tratar de dar respuesta a los

interrogantes que ellos plantearon. Respecto de la norma de responsabilidad del Estado aquí se ha hablado mucho en general. Se ha dicho que es una vieja construcción de la Corte desde el caso Devoto en adelante. Se ha hablado de distintos criterios de la Corte en materia de responsabilidad y de algunas excepciones al daño emergente o no. Me gustaría recordar que allá por el año 20 comienza una construcción de la institución central del Derecho Administrativo, que es la responsabilidad del Estado. El autor de esta teoría con fundamento en derecho público se llamaba Rodolfo Bullrich. Posteriormente en el año 1961, en su tesis no publicada, Gordillo hace un extenso fundamento de derecho público para la materia de la responsabilidad del Estado. De esta manera, enumera los artículos de la Constitución que él considera operativos y sostiene que sólo con esos artículos de la Constitución como fundamento podríamos sancionar la responsabilidad del Estado.

112) En 1969 hace lo propio María Graciela Reiriz con su obra "La responsabilidad del Estado", analizando los distintos aspectos constitucionales o legales -al estilo de lo que había hecho Gordillo- no referidos expresamente a la responsabilidad del Estado pero que sin embargo sirven para fundamentar la obligación estatal para resarcir los daños que se le imputan. Entre los principios constitucionales se consideró el de la igualdad ante las cargas públicas aplicando los artículos 4 y 16 in fine de la Constitución Nacional. Esto es, el 4, por la formación del Tesoro y la distribución de la carga de los impuestos, y el 16, por la igualdad ante la ley. La garantía del derecho de propiedad consta en el artículo 17, y es interpretada en sentido amplio por la Corte en el caso Bourdieu contra la Municipalidad de Buenos Aires. Los artículos 14 a 17 versan sobre el respeto de los derechos adquiridos, y ante la falta de una cláusula general como la que contiene la Constitución española del 1978 la jurisprudencia viene construyendo en nuestro sistema la responsabilidad del Estado sobre las siguientes bases: la responsabilidad del Estado con falla, es decir, con factor de atribución subjetiva. En el primero de la serie, caso Devoto, la Corte aplica los artículos 1109 y 1113 del Código Civil, es decir, la imputación indirecta. En cambio, el Tribunal aplica el 1112 y el 1113 en Ferrocarril Oeste contra Provincia

de Buenos Aires en 1938, y ahí modifica el factor de atribución pasando del subjetivo al objetivo y pasa de la responsabilidad indirecta a la directa.

113) Finalmente, en el caso Vadell, en 1984, la Corte aplica exclusivamente el artículo 1112 ya que en esa integración entiende que siendo una responsabilidad de derecho público, la misma es objetiva y directa, porque los funcionarios actúan en el ejercicio de su función como órgano del Estado e imputan directamente su accionar al Estado. El otro sistema de la responsabilidad del Estado que aplicamos es aquel que habla de su actividad lícita y se fundamenta, también de manera directa, en los artículos 16, 17 y 19 de la Constitución, en la ley de expropiaciones y en el artículo 18 de la ley 19.549, de procedimientos administrativos. Según Graciela Reiriz, el artículo 1.112 que se utiliza en el caso Vadell, es una norma de reenvío, porque para determinar si una conducta u omisión de un funcionario público puede equipararse al hecho ilícito, habría que analizar las leyes que rigen el servicio o función en el que se encuentra encuadrado, es decir, su norma de competencia, que en ese caso serían, por ejemplo, las leyes que rigen el Registro de la Propiedad Inmueble, las orgánicas de la Policía, los reglamentos de la Justicia y tantas otras.

114) Por otra parte, el derecho administrativo es de aplicación local, y ahora vamos a analizarlo en particular con la jurisprudencia reciente de la Corte, que explica qué pasa con la regulación local y cómo se excusa ese tribunal ante la existencia de normas locales en materia de responsabilidad o al buscar esa responsabilidad vía la anulación de un acto administrativo. Como decíamos, siendo de carácter local, las provincias dictan sus propias normas de responsabilidad. Pero antes de seguir con el planteo de la doctora Reiriz, me gustaría recordar que cuando hablábamos de que las provincias podían dictar sus propias normas de responsabilidad, algunos decían que no existen normas en esta materia ni tampoco menciones sobre la responsabilidad del Estado. Yo me acuerdo de quién lo dijo, pero no lo voy a mencionar.

115) En realidad, hay diez provincias que contemplan en sus respectivas constituciones el tema de la responsabilidad del Estado. Concre-

tamente, la provincia de Misiones lo contempla en el artículo 80; la provincia de Santa Fe, en el artículo 18; la de Catamarca, en los artículos 47 y 48; la de San Juan, en el 43; la de Salta, en el artículo 5° de su Constitución; la de Jujuy, en el artículo 10 de su Constitución; la de Córdoba en el artículo 14 de su Constitución; la de La Rioja, en el artículo 48; la de Chaco, en el artículo 72; la de Río Negro, en el 55; la de Formosa, en el 25, y la de Tierra del Fuego, en el 188. Me falta averiguar el artículo correspondiente de la constitución de Chubut -lo veo al señor diputado País-, donde sé que existe una ley de responsabilidad a nivel local.

116) Con respecto a todas y cada una de las normas locales que he mencionado, la Corte ha excluido concretamente su competencia y lo ha hecho de una manera muy clara. Sin perjuicio de que se ha dicho que no existían normas locales en esta materia, me gustaría analizar algunas de las sentencias de la Corte en las que ella misma afirma que existe un desplazamiento de su propia competencia. Concretamente, desde el fallo Vadell en adelante dice que existe un desplazamiento de la competencia del derecho privado a la del derecho público... Omissis. Voy a continuar con la lectura porque lo importante es saber por qué nos encontramos en esta disyuntiva. Hace poco -creo que fue hace una semana; seguramente el señor diputado Gil Lavendra lo recordará- decían que el fallo del caso Jacarandá cambió la jurisprudencia de la Corte, dejando Motor Once -es decir, el tema del lucro cesante, del que estábamos hablando- y adoptando una nueva. Esta ha sido sacada de la página de la Corte Suprema de Justicia y espero que no haya algo indebido.

117) Aquí la doctora Highton de Nolasco hace un largo análisis de toda la jurisprudencia histórica de la Corte -también lo hizo en el fallo del caso Jacarandá- y va fijando el viraje o el abandono de las cláusulas de derecho privado por las de derecho público en un estudio absolutamente interesante. Entonces dice lo siguiente: "Que esta Corte ha manifestado en reiteradas oportunidades que cuando la actividad lícita de la autoridad administrativa, aunque inspirada en propósitos de interés colectivo, se constituye en causa eficiente de un perjuicio para los particulares -cuyo derecho se sacrifica por aquel

interés general-, esos daños deben ser atendidos en el campo de la responsabilidad por su obrar lícito." Quiero aclarar que la norma que estamos considerando refleja de la misma manera la responsabilidad frente al obrar lícito de la administración.

118) Continúa diciendo: "Esta doctrina encuentra su fundamento en la garantía de inviolabilidad de la propiedad privada y en la igualdad ante la ley en las cargas públicas (artículos 14, 17 y 16 de la Constitución Nacional, respectivamente), que es plenamente aplicable al caso en estudio. "Que ante la ausencia de una solución normativa singularizada para este tipo de responsabilidad estatal,..." -se refiere a una norma concreta o específica, es decir, una norma para la responsabilidad del Estado; si bien más adelante lo aclara, para los que no pertenecen a esta disciplina- "...es adecuado recurrir a los principios de leyes análogas, toda vez que la regla de interpretación prevista en el artículo 16 del Código Civil excede los límites del ámbito del derecho privado y se proyecta como un principio general, vigente en todo el orden jurídico interno. "Que finalmente cabe aclarar que resulta inadecuada la teoría de la responsabilidad civil para fundamentar la procedencia de la responsabilidad estatal por actuación legítima. Cuando el Estado actúa conforme a derecho fallan todos los preceptos sobre los actos ilícitos contemplados en las disposiciones civiles. "Es por ello que, aun de considerarse por vía de hipótesis, aplicables las disposiciones del derecho civil a supuestos de responsabilidad propios del derecho público -tal la derivada del obrar estatal ilícito- tampoco se podría reconocer la indemnización integral a favor del administrado. La actuación lícita del Estado que causa daños constituiría, dentro de este ámbito del derecho privado, un supuesto de ejercicio regular de los derechos. "Que si en el derecho civil el vasto campo del ejercicio regular de un derecho no genera responsabilidad y, aun en el ámbito de la ilicitud existen diferencias -en cuanto a las consecuencias resarcibles- entre los delitos y los cuasidelitos, resulta razonable que, cuando la actuación del Estado es legítima, la extensión de la indemnización por los daños causados a los administrados sea diferente de la que correspondería en el caso de una actuación ilegítima. En el obrar lícito no existe una relación de con-

tradición entre la actuación administrativa y el ordenamiento jurídico considerado como un todo coherente y sistemático.”

119) Para empezar a analizar por qué no en el Código Civil y por qué sí en el derecho administrativo, podríamos tomar no sólo el voto de la doctora Highton de Nolasco sino también el fallo de la Corte Suprema de Justicia en el caso Barreto -relativamente reciente-, donde no sólo se fijan los límites del caso civil y se establecen las normas del derecho administrativo para el tratamiento de la responsabilidad del Estado, sino que además se habla de la imposibilidad de hacer un abordaje del daño cuando éste deriva de la nulidad de un acto administrativo, que conforme la Constitución Nacional se rige por el derecho local. Luego, cuando se refiere a la exclusión de los casos civiles, menciona el inciso 12 del artículo 75 de nuestra Carta Magna. La doctora Highton de Nolasco va mucho más lejos y analiza la aplicación del derecho privado en el marco del derecho civil y su no aplicación al ámbito del derecho público. De la misma manera, analiza lo que Reiriz hizo muchísimos años antes: la aplicación del derecho público para fijar la competencia del órgano, y para entender la jerarquía y el grado. En otras palabras, la aplicación del derecho público para comprender el orden administrativo.

120) ¿Por qué lo hace? ¿Por qué la Corte va virando y no existe un leading case como Motor Once, que no ha sido abandonado -como se dijo la semana pasada en el Salón Azul- sino reiterado por jurisprudencia reciente? Porque el derecho administrativo regula la organización del Estado, su vinculación con los particulares y también -como lo han definido muchos autores- el control jurisdiccional de sus actos. Entendemos que el derecho administrativo comprende estos tres aspectos y que por eso implica un freno al avasallamiento. Creo que después de este enorme derrotero que empezó en el año 1933 y comprendió diversas figuras -desde la indemandabilidad hasta la creación del fisco para poder demandar al Estado por sus actos lícitos e ilícitos- hemos recorrido un largo camino en la jurisprudencia, que también mudó su reconocimiento constitucional respecto de las facultades conferidas a las provincias -mejor dicho, las que éstas retienen- y las atribuciones delegadas en el gobierno federal.

121) Empezar a reconocer el valor del derecho local en materia de responsabilidad es muy importante. No es mi intención ser ofensiva, pero he escuchado a colegas de mi misma disciplina -es decir, que son abogados- afirmar lo siguiente: que el derecho administrativo sea local y las provincias lo regulen implica permitir que los intendentes dicten normas de responsabilidad del Estado. Quiero aclararles que conforme al artículo 5° de la Constitución Nacional, las constituciones provinciales deben adherir a ella, con lo cual los concejos deliberantes no dictan normas en el marco de nuestra Constitución Nacional. Omissis

122) Nosotros empezamos esta historia en el año 1933 a través de construcciones pretorianas. Seguimos discutiendo cómo la Corte entiende esto hoy, pese a que en la actualidad la Corte entienda que se aplica el derecho público, que el derecho administrativo es parte del derecho público, que el derecho administrativo es local, es decir, que las provincias tienen facultades para regular su propia responsabilidad. Y en este momento siento que he dicho lo que tenía que decir respecto de la norma: que la responsabilidad del Estado es directa y objetiva, como lo dice la Corte; que la responsabilidad del Estado es por actos lícitos o ilícitos, como lo dice la Corte sin lucro cesante para los actos lícitos e integral para los ilícitos.

123) Frente a los que sostienen la irresponsabilidad del Estado, sólo voy a decir que la ley es clara, y que si el 19 o 20 de diciembre de 2001 hubiéramos tenido una ley de responsabilidad del Estado habría unas cuantas víctimas -más de veinte- que en vez de seguir peregrinando por los tribunales podrían haber ido al fuero contencioso administrativo de esta Capital Federal y pedir la responsabilidad del Estado en primera instancia y por actos ilícitos.

Omissis

Diputado Garrido

124) Señora presidenta: volvemos a plantear algunas cuestiones que fueron mencionadas anteriormente respecto del trámite que se le dio a esta iniciativa. Es evidente que la manera veloz -no nos sorprende, por supuesto- con que se es-

tán analizando normas tan importantes como la de responsabilidad del Estado conspira contra la calidad del proyecto. He escuchado muchos argumentos acerca de por qué esto tiene que estar regulado por una norma especial y no por el Código Civil, pero no he escuchado ningún argumento sobre por qué este tiene que ser el contenido de la ley, por qué se justifica que se incluyan muchas cuestiones a contramano de la jurisprudencia que hoy está vigente, desarrollada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación a partir de 1933.

125) Quiero plantear dos cuestiones que tienen que ver con la filosofía que impregna el proyecto que el oficialismo tiene intención de aprobar hoy. En primer lugar, la manera restrictiva en que está redactado el proyecto evidencia una vez más la confusión que existe en el oficialismo entre lo que es el Estado y los intereses de la sociedad, que muchos ven como un dato de identidad y que no es así. De ninguna manera la limitación de la responsabilidad de los funcionarios se identifica con el derecho de aquellos que se pueden ver afectados por decisiones de esos funcionarios y que esta ley apunta a recortar. En ese sentido esta ley es una consecuencia más de una filosofía equivocada, como ya hemos visto en proyectos lamentables que también hemos aprobado este año, como por ejemplo el de la restricción a la procedencia de las medidas cautelares.

126) La segunda cuestión es la contradicción que implica limitar la responsabilidad del Estado y a la vez sostener una idea que promueva la intervención del Estado. Nuestro partido también está a favor de la intervención del Estado, de una intervención sensible del Estado en las cuestiones económicas y en general en los asuntos relevantes para la sociedad. No somos neoliberales. Pensamos que el Estado tiene que intervenir. Es el partido oficialista el que durante muchísimo tiempo promovió una visión chiquita, limitada de la actuación del Estado. Nosotros compartimos que el Estado tiene que recuperar un rol protagónico, pero nos parece contradictorio que si nos pronunciamos a favor de la intervención del Estado estemos recortando su responsabilidad. Si promovemos una intervención responsable y protagónica del Estado tenemos que hacernos cargo de los perjuicios que él

puede generar, que también pueden afectar a los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

127) Otro tema es el trámite que se le dio a esta iniciativa. Estamos tratando de modificar un régimen de responsabilidad del Estado que data de décadas atrás; parece poco razonable que le estemos dando trámite en apenas una semana y sin haber convocado a expertos ni a organizaciones de la sociedad civil. Así pasan cosas como por ejemplo las que ocurrieron la última semana, cuando organizaciones respetables de la sociedad civil, algunas inclusive cercanas al oficialismo, se han manifestado críticas respecto de este proyecto de ley de responsabilidad del Estado. Así lo ha hecho el CELS, que nos ha señalado deficiencias muy gravosas en la ley respecto de la obligación que tiene el Estado de reparar violaciones a los derechos humanos, tema sobre el cual volveré luego. También la Asociación por los Derechos Civiles nos ha planteado críticas al contenido de este proyecto de ley que estamos a punto de aprobar.

128) De la lectura de este proyecto surge claramente la finalidad de recortar la responsabilidad del Estado. Faltan un montón de artículos que establezcan principios generales, que determinen qué es lo que el Estado debe indemnizar y cuándo lo debe hacer; sin embargo hay muchas disposiciones que dicen lo que el Estado no va a hacer. Muchas veces no dice lo que va a hacer el Estado sino lo que no va a hacer. Por ejemplo, no dice qué va a indemnizar en los casos de responsabilidad por actos ilícitos del Estado. Eso no lo dice. Dice por ejemplo lo que no va a indemnizar en el caso de actividades concesionadas. Esta es otra de las cuestiones que muestra claramente cuál es la finalidad de irresponsabilidad que persigue en muchos casos el proyecto cuya aprobación se intenta promover. Quiero detenerme en algunas de las cuestiones que hemos señalado como negativas del proyecto. La primera es la restricción a la posibilidad de adoptar medidas disuasorias de contenido patrimonial, las llamadas *astreintes*, que son fundamentales para hacer efectivas las decisiones judiciales en muchos casos. No es una situación ilusoria. En muchos casos sensibles para la sociedad los jueces han tenido que echar mano de estas medidas disuasorias, por ejemplo en los casos de decisiones adopta-

das por la Justicia respecto de la necesidad de sanear la cuenca Matanza-Riachuelo. Muchas veces los jueces han tenido que dictar medidas cautelares y astreintes. Muchos de nosotros nos vemos cotidianamente enfrentados a la negativa de los funcionarios del Poder Ejecutivo, por ejemplo, a darnos información cuando les presentamos pedidos de acceso a ella.

129) La única alternativa que existe cuando uno tiene que hacer efectiva una decisión en contra del Estado es una denuncia por incumplimiento de sentencia. Todos los que hemos tenido algún tipo de funciones en la actividad judicial sabemos que esas denuncias están destinadas al fracaso. No hay causas penales que prosperen por desobediencia a una orden judicial. Por lo tanto, que no se prevea la eliminación de estos mecanismos para prevenir el incumplimiento por parte de los funcionarios estatales es absolutamente negativo.

130) Sobre esto quiero mencionar una referencia que hace Gordillo en un artículo sobre una decisión judicial que había declarado la inconstitucionalidad de imponer astreintes a los funcionarios públicos. Había señalado -en estos términos tajantes-: "¿A qué afiebrada mente con vocación de impunidad se le ha podido ocurrir que los funcionarios públicos puedan ser no responsables con astreintes o multas personales cuando incumplen las medidas cautelares o las sentencias judiciales. Las medidas cautelares que repetidamente debemos pedir a los jueces para que la administración no destruya del todo nuestro derecho, de nada servirían si el juez luego no pudiera hacerlas cumplir." Ese es un tema que va en contra de lo que actualmente establece la ley y de lo que la jurisprudencia ha señalado, ya que claramente se busca preservar la impunidad para el incumplimiento de obligaciones que, además, han pasado por el debido proceso que se impone a los funcionarios judiciales.

131) En materia de responsabilidades concurrentes, ya hemos señalado algunos de los problemas que advertimos. Se dice que no se va a responder en caso de que haya responsabilidad de la víctima o de un tercero, pero se silencia el hecho de que la jurisprudencia establece que en el caso de responsabilidades concurrentes cada

uno debe responder en la medida de su responsabilidad. Entonces, por más que la señora diputada Conti haya realizado alguna aclaración al respecto, lo cierto es que el proyecto no lo indica de igual manera.

132) La señora miembro informante también ha manifestado que se corrigió el inconveniente que habíamos señalado respecto del daño actual. Sin embargo, subsiste un problema, porque el proyecto de ley establece que el Estado sólo va a responder cuando se incumpla una obligación expresa y específica prevista normativamente para el Estado. De todas maneras todos sabemos que el Estado tiene una responsabilidad general establecida por la Constitución Nacional -por más que no esté contemplada en otra norma-, que tiene que ver con garantizar determinadas funciones que han sido asignadas constitucionalmente. Por ello, es muy malo que esta iniciativa restrinja la responsabilidad del Estado en esos aspectos.

133) En lo atinente a la responsabilidad sobre actos ilegítimos, la propuesta no indica cuáles son los rubros por los cuales el Estado va a responder. Esto pone de manifiesto que quien redactó esta norma lo hizo intentando limitar o recortar esa responsabilidad. En cuanto a la responsabilidad por actos legítimos del Estado, quiero aclarar que en nuestro dictamen nos apartamos de las demás propuestas, porque entendemos que el Estado debe adoptar medidas transformadoras basadas en el interés público. No estamos de acuerdo con que el Estado responda por el lucro cesante en todos los casos. Sostenemos que debe responder por el daño emergente, y en algunos casos excepcionales deben contemplarse ciertas reparaciones en aquellos actos lícitos que desarrolle el Estado. Por supuesto que el Estado no tiene que hacerse cargo del riesgo empresario.

134) En nuestra opinión el proyecto del oficialismo implica una irresponsabilidad absoluta. Por eso desde nuestro bloque nos hicimos eco de la propuesta original de los juristas, que luego fue expurgada del texto que el Ejecutivo finalmente envió al Parlamento, que hace referencia a la obligación del Estado de reparar aquellas inversiones no amortizadas que hubiesen sido necesarias para el giro del negocio. En-

tendemos que debe contemplarse algún tipo de reparación, ya que probablemente -de insistirse en esta posición- se declare inconstitucional los límites que el proyecto pretende instalar.

135) En materia de responsabilidad judicial debo decir que este es un claro ejemplo de lo que el proyecto trata de limitar. En ningún momento se indica en qué casos el Estado va a responder por la actuación judicial; sólo señala los casos en los cuales no va a responder. Así, se establece que no se va a responder por la actividad legítima del Estado, pero no aclara qué elementos va a indemnizar o reparar en caso de que haya una responsabilidad judicial por actos ilegítimos. Esto pone de manifiesto una vez más el criterio limitador que primó entre quienes tomaron el lápiz para redactar el proyecto. En lo atinente a los concesionarios, por más que la señora diputada Conti haya señalado que el texto de ninguna manera oculta la responsabilidad del Estado, queda en claro que en este proyecto no aparece lo que sí surge de la jurisprudencia de la Corte Suprema, como en el caso “Zacarías”, en el que se establece la responsabilidad del Estado por el ejercicio irregular de sus facultades de ordenación, regulación y control. Esto no es algo menor y por eso se lo mencionó reiteradamente como un ejemplo negativo de lo que significaría la aplicación literal del texto que hoy se pretende aprobar sin contemplar esta jurisprudencia ni los perjuicios que pueda ocasionar a afectados por daños graves esta circunstancia.

136) En cuanto al tema de la responsabilidad de los funcionarios públicos, hemos visto que se ha oscilado entre la responsabilidad por la culpa y la responsabilidad solo por el dolo. Entendemos que debe quedar establecido claramente que existe una responsabilidad de los funcionarios públicos, pero nos parece muy tosca la manera de regularlo: toda la responsabilidad o ninguna responsabilidad. Por ejemplo, no se contemplan diferencias entre los distintos niveles del funcionariado público. Sabemos que existe un reclamo tradicional de los sindicatos para que se limite la responsabilidad por culpa. Sin embargo, el proyecto que nos traen a consideración significa equiparar a todos los funcionarios públicos: a los de menor rango y a los funcionarios políticos, sin hacer ninguna distinción. Luego se agrega lo del dolo, después se vuelve a la culpa, por lo que

entendemos debiera contemplarse de manera más sutil y específica estas cuestiones, limitando la responsabilidad para los casos de culpa leve y garantizándola en los supuestos de culpa grave. Nada de esto se observa en el proyecto. No ocurre lo mismo en las iniciativas elaboradas por Gordillo, donde contempla esta circunstancia en distintas normativas.

137) Está el tema de repetir contra los funcionarios. No se trata de un tema menor. Sabemos que el Estado es bastante reticente para repetir contra los funcionarios cuando éstos deben responder. Nos parece importante que en la norma se contemple alguna previsión para especificar en qué casos el Estado debería repetir contra los funcionarios. Así lo establece nuestro proyecto, porque entendemos que el Estado debe repetir en casos graves, de perjuicios notables y cuando el monto generado por los funcionarios públicos fuera importante. No estamos hablando de una cuestión menor. En la jurisprudencia existen hechos de imprudencia manifiesta y negligencia de funcionarios que han implicado la pérdida de vidas humanas. Todos recordamos el caso de una famosa discoteca en la zona Norte, donde la responsable fue una funcionaria municipal con el título de arquitecta que debió haber examinado y quitado la habilitación de ese local, pero que sin embargo la otorgó.

138) Todo lo que he comentado no existe en el proyecto que el oficialismo está a punto de aprobar. No es algo menor, porque por ejemplo deberíamos preocuparnos de garantizar que existan incentivos para que los Estados cumplan de manera idónea y responsable sus funciones. Nada de esto aparece en el proyecto de ley.

139) Quiero ocuparme de dos cuestiones. Una de ellas la hemos incluido expresamente en nuestro proyecto y hay otra que deberíamos haber incluido pero no lo hicimos, aunque la sociedad civil se ha manifestado al respecto. La primera tiene que ver con la responsabilidad por hechos de corrupción. Estamos regulando la responsabilidad civil del Estado y no estamos cumpliendo con una Convención que la Argentina ratificó. Me refiero a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que expresamente establece en el artículo 34 que el Estado debe fijar la responsabilidad de los fun-

cionarios en caso de que incurran en actos de corrupción. Además la Convención ha establecido que la ley debe fijar la nulidad de los actos llevados a cabo por el Estado que hayan sido afectados por actos de corrupción. Es coherente que el gobierno nos envíe un proyecto de responsabilidad del Estado donde no haya reparado en el hecho de que está obligado a establecer alguna norma en materia de responsabilidad ante hechos de corrupción. Se nota que el tema de corrupción no figura en la agenda del Poder Ejecutivo ni en los proyectos que envía, porque pese a que existe una obligación de un tratado vinculante para nuestro país, la presidenta -en este caso el vicepresidente Boudou, que fue el que envió el proyecto, que debiera tener presente en su cabeza el tema de la corrupción- no lo incluyó. Es una omisión fundamental que se va a perpetuar si llegamos a aprobar este proyecto.

140) La segunda cuestión tiene que ver con un tema en el que han hecho hincapié las distintas organizaciones defensoras de derechos humanos. La Argentina ha sido ejemplo en el tema de la reparación de los derechos humanos que fueron afectados, pero es lamentable que en un proyecto de ley de responsabilidad del Estado no se contemplen los pasos a seguir por el Estado argentino en caso de graves violaciones a esos derechos. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha elaborado una valiosa jurisprudencia. Hay casos muy importantes, como por ejemplo el caso "La Rochela", donde se establecieron una serie de pautas muy importantes a seguir también en el caso de reparación de esas violaciones a los derechos humanos, que debe ser integral y que no se agota en una reparación económica. La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establece una serie de exigencias que fijan una serie de pasos que los Estados deben dar procurando la vuelta a la situación anterior a la violación, y esto frecuentemente no es posible. O sea que se contemplan reparaciones de naturaleza económica pero también se apunta a garantizar la no repetición y a garantizar medidas simbólicas, reparatorias y educativas, y eso debería estar contemplado en una ley de responsabilidad del Estado.

141) Algunos países hermanos, como la República de Colombia, han generado una juris-

prudencia muy valiosa siguiendo esos estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Por ejemplo, el Consejo de Estado colombiano ha hecho punta en esto. Es lamentable que si nosotros estamos dictando una norma en materia de responsabilidad del Estado desconozcamos o ignoremos esta experiencia valiosa tanto a nivel regional como a nivel de países hermanos, sobre todo teniendo en cuenta el lugar central que el tema de los derechos humanos ha ocupado en la transición democrática. En estos treinta años podemos decir que si hay un tema importante sobre el cual existen consensos y hay una conciencia de su valor es el tema de los derechos humanos, por lo que entiendo que deberíamos incluir un artículo que establezca que el Estado argentino debe seguir la guía de los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para reparar esas graves violaciones.

142) Creo que no podemos legislar para resolver cuestiones puntuales, como por ejemplo embestir contra el Grupo Clarín. De hecho, la cláusula de limitación de la responsabilidad por hechos lícitos apunta precisa y claramente a establecer un límite o un cerco a las indemnizaciones que seguramente el Estado deberá pagar por la aplicación de la ley de medios audiovisuales. Es una responsabilidad por actos lícitos. El Estado está legitimado para procurar una mayor pluralidad de opiniones pero también debe reparar los daños que ocasione por esa actividad lícita. Está claro que acá estamos poniendo un cerco a esas reparaciones. Omis

143) Tampoco está bueno que dicemos una ley de responsabilidad del Estado para garantizar la impunidad de ciertos funcionarios. La verdad es que esta ley, que la Argentina esperó durante más de cien años, debería aspirar a fines más nobles o elevados que posibles represalias o garantizar el chiquitaje del interés de ciertos funcionarios que avizoran el término de sus mandatos. Es lamentable que estemos legislando de esta manera, a las apuradas, dictando una ley de mala calidad que seguramente va a ser declarada inconstitucional en muchos de sus aspectos y que además tiene patas cortas en algunas cuestiones. Cuando se dice que el Código Civil no se va a poder aplicar ni directamente ni en forma supletoria, se ignora que el Código

Civil se puede aplicar de modo analógico, y seguramente los jueces lo van a seguir aplicando de esa manera y van a ser papel mojado muchas de las disposiciones que hoy se están incorporando en este proyecto a fin de limitar la responsabilidad del Estado. Es lamentable que después de más de cien años estemos dictando una ley que quizás este mismo Congreso, aunque seguramente con otra composición, tendrá que enmendar, completar y corregir.

Diputada Stolbizer

144) Señora presidenta: antes que nada quiero advertir sobre lo que me parece que es la gran contradicción que expresa el dictamen que estamos tratando. Por un lado estamos hablando de una ley que se refiere a la responsabilidad del Estado, pero creo que en realidad el título de esta norma debería ser “de irresponsabilidad del Estado”, que es lo que queda consagrado en el texto que tenemos en discusión. La segunda cuestión es que no se puede separar el debate de la responsabilidad civil del Estado de la reforma del Código Civil. Es bastante incomprensible que el oficialismo haya aceptado postergar el debate definitivo de estas normas para el año que viene y sin embargo intente en el apuro dictar una ley de estas características, con lo difícil que resulta además saber de antemano que va a ser aprobada solamente por la mitad de las Cámaras. Me parece que esto no es bueno y que refleja -como ya se ha dicho- una involución en términos legislativos y un daño muy grande al funcionamiento de la institucionalidad y del Estado de derecho.

145) No se puede separar, entre otras cosas, porque el mismo anteproyecto presentado por la comisión reformadora traía un paquete donde la responsabilidad del Estado formaba parte de ese nuevo Código; no era casual. Ese anteproyecto fue presentado con todas las orlas necesarias y justificado por parte de la propia presidenta de la Nación. Además, consagraba todos los avances obtenidos durante todo este tiempo en materia de doctrina y de jurisprudencia sobre responsabilidad del Estado y de los funcionarios por sus actos lícitos o ilícitos, equiparándolos a las personas físicas o jurídicas del derecho privado en función del daño que ocasionan. Esto implicaba todo un avance, la consagración

del principio de la igualdad en ese anteproyecto, que cuando hace su paso para ser firmado y enviado al Congreso, mágicamente es cambiado en algún despacho del Poder Ejecutivo. Entonces, se excluye todo el capítulo de la responsabilidad. Y no es una exclusión antojadiza, no es una cuestión menor, sino que en verdad es un aspecto medular de la legislación civil y de la legislación de fondo.

146) Es sabido que las reformas legislativas siempre deben mejorar las reglas y además adaptarlas a los cambios sociales, a la maduración que el derecho va teniendo, sobre todo a partir de los fallos jurisprudenciales, que son los que aplican el derecho al caso concreto y permiten después entonces abrir paso al cambio que la legislación necesita. Acá se hace exactamente al revés: la comisión reformadora incluye en el anteproyecto esos avances jurisprudenciales que hoy se desconocen dando marcha atrás no sólo al anteproyecto sino incluso a lo que tenemos en vigencia. El derecho siempre va detrás de los hechos, que en el caso concreto son resueltos por los jueces mediante sus fallos. Además, lo hacen aplicando algunos principios rectores del derecho.

147) Dentro de los grandes principios rectores que inspiran todo el ordenamiento jurídico y que luego obligan a los jueces en su aplicación, el primero de ellos es el derecho de todas las personas a no ser dañadas. Eso siempre tiene como correlato el deber de todos los demás de no dañar. Detrás de esto está el derecho a ser compensado cuando a una persona se le provoca un daño y, obviamente, está el deber correlativo que implica que aquel que dañó debe compensar, debe indemnizar a la persona dañada.

148) Esta es la base del sistema de responsabilidad que tiene nuestra legislación de fondo y que está basada en el artículo 19 de nuestra Constitución Nacional y también en el derecho a la reparación integral a través de cantidad de fallos, entre los que destaco sobre todo los tratados de derechos humanos que han consagrado el derecho a la reparación integral y le han dado jerarquía. A eso respondía el anteproyecto de la comisión reformadora; recogía esos fallos. Y por eso acercaba el derecho público al privado, lo

que algunos han llamado el proceso de constitucionalización del derecho privado.

149) Este proyecto rompe ese camino, asienta toda la iniciativa que había tenido la comisión reformadora. La jurisprudencia que la comisión volcó en el anteproyecto sintetizaba el principio de la igualdad de todas las personas en la aplicación de estos principios. Y aun manteniendo la exorbitancia del derecho frente a los privados, lo que hacía el proyecto de la comisión reformadora era eliminar los privilegios, las prerrogativas del Estado frente al ciudadano común. El Poder Ejecutivo alteró ese espíritu y los criterios del anteproyecto, y hoy excluye al Estado de las responsabilidades de la ley común. Entonces, el Estado aparece tratado como algo difícil de entender, algo de nadie, que no pertenece a nada y que está aislado de los ciudadanos y de sus derechos, porque ya no lo hace responsable frente a éstos.

150) Esto desnuda cuál es la única prioridad que esta iniciativa tiene, que es la protección de la inmunidad de los funcionarios. Muchos hablan de proteger al Estado y a su patrimonio, pero en realidad se protege a los funcionarios, en una clara y nueva confusión de quienes están en el gobierno, en el sentido de que ellos son el Estado. Cuando se intenta proteger al funcionario bajo el discurso de la defensa del Estado lo que se hace es proteger a sus funcionarios garantizándoles un manto de impunidad.

151) El Estado no puede ser no responsable. El deber de reparación es integral y comprende absolutamente a todos; al Estado primero que a los demás, y obviamente a los funcionarios que dañaren a otros. Entonces, lo que se busca es proteger, y esto nos lleva a la limitación de la responsabilidad del Estado como un hecho grave y seriamente negativo. Omis

152) Los pronunciamientos de los funcionarios judiciales son política. Los institutos judiciales, como el salto de instancia o debate del per saltum, constituyen un debate de la política. Las medidas cautelares también eran un debate de la política. Sin embargo, aquí y ahora, lo que estamos haciendo es dar un discurso absolutamente diferente y contradictorio, porque ahora nos quieren hacer creer que esta es una discu-

sión pura y exclusivamente técnica, casi apolítica, de esas que dividen a la biblioteca de un lado y del otro, pero que la vienen a zanjar con una solución claramente facilista relegando la responsabilidad del Estado a la esfera del derecho administrativo, con las limitaciones que además tiene el proyecto que estamos tratando.

153) Lo cierto es que se intentan reducir las responsabilidades del Estado a su mínima expresión. Una vez más lo que se hace -como decía- es confundir los intereses del gobierno de turno con el interés general, poniendo en definitiva esta idea de la mezcla del gobierno con el Estado para sancionar leyes a medida. Entonces, bajo el discurso de la protección del Estado, ¿frente a quién se busca tutelar al Estado? ¿De quién quieren proteger al Estado? Quien protege al Estado frente al ciudadano común, el más indefenso y el más vulnerable, porque lo que hacen es repositionar un Estado al que adjudican fortaleza -pese a que lo protegen- sacrificando derechos individuales y colectivos que tienen raíz constitucional, pero además son los derechos que pertenecen a los sectores más débiles. Me refiero a los usuarios, a los consumidores, a los vecinos, a los jubilados, a las organizaciones de la sociedad civil y a las víctimas de la negligencia estatal y de la corrupción pero, mientras tanto, en el discurso sacralizan al Estado.

Omis

154) Vemos entonces cómo nos van cambiando el discurso, y el discurso que hoy usan para discutir la responsabilidad del Estado puede caer de la misma manera. Nos preguntamos entonces de qué hablamos cuando mencionamos un Estado fuerte. ¿Es el que delega sus funciones y mantiene intacta la vigencia de concesiones, pese a que los concesionarios no cumplen con sus obligaciones? Tenemos un Estado que ha desatendido sus funciones de contralor y que asigna millones y millones en forma indiscriminada, entre otras cosas, para que la gente viaje bien y, sin embargo, termina transfiriendo recursos a empresarios inescrupulosos que causan tragedias como las de Once. Si algo no tuvieron las víctimas y familiares de la tragedia de Once, sin ninguna duda fue una respuesta de este "Estado fuerte". Lo único que tuvieron fueron promesas, discursos de la revolución fe-

roviaria y tantas otras cuestiones, pero en el Ferrocarril Sarmiento seguimos con las promesas incumplidas.

155) Lo que hizo la Justicia, en cambio, fue imputar de manera común a los empresarios inescrupulosos y a los funcionarios deshonestos, cómplices de administración fraudulenta y estrago, mucho más cerca entonces de reconocer las responsabilidades civiles que les corresponden y el pago que deben hacer con sus patrimonios personales. Vemos la relación que existe entre tragedias de estas características, mientras que lo que se discute en el Senado es la irresponsabilidad del Estado frente a las víctimas, que en el caso concreto solamente han podido encontrar una respuesta en la Justicia. Lo que hace esta ley es volver al Consejo de Europa del año 1919, con tribunales y normas especiales para juzgar al Estado. Esta es una vinculación indigna, que agravia la conciencia moral de la Argentina y vuelve a manchar la historia de este Congreso Nacional.

156) Igual de grave es, como se ha dicho, la aplicación que se pretende con la reforma del sistema de astreintes, para liberar a los funcionarios de la obligación de pagar las condenas judiciales por no cumplir los fallos. ¿Cómo no lo iban a hacer, si este es un gobierno que ha demostrado permanentemente que no cumple con ninguno de los fallos de la Corte? ¿Cómo van a hacerse responsables y a decir que van a pagar? Yo quisiera hacer, además, alguna referencia a lo que han significado, durante todo este tiempo, una cantidad de cuestiones vinculadas con un Estado desresponsabilizado, que demuestra el accionar negligente y corrupto, en muchos casos, de los mismos funcionarios que a partir de la sanción de esta norma quedarían con esta libertad, con esta inmunidad, con esta impunidad que la iniciativa en consideración viene a consagrar.

157) Esta norma no resuelve ninguno de los problemas que tienen los argentinos. Por el contrario, el gobierno vuelve a instalar una agenda divorciada de la agenda social. No es la primera vez que este Congreso, durante este año, termina debatiendo normas que nada tienen que ver y que van por un carril totalmente distinto de los problemas de la gente, porque lo que siem-

pre buscan es tutelar los intereses personales de aquellos que están involucrados en todas estas cuestiones. Se equivocan otra vez en la fijación de la agenda legislativa, lejos de las prioridades sociales. Este es un proyecto de ley a medida de los intereses personales del gobierno. Pero lo más grave es que creo seriamente que avanzar en el camino de esta norma significa asestar un garrotazo mortal a la República y al Estado de derecho, porque lo que vamos a tener son funcionarios irresponsables por lo que hacen y un Estado al que ningún ciudadano afectado en sus derechos podrá reclamarle.

158) Se da vía libre a la corrupción y al enriquecimiento a través de la aprobación de una norma legal respecto de la cual oficialismo nos quiere hacer creer que este tipo de conductas serán legales a partir de ahora porque no van a ser objeto de la aplicación de sanciones, estarán permitidas y sustraerán al Estado y a los funcionarios, en esta nueva confusión que se genera, de las responsabilidades que el resto de los argentinos tienen. Me refiero a la responsabilidad frente al derecho, en primer término, de no dañar, y en segundo lugar, de compensar a aquel al que se haya dañado. En consecuencia, se afectan los principios de igualdad y de no discriminación, al tiempo que nos quedamos, una vez más, con la sanción de un proyecto de ley que no es capaz de superar un test de constitucionalidad.

Diputado Fortuna

159) Señora presidenta: voy a hacer uso de la palabra en nombre de los bloques del Frente Amplio Peronista y de Córdoba Federal. La apertura del debate referido a este proyecto de ley implica incurrir nuevamente en las desprolijidades y apuros a los que el oficialismo nos tiene acostumbrados como integrantes de esta Honorable Cámara. Debemos recordar que fue precisamente el Poder Ejecutivo el que encomendó a una comisión integrada por destacados juristas la elaboración de un anteproyecto de unificación y actualización de los códigos Civil y Comercial. Hemos visto con sorpresa que después de que el Poder Ejecutivo nacional y el oficialismo se manifestaran mediante una gran retórica acerca de la necesidad de abrir un debate en relación con la iniciativa elaborada por

esa comisión formada por notables juristas para que oportunamente se debatiera en el Senado y en esta Cámara de Diputados -inclusive se creó una comisión específica para tratar el tema- y de que se haya trabajado durante todo el año pasado llevándose la propuesta al interior de varias provincias, ahora nuevamente se pretende llevar a cabo un trámite muy rápido de ese tema a nivel de las dos Cámaras que integran este Parlamento. Además, esto se registra en un momento muy especial de la vida legislativa del Congreso Nacional, ya que dentro de poco se producirá un recambio tanto en la Cámara de Senadores como en la de Diputados.

Omisis

160) Lo que hoy está ocurriendo tanto en la Cámara de Senadores como en la Cámara de Diputados, de separar la responsabilidad del Estado para que sea regida por una ley particular, es un testimonio más de la actitud del oficialismo de actuar a las apuradas, dejando cabos sueltos e ignorando aspectos relacionados con nuestra Constitución Nacional, y de consolidar -en definitiva- un Estado autoritario. Es un atropello más, que parece no tener fin en el procedimiento legislativo, tanto del oficialismo como del Poder Ejecutivo nacional. En pocos días vencen los mandatos de la mitad de los diputados que componemos esta Cámara. Durante los últimos cuatro años, muchas veces escuchamos las críticas de destacados legisladores oficialistas que cuestionaban con razón la década del 90. Hablaron del Consenso de Washington, de las privatizaciones y de la falta de control del Estado. En definitiva, del Estado mínimo o ausente.

161) Desde el punto de vista conceptual coincido con esas apreciaciones descriptas precisamente para poner en consideración esa parte de nuestra historia; incluso las valoro, porque en muchas oportunidades fueron realizadas por compañeros que tuvieron un rol protagónico durante aquellos años. En otras palabras, tomo esas consideraciones como un reconocimiento de los errores cometidos en el pasado. Lo que intento ahora es prevenir un nuevo error que estamos por cometer. Obviamente, nosotros no vamos a acompañar la sanción de este proyecto de ley porque con él se pretende pasar de un Estado mínimo a un Estado irresponsable; es decir,

un Estado que da la espalda al pueblo al no reconocer sus derechos. La única finalidad de esta iniciativa es reducir al máximo la responsabilidad que tiene el Estado frente a los particulares. Se restringe la posibilidad de demandarlo y de obtener una indemnización por parte de quien sufre ocasionalmente un daño. Esta es la única verdad que motiva este proyecto, pero lo cierto es que no puede sorprendernos. ¿Qué otra cosa podríamos esperar luego de la forma como se conduce este gobierno, que no cumple con las sentencias de la Corte Suprema de Justicia ni siquiera cuando se trata de nuestros jubilados? Es un gobierno irresponsable. Es un Estado irresponsable y privilegiado frente a la sociedad.

162) Basta repetir algunos conceptos de quienes me precedieron en el uso de la palabra para darse cuenta de lo que estamos hablando. El artículo 1° establece que la sanción pecuniaria disuasiva es improcedente contra el Estado, sus agentes y funcionarios. Es decir, no se fijarán astreintes, siendo que esta es una sanción de tipo pecuniario que se propone con el doble rol de cumplir con una obligación. Tiene un doble propósito: asegurar el acatamiento de las decisiones judiciales y también garantizar el cumplimiento específico de lo adeudado. Imagínense: si hoy el gobierno con esta ley vigente se niega a cumplir sentencias del más alto tribunal del país, ¿qué es lo que pasaría si no hubiera una sanción que efectivamente pusiera en consideración esta situación tal como ocurre en la actualidad? Años y años litigando, y cuando hay sentencia, el Estado nos tiene acostumbrados a no cumplir. Ahora esto será avalado por una ley. Esto es inconcebible señora presidenta.

163) También podemos citar el artículo 5°, que habla de la responsabilidad del Estado por actividad ilegítima, es excepcional que en ningún caso procede la reparación del lucro cesante. Me imagino las consecuencias que puede tener la aplicación del articulado de este artículo, y es fácil que nosotros lo supongamos. Además, se han dado varios ejemplos por parte de los oradores que me han precedido en el uso de la palabra.

164) El artículo 6° es peor aún, pues expresa que el Estado no debe responder ni siquiera en forma subsidiaria por los perjuicios ocasiona-

dos por concesionarios o contratistas de servicios públicos cuando la acción u omisión sea imputable a la función encomendada. Basta el ejemplo del accidente ferroviario de la línea Sarmiento: cincuenta y cinco muertos, el Estado no responde. Esto es un verdadero disparate. También podemos hacer mención del artículo 9º, que contiene los plazos de prescripción. En realidad es una autoadministración que pretende formular el gobierno para sus propios funcionarios. Por estas razones fundamentamos nuestro rechazo absoluto al proyecto que hoy está en consideración y decimos que, en definitiva, se trata de la consolidación de un Estado irresponsable. No vamos a acompañar este proyecto. Así quiero dejar en claro la posición del Frente Peronista y del bloque Córdoba Federal.

Diputado Pinedo

165) Señora presidenta: hoy hemos escuchado exposiciones muy importantes que han clarificado mucho el tema que estamos discutiendo, así que yo voy a hacer una reflexión general sobre lo que creo que es una regla de la convivencia en paz en la Argentina. Se trata de nuestras reglas de convivencia. Es importante entender cómo funcionan y cuáles son los valores que hay detrás de ellas para que podamos tomar decisiones correctamente y saber qué es lo que está en juego en normas relevantes como las que estamos discutiendo. Hay dos equilibrios en la Constitución argentina, que es el tratado de paz de los argentinos. No tenemos que olvidarnos que, como siempre sucede, la Constitución es un pacto político que viene de décadas de argentinos matando argentinos. Para terminar con eso establecimos un régimen de convivencia civilizada y en paz, y eso es lo relevante en el debate de hoy.

166) La Constitución argentina tiene dos equilibrios: uno es el equilibrio de lo público y lo privado, de las facultades del Estado y de los derechos de las personas, y otro es el de los poderes nacionales y los poderes de las provincias. Uno es una mirada desde la gente, desde los derechos de cada uno; otro es una mirada desde el poder. Los dos equilibrios son difíciles. En el equilibrio de las provincias y la Nación los argentinos decidimos que, más allá de que defendamos la autonomía de nuestras provin-

cias, debemos tener en común algunas cosas. Esas son las cosas nacionales, y en derecho eso se llama derecho común. El derecho común no es ordinario; el derecho común es el derecho de todos, lo que tenemos en común los argentinos por ser argentinos. Entonces, la Constitución argentina ha dicho que la regulación de los derechos de las personas es parte del derecho común, del derecho de todos los argentinos. No se puede imponer a un catamarqueño una pena de prisión distinta de la pena de prisión que se impone a un pampeano cuando cometieron el mismo delito, porque eso forma parte del derecho común. También forman parte del derecho común los derechos patrimoniales de las personas, los derechos de familia de las personas, los derechos de asociación de las personas y los derechos derivados de contratos o acuerdos celebrados por las personas. Todo eso es igual para todos los argentinos, no importa de qué provincia sean.

167) Hoy tenemos una diferencia importante en este debate, porque en la oposición estamos mirando el tema desde los ciudadanos, desde las personas, desde sus derechos, y en el oficialismo están mirando la cosa desde el poder, lo cual no es raro. Es el primero de los equilibrios de la Constitución: los derechos de las personas o los derechos del poder. En un punto los derechos del poder, que son los derechos públicos, se tocan con los derechos de las personas, que son los derechos privados, y ese punto está definido por la Constitución, que dice que nunca el poder puede violar los derechos que corresponden a una persona. Esto es la base de la Constitución y está contemplado en lo que se llama Declaraciones, Derechos y Garantías de la Ley Fundamental. La Constitución declara -no inventa- cuáles son los derechos que las personas tienen como tales, que son los derechos humanos, y los garantiza. Esto quiere decir que el Estado -no habla de provincial, municipal o nacional- no puede vulnerar esos derechos a ninguna persona.

168) La construcción de la división de poderes se hace para que el poder no pueda abusar del derecho de ninguna persona. Ahí se tocan el derecho público y el derecho privado, y prevalece el derecho de las personas, que el Estado no puede violar. Desde este punto de vista, decir

que si el Estado daña a una persona no le va a resarcir el daño que le causó es claramente una extralimitación del derecho público y una vulneración de la Constitución Nacional, no solamente en el texto viejo de la Carta Magna, sino también en los tratados de derechos humanos que garantizan a cada persona el derecho al resarcimiento y a un juicio justo.

169) Yendo al otro equilibrio, al de las provincias y la Nación, acá aparentemente estamos discutiendo también si la responsabilidad del Estado por daño que cause a las personas tiene que estar en el Código Civil o en las leyes administrativas. En mi opinión no necesariamente tiene que estar en el Código Civil, pero no tengo dudas de que sí debe estar contemplado en las leyes de derecho común, es decir, en las leyes de todos los argentinos. Todo argentino que sienta violados sus derechos por cualquier Estado tiene que recibir la misma reparación que cualquier otro conciudadano. No importa si eso surge del Código Civil o de una ley específica, como la que propuso la señora diputada Carrió a través de su dictamen de minoría. En ese sentido, la señora diputada Carrió señala -creo que con razón- que hay que dictar una ley de derecho común, igual para toda la Argentina, que establezca las pautas para regular el resarcimiento de los daños que el Estado le cause a algún argentino. Repito que esto podría no estar en el Código Civil. La discusión no es entre civilistas o administrativistas; el problema es conceptual: el derecho tiene que ser igual para todos los argentinos.

170) El oficialismo ha señalado, analizando este tema desde el poder público, es decir, desde el poder de los políticos y no del de la gente, que este es un tema de derecho administrativo y que cada administración tiene derecho a dictar su propia legislación. De esta manera, cada provincia tiene derecho a decir cuál es la legislación provincial que rige en su jurisdicción, y cada municipalidad tiene derecho a indicar cuál es la legislación municipal que va a regir en esa administración. Cuando se manifiesta que estas cosas quedan sujetas al derecho administrativo, son varias las consecuencias. En primer lugar, hay un impacto sobre los derechos humanos de los argentinos, porque resulta que todos no van a tener la misma protección. Eso dependerá de

cada provincia y de cada municipio. Incluso, las jurisdicciones podrían decir que no responden por nada y al pobre señor que vio violados sus derechos nadie le arrima una solución.

171) En segundo término, con una medida de este tipo, quienes ejercen el poder -que en una democracia es el poder delegado por los ciudadanos- la utilizan para no resarcir el daño que le pudieran causar a sus representados. Esto también afecta los derechos humanos, porque en una democracia una propuesta de estas características resulta inimaginable. Voy a finalizar mi intervención con un ejemplo. En mi opinión no se puede decir que el Estado nunca va a responder por el lucro cesante. Así, si alguien trabajara de abogado y viniera el Estado a decirle que le quita el título y que no podrá ejercer más la profesión, ¿cuál sería el daño? ¿Sería sólo material? ¿El daño estaría representado por el hecho de haberle sacado el diploma de la pared? ¿Acaso se va a valorar el daño solamente por el valor del papel de ese diploma? Si esa persona no puede comer por no permitirle que se gane el pan con el esfuerzo de su profesión, ¿ese lucro cesante no se va a indemnizar? La verdad es que en un Estado democrático estas cosas no se pueden decir.

Diputada Schmidt-Liermann

172) Señora presidenta: he escuchado con orgullo la intervención del señor diputado Tonelli, quien explicó de manera impecable las razones por las cuales el PRO votará negativamente este proyecto. Luego seguí con atención la exposición de nuestro presidente de bloque, el señor diputado Pinedo, quien a través de una exposición sincera nos explicó qué cosas están en juego. Por estas razones, me siento orgullosa de poder integrar este bloque. Lo que a mí me preocupa es qué vamos a decirle al ciudadano el día de mañana, cuando este proyecto de ley haya sido aprobado. No sólo me preocupa el impacto específico en el ciudadano, sino también lo que va a opinar la comunidad internacional, sobre todo ahora que estamos negociando y renegociando obligaciones que han quedado pendientes.

173) Quiero rescatar una recomendación que nos hiciera la Comisión Internacional so-

bre Intervención y Soberanía Estatal de la ONU en 2000. En su reporte final la comisión afirma que la soberanía no es un privilegio, sino una responsabilidad, siendo una prioridad de cada Estado velar por la protección de su propia población, incluso frente al Estado mismo. Entonces estoy ante la paradoja, porque comparto el esfuerzo de muchísimos ciudadanos que en forma interrumpida cada día tratan de mejorar su estatus de vida, dándose cuenta de que lo único que hacen es engrosar las arcas del Estado, manteniendo a funcionarios.

— *Ocupa la Presidencia el señor presidente de la Honorable Cámara, doctor Julián Andrés Domínguez.*

Diputada Schmidt-Liermann

174) Aparentemente mañana vamos a votar otros impuestos. Para colmo, ahora la gente no puede pedir indemnizaciones frente a la mala conducta pública. Como dijera Juan Bautista Alberdi, que ya ha sido mencionado por la colega Camaño, son a veces la prodigalidad y la mala conducta pública -jamás la de los particulares-, las que empobrecen a nuestra Nación. Por lo tanto, cuando a veces hablamos de la Argentina como patria, es importante saber que no nos referimos a una palabra, sino a un sentimiento y a una Nación que nos da seguridad en relación con las leyes y el respeto de nuestros derechos. En consecuencia, queridos colegas, hago un llamado para que no se conviertan en antipatriotas votando este proyecto de ley que va a ser funesto para la ciudadanía.

Omis

Diputado Asseff

175) Señor presidente: luego de haber escuchado las distintas exposiciones -por lo menos de mi parte las que tengo más frescas son las de los señores diputados Fortuna, Stolbizer, Pinedo y Schmidt Liermann-, en nombre de Compromiso Federal quiero decir que en términos generales coincidimos plenamente con lo que hemos oído. No obstante, quiero puntualizar esencialmente algunas cuestiones. Que no se permita o se vea que el Estado pueda ser penado por astreintes es verdaderamente deplora-

ble en este texto que estamos tratando. Que los funcionarios tengan una prescripción a su favor de dos años, y no solamente para resarcir, sino también que el Estado tenga una prescripción de dos años cuando se pretende la repetición del daño causado, es consagrar la impunidad -como se ha dicho muy bien- y una suerte de amnistía anticipada.

176) Verdaderamente es desprolijo el tratamiento de esta norma, así como lo fueron durante estos años los procedimientos rápidos y los distintos cambios de rumbo sobre la marcha. Justo cuando estábamos tratando de hacer prolijas las cosas -con un estudio sesudo y un debate, por lo menos en lo formal, en el tema de la unificación de los Códigos Civil y Comercial-, aparece abruptamente esta cuestión casi académica de debatir si estamos frente a una responsabilidad administrativa o una responsabilidad común o civil. Como bien se ha dicho, no es una cuestión vital establecer si "esto es administrativo o civil". Lo vital es que haya responsabilidad del Estado. Y en este punto, tomando las palabras del señor diputado Pinedo, quiero hacer un breve comentario o digresión.

177) Se habla del poder y se lo confunde con el Estado. Yo sé que él no confunde, pero desgraciadamente en la Argentina está confundido el poder con el Estado. Si es el Estado, somos todos nosotros jurídicamente organizados. Si es el poder, es el gobierno de turno. Lo que se está consagrando acá es la irresponsabilidad del poder bajo el caparazón de que es al Estado al que se quiere proteger. Por eso se ha dicho que hay que terminar con la patria pleitera. Pregunto: si hay que terminar con la patria pleitera, ¿por qué no terminan con los 500 mil pleitos que hay contra el Estado, específicamente contra la ANSES? Como tantas otras cosas, esa montaña de pleitos va a continuar. Si hubiera una seria vocación por terminar con los pleitos y por proteger los intereses comunes de los argentinos, que están cobijados y representados por el Estado, deberían empezar por erradicar las causas que hasta hoy generaron 500 mil juicios, colapsando el fuero previsional de nuestro país en todas las jurisdicciones.

Omis

178) Me voy a detener nuevamente en este punto, y lo voy a subrayar: la médula de este proyecto de ley -so pretexto de cuidar los intereses públicos y de proteger al Estado de pleitos que pueden significar un drenaje muy grande de recursos- lo que está haciendo es buscar la impunidad de aquellos que causan daños por una mala gestión. Tenemos ejemplos recientes en los que la mala gestión combinada del gobierno, los funcionarios y los concesionarios no solamente causa daño, sino muerte. Este proyecto, desgraciadamente, va a llevar a que se multipliquen los pleitos y no a reducirlos o a proteger al Estado. Es otro abre puertas de montañas de pleitos. Además, no tiene a priori ningún viso de poder resistir un test de constitucionalidad.

179) Finalmente, me detengo en la prohibición tajante que establece esta iniciativa cuando dice que el Estado no pagará lucro cesante. En este sentido, coincido con lo que acabamos de escuchar. Es imposible que se diga semejante cosa. Como principio se puede sostener que haya responsabilidad por el daño y no por otras ulterioridades, pero no se puede decir tajantemente en una ley que no va a haber pago de lucro cesante. Hay una redacción desprolija y de apuro. No existe un estudio minucioso y escrupuloso, como debe tener una norma de estas características, ya que estamos poniendo en juego los derechos de la gente común.

180) Bien se decía que el derecho común no es otra cosa que los derechos de los comunes, es decir, de todos nosotros, y esta es una superlativa verdad. Muchas veces se pontifica en el sentido de que estamos trabajando sobre los derechos de la gente y los derechos humanos. Yo no sé si esta iniciativa resiste la jurisprudencia de la Convención Americana de los Derechos Humanos. Hay que revisar sus fallos y nos daremos cuenta de que existe una colisión inmediata, y este proyecto de ley va derecho a la colisión con esa Convención Americana de los Derechos Humanos. También constituye un derecho humano de todos los argentinos la posibilidad de reclamar ante un Estado o ante un funcionario responsable que pague, porque no todo tiene que salir de la vaca del Estado. Alguna vez el resarcimiento tendrá que salir de los bolsillos de los funcionarios que mal gobiernan al Estado.

181) No puede haber una prescripción de dos años -tan estrecha, tan corta- para ambas cuestiones. El bloque Compromiso Federal no va a acompañar este proyecto de ley. Habíamos debatido la posibilidad de abstenernos, teniendo en cuenta de que no había una alternativa clara, pero -por lo menos en lo personal- me pronunciaré por la negativa frente a esta iniciativa absolutamente insatisfactoria, rechazable e impugnable.

Diputada Terada

182) Señor presidente: debemos comenzar hablando de cuál es el principio general del Estado de derecho: el sometimiento del Estado, de los gobernantes y de los funcionarios públicos a la Constitución, al derecho administrativo y al derecho común, en su caso. El otro principio general del derecho es el de la reparación integral. Cualquier daño que se ocasione debe ser reparado integralmente, tanto si se trata de un particular como en el caso de que se tratare del Estado y, más específicamente, de los funcionarios del Estado. El tercer pilar del estado de derecho es la tutela judicial efectiva, que debe garantizarse desde el Estado, tal como lo establece la Constitución Nacional en su artículo 18.

183) Todo esto, evidentemente, ha encontrado respuesta en el artículo 1112 del Código Civil que hoy se pretende derogar, desnaturalizar y cambiar por este proyecto de ley, que tiende a ser más que nada una aberración jurídica que un verdadero proyecto de ley en función de todas las connotaciones que ya vertieron quienes me precedieron en el uso de la palabra. Teniendo en cuenta que siempre dicen que la oposición solamente critica y no hace propuestas, quiero decir que junto con la diputada Carrió hemos firmado un proyecto por el cual se propicia una ley de responsabilidad del Estado basada en la reglamentación del punto 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que garantiza un recurso efectivo a toda persona cuyos derechos o libertades hayan sido violados, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actúan en ejercicio de sus funciones oficiales, o sea, funcionarios públicos.

184) El artículo 1º del proyecto de ley que ha enviado el Poder Ejecutivo nacional sostiene

que la responsabilidad del Estado es objetiva y directa. Su tercer párrafo establece que las disposiciones del Código Civil no son aplicables a la responsabilidad del Estado de manera directa y, ni siquiera, subsidiaria. Entonces, me pregunto: ¿cómo se pueden determinar conceptos fundamentales? Evidentemente, en este tipo de situaciones se dan obligaciones que determinan la mora, la culpa o el dolo, ¿y quién va a determinar cómo se configura cada uno de estos parámetros?

185) En el artículo 2° del proyecto que hemos presentado con la señora diputada Carrió, establecemos que la responsabilidad del Estado por su actividad ilegítima se rige por los principios y reglas del derecho común, pues entendemos que la reparación debe ser integral. El artículo de este proyecto de ley tiene muchos desperfectos o condiciones irregulares. Por ejemplo, en el artículo 2°, al establecer los casos fortuitos o de fuerza mayor, dice que van a ser asumidos por el Estado solamente cuando una ley especial así lo determine. Es decir, ¿va a ser el propio interesado -el Estado- el que va a determinar el hecho fortuito o fuerza mayor indemnizable?

186) Por otro lado, ¿qué pasa cuando en el artículo 4° hablamos de la relación de causalidad directa, mediata y exclusiva? ¿Qué pasa cuando, como ocurre en la mayoría de los juicios, se establece una culpa o una responsabilidad concurrente o proporcional entre el Estado y los funcionarios públicos? ¿Esta exclusividad va a determinar que solamente va a haber un responsable y que no existirá la posibilidad de que haya una responsabilidad concurrente?

187) Por su parte, el artículo 5° establece que la responsabilidad del Estado por su actividad legítima es de carácter excepcional. De manera que en este artículo se consagra que la excepción va a ser la regla. Y si en ningún caso procede la reparación del lucro cesante, me pregunto quién se va a hacer cargo de pagarlo, si el Estado no lo va a hacer. El mismo artículo prevé que los daños causados por la actividad judicial legítima del Estado no generan derecho a indemnización. Esto abarcaría los daños ocasionados a nuestros jubilados y pensionados nacionales por una actividad judicial que puede considerarse legítima por parte del Estado y que consis-

te en la apelación ininterrumpida e indefinida en todas las instancias, que no solamente genera demoras en el pago sino también una mayor erogación para el Estado en concepto de costas.

188) Con relación al artículo 7° se establece que el plazo para demandar al Estado en los supuestos de responsabilidad extracontractual es de tres años. No se hace aquí una distinción entre lo que es la prescripción -que forzosamente debería estar reglada en el Código Civil y no en una ley especial, en la que, por otra parte, se pide a las provincias que adhieran a su texto- y la caducidad del derecho. La prescripción contempla causales de interrupción, en tanto que la caducidad directamente termina con el ejercicio de un derecho.

189) La iniciativa se refiere al tema de las concesiones, pero advertimos que el artículo 6° termina favoreciendo la falta de control. Se justifica el hecho de que, cuando se contrata con un concesionario, el Estado directamente se desliga de cualquier tipo de responsabilidades. Me pregunto entonces, qué les vamos a responder nosotros, los legisladores, a todos los damnificados por la tragedia de Once, que hoy reclaman la reparación integral que les corresponde.

190) Por otro lado, en el artículo 11 del proyecto en consideración se invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a los términos de esta iniciativa para la regulación de la responsabilidad estatal en sus ámbitos respectivos. Al respecto, una diputada que me precedió en el uso de la palabra, hizo referencia a la Constitución de la provincia del Chaco. En tal sentido, mi inquietud consiste en saber si esta invitación que se hace a las provincias rige aún cuando su propia Constitución, como en es el caso de la provincia del Chaco, contempla -en el artículo 76, no en el 72- que las provincias y sus agentes son responsables del daño que éstos causaren a terceros por mal desempeño en el ejercicio de sus funciones, a menos que los actos que los motiven hubieran sido ejecutados fuera de sus atribuciones, en cuyo caso, la responsabilidad será exclusiva del o los agentes que hubieran originado el daño. "La Provincia podrá ser demandada sin necesidad de autorización ni reclamos previos..." Es decir que la Constitución de la provincia del

Chaco regla efectivamente la responsabilidad del Estado como una responsabilidad de reparación integral, inclusive estableciendo que la provincia podrá ser demanda sin necesidad de autorización ni reclamos previos.

191) Por su parte, el artículo 25 de la Constitución de la provincia del Chaco se refiere a los mandamientos de ejecución y prohibición, estableciendo lo siguiente: "Siempre que una ley u ordenanza imponga a un funcionario o entidad pública un deber expresamente determinado, toda persona que sufiere perjuicio material, moral o de cualquier naturaleza por incumplimiento de ese deber, puede demandar, ante juez competente, la ejecución inmediata del o de los actos que el funcionario o entidad pública se rehusara o fuera moroso en cumplir..." La verdad es que la Constitución de la provincia del Chaco contiene estos dos artículos cuyas disposiciones permiten al ciudadano común ejecutar directamente un derecho. Entonces, nos preguntamos de qué manera vamos a adherir al proyecto de ley en consideración, que claramente desnaturaliza en forma absoluta la responsabilidad del Estado.

192) Por eso entiendo que hoy seguramente los señores diputados del oficialismo van a votar favorablemente esta iniciativa en el entendimiento de que estarán otorgando un aval de impunidad en una suerte de operativo de retirada para garantizar que aquellos funcionarios que hoy están siendo denunciados puedan alegar una prescripción de sus causas. Pero tampoco debemos olvidar que todo tiene una causa y un efecto, una respuesta que la vida nos da y que en algún momento probablemente cada uno de nosotros tengamos que pasar -Dios no lo quiera- por una situación en la que debamos solicitar una reparación integral. ¿Qué pasará entonces? ¿El Estado será responsable o no de indemnizarnos adecuadamente? Tal vez más de uno va a cargar en su conciencia con el arrepentimiento -quizás tardío, como siempre- de haber votado favorablemente hoy un proyecto de ley respecto del cual a lo mejor sus disposiciones le serán aplicables en el día de mañana, con lo cual quizás van a tener que plantear su inconstitucionalidad para lograr una reparación integral. Por los fundamentos expresados y coincidiendo con los que anteriormente manifestara la señora dipu-

tada Carrió, nuestro bloque no va a acompañar el proyecto de ley en consideración en el entendimiento de que la totalidad de su articulado directamente desnaturaliza y viola expresamente pactos internacionales respecto de los cuales nuestro país, como firmante de ellos, está obligado a cumplir.

Diputado Raimundi

193) Señor presidente: las relaciones entre los particulares son reguladas por el derecho civil. Las relaciones entre un particular y el Estado son reguladas por el derecho público, es decir, por el derecho administrativo. Se pretende plantear que con este proyecto de ley se va en camino de establecer una menor responsabilidad estatal. Pienso que si va a haber una ley allí donde actualmente no la hay, entonces habrá un esquema de responsabilidad estatal mucho más seguro, sobre todo cuando se recepta pacíficamente la jurisprudencia mayoritaria. Por lo tanto, creo que habrá una mayor responsabilidad y no una menor responsabilidad integral y objetiva. Como último elemento voy a tomar las palabras expresadas por el señor ministro de Justicia en su última intervención en este Parlamento, más precisamente en la comisión bicameral. Allí planteó la necesidad de combinar la literalidad del texto de la ley con la finalidad perseguida por el legislador. En ese sentido, en las relaciones entre el Estado y los particulares hay jerarquías; no es lo mismo un grupo poderoso que una persona indefensa.

194) Por lo tanto, considerando en términos integrales el artículo 5°, apoyaremos la sanción de este proyecto de ley en el entendimiento de que el Estado debe estar protegido frente a los abusos de los grupos poderosos y de quienes lucran indebidamente valiéndose de la maquinaria de juicios contra el Estado. Sin embargo, creemos que éste no debe escatimar ni un milímetro su responsabilidad cuando el particular es una persona, una familia o un grupo indefenso que no tiene posibilidad alguna de lucrar con un juicio porque se encuentra en situación de vulnerabilidad. Siendo esa la finalidad de esta iniciativa, en una interpretación literal del texto, el Bloque Frente Nuevo Encuentro acompañará con su voto el proyecto de ley contenido en el dictamen de mayoría.

Presidente Domínguez, J.

195) Están anotados para hacer uso de la palabra los diputados Fernando Solanas y Alcira Argumedo. Como están ausentes, la Presidencia concederá el uso de la palabra a la señora diputada Marcela Rodríguez, quien siempre está presente.

Diputada Rodríguez, M. V.*Omisis*

196) Señor presidente: el proyecto de responsabilidad del Estado, es malo, es pésimo. Acá ya se han dicho varias cosas: es malo porque no sigue la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; es malo porque no justifica la limitación a reparaciones, como la reparación integral a los daños futuros; porque dificulta enormemente el cumplimiento de las decisiones de los jueces; porque invalida la posibilidad de tener astreintes, etcétera. En definitiva, el proyecto básicamente es malo, pero permítame volver al principio, que es por qué este debate es usado para no decir lo que debe ser dicho y para ponerse hablar de la naturaleza jurídica de determinados institutos, que realmente no es lo relevante. La semana pasada, por presión de la Iglesia, el oficialismo volvió a modificar en su propuesta del Código Civil el artículo 19, que establece desde qué momento se considera que comienza la existencia de la vida. La verdad que no tenía ningún sentido que estuviera el artículo 19; ya era malo desde antes. No tiene ninguna necesidad de figurar en un Código Civil una norma semejante; sólo tiene el sentido de atribuir un punto de imputación de normas y de consecuencias básicamente patrimoniales y sucesorias. Esto es lo que hace el Código actual, básicamente. Pero la Iglesia quiere el artículo para confundir. Yo no creo que en la realidad vaya a tener el efecto que la Iglesia dice que tiene y que incluso algunos erróneamente creen que va a tener.

Omisis

197) El Código tiene que ser consistente con la Constitución. Yo quisiera que lo fuera, pero si no la Constitución finalmente va a ser lo que se tendrá en cuenta. Por lo tanto, aunque la in-

tencionalidad de esto sea represiva, no será finalmente la consecuencia fatal que pretenden instituir. Yo quiero llamar la atención sobre el problema procedimental que existe detrás de todo esto. Lo más preocupante es que la Iglesia por su propia coerción llegue a tener este tipo de intervención en el procedimiento de construcción de las leyes. Así como le dijeron a los sindicatos que si quieren gobernar y discutir hagan su partido político, díganle a Bergoglio que si quiere discutir leyes también lo haga. Así le han contestado a varias corporaciones en esta sociedad. Es más, con el proyecto político que sostienen quienes hoy gobiernan se han jactado de enfrentar poderes fácticos, de recuperar la política y de no ceder a las corporaciones. Este proyecto ha criticado -en ocasiones con razón- a dirigentes cuya línea política era reproducida por Magnosto o dirigentes que recurrían al Departamento de Estado para pedir ayuda o para precisar decisiones. Creo que ahora van a tener que abandonar esa jactancia.

198) ¿Cuál es la diferencia entre Washington y Roma cuando se trata, por ejemplo, de los derechos de las mujeres y de los indígenas? ¿Qué es lo que ha pasado que un par de tapas de Clarín y La Nación denunciando la función social de la propiedad como una tragedia para la ciudadanía fueron suficientes para que ustedes recuperaran una idea decimonónica de la propiedad privada? Somos muchas las personas que creemos que hay que enfrentar a las corporaciones y recuperar el valor de la política democrática. Más allá de lo que se apruebe hoy aquí y de lo que se apruebe en el Senado la ciudadanía tarde o temprano se los hará saber.

Diputada Fadul

199) Señor presidente: lamentablemente el oficialismo elige una vez más el camino de la imposición. El Congreso debe ser el ámbito de construcción, en el que se persigan acuerdos y donde se den verdaderos debates en la búsqueda de ideas superadoras que la ciudadanía reclama con razón, exigiendo madurez en este sentido por parte de sus representantes. Es cierto que se necesita una norma que legisle claramente acerca de la responsabilidad del Estado. Pero ella debe receptar aquellos avances criteriosos que la jurisprudencia ha venido plasman-

do desde hace muchos años. Es sano y necesario que se legisle acerca de lo que hasta el momento ha sido en gran parte una creación pretoriana. El problema es que la propuesta del oficialismo incurre en numerosos desaciertos que vulneran los derechos de los ciudadanos. Lo que hoy se pone a consideración de esta Honorable Cámara representa un claro retroceso en la materia; implica un claro retroceso para los derechos de los ciudadanos. Pretenden que veamos esta iniciativa desde la óptica de defensa del Estado, es decir, como una norma que viene a protegerlo. Pero lo cierto es que -nadie podrá negarlo- lo que se está logrando es eximir de responsabilidad al Estado a costa de los derechos de la gente.

200) En primer lugar, la eliminación de las sanciones pecuniarias disuasivas priva a los jueces de una herramienta que han venido utilizando para asegurar el cumplimiento de las sentencias. Ojalá esto no fuera necesario, pero la realidad es que resultan de gran utilidad ante el incumplimiento reiterado y sistemático de muchas resoluciones judiciales. En segundo término, los ciudadanos deben poder acceder a una reparación plena e integral. En este sentido, el lucro cesante claramente es parte del resarcimiento que debe ser contemplado. Con la norma en tratamiento la reparación no será completa. Cada caso tiene sus particularidades y en función de ello es que debe establecerse una reparación adecuada. La norma en tratamiento establece inaceptables restricciones en materia de responsabilidad. El Estado no será responsable en muchas ocasiones en las que debiera serlo. Esto hay que remarcarlo, porque todo ello es en desmedro de los derechos de los particulares.

201) Un punto que consideramos paradigmático en el proyecto en tratamiento es la responsabilidad de los agentes y funcionarios del Estado. No se puede entender que para salvaguardar el interés público se deba limitar la responsabilidad del Estado. Menos aun se puede comprender la protección a los funcionarios, que resulta absolutamente injustificada. Es de gran importancia que los agentes y funcionarios del Estado sean absolutamente responsables. Debemos buscar un Estado eficiente que cumpla con las funciones a su cargo de manera correcta. Esta propuesta no cuida el interés público ni alienta

el buen funcionamiento de la administración. Parafraseando a una colega, debo decir que no estamos aquí ante una ley de responsabilidad, que sería algo absolutamente necesario; más bien podríamos decir que estamos ante una norma de irresponsabilidad del Estado. Siempre estuve a favor de un Estado activo, presente e involucrado en la vida de la gente. Estoy convencida de que el Estado debe tener un gran protagonismo en la persecución del bienestar de todos los habitantes de la República. Así lo he manifestado siempre. Por eso no parece acertado eximir de responsabilidad al Estado si lo que se busca es una administración eficiente. Estoy convencida de que este no es el camino a seguir. La norma propuesta avanza en un sentido diametralmente opuesto al deseado. Por ello, como integrante del bloque del Partido Federal Fueguino, adelanto nuestro voto negativo.

Diputado Favario

202) Señor presidente: honestamente creo que en el gobierno, ante el cúmulo de responsabilidades que lo agobia, han pensado que hay que sancionar una ley que lisa y llanamente garantice la impunidad. Tenemos un desconocimiento general del proyecto, porque no sabemos lo que se va a votar ya que se anuncian reformas de los despachos que no sabemos cómo se concretarán. Esto demuestra una vez más el grado de improvisación con que estamos legislando. La urgencia y el tratamiento expés de determinados proyectos de ley constituyen, sin duda alguna, una característica indiscutible de esta Cámara. La improvisación provoca los disparates, y los disparates nos conducen a los mamarrachos. A mi entender, el vicio original en este asunto que estamos considerando fue el disparate que con el consentimiento de muchos que no son oficialistas hizo posible la constitución de una comisión bicameral para tratar un proyecto que nació de la inteligencia de quienes deben interpretar la ley. Sin embargo, se convirtieron en colegisladores de la norma que en definitiva tendrán que interpretar.

203) La Comisión Bicameral sustituyó el procedimiento de formación y sanción de las leyes previsto en la Constitución Nacional. Ese procedimiento constitucional ha sido olímpicamente soslayado con la complacencia de muchos. Esa

comisión trabajó espasmódicamente, de acuerdo a los humores del gobierno. Por eso, en un momento determinado se paralizó su actividad sin tener en cuenta ninguna explicación. Después, sin que esto implique hacer conjeturas aventuradas, se reanudó el trabajo de la Comisión Bicameral casi inmediatamente después que se dictara el fallo sobre la ley de medios. Esa nueva etapa desembarcó -a mi entender- en el mamarracho de inventar una ley especial que se llama de responsabilidad del Estado, cuando encierra precisamente lo contrario: la irresponsabilidad. Es de una falsedad absoluta el mensaje remitido por el Poder Ejecutivo cuando dice que el proyecto consagra la consolidada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia. Si la jurisprudencia es consolidada, ¿por qué tienen que sancionar una ley? Además, señor presidente, no entiendo cómo hay que atar a la ley a quienes deben interpretarla, que por consiguiente no están atados a la jurisprudencia, que en un momento determinado puede ser cambiada. Creo que el Estado, que debe dar el ejemplo al país, se excluye de responsabilidad consagrando precisamente a su favor privilegios que quebrantan el principio de la igualdad constitucional. Una cuestión casi deshilvanada pero que no quiero pasar por alto es la siguiente. Me parece que hay un concepto que ha sido absolutamente desnaturalizado. Las concesiones son delegaciones que hace el Estado para prestar un servicio público, pero precisamente si el servicio es público es una obligación del Estado. Es una obligación del Estado cumplir con esa prestación, obligación que no se extingue por el hecho de que se delegue la prestación del servicio.

204) Por eso, a mi entender constituye un absurdo establecer -como se dice en el artículo 6º- la irresponsabilidad absoluta del Estado en relación con los servicios concesionados. Delegar la responsabilidad del Estado en concesionarios o contratistas que muchas veces son insolventes atenta claramente contra los derechos humanos. ¡Qué paradoja! Los campeones de los derechos humanos legislan contra la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ha ido consagrando cada vez más un criterio de responsabilidad más amplia cuando el productor del daño es el Estado, jurisprudencia recordada por estos días en una publicación del

constitucionalista Gil Domínguez en el diario que miente. Razones de tiempo me impiden analizar otros aspectos de la norma: la indemnización, incluyendo el daño emergente y el lucro cesante -cuyos conceptos jurídicos creo que se han confundido-; la reducción del plazo de las prescripciones, que en algunos casos es la demostración acabada de esa impunidad de la que hablamos y que señaló con precisión el señor diputado Asseff; la supresión de las astreintes, es decir, las multas que se le imponen al Estado por incumplimiento de obligaciones legales. Pero me parece que el sùmmum de esto que yo califico como un mamarracho es el artículo por el que se invita a las provincias a adherir a la ley para regular la responsabilidad estatal en sus jurisdicciones. Ese artículo no sólo está en el dictamen de la mayoría; me he sorprendido de ver que también fue recogida por algunos opositores esta idea de legislar desde las provincias en una materia tan especial como la que hace al derecho de fondo. ¿Qué se quiere decir con esto? ¿Que si no adhiere, la provincia -y aunque no se lo diga, también las municipalidades- puede dictar su propia ley?

205) Dejar en manos de las provincias la regulación de cuestiones que integran el derecho de propiedad, entre otros, es inconstitucional, porque la garantía del derecho de propiedad surge de la Constitución Nacional y no de ninguna legislación local. Terminó formulándome un interrogante, con todo respeto. ¿Qué ley se podrá sancionar en Formosa o en Santiago del Estero? ¿Se protegerá el derecho de los ciudadanos o se garantizará la infalibilidad del gobierno, que se confunde con el Estado, para que nadie pueda ser demandado? No hay ninguna duda de que los que terminarán perdiendo serán los ciudadanos desprotegidos por la ley. Con estas consideraciones, quizás un poco deshilvanadas, he tratado de expresar la posición del Partido Demócrata Progresista, anunciando nuestro rechazo categórico al dictamen de mayoría.

Diputado Brown

206) Señor presidente: en nombre del bloque FE, adelanto mi voto negativo al proyecto en tratamiento en razón de que el mismo busca restringir el derecho a reclamar la reparación por los daños causados por el Estado y eximir de

responsabilidad a los funcionarios que ejerzan mal sus deberes. Tal como lo han hecho otros diputados preopinantes, deberíamos denominar a este proyecto como de la “irresponsabilidad civil del Estado y sus agentes”. Así mismo, es absolutamente contradictorio que esta iniciativa pretenda excluir la aplicación del Código Civil pero incluya conceptos propios de esa norma como caso fortuito, fuerza mayor, daño, relación de causalidad, prescripción, etcétera. Si no se aplica el Código Civil será imposible dar contenido a esos conceptos ya que existe un sinnúmero de reglas que hacen al derecho de las obligaciones que sólo están reguladas en el Código Civil y que son de aplicación imprescindible en el campo de la responsabilidad estatal, como por ejemplo la mora, la culpa y el dolo, por lo que la prohibición no sólo es inconstitucional sino impracticable. El nuevo texto en su artículo 1° determina que las disposiciones del Título V del Código Civil no le son aplicables al Estado ni directa ni subsidiariamente y que la responsabilidad del Estado, así como las acciones u omisiones de los funcionarios y empleados públicos se regirán por las normas y principios del derecho administrativo nacional o local, según corresponda, dejándose así en muchos casos lagunas de derecho, excluyendo la posibilidad de imponer sanciones conminatorias pecuniarias a los funcionarios que no cumplen con una resolución judicial consagrando así una herramienta para evadir su responsabilidad.

207) La responsabilidad del Estado y sus agentes tiene base constitucional y responde a la forma republicana de gobierno adoptada por la Nación Argentina en el artículo 1° de la Constitución Nacional que se consustancia con los principios de igualdad ante la ley -artículo 16 de la Constitución-, inviolabilidad de la propiedad -artículo 17-, y la regla de la demandabilidad del Estado nacional y su condición de parte procesal sin ninguna clase de prerrogativa -artículo 116 de la Constitución Nacional-. El principio de la responsabilidad estatal es inherente al estado de derecho. Como persona jurídica de existencia necesaria en el sistema del Código Civil y de carácter público en el régimen vigente, el Estado está sometido a la misma norma que aquél tiene prevista para la responsabilidad de las personas jurídicas en general. Es decir, frente al hecho ilícito consumado o la responsabilidad

en juego, da lo mismo el siniestro provocado en un vehículo particular o por otro del Ministerio de Economía. No cambia el hecho ni la ilicitud a ponderar de modo tal que el acento debe ser puesto en la víctima. Discriminar el tratamiento en función del agente incurriría en una inconstitucionalidad flagrante al establecer un privilegio indebido.

208) Eliminar del Código Civil los daños causados por el Estado para que queden regidos de manera exclusiva y excluyente por normas del derecho administrativo nacional o local, derivaría en que cada provincia, e incluso cada municipalidad, debería regular su propia responsabilidad sin descartar la posibilidad de que muchos Estados provinciales y municipales no adhieran al presente proyecto de ley y no dicten normas al respecto, con lo cual habrá nuevamente un vacío legal, o bien normas más restrictivas, todo lo cual conlleva a la impunidad y a la inseguridad jurídica. En otro orden de ideas, del articulado se observan disposiciones que recortan el alcance de la responsabilidad patrimonial del Estado que evidencian una situación de otorgar al erario un tratamiento privilegiado, sacrificando el interés de los damnificados en aras del interés general. En materia de derecho del trabajo -una cuestión esencial-, más específicamente en lo que se refiere a los trabajadores del Estado, se observa una posición evasiva de responsabilidades en tanto que según el proyecto en discusión un trabajador del Estado que se accidente o sufra alguna enfermedad profesional en ejercicio de su trabajo carecería de derecho a accionar por el resarcimiento pleno de daño -reparación integral en los términos de las normas del Código Civil- y sólo estaría limitado a percibir las prestaciones dinerarias de la Ley de Riesgos de Trabajo, dejándose de lado así años de evolución jurisprudencial al respecto.

209) La reparación de los daños causados por el Estado y sus funcionarios quedará de esta manera limitada a los estrechos límites del derecho administrativo, situación que afectará aun más a los trabajadores estatales. Al eliminar la aplicación de las disposiciones del Código Civil a la reparación de los daños causados por la actividad estatal y remitir esta cuestión al derecho administrativo, desaparece una referencia común que sea aplicable a todos los trabajadores

dependientes del Estado, tanto a nivel nacional, como provincial y municipal. Cabe preguntarse: ¿cuál será la situación de los trabajadores en aquellas jurisdicciones donde no exista una norma que establezca las pautas de responsabilidad estatal? Con respecto a otros artículos del proyecto en tratamiento, debo decir que el artículo 2° establece excepciones a los alcances de esta ley y exceptúa la responsabilidad del Estado en “aquellos casos en los que el damnificado o el hecho de un tercero hubiera concurrido a provocar el daño”. La circunstancia de que el damnificado o un tercero hayan concurrido a provocar el daño no justifica que el Estado quede liberado de la obligación de indemnizar. Lo correcto es que éste deba resarcir a la víctima por el porcentaje de responsabilidad que le corresponda.

210) En el artículo 3° del proyecto se establece la exclusión del lucro cesante y demás circunstancias de carácter personal y valores afectivos, lo que no tendría otro fundamento que la finalidad de limitar el resarcimiento y hacerlo menos gravoso para el Estado. Además, se omite regular adecuadamente los casos comprendidos en el llamado “error judicial”, como cuando una persona es injustamente detenida y encarcelada, o cuando la persona ha sido condenada por sentencia firme y cumplida en forma parcial o total su pena y luego de ello surgen pruebas irrefutables de su inocencia que motivan su rehabilitación en un juicio ulterior de revisión.

211) El artículo 6° del proyecto excluye el deber de indemnizar del Estado -aun de forma subsidiaria- frente a los perjuicios ocasionados por los concesionarios o contratistas de servicios públicos, tal como sucedió en el accidente ferroviario acaecido en febrero de 2012 y conocido como la “tragedia de Once”. Al respecto, no se comprende cuál sería el fundamento de una nueva disposición de este tipo, que resulta irrazonable y restrictiva de la responsabilidad estatal, puesto que el Estado no puede eximirse de los deberes de vigilancia y control sobre las concesiones de servicios públicos, en especial cuando su propia estructura organizativa cuenta con entes de control específicos, que fueron creados para cumplir ese cometido. Con relación a la prescripción, conforme lo sostenido incansablemente por la Corte Suprema de Justicia

de la Nación, es materia de los códigos de fondo y las jurisdicciones locales no pueden regular en esta materia.

212) En el artículo 10 se establece que la responsabilidad contractual del Estado se rige por lo dispuesto en las “normas específicas” y solo de forma supletoria por lo previsto en esta ley, lo cual resulta grave, ya que se pretende extender al campo contractual la posibilidad de excluir la indemnización del lucro cesante en casos de responsabilidad por actos ilícitos.

213) Finalmente, el artículo 11 es claramente inconstitucional por violar el artículo 75, inciso 12, de la Constitución Nacional, en tanto la responsabilidad civil del Estado debe ser regulada por una ley del Congreso de naturaleza común. Además, la delegación en una legislación local inexistente, sumada a la prohibición de la aplicación subsidiaria del derecho común, derivará en un vacío legal. Por todo ello, tal como lo he manifestado al comienzo de mi exposición, quiero manifestar en nombre del bloque Fe mi rechazo al proyecto en tratamiento.

Diputada Bullrich, P.

214) Señor presidente: en primer lugar, quiero preguntar cuál es la razón, la sustancia, el porqué de este proyecto, que delimita sin razón ni fundamento la responsabilidad tanto contractual como extracontractual del Estado. No nos estamos refiriendo a cualquier Estado, sino a un Estado inmerso en un concepto moderno de república, donde el ciudadano mantiene sus libertades. El individuo genera un contrato con el Estado, y eso está claramente delimitado. Es previo. Ese es el rol de la Constitución Nacional. El Estado del que estamos hablando es el Estado de derecho en el que queremos vivir los argentinos. No es un Estado que está por encima del ciudadano. Esta es la concepción que me interesa discutir profundamente y que está inmersa en el dictamen de mayoría, porque lo que se plantea en él es un concepto de soberanía absoluta del Estado. Esta es una concepción absolutamente contradictoria con el concepto de libertad que pretendemos y en el que queremos vivir los argentinos. Se gestan leyes que colocan al Estado en una esfera de protección frente a los derechos de los ciudadanos. En otras pala-

bras, el Estado está protegido de los ciudadanos. Fíjese, señor presidente, en lo que es esta concepción. Por eso el Estado no puede ser objeto de demandas por parte de los ciudadanos, sería como si los ciudadanos, en una mirada organiciata, se atacaran así mismos.

215) No quiero hacer una referencia histórica acerca de lo que esto significa ideológicamente. Lo que esto hace es desconocer absolutamente la historia de la relación de los Estados con los ciudadanos, que es justamente la historia de poner límites al Estado. En la Argentina hemos vivido esa historia de una manera brutal. Este tema debe ser a la inversa, es decir, el ciudadano es el que debe protegerse de los intentos autoritarios o totalitarios del Estado. Por eso resulta interesante esta homologación que existe respecto de esta idea de gobierno de mayorías, como si se tratara de una legitimidad ilimitada, de una soberanía absoluta que está por encima de la Constitución Nacional.

216) Esto no reconoce que nuestra Carga Magna se interpone entre el Estado o el gobierno y los ciudadanos como un contrato previo fundante. Cuando nacemos lo hacemos en un Estado regido por la Constitución. Eso delimita claramente las relaciones entre el Estado, el gobierno o el gobierno-Estado -se trata de conceptos que aquí se confunden en forma permanente- y los ciudadanos. Es la propia constitución la que otorga al ciudadano un poder que no puede ser limitado justamente por el gobierno. Por el contrario, el único que puede revelarse contra el Estado cuando éste deja de ser constitucional es el ciudadano. Este fue un cambio que se registró justamente a partir de nuestra trágica historia.

217) Fíjese, señor presidente, cómo se tornan difusos los límites entre el Estado y el gobierno. La propaganda oficial muestra una zona gris. En este sentido podemos mencionar el ataque a los medios de comunicación y la utilización de los recursos del Estado sin mecanismos objetivos y distribuidos en función a la cercanía o lejanía existente respecto de los proyectos oficiales. También debemos mencionar lo que fue la búsqueda de la politización extrema de la justicia y la violencia simbólica -algunas veces no tanto- que se utiliza contra la oposición. Esto demuestra que la idea del gobierno es que

la toma del gobierno significa la toma del Estado y la utilización de los recursos para afianzar esta concepción. Por eso, en esta línea, el Estado se convierte en una herramienta de construcción de un poder que no puede ser limitado por la Constitución y muchísimo menos por un juez. De ahí el intento de politización total y absoluto de la Justicia, y por suerte ese régimen legal fue declarado inconstitucional.

218) Por eso, quienes son parte del modelo tienen que ser defendidos porque todo aquel que no pertenece a él va a atacarlo. En consecuencia, debe haber una defensa corporativa de quienes son funcionarios de ese modelo. Esto funciona como justificación ideológica, en la que entra además la justificación del delito del funcionario público. Esta es la razón del proyecto de ley en consideración, del que parece surgir la idea de que la libertad es un instrumento de los poderosos y no un instrumento del ciudadano. Además, hay una lógica totalmente paternalista y de reeducación social. Al ciudadano hay que reeducarlo; entonces, es necesario dominar los medios. En esta concepción "totalista" entra todo: división en la política, en la prensa, en la ciencia, en el derecho, en la Justicia, etcétera. Todo responde a intereses dominantes. Es una concepción simplista, dogmática y, en consecuencia, estúpida. Es la lógica del dogmatismo.

219) La idea del Estado por encima del ciudadano quedó demostrada en tres iniciativas: la que limitaba las demandas judiciales contra el Estado, la que restringía las medidas cautelares y la llamada "ley antiterrorista". Todas tenían la misma matriz, el mismo pensamiento, que además esconde una lógica binaria: por un lado, estas tres normas y la delimitación al máximo de la responsabilidad de los funcionarios públicos; por el otro, la existencia de un Estado reparatorio. Fíjense los señores diputados qué contradicción. Hoy se sancionó, en medio de aplausos de la mayoría, una ley reparatoria; concretamente, una pensión que deviene de una actitud política. Hace cinco días se sancionó en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires una norma reparatoria para las víctimas y familiares de Cromagnon. Poco tiempo atrás, este mismo Parlamento sancionó una ley reparatoria para las víctimas del atentado a la AMIA; mucho an-

tes, adoptó una actitud similar para los familiares de los desaparecidos y los presos políticos.

220) Esta lógica significa que hacia atrás se puede pensar en una reparación, pero hacia adelante en un cambio absolutamente fundamental, ya que las acciones que se cometan en el futuro no tendrán esa misma lógica reparatoria. ¡Qué contradicción tan profunda! Todas estas medidas son consecuencia de momentos autoritarios; por ejemplo, la guerra de Malvinas. Sin embargo ahora, en el marco de este paternalismo autoritario, terminamos generando una idea realmente peligrosa que también se pone de manifiesto en la discusión que hoy está llevando adelante el Senado. Me refiero a la idea de que hay que romper con el derecho como un derecho de relación y convertirlo en un derecho que moldea o reeduca a la sociedad. Es un derecho que, de alguna manera, también tiene que ser un instrumento del Estado y no una relación entre ciudadanos y el Estado. Por eso, señor presidente, hoy los familiares de las víctimas del accidente de Once deben estar sufriendo, porque así como se han reparado en la Argentina tantos problemas y tantas causas, puede ser que a partir de la sanción de esta ley los que sucedan en el futuro no puedan serlo. Pasamos de un Estado que en muchísimos casos ha reparado sus graves errores a un Estado que va a poner bajo la alfombra los problemas y los errores; en definitiva, va hacia la impunidad de los funcionarios. Señor presidente, por eso quiero dejar sentado el voto negativo del bloque Unión por Todos.

Diputado Martínez, O. A.

221) Señor presidente: Daniel Defoe fue el autor del libro *Vida y Aventuras de Robinson Crusoe*. Ese libro es el que usa el jurista alemán Edgar Bodenheimer, exiliado del nazismo, titular de una cátedra de Filosofía del Derecho y autor del libro *Teoría General del Derecho*, para mostrar las diferencias existentes entre el poder y el derecho, y entre un estado autoritario y uno fundado en el Estado de derecho. Como ustedes recordarán, Robinson Crusoe estuvo veinticinco años en una isla enfrente de Sudamérica, y en un momento determinado aparece una horda de caníbales que llevan unos rehenes. Robinson Crusoe salva a uno de esos rehenes y a partir de esa circunstancia ese rehén le jura ser esclavo

perpetuo; le da un dominio absoluto: el poder de la vida y la muerte, y la posibilidad de obedecer cada uno de los mandatos sin pedir ninguna compensación a cambio.

222) También en ese libro, Robinson Crusoe puede salvarle la vida al capitán de un barco inglés que había sido objeto de un motín que hizo que terminara en la isla de Robinson Crusoe. Lo salva, pero esa relación no es de sumisión sino que Robinson Crusoe ayuda a recuperar ese barco en tanto y en cuanto ese capitán se someta a determinadas leyes y reglas, sobre todo a respetar su poder sobre la isla y, si recuperan el barco, a llevarlo hasta Inglaterra. Es decir, hay un convenio, hay obligaciones recíprocas y ese convenio se cumple. Estas son, al decir de Bodenheimer, las dos formas de relacionarse de los hombres: una, de sumisión, de dominación y de sujeción a un poder dictado, donde uno puede disponer de la vida de los otros. La otra es la relación que tiene Robinson con el capitán, que tiene que ver con la igualdad, con las relaciones de reciprocidad y las relaciones del derecho. Las relaciones de poder en general permiten que un individuo imponga su voluntad sobre el resto. En algunas ocasiones esa voluntad se ve realzada por el acompañamiento de algunos grupos. Cuando esos grupos, a través de una estructura de poder, toman el Estado, construyen lo que se llama un Estado totalitario. Esto es lo que señala Edgar Bodenheimer en ese libro. Esto ha motivado el análisis de filósofos del derecho como Hobbes y Espinoza. A partir de ahí ellos analizan que el poder debe tener límites, porque el poder tiene una tendencia natural a expandirse sin límites, como ocurre con la energía y el gas -como él señala-, y podríamos decir con la inflación.

223) En los regímenes despóticos originarios no se reconocían límites al capricho personal del gobernante, pero eso sucedía en las organizaciones tribales, donde se podía imponer el capricho del que conducía y nadie estaba dispuesto a ponerle límites. En los regímenes despóticos de Estados modernos las características son un poco más sutiles. Por ejemplo, una de las características es que los regímenes totalitarios modernos modifican las leyes cuando quieren. Otra de las características es que no se conforman con el principio de igualdad: en

general procuran que a los que integran la clase dominante se les apliquen normas distintas a las reglas generales que son las que imponen al resto de la sociedad. A mí me gustó recordar los principios que establecía este autor de origen alemán para poder analizar lo que estamos discutiendo hoy aquí. Él justamente decía que el derecho tiene el rol de ponerle límites al poder, y no es cierto que el derecho público autorice al Estado a ejercer ese poder sin límites. Esa es una expresión totalitaria y en general a aquellos que abrazan visiones totalitarias les gusta utilizar determinados conceptos, como la lucha, la sujeción, la imposición de nuestras ideas, y aquellos a quienes les gusta el derecho generalmente hablan de paz, de acuerdos y de consensos.

224) Por eso me parece importante que este Congreso -el oficialismo y todos los que integramos esta Cámara- tenga la posibilidad de refrescar estos conceptos y tal vez estas reflexiones puedan ayudar a reflexionar al oficialismo para que de aquí al inicio del nuevo período de sesiones podamos revertir lo que está pasando no solamente en esta Cámara sino también en Senado de la Nación, donde se está discutiendo un Código Civil en veinticuatro horas. Cuando vimos cómo se inició el tratamiento del Código Civil estábamos altamente esperanzados. Ver a figuras representativas como Lorenzetti, Highton y Carlucci, la participación de ciento cincuenta juristas y la tarea inconmensurable que llevó a cabo la comisión bicameral recorriendo todo el país nos hizo pensar que estábamos muy cerquita de conseguir un código democrático y participativo que contara con toda la legitimidad para regular las relaciones de aquí al futuro. Espero que este nuevo gobierno -no lo digo por el resultado de las últimas elecciones en la provincia de Buenos Aires sino por la irrupción de dirigentes políticos en su gabinete- reflexione sobre lo que acabo de decir, porque estamos a tiempo de corregir esas cosas.

225) Podemos discutir sobre este proyecto de ley de responsabilidad del Estado, pero creo que todos ya nos hemos dado cuenta de que tiene un objetivo claro, que es el de limitar la responsabilidad del Estado y de los funcionarios. Por otra parte, digamos con todas las letras que no es fácil demostrar la responsabilidad del Estado. Quienes litigan saben lo difícil que es ganarle un

juicio al Estado, y más difícil aún cobrarle. Esto se ratifica en acciones concretas: la eliminación de las astreintes va en ese sentido, al igual que el proyecto que se envió para limitar la responsabilidad de los funcionarios que representan al Estado por su participación accionaria en las sociedades. La verdad es que no es cierto que el Código Civil regule sólo las cuestiones de derecho privado; todos lo sabemos. Creo que no es necesario repasar conceptos que todos conocemos.

226) También sabemos que de avanzarse en esta propuesta se va a generar una enorme inflación, pero de normas, porque el derecho administrativo es de carácter local. De esta manera, las provincias y los municipios deberán dictar sus propias leyes. Así, podrán aplicar normas que establezcan una prescripción de tres meses o que sólo se reparará el daño causado con dolo. En ese sentido, y a modo de ejemplo, quiero poner en conocimiento de todos los legisladores que la Constitución de la provincia de Santa Fe establece en su artículo 18, lo siguiente: "En la esfera del derecho público la provincia responde hacia terceros de los daños causados por actos ilícitos de sus funcionarios y empleados en el ejercicio de las actividades que les competen, sin perjuicio de la obligación de reembolso de éstos. Tal responsabilidad se rige por las normas del derecho común, en cuanto fueren aplicables." En consecuencia, de aprobarse este proyecto y avanzar al mismo tiempo en la reforma del Código Civil, la provincia de Santa Fe no tendrá normas que aplicar para definir la responsabilidad del Estado ante terceros. En este caso mi provincia tendría que propiciar una reforma constitucional, como la que pretende el socialismo, porque de lo contrario no podría responder ante los daños que pudiera causar a terceros. Espero que reflexionen sobre estas cosas para que el diálogo, el consenso y el derecho prevalezcan sobre el poder.

Presidente Domínguez, J.

227) A continuación, para concluir con el listado de oradores que hablan en representación de los bloques, hará uso de la palabra el señor diputado por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Fernando Ezequiel Solanas, -quien hoy juró como senador nacional por dicho distrito-,

que comparte el tiempo con la señora diputada Argumedo.

Diputado Solanas, F. E.

228) Señor presidente: le aclaro que voy a hablar yo sólo. En estos tiempos al caminar la ciudad o el país nos encontramos con ciudadanos que piden más protección y medidas contra el desamparo, desamparo por parte del Estado. Quieren más seguridad, menos corrupción y menos impunidad. Cuando uno lee este proyecto de ley debería salir al balcón más alto con un megáfono y gritarle a los ciudadanos: “¡Alerta ciudadanos! ¡Alerta, porque el peligro, en lugar de reducirse, se va a acrecentar!”. El proyecto que estamos tratando, lejos de venir a asegurar el cumplimiento de los derechos sociales y humanos de los ciudadanos y las garantías constitucionales, va en una dirección contraria. Estamos ante un proyecto de autoamnistía. Se trata del espejo de la ley de punto final en los delitos que tienen que ver con las responsabilidades del Estado. Hablemos sin eufemismos. Este proyecto de ley es contrario a la Constitución Nacional y a los pactos internacionales de derechos humanos, como bien lo señaló la Asociación de Abogados de Buenos Aires. Es un avance más para consolidar la irresponsabilidad del Estado y de sus funcionarios, lo que les va a permitir continuar con su estatus de impunidad para hacer lo que quieran.

229) Recordemos -se ha dicho tantas veces pero no quiero dejar de repetirlo esta noche que todo daño causado por el Estado debe ser reparado íntegramente, porque la responsabilidad de éste es asegurar el Estado de derecho sin limitaciones. Por eso no puede aceptarse que esta reparación esté condicionada a armonizar con los derechos del poder administrador. El proyecto no solamente pretende eximir al Estado de su responsabilidad, sino también a los contratistas, a los agentes y a los funcionarios por todas las acciones ilegítimas. Estamos hablando de acciones ilegítimas aun cuando el daño se produzca por omisiones manifiestas, lo que significa dejar inermes a todos aquellos que sufren un perjuicio, como los familiares de la tragedia ferroviaria de Once o los más de sesenta que murieron a causa de las inundacio-

nes. Ahí hubo graves irresponsabilidades en la función pública de un conjunto de funcionarios.

— *Ocupa la Presidencia la señora vicepresidenta 1ª de la Honorable Cámara, profesora Norma Amanda Abdala de Matarazzo.*

Diputado Solanas, F. E.

230) Es tan grosero este proyecto de ley que ya al principio del articulado se establece la prohibición de aplicar sanciones pecuniarias a los funcionarios públicos, quedando así en un virtual estado de impunidad la desobediencia a las decisiones de un tribunal. Esta iniciativa instrumenta la imposibilidad de demandar por daño moral y lucro cesante, aunque exista un accionar ilegítimo del Estado y de sus funcionarios. En definitiva, los particulares tendrán una mayor responsabilidad que el Estado por sus acciones ilegítimas, determinándose así una injusta asimetría que viola los derechos fundamentales establecidos por la Constitución Nacional. Saliendo de las argumentaciones teóricas, ¿qué significa esto para el ciudadano común? ¿Qué significa para aquél que tiene memoria y recuerda cuál es la historia real de la Argentina contemporánea, donde un ejército de funcionarios ha sido eximido de la condena por haber operado la prescripción?

Omisis

231) Quiero recordar que en septiembre del año pasado nosotros presentamos un proyecto de ley que es el contraespejo de esta vergonzosa norma, ya que habla de la imprescriptibilidad de los delitos cometidos en la función pública. Ese proyecto fue presentado por diputados de cinco bloques parlamentarios: de Proyecto Sur, los diputados Cardelli, Argumedo y quien habla; de Unidad Popular, la diputada Iturraspe; del GEN, el diputado Duclós; de Coalición Cívica-ARI, el diputado Piemonte; y de la Unión Cívica Radical, el diputado Rogel. Voy a permitirme recordar que este proyecto fue puesto en un cajón en la Comisión de Asuntos Constitucionales y ni siquiera llegó a tratarse. El artículo 1º de ese proyecto, que se incorpora como artículo 62 bis al Código Penal dice: “Los delitos cometidos por cualquiera de los representantes de las instituciones del Estado y por los funcionarios públi-

cos en el ejercicio del cargo, que atenten contra el patrimonio público, los bienes de la Nación y causen grave daño económico serán imprescriptibles. También resultarán imprescriptibles los delitos de peculado, cohecho, concusión, enriquecimiento ilícito, negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas, encubrimiento y lavado de activos, cuando hubieren sido cometidos en el ejercicio de la función pública.”

232) Voy a terminar diciendo que la iniciativa en consideración es el camino hacia la impunidad, aunque el palabrerío de sus fundamentos suponga que se trata de una modificación positiva. Señora presidenta: la limitación de las medidas cautelares y de la responsabilidad del Estado y la modificación arbitraria de la legislación civil que se viene es un espejo de la degradada República Argentina. Por eso, en su próxima composición, este Parlamento tiene que tirar abajo esta iniciativa, como también las otras normas que están garantizando el pacto de impunidad del saqueo y la corrupción en la Argentina.

Diputada García, A. F.

233) Señora presidenta: lo justo es variable y varía según el modo de organización de cada sociedad y lo que esta empodera al individuo o al pueblo. La ley de responsabilidad del Estado no es una decisión antojadiza de quien gobierna ni esconde empobrecidas intenciones de autoprotección o indemnidad de funcionarios. Tampoco oculta nuestros posicionamientos ideológicos. Este gobierno, a diferencia de otros, ha sido incluso quien jamás ha escondido en la neutralidad para quién gobierna y a quiénes pretende acotar los privilegios. No es un capricho, sino que se trata de la continuidad de un camino que hemos iniciado con la decisión de romper con la ética individualista, porque hay que ser y parecer. Con la ley, con la palabra y con nuestros actos de gobierno pretendemos ser artífices de la ruptura con esa concepción liberal que nos ha colonizado y que ha impregnado nuestra Constitución, cuando estipula que la libertad individual está en el marco de un Estado caracterizado como neutral y desinteresado. Queremos profundizar la ruptura con esas concepciones de Estado ausentista, que a través

su organización, que ha sido una matriz que se replica en todas las instituciones y es la fuente de formación en el sistema educativo argentino. Lo queremos cambiar porque lo ha hecho con el objetivo político de potenciar la noción de que cuando hay participación del Estado, hay avance sobre la libertad individual. Y con el pretexto de defender a la libertad individual y a esos individuos de un supuesto abuso del Estado, lo que han hecho históricamente es tratar de evitar la intervención del Estado en cualquier reglamentación y también en la participación de la economía.

234) Las normas que estuvieron siempre a favor de las libertades individuales y en contra del poder del Estado fueron las que formaron parte de la estrategia con que los países europeos, a través del comercio y el financiamiento se apoderaron de los recursos de la Argentina desde el inicio de la patria. Me pregunto: ¿quién se opone a la ley de responsabilidad del Estado? Los mismos que se opusieron a la reforma de la Justicia, los que pregonaron por el cese de las retenciones, los que se negaron a la modificación de la Carta Orgánica del Banco Central; en definitiva, los que se niegan a este proyecto de ley son los que siempre evitan empoderar al pueblo. ¿Qué individuos y qué libertad custodian? No hay libertad si no hay justicia social. No hay justicia social si no hay Estado.

235) Este proyecto de ley claramente da garantías a los individuos ante el perjuicio o abuso del Estado, pero también piensa en el Estado y lo defiende de aquellos que le quieren otorgar una responsabilidad infinita, como si el patrimonio del Estado fuera ajeno a cada uno de los ciudadanos que lo conformamos, como si el diezmar al Estado no tuviera consecuencias directas en la vida de los ciudadanos. El Estado no puede ser tratado igual que una empresa particular. Necesita otro tratamiento; no con privilegios, pero tampoco debe ser castigado porque es el Estado. Pensar en el Estado es defenderlo de los que siempre litigan en su contra, que no son los que menos tienen. Cuando alguien litiga en nombre de los que menos tienen, los que menos tienen tampoco cobran.

236) Los que siempre litigan contra el Estado son las corporaciones económicas y jurídicas,

esas que siempre se han reservado la autoridad moral en la Argentina para dictar una norma. Con esta iniciativa no sólo pretendemos una ley de responsabilidad del Estado que parta de una noción mucho más abarcadora, sino que se origine desde una concepción de pueblo y de un concepto de Nación que incluya a todos. Hoy reflexionaba en este sentido: cada vez que el poder económico, sus voceros y sus gerentes políticos presentan al Estado como persecutorio, depredador o voraz es porque al pueblo seguramente le está yendo un poco mejor. Voy a acompañar este proyecto de ley porque estoy convencida de que tiene que haber una ley de responsabilidad del Estado. Es más, estoy convencida de que al pueblo le va mucho mejor cuando hay un Estado.

Diputada De Ferrari Rueda

237) Señora presidenta: deploro la urgencia del oficialismo por tratar este proyecto en cuestión, que parece un desguisado más y un derecho menos. Creo que esta iniciativa responde a factores varios, que están muy lejos de la búsqueda de la consagración del valor de la Justicia. Se trata de una muestra más de la compulsión del kirchnerismo por modificar a la fuerza la Constitución Nacional y constituye un increíble retraso en el reconocimiento y vigencia de los derechos, contrariando ese largo camino internacional del reconocimiento de los derechos y de los límites al poder, incluida la rica jurisprudencia argentina. Lo cierto es que en este proyecto jamás se tiene en cuenta a la víctima.

238) De todos modos, corresponde señalar algunas cuestiones que me gustaría comentar. Una de ellas tiene que ver con el inciso d) del artículo 4°, donde dice lo siguiente: "Ausencia de deber jurídico de soportar el daño". Me pregunto: ¿hay un deber jurídico que se impone a la persona al sufrir un daño anticipadamente? Yo creía que las leyes eran para brindar derechos y no perjuicios al amparo de un deber jurídico.

239) El artículo 5° habla de la actividad legítima del Estado y, en tal caso, legítimamente puede producir todo tipo de daño y su responsabilidad será excepcional. ¿Quién determinará si la actividad es o no legítima? El último párrafo de ese artículo sostiene: "Los daños causados

por la actividad judicial legítima del Estado no generan derecho a indemnización". Otra vez lo mismo. ¿Quién determina si es legítima o no, o si es un caso de persecución por parte de una Justicia adicta? Recuerdo en tal sentido que la revista Humor, que circulara en los años de la dictadura y hasta el menemismo, dejó de publicarse porque su director tenía que comparecer ante la justicia por cientos de denuncias que le promovió el gobierno de entonces.

240) En resumen, el proyecto de ley es absolutamente inconstitucional, porque establece una diferencia, ya que la víctima que sufriera un perjuicio en la calle por el desprendimiento de la mampostería de un inmueble privado podría obtener una reparación, mientras que si el daño se le produce al pasar por un edificio público, no podría tener esa suerte. Lo mismo ocurriría si es atropellado por un vehículo privado o uno del Estado. Esto viola el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 16 de la Constitución Nacional y el de las cargas públicas, consagrado en los artículos 4° y 16 de la Constitución, así como el derecho a la integridad que tiene todo ciudadano, según la máxima *alterum non laedere*, es decir, el derecho a no sufrir un daño injustificado. El mismo daño puede ser reparado en una provincia, mientras que en otra no, y eso se opone al artículo 8° de la Constitución Nacional.

241) Además, se opone a tratados internacionales que hemos convalidado desde este mismo Congreso, que velan por la salud, la integridad y los derechos del ciudadano. Entre esos tratados podemos mencionar la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Asimismo, establece un privilegio injustificado al funcionario público, que en ningún caso responde, ni siquiera, solidariamente, y se atribuye un poder incontrolable al Estado en la capacidad de producir daños sin tener responsabilidad.

242) Los derechos del ciudadano se encuentran atomizados y se retrocede a etapas que creíamos superadas, colocándose una mancha en el sistema legal argentino en torno del dere-

cho de daños, en abierta contradicción con el ordenamiento jurídico internacional, como he expresado. La intención de someter un tema tan importante a las normas de un derecho adjetivo, como es el derecho administrativo, es un despropósito y conduce también a la inconstitucionalidad.

243) Ojalá que, de sancionarse este despropósito, en un tiempo no muy lejano pueda revertirse y volver a la normalidad, y que no sean los mismos que hoy levantan la mano los mismos que redescubran, como triunfo propio, la reedición del derecho que hoy están negando al ciudadano. Parodiando a Jauretche, quien dentro de una concepción corporativa de la política llamó al pacto Roca-Runciman, firmado en los años 30, “el estatuto legal del coloniaje”, hoy deberíamos decir que la intención de convertir en ley este proyecto vendría a configurar el “estatuto legal del apriete y la persecución por parte de la corporación política” contra cualquiera que osare disentir del poder.

Diputado Barchetta

244) Señora presidenta: antes de analizar puntualmente el proyecto de ley sobre responsabilidad del Estado, debemos hacer mención a la decisión incorrecta que tomó el oficialismo de excluir del proyecto original del Código Civil y Comercial el capítulo que se refería a la responsabilidad del Estado. Luego de un gran trabajo por parte de la comisión redactora del nuevo Código, el cual incluía entre sus líneas lo concerniente a la responsabilidad del Estado por su actividad legítima e ilegítima, se decide excluir de este cuerpo legal la materia anteriormente mencionada. Creemos que hay una búsqueda apresurada para que este proyecto se apruebe, pasando por alto los niveles necesarios de consenso, y les recuerdo que nos estamos refiriendo nada más ni nada menos que a la responsabilidad del Estado por su actividad legítima e ilegítima. Es inaceptable la decisión del oficialismo de restringir la responsabilidad del Estado por daños que se ocasionaren a particulares.

245) Por otra parte, no compartimos la exclusión del reconocimiento del daño moral en caso de responsabilidad del Estado por actividades ilegítimas, puesto que los particulares tie-

nen derecho a una reparación integral del daño provocado por los funcionarios, concesionarios o contratistas del Estado. Por ejemplo, no encuentran asidero alguno las disposiciones que eximen al Estado, aún de manera subsidiaria, de toda responsabilidad por los perjuicios ocasionados por su contratista o concesionario. Este tipo de disposiciones quitan la posibilidad de lograr una reparación a aquellas personas que sufran un daño o perjuicio por el mal funcionamiento de un servicio público concesionado. El Estado no puede quedar eximido de responsabilidad, tal como lo establece el artículo 6° del proyecto de ley en consideración, a la hora de verificarse un daño por el uso de un servicio público. De esta manera el deber de vigilancia y control del Estado sobre los servicios públicos quedaría totalmente desdibujado.

246) También es sumamente perjudicial la prohibición que se establece en el artículo 1° del proyecto, en el sentido de aplicar en muchos casos sanciones pecuniarias y disuasivas contra el Estado, sus agentes y funcionarios. Como sabemos, ellas son el único remedio procesal para hacer efectivas las decisiones judiciales y combatir en los casos en que se registran demoras de los organismos públicos y sus agentes cuando estos son demandados. Para finalizar quiero decir que estamos convencidos de que en un Estado de derecho el principio general debería ser aquel en virtud del cual el Estado se responsabilice por los daños causados a raíz de su actividad, en igualdad de condiciones con los demás actores sociales. Asimismo, dicha obligación general habría de admitir solamente algunas restricciones puntuales como las que estableció la jurisprudencia fundada en el cometido específico que el Estado tiene a su cargo. Pero en modo alguno puede establecerse un verdadero régimen de prohibición y una jurisprudencia especial, tal como se pretende hacer a través del proyecto del Poder Ejecutivo. Por las razones expuestas, adelanto el voto negativo de mi bloque respecto de la iniciativa en tratamiento.

Diputado Pais

247) Señora presidenta: luego de muchas horas de debate me veo en la obligación de intervenir ante lo que creo que es un buen proyecto de ley. Se trata de una iniciativa que será con-

validada por la jurisprudencia y, fundamentalmente, por la doctrina, pero que ha sido bastardeada por la opinión de algunos periodistas que, seguramente por desinformación, la han criticado, haciéndose eco de algunos juicios de valor que desde la oposición resultan imperdonables en el caso de haber sido emitidos por diputados que son abogados e inexcusables cuando fueron efectuados por legisladores que, no siendo abogados, tienen asesores, razón por la cual deben informarse debidamente antes de formular manifestaciones. El Diario de Sesiones va a reflejar lo que cada diputado ha dicho criticando y haciendo decir a este proyecto de ley lo que en realidad él no dice. Seguramente va a ser estudiado en las cátedras de Derecho Administrativo y de Derecho Civil de las facultades de Derecho como un ejemplo de aquello que no se debe interpretar y de cómo se puede bastardear la voluntad del legislador.

248) En primer término quiero señalar que este proyecto de ley en modo alguno consagra la irresponsabilidad del Estado, sino que por el contrario justamente legisla ante un vacío legal respecto de la responsabilidad del Estado. Como muestra de ello resulta suficiente leer el primer párrafo del artículo 1° de esta iniciativa. Este proyecto ha sido criticado e, incluso, se ha mezclado el derecho de fondo con el derecho procesal contencioso-administrativo. Lo que esa mezcla ha hecho es confundir a la opinión pública y, fundamentalmente, enervar la posibilidad de que el Estado legisle en una materia en la que no tiene competencia federal. Si tenemos una competencia local y debemos regular respecto de la responsabilidad civil del Estado nacional; no de las provincias, porque la materia administrativa no es una potestad delegada y nosotros, representantes del pueblo de la Nación y fundamentalmente de las provincias, debemos ser absolutamente respetuosos de las competencias que no les fueron delegadas.

249) También se ha criticado el proyecto en consideración afirmando que enerva la posibilidad de que se impongan sanciones pecuniarias, pero ocurre que se confunden las sanciones pecuniarias disuasivas con las astreintes, que son las conminatorias. Quiero recordar que el proyecto de reforma del Código Civil las diferencia; cuando hablamos de sanciones pecuniarias

disuasivas nos referimos al daño punitivo y no a las astreintes o sanciones conminatorias. A quienes han criticado esta iniciativa diciendo que no se podrán imponer astreintes, les pido que revisen el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, que desde agosto de 2001 -es decir, cuando era gobierno la Unión Cívica Radical- dispone en el segundo párrafo del artículo 195 que los jueces no podrán imponer a los funcionarios cargas personales pecuniarias. Se ve que esta norma no interesa a nadie; en cambio, sí importa criticar otra que en modo alguno se refiere a la misma materia, ya que se refiere a las sanciones pecuniarias disuasivas, que forman parte de otro concepto jurídico.

250) También se ha criticado -en este punto me voy a detener, porque ya se ha referido a él quien me precedió en el uso de la palabra- el artículo 6°. En modo alguno consagra la irresponsabilidad del Estado o determina que éste no debe responder. Eso sí, no lo hará en forma solidaria -como alguno lo ha pretendido irreverentemente- porque el derecho civil también es aplicable a los conceptos de solidaridad y de responsabilidad in solidum. La ausencia de responsabilidad del Estado directa o subsidiaria en materia de los perjuicios ocasionados por los prestadores de servicios públicos o concesionarios es incuestionablemente la excepción expresa de los fallos de la jurisprudencia. Esto no empece a que el Estado deba responder si existe culpa in vigilando, negligencia o incumplimiento; pero no responderá por las acciones cometidas por los contratistas o concesionarios sino que lo hará por las irregularidades en su propio obrar. En tal caso, cada uno responderá en el marco de sus acciones u omisiones y los jueces impondrán sanción en igual proporción o tal vez, en un ciento por ciento, al concesionario o al Estado.

251) En modo alguno se consagra la irresponsabilidad del Estado y menos aún de los funcionarios. Además, siempre está la posibilidad de la acción de repetición. Como consecuencia de las inexcusables interpretaciones que pretenden afirmar que queremos legislar en función de la impunidad, incluimos la culpa y el dolo como causales de resarcimiento, porque lo que queremos es legislar acabadamente un corpus iuris que determine que el particular, el admi-

nistrado, será resarcido cuando sufre un daño por parte del Estado. En modo alguno vamos a aceptar que se diga que legislaremos en forma de irresponsabilidad del Estado o que no indemnizaremos a los particulares damnificados. De ninguna manera avalaremos a la patria que litiga contra el Estado y que pretende enriquecerse a costas de todos los ciudadanos.

Diputado Garramuño

252) Señora presidenta: estamos tratando en este recinto el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo que regula la responsabilidad del Estado por los daños que su actividad o inactividad pueden producir en los bienes y derechos de las personas. Esta iniciativa prevé que las disposiciones del Código Civil no son aplicables a la responsabilidad del Estado en forma directa ni subsidiaria e indica que su actividad, como la de funcionarios y empleados, se rige por el derecho administrativo nacional y local. Es decir que todo lo relativo a la responsabilidad del Estado, a la forma de reparación de los derechos vulnerados de los particulares, a la extensión de la reparación del daño, como asimismo a la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, debe ser establecida por las normas locales, ya que su artículo 11 invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a la misma para regular, en sus jurisdicciones, la responsabilidad estatal. O sea, se “provincializa” y “municipaliza” las responsabilidades, con los perjuicios que ello puede acarrear: desigualdad en el trato, exceso de las legislaciones, tal vez contradictorias entre sí, inseguridad jurídica y posibilidad de que se dicten normas discrecionales que afecten severamente los derechos de los ciudadanos.

253) Asimismo, de la lectura de los artículos que integran el proyecto bajo examen, se advierte que la responsabilidad del Estado se diluye y disminuye notoriamente muchas veces en amplia contradicción con la Constitución Nacional y la jurisprudencia que regularon hasta hoy todo lo relativo a la responsabilidad estatal. Para ello, basta analizar algunos artículos. El artículo 1º, párrafo quinto, establece la improcedencia de imponer sanciones pecuniarias contra el Estado, lo que es un desacierto, ya que constituyen una herramienta de los jueces para que las ór-

denes jurídicas se cumplan ante la reticencia o demora en su cumplimiento por parte del Estado. En su artículo 2º, inciso a), exceptúa los casos fortuitos o de fuerza mayor, salvo que sean asumidos por el Estado, lo cual es poco probable. En su inciso c), también la exceptúa de responsabilidad cuando el hecho de un tercero o del damnificado hubiera concurrido a provocar el daño. No resulta admisible eximir al Estado de la responsabilidad concurrente, debiéndose librar el grado de cada una de las partes en la sentencia judicial.

254) En sus artículos 3º y 4º se establecen los requisitos de responsabilidad del Estado por actividad legítima y sólo se prevé su acción para el caso de daño cierto y actual, no previéndose el daño futuro como sí lo ha reconocido la jurisprudencia. En el artículo 5º se establece que en ningún caso procede la reparación del lucro cesante, situación ya resuelta por la jurisprudencia de la Corte cuando está afectado el derecho de propiedad. No hay que olvidarse que la reparación integral se desprende de un principio del derecho que es el de “no dañar”, al que se encuentran desde ya subordinados en un Estado de derecho el Estado y sus agentes. Asimismo, en su último párrafo establece que los daños causados por la actividad judicial legítima no generan derecho a indemnización. La Corte también se ha pronunciado al respecto estableciendo su aceptación cuando se trata de errores en el marco del proceso, omisiones y falta de servicio.

255) En su artículo 6º, el Estado no responde ni aún en forma subsidiaria de la responsabilidad de proveer el servicio público, sino también la abdicación de control, ordenación y regulación sobre concesionarios y contratistas. Lisa y llanamente, deja de lado el concepto jurídico de poder de policía, que importa la competencia y el deber irrenunciable de protección de la seguridad, moralidad y salubridad pública. El Estado no es un mero intermediario o espectador pasivo, sino que debe llevar a cabo su función de control y su omisión en el cumplimiento genera responsabilidad. Finalmente, son exiguos los plazos de prescripción fijados al Estado y principalmente a los funcionarios intervinientes en el ejercicio de sus funciones. Creemos que sería

más transparente que el plazo supere un mandato de gobierno.

256) Señora presidenta: sustraer la responsabilidad del Estado del Código Civil implica incumplir la norma constitucional del artículo 75, incisos 12 y 22, este último al haberle dado rango constitucional a distintos tratados y pactos internacionales de derechos humanos. Es función de este Congreso producir leyes, pero no cualquier ley, sino con perdurabilidad en el tiempo y en consonancia con las mandas constitucionales. Este proyecto de ley corre riesgos de ser pasible de numerosas tachas de inconstitucionalidad, siendo perjudicial para el sistema democrático. Por todo lo expuesto, señora presidenta, no acompañaré el presente proyecto de ley.

Diputado Avoscan

257) Señora presidenta: durante las largas horas que hemos estado analizando este proyecto de ley, que establece un nuevo aspecto de litigar contra el Estado, que marca la responsabilidad del Estado, uno se pregunta si muchas de las opiniones aquí vertidas se basan realmente en la lectura responsable de todo el proyecto o simplemente en una lectura prejuiciosa que pueden haber realizado algunos medios interesados en mostrar que este proyecto es malo. Se dice, por ejemplo, que este proyecto de ley va a cerrar las puertas a la posibilidad de que el ciudadano común pueda litigar; se dice que es un bill de indemnidad para los funcionarios; se dicen muchas cosas y muy irresponsablemente. Se dicen cosas que no tienen nada que ver con el texto ni con el espíritu de la ley.

258) Cuando muchos dicen que defienden la posición del ciudadano común me pregunto a cuál ciudadano común se están refiriendo, cuál es el ciudadano común que imaginan en su concepción ideológica. El proyecto de ley en su artículo 1° dice que la responsabilidad del Estado es objetiva y directa. Esto no lo dice el Código Civil ni ninguna de las propuestas que hemos escuchado. Cuando este proyecto dice que la responsabilidad del Estado es objetiva está expresando que si hay daño se tiene que reparar, no importa si ese daño es producto de una conducta dolosa o de una conducta negligente: si hay daño hay

que repararlo. Y cuando dice que es directa establece la responsabilidad del propio Estado. Hay muchos atajos que se han tomado en toda esta discusión sobre cuáles son los alcances de la responsabilidad del Estado en este proyecto de ley. Lo que hace esta iniciativa es marcar la responsabilidad del Estado nacional a través de todos sus órganos cuando tiene conductas legítimas, cuando ha seguido todos los procedimientos legales y ha tenido una actitud racional y en ese accionar legítimo, legal y racional ha producido daños a un tercero, en cuyo caso le permite al ciudadano común querellar contra el Estado en busca de una reparación.

259) Eso no estaba claro en el Código Civil. Tanto es así que cuando el ciudadano común tiene que enfrentarse al Estado se las ve en figurillas. Se habla del ciudadano de a pie. ¿Cuál es el ciudadano de a pie? ¿El que puede contratar un bufete de abogados de la Capital Federal para enfrentarse a la organización más poderosa que tiene el país? ¿O estamos hablando del trabajador común que generalmente es afectado por ciertas conductas que pueden ser consideradas abusivas por el Estado? Sin embargo, seguimos reiterando como cliché que esta ley no impide al ciudadano común hacer valer sus derechos. Estamos hablando de defender al ciudadano común de la posibilidad de querellar, pero también estamos hablando de permitirle al Estado defenderse y evitar esta industria de los juicios en la que hay especialistas, bufetes, estudios del derecho y ramas colaterales que se han dedicado permanentemente a buscar los intersticios para poder encontrar la culpa en el Estado y aumentar los montos de la querrela porque de ese modo se incrementa el dinero que cobran. Es decir que por un lado estamos defendiendo al Estado de las posibilidades de tener juicios que recargan el costo de la obra o de los servicios que tienen que realizarse y por otro estamos defendiendo la posibilidad del ciudadano de tener una vía expeditiva y rápida para hacer valer sus derechos.

260) Entonces, cuando nos imaginamos un Estado liberal o una legislación de principios del siglo XIX evidentemente estamos imaginando un modelo de ciudadano diferente al que nosotros estamos defendiendo. Nosotros estamos defendiendo al ciudadano que viene a exigir sus

derechos y sus garantías, y esta ley le da todas esas posibilidades.

Diputada Ré

261) Señora presidenta: en el año 2012 presenté un proyecto de ley proponiendo la imprescriptibilidad de los delitos de corrupción contra el Estado porque hemos visto cómo la corrupción mata en los trenes, en las rutas, en los hospitales, en las inundaciones. Vemos que la corrupción no es abstracta, porque los muertos, los heridos, los damnificados no son abstractos, son seres humanos sufrientes y dolientes, víctimas de los responsables: funcionarios corruptos, ya sea por ladrones, incompetentes o cómplices. De allí surge la necesidad política de que los crímenes de los funcionarios no prescriban, para que sean juzgados y paguen los graves perjuicios ocasionados. Esta iniciativa surgió luego de la campaña del 2009, cuando los votos en las urnas habían claramente expresado la voluntad popular de cambio y el cansancio ante un gobierno déspota, autoritario e injusto.

Omisis

262) Además con este nuevo código se produce un retroceso evidente en la historia y en la jurisprudencia que nos lleva cien años atrás. Este nuevo código es viejo, se quedó en el tiempo, no es aplicable al nuevo país que se está gestando, es anacrónico, no responde al siglo que se inicia sino a los anteriores, elaborado por viejos de espíritu aplicando políticas viejas y perversas, como son todas las políticas retrógradas y reaccionarias aplicadas por este gobierno. Como consecuencia de ello hoy sembramos las mismas hectáreas de trigo que hace 120 años, cuando usábamos caballos, perdimos el autoabastecimiento energético, destruimos la infraestructura, la calidad de la salud pública y de la educación y tenemos el narcotráfico institucionalizado.

263) Si hoy el oficialismo y su tropa de la obediencia debida aprueba este proyecto que consagra la irresponsabilidad del Estado y de los funcionarios contra toda lógica, salvo la de garantizar la impunidad para los ladrones y criminales que nos han gobernado más de 20 años desde que iniciamos el camino democrático,

habremos retrocedido todavía más que cien años en el tiempo. Habremos retrocedido a la oscuridad de los tiempos feudales, a las monarquías absolutistas, a los jefes tribales, a la ley de la selva, a los caprichos del príncipe. Habremos vuelto al Estado absoluto, al Estado policíaco, porque habrán matado al estado de derecho. Aquellos que hoy voten esta ley de impunidad y de autoamnistía deberían recordar las lecciones de la humanidad: también los nazis creyeron que no iban a ser juzgados, también los dictadores y sus sirvientes obedientes de la historia reciente creyeron que su tiempo impune era eterno. Los humanos sabemos que algún día todo termina y que deberemos rendir cuenta ante quien corresponda. Ya sabemos que el reino, el poder y la gloria no nos pertenecen. Juré el día que asumí respetar la Constitución y por lo tanto nunca voté leyes inconstitucionales.

Omisis

Diputada Ortiz, M.

264) Señora presidenta: solicito autorización al cuerpo para insertar mi exposición en el Diario de Sesiones. Estoy convencida de que necesitamos un Estado que genere y no que enmiende constantemente las acciones privadas de quienes actúan con el consentimiento de algunos magistrados, obteniendo riquezas, vaciando al Estado y dejándolo en permanente déficit. Necesitamos terminar con la industria de los juicios contra el Estado.

Diputado Barrandeguy

265) Señora presidenta: Omisión. Lo primero que quería decir es que Vélez Sársfield de ninguna manera pensó que el Código Civil que proyectaba junto al uruguayo Acevedo debía incluir disposición legal alguna. Tan es así que en el artículo 43 de la redacción originaria los civilistas deben recordar aquella polémica por la traducción del "sendo que" como "en cualquier caso". En dicho artículo estableció una clara prohibición de responsabilizar a las personas jurídicas, públicas o privadas, por los daños que les arrojasen a los particulares quienes las dirigieran. Increíblemente he visto negada esa circunstancia en este recinto por algunas figuras de la oposición. Sin embargo, fue aclarada y desarrollada

por uno de los grandes maestros del Derecho Administrativo argentino. Me estoy refiriendo a Rafael Bielsa que, comentando nada más y nada menos que el fallo Devoto, señaló: "Sin embargo el Congreso Nacional fue moroso..." -hablando de la necesidad de establecer la responsabilidad del Estado por una ley del Congreso- "...y ante ese vacío los tribunales fueron estableciendo una jurisprudencia contra la desidia legislativa, porque el legislador ha sancionado solo excepcionalmente la responsabilidad del Estado." Tomo XLIII, página 416.

266) Pasando los tiempos, un maestro actual del derecho administrativo como Tomás Hutchinson me ha autorizado a citar un trabajo de su autoría que aún no fue publicado. Señala lo siguiente: "Después de años de discusiones doctrinarias parece ser que la Corte Suprema de Justicia ha aplicado la Constitución decidiendo, como debe ser, que la responsabilidad del Estado es una cuestión de derecho público. Así lo ha dicho en el causa Barreto, a la que le han seguido otras entendiendo, que no era procedente a la competencia originaria de la Corte por no ser una cuestión civil." Es decir que en este sistema prístino, más allá de los aciertos o desaciertos de la norma que se está proponiendo votar, no cabe duda alguna de que la responsabilidad del Estado no figuraba en el Código Civil.

267) En segundo lugar quería señalar que los derechos fundamentales de la persona humana no están en riesgo ni podrán estarlo nunca desde el momento en que todos gozan de la garantía constitucional, por cuanto han sido materia de reglamentación detallada, precisa y concisa, siendo incluidos en todos los tratados y convenciones que en materia de derechos humanos fueron incorporados en la Constitución de 1994 en su artículo 75, inciso 2. Es decir que de ninguna manera este proyecto de ley pudiera llegar a violentar esas garantías.

268) En tercer lugar, la corrupción es un delito y la prescripción de las conductas que pudieran violentar disposiciones penales no opera mientras el funcionario público esté cumpliendo la función. No hay ninguna posibilidad de que los tres años de prescripción puedan eximir de responsabilidad a un funcionario corrupto. Por último quiero señalar lo siguiente, sobre todo

teniendo en cuenta exposiciones que algunos campeones del federalismo han realizado aquí cada vez que se habló de modificar algún tributo, para bien o para mal. De ninguna manera las provincias pueden aceptar que una ley nacional, o el mismo proyecto de Código Civil, esté regulando sobre materias que las provincias no han delegado al Estado federal. Es necesario que se destaque esta circunstancia, porque no es, como se dijo hoy aquí, que las provincias pueden reglamentar los ilícitos del Estado de cualquier manera. Mi provincia, la de Entre Ríos, está a la vanguardia en materia de responsabilidad del Estado. Equilibradamente se han establecido distintas disposiciones. Por ejemplo, la Constitución de la provincia establece que en caso de daño judicial lícito producido...

Presidenta Abdala de Matarazzo

269) Por favor concluya la exposición, señor diputado, pues se ha acabado su tiempo.

Omis

Diputada González, G. E.

270) Señora presidenta: evidentemente la concepción del Estado que tiene el kirchnerismo es la de un Estado omnipotente, infalible, que está por encima de los ciudadanos, es decir, que todos aquellos que lo componen merecerían un trato diferencial de privilegio frente a la ley; un Estado que, tanto en este proyecto que estamos discutiendo como en la ley que limita el uso de las medidas cautelares, no se subordina al derecho como todos los ciudadanos debemos hacerlo. Además, no nos garantiza la protección frente a sus propias incapacidades y errores; no se hace cargo, no se hace responsable.

Omis

271) Pero cuando uno le habla a la gente está bueno darle ejemplos concretos. Si se sanciona esta norma y no se declara su inconstitucionalidad, en caso de que cualquier persona que viaje en la línea Sarmiento o en una ruta argentina tenga un accidente causado por la negligencia del concesionario, por la falta de mantenimiento de esa ruta o por ese servicio mal brindado, el Estado no se va a hacer responsable, ni siquiera

de manera subsidiaria. No se va a hacer responsable de los daños que esa persona sufra, ni aun por la imperdonable transgresión de su obligación de controlar a ese tercero en quien delegó su función.

272) Asimismo este proyecto establece que frente a estos daños que pueda causar la actividad judicial del Estado, el ciudadano no recibirá reparación. Esto viola claramente los pactos internacionales con jerarquía constitucional. Además, al eliminar las sanciones pecuniarias disuasivas perdemos la valiosa herramienta del cumplimiento efectivo de las sentencias que tienen los jueces. Por lo tanto, con todo esto estamos involucrando en el rol protector del Estado, más aún cuando se establece la disminución de los plazos de prescripción en la acción de repetición que el Estado puede ejercer sobre aquel funcionario que actuó con culpa o dolo en el incumplimiento de sus deberes. Es decir que se deja de aplicar lo que actualmente dispone el Código Civil, pasando de plazos de diez años -que obviamente dan más garantías y protegen más- a dos o tres años. No me quedó claro cuando la señora miembro informante hizo la modificación que introdujo en el último minuto.

273) Cuando se elabora una norma, uno piensa a quién está beneficiando. Claramente, esta iniciativa no beneficia a los ciudadanos, que es lo que debiera hacer, sino que beneficia a los que se creen impunes, a quienes creen que por estar en el poder pueden hacer lo que quieran, a los que especulan con la posibilidad de no ser juzgados por sus actos de corrupción. Ellos saben lo que hicieron, conocen sus faltas y buscan con esta norma las indulgencias para salir airoso. Pero no sólo serán juzgados por el pueblo -que ya expresó su voluntad en las elecciones de octubre- sino que también, en el final de este reinado, sufrirán las consecuencias de la nueva generación política que sí volverá a subordinar el Estado al derecho.

Diputada Pucheta

274) Señora presidenta: hablo como integrante del monobloque Frente por la Inclusión Social. He estudiado con detenimiento el proyecto que se nos enviara. De modo lamentable he observado cómo durante décadas los recur-

sos económicos y financieros del Estado resultaron malgastados en la atención de sentencias judiciales sobre la base de procesos cuya verdadera intencionalidad en la mayoría de los casos ha quedado en el olvido. No es justo que el Estado del que todos formamos parte no pueda atender su finalidad social por la carencia de recursos que se usan para atender la satisfacción de créditos provenientes de decisiones judiciales. Como podrá apreciarse, la naturaleza de ese malgasto de recursos lleva a una perversidad jurídica. No importa cuándo se inicia el proceso; sólo importa que en algún momento el propio Estado deberá pagarlo. Esto supone que otra administración deberá llevar la pesada carga de aquello que se ha generado. En conclusión, debemos velar por el futuro de toda la ciudadanía a través de la protección de los recursos del Estado no sólo en la presente administración sino en las venideras.

Diputado Dato

275) Señora presidenta: se ha hablado de la jurisdicción -tema que considero agotado- pero sí me parece que es de valor refrescar el tratamiento promiscuo que se ha hecho entre el Código Civil y este proyecto de ley. Ello respondía a una razón, y en su momento cuando el doctor Lorenzetti vino a explicar el anteproyecto y se notificó de la modificación del Poder Ejecutivo, sostuvo que en realidad lo que ha hecho el Poder Ejecutivo es tomar una de las vertientes por las que entiende que esto tiene una base administrativa. También tengo presente que el doctor Barcesat en su intervención como ponente dice que el problema de esta disposición es que reenvía a una legislación inexistente. Esta afirmación tiene dos motivos para ser refutada. En primer lugar, que la legislación inexistente hoy la estamos creando. En segundo término, como ha señalado la diputada Giannettasio, ya hay diez provincias que tienen incorporadas en sus leyes o en sus constituciones los sistemas de responsabilidad del Estado.

276) Quiero señalar una fe de erratas en virtud de la exposición de la diputada Giannettasio porque, por un problema de imprenta, lo que ella señaló como artículo 72 de la Constitución de la provincia del Chaco era en realidad el 76. Existen dos tipos de responsabilidades: contrac-

tual y extracontractual. No debemos ocuparnos de la primera de ellas en cuanto tiene regulación en el propio contrato que rige en la jurisdicción, que es la cocontratista, pero la responsabilidad extracontractual tiene dos vertientes: una por acción legítima y otra por acción ilegítima.

277) Me interesa señalar algo que aquí se ha mencionado con mucha liviandad en el sentido de que esta es una ley de la impunidad y la autoamnistía. De acuerdo con las disposiciones vigentes, hay que determinar si se encuentran prescriptas algunas de las acciones civiles o penales. En cuanto a las acciones civil y penal y a su ejercicio, el artículo 1096 del Código de Vélez Sársfield prohibía la acumulación de la acción penal y la acción civil ante la misma jurisdicción, cuestión que es corregida por el Código Procesal Penal de la Nación, que de acuerdo con su artículo 25 permite que ambas acciones sean acumuladas ante el mismo juez. ¿Qué efecto tiene esto? En primer lugar, estamos ante un paraguas distinto en la responsabilidad extracontractual desde que elevamos el término de dos a tres años. En segundo término, cuando se está ejerciendo la acción penal por querrela, la acción civil se encuentra suspendida en los términos y culmina cuando la querrela se retira.

278) En tercer lugar, y creo que este es el punto más importante, cualquier código de procedimiento permite que se constituya en actor civil en contra de aquel responsable del delito que se le imputa. ¿Qué nos trae aparejado esto? Aquí nos han planteado el tema que ocurrió en la estación Once y otras situaciones que preocupan por el accionar de los funcionarios. En este sentido, el diputado Barranteguy se manifestó con mucha claridad: no hay ninguna posibilidad de prescripción de la acción penal mientras se es funcionario. Esta es una incorporación que se hace al Código Penal a través de la ley 21.588. Es decir, no es como hoy se ha señalado por ahí en el sentido de que se debilita el resarcimiento. Por el contrario, se aumenta la posibilidad al agregar un año al plazo de prescripción extracontractual, permitiéndose -no por esta ley sino por el sistema en general- que se reclame dentro de la acción penal. De manera que quien deba responder civilmente tendrá que accionar en el proceso civil o en el proceso penal, pero siempre dentro del término fijado por la prescripción,

que en el caso de Vélez era bienal y hoy se lleva a tres años. Por lo tanto, como hay una suspensión de la prescripción por efecto de la acción penal, advertimos que la impunidad a la que se hace referencia en realidad no existe.

Diputado De Marchi

279) Señora presidenta: a esta altura del debate no hay demasiado para aportar en este tema. Por lo tanto, voy a adherir a los argumentos expuestos por los diputados de mi interbloque y, además, por supuesto, adelanto nuestro voto negativo, como no podía ser de otra manera en mi última sesión. Omisio

— *Ocupa la Presidencia el señor presidente de la Honorable Cámara, doctor Julián Andrés Domínguez.*

Diputada Álvarez, E.

280) Por lo expuesto, es increíble que estemos tratando este proyecto de ley luego de haber trabajado durante un año, celebrando audiencias públicas en la búsqueda, aunque suene repetitivo, de consensos mientras se trabajaba en la unificación de los códigos. Hemos demostrado en toda la historia de nuestra patria que, como radicales, apostamos al debate y al consenso; pero ello no significa claudicar o ser cómplice de un gobierno que lo que aparentemente busca es garantizar impunidad. Comparto que el país debe contar con una ley de responsabilidad civil del Estado y que sería una gran medida para eliminar la incertidumbre jurídica generada por la inexistencia de una legislación que regule la materia. Pero la realidad indica que para saldar esta deuda debemos legislar evitando que la responsabilidad del Estado quede a merced de la interpretación de un juez.

281) Hubo actitudes que prácticamente destruyeron el consenso al que se había llegado en la comisión encargada de reformar el Código Civil; hubo modificaciones repentinas en cuestiones de fondo y se eliminaron disposiciones del cuerpo unificado queriendo, como tantas otras veces, sancionar la ley en forma rapidísima. Este es un hecho más que degrada las instituciones: no debatimos en las comisiones con tiempo suficiente y se aprueban proyectos de

gran incidencia sin cumplir los plazos legislativos y sin dar intervención a especialistas; sólo con las manos en alto del bloque oficialista, que por otra parte muchas veces no está convencido de lo que vota. Muestra de ello es que ni siquiera accedió a contemplar los principios generales sobre responsabilidad del Estado en su dictamen de reforma del Código Civil, lo cual es inadmisibles, y presentó un proyecto de ley que deja en estado de indefensión absoluta a los ciudadanos. No quiero ser partícipe de errores de este tipo, que tendrán como consecuencia perjuicios para todos los habitantes el suelo argentino. Por las razones expuestas, adelanto mi voto negativo al proyecto de ley en consideración.

Diputado Wayar

282) Señor presidente: estamos tratando una iniciativa que puntualiza las responsabilidades del Estado pero que además deja en claro que cuando la falla o el error son cometidos por una empresa privada, la responsabilidad primaria -más allá de que sea concesionaria del Estado- recae en ella. Es una norma que da mayores responsabilidades al Estado. Sin embargo, una vez más veo y escucho a eruditos de la teoría del derecho explicar artículos que dicen una cosa de otra manera. Con sapiencia desinforman, distorsionan y siempre buscan llevar pálidas al pueblo argentino. Han dado argumentos de un lado de la biblioteca y del otro con mucho tecnicismo y apelando a la doctrina. Trataré de transmitir, desde el punto de vista de la realidad, los motivos por los cuales acompaño la sanción de este proyecto de ley. Digo que lo haré desde el punto de vista de la realidad porque me basaré no en estadísticas científicas sino en lo que mi experiencia de vida me dice; por lo tanto, mi exposición podrá tener aciertos y errores. La experiencia me dice que de cien trabajadores o ciudadanos humildes que sufrieron un daño por parte del Estado, no son veinte los que lo gran hacerle juicio ni dos los que, haciéndolo, pueden ganarlo. De cien ciudadanos con poder económico que tienen derecho a hacerle juicio al Estado, son trescientos los que se lo hacen, o sea, doscientos que no tenían ningún derecho, y el 90 por ciento lo gana. Estas son las realidades por las que esta ley tiene razón de ser; estas son las realidades que tenemos que ver más allá de

la teoría. Aquí dicen que esta ley va a permitir la impunidad de los funcionarios.

283) Me quiero basar en otra realidad que va a permitir que la irresponsabilidad de los funcionarios no tenga castigo legal. Miro hacia atrás -y no miro cuatro años de democracia, sino treinta- y quiero saber cuántos funcionarios con responsabilidad de mala gestión y de delincuencia llenan las cárceles de este país. Se supondría que de a cientos y no recuerdo tres o cuatro. Quiere decir que todavía esta ley no está aprobada y sin embargo parece ser que la impunidad es una realidad de este sistema. Lo que tenemos que empezar a ver es quiénes fueron los responsables de que el primer gobierno constitucional no terminara su mandato y que, tal vez por sus desaciertos, no tuvieron luego ninguna sanción. Vino otro gobierno peronista que ejerció su mandato durante diez años, y se lo cuestionó y criticó recién después. Miro hacia atrás y quiero ver las cárceles llenas de esos funcionarios y no sólo no los veo, sino que a muchos de ellos los veo aquí, en este recinto.

284) Luego vino otro gobierno radical, conformado por otros partidos, denominado la Alianza, que no llegó a cumplir su mandato, también por ineficacia y por ser inútiles, lo cual es grave para la ciudadanía. También hay que reconocer que otros sectores, aprovechando al Estado y a las corporaciones empujaron para que, basados en esta inutilidad, no terminaran su mandato. Eso también le hizo daño, ¿y dónde están siendo juzgados? ¿En qué cárceles están detenidos? Yo no lo sé y la mayoría de los argentinos tampoco. ¿De qué impunidad hablan en esta ley, si le está marcando el camino de la responsabilidad y está buscando la equidad? Lo que tenemos que ver es que el Estado esté cada vez más cerca de los que menos tienen y que si hay cien ciudadanos con escasos recursos que tienen derecho a resarcirse del Estado, tengan el mismo apoyo legal que los que más tienen.

285) En estas cosas nos tenemos que fijar y no distorsionarlas. Estas son las cosas que deberían haber enaltecido a este Congreso porque en estos cuatro años, lo único que he visto es a una oposición destruir permanentemente cada una de las leyes que presentó el oficialismo, y al oficialismo, más allá de sus convicciones, defender

los proyectos -porque eso es la democracia. Yo defiendo este proyecto votando a favor. Estoy convencido de haber transitado con dignidad estos cuatro años en esta Cámara, sintiéndome solamente un buen peronista.

Diputado Prat Gay

286) Señor presidente: haré algunas breves reflexiones porque creo que las cartas ya están echadas y los argumentos están suficientemente esgrimidos de los dos lados, con mayor o menor contundencia. No puedo dejar de hacer esta reflexión: durante el debate en el día de hoy, me vino a la memoria una discusión que fue bastante parecida, aunque más específica, sobre la ley para nacionalizar la empresa privada ex Ciccone. Lo digo por varias razones. La primera de ellas es que ustedes recordarán que la trampa del oficialismo en ese momento era que si teníamos a Ciccone, íbamos a tener soberanía monetaria. Y bajo esa trampa y esa bandera se enfundaban los diputados oficialistas para votar lo que sabían que no tenía absolutamente nada que ver con la soberanía monetaria. Y si hiciera falta, hemos visto lo que pasó con nuestra soberanía monetaria desde entonces. El Banco Central es cada vez más insolvente y cada vez hay más inflación, más allá de que Ciccone sea del Estado y no sea la ex Ciccone privada.

Omisis

287) Por empezar, no es cierto que se esté llenando un vacío legal de cien años. Diputados que conocen mucho mejor que yo estas cuestiones han hablado de la jurisprudencia en el sentido de que ya la Corte viene efectivamente dictaminando a favor de una responsabilidad del Estado. Por otro lado, no había más que mantenerlo en la discusión del Código Civil y se aprobaría en marzo. Si estuvimos cien años con el vacío legal que dicen que tenemos, entonces podíamos esperar tres meses más. Pero por supuesto que acá hay alguna urgencia, señor presidente, que nosotros no podemos terminar de escudriñar o de entender. Estamos acostumbrados a que cada vez que hay una urgencia existe un objetivo oculto. Yo no puedo dejar de pensar que el objetivo de esta iniciativa es consagrar la impunidad para no tener que negociar la con el próximo gobierno. Ésta se parece mucho a una

ley de fin de régimen. Por eso el apuro. Franca-mente, eso lo marcamos -por lo menos siempre desde esta banca- cada vez que tenemos que emitir un voto y nos preguntamos a quién beneficia y a quién perjudica la ley.

288) Creo que no hay ninguna duda de que esta iniciativa beneficia a los funcionarios que hoy están en distintos cargos de los diferentes Poderes Ejecutivos, no solamente al nacional y los provinciales, y por supuesto que perjudica al resto de los ciudadanos, que ahora van a tener menos herramientas para accionar contra el Estado cuando sientan que éste ha vulnerado sus derechos en forma actual y en forma futura, también, que no se incorpora en la ley. Nosotros decimos -para ir redondeando- que esta ley tiene una cantidad de problemas. Consagra la desigualdad. No es lo mismo la responsabilidad que tiene un funcionario al ejercer su labor o su responsabilidad que la que tiene un ciudadano común en su empresa o en cualquier otro lugar y que termina afectando a terceros. El funcionario por imperio de esta ley va a tener prerrogativas y ventajas por encima de aquel que no es funcionario, y no solamente eso: no va a ser lo mismo para un ciudadano estar en una provincia o en otra respecto de la presión y la irresponsabilidad del Estado provincial, porque al final de la ley está ese famoso artículo que exige a cada provincia decidir si quiere compartir o no quiere hacerlo. Por lo tanto, la primera reflexión para la conclusión es que es una ley injusta; no hay ninguna duda.

289) Es una ley que garantiza la impunidad. En el artículo 3° se establecen los requisitos de la responsabilidad del Estado por la actividad o inactividad ilegítima. El inciso a) dice "daño cierto debidamente acreditado por quien lo invoca y mensurable en dinero". Yo pensaba qué va a pasar el día de mañana cuando la Justicia investigue al INDEC, cuando vaya a fondo en lo que ha sido la intervención del INDEC de estos últimos seis años y descubra lo que ya saben todos los argentinos: que se han usado fondos públicos para mentir sistemáticamente. Entonces, ¿qué va a pasar? Si eso no se pudiera mensurar en dinero, los Moreno, los Iztcovich y los distintos funcionarios del INDEC que han mentido sistemáticamente no van a tener ninguna responsabilidad. De esta manera la ley estará

garantizando la impunidad, lo que la convertirá en absolutamente inmoral. Además, se trata de una norma que en varios aspectos lesiona -como ya se ha mencionado aquí- la propiedad privada, toda vez que no tiene en cuenta las reflexiones que se han hecho en relación con el lucro cesante. En este aspecto consagra la inseguridad jurídica, por más que el ministro Kicillof considere que éste es un concepto horrible. Lo cierto es que si queremos marchar hacia el desarrollo, no se puede dejar abierta esta discrecionalidad. Por lo tanto, nos encontramos ante una propuesta injusta, porque es inequitativa; inmoral, porque consagra la impunidad y contraria al desarrollo. Por lo expuesto, entendemos que resulta irresponsable votar este proyecto de ley de irresponsabilidad. Entonces, no cuenten con nuestro voto afirmativo.

Diputado Solá

290) Señor presidente: de acuerdo con lo que nos enseñaron en la escuela -no en la Facultad de Derecho- los derechos y garantías de los ciudadanos se inventaron para proteger a las personas del monarca y, con el tiempo, para protegerlos del Estado abusador, que es aquel Estado que no se siente obligado a responder, cuando en realidad esa es una obligación ineludible por administrar la cosa pública. Si el Estado se convierte en un ente privilegiado -no en un ente sólido, fuerte y legítimo-, se parece más a una monarquía, a una dictadura o, al menos, a un gobierno autoritario. Recordemos también -esto está aceptado mundialmente, sobre todo en los países occidentales- que existe el recurso efectivo, que es una figura que afirma derechos y garantías y obliga a reparar el daño -de existir sentencia judicial previa-, fuera éste por acción o por omisión del Estado, por acción culpable o dolosa, por actos lícitos o ilícitos o en ocasión contractual o extracontractual. Este es un principio liminar en todo el mundo. Aclaro que no soy abogado, pero sabía que existía.

291) Otro principio, de características éticas, indica que el Estado no debe dañar, porque el daño que puede producir un Estado es mucho más grave que otro tipo de daño. Esto es así, porque si el Estado daña pierde su autoridad moral. Se ha dicho en este recinto -esto es absolutamente cierto- que el Estado no puede autoam-

nistrarse con una ley de este tipo. El Estado no puede autolimitarse en sus obligaciones. Esto es inconstitucional para todos los habitantes, porque también somos parte del Estado. Por lo tanto, nos encontramos ante una serie de peligros. El primero radica en la posibilidad de diluir la responsabilidad del Estado al limitarse a los ámbitos estrechos del derecho administrativo. Es evidente que en ese ámbito los funcionarios gozan de preeminencia sobre los ciudadanos, lo cual no ocurre en el ámbito del derecho civil. El segundo peligro radica en el hecho de que no existan más los resarcimientos que prevé el Código Civil. El tercer peligro es la imposibilidad de establecer sanciones conminatorias y pecuniarias a los funcionarios que no cumplan una resolución judicial. En el caso de no poder establecer sanciones pecuniarias recordemos el caso de la Cuenca Matanza-Riachuelo. En este supuesto la Corte ya no podría imponerle a los intendentes y funcionarios multas diarias por no comenzar con su tarea. No estoy hablando por no tener éxito en sus tareas sino por no comenzar con sus trabajos, según estaban obligados judicialmente. No se va a poder sancionar a nadie en la ANSES en relación con lo que dictaminen los jueces por los miles de juicios que existen en su contra.

Omisión

292) Si se piensa en el artículo 3° es sabido que una ambulancia o un auto oficial goza de una gran cantidad de excepciones que no tendría un auto privado. Se le puede reclamar a un particular un daño hipotético, conjetural, residual o moral, pero no se puede hacer lo mismo por daños psicológicos o secuelas a un auto oficial. Esto es serio. No aparece tampoco la figura del lucro cesante, que paradójicamente es el único daño directo y actual mensurable que existe cuando, por ejemplo, a un comerciante le dicen que van a hacer una obra que va a terminar con su clientela. Podríamos seguir dando ejemplos, pero quisiera decir que si existe una patria pleitera es porque existe una patria dentro del Estado que juega para los pleiteros. Esta patria pleitera que juega para los abogados es responsabilidad de los funcionarios políticos del Estado que nombran funcionarios de carrera en algunos casos. Sin embargo, no hay patria pleitera sin patria traidora dentro del Estado que le abra la puerta. Si hay que restringir los dere-

chos de los ciudadanos en cuestiones comunes para que la patria pleitera no vaya a ganar con auxilio de los que están adentro, el problema lo tiene el Estado y no los ciudadanos.

293) Para terminar quisiera decir que no es conveniente políticamente una ley de este tipo cuando se inician los dos últimos años del gobierno de nuestra presidenta, la señora Cristina Fernández. No es conveniente porque da lugar a sospechas, y a sospechas fuertes, y porque muchísimos de los problemas que han existido en la Argentina -no hay que ser abogado para saber esto- pasan por el Estado exceptuando su responsabilidad y tercerizando funciones, privatizando, concesionando, etcétera, y allí han ocurrido gravísimos perjuicios para la población, que darán lugar, en este y en cualquier gobierno, a que los funcionarios den cuenta; y si esta ley no se dictara, a que den cuenta en el futuro también, sin tener una ley que los proteja. Pésimo momento han elegido para dictar una ley que supuestamente va contra la patria pleitera pero que en el fondo restringe las libertades individuales, olvidando que el poder del Estado puede ser inmenso si se lo administra de una manera absolutista.

Diputada Alonso, L.

294) Señor presidente: me parece que a esta altura del debate es importante tratar de comprender o resumir en qué contexto se da esta discusión. Y se da en un contexto político e institucional de profunda debilidad republicana, de profunda fragilidad para el Estado constitucional de derecho. Vale la pena recordar algunos de los debates y algunas de las situaciones institucionales que se repiten en la Argentina desde hace varios años. En primer lugar, la restricción de las cautelares contra el Estado. En segundo término, la llamada democratización de la Justicia -cuyo objetivo final era el control de los jueces a través de la partidización del Consejo de la Magistratura-, la reducción de los niveles de información y control sobre el patrimonio de los funcionarios y sus cónyuges o convivientes, la intervención sistemática de los entes reguladores de servicios públicos, la vacancia de la Defensoría del Pueblo de la Nación desde abril de 2009 cuando renunció el ex defensor Mondino -y este Congreso tiene una responsabilidad

esencial en esa vacancia-, la vacancia de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas desde que renunció el ex fiscal Garrido en marzo de 2009, la actuación de dudosa imparcialidad de la actual procuradora general de la Nación, y ahora esta eliminación en el Código Civil de la discusión de la responsabilidad del Estado y de los funcionarios.

295) Todo esto ha ido generando un contexto de descontrol, de aumento de la discrecionalidad, que culmina en esta discusión con la total y absoluta desresponsabilización del Estado y los funcionarios por sus acciones o por sus omisiones. En este debate se ha dicho que este proyecto de ley implica un profundo retroceso en la protección de los derechos humanos frente a las violaciones que, por culpa o por dolo, por ineficiencia o por corrupción, el Estado y sus funcionarios perpetran lícita o ilícitamente. Este proyecto establece un régimen de privilegio para el Estado y para los funcionarios, generando un estatus diferenciado frente a las personas físicas y jurídicas no estatales y violando el principio de igualdad ante la ley establecido en nuestra Constitución Nacional y en los tratados internacionales. Por otro lado, este proyecto echa por la borda décadas de jurisprudencia y doctrina que han equiparado la responsabilidad civil del Estado y de los funcionarios con la de las personas. Además, esta norma genera incentivos, pero no para un mayor control en el contexto institucional que describí al inicio de mi intervención sino que genera incentivos para aumentar el nivel de discrecionalidad y descontrol de las acciones y omisiones de los funcionarios. A la vez, va a generar ventanas de oportunidad para arreglos particulares, para el tráfico de influencias y favores y para intercambios corruptos en un marco de absoluto descontrol y total opacidad.

296) La eliminación de las astreintes es una herida de muerte para todas aquellas organizaciones de derechos humanos que litigan contra el Estado. La eliminación de las astreintes provoca efectos negativos, como por ejemplo la discriminación entre el Estado y los funcionarios frente a las personas físicas y jurídicas no estatales. ¿Por qué? Porque el Código Civil prevé la aplicación de astreintes para las personas físicas y jurídicas no estatales, mientras que este proyecto no lo va a hacer para los funcionarios y

para el Estado. Esta iniciativa también pone en muy serio riesgo la ejecución de las sentencias judiciales, dado que la aplicación de astreintes ha demostrado en muchos casos -por ejemplo, aquí fue mencionado el caso Mendoza de la cuenca Matanza-Riachuelo- ser un instrumento eficaz para dar cumplimiento a sentencias judiciales que por distintas razones los funcionarios y el Estado son reticentes a cumplir. De no cumplir sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación el kirchnerismo y el gobierno nacional saben bastante. Por otra parte, la eliminación de las astreintes implica un retroceso importante en materia de acceso a la Justicia.

297) A esto se agrega el artículo 6°, que parece que todo el mundo olvida leer, al menos en su primera parte, que dice textualmente: “El Estado no debe responder, ni aun en forma subsidiaria, por los perjuicios ocasionados por los concesionarios o contratistas de los servicios públicos...”. Me pregunto quién contrata y controla al concesionario o al contratista. ¿No es que supuestamente los ciudadanos delegamos en el Estado esa contratación y el control del concesionario o del contratista? Evidentemente, este proyecto busca deslindar responsabilidades de los funcionarios por haber ejercido mal o por no haber ejercido su función. Además, este proyecto tiene en este contexto una profunda intencionalidad política, que fue revelada durante el debate. Aquí no se busca, como se dijo en algún momento, defender el interés general y el bien de todos contra la ambición depredadora de la industria del juicio o de la patria pleitera. Aquí lo que se persigue es la protección de los funcionarios. Es más, buscando en los archivos de esta Cámara encontré un debate del año 1995 o 1996 de un proyecto de ley de responsabilidad del Estado que fue enviado por el Poder Ejecutivo, cuyo autor fue el doctor Rodolfo Barra y cuyo mayor opositor fue el ex ministro de Economía Cavallo. ¿Saben lo que decía Cavallo? Lo mismo que dijo la diputada miembro informante, esto es, que estaba en contra del proyecto de ley de responsabilidad del Estado para evitar la industria del juicio que podía fundir al Estado argentino.

298) En este caso el argumento es similar al de Cavallo, pero el objetivo es distinto. Ahora no se busca proteger al fisco de la industria del juicio sino proteger a los funcionarios que han come-

tido daños y que han perpetrado violaciones de derechos durante el ejercicio de su función. Otro de los comentarios durante este debate aclaró la intencionalidad política de este proyecto y de todo este paquete de iniciativas que han ido en desmedro del Estado constitucional de derecho. Una diputada preopinante dijo que esta iniciativa busca romper con el Estado liberal. O sea que lo que intenta es pavimentar o profundizar el camino hacia un cambio de régimen político. Ningún régimen político democrático, republicano y constitucional que se precie de tal podría tener vigente una ley de responsabilidad del Estado y de los funcionarios. Esa diputada preopinante también dijo que los pobres no litigan contra el Estado. Eso es mentira. Los pobres han litigado en la causa Matanza-Riachuelo contra el Estado nacional, contra la provincia de Buenos Aires, contra la Ciudad de Buenos Aires, contra catorce municipios y contra todas las industrias y corporaciones que durante décadas han contaminado la cuenca del río Matanza-Riachuelo. Son los pobres los que han ido a defenderse en el marco del Estado liberal de derecho en la Justicia argentina. Les recomiendo que lean el libro *La lucha por el derecho*, del CELS, donde se describen más de cuarenta casos de defensa de los derechos humanos en el marco del estado liberal de derecho.

299) Entonces, no mientan. Este proyecto lo que busca es profundizar el camino del cambio de régimen político. Este proyecto sigue abonando la pavimentación de la agonía del Estado constitucional de derecho. En defensa de la Constitución Nacional, de los padres fundadores de la República Argentina y de la organización nacional cabe recordar aquí que este Estado liberal y constitucional de derecho ha restituido nietos apropiados y ha juzgado y juzga a los militares genocidas. Entonces, no mientan. Los argentinos hemos elegido en las urnas y no queremos comer más vidrio. Vamos a defender la Constitución Nacional en las urnas, en este recinto, en la Justicia argentina y en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos hasta las últimas consecuencias.

Diputado Zabalza

300) Señor presidente: vamos a dar continuidad a las participaciones de los diversos inte-

grantes de nuestro interbloque no aceptando el proyecto en consideración. Lo voy a hacer fundamentalmente refiriéndome a la decisión del oficialismo de restringir la responsabilidad del Estado por los daños que sus funcionarios o sus concesionarios causen a los particulares por actos ilegítimos. El Estado evolucionó a lo largo de la marcha de la sociedad y esa evolución del Estado absolutista al Estado democrático de derecho fue parte de la lucha -fundamentalmente de los sectores populares- en diversas instancias históricas que fueron arrancando concesiones y transitando a construir no solamente un Estado democrático sino también un Estado democrático de derecho. Quiero advertir esto porque creo que no hay que considerar al Estado como algo inmóvil, es decir, simplemente como el órgano jurídico de la Nación, sino de acuerdo a las políticas con que se maneja para ver si avanza o retrocede. Nos hemos diferenciado a lo largo de toda nuestra existencia de las doctrinas neoliberales y estamos convencidos de que necesitamos un Estado porque las políticas públicas que de él emanan deben servir para generar mayores posibilidades de igualdad y de solidaridad. Hubo una época en la Argentina donde la consigna era achicar el Estado para agrandar la Nación. Fue la época de la brutal represión, donde se disolvieron las organizaciones populares y se suprimieron las libertades democráticas asesinando y persiguiendo a miles de argentinos.

301) Recuperamos la democracia y comenzó la lucha por afianzar el Estado democrático. Luego, vino el paraíso de las políticas neoliberales en la Argentina donde los servicios públicos rentables se privatizaron, se malvendieron o se regalaron. Así, el Estado nacional se desembarazó de lo no rentable, fundamentalmente la salud y la educación, y en la mayoría de los casos fueron traspasadas a las provincias sin los recursos necesarios. Era la época donde daba lo mismo hacer caramelos que acero y donde se logró avanzar en la conciencia de los argentinos. El Estado era un lastre que no servía para nada. Había que eliminarlo. El fracaso de estas políticas nos llevó a una profunda crisis de la cual, por decisión del pueblo argentino, salimos en democracia. Inicialmente hubo intentos de modificación que generaron esperanzas para pensar que era cierta la posibilidad de recuperar un camino nuevo en la Argentina. Sin embargo,

nosotros creemos que no se avanzó en la modificación de la estructura del Estado; se profundizó en el capitalismo de amigos, se mantuvieron las concesiones y los contratos con ellos y, además, esto fue acompañado de una clara política de vaciamiento de los órganos de control y de los entes reguladores, la mayoría de ellos todavía intervenidos.

302) Todo esto no fue gratis. Seguimos con un Estado profundamente ineficiente. Mientras el país contó con recursos se atemperaron las consecuencias. Cuando los recursos comenzaron a escasear y se profundizó su escasez -que es lo que estamos viviendo desde hace bastante tiempo-, empezamos a caminar a los manotazos en la oscuridad. Salieron los funcionarios magos que todo lo controlan -o que creen controlar- desde afuera, tratando de resolver con políticas aisladas y en ausencia de un plan, los desajustes que, como siempre, impactan fundamentalmente en los sectores más desprotegidos de la sociedad. Como ha sucedido en todos estos años, frente al hecho concreto, en vez de convocar a los argentinos a construir un Estado más democrático, más transparente, más abierto a la sociedad, y sometido a los controles que la Constitución Nacional fija para nuestro funcionamiento, el gobierno nacional busca un camino diferente al del diálogo e intenta cubrir la retirada con este proyecto de ley que desembarca en la Cámara de Diputados. Y digo que “desembarca” en la Cámara de Diputados porque nos enteramos un viernes a la tarde, después de la hora 14, que venía este proyecto porque habían sido retirados del Código Civil los puntos que la comisión redactora había elaborado, y al martes siguiente estábamos dictaminando en este tema tan trascendente para la vida nacional. El artículo 6° del proyecto establece, por ejemplo, que el Estado no debe responder, ni aun en forma subsidiaria, por los perjuicios ocasionados por los concesionarios o contratistas de los servicios públicos. Los servicios públicos son funciones esenciales que debe suministrar el Estado, que puede hacerlo en forma directa o por intermedio de concesionarios, pero en cualquier caso el Estado es el responsable por los daños que se causen a las personas.

303) Por eso es que nosotros creemos que esta disposición raya claramente en lo in-

constitucional. Otro ejemplo es el artículo 3°, inciso a), que establece que son requisitos de la responsabilidad del Estado por actividad e inactividad ilegítima el “daño cierto y actual, debidamente acreditado por quien lo invoca y mensurable en dinero”. Esta es una inmensa laguna donde no está suficientemente garantizada la reparación integral a las víctimas, implícita en la Constitución Nacional y en todos los tratados internacionales a los que ha adherido la República Argentina. Al decir “daño cierto y actual” podría interpretarse que se excluye el daño moral y el lucro cesante sufridos por la persona dañada. Tampoco se encuentra comprendida la remediación de los perjuicios ambientales ocasionados.

304) Otro aspecto esencial que nos parece importante subrayar es el de la responsabilidad de los funcionarios del Estado. Al respecto, el artículo 9° establece que la actividad o inactividad de los funcionarios y agentes públicos en el ejercicio de sus funciones por no cumplir sino de una manera irregular incurriendo en dolo -y en el despacho final se le agregó ahora “o en culpa”- las obligaciones legales que les están impuestas, los hacen responsables de los daños que causen. ¿Qué significa esto, que además está redactado de una manera que no se entiende claramente? Significa que solo el funcionario será responsable ante los particulares y el propio Estado por los daños que haya causado si se demuestra que ha actuado con dolo, es decir, con intención de causar daño. Nosotros ratificamos que esta es una norma que va en sentido contrario a la construcción de un país normal. Consideramos que en lugar de dar inmunidad a los funcionarios deberíamos consagrar más efectiva y enérgicamente su responsabilidad. El hecho de ser funcionario del Estado implica un grado de responsabilidades y obligaciones y de comportamiento transparente que nosotros creemos que debe ser mayor que el de los ciudadanos comunes. Por eso desde el socialismo y el FAP entendemos que el cercenamiento de la responsabilidad del Estado que este proyecto quiere consagrar significa un claro retroceso en esta materia. El hecho de haber sido excluido del Código Civil sienta un precedente de mucho riesgo para todos los derechos y garantías constitucionales de orden nacional que, en principio, deja librados a cada orden local, provincial

o municipal. Para nosotros esto atenta contra la existencia de la Nación, porque desaparecen reglas claras a las cuales debe ajustarse el funcionamiento de un país. El Estado que queremos es el que se hace responsable frente a las víctimas por los daños que causen sus funcionarios y concesionarios. El Estado que queremos es el que haga responsables a los servidores públicos por el mal ejercicio de sus funciones.

Diputado Gil Lavedra

305) Señor presidente: probablemente tenga por última vez el honor de cerrar un debate en representación del bloque de la Unión Cívica Radical. Entiendo que la discusión ha sido sumamente extensa. Omis

306) Nosotros, los radicales, tampoco creemos en un Estado mínimo. Por el contrario, consideramos que el Estado es el que debe garantizar la igualdad y asegurar a todos la posibilidad de superar la “lotería de la vida”, que es aquella que nos indica que no todos podemos elegir el hogar en el que nacemos. El Estado es el que debe asegurar a todos el goce igualitario de los derechos. Pero el centro de todos estos esfuerzos es el hombre, como poseedor inalienable de determinados derechos y obligaciones por su condición de tal. Todo el orden jurídico tiene que partir de esa premisa acerca de la concepción del hombre. El proyecto de ley que será sometido a votación no es una iniciativa propia de los defensores de derechos humanos; esto lo afirmo, y para fundamentarlo daré cuatro razones sustanciales. Primero, consagra una desigualdad jurídica irritante en materia de derecho para toda persona que requiere la reparación de un daño, lo que viola de modo irreparable el principio básico de toda democracia: la igualdad ante la ley. Segundo, promueve un verdadero mosaico normativo en el país que atenta contra la estabilidad y la seguridad jurídica, y que además rompe el pacto fundacional de la Constitución de 1853-1960. Tercero, limita exageradamente la responsabilidad del Estado, apartándose incluso del criterio de la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación. Por último, compromete internacionalmente la responsabilidad del Estado argentino. Trataré de describir brevemente estos cuatro puntos.

Presidente Domínguez, J.

307) La Presidencia solicita a los señores diputados que guarden silencio.

Diputado Gil Lavedra

308) Señor presidente: como se ha dicho durante toda la sesión, este proyecto determina que las provincias pueden dictar sus propias leyes de responsabilidad del Estado. Esto provocará un verdadero caos normativo. Piensen los señores diputados qué ocurrirá si una provincia consagra el daño moral y otra no; si una establece en quince días el plazo de prescripción y otra en dos o tres años. ¿Qué pasará si una provincia decide reparar el daño en determinado porcentaje? ¿Qué ocurrirá si una establece una reparación integral y otra decide responder solamente por el daño directo o inmediato? ¿Qué pasará si una reconoce el daño o vicio de la cosa y otra no? Cada provincia sería libre de legislar como quiera en la materia; es decir que los daños a los particulares, a los habitantes de nuestro país, tendrían diferentes soluciones de acuerdo con el lugar donde viven. Esto nos lleva al segundo punto: la atomización o provincialización de la responsabilidad del Estado rompe una de las bases de nuestro pacto fundacional. Como los señores diputados saben, en 1853 la Argentina se apartó del modelo federal de los Estados Unidos creando una categoría de derecho diferente. En la Confederación de aquel entonces existía el derecho federal y el local; había nada más que dos clases de derecho. Los estados podían legislar libremente sobre toda materia que no hubiera sido delegada al gobierno nacional.

309) En cambio, la República Argentina tiene una tercera categoría: las provincias delegaron al Estado nacional y a este Congreso la potestad de dictar el derecho común. ¿A qué me refiero con "derecho común"? A aquel simbolizado en el viejo artículo 67, inciso 11, según el cual correspondía al Congreso dictar los códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería, y del Trabajo y Seguridad Social. Es recomendable leer el debate entre Zavalía y Gorostiaga durante aquella Convención Constituyente, acerca de por qué era necesario que en ciertos aspectos fundamentales hubiera un derecho uniforme en toda la República. Algunas relaciones sustanciales deben

recibir el mismo tratamiento en cualquier parte de la Argentina; de lo contrario -decía Gorostiaga- el país es arrojado a un inmenso laberinto de legislaciones locales, de las que resultan males inconciliables. Estas leyes de fondo o derecho común, como quieran llamarlo -que pueden estar en el Código o separado de él, porque se ha dicho que no tiene por qué estar en el Código Civil, ya que pueden estar fuera, pero rigen en todo el país-, tienen la característica de no participar de una naturaleza determinada. Obviamente, el Código Civil es predominantemente de derecho privado, pero contiene muchas normas del derecho público. Además, contiene cualquier cantidad de normas procesales que, en teoría, le corresponderían a las provincias.

310) ¿Por qué el legislador nacional las ejerció? Precisamente para tratar de dar una base uniforme y común a todo el país. ¿Para qué? Para respetar el principio de igualdad, para que los habitantes en la Argentina tuvieran la misma respuesta, estuvieran donde estuviesen. Esto es lo que ocurre con la responsabilidad del Estado. Lo que está en juego, señor presidente, son las relaciones entre acreedor y deudor, que la Corte ha dicho que pertenecen al derecho común. Se trata del derecho patrimonial del Estado, que la Corte también ha dicho que pertenece a los códigos de fondo. Hay infinidad de precedentes, como en materia de prescripción y de mora, y en muchísimos casos ha declarado inconstitucional aquellas normas locales que se apartaban de lo que entendía de las relaciones entre acreedor y deudor, incluso en materia de prescripción, de la que el proyecto está lleno de casos. No me voy a extender en este tema, pero los invito a leer el caso *Cena contra Santa Fe* y el voto de Petracchi, que seguramente resume toda la jurisprudencia en la materia. Tengan en cuenta también que esta no es una disputa de derecho administrativo ni de derecho civil. Esta es una disputa sobre qué decide el legislador nacional que integre ese derecho común.

311) El derecho administrativo nació en parangón del francés. En Francia se excluyó a los jueces civiles de las causas contenciosas administrativas para afirmar la autonomía del derecho. Otro punto importante son las limitaciones excesivas. Ya se han expuesto muchísimos ejemplos como los del lucro cesante, expuestas en la

Corte en Sanchez Granel, en Jacarandá -aun con el voto de Elena Highton-, las sanciones pecuniarias disuasivas, que también se eliminaron del Código Civil, y el tema de los concesionarios, que tiene mucho que ver con la necesidad de tener un Estado vigilante y que controle. Algunas son directamente anticonvencionales. La norma que traen en materia de responsabilidad judicial contraría directamente el artículo 10 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, que establece que se debe indemnizar por error judicial. El último elemento, señor presidente, es que el proyecto compromete la responsabilidad internacional del Estado. Todas las convenciones internacionales dicen que el Estado debe respetar y garantizar ciertos derechos básicos. El Estado mismo debe garantizar, en caso de daño, la reparación integral, cosa que de ninguna manera contempla el proyecto que tenemos en análisis, así como la Convención contra la Corrupción, a la que se refirió el señor diputado Garrido. Por otra parte, señor presidente, una de las deficiencias observables y materia pendiente en la Argentina es la eficiencia del Estado. Tenemos un Estado enorme y como algunos han dicho, a veces bobo y muy ineficiente. Necesitamos un Estado presente, ya que tenemos muy poco Estado para el desarrollo de la infraestructura del país; tenemos muy poco Estado para luchar contra la pobreza, para mejorar la salud y para asegurar una mejor Justicia. Por eso nosotros queremos un Estado responsable, no un Estado que responda de igual manera que el ciudadano por los posibles daños que cometa. No se puede establecer una discriminación odiosa según que el autor del daño sea un particular o el Estado. Esta desigualdad, propia de la monarquía absoluta y seguramente propia de las teorías de irresponsabilidad del Estado del siglo XIX, es hoy en día absolutamente incompatible con las convenciones a las cuales se ha obligado la Argentina en materia de derechos humanos.

312) Por ello, probablemente, esta ley deba ser declarada inconstitucional. Ustedes dirán que cada provincia es libre y que estará ejerciendo sus facultades, pero se va a obligar al ciudadano, al particular, al vecino de cada una de las provincias a tener que recurrir al peregrinaje de la Justicia. Esto va a terminar seguramente en un fallo que declare inaplicables estas normas

por no respetar la base de nuestro ordenamiento común, pero luego de haber consagrado la desigualdad y de haber obligado al ciudadano a ese extenso peregrinaje. Por lo tanto, la Unión Cívica Radical no va a acompañar este proyecto y lo va a votar en contra, porque nosotros, como lo hemos hecho todos estos años, vamos a votar a favor de los derechos y en contra de los privilegios. Vamos a votar por la igualdad. Vamos a votar por la Constitución y por la República.

Diputado Kosiner

313) Señor presidente: nuestro bloque y los bloques aliados que integran el proyecto político que hoy conduce la presidenta Cristina Fernández de Kirchner van a sostener con profunda convicción el voto a favor de este proyecto. En primer lugar, estamos convencidos de que este tratamiento obedece a la necesidad de regular normativamente la responsabilidad del Estado. Esta es la primera gran definición.

— Ocupa la Presidencia la señora vicepresidenta 1ª de la Honorable Cámara, profesora Norma Amanda Abdala de Matarazzo.

Diputado Kosiner

314) Algunos han cuestionado acá la premura: si en ochenta años no se había dictado una ley, por qué hacerlo ahora. Yo digo: ¿por qué no? Si en ochenta años no se avanzó a un plexo normativo que expresamente hable de la responsabilidad del Estado, ¿por qué nosotros no lo podemos hacer? Nosotros lo podemos hacer porque entendemos que el concepto de responsabilidad del Estado está íntimamente ligado a los principios que inspiran y dan sustento al Estado democrático social de derecho. Creemos que van unidas la necesidad de construir una norma jurídica que tome las bases jurisprudenciales y la construcción pretoriana para transformatarla en una ley conocida por todos. Omisis

315) El régimen de la responsabilidad estatal hoy en la Argentina es similar al de otros países, como Francia -lo decíamos recién-, donde tiene un origen estrictamente jurisprudencial. Hay varios casos, entre ellos el de Laplacette -creo que ya ha sido citado-, donde se habla claramente de la falta de un régimen normati-

vo específico y que se ha acudido a principios generales del derecho y a analogías del derecho privado, justamente por la ausencia de una norma de este tipo. En consecuencia, no estamos haciendo otra cosa que recoger las recomendaciones de fallos que se han dictado a lo largo de todo este tiempo. Pero hay algo más importante: los fundamentos de esta propuesta no se basan solamente en cuestiones doctrinarias. Estamos convencidos de que los fundamentos de la responsabilidad del Estado tienen base constitucional. Esto es mucho más importante que el debate que se podría dar sobre la conveniencia o no de que esto fuera contemplado en el Código Civil. Reitero que en nuestra Constitución Nacional se determina claramente la responsabilidad del Estado, lo cual nos habilita a tratar el proyecto que en este momento tenemos bajo análisis. Allí se establece que cuando hay un perjuicio especial sobre un habitante de la Nación en violación de los derechos que la misma Constitución consagra, debe ser reparado.

316) En ese sentido, puedo citar los derechos adquiridos y de propiedad, del artículo 17; indemnización previa por utilidad pública, también del artículo 17; la igualdad ante las cargas públicas, del artículo 16; la seguridad y garantías individuales, de los artículos 18 y 43; las garantías de libertad, de los artículos 15 y 19 y la demandabilidad judicial del Estado, del artículo 116. Por otra parte, la ley 224, sancionada por el Congreso de Paraná en 1859, contiene un solo artículo que quisiera leerles en este momento y que dice así: “La Confederación Argentina, desde la instalación de su gobierno constitucional, no reconoce derecho a indemnización a favor de nacionales o extranjeros sino por perjuicios causados por empleados de las autoridades legítimas del país.” Además, Marienhoff señala claramente que el origen de la responsabilidad del Estado es razonable, ya que ella surge de la Constitución Nacional. Por lo tanto, al abandonar la falta de una regulación normativa para pasar a una ley del Congreso, este proyecto refuerza la autonomía del derecho público y administrativo, toda vez que genera un cuerpo normativo coherente y completo. Sin duda constituye un avance en la construcción del Estado de derecho al pasar de un sistema meramente jurisprudencial a un plexo normativo único, coherente y razonable.

317) Existe un argumento esencial que figura en el propio Código Civil. Me refiero a la nota al artículo 31, escrita por el propio Vélez Sarsfield, que señala: “Como un Código Civil no se trata sino del derecho privado, la capacidad artificial de las personas de existencia ideal sólo se aplica a las relaciones del derecho privado y no a las de derecho público. Comúnmente en el derecho público ciertos poderes no pueden ejercerse sino por una reunión de personas o una unidad colectiva.” Justamente, este proyecto de ley de responsabilidad del Estado es una relación de derecho público; hace referencia a principios propios; concierne a la actividad de la organización estatal en procura de un concepto del que aquí se ha hablado muy poco, que es el del bien común; supera la relación entre particulares e incorpora uno de los objetos esenciales del Estado para quienes creemos que el Estado requiere cada vez de más presencia, justamente en función del bien común. Por estas razones reivindicamos el concepto de la responsabilidad estatal como parte del derecho público. Es imperioso armonizar los derechos e intereses de los particulares con el interés general de la comunidad. Por eso no estamos de acuerdo con que se incorpore al Código Civil lo referente a la responsabilidad estatal, porque creemos que sobrepasa los intereses de los particulares. Es necesario armonizar ese concepto con el del interés general de toda la comunidad.

318) Quiero avanzar en un tema no menor que por ahí fue soslayado por algunos diputados que me precedieron en el uso de la palabra. Me refiero al federalismo. El artículo que hace referencia a que adhieran a la norma las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para mí es muy importante. No vamos a sostener un concepto que vulnere las autonomías provinciales. El artículo 1° de la Constitución Nacional, que es la base normativa de cualquier ley que aprobemos, dice que la Nación argentina adopta la forma representativa, republicana y federal. El artículo 121 de dicha norma establece que las provincias conservan todo el poder no delegado por la Constitución al gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales.

319) El hecho de incluir las normas específicas de responsabilidad estatal en el Código Ci-

vil afecta al federalismo y a los intereses de las provincias argentinas. Las provincias no han delegado en este Congreso la facultad de legislar sobre la responsabilidad del Estado en cada una de ellas. Las provincias tienen con la Nación una relación de preexistencia. Las facultades no delegadas habilitan a cada provincia y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a legislar en materia de responsabilidad estatal. Decía el ministro Alak, cuestión que refuerzo en este recinto, que el hecho de incorporar esta materia al Código Civil sería atacar el corazón mismo del Derecho Administrativo y del sistema federal. Estamos convencidos de la defensa de la autonomía del derecho público. Estamos obligados a defender el federalismo en esta materia. Me voy a detener en un concepto que aquí se ha dicho y en comisión también: que esta ley habilitaría a las provincias a dictar normas de irresponsabilidad. Lo cierto es que se trata de una gran mentira. Es parte de un nuevo titular que busca impactar en la sociedad. Es parte de otra falsedad que pretenden incorporar en la agenda de los medios, a partir de situaciones que no son como se las presenta.

320) Lo más grave es que algunos crean que en este Congreso tenemos un estatus intelectual superior al de los legisladores provinciales. ¿De dónde surge que nosotros, como diputados nacionales, somos los garantes de la responsabilidad estatal? ¿De dónde surge que cada legislatura provincial, e incluso la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es tan irresponsable para dictar normas contrarias a lo que debe ser la responsabilidad estatal? Se sostiene que somos nosotros los garantes de la ética. Esto tiene que ver con la responsabilidad de cada uno de los legisladores. Vamos a defender a rajatabla la voluntad popular de cada legislador provincial y de cada legislador de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ellos están sentados en sus bancas por el mandato de su pueblo, y seguramente van a tener el criterio suficiente de dictar las normas que no vulneren la Constitución Nacional ni la jurisprudencia que, por otra parte, no deja de existir. Estamos hablando de la Constitución Nacional, que es la principal garante de que no se vulneren los principios constitucionales. En definitiva, tenemos la obligación y la responsabilidad de dictar normas que obliguen al Estado Nacional, pero no podemos vulnerar

la autonomía y la responsabilidad de cada una de las provincias. Lamento decepcionarlos, pero paso a detallar los criterios de avance que se han dado hasta con posturas contradictorias en distintas provincias. Sin embargo, esto demuestra que estamos en lo cierto en cuanto a que ellas son preexistentes y que se han anticipado fijando un criterio con anterioridad.

321) Voy a citar los correspondientes artículos de cada una de las constituciones provinciales que ratifican lo que he dicho: Santa Fe, artículo 18; Catamarca, artículos 47 y 48; San Juan, artículo 43; Salta, artículo 5; Jujuy, artículo 10; Córdoba, artículo 14; La Rioja, artículo 49; Chaco, artículo 76; Río Negro, artículo 55 y Tierra del Fuego, artículo 188. Otras provincias prevén solamente la responsabilidad de los funcionarios en sus constituciones: artículo 56 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; 57 y 194 de la provincia de Buenos Aires; y 25 de Formosa. A su vez algunas constituciones provinciales -la base del sistema federal es la variabilidad- contemplan la responsabilidad estatal derivada del error judicial. Así lo hacen las constituciones de Córdoba, en el artículo 42, párrafo 2; Chaco, en el artículo 24; Chubut, en el artículo 60; Jujuy, en el artículo 29, inciso 11; La Pampa, en el artículo 12; Misiones, en el artículo 27; Neuquén, en el artículo 40; Río Negro, en el artículo 19; Salta, en el artículo 5º; Santa Cruz, en el artículo 29; Santa Fe, en el artículo 9º, párrafo 6; Tierra del Fuego, en el artículo 40, y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el artículo 13, inciso 10.

322) Señora presidenta: para el caso en que alguna provincia no adhiera o no dicte la norma, la jurisprudencia que ha regido el sistema hasta la actualidad sigue vigente. Además, como dijimos recién, la base está en la Constitución Nacional, a la cual voy a hacer referencia al final. Ya se han mencionado fundamentos de fallos y doctrina. El caso Barreto dice claramente: "Al tratarse de un conflicto regulado, básicamente, por el derecho público local, la causa no sería una causa civil que habilite la jurisdicción ordinaria de la Corte." El doctor Hutchinson lo ha definido como una relación iuspublicista. Al doctor Marienhoff ya lo hemos citado. El doctor Juan Carlos Cassagne en Reflexiones sobre los factores de atribución en la responsabilidad del Estado por la actividad de la administración

dice claramente que mientras el derecho civil mira fundamentalmente el interés de la víctima del daño, el derecho público apunta al interés de la comunidad y al grado de contribución de sus miembros a las cargas y sacrificios que son necesarios para mantener un buen funcionamiento de los servicios que se prestan a los ciudadanos.

323) Los antecedentes del derecho comparado que avalan nuestra postura los encontramos en el derecho francés, en el derecho español -Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo, que es la ley 30/1992-, en el derecho de México -Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado-, en el derecho de Perú -Ley de Procedimiento Administrativo General, modificada por el decreto legislativo 1.029/2008-, y en la legislación federal de los Estados Unidos y del Reino Unido. Algunas conclusiones son las siguientes. Lo importante de esta ley es que sociabiliza el conocimiento, democratiza el acceso a la Justicia y clarifica en nuestros ciudadanos -desde Tierra del Fuego hasta Jujuy, desde la Cordillera al Río de la Plata o a Misiones- el mismo criterio de conocimiento de cuál es la norma que rige la responsabilidad del Estado a nivel nacional y reivindica las potestades y las facultades de cada una de las provincias. No vamos a ser cooptados por otros lobbies que, como en tantos casos, buscan condicionar la actuación del Congreso. No aceptamos condicionamientos de aquellos que siguen buscando fortalecer la industria del juicio contra el Estado. Queremos normas de juego claras, pero no solamente para los conocedores del derecho, sino para nuestra sociedad.

324) Acá se ha dicho que esta ley es injusta, inmoral, irresponsable y que nos va a vulnerar en la situación de nuestra ubicación internacional. La verdad es que es injusto, inmoral e irresponsable pretender analizar la impunidad de un funcionario público con responsabilidad penal aplicando la prescripción administrativa. La verdad es que esto no lo puede comprender nadie. Aquí se habló de funcionarios que tienen responsabilidad penal y de impunidad, y resulta que les quieren aplicar las normas de este proyecto de ley de prescripción administrativa. Se ha dicho claramente que en función de la cons-

trucción del Código Penal, si queremos discutir sobre la responsabilidad de los funcionarios, está suspendida la prescripción mientras el funcionario dure en su cargo. Entonces, no podemos tomar conceptos de un lado y del otro y acomodarlos a nuestro discurso, mezclando incluso sistemas normativos, de responsabilidad y de prescripciones absolutamente distintas.

325) No podemos analizar la prescripción de una tipología penal con la prescripción administrativa de este proyecto de ley. Esta es obviamente la intención de fijar nuevos titulares para que mañana se hable de que este proyecto de ley favorece a la irresponsabilidad o a la impunidad. Esto es totalmente falso. Por primera vez en la historia hay un gobierno que pone en la agenda y en el debate del Congreso la responsabilidad del Estado. Nadie lo había hecho antes. Y todos tuvieron posibilidades. ¿Quiénes van a medir nuestra ética republicana? ¿Los que estafaron a los ahorristas y a los jubilados? ¿Los ex funcionarios que ahora descubren los males de esta administración pero que se peleaban a los codazos para tener micrófono y fueron votados muchas veces por las bondades de este gobierno? Ahora que ya no son más funcionarios descubren los males de este gobierno. ¿Ellos nos van a medir la ética republicana, los que cambian de partido político como de media? (Aplausos.) ¿O también nos van a medir la ética republicana los que gobiernan los distritos autónomos afrontando procesos penales?

— *Ocupa la Presidencia el señor presidente de la Honorable Cámara, doctor Julián Andrés Domínguez.*

Diputado Kosiner

326) Para terminar, para zanjar esta cuestión con tranquilidad, quiero decir que uno de los aciertos más importantes que incorporó la última reforma constitucional fue el artículo 36, que en uno de sus párrafos dice: "Atentará asimismo contra el sistema democrático quien incurriere en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento, quedando inhabilitado por el tiempo que las leyes determinen para ocupar cargos o empleos públicos." Esta es la principal garantía contra la impunidad.

Presidente Domínguez, J.

327) La Presidencia solicita a los señores diputados que se identifiquen en sus bancas a los efectos de proceder a la votación.

Diputado Aguilar

328) Señor presidente: solicito autorización para abstenerme en la votación.

Presidente Domínguez, J.

329) ¿Alguien más solicita autorización para abstenerse?

Diputado Pérez

330) Señor presidente: yo también solicito autorización para abstenerme.

Diputada Carrió

331) Señor presidente: solicito que se vote en particular artículo por artículo dado que tengo observaciones para formular.

Presidente Domínguez, J.

332) ¿Sería tan amable de indicar en qué artículos va a hacer observaciones?

Diputada Carrió

333) En todos, pero voy a ser muy breve.

Presidente Domínguez, J.

334) De acuerdo señora diputada. Se va a votar en general el dictamen de mayoría de las comisiones de Asuntos Constitucionales y otra recaído en el proyecto de ley de régimen de responsabilidad del Estado. Orden del Día N° 2.704.

— *Se practica la votación nominal.*

— *Conforme al tablero electrónico, sobre 237 señores diputados presentes, 129 han votado por la afirmativa y 105 por la negativa, registrándose además 2 abstenciones.*

Presidente Domínguez, J.

335) Se deja constancia de la abstención de los diputados Aguilar y Pérez.

Secretario parlamentario Bozzano

336) Han votado 129 señores diputados por la afirmativa y 105 por la negativa.

— *Se realizó la votación nominal.*

Presidente Domínguez, J.

337) La votación ha resultado afirmativa. En consideración en particular el artículo 1°.

Diputada Carrió

338) Señor presidente: con respecto a este artículo 1° quiero señalar que viola los artículos 14, 16, 17 y 28 de la Constitución Nacional, los artículos 2° y 3° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos incorporado por el artículo 75, inciso 22 y el artículo 21 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, artículo 7° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Lo digo para que conste en actas, señor presidente.

Omis

Presidente Domínguez, J.

339) Se va a votar el artículo 1°.

— *Resulta afirmativa.*

Diputada Carrió

340) Solicito que se vote nominalmente.

Presidente Domínguez, J.

341) Ya se votó, señora diputada. No lo había pedido.

Diputada Carrió

342) Solicito que los siguientes artículos se voten en forma nominal.

Presidente Domínguez, J.

343) Si hay asentimiento, así se hará.

— *Asentimiento.*

Presidente Domínguez, J.

344) En consideración el artículo 2°.

Diputada Carrió

345) Señor presidente: quiero señalar que este artículo viola los mismos artículos que mencioné anteriormente.

Diputado Garrido

346) Señor presidente: quiero proponer un agregado respecto de los casos de culpa concurrente. Solicito que se contemple que en el caso de tratarse de causales concurrentes ocasionadas por la culpa del hecho vinculado con la víctima de un tercero por el cual el estado no tenga la obligación de responder, ambas partes son responsables por el daño causado y deben responder en la medida en que cada uno de ellos contribuyó a la producción del daño de acuerdo con las circunstancias del caso. Ya hicimos referencia en el sentido de que esto no está previsto, y sería conveniente que la ley lo contemple.

Diputada Conti

347) Señor presidente: siendo un principio general del derecho, no corresponde especificar lo que el diputado Garrido requiere. Por lo tanto, no se acepta.

Presidente Domínguez, J.

348) Se va a votar nominalmente el artículo 2°.

— *Se practica la votación nominal.*

— *Conforme el tablero electrónico, sobre 235 señores diputados presentes, 134 han votado por la afirmativa y 98 por la negativa, registrándose además dos abstenciones.*

Secretario parlamentario Bozzano

349) Afirmativos, 134. Negativos, 98.

— *Se realizó la votación nominal.*

Presidente Domínguez, J.

350) La votación ha resultado afirmativa.

351) En consideración el artículo 3°.

Diputada Conti

352) Señor presidente: en el inciso a) debe decir: "Daño cierto debidamente acreditado por quien lo invoca y mensurable en dinero", a diferencia del texto del dictamen.

Diputado Garrido

353) Señor presidente: solicito autorización para insertar mis observaciones.

Presidente Domínguez, J.

354) Queda autorizado, señor diputado.

Diputada Carrió

355) Señor presidente: desde 1996, que integro las comisiones de Juicio Político y de Asuntos Constitucionales, suspendí voluntariamente mi matrícula y no puedo firmar ni siquiera un escrito procesal. Esto lo digo porque hay muchos que aquí hablan en contra de la industria del juicio pero siguen ejerciendo la profesión.

356) Respecto del artículo 3°, sobre eliminación del daño futuro en el ámbito de la responsabilidad del Estado por su actuación ilegítima, debo señalar que viola los artículos 14 y 17 de la Constitución Nacional, el artículo 2, punto 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y el artículo 21 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, en cuanto a la reparación integral y el derecho de propiedad.

Diputado Recalde

357) Señor presidente: sólo quiero aclarar que los diputados nacionales que poseen título de abogado tienen prohibido litigar contra la Nación.

Diputada Conti

358) Señor presidente: no hay otras modificaciones propuestas ni tampoco violación constitucional. Limitar la prueba del daño y su certeza

no implica hablar de la integralidad de la reparación.

Presidente Domínguez, J.

359) Con la modificación propuesta por la señora diputada Conti al inciso a), se va a votar nominalmente el artículo 3°.

— *Se practica la votación nominal.*

— *Conforme al tablero electrónico, sobre 235 señores diputados presentes, 129 han votado por la afirmativa y 103 por la negativa, registrándose además 2 abstenciones.*

Secretario parlamentario Bozzano

360) Han votado 129 señores diputados por la afirmativa y 103 por la negativa.

— *Se realizó la votación nominal.*

Presidente Domínguez, J.

361) La votación ha resultado afirmativa.

362) En consideración el artículo 4°.

Diputada Carrió

363) Reitero lo dicho anteriormente, señor presidente.

Presidente Domínguez, J.

364) No habiendo modificaciones se va a votar en forma nominal.

— *Se practica la votación nominal.*

— *Conforme al tablero electrónico, sobre 235 señores diputados presentes, 129 han votado por la afirmativa y 103 por la negativa, registrándose además 2 abstenciones.*

Secretario parlamentario Bozzano

365) Han votado 129 señores diputados por la afirmativa y 103 por la negativa.

— *Se realizó la votación nominal.*

Presidente Domínguez, J.

366) La votación ha resultado afirmativa.

367) En consideración el artículo 5°.

Diputado Garrido

368) Señor presidente: no voy a hacer más observaciones.

Diputada Carrió

369) Señor presidente: además de violar los derechos constitucionales invocados, el artículo 5° no establece la responsabilidad por el acto legislativo.

Diputada Conti

370) Señor presidente: en nuestro sistema democrático el Estado tiene tres poderes. Cuando se habla de la responsabilidad del Estado, más allá de cómo se acomoden luego las competencias, está comprendido. Incluso, en este caso, por actividad legítima. Hay que tener cuidado.

Presidente Domínguez, J.

371) Se va a votar nominalmente el artículo 5°.

— *Se practica la votación nominal.*

— *Conforme al tablero electrónico, sobre 235 señores diputados presentes, 129 han votado por la afirmativa y 103 por la negativa, registrándose además 2 abstenciones.*

Secretario parlamentario Bozzano

372) Afirmativos, 129 votos. Negativos, 103.

— *Se realizó la votación nominal.*

Presidente Domínguez, J.

373) La votación ha resultado afirmativa.

374) En consideración el artículo 6°.

Diputada Carrió

375) Señor presidente: este artículo viola todos los derechos individuales previstos en la Constitución e implica una ley de autoamnistía para el ministro De Vido y para todos los entes de control, y prevé el vaciamiento de los señores Cirigliano y compañía, que ya tienen sus desarrollos inmobiliarios y de plenos servicios públicos en la ciudad de Miami.

Presidente Domínguez, J.

376) ¿No propone ninguna modificación respecto de este artículo, señora diputada?

Diputada Carrió

377) No. Y priva de todo derecho a indemnización a las víctimas de la tragedia de Once que no querellaron.

Presidente Domínguez, J.

378) Se va a votar nominalmente el artículo 6°.

— *Se practica la votación nominal.*

— *Conforme al tablero electrónico, sobre 235 señores diputados presentes, 129 han votado por la afirmativa y 103 por la negativa, registrándose además 2 abstenciones.*

Secretario parlamentario Bozzano

379) Afirmativos, 129 votos. Negativos, 103.

— *Se realizó la votación nominal.*

Presidente Domínguez, J.

380) La votación ha resultado afirmativa.

381) En consideración el artículo 7°.

382) ¿Tiene modificaciones para proponer, señora diputada Carrió?

Diputada Carrió

383) Autoamnistía.

Presidente Domínguez, J.

384) No habiéndose propuesto modificaciones, se va a votar nominalmente el artículo 7°.

— *Se practica la votación nominal.*

— *Conforme al tablero electrónico, sobre 235 señores diputados presentes, 129 han votado por la afirmativa y 103 por la negativa, registrándose además 2 abstenciones.*

Secretario parlamentario Bozzano

385) Afirmativos, 129 votos. Negativos, 103.

— *Se realizó la votación nominal.*

Presidente Domínguez, J.

386) La votación ha resultado afirmativa.

387) En consideración el artículo 8°.

Diputada Carrió

388) ¿Usted puede creer que no tengo observaciones, señor presidente? (Risas.)

Presidente Domínguez, J.

389) Gracias, señora diputada. Entonces, no habiéndose propuesto modificaciones se va a votar nominalmente el artículo 8°.

— *Se practica la votación nominal.*

— *Conforme al tablero electrónico, sobre 235 señores diputados presentes, 130 han votado por la afirmativa y por 102 la negativa, registrándose además 2 abstenciones.*

Secretario parlamentario Bozzano

390) Afirmativos, 130 votos. Negativos, 102.

— *Se realizó la votación nominal.*

Presidente Domínguez, J.

391) La votación ha resultado afirmativa.

392) En consideración el artículo 9°.

Diputada Conti

393) Señor presidente: con la modificación que proponemos, el texto del artículo en consideración queda redactado de la siguiente manera: “La actividad o inactividad de los funcionarios y agentes públicos en el ejercicio de sus funciones por no cumplir sino de una manera irregular, incurriendo en culpa o dolo, las obligaciones legales que les están impuestas, los hace responsables de los daños que causen. “La pretensión resarcitoria contra funcionarios y agentes públicos prescribe a los tres (3) años. “La acción de repetición del Estado contra los funcionarios o agentes causantes del daño prescribe a los tres (3) años de la sentencia firme que estableció la indemnización.”

Diputada Carrió

394) Señor presidente: el adelanto que se ha hecho respecto de este artículo es demasiado importante, porque al menos se incorporó la culpa. Si sólo se hacía referencia al dolo y los funcionarios públicos no eran responsables por la culpa, faltaba la negligencia. Por lo menos, eso se pudo rescatar; la anterior redacción era realmente escandalosa, como dice “Pino”.

Presidente Domínguez, J.

395) Con las modificaciones propuestas por la comisión, se va a votar nominalmente el artículo 9°.

— *Se practica la votación nominal.*

— *Conforme al tablero electrónico, sobre 235 señores diputados presentes, 129 han votado por la afirmativa y 103 por la negativa, registrándose además 2 abstenciones.*

Secretario parlamentario Bozzano

396) Se han registrado 129 votos afirmativos y 103 negativos.

— *Se realizó la votación nominal.*

Presidente Domínguez, J.

397) La votación ha resultado afirmativa.

398) En consideración el artículo 10.

Diputada Parada

399) Señor presidente: solicito, si es posible, que durante la votación se desdoble el artículo en primero y segundo párrafo porque nos gustaría acompañar este último.

Diputada Conti

400) Señor presidente: no se acepta la modificación que la diputada que deja la banca nos propone.

Diputada Parada

401) Señor presidente: simplemente quiero aclarar que nos hubiera gustado acompañar el párrafo que establece que la presente ley no será aplicada a los empleados estatales.

Presidente Domínguez, J.

402) Se va a votar nominalmente el artículo 10.

— *Se practica la votación nominal.*

— *Conforme al tablero electrónico, sobre 236 señores diputados presentes, 129 han votado por la afirmativa y 104 por la negativa, registrándose además 2 abstenciones.*

Secretario parlamentario Bozzano

403) Se han registrado 129 votos afirmativos y 104 negativos.

— *Se realizó la votación nominal.*

Presidente Domínguez, J.

404) La votación ha resultado afirmativa.

405) En consideración el artículo 11.

Diputada Carrió

406) Señor presidente: en virtud de este artículo se invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a los términos de la presente ley. Como el oficialismo afirma que de esta manera se respeta el federalismo, me gustaría aclarar lo siguiente. El Parlamento está resignando la reglamentación de los derechos constitucionales, lo cual viola las atribuciones conferidas al Congreso de la Nación a partir del artículo 75. No es buen argumento que en las constituciones provinciales figure la responsabilidad del Estado, porque también están presentes el amparo, el derecho de propiedad y otros derechos garantizados por esta Constitución. Regular los derechos públicos subjetivos, es decir, los derechos individuales que son correlato de una conducta debida del Estado, que es de fondo, aunque sea público constitucional -no es administrativo, acá no interviene la potestad-, es de derecho común aunque no sea civil.

407) El Código Penal también tiene fundamento público pero es de fondo. Estamos cercenando atribuciones propias y excluyentes del Congreso de la Nación, como lo dice claramente el artículo 28, ya que el Congreso no puede dictar leyes que alteren los derechos y garantías previstos acá. ¿A quién le está otorgando la competencia? Al Congreso de la Nación. Cuando se trató en la Convención Constituyente qué pasaba con la cuestión ambiental, al menos se dijo...

Presidente Domínguez, J.

408) Señora diputada: concrete las modificaciones que propone.

Diputada Carrió

409) Quiero explicarlo brevemente.

Presidente Domínguez, J.

410) Tuvo el tiempo para hacerlo durante el debate del proyecto; sea precisa.

Diputada Carrió

411) Señor presidente: siento que me está faltando el respeto.

Presidente Domínguez, J.

412) De ninguna manera.

Diputada Carrió

413) Necesito dos minutos más. Quiero decirles que están atropellando al Congreso Nacional y violan el artículo 1º de la Constitución Nacional.

Presidente Domínguez, J.

414) Gracias, señora diputada. No se han presentado propuestas de modificación.

Diputada Conti

415) Señor presidente: siempre estamos cuestionados por lo que estamos haciendo. Creo que esto simple. Los tratados internacionales con jerarquía constitucional, y nuestra Constitución, tienen muchos preceptos de fondo de derecho común, pero también procesales. Con el criterio creativo de la señora diputada Carrió, que lo trasluce en su dictamen -y digo creativo como un elogio-, reglamentando el artículo 75, inciso 22 y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, en este caso no se soluciona la cuestión. La doble instancia en causas penales tiene jerarquía constitucional en los tratados que incorporamos, sin embargo el derecho procesal no ha sido delegado por las provincias a la Nación y cada provincia tiene su propio código en esa materia. Por lo tanto, admito que puede haber cuestiones opinables y que la diputada tiene todo el derecho de expresarlas pero no a agraviar, porque no puede insultar nuestra inteligencia, ya que llevamos la Constitución Nacional no sólo en la mano, sino en el corazón, y la primera es nuestra presidenta, que envió este proyecto de ley.

Presidente Domínguez, J.

416) Se va a votar.

— *Se practica la votación nominal.*

— *Conforme al tablero electrónico, sobre 237 señores diputados presentes, 129 han votado por*

la afirmativa y 105 por la negativa, registrándose además 2 abstenciones.

Secretario parlamentario Bozzano

417) Han votado 129 señores diputados por la afirmativa y 105 por la negativa.

— *Se realizó la votación nominal.*

Presidente Domínguez, J.

418) La votación ha resultado afirmativa.

419) El artículo 12 es de forma. Queda sancionado el proyecto de ley.

— *Se comunicará al Honorable Senado.*

Sanción de la Cámara de Diputados

Buenos Aires, 27 de noviembre de 2013

Señor Presidente del H. Senado.

Tengo el honor de dirigirme al señor Presidente, comunicándole que esta H. Cámara ha sancionado, en sesión de la fecha, el siguiente proyecto de ley que paso en revisión al H. Senado.

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados, etc.

Artículo 1° — Esta ley rige la responsabilidad del Estado por los daños que su actividad o inactividad les produzca a los bienes o derechos de las personas.

La responsabilidad del Estado es objetiva y directa.

Las disposiciones del Código Civil no son aplicables a la responsabilidad del Estado de manera directa ni subsidiaria.

La sanción pecuniaria disuasiva es improcedente contra el Estado, sus agentes y funcionarios.

Art. 2° — Se exime de responsabilidad al Estado en los siguientes casos:

a) Por los daños y perjuicios que se deriven de casos fortuitos o fuerza mayor, salvo que sean asumidos por el Estado expresamente por ley especial;

b) Cuando el daño se produjo por el hecho de la víctima o de un tercero por quien el Estado no debe responder.

Art. 3° — Son requisitos de la responsabilidad del Estado por actividad e inactividad ilegítima:

a) Daño cierto debidamente acreditado por quien lo invoca y mensurable en dinero;

b) Imputabilidad material de la actividad o inactividad a un órgano estatal;

c) Relación de causalidad adecuada entre la actividad o inactividad del órgano y el daño cuya reparación se persigue;

d) Falta de servicio consistente en una actuación u omisión irregular de parte del Estado; la omisión solo genera responsabilidad cuando se verifica la inobservancia de un deber normativo de actuación expreso y determinado.

Art. 4° — Son requisitos de la responsabilidad estatal por actividad legítima:

a) Daño cierto y actual, debidamente acreditado por quien lo invoca y mensurable en dinero;

b) Imputabilidad material de la actividad a un órgano estatal;

c) Relación de causalidad directa, inmediata y exclusiva entre la actividad estatal y el daño;

d) Ausencia de deber jurídico de soportar el daño;

e) Sacrificio especial en la persona dañada, diferenciado del que sufre el resto de la comunidad, configurado por la afectación de un derecho adquirido.

Art. 5° — La responsabilidad del Estado por actividad legítima es de carácter excepcional. En ningún caso procede la reparación del lucro cesante.

La indemnización de la responsabilidad del Estado por actividad legítima comprende el valor, objetivo del bien y los daños que sean consecuencia directa e inmediata de la actividad desplegada por la autoridad pública, sin que se tomen en cuenta circunstancias de carácter personal, valores afectivos ni ganancias hipotéticas

Los daños causados por la actividad judicial legítima del Estado no generan derecho a indemnización.

Art. 6° — El Estado no debe responder, ni aun en forma subsidiaria, por los perjuicios ocasionados por los concesionarios o contratistas de los servicios públicos a los cuales se les atribuye

ya o encomiende un cometido estatal, cuando la acción u omisión sea imputable a la función encomendada.

Art. 7° — El plazo para demandar al Estado en los supuestos de responsabilidad extracontractual es de tres (3) años computados a partir de la verificación del daño o desde que la acción de daños esté expedita.

Art. 8° — El interesado puede deducir la acción indemnizatoria juntamente con la de nulidad de actos administrativos de alcance individual general o la de inconstitucionalidad, después de finalizado el proceso de anulación o de inconstitucionalidad que le sirve de fundamento.

Art. 9° — La actividad a inactividad de los funcionarios y agentes públicos en el ejercicio de sus funciones por no cumplir sino de una manera irregular, incurriendo en culpa o dolo, las obligaciones legales que les están impuestas, los hace responsables de los daños que causen.

La pretensión resarcitoria contra funcionarios y agentes públicos prescribe a los tres (3) años.

La acción de repetición del Estado contra los funcionarios o agentes causantes del daño prescribe a los tres (3) años, de la sentencia firme que estableció la indemnización.

Art. 10. — La responsabilidad contractual del Estado se rige por lo dispuesto en las normas específicas. En caso de ausencia de regulación, se aplica esta ley en forma supletoria.

Las disposiciones de la presente ley no serán aplicadas al Estado en su carácter de empleador.

Art. 11. — Invítase a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a los términos de esta ley para la regulación de la responsabilidad estatal en sus ámbitos respectivos.

Art. 12. — Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

Dios guarde al señor Presidente.

Tratamiento en la Cámara de Senadores

Debate (*)

Presidente Zamora

420) Corresponde la consideración de los órdenes del día con proyectos de ley que por Secretaría se enunciarán.

Secretario parlamentario Estrada

421) En primer término, corresponde tratar el orden del día 214, dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales en el proyecto de ley venido en revisión sobre responsabilidad del Estado.

Presidente Zamora

422) En consideración.

Senador Pichetto

423) El miembro informante va a ser el señor senador González.

Senador González, P. G. (miembro informante)

424) Viene en revisión este proyecto de ley que cuenta con la sanción de la Cámara de Diputados con fecha 27 de noviembre del año pasado y que regula la responsabilidad del Estado por los hechos o por los daños que en su actividad les produzca a los bienes y a los derechos de las personas. Antes de avanzar en la explicación del articulado de esta norma, creo necesario aclarar que esta ley se limita a la responsabilidad del Estado en los términos que la misma ley dicta en el ámbito del derecho público administrativo y que no tiene absolutamente nada que ver con otras ramas del Derecho por acciones u omisiones que pueda hacer un agente o funcionario público en ejercicio de sus funciones, como por ejemplo, el Derecho Penal.

425) No es un salvoconducto ni es una norma que trate de evitar que algunas de esas responsabilidades que les caben a los funcionarios pú-

blicos no sean juzgadas cada una en el ámbito de su competencia; al contrario, el artículo 9° del mismo proyecto de ley establece cuál es el tratamiento que se le da, cuáles son los plazos y cómo va a responder el órgano o agente de la administración por el ilícito que cometa. Es procedente el tratamiento de esta ley en el ámbito temporal en momentos en que se está debatiendo la media sanción al Código Civil que dio este propio Senado, y nosotros entendemos que es el momento de tratar una ley de responsabilidad del Estado en contraposición a las posturas que, opinables o no, tratan de llevar un criterio civilista a la responsabilidad del Estado y que, por ejemplo, han sido objeto de tratamiento de proyectos como uno muy debatido en el año 1998. Es necesario establecer una norma que regule la responsabilidad del Estado teniendo en cuenta que estamos ante un Estado presencial en contraposición a un Estado que en años anteriores limitaba las funciones del Estado pero ampliaba su responsabilidad.

426) Este cuerpo normativo, entonces, parte de la base de que el Estado es una persona jurídica, que traduce hechos o actos administrativos, que a su vez, determina que pueda ser objeto de acciones por responsabilidad contractual o extracontractual con el consecuente deber de reparación con bienes propios respecto de actos estatales emitidos por sus órganos en ejercicio -o en la esfera, como se dice ahora- de sus funciones. Es una exigencia del sometimiento del poder público a la Constitución. Sus normas nacen de la propia Constitución. No hay un artículo específico de la Constitución que establezca esta responsabilidad del Estado, aunque sí el artículo 116 dice que el Estado puede ser objeto de demanda. Pero tiene su fundamento en la propia Constitución, en diversos artículos, entre los cuales podemos enumerar: el 17, de igualdad ante las cargas públicas; el 16, de seguridad y garantías individuales; el 18 y el 43, de garantía de libertad; el 15 y el 19, sin perjuicio del principio general del artículo 33 de la propia Constitución.

427) No hay una ley de responsabilidad del Estado, sino que hay una creación pretoriana durante más de cien años de historia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que ha ido es-

(*) Ver debate completo en www.laleyonline.com.ar

tableciendo, a través de sucesivos fallos, en qué casos y de qué forma el Estado va a responder. En función de eso, a lo largo de la jurisprudencia, se distinguen tres etapas de criterios de la Corte perfectamente establecidas. La primera, es la falta absoluta de responsabilidad del Estado. Esto venía de una vieja interpretación del artículo 43 del Código Civil, con anterioridad a la reforma de la ley 17.711. Ahí se decía que el Estado tenía una doble personalidad: como persona de derecho público no respondía por una -insisto- interpretación literal de este artículo 43 del Código Civil, que decía que no se podía demandar a las personas jurídicas ni criminal ni civilmente. Es decir que bastaba que el agente del Estado cometiera un cuasidelito, un acto ilícito, para que el Estado no fuera responsable e, incluso, en ese viejo criterio de la Corte, había que pedir una venia especial al Congreso para poder demandar al Estado. Entonces, en esta primera etapa, el Estado nunca respondía extracontractualmente, sí contractualmente.

428) La segunda etapa es la responsabilidad subjetiva. La Corte cambia ese criterio sin modificar el viejo artículo 43 del Código Civil. Lo fundamenta en la responsabilidad directa el artículo 1.109 y en la responsabilidad indirecta del artículo 1.113, y cambia de postura a partir de un viejo fallo de 1933. Se trata del caso “Sociedad Anónima Tomás Devoto y Cía. contra el gobierno nacional sobre daños y perjuicios” -es el fallo 169:111-, donde aplica el artículo 1.113, cambia de postura y condena al Estado en un caso bastante interesante, donde operadores de una empresa de telecomunicaciones maniobran mal su trabajo y provocan un incendio.

429) A su vez, esto fue ratificado en un caso denominado “Ferrocarril Oeste contra Provincia de Buenos Aires”, donde también la Corte ahí empieza a llevar adelante el criterio de la responsabilidad subjetiva, con lo cual el administrado debía probar la culpa del órgano de la administración que le había ocasionado un obrar dañoso, una responsabilidad extracontractual. La tercera etapa de la jurisprudencia de la Corte nace de un fallo que se llama “Asociación Escuela Popular Germana contra la Nación” y ya prescinde del obrar ilícito doloso culposo del agente de la Administración y toma decididamente la responsabilidad objetiva con

matices, que fue evolucionando, en virtud del cual la antijuridicidad, como elemento determinante de la imputación del daño, se desplaza de la conducta subjetiva del autor del daño -como era en la segunda etapa de la jurisprudencia- hacia el daño objetivo causado al patrimonio, con lo cual, a partir de ahí, en casos como por ejemplo “Etchegaray e Hijos c/Nación argentina”, de 1960, o un caso célebre que lo conocen aquellos que han sido fiscales de Estado y han tenido que responder por hechos de la Policía, “Panizo”, toma el obrar del agente del Estado objetivamente, caratula el hecho como ilícito o cuasi delito y responsabiliza al Estado, siempre y cuando haya sido en la esfera de sus funciones. Y ahí dijo si existió razonable relación entre el cargo de agente de policía detentado por el autor del hecho ilícito y el daño producido a la víctima, facilitando por suministro del arma y las obligaciones del servicio, aun cuando el acto no fuera realizado dentro de los límites específicos de sus funciones. Este es un caso del año 1978.

430) También la Corte fue evolucionando en función de la responsabilidad del Estado por actos lícitos, una diferencia notable con los principios del derecho civil. En el caso “Cantón”, de 1979, la Corte declaró la responsabilidad del Estado por actos lícitos. Fue un caso donde hubo un contrato de compraventa internacional y hubo un cambio de legislación, en el que la Corte entendió el daño que había sufrido el actor e indemnizó objetivamente también por actos lícitos. Es decir que, en conclusión, tenemos una parte importante de la doctrina que establece la autonomía del derecho administrativo; la evolución de la jurisprudencia de la Corte, que fue variando desde la irresponsabilidad del Estado al requerimiento de la responsabilidad subjetiva, a la responsabilidad objetiva del Estado, como lo tiene actualmente; y principios seculares del derecho público que han sido ratificados y sostenidos por muchos juristas destacados, como por ejemplo Marienhoff. Él señaló claramente que el derecho público y el derecho privado tienen una gran distinción; que el derecho público parte de una justicia distributiva y, el segundo, de una justicia conmutativa, con lo cual no es procedente mezclar principios y normas y aplicar directamente -como vamos a ver que después dice la ley-, de manera subsidiaria, el derecho privado sobre el derecho público.

431) En conclusión, llegamos a esta ley como una síntesis de una creación pretoriana de la Corte; no hay ninguna legislación específica que establezca la responsabilidad del Estado, la cual surge de la Constitución Nacional. La propia Corte se ha encontrado con el dilema de tener que aplicar el Código Civil de manera subsidiaria y en bloque a cuestiones de derecho público -ahora veremos qué pasó-. Y tenemos en este caso una síntesis a través de una ley -que, insisto, es procedente porque se está discutiendo la sanción del Código Civil- que establece normas que siguen y llevan claramente adelante la postura de la Corte e, inclusive, de la propia Procuración del Tesoro de la Nación, por ejemplo, en diversos dictámenes que ha ido elaborando en función de aquello que la Corte ha ido declarando, dejando de lado el requisito de los artículos 1.109 y 1.113 del Código Civil. En consecuencia, tenemos la demandabilidad del Estado, en función del artículo 116 de la Constitución, sin que se requiera ningún trámite anterior a ese derecho de demandar directamente que tiene el administrado hacia el Estado a partir de la sanción de la ley 19.549.

432) Entonces, el artículo 1° de la ley declara el ámbito y la competencia de esta norma. Dice que rige la responsabilidad del Estado por los daños que su actividad o inactividad, es decir por acción u omisión, le produzca a los bienes o derechos de las personas. Además, plasma esta doctrina de la Corte que he venido explicando recién, y dice que esa responsabilidad es objetiva y directa. Directa, porque el administrado o el ciudadano puede demandar directamente al Estado, sin necesidad de demandar al agente u órgano que le pudo haber causado el evento dañoso, y objetiva porque no tiene que probar la culpa, el dolo o la negligencia de este mismo agente de la administración que la doctrina de la Corte y la propia ley no trata ya como un mandatario del Estado sino como un órgano de la misma.

433) Esta primera parte del artículo 1°, como lo dijo el asesor del Ministerio de Justicia, el doctor Sanmartino, toma como base el criterio de la Corte en el caso de Vadell Jorge c/ provincia de Buenos Aires. Es un caso de la Corte del 18 de diciembre de 1984 donde se analizó la responsabilidad del Estado por omisiones regis-

trales e incluyó definitivamente el instituto de la falta de servicio. Ahí, en el caso Vadell, lo que aconteció fue que se otorgó mal un informe de dominio que, a su vez, habilitó una escritura pública donde hubo connivencia de un escribano y donde se condenó al Estado en un 70 por ciento del daño que le produjo al administrado esta omisión en el otorgamiento del informe de dominio. Es decir que ahí se consagra, entonces, a través de este fallo del 84, la omisión o la falta de servicio como un criterio objetivo de responsabilidad del Estado.

434) En segundo lugar, se dice ahí que el Estado se va a regir por la ley, no serán aplicables de manera directa ni subsidiadas las normas del Código Civil. Esto ha sido objeto de algunas preguntas y planteos en el ámbito de la comisión. Lo que en realidad se está sosteniendo, sucedió y -como decía antes- lo tuvo que tratar y resolver la Corte a partir de un caso que ya tiene unos cuantos años, se llama "Ganadera Los Lagos" de 1941. Ante un régimen de nulidades que no estaba impuesto en la ley, porque no existía la ley 19.549, la Corte tuvo que resolver si tomaba, dejaba o aplicaba subsidiariamente el Código Civil a este caso. Lo que, en realidad, la Corte dijo y sostuvo es que puede aplicar analógicamente algunos principios del Código Civil pero no el Código Civil en bloque, como sería si tuviera la ley esa subsidiariedad.

435) Otro tema que está en el artículo 1° es la última parte que dice así: La sanción pecuniaria disuasiva es improcedente contra el Estado, sus agentes y funcionarios. Esto viene a cristalizar un criterio en virtud del cual el Estado no es responsable contra ciertas multas disuasivas; y cuando acá, en la Comisión de Asuntos Constitucionales, se preguntó por el tema de las astreintes, lo que dijo el asesor del Ministerio de Justicia es que, en realidad, había que dar, por ejemplo, la sanción pecuniaria disuasiva como multa civil que está en el artículo 52 de la Ley de Defensa del Consumidor, 26.361, y que lo que acá se está poniendo no determina que un juez no pueda imponer una astreinte. Hay que recordar que la astreinte es una carga que impone un juez contra el incumplimiento de una obligación judicial. Está prevista en el artículo 666 bis del Código Civil en su actual redacción y en el Código Procesal Civil y Comercial de la Na-

ción que, a su vez, copia todos los códigos procesales, civiles y comerciales del país. En el caso de que no esté más en el Código Civil, en caso de que se derogue el 666 bis, va a permanecer en los códigos procesales civiles y comerciales de las provincias y de la Nación y esto es lógico porque las astreintes son una atribución o una facultad del juez, no forman parte del derecho de fondo y no tienen porqué estar en una ley de fondo como la que ahora se va a votar.

436) Moisset de Espanés, en un artículo denominado “Las atreintes y la desobediencia de resoluciones judiciales” que es el caso en que esto se aplica, dice que el artículo 37 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, norma que es reproducida textualmente por todos los códigos provinciales que tomaron como modelo al Código de la Nación, establece que esta facultad de los jueces tiene como finalidad lograr que las partes cumplan sus mandatos.

437) El artículo 666 bis, introducido por la ley 17.711 establece estas condenaciones conminatorias para quienes no cumplieran deberes jurídicos dispuestos en una resolución judicial. Tratándose de resoluciones judiciales, de atribución del juez, las astreintes vienen a funcionar como una medida disuasiva pero que debe estar en las normas de procedimientos, entendemos nosotros, y no sobre la ley de fondo.

438) El artículo 2° del proyecto de ley dice en qué casos se exceptúan los alcances de esta ley. Es un artículo que establece qué pasa en el caso de la quiebra del nexo causal. Dice que no se va a aplicar a los casos fortuitos o de fuerza mayor salvo que sean asumidos por el Estado expresamente o por ley especial, y en los daños y perjuicios que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar, según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento y aquellos en que el damnificado o el hecho de un tercero hubiera concurrido a provocar el daño.

439) En realidad, lo que toma este artículo es un criterio pacífico de la Corte en casos de no asunción de la responsabilidad, casos fortuitos o de fuerza mayor o de culpa de la víctima o de un tercero por el cual no se deba responder.

440) En el artículo 3° se establecen cuáles son los requisitos de la actividad o inactividad ilegítima.

441) En el artículo 4° se establecen los requisitos de la actividad o inactividad legítima.

442) En el caso de la actividad ilegítima se requiere del daño cierto y actual, la imputabilidad material de la actividad, a su vez la relación de causalidad y la falta de servicio de la que hablaba recién, que venían fundamentalmente del criterio de la Corte del año 84 del caso Vadell.

443) La falta de servicio, en el caso de actividad ilícita del Estado, consistente en una actuación u omisión irregular de parte del Estado, la omisión solo genera responsabilidad cuando se verifica la inobservancia de un deber normativo de actuación expreso y determinado. Entonces, acá están los factores de atribución: la falta de servicio en el caso de la actividad ilegítima y lo que vamos a ver ahora en el artículo 4° como nota caracterizante de la actividad lícita del Estado y en qué casos funciona la responsabilidad, que es la teoría del sacrificio especial. La ley adopta, entonces, la relación de causalidad adecuada. Vuelve a ratificar este caso de la falta de servicio, que se da en Vadell y en otros casos de la misma Corte posteriores, como los casos Mosca y Zacarías, que fueron mencionados en el ámbito de la comisión.

444) El artículo 4° establece los requisitos por responsabilidad por actividad lícita del Estado. Como decía antes, es una nota caracterizante del derecho público como contraposición al derecho privado. Se agrega la responsabilidad directa y objetiva del Estado. El daño cierto y actual, la imputabilidad material, la relación de causalidad, estas tres son iguales a la actividad ilícita. Se agregan dos, que es la ausencia del deber jurídico de soportar el daño en el caso del administrado y el sacrificio especial, diferenciado del que sufre el resto de la comunidad, configurado por la afectación de un derecho adquirido.

445) Se toma jurisprudencia del caso Ledesma. En el caso de actividad lícita del Estado, como decía antes, debe haber una característica propia del administrado que sufre un daño, que a

su vez debe ser especial, y en ese caso con responsabilidad directa y objetiva el Estado la va a asumir.

446) El artículo 5° viene a reforzar esto que acabamos de decir recién. Dice que la responsabilidad del Estado por actividad legítima es de carácter excepcional. Limita la reparación o pone la reparación en su justa medida. Dice que en ningún caso procede la reparación por lucro cesante. Estamos hablando de actividad legítima o lícita del Estado.

447) Dice que en esos casos la indemnización de la responsabilidad del Estado por actividad legítima comprende el valor objetivo del bien y los daños que sean consecuencia directa e inmediata de la actividad desplegada por la autoridad pública sin que se tomen en cuenta circunstancias de carácter personal, valores afectivos ni ganancias hipotéticas. Esto es también un criterio de la Corte de actividad lícita o legítima, que a su vez toma en cuenta opiniones de la doctrina, como de la doctora Highton de Nolasco en un expediente llamado Motor Once, que se nombró en la comisión. Y sigue un poco también el criterio de qué pasa en aquellos casos en los que existe una expropiación y de qué forma el Estado va a responder por ello.

448) El artículo 6° habla de la responsabilidad del Estado en el caso de los servicios públicos. Dice que el Estado no ha de responder ni aun en forma subsidiaria por los perjuicios ocasionados por los concesionarios o contratistas de los servicios públicos a los cuales se atribuya o encomiende un cometido estatal cuando la acción u omisión sea imputable a la función encomendada. Tenemos que dejar de lado la acción u omisión del Estado cuando preste el servicio en forma directa, obviamente. Acá la Corte toma, sobre todo, un caso que se llama Bianchi, que es del año 2006. Hasta el año 2000 la Corte Federal venía pronunciándose de manera diferente -casos "Colavita" y "Bertinat"- hasta que en el año 2006, con la actual composición de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se expresó en este caso Bianchi. Tomó el caso de un accidente con el fallecimiento de una persona en la ruta provincial 11 en Villa Gesell, se trata de una familia que iba a Mar del Plata en un automóvil -un matrimonio con dos menores- al cual se le

cruzó un caballo y cuyo conductor falleció. La familia demandó por reparación a la empresa concesionaria y al Estado provincial y la Corte Nacional rechazó la demanda contra la provincia de Buenos Aires, señalando que en este caso el Estado no había fallado en su función de control y que debía responder la empresa concesionaria en los términos de los compromisos asumidos en el contrato de concesión.

449) Cambia, entonces, la jurisprudencia de la Corte y este artículo 6° lo que viene a hacer es adecuarla a una norma positiva que se va a aplicar hacia el futuro, con opinión favorable de algunos tratadistas, como Gordillo, quien en el Tomo II de su Tratado de Derecho Administrativo señala que no cabe imaginar por ahora un cambio jurisprudencial que haga responsable al Estado por los actos, hechos u omisiones de los concesionarios o licenciatarios.

450) El artículo 7° establece el plazo de prescripción, modifica el del proyecto originario del Poder Ejecutivo y lo eleva de 2 a 3. Recordemos que en el Código Civil el plazo para demandar por daños y perjuicios prescribe a los 2 años.

451) El artículo 8°, tomando una jurisprudencia, da la opción al administrado de interponer la acción de manera directa hacia el Estado, acumular la colación de nulidad de actos administrativos o de inconstitucionalidad o después del contencioso administrativo, es decir, lo puede hacer de manera simultánea o conjunta eligiendo el administrado la vía que él crea conveniente. Esto, también de conformidad con el criterio de la Corte.

452) Al principio, cuando hablaba de los alcances de este proyecto de ley, me referí a la mezcla que se vio en el debate en la Comisión de Asuntos Constitucionales, donde se mezclaba este derecho penal y otro tipo de responsabilidades de un funcionario público. El artículo 9° establece esa responsabilidad. Dice respecto de la actividad o inactividad de los funcionarios o agentes públicos en ejercicio de sus funciones que, por no cumplirse o por cumplirse de una manera irregular incurriendo en culpa o dolo, las obligaciones legales que les están impuestas los hacen responsables de los daños que causen. Y establece después el término de prescripción

de esa pretensión resarcitoria, el cual pone en 3 años desde la sentencia firme que establezca la indemnización. Y hace responsable, entonces, a los funcionarios por su culpa o dolo y por los daños que pueda ocasionar al Estado esta actividad irregular con fundamento en su responsabilidad subjetiva. Es importante aclarar esto porque marca los límites de la discusión que estamos llevando adelante con este proyecto de ley.

453) Yo he leído algunas críticas a este proyecto de ley sobre responsabilidad del Estado que, insisto, se trata en función de la necesidad de adecuación de una norma positiva, de la responsabilidad del Estado, como consecuencia de más de cien años de historia jurisprudencial y de creación pretoriana de la Corte. Uno ha visto críticas que no se condicen con esto que acabo de explicar recién. Me faltan dos artículos, que es la responsabilidad contractual del Estado, que se rige por los términos del contrato y subsidiariamente por este proyecto de ley, y la invitación que se hace a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir.

454) Omisis. El proyecto de ley regula lo que acabo de decir. Es decir, la responsabilidad del Estado objetiva y directa en aquellos casos que se cause un daño a las personas o al patrimonio de los administrados. El proyecto es un avance, es un criterio que toma como base esta creación pretoriana de más de 120 años de jurisprudencia de la Corte y que hemos visto cómo ha ido evolucionado. Y en su artículo 9° claramente expresa que aquel funcionario, aquel órgano de la administración, en virtud del cual el Estado deba reparar un daño por su obrar negligente o culposo, deberá responder ante el mismo a través de una acción de repetición o algún tipo de acción resarcitoria. Así que estos son concretamente los términos de este proyecto de ley.

455) Le agradezco a usted, señor presidente, como presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales, que haya hecho esta explicación jurídica de este proyecto de ley.

Senador Sanz, E.

456) Señor presidente: vamos a informar en representación de nuestro bloque, fundamentalmente haremos mención de cuáles son las

diferencias que nos separan del dictamen al que ha hecho alusión el miembro informante, del dictamen del oficialismo, porque tenemos nuestro propio dictamen en función de lo que se discutió en la Cámara de Diputados, en donde el bloque de la Unión Cívica Radical en esa cámara adelantó nuestra posición de hoy.

457) Omisis, creemos que esto nunca obedeció, ni el año pasado ni ahora, a una decisión vinculada a una mejor técnica legislativa o a dotar a nuestro sistema institucional de un andamiaje de responsabilidad del Estado vinculado a lo que se debatía en el Código Civil. Esto tiene otras implicancias, otra mirada que no solamente el gobierno, sino el oficialismo en su conjunto, ha tenido en todos estos años respecto del Estado, más allá del tema puntual de responsabilidad del Estado, al Estado en su conjunto. O sea, sobre la visión que se tiene del Estado, algo acerca de lo cual vamos a reflexionar enseguida.

458) Entonces, esta no es una cuestión que tenga que ver con el Código Civil. Lo podía haber sido a fines del año pasado, pero no ahora, porque hemos quedado desfasados con la Cámara de Diputados. No es verdad que se esté discutiendo en la cámara el anteproyecto del Código Civil. No hay ninguna decisión en ese sentido. No hay ninguna actividad; ni una reformulación de la comisión bicameral. Ni siquiera de las comisiones dentro de la Cámara de Diputados. Nos hemos preocupado por investigar si hay realmente una decisión en este sentido y no la hay. Por lo tanto, tampoco debería haber aquí apuro por avanzar en esta legislación. Y como bien se ha dicho, es una deuda pendiente tener un estatuto específico vinculado a la responsabilidad del Estado, porque hasta aquí nos hemos manejado mucho más con las construcciones jurisprudenciales de la Corte, que con normas específicas. Desde luego, las construcciones de la Corte no han sido un salto al vacío, ni han creado un código de responsabilidad del Estado donde no había ninguna norma. Por el contrario, las normas han sido las del Código Civil, y la Corte se inclinó, en estos casos, por vincular sus fallos a la legislación existente, que era la del Código Civil.

459) Por eso, nosotros defendimos desde un comienzo, cuando discutimos lo del código, que

había que instaurar allí los lineamientos generales. Y más allá de entrar en la discusión de administrativistas o civilistas, o de derecho público o derecho privado, lo que siempre dijimos es que había que incorporar en el nuevo proyecto de Código Civil, que tenía la idea de la constitucionalización del derecho privado -que iba más allá de esa diferencia entre lo público y lo privado para incluir las normas constitucionales al nuevo Código Civil- la estructura o la columna vertebral también de la responsabilidad del Estado. Respecto al tema de la construcción de la Corte, a nosotros tampoco nos gustaría que in eternum nos ciñéramos a la construcción de la Corte respecto a este punto. La Corte o el Poder Judicial no pueden reemplazar al Poder Legislativo. La Corte no puede ser la generadora de legislación por vía pretoriana. En esto queremos asumir nuestra responsabilidad. Ayer la presidenta en su discurso ha hecho mención a los vaivenes históricos de las interpretaciones que la Corte ha tenido en el tiempo, y eso es cierto, porque nosotros hemos tenido en nuestra historia integraciones de la Corte que han tenido más que ver con procesos políticos específicos, que con un Poder Judicial absolutamente independiente de los avatares políticos. Por eso la Corte ha tenido épocas en donde estuvo sometida o al lado de procesos antidemocráticos y avaló la doctrina de los golpes, como dijo la presidenta. Eso es verdad. Y por eso tampoco creemos que cuando se habla de cien años de construcción pretoriana vía jurisprudencial de la Corte en términos de responsabilidad del Estado, nosotros tengamos que aceptarla tal como está, o así como así.

460) Creemos que el Poder Legislativo tiene derecho a discutir un nuevo estatuto de la responsabilidad del Estado. Y que tenemos derecho nosotros, como parcialidad política, a discutir cuál es el momento en que esto se hace y -además- al influjo de qué ideas se realiza. Nosotros no creemos que haya que caer en ningún extremo, porque en este caso en particular, cuando se está legislando sobre responsabilidad del Estado para los tiempos, caer en el extremo de alguna de las visiones que se pueden tener en un momento determinado de la historia tampoco es bueno. El mismo partido de gobierno que hoy gobierna la Argentina, respecto al Estado, en los últimos veinte años ha tenido una visión absolutamente dispar, incluso pendular.

461) En los años '90, este mismo partido de gobierno de hoy veía al Estado de una manera y, por lo tanto, desde esa manera construyó no solamente una teoría institucional sino también una teoría económica y una teoría política. Esas eran las épocas del "mercado-centrismo", donde desde lo institucional y desde lo jurídico alguien podía decir, con razón, y lo he escuchado de boca de algunos oficialistas como una suerte de mea culpa, y de nosotros que siempre estuvimos en contra de esa posición, que al Estado se lo desprotegía, que al Estado se lo replegaba y que el Estado, en esa situación, quedaba debilitado frente a cualquier impulso del sector privado, frente a cualquier ataque corporativo, etcétera. Esas eran las épocas en donde el "mercado-centrismo" enseñaba desde lo económico que el Estado podía generar y distribuir riqueza por sí solo -y así también nos fue; esto no había sido aceptado en ningún lugar del mundo y sin embargo acá se lo pretendió instalar.

462) Después pasamos a estos últimos años, en donde el mismo partido político que defendía estas cosas en los '90 nos llevó al otro extremo del péndulo, ya no del "mercado-centrismo" sino del "estado-centrismo", en donde el Estado todo lo puede; en donde, en el afán de la protección contra el ataque de las corporaciones, al Estado hay que blindarlo, hay que dotarlo de atribuciones, de privilegios y de cuestiones que exceden el marco del equilibrio y del sentido común. Por otra parte, en términos económicos también, por ejemplo, ahora pareciera que así como en los '90 era el mercado el que generaba y distribuía, acá es el Estado el que genera y distribuye. Y la verdad es que también eso ha fracasado en muchos lugares del mundo. Entonces, ¿qué es lo que se olvida? Y voy al punto desde dónde nos paramos en la visión del Estado, en este tema de la responsabilidad. Se olvida que la contraparte del Estado no son las corporaciones o los grandes estudios jurídicos o los intereses espurios, o los jueces débiles frente a esos embates de los poderosos del sector privado. En todo caso, las corporaciones, los grandes estudios jurídicos y los jueces débiles, son una consecuencia, son una deformación, y hay muchas herramientas para poder combatir eso. Pero la herramienta para combatir esas deformaciones no puede estar en la configuración de un estatuto de la responsabilidad del Estado, que en de-

finitiva termina lesionando a quien debiera ser, en cada una de nuestras visiones y en cada una de nuestras afirmaciones y de nuestras leyes, el principal beneficiario que es el ciudadano, el ciudadano común, el ciudadano de a pie, el ciudadano argentino.

Omisión

463) Es más, en muchas ocasiones, en todos estos años, nosotros no hemos tenido la tentación de decirlo sino que hemos dicho con todas las letras, que muchas veces la corporación no hay que buscarla fuera del Estado sino dentro del mismo Estado, porque el Estado se transforma en un gran ente corporativo que avasalla los derechos de los individuos. Entonces, ni “mercado-centrismo” ni “estado-centrismo”: “ciudadano-centrismo”, que es la posición en la cual nosotros nos paramos en este tema y en muchos otros temas de debate sobre el rol del Estado. ¿Y por qué también lo hacemos desde este lugar? Porque desde la reforma del ‘94 y respecto de cada una de las leyes -sobre todo de este tipo de leyes que calan muy hondo en el sistema institucional porque son leyes hechas no para mañana o pasado mañana sino para mucho tiempo- nosotros tenemos una obligación que no teníamos antes de aquella reforma. Antes de la reforma cualquiera de estas leyes sólo tenía un test posterior, que era el test de constitucionalidad. ¡Vaya si es importante! Porque el test de constitucionalidad no es otra cosa que verificar si cada una de las leyes que nosotros votamos está en concordancia con los derechos fundamentales de la Constitución, sobre todo con los derechos que hacen al ciudadano, con los derechos humanos vinculados a la dignidad de las personas.

464) Pero desde la reforma del ‘94 nosotros le hemos agregado a esto un nuevo test, que es el test de convencionalidad. Nosotros tenemos un doble juego de test en el derecho argentino: el de constitucionalidad y el de convencionalidad desde que incorporamos con jerarquía constitucional a las convenciones y a los pactos internacionales. Y precisamente las convenciones y los pactos internacionales son los que le han venido a dar al derecho positivo argentino una riqueza inusitada en términos de protección de los derechos individuales. Nuestra legislación

es de vanguardia. Nuestra Constitución es de vanguardia. Nuestro andamiaje constitucional es de vanguardia. Ahora, si es de vanguardia en la teoría, si nos podemos solazar y nos podemos felicitar por este avance, tengamos mucho cuidado cada vez que legislamos en este tipo de estatuto como el de hoy, porque tengo para mí y tenemos desde nuestro bloque la convicción de que en este caso nosotros no estamos superando el test de convencionalidad, de que nosotros no estamos superando acá el test que nos garantiza que una ley como la que estamos tratando refleje el apego a las normas de la Constitución y a las convenciones, pactos y tratados, sobre todo en materia de defensa de los derechos del individuo. Esto es lo que se llama la tutela efectiva de los derechos del ciudadano, y nuestra Corte Suprema de Justicia ha tenido respecto a esto muchísimos fallos en los últimos tiempos.

465) Voy a mencionar algunos fallos, porque no los voy a leer completos, al sólo efecto de que queden en la versión taquigráfica. Podemos citar el fallo en la causa Mazzeo, Julio y otros, que fue el primero después de la reforma del ‘94; el fallo en la causa García Méndez, Emilio y Musa, Laura, dos distinguidos militantes políticos del campo progresista que motivaron que la Corte generase una doctrina respecto de la garantía de los derechos humanos que fue muy valiosa; y el fallo en la causa “Videla, Jorge Rafael y Massera, Emilio Eduardo s/ Recurso de casación”. ¡Mire qué nombres! ¡Mire qué causa! La mayoría de la Corte desarrolló argumentos sustanciales respecto a la procedencia del control de constitucionalidad y del control de convencionalidad en el marco del estado constitucional del derecho argentino. Y dijo la Corte ahí -solamente de este fallo hago esta mención-, en torno al control de convencionalidad, que a los efectos de resguardar las obligaciones asumidas por el Estado argentino en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, la jurisprudencia de la Corte Interamericana es una insoslayable pauta de interpretación para los poderes constituidos en el ámbito de su competencia.

466) Es decir que nosotros tenemos que tener en cuenta cuáles son los mandatos, cuáles son las mandas, no solamente de la Constitución sino también de esas convenciones. Y nosotros, como hemos señalado en nuestro dictamen en

minoría, hemos encontrado aquí muchas diferencias con ese mandato de convencionalidad. Dicho esto en términos generales, vamos a las cuestiones puntuales que nos separan del proyecto de la mayoría. La primera es también conceptual y nace del artículo 1° del proyecto. Lo dijimos en la comisión, lo señaló con una precisión que yo por supuesto no voy a poder ni siquiera empatar, el entonces diputado Gil Lavedra en la discusión en la Cámara de Diputados y también cuando se discutía el tema del Código Civil: esto no es un debate entre lo federal y lo local, no es una pelea de unitarismo y federalismo para ver quién defiende mejor la autonomía local y el derecho de las provincias de tener sus propias legislaciones. Está claro que el ámbito administrativo es de derecho público local y nadie va a poner en discusión esto; de hecho hoy funciona espectacularmente bien en la República Argentina, porque nunca nadie ha hecho un cuestionamiento de eso. Lo que sí creo que hay que debatir es qué es del derecho público local y qué no es del derecho público local, del derecho federal o de otra categoría; y acá viene nuestra posición.

467) Esto tampoco es ni puede ser una discusión entre privatistas y publicistas, entre defensores del derecho público y defensores del derecho privado. Yo tengo la convicción, después de haber pasado un año y medio en el debate del Código Civil y ahora con esto, que nos estamos comprando -el oficialismo primero y nosotros ahora- un debate académico que hay afuera y que viene desde hace mucho tiempo en el cual, por lo menos yo, después de tantos años de leer, de escuchar, de ir a foros y seminarios, y quizás hasta por deformación profesional, veo que muchas veces son más profundas las diferencias hasta personales y de vanidades de los académicos de uno y otro sector que las diferencias profundas o las cuestiones que tienen que ver con el derecho en sí mismo.

468) Yo he ido a congresos de publicistas y a congresos de privatistas, he leído libros de administrativistas y libros de civilistas, y tengo la impresión de que al final somos todos presos de las hogueras de las vanidades de los académicos y de los teóricos del derecho que pretenden que una ley que votamos nosotros, que somos los representantes de toda la sociedad, luego pueda

ser exhibida por ellos en algún congreso como un trofeo de guerra en el sentido de que ganaron la batalla los administrativistas o los civilistas; y la verdad es que nosotros a esta altura no queremos quedar presos de esas guerras, de esas batallas, de esas vanidades. Tenemos la oportunidad de crear una legislación que beneficia al ciudadano común independientemente de lo que nos aporten -con todo respeto- los académicos, los miembros de la Corte, los jueces de primera instancia, los camaristas, etcétera. Nosotros somos legisladores representantes del pueblo y somos también militantes políticos que recorreremos las calles y que podemos olfatear, saber e interpretar mejor que nadie -porque para eso estamos sentados acá- para dónde tiene que ir el derecho más allá de lo que un congreso o un fallo de la Suprema Corte nos diga.

469) Desde este lugar nos paramos nosotros en este tema. Si alguien cree que nos paramos desde una cuestión coyuntural o mezquina de plantarnos enfrente del gobierno, se equivoca. Tenemos reparos respecto de las decisiones y creemos que en algunos casos algunos funcionarios o algunos abogados del Estado han puesto su letra para ver cómo hacían que el Estado tuviera más impunidad y menos responsabilidad; esto también lo decimos, pero no nos paramos de ahí, nos parece mezquino, nos parece pobre, nos parece que significa quedar presos de la coyuntura. Estamos legislando una ley de responsabilidad del Estado que va a ser para mucho tiempo. Y, además de esto, si se aprueba este proyecto no solamente estamos legislando para la responsabilidad del Estado federal sino que, a partir de ahora, con este criterio arrancan veinticuatro procesos diferentes de debate en cada rincón de la Argentina. Ustedes imagínense lo que va a ser este debate replicado en veinticuatro legislaturas argentinas; con la riqueza que tiene ese debate, por supuesto, porque esa es la riqueza de un país federal, pero también con todas las pasiones y con todas las influencias que hay alrededor de esto.

470) ¿Ustedes creen que cuando se debata esto en alguna provincia va a estar despojado de la situación coyuntural de alguna mayoría que vea en el tema de la responsabilidad del Estado sus propias responsabilidades, o de algún funcionario que vea sus propias responsabilidades?

Lamentablemente no está el senador Mayans, y no lo digo por una situación particular sino porque vengo de acompañar al senador Petcoff Naidenoff a Formosa el viernes pasado. La inundación de Clorinda despertó un entrecruzamiento de pases de facturas y de responsabilidades entre un intendente -el de Clorinda- y un concesionario de un servicio público -que era el de las bombas que tenían que extraer el agua-. ¡Y ahí había un tema de responsabilidad! Ese tema puntual, por ejemplo, que yo lo viví hace pocos días en Formosa, ¿ustedes creen que va a estar ajeno cuando se discute en Formosa el Estatuto de Responsabilidad del Estado en esa provincia, cuando esta ley lo deja librado a la autonomía local? ¡No va a estar ausente! Por eso, nosotros, desde el arranque, desde el artículo 1º, decimos que este no es un tema ni federal ni local, ni público ni privado: es un tema de derecho común. De derecho común. Esta es la primera reflexión profunda, el primer posicionamiento que nosotros hacemos.

471) Claro, entonces, ¿qué es el derecho común, acostumbrados a esto del derecho público y del derecho privado? Precisamente, el derecho común es lo que en la Constitución vieja y de todos los tiempos le estuvo reservado al Congreso de la Nación, que es el dictar los códigos de fondo. El derecho común es común porque es común -valga la redundancia- a cada uno de los argentinos, viva donde viva, porque es el derecho que se le va a aplicar al ciudadano del Chubut -ahora que lo veo al senador Cimadevilla-, al ciudadano de Formosa o al ciudadano de San Juan -veo allá a la senadora Riofrío-, a todos los ciudadanos, vivan donde vivan. ¡Eso es derecho común! Y yo creo que aquí, nosotros estamos cometiendo el grave error de no fijar pautas de derecho común. Probablemente, después se pueda arribar a un esquema en donde existan autonomías locales que puedan darle perfeccionamiento al estatuto; pero las normas de derecho común tienen que estar en un código de fondo en el derecho común. Por eso, nosotros lo defendimos a rajatabla; igual que los juristas que elevaron el anteproyecto del Código, que se los podrá tildar de civilistas, pero, en verdad, a esta altura, no creo que ni a Lorenzetti, ni a Highton de Nolasco ni a Kemelmajer de Carlucci se los pueda poner en un rincón de la doctrina jurídica como civilistas. ¡Si fueran civi-

listas no hubiéramos elegido a dos de ellos para estar en la Corte! Tienen una concepción del derecho que es mucho más rica, más amplia, más abarcativa que la de una rama del derecho.

472) Entonces, digo, derecho común; y como derecho común, nosotros deberíamos legislar para que la responsabilidad del Estado sea igual se viva donde se viva y haya ocurrido el hecho generador del daño sea donde sea. Y esto no está ocurriendo aquí. Pero, además, algunos de nosotros -y esto ya lo digo porque ahí sí meto una cuestión, quizá, doctrinaria opinable- pensamos, siguiendo en mi caso particular ahí sí a una civilista por quien tengo un enorme respeto, que es la doctora Aída Kemelmajer de Carlucci, que escribió mucho sobre esto, que debería existir en la Argentina un único derecho de daños. Ya no es el tema de responsabilidad del Estado, sino que en la Argentina deberíamos unificar el criterio de único derecho de daño que, de alguna manera, es lo que viene ocurriendo hoy en la construcción doctrinaria de la Corte.

473) La Corte, cuando se para frente al derecho de daño -sea un daño provocado por el Estado o provocado por un particular-, ha venido teniendo una visión común de un único derecho de daño. ¡Por supuesto que no le aplica las mismas reglas -y ahí están los fallos- a un daño provocado por un ciudadano común que a un daño provocado por el Estado! De hecho, la Corte ha tenido idas y vueltas, por ejemplo, en el caso de los concesionarios de los servicios públicos. Por eso apareció el fallo El Jacarandá, entre otros, de responsabilidad por actividad ilegítima. ¡La Corte va cambiando! No es la misma cosa. ¡Hay un único derecho de daños! ¡Y es razonable! ¡Y es absolutamente razonable que exista un derecho de daño! ¿Acaso un choque producido por una ambulancia pública es distinto de un choque producido por un camión o una camioneta privados? ¿Por qué? Si del otro lado la víctima es la misma persona. Si se cae una mampostería en una escuela pública o si sucede lo mismo en una escuela privada de la misma cuadra, ¿por qué tiene que tener distinto estatuto o régimen jurídico? Bueno, algunos dirán, porque el Estado es distinto de un particular. ¡Claro! ¡Y yo estoy de acuerdo! En ese sentido, estoy de acuerdo con que nosotros tenemos que legislar de manera distinta. Ahora, ¡ojó!: no nos vayamos al extremo

-y acá vuelvo otra vez a la imagen de los noventa y de ahora- de nada de Estado o Estado replegado, o todo el Estado, el estadocentrismo. No nos vayamos al extremo de darle al Estado tantos privilegios, tantas garantías, tanta protección y tanta cobertura que terminemos olvidando al que fue víctima, al que se le cayó la mampostería o lo chocó la ambulancia; esta es otra cuestión. Entonces, creo que en ese sentido estamos fuera de foco.

474) Otra cuestión global: la recepción de la doctrina de la Corte. Yo no estoy de acuerdo con que se defienda el dictamen de la mayoría diciendo que se ha receptado toda la doctrina de la Corte. Cuando uno analiza los artículos, se ha receptado parcialmente, ha receptado la que le convenía. Porque, por ejemplo, cuando se habla de reparación integral, de reparación plena, no se recepta lo de reparación plena; cuando la Corte habla de daño futuro, no se recepta lo del daño futuro, por dar un ejemplo. Y en el caso de las sanciones pecuniarias, las sanciones disuasivas, tampoco se recepta; no se recepta el criterio de los tribunales administrativos, de los contenciosos administrativos. Entonces, hay cuestiones en las que el oficialismo, el gobierno, el proyecto oficial por decirlo así, ha metido su mano, su impronta. No es la Corte la que nos está enviando el mensaje, nosotros lo recibimos como si fuera un mail, lo imprimimos y lo sometemos a discusión; no. En el medio, entre el mail y el Congreso, el gobierno hizo lo suyo, y nosotros lo queremos señalar.

475) Después, hay cosas que no están. Nos perdemos la oportunidad de incluir el tema de la responsabilidad por actos de corrupción; este no es un tema menor. No se contempla la responsabilidad por actos de corrupción, y de acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que la Argentina suscribe, es deber de los estados parte adoptar medidas internas para garantizar que las entidades o personas perjudicadas como consecuencia de un acto de corrupción tengan derecho a iniciar una acción legal contra los responsables por daños y perjuicios a fin de obtener indemnización.

476) Entonces, en este caso, se plantea esto del test de convencionalidad. Acá tenemos un ejemplo claro de que no pasamos el test de con-

vencionalidad. El dictamen en minoría nuestro en la Cámara de Diputados propone incorporar, en la ley especial sobre responsabilidad del Estado, la parte que corresponda a la responsabilidad civil de los funcionarios públicos por actos de corrupción: una cuenta pendiente en nuestra legislación interna. Pero además, en línea con la Convención, definimos cuáles son los actos de corrupción y demás. Ahí tenemos otra cuestión. Las últimas dos observaciones a título de omisiones: no contemplamos las acciones preventivas ni las acciones colectivas -dos cosas diferentes-, como tampoco lo de las acciones colectivas lo contemplábamos en la discusión del Código Civil. Cuando discutimos en la Comisión de Asuntos Constitucionales, hubo un debate muy interesante con este jurista Sammartino, quien vino a defender el proyecto oficial, vinculado con que esta norma no tiene que tener legislación procesal o vinculación con normas procesales, porque es una norma de fondo. De hecho, esta las tiene, y de hecho, todas las normas tienen vinculación con normas procesales. Pero, además, lo grave es que cuando al funcionario que vino se le preguntó adónde teníamos que dirigimos para encontrar, por vía subsidiaria o analógica, aplicación en el caso particular de las astreintes o de las sanciones pecuniarias, nos respondió al Código de Procedimiento Civil y Comercial. Pero el Código de Procedimiento Civil y Comercial va a cambiar en el momento en que se debata y se apruebe el nuevo Código Civil. Y el nuevo Código Civil elimina las astreintes.

Senador Guinle

477) ¡No!

Senador Sanz, E.

478) Sí, cómo que no. Vamos a hacer el siguiente razonamiento. Si esto era parte de la legislación de fondo, astreintes, en el Código Civil, y se eliminó, y acá se eliminan las sanciones pecuniarias disuasivas, ¿dónde vamos a buscar el cumplimiento efectivo de una sentencia reparatoria de daños del Estado? ¿Dónde la vamos a buscar? Que me diga alguien dónde la vamos a buscar. Porque si alguien me dice que la vamos a buscar por vía subsidiaria, el artículo 1° de esta ley establece que no es aplicable por vía subsidiaria el Código Civil. Entonces, ni subsi-

diaria. No es aplicable absolutamente nada de la legislación de fondo o del derecho común. Entonces, ni directa ni subsidiaria. El funcionario dijo que en estos casos, se debería aplicar por analogía. Analogía es cuando existe un vacío absoluto, entonces, uno tiene que crear por vía de analogía una construcción y aplicarla al caso. Eso es analogía, por lo menos, lo que yo entendí y lo que se desprende del famoso caso “Los Lagos”, que es del año 1941, un caso de analogía que estudiamos en la Facultad. Subsidiariedad es cuando lo reenvían a un artículo expreso de otra legislación. Analogía es cuando no lo mandan a ningún lado y le dicen: bueno, usted tiene que construir en función de los principios del derecho y cubrir ese hueco o esa vacante. Ahora, si esto es así, ¿por qué no lo ponemos en la ley? ¿Por qué no decimos: ni directa, ni subsidiaria, ni siquiera por analogía? Es decir que acá -miren la contradicción- vamos a estar supuestamente haciéndonos cargo de legislar porque no queremos que la Corte Suprema de Justicia con su doctrina petroriana nos reemplace, pero cuando tenemos la posibilidad de legislar expresamente, no decimos nada. Entonces, le tiramos a la Corte que después de que hayamos votado esta ley diga qué vamos a hacer con las astreintes y con las sanciones pecuniarias disuasivas. Después, no quieren que uno, desde la oposición, les diga: ustedes, que quieren garantizar impunidad. ¿Qué quieren que digamos?

Senador Guinle

479) ¿Qué tienen que ver las astreintes con la impunidad?

Presidente Fuentes, M.

480) Senadores, si quieren una interrupción, por favor, la solicitan.

Senador Sanz, E.

481) Mire, le voy a ahorrar la interrupción. El senador Guinle, fuera de micrófono, acaba de decir ¿qué tienen que ver las astreintes con la impunidad? Para que quede registrado en la versión taquigráfica, hago de intérprete. ¿Cómo que no van a tener que ver las sanciones pecuniarias disuasivas y las astreintes con la impunidad?

Presidente Fuentes, M.

482) El senador Guinle le pide una interrupción.

Senador Sanz, E.

483) Sí, por supuesto.

Senador Guinle

484) Lo que explicaba el especialista, a lo mejor no con la vehemencia y el uso de micrófono que poseen los que, en definitiva, tienen pasión por la política -el académico ejercita otro mecanismo de oratoria-, es que las astreintes eran un instituto procesal que estaba en el Código Procesal Civil de la Nación. Y que las multas disuasivas eran un instituto de la ley de fondo. Entonces, las astreintes que se derogan en el Código Civil permanecen en el Código Procesal Civil de la Nación. No se derogan ni tienen porqué ser modificadas. Las astreintes, en realidad, como son un instituto procesal, se aplican para obligar al cumplimiento de una resolución judicial y son acumulativas. A partir de ese razonamiento, decir que esto tiene que ver con un mecanismo para quitar responsabilidad a los funcionarios es falso, porque después yo voy a analizar dicha responsabilidad punto a punto y voy a demostrar que no existe ninguna modificación con la situación actual vigente. Los funcionarios siguen siendo responsables de la misma manera que lo son hoy. Y me voy a remitir a las normas escritas y a las normas hoy vigentes para poder demostrarlo. Gracias, señor presidente.

Presidente Fuentes, M.

485) El senador Petcoff Naidenoff le solicita una interrupción.

Senador Sanz, E.

486) Sí, sí.

Senador Petcoff Naidenoff

487) Podrá estar en el Código Procesal pero el nuevo artículo 804 del Código Civil que nosotros sancionamos acá cuando se lo trató

establece claramente con respecto a las sanciones conminatorias, que sería el caso de las astreintes, que cuando un juez establece una astreinte, la observancia de mandatos judiciales, es decir, resolución judicial impartidas a las autoridades públicas, se rige por las normas del derecho administrativo. La observancia de mandatos judiciales impartidos a las autoridades públicas se rige por las normas del derecho administrativo. Si tenemos una ley especial que, justamente, aclara o especifica cuáles son las pautas de responsabilidades de los agentes o funcionarios del Estado y, en ese contexto, se elimina la sanción pecuniaria disuasiva, por una parte, y las astreintes podrán estar en el Código pero los mandatos judiciales deben someterse a las pautas que especifiquen las normas propias del derecho administrativo, y las normas del derecho administrativo van a regir por cada provincia o por cada municipio; díganme cómo se aplica. Les doy un ejemplo clarito: Bossio, ANSES. Los fallos de la ANSES, muchas veces, se cumplen cuando hay una sanción conminatoria que obliga a Bossio a realizarle un descuento específico de su función, que tiene que ver con el bolsillo, para que ese fallo se cumpla. Si nos remitimos a las normas propias del derecho administrativo, díganme cómo se aplica. Gracias por la interrupción, senador.

Senador Sanz, E.

488) Yo tengo...

Presidente Fuentes, M.

489) Nuevamente, el senador Guinle le pide una interrupción.

Senador Sanz, E.

490) Sí, cómo no.

Presidente Fuentes, M.

491) Adelante, senador.

Senador Guinle

492) Se habla de responsabilidad del funcionario, que está prevista en la ley, en el artículo 9°, y

se la mezcla con una disposición del artículo 1°. Recién se hizo referencia a la responsabilidad de los funcionarios, y en realidad, el tema de la sanción pecuniaria disuasiva, que lo vinculan con el tema de las astreintes, está en el artículo 1° de la norma. Entonces, la responsabilidad de los funcionarios en sí misma está tratada en el artículo 9°, no en el artículo 1°, que trata de la sanción pecuniaria disuasiva como un instituto de fondo, y que ustedes articulan con las astreintes, que es un mecanismo de cumplimiento de una resolución judicial, que son acumulativas y que se mantienen vigentes. No es bueno confundir conceptos, porque la responsabilidad del funcionario, conforme la misma norma, sigue siendo, como es hoy, subjetiva, y responde por culpa o dolo en actos o en omisión, y va a seguir respondiendo exactamente igual, ampliado el plazo de prescripción a tres años. Adelante, senador, y discúlpeme.

Presidente Fuentes, M.

493) Continúe, señor senador, por favor.

Senador Sanz, E.

494) El senador Guinle se ha preparado tanto para contestar sobre responsabilidad de funcionarios que el que ha mezclado los tantos es él. Cuando lo escuchemos hablar, seguramente, con su sabiduría y aplomo, va a dar una clase sobre el tema de responsabilidad de funcionarios, pero nosotros no hemos mezclado los tantos, usted los ha mezclado. Nosotros decimos que en el artículo 1°, que no habla de la responsabilidad de los funcionarios sino de la responsabilidad del Estado, es donde liberan, se evitan las sanciones pecuniarias disuasivas. Pero, además, como bien lo acaba de decir el senador Naidehoff, el proyecto de Código Civil y Comercial de la Nación, en el artículo 804, mantiene en lo sustancial el régimen actualmente vigente de las astreintes del artículo 666 actual, pero el Poder Ejecutivo nacional, en ese proyecto, introdujo un último párrafo que se votó en esta Cámara que dice: la observancia de los mandatos judiciales impartidos a la autoridad pública se rige por las normas propias del derecho administrativo. Esto es lo que estamos haciendo hoy. Entonces, si las normas propias del derecho administrativo liberan -no estamos hablando

de los funcionarios sino del Estado, separemos los tantos- sanciones pecuniarias disuasivas, si liberamos el tema de astreintes, díganme cuál es el poder coercitivo para que el Estado, no el funcionario, cumpla con la ley. El senador pone el ejemplo de Bossio. Nosotros tenemos un fallo contra la Comisión Nacional de Energía Atómica en mi pueblo, en San Rafael, por la apertura del yacimiento de Uranio en Sierra Pintada, donde tienen que administrar residuos peligrosos contaminantes de la década de los 90, y no podemos lograr que la Comisión lo cumpla. Entonces, no es un problema...

— *El señor senador Guinle pronuncia palabras fuera del alcance del micrófono.*

Presidente Fuentes, M.

495) Perdón. Senador Guinle...

Senador Sanz, E.

496) ¿Sabe por qué? Acá viene la cuestión: con el Código actual. ¿Sabe por qué? Porque los jueces actuales, tanto que se quejan de los jueces que están en contra del gobierno, tienen temor. Entonces, si además de los temores de los jueces sacamos lo que está escrito, estamos en el horno.

Presidente Fuentes, M.

497) Senador, le pide una interrupción la senadora por Misiones.

Senador Sanz, E.

498) ¿Cómo va a hacer el ciudadano de a pie que tenga una sentencia contra el Estado para hacerla cumplir? Este es el tema. Entonces, cuando nosotros hablamos de que están restringiendo la responsabilidad del Estado frente al ciudadano de a pie, no se enojen, es la verdad. Si alguno quiere poner el tema de impunidad, discutámoslo. Pero es la verdad. Están dando menos herramientas al ciudadano común para que cuando tenga que litigar con el Estado se pueda cumplir con las normas convencionales de protección integral del ciudadano.

Presidente Fuentes, M.

499) No quería interrumpir su énfasis discursivo, pero le pide una interrupción la senadora por Misiones. ¿Se la concede?

Senador Sanz, E.

500) Por supuesto. Perdóneme, senadora, no la había visto.

Senador Giménez, S. D.

501) Es más que interesante la mirada de hombres de tanta sabiduría y conocimiento del derecho argentino. Pero no puedo dejar de hacer la aclaración, porque se mira mucho la jurisprudencia de la Corte en las instancias del orden nacional y, por ahí, se dejan de lado las figuras de las Constituciones de las provincias. En este caso, voy a hacer dos lecturas, si me permite, señor presidente, y una tercera al final, para llegar al punto de la aclaración.

502) El artículo 5° de la Constitución dice que cada provincia dictará su Constitución. Y el artículo 7° dice que los actos públicos y procedimientos judiciales de las provincias gozan de entera fe en las demás y que el Congreso puede, en sus leyes, generar y determinar cuál será la forma probatoria de estos actos y procedimientos y los efectos legales que producirán. La Constitución de la provincia de Misiones de 1958, en su Capítulo II, expresa lo siguiente. Artículo 80: La provincia y sus agentes son responsables del daño que causaren a terceros por mal desempeño en el ejercicio de sus funciones. El artículo 81 dice: La provincia podrá ser ejecutada en la forma ordinaria si, transcurrido un año de la fecha en que el fallo condenatorio hubiere quedado firme, la Legislatura no arbitrare los recursos para efectuar el pago, exceptuándose de esta disposición las rentas o bienes especiales afectados en garantía de una obligación de los servicios públicos.

503) Esto dice la Constitución de la provincia de Misiones de 1958. Creo que para nosotros, está dirimida justamente la responsabilidad del Estado. Por eso, con tranquilidad y convencimiento, adelanto mi voto afirmativo a esta ley de responsabilidad del Estado argentino, porque

la provincia de Misiones, a muy poquito de ser declarada provincia y de dejar de ser territorio nacional, en su Constitución, refleja la decisión de los constituyentes de nuestra provincia de establecer la responsabilidad del Estado ante toda la sociedad misionera. Por lo tanto, creo que al debate que ustedes están llevando adelante con tanta responsabilidad deben incluir antecedentes provinciales y de muchísima antigüedad que no fueron tomados en consideración. No sé en otras provincias, pero ni siquiera se ha tenido en cuenta en ninguno de los fallos que he escuchado en esta instancia. Pedí la interrupción al senador Sanz para demostrar que Misiones también es vanguardia en el derecho argentino y que también, como en otras oportunidades, nos es negado el conocimiento y la inclusión en el ámbito de lo que significa el reconocimiento al ejercicio del derecho en la República Argentina.

Senador Sanz, E.

504) Quería simplemente terminar esta cuestión diciendo que para nosotros -tenemos derecho a decirlo y el oficialismo, a defender otra cosa-, en caso de prosperar esta ley de responsabilidad del Estado y, a su vez, el proyecto de ley de Código Civil y Comercial, no habrá en nuestro Estado ni astreinte ni sanciones pecuniarias disuasivas para el Estado, por lo que las sentencias contra él se volverán meramente declarativas y quedará su cumplimiento librado a la buena voluntad o potestad discrecional de los funcionarios de turno. Y esto va en contra de una jurisprudencia de la Corte. Porque en la famosa causa Mendoza, de contaminación del Riachuelo, el tribunal, en aras de garantizar el cumplimiento de ese mandato que impuso a Acumar, ese organismo compuesto por la provincia de Buenos Aires, la Ciudad de Buenos Aires y la Nación recurrió a sanciones pecuniarias que cumplen una función similar al instituto del astreinte y los daños punitivos. Dicho esto, ese tema para nosotros es central; y por eso tenemos una incorporación al artículo 7° en nuestro proyecto de dictamen. La verdad es que se ha hecho muy largo este asunto. Entonces, vamos a tratar de hacer una síntesis.

Presidente Fuentes, M.

505) Gracias.

Senador Sanz, E.

506) ¡No puede negar que hemos generado un debate interesante, señor presidente! De lo contrario estaríamos aburridos. Tenemos otras cuestiones que nos diferencian. Por ejemplo, en el dictamen en minoría tenemos cuestiones vinculadas: tal es el caso del tema de la concesión de los servicios públicos.

— *Murmullos en el recinto.*

Presidente Fuentes, M.

507) No hay apuro, porque los senadores de mi bloque aprovechan la ausencia del senador Pichetto para poder hablar. ¡Así es que estamos de fiesta hoy! (Risas)

Senador Sanz, E.

508) En el artículo 6° se indica que el Estado no debe responder, ni aun en forma subsidiaria por los perjuicios ocasionados por los concesionarios o contratistas de los servicios públicos a los cuales se les atribuye o encomienda un cometido estatal cuando la acción u omisión sea imputable a la función encomendada. Sobre el particular, nosotros proponemos agregar un párrafo que tiene que ver con el fallo Zacarías, provincia de Córdoba: El Estado será responsable por los daños ocasionados por los concesionarios de los servicios públicos contratistas cuando fuese en consecuencia directa del ejercicio irregular del poder de ordenación, regulación o control sobre el servicio.

509) Es cierto que se han utilizado algunos ejemplos, como el caso de Once. En tal sentido, me adelanto a lo que seguramente va a decir el senador Guinle -se escuchó en la comisión- en el sentido de que se utilizan mal esos ejemplos. ¿Por qué? Porque en el caso de Once el Estado responde de manera directa y objetiva: no responde por subsidiariedad; no responde por solidaridad. Si bien es cierto que en muchos otros casos -en muchas otras cuestiones que han ocurrido y que pueden ocurrir- el Estado puede deslindarse de responsabilidad, si no colocamos expresamente la cláusula de cuando se produce un ejercicio irregular del poder de or-

denación, de regulación o control sobre el servicio, hay responsabilidad del Estado.

Presidente Fuentes, M.

510) El senador Guinle le pide la cuarta interrupción. ¿Se la concede?

Senador Sanz, E.

511) Sí, claro.

Senador Rozas

512) Cuando le toque hablar, ¿qué va a decir? (Risas)

Senador Guinle

513) No: tengo más para decir. En realidad, primero quiero agradecer la franqueza al senador Sanz. La reconozco en su persona. Realmente, le expreso mi reconocimiento, como lo he hecho siempre, en el sentido de que no ha meneado la cuestión de la tragedia de Once. Por el contrario, ha dicho que esto no pasa en el tema de la tragedia de Once. Ello habla de su hombría de bien, porque podría haberlo callado y haber dejado que el hecho de que quienes en realidad menean esa cuestión fuera una cuestión realmente gravitante.

514) Es cierto lo que él dice: el Estado responde de manera directa, de manera principal, de manera objetiva, cuando responde por hechos propios, aun por omisión o acción, en el caso de una concesión o de un contrato. Si determina el accionar del contratista o si no cumplió los controles de la concesión, del contrato o de la obra, o hizo el plano, por ejemplo, de la obra, va a tener que responder el Estado pero no de manera subsidiaria, sino que va a tener que responder de manera directa, objetiva y principal, como lo dijo el senador Sanz. ¿Por qué hago esta interrupción? Y le ruego me disculpe. Primero, para valorar el gesto; pero, segundo, para insistir en un argumento que veo replicado cuando se habla de la tragedia de Once en el sentido de que acá el Estado no tiene responsabilidad. Cuando se prueba la omisión del control del Estado tiene responsabilidad directa, objetiva y principal. Esto es importante decirlo porque a este tema

se lo ha meneado como si fuera un argumento realmente de peso y, en realidad no es como se dice. En todos estos supuestos el Estado responde. Entonces, no cabe ninguna duda al respecto. Y, en estos supuestos, el agregado creo que no es necesario porque estos supuestos están en el marco general de la responsabilidad del Estado que este proyecto señala en los artículos 1° y 3°.

Senador Sanz, E.

515) Señor presidente: el Estado está en Once por el tema de los subsidios. ¡No nos engañemos! Si no hubieran habido subsidios no sé si el Estado habría estado en Once...

— *El señor senador Guinle formula manifestaciones fuera del alcance del micrófono.*

Presidente Fuentes, M.

516) No dialoguen, por favor, señores senadores.

Senador Sanz, E.

Omis

517) Voy a terminar mi exposición, señor presidente, porque hay otros senadores que seguramente sobre el articulado van a exponer con mayor detalle. Pero quiero insistir en esto: creo que nosotros estamos perdiendo una oportunidad. Me refiero a la oportunidad de transformar cien años de doctrina de la Corte. Y no solamente con la doctrina de la Corte sino, con nuestra propia visión política, transformarla en un buen estatuto de responsabilidad del Estado. Esto, teniendo por delante un Estado que quizá sea el que todos tengamos en la cabeza que no es el de los 90, que no es visualizado desde los dos extremos del péndulo, con un ciudadano en el cual tenemos que fijarnos cuando estamos pensando en esto y no tanto en las corporaciones: ese ciudadano al que para litigar con el Estado ya el acceso a la Justicia le cuesta un triunfo.

Senadora Odarda

518) Señor presidente: en este caso me toca intervenir en calidad de miembro informante del bloque FAP-UNEN-Coalición Cívica-ARI para

adelantar nuestro rechazo al proyecto de ley en tratamiento en virtud de su manifiesta inconstitucionalidad dado que, de ser aprobada esta norma, se va a terminar instalando un sistema injusto y desequilibrado entre las responsabilidades del Estado respecto de las responsabilidades que se imputan a los particulares; y, sobre todo, porque incurre en una violación al principio de igualdad ante la ley y establece una multiplicidad de normas que, tal como mencionaba el senador Sanz, va a determinar que cada distrito o provincia de nuestro país tenga un sistema individual, que muchas veces puede ser complementario con el que estamos por votar en este momento, o bien puede ser absolutamente contradictorio.

519) Compartimos, señor presidente, la postura de quienes entienden que este proyecto del Poder Ejecutivo, en primer lugar busca excluir al Estado de lo que debería ser una sana subordinación.

520) En segundo lugar, tal como dijimos hace un momento, considero que es lesivo de la garantía de igualdad ante la ley y promotor de una inaceptable multiplicidad de normas, todo ello contradictorio respecto de la necesidad de un sistema homogéneo similar para todas las provincias en cuanto a la responsabilidad del Estado.

521) Nosotros consideramos y nos basamos en que el Estado debe responder por los daños que causen quienes lo dirijan o administren, en ejercicio o en ocasión de sus funciones. Nos apoyamos en la jurisprudencia de la Corte, en el caso "Zacarías", que establece la responsabilidad del Estado: la responsabilidad objetiva del Estado. Indica que dicha responsabilidad deberá apreciarse de acuerdo con la naturaleza de la actividad y de los medios de que se dispone: en definitiva, del lazo que une a las víctimas con el servicio y el grado de previsibilidad del daño.

522) Muy anteriormente, nos encontramos con el fallo del caso "Devoto", del año 1933, que también es muy significativo y que ya en ese año -1933- establecía que es responsable el Estado en el caso del daño producido, en su momento, a un hombre que tenía un campo, donde se instaló un sistema de electricidad que provocó que ese campo se quemara; y en ese caso la

Corte dijo que el Estado era responsable. Luego llegamos a la Constitución del 94. El artículo 75 inciso 22) establece claramente que los tratados internacionales forman parte del corpus constitucional. En este caso, el inciso 2) del artículo 2 de la segunda parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establece que cada uno de los Estados-parte en el presente pacto, se comprometen a garantizar que toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el presente hayan sido violados, podrán interponer un recurso efectivo. En este caso, queda claro que el recurso efectivo es lograr que la justicia haga valer y establezca claramente la facultad o la responsabilidad inexcusable del Estado.

523) Señor presidente: a nuestro juicio, este proyecto que estamos tratando significa un caso de claro retroceso jurisprudencial. Desde aquella época en que se eximía de responsabilidad al Estado por el hecho u omisión cometida por sus funcionarios, en el ejercicio o en ocasión de sus funciones, estamos en un momento en el cual tenemos un régimen que repara plena e integralmente esos daños producidos por el Estado, por sus funcionarios, y esta ley, a nuestro criterio, significa un retroceso en ese sentido. Aparecen preguntas; algunas han sido respondidas quizá parcialmente, como el caso de las astreintes. Cómo hacemos ahora, nos preguntamos, para torcer la voluntad renuente del Estado nacional cuando no quiera cumplir un mandato judicial. Por qué esta diferencia de que se puedan establecer astreintes contra un particular y no contra el Estado. He escuchado las diferentes posturas y las respeto. Nosotros tenemos un caso, que muchos senadores de aquí lo conocen; el caso Lago Escondido. Lleva diez años de juicio, tres años de sentencia judicial, donde el juez intentó imponer astreintes, y el gobierno de la provincia de Río Negro, de la anterior gestión y de esta, aún han incumplido ese fallo. Entonces, les estamos quitando herramientas a los jueces para hacer cumplir un fallo.

524) Con respecto al daño moral, ¿cuál es la razón para excluir de la obligación del Estado el reconocimiento del daño moral a quienes son damnificados por daños producidos por funcionarios públicos? Por eso, señor presidente, nosotros sí consideramos que se trata de una

ley que establece impunidad, porque de alguna manera no busca otra cosa que eludir el posible perjuicio económico que eventualmente deberían soportar las arcas estatales, pero fundamentalmente el perjuicio económico que, muchas veces, recae sobre los bolsillos de los funcionarios públicos. Aquí se citó el caso Mendoza, por ejemplo.

525) También, una senadora hablaba de su propia Constitución, de la Constitución de la provincia, que establecía la responsabilidad de los funcionarios públicos. En nuestra provincia de Río Negro también existen similares disposiciones en nuestra Constitución. Por eso, nos parece quizás inentendible que, teniendo estas Constituciones en las provincias, hoy aprobemos un proyecto de ley de esta naturaleza que aparece como absolutamente contradictorio. Yo no me voy a referir al fallo del cual se hablaba recién o a caso del accidente ferroviario de Once, sí me voy a referir a casos que pueden aparecer en provincias como la nuestra, en el interior del país. Por ejemplo, nos preguntamos qué pasaría con las víctimas de un accidente de tránsito en una ruta nacional de sancionarse una ley con similares características.

Omisis

526) Se habló recién de lo que ha ocurrido en accidentes de ambulancias, pero yo hablo también de los casos de mala praxis en los hospitales públicos y de las situaciones de accidentes en las escuelas. Por eso, señor presidente, quiero hacer mención a un proyecto de ley de la diputada Elisa Carrió que justamente tiene similar nombre: habla de regulación de la responsabilidad del Estado, pero que en este caso pretende reglamentar los artículos 2° y 3° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos al que hice referencia anteriormente. Establece en su artículo 2° la responsabilidad del Estado por su actividad ilegítima, y establece claramente que se va a regir por los principios y reglas del Derecho común, y que en caso de responsabilidad por actividades ilegítimas la responsabilidad debe ser integral y comprender los daños materiales, morales y el lucro cesante cuando este se encuentre debidamente comprobado; y habla también de la responsabilidad concurrente de los agentes públicos, el Estado y los concesionarios o contratistas.

En conclusión, como dije al principio, no se trata con este proyecto de que se va a armonizar el interés público con el interés privado, al contrario, consideramos que es una ley que va a garantizar impunidad a muchos funcionarios públicos, sobre todo a aquellos que cometan actos de corrupción; y relacionamos nuestra posición con el proyecto de ley que hemos presentado entre los distintos bloques para declarar imprescriptibles los delitos de corrupción. Por estas razones, señor presidente, adelantamos el rechazo al presente proyecto de ley.

Senador Garramuño

527) Estamos en tratamiento del proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo que ya cuenta con media sanción de la Cámara de Diputados y que regula la responsabilidad del Estado por los daños que su actividad o inactividad les produzcan a los bienes o derechos de las personas. Este proyecto, básicamente, prevé que las disposiciones del Código Civil no son aplicables a la responsabilidad del Estado ni en forma directa ni subsidiaria e indica que su actividad, como la de los funcionarios y empleados, se tiene que regir por el Derecho administrativo nacional y local. Y aquí parte la primera pregunta, señor presidente. La comisión redactora del Código Civil que estuvo integrada, por ejemplo, por Ricardo Lorenzetti, por Helena Highton de Nolasco, Aída Kemelmayer de Carlucci, entre otros, fijó en el artículo 1766 de su anteproyecto la reparación que correspondiera, en el artículo 1764 el ejercicio irregular de las funciones y en el artículo 1765 la responsabilidad de los funcionarios y del empleado público. Con esto esos tan prestigiosos juristas marcan una cuestión que nosotros compartimos, y es que por lo menos básicamente tiene que estar enunciadas en el Código Civil las responsabilidades del Estado, y que después puede complementarse con leyes regulatorias al respecto.

528) Planteado de esta manera, está indicando que la responsabilidad del Estado en la forma de reparación a los derechos que han vulnerado de los particulares, la extensión y reparación del daño, como asimismo la responsabilidad que tienen estos funcionarios públicos, puede ser establecido por normas locales, ya que en su artículo 11 invita a las provincias y a la Ciudad

Autónoma de Buenos Aires para regular en sus jurisdicciones la responsabilidad estatal. Y aquí partimos de una situación con la cual, analizándola, vemos que estamos provincializando las responsabilidades, y en algunas provincias -dependiendo de sus constituciones- hasta se puede llegar a pensar en municipalizarlas, con los perjuicios que se pueden acarrear. Puede haber desigualdades de trato, puede haber exceso de legislaciones, tal vez contradictorias entre sí, incertidumbre jurídica, y la posibilidad también de que se dicten normas discrecionales que afecten severamente los derechos del ciudadano. De la lectura de los artículos del proyecto se desprende que la responsabilidad del Estado se diluye y disminuye notoriamente, muchas veces en contradicción con la Constitución Nacional y también con la jurisprudencia que se reguló hasta hoy en todo lo relativo a la responsabilidad estatal.

529) Voy a analizar algunos artículos. En el artículo 1° el cuarto párrafo hace referencia a la improcedencia de imponer sanciones pecuniarias contra el Estado. Acá se generó una discusión sobre el tema de las astreintes. Primero, no comparto la eliminación en el Código Civil; y, segundo, en el artículo 1° del proyecto que estamos tratando, dice que la sanción pecuniaria y disuasiva es improcedente contra el Estado, sus agentes y funcionarios, con lo cual automáticamente el tema de las astreintes pasa a mejor vida. Entonces, no sé cómo se va a hacer para que los jueces hagan cumplir las sentencias ante la reticencia o demora que se pueda dar por parte de los funcionarios públicos.

530) En el inciso a) del artículo 2° se exceptúan los casos fortuitos o de fuerza mayor salvo que sean asumidos por el Estado, cosa que es bastante improbable. En su inciso b) también exceptúa de la responsabilidad cuando el hecho de un tercero damnificado hubiese concurrido a provocar el daño. Es absolutamente inadmisibles eximir al Estado de la responsabilidad concurrente, debiendo librar el juez correspondiente los grados de responsabilidad que le caben a cada una de las partes.

531) En los artículos 3° y 4° se establecen los requisitos de la responsabilidad del Estado por actividad legítima e ilegítima, y sólo se prevé su

acción para el caso de daño cierto, no previniéndose el daño futuro, que consideramos que es absolutamente válido, tal como ha reconocido la jurisprudencia existente en el país.

532) El artículo 5° establece que en ningún caso existe la reparación del lucro cesante. Y aquí tomando un poco el ejemplo que daba el senador Sanz con respecto a un accidente entre una ambulancia con un auto, y tomémoslo como si fuese un vehículo de policía con un taxi, por esta ley ese pobre taxista va a estar el tiempo que tenga parado su vehículo sin poder reclamar ningún tipo de lucro cesante por la tarea que tenía que cumplir. Con suerte le van a devolver su auto en el tiempo que corresponda pero, por este artículo, esa persona no va a poder reclamar el lucro cesante que le está generando ese perjuicio, lo cual es de una absoluta iniquidad.

533) No hay que olvidarse de que la reparación integral se desprende de un principio de derecho, que es el de no dañar, al que -desde ya- se encuentran subordinados el Estado y sus agentes en un Estado de Derecho. Asimismo, en el último párrafo de este artículo se indica que los daños causados por la actividad judicial legítima no generan derecho de indemnización, lo cual también va en absoluta contraposición de la forma en que se ha pronunciado la Corte, respecto de que ha establecido la aceptación cuando se trata de errores en el marco de procesos, omisiones y falta de servicios. Creo que uno de los puntos más graves que tenemos es el artículo 6° según el cual el Estado no solo no responde ni siquiera en forma subsidiaria de la responsabilidad de proveer el servicio público sino que también abdica control, ordenación y regulaciones sobre concesionarios y contratistas. Aquí estamos hablando, lisa y llanamente, de dejar de lado el concepto jurídico de poder de policía; esto implica que la competencia y el deber irrenunciable de protección de la seguridad, moralidad y salubridad pública no puede el Estado dejarlo a derecho. No es un mero intermediario o un espectador pasivo, sino que debe llevar a cabo la función de control, y su omisión en el cumplimiento genera responsabilidad.

534) No compartimos tampoco los plazos fijados para la prescripción. Creemos que sería

mucho más lógico y mucho más transparente si excedería lo que es su mandato para que permita la investigación también por los funcionarios que vienen. Señor presidente: sustraer la responsabilidad del Estado del Código Civil -como se desprende- importa incumplir con la norma constitucional del artículo 75, inciso 12 e inciso 22, este último al haberle dado rango constitucional a distintos tratados y pactos internacionales de derechos humanos, entre ellos al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en cuyo artículo 2º, inciso 3.a), se reglamenta el derecho de toda persona a un recurso efectivo cuando sus derechos o libertades reconocidas han sido violadas, aun cuando tal violación hubiese sido cometida por personas que actuaban en el ejercicio de funciones oficiales.

535) El manejo de la cosa pública significa una mayor responsabilidad que el hacerlo en el ámbito privado, resultando inadmisibles que hoy, en este recinto, estemos tratando el otorgamiento de mayor impunidad a los gobernantes tanto presentes como futuros. Tenemos que producir leyes, pero no cualquier ley, sino con perdurabilidad en el tiempo y en consonancia con las mandas constitucionales. Esta ley, señor presidente, corre riesgo de ser pasible de numerosas tachas de inconstitucionalidad, siendo perjudicial para el sistema democrático. Por lo expuesto, señor presidente, el Interbloque Federal no acompañará el presente proyecto de ley.

Senador Petcoff Naidenoff

536) Vamos a tratar de ser breves porque creo que el miembro informante fue muy claro en cuanto a la posición de nuestro bloque. No obstante, quiero hacer una pequeña reflexión acerca de lo que significa la responsabilidad del Estado. Me parece que hablar de la responsabilidad del Estado tiene que ver, fundamentalmente, con la obligación de reparar los perjuicios causados a los ciudadanos, independientemente de que esto se genere por el obrar legítimo o ilegítimo del propio Estado. Y esto es sustancial en un Estado de derecho, porque tiende a generar certidumbre; certidumbre cuando el perjuicio lo ocasiona un particular o el propio Estado. En el marco de la responsabilidad del Estado, las cosas fueron modificándose con el paso del tiempo.

De un criterio de irresponsabilidad absoluta -que se gestó con el viejo artículo 43 del Código Civil, donde se partía de la premisa de que el Estado no podía asumir responsabilidades para con sus administrados, basándose en que tenía como eje central la administración del bien común-, se avanzó en el criterio jurisprudencial de la responsabilidad directa y objetiva que hoy tenemos por la actividad legítima o ilegítima del propio Estado.

537) ¿Qué es lo que se pretende hacer con este proyecto de ley? Se pretende sancionar una ley concreta donde se establezcan cuáles son los parámetros de criterios de responsabilidad del Estado en los funcionarios y en los agentes públicos, con severos errores, a nuestro modo de ver, en cuanto a los criterios de construcción, fundamentalmente porque deslindan todo tipo de aplicación en materia de responsabilidad a los ya establecidos en el Código Civil y que fueron contemplados, incluso, por los juristas que elaboraron el anteproyecto del Código y que establecieron los criterios de responsabilidad objetiva y directa en los artículos 1.764, 1.765 y 1.766 del Código. Reforzando un poco la posición de nuestro miembro informante, creemos que se hace necesario que la responsabilidad del Estado sea parte integrante de un capítulo del Código Civil, porque al ser parte integrante de él se refuerzan los criterios de igualdad. Porque nos vamos a encontrar en la práctica, cuando esto se transforme en ley, con responsabilidades diferenciadas y, muchas veces, con la no aplicación de responsabilidad alguna para criterios igualitarios en cuanto a los perjuicios sufridos. Es decir, nosotros vamos a tener lo que algunos denominan un "mosaico normativo" -para mí, sería una anarquía normativa- en virtud del cual veinticuatro provincias argentinas van a discutir cuáles son los criterios de responsabilidad para los daños que se ocasionen del mismo modo, o desde el extremo norte o el extremo sur del propio país. Y podemos tener alguna responsabilidad concreta o la omisión de responsabilidad para los propios funcionarios por los mismos actos.

538) Entonces, ¿por qué es importante este criterio de responsabilidad uniforme en el marco del derecho común? Por eso, por lo que se decía hoy: que el derecho común, es decir, la le-

gislación de fondo -el derecho civil, el Código de Minería, el Código Penal-, tiene la perspectiva y la actitud propositiva de aplicar con un criterio de igualdad en todo el territorio de la República. Si esto no se aplica con criterio de igualdad, me parece que hablar no sé si de impunidad pero sí de criterios que no son equitativos en materia de responsabilidad, seguramente, va a estar a la orden del día. Porque no todas las provincias expresan categóricamente -lo que comentaba la senadora que no está presente por la provincia de Misiones- cómo sus propias constituciones establecen los parámetros de responsabilidad de los funcionarios públicos. Por eso, para nosotros es importante que se apliquen criterios igualitarios en todo el país.

539) En segundo término, quiero reforzar esta idea de que es un gran error eliminar la aplicación de las sanciones pecuniarias disuasivas en el ámbito de la ley de responsabilidad del Estado. Porque si bien es cierto que el doctor Sanmartino expresaba en la comisión que las sanciones pecuniarias disuasivas se aplican o están estipuladas en el artículo 52 de la Ley de Defensa del Consumidor -eso lo decía como un criterio de obligar con esta especie de multa civil a la parte incumplidora de un contrato de consumo a modificar su criterio-, no es menos cierto también que, en el marco de la teoría general de la responsabilidad -que el propio doctor Sanmartino ya ha dicho que se aplica-, esto se lo especificaba con mucha fuerza en los derechos de incidencia colectiva y en el de medio ambiente. Y esta sanción pecuniaria disuasiva estaba contemplada en el anteproyecto de Código Civil y Comercial y la propuesta de los propios juristas establecía la sanción pecuniaria disuasiva. Respecto de la sanción pecuniaria disuasiva, que decía concretamente que el juez tiene el derecho de aplicar a petición de parte, con fines disuasivos, una sanción pecuniaria para quienes actúen con menosprecio hacia los derechos de incidencia colectiva, también fue eliminada del nuevo Código Civil.

540) Entonces, si nosotros tomamos como premisa la nueva redacción del artículo 804, que establece que todo lo que tiene que ver con sanciones conminatorias, ya no disuasivas, pueden ser aplicadas, pero la legislación de fondo tiene que ver con las normas del derecho administra-

tivo que se aplican en cada provincia o en cada municipio, vamos a tener un derecho concreto que, en este caso, va a ser absolutamente inaplicable. O sea, sanciones pecuniarias disuasivas y conminatorias que no serán aplicadas en el marco de la propia administración, porque no existe la obligatoriedad de que estas estén contempladas.

— *Ocupa la Presidencia el señor presidente provisional del H. Senado, senador Gerardo Zamora.*

Senador Petcoff Naidenoff

541) ¿Qué implica este proyecto? Nosotros estamos eliminando, como se ha dicho, la facultad de coerción, es decir, la herramienta que tiene un juez para que la potestad de sus propias resoluciones pueda ser cumplida. Porque si un juez resuelve la aplicación de una sanción pecuniaria por interpretación, o de una astreinte porque lo establece el Código Procesal, pero no están contempladas en la ley específica de responsabilidad del Estado, esa norma se torna inaplicable. Yo di el ejemplo de Bossio, el senador Sanz dio el ejemplo de lo que sucede con el incumplimiento de los mecanismos de los pasivos ambientales en las minas de explotación de uranio de su provincia, y así podríamos enumerar muchísimos supuestos que se van a aplicar de manera dispar en el interior del país.

542) El tema de la reparación integral también me parece un grosero error, porque únicamente se prevé como criterio indemnizatorio la reparación del daño actual, no se admite el daño futuro para el supuesto de responsabilidad del Estado por actividad legítima ni tampoco el lucro cesante, que sí lo establecían los criterios jurisprudenciales. Para finalizar, señor presidente, me quiero detener un poco en esta cuestión que también es muy grave, de eximir de responsabilidad al Estado por los perjuicios ocasionados por los concesionarios o contratistas del Estado de los servicios públicos, porque el Estado no responde ni aun en forma subsidiaria.

543) Me parece que nosotros no podemos perder de vista, independientemente de la cuestión de la tragedia de Once, que cuando se trata de un servicio público, la diferencia entre el

servicio público y el interés público tiene que ver, justamente, de alguna manera, con que el dueño de ese servicio es el propio Estado. Y lo que hace el Estado en el marco de un contrato de concesión y en los marcos regulatorios que establecen las premisas de ese contrato de concesión es establecer cuáles son los criterios que debe fijarse el propio concesionario para la prestación de ese servicio público. Pero, ojo, que el Estado tiene la obligación de contralorar, y si un servicio público que se lo concesiona no se cumple bajo determinados parámetros, el Estado hasta inclusive puede dejar sin efecto el contrato de concesión.

544) Pero cuando se producen perjuicios concretos a los ciudadanos, el Estado tiene la obligación de responder de manera concurrente con el propio prestador del servicio y, de alguna manera, cuando aquí la responsabilidad es exclusiva y excluyente del concesionario del servicio y no se especifica la responsabilidad del Estado, en este caso -como lo decía nuestro miembro informante-, no se especifica la responsabilidad directa del ejercicio irregular del poder de ordenación, regulación o control sobre el servicio. Acá nos podemos encontrar con un montón de casos concretos que se van a dar en el futuro, de responsabilidad del concesionario, de la responsabilidad del contratista, pero con una responsabilidad que termina siendo un vacío. Porque, por ejemplo, qué pasa para los supuestos -voy a dar un solo ejemplo- de una concesionaria de un servicio público que no contrató un seguro de riesgo y que esa concesionaria del servicio público es una cáscara vacía que presta un servicio pero cuando se da un daño concreto o el derecho de una reparación nos encontramos, en realidad, cuando se exige esa reparación, con un gran dibujo y no se contrató un seguro. ¿Quién es responsable si en este caso el Estado elude la responsabilidad si no se la establece expresamente? Entonces, estos son los ejemplos cotidianos que otorgan un tremendo paraguas protector para que un agente o funcionario se maneje con absoluta displicencia o negligencia, porque en definitiva, no pesa ninguna responsabilidad sobre sus propias espaldas cuando se habla del propio Estado. Señor presidente: para terminar, quiero decir que nosotros no acompañamos esta interpretación, porque creo que es una interpretación muy par-

ticular, es una visión antojadiza. Se habla de las bondades de contemplar una ley especial para la responsabilidad del Estado, pero va a contrapelo del propio anteproyecto del Código Civil y de la visión de los juristas que establecían los criterios uniformes de responsabilidad del Estado, los agentes y funcionarios en el marco del propio Código.

545) Por una parte, eliminamos esto y, por otra parte, en el artículo 804, dejamos de lado las acciones conminatorias, pero si se aplican estas sanciones, se derivan en la ley de fondo, en la ley de responsabilidad del Estado. Y la ley de responsabilidad del Estado tampoco aplica sanciones disuasivas. Entonces, está bien que el juez tendrá la atribución de establecer en su resolución una astreinte, pero cuando se trate de cumplirla vamos a ir a la ley de responsabilidad del Estado y esa ley, en cada provincia, puede no establecer responsabilidad alguna. Entonces, es una situación preanárquica que facilita el accionar irresponsable. Creo que esto tiende a la irresponsabilidad de administrar la cosa de todos, que es el Estado, como si fuera que no importa, porque si no hay obligación, no hay ningún peso de responsabilidad por el propio agente o funcionario; me parece que tomamos el peor de los caminos. A diferencia de lo que se sostiene con el criterio jurisprudencial de la Corte, creo que acá estamos equivocándonos, porque vulneramos con esta ley la igualdad de los ciudadanos en diferentes puntos del país. Repito, en el incumplimiento de un contrato de concesión y las secuelas o los perjuicios que se generen para un particular, no va a ser uniforme el criterio que se pueda aplicar en Formosa, en el Chaco o en La Pampa, depende de lo que se sancione en la legislación de fondo de cada provincia. No está en concordancia con los precedentes de la Corte, fundamentalmente con la visión de responsabilidad integral, objetiva y directa y porque indefectiblemente esto tiende, con estos ejemplos, a echar un manto de impunidad para favorecer de alguna manera el obrar irresponsable de quienes pueden tener para los tiempos la responsabilidad de administrar el Estado en sus diferentes estamentos. Por esas consideraciones y algunas más que fueron aportadas por el miembro informante y por otros integrantes del bloque, nosotros vamos a rechazar este proyecto.

Senadora Morandini

546) Señor presidente, nuestra Constitución es generosa, porque no establece más criterios para que uno pueda representar a su provincia que haber nacido en ella, que ser oriunda de esa provincia. De modo que como no soy jurista, no soy abogada, tengo una ventaja: cuando saco los argumentos jurídicos, aparece de manera descarnada lo que es el sentido común. Para no parecer pedante y decir que yo quiero encuadrar este debate dentro de una filosofía o hacer un análisis filosófico, no puedo dejar de hacer algunas preguntas casi de sentido común. Es decir, ¿a quién debe subordinarse el Estado? ¿Cuál es la función del Estado? ¿A quién sirve el Estado? ¿Quién viola los derechos humanos si no es aquel que debe garantizarlos? Nosotros tenemos un corazón filosófico jurídico en nuestra Constitución que pone la centralidad en que el Estado debe subordinarse a garantizar derechos, y los derechos son universales. Me cuesta imaginar cómo puede haber derechos en una parte del país y en otra parte no, esta no igualdad.

Omisis

547) Yendo en el tiempo, en este momento, en la Cámara de Diputados, se está tratando una ley, que viene del año 2009 -no sé en qué términos vendrá esta ley-, que trata de reparar, actualizar, las indemnizaciones a las víctimas de la explosión de Río Tercero. Hemos puesto ejemplos de provincias. ¿Qué pasaría con esta ley de tener -Dios quiera que erradiquemos ese tipo de atentados en el país- un atentado como la explosión de Río Tercero, donde tal vez aparece de manera descarnada la crueldad de lo que hemos sido capaces de anidar, al punto de hacer explotar un pueblo para encubrir un negociado? Ahí volvemos a reproducir la matriz de impunidad, pero no así lo que pasó inmediatamente después del atentado, cuando se llegó con una valijita llena de dinero y era muy doloroso ver cómo “don Dinero” cancelaba derechos. Porque se distribuyó dinero de una manera discrecional. De alguna manera, había que ir a Río Tercero en esa época, para ver cómo muchas de las personas que habían recibido la indemnización no querían hablar de la explosión. Otras fueron a la justicia. Pero como hay que estar siempre, reducimos todo; la responsabilidad se reduce al dinero y

no al valor. Por eso no es menor preguntarnos a quién debe subordinarse el Estado.

548) En el caso de Río Tercero, se han ido actualizando las indemnizaciones hasta llegar a lo que supongo que debe ser la ley que se está votando ahora, en estos términos. Se actualiza la indemnización pero poniendo una condición: “recibe lo que el Estado le da como reparación, pero cancele su demanda judicial”. Pongo casi de manera desordenada estos ejemplos, porque hemos ido más lejos que nadie. Hemos reconocido la responsabilidad del Estado que utilizó el terror, indemnizamos. Sabemos muy bien denunciar, juzgar y condenar la violación de los derechos humanos. Pero me temo que en 30 años de democracia no terminamos de consolidar un Estado de derecho. Y lo que es más grave: yo quiero cuidarme de no ofender y no decir que esto parece un paraguas de impunidad, que es una patente de impunidad, o que es una autoamnistía para funcionarios que están llegando al fin de su mandato. Pero la verdad es que resulta muy difícil no analizar este proyecto de ley dentro de una concepción que tiene este gobierno, que es que aquí ha ideologizado la intervención del Estado. No es que aumentó las funciones del Estado. Ahora el Estado interviene en todos lados. Pero, paradójicamente, interviene mucho más y, sin embargo, va limitando su responsabilidad.

549) Para un gobierno que confunde Estado con gobierno cuesta muchísimo sustraer este proyecto que se presentó a las apuradas en Diputados, que no hubo ninguna explicación racional mediante la que uno pudiera entender por qué se trató con tanta prisa. Y menos tenemos ahora una explicación de por qué se vuelve a sacar un tema que parecía dormido, como es el debate del Código Civil. Entonces, para un Estado que confunde Estado con gobierno, lo que uno lee en este proyecto, yendo al sentido común, ya no a si es un debate entre administrativistas o civilistas, sino a lo que aparece en el corazón, es que se quita la responsabilidad que deben tener todos los funcionarios, la que debemos tener nosotros también en las leyes que sancionemos para no hacer daño a aquellos a quienes tenemos la obligación de proteger o, por lo menos, cumplir con lo que nos manda la Constitución.

550) Si se trata de la Constitución, el artículo 85 de la Constitución Nacional establece que el examen y la opinión del Congreso sobre cómo se desempeña la administración pública deben estar sustentados en los dictámenes de la Auditoría. Y vaya si tenemos informes de la Auditoría General de la Nación que nos advierten sobre cómo han sido negligentes no solo los funcionarios, sino también cómo han sido negligentes los prestadores de los servicios públicos a los que nunca este Estado les ha quitado una concesión. Insisto: cuesta mucho sustraerse, en el análisis y en el debate de esta ley, a esa concepción y a esto que no cumplimos, que es escuchar todos los informes que nos da la Auditoría con relación a cómo se está administrando al Estado y cómo, de alguna manera, con esta ley, vamos a cancelar lo que tendría que ser la obligación de todos nosotros, la preocupación de construir, de salir del Estado terrorista que violó los derechos humanos y, finalmente, tener un auténtico Estado de derecho donde esté, en el centro de nuestra preocupación, el ciudadano al que debemos proteger. La Constitución ya nos ha dado todas las normativas, nos ha dado esta belleza filosófica de poder subordinarnos a todos los tratados internacionales de derechos humanos.

551) De modo que es un gran contrasentido que aquí, donde representamos a las provincias, cuando se trata de intereses que afectan a nuestras provincias, muchas veces vemos que, en favor del gobierno central, que se afecten los intereses de nuestras provincias no importa. Llama muchísimo la atención que cada vez que uno invoca los derechos humanos, siempre se nos enarbola la cuestión del federalismo. ¿Cómo podemos aprobar en este Senado una ley de este tipo, donde vamos a establecer diferencias de los ciudadanos ante la ley? Por eso no hace falta tener formación jurídica porque, a veces, el debate jurídico encubre lo que aparece de manera descarnada con un proyecto de estas características, que uno se cuida para no ofender pero realmente parece una patente de impunidad.

Senador Cimadevilla

552) Señor presidente: en realidad, más allá de lo que ya ha dicho el senador Sanz sobre algunas cuestiones referidas a este tema, a mí me

gustaría hacer hincapié sobre a qué concepción ideológica responde este tipo de normas como la que hoy estamos tratando. Evidentemente, este proyecto encierra una visión del tema desde el poder y no desde el interés de las personas. Esto queda claro si uno relee el articulado de este proyecto de ley. Más allá de las políticas pendulares que ha tenido el partido de gobierno en todas sus versiones -menemismo, kirchnerismo-, al que ha hecho referencia el senador Sanz, creo que este proyecto de ley tiene coherencia con la normativa de los 90 y que se ha venido repitiendo durante esta década ganada. ¿Por qué digo esto? Si uno observa la legislación impulsada por el partido que está en el poder desde los 90 hasta ahora, voy a hacer referencia de algunas que recuerdo ahora, como la ley 25.344, de Emergencia del Estado; la ley 23.982, de Consolidación de Deuda del Estado; la Ley de Emergencia Administrativa; lo que resolvió la Corte menemista en el caso Peralta convalidando un decreto de necesidad y urgencia apropiándose de fondos de los particulares; la ley de caducidad de acciones contra el Estado y sus empresas privatizadas; la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional; la ley 23.658 que eliminó la segunda instancia en las ejecuciones fiscales; la ley 24.624 que habla de la inembargabilidad de los fondos públicos; la ley que limita la responsabilidad patrimonial del Estado y entes descentralizados y empresas concesionarias de servicios públicos; y, en esta última etapa, la ley que limita la aplicación de las medidas cautelares y ahora este proyecto de ley, junto a la media sanción del Código Civil, todas responden a un mismo patrón más allá de los distintos temas que tratan. ¿A qué patrón responden? A que el Estado no es responsable, a una concepción del Estado casi absolutista, donde deja de ser una herramienta que nos damos los ciudadanos para convivir y pasa a ser “el Estado soy yo” y “yo no soy responsable de nada”. Es decir, esta es la concepción ideológica a la que responde este proyecto de ley. Y cuando uno lee el articulado de este proyecto de ley.

Presidente Zamora

553) Le pide una interrupción el senador Pichetto. ¿Se la otorga?

Senador Cimadevilla

554) Sí, cómo no.

Senador Pichetto

555) El Estado bobo que paga todo; digamos es la aspiración de muchos colegas nuestros que trabajan en esta temática. El Estado es un arco de 14 metros, donde entran todas.

Senador Cimadevilla

556) No creo que el Estado sea en sí vivo o bobo. Vivos o bobos serán los que lo administran. Y de vivos que administran el Estado, está lleno. Esta es la concepción que, por lo menos, yo tengo. Es decir, yo no creo que el Estado sea bobo o vivo. Bobos o vivos, son los que lo administran. Y para quienes utilizan el poder, o a quién quieren beneficiar desde ese poder. A punto tal que en los últimos años, creo que en el país hay una nueva oligarquía, que es la oligarquía de los concesionarios. Pero esta es una discusión que, a lo mejor, podríamos dar en otra oportunidad.

557) Señor presidente: esta ley desprotege mucho. Primero, quiero hablar de un tema que quedó pendiente. Va a generar una confusión terrible el tema de si las provincias van a tener o no que sancionar una nueva ley para regular las responsabilidades del Estado en cada uno de los estados federales. Creo que las provincias no tienen facultades para reglamentar esto. ¿Por qué lo digo? La cuestión de la responsabilidad del Estado siempre y en todos los fallos de la Corte -esto nunca ha cambiado- se ha considerado que es una materia del derecho común. Por lo tanto, si legislar sobre la responsabilidad del Estado es una materia del derecho común por el artículo 75, inciso 12, el único que va a estar facultado para reglamentar y legislar sobre esta cuestión es el Congreso Nacional. Es decir, no van a tener facultades las provincias para poder legislar sobre esta cuestión, por el tema de fondo que trata este tipo de reglamentaciones. Y aquí vamos a tener otro tema que va a ser discutible, más allá de que el principio de igualdad ante la ley se verá afectado, porque habrá veinticuatro regulaciones distintas, y también se van a plantear situaciones de tipo constitucional

cuando los estados provinciales quieran avanzar sobre este tema.

558) Si bien la ley habla de una relación de causalidad adecuada entre la actividad o inactividad del órgano y el daño cuya reparación se persigue, habla de la actividad del órgano. No habla de la actividad de los agentes. Y si bien luego habla de la responsabilidad de los agentes, cierto es que limita la responsabilidad del Estado únicamente cuando la responsabilidad es del órgano. Y nos vamos a encontrar en la vida diaria, en lo común, que lo que pasa siempre está vinculado con los agentes y no con el órgano del Estado, con lo cual, esta también es una manera de excluir responsabilidad del Estado frente a los particulares. Fíjese, señor presidente, que el artículo 6°, que dice que el Estado no debe responder ni aun en forma subsidiaria por los perjuicios ocasionados por los concesionarios o contratistas, es prácticamente inaceptable. En todos los campos del derecho, el contratista siempre responde solidariamente. A ver, el comitente siempre responde solidariamente con el contratista. Entonces, esto desampara a las víctimas, y hacia esto vamos. Creo que es una ley no solo inoportuna, sino también nociva para el interés general. Y, además, es una norma que tampoco va a poder cumplir con la finalidad que se propone.

559) Uno de los argumentos para impulsar esta ley que aquí se ha sostenido es que la responsabilidad del Estado siempre ha sido una materia o una construcción jurídica pretoriana, que la Corte ha hecho frente a la falta de una ley que reglamente en forma concreta y precisa cuáles son las responsabilidades del Estado. Pues bien, si leemos a Sanmartino -que fue la persona que trajeron para defender esta norma-, vamos a ver que en varias oportunidades habla de la necesidad que vamos a tener de recurrir a la analogía para solucionar muchos de los problemas que se nos pueden presentar. ¿Qué es la analogía? Es la aplicación de algo que no está previsto. Y hoy estamos haciendo una ley diciendo que queremos reglamentar específicamente la responsabilidad del Estado porque no queremos que los jueces pretorianamente sigan reglamentándola, pero a su vez, impulsamos una norma que, quien la viene a defender, dice que en la mayoría de los casos vamos a te-

ner que recurrir a la analogía para solucionar los problemas que se nos presentan. Es decir, les estamos dando una facultad omnímoda a los jueces para que estos vuelvan a legislar sobre algo que tendríamos que legislar desde el Congreso de la Nación. Hasta en esto es una ley insuficiente.

560) Con respecto a esto de las astreintes, señor presidente, dentro del sistema republicano en el que hemos elegido vivir, el accionar de los tres poderes tiene que ser armónico, si no, no hay República que funcione. No sólo tiene que ser armónico sino que tiene que ser coordinado; no debe cualquier poder tomarse cualquier atribución y colisionar con otro poder. Deben los poderes asistirse y deben los poderes complementarse. Las astreintes son una potestad que está dada a los jueces para que, precisamente, puedan funcionar dentro de este juego de armonías y coordinación que debe haber entre los tres poderes. Acá, concretamente, se elimina la posibilidad de que los jueces puedan hacer cumplir, a través de las astreintes, sus mandatos judiciales contra el Estado. No es cierto lo que dice Sammartino, y están equivocados quienes sostienen que las astreintes no se eliminan; sí se eliminan. Se eliminan, ¿sabe por qué, señor presidente? Primero porque lo dice el texto de la ley cuando habla, concretamente, de que la sanción pecuniaria disuasiva es improcedente contra el Estado, sus agentes y funcionarios.

561) Sammartino dice, cuando habla de la sanción pecuniaria disuasiva, que no se trata de astreintes; se trata de multas, y hace referencia al artículo 52 de la Ley de Defensa del Consumidor. Es decir, si se trata de multas son acuerdos bilaterales, son pactadas; es el artículo 666 del Código Civil. Pues bien, el Estado, no pactando en los contratos que haga, este tipo de multas no tendría por qué pagarlas y no haría falta esta legislación que hoy estamos sancionando. Lo mismo con el artículo 52, que es una multa que se le aplica al proveedor frente al consumidor. Podríamos dictar una norma diciendo que al Estado -cuando el Estado es proveedor- no se le aplica la multa del artículo 52. Pero no hacer una ley general con estos alcances.

562) ¿Y por qué digo que las astreintes y la posibilidad de que los jueces tengan facultades

conminatorias desaparecen? Porque acá estamos tratando una ley especial. Esta es una ley especial, y todo el mundo sabe que las leyes especiales derogan las leyes generales, con lo cual la remisión que hacen al Código de Procedimientos, al artículo 77, tampoco podrá ser aplicable, porque esa es una norma general que se aplica a todos los procesos, para todos los que son parte en ese tipo de litigio; de manera que tampoco vamos a poder aplicar la norma del Código de Procedimientos. Porque aquí estamos creando una ley especial cuya aplicación desplaza a la ley general.

563) Es decir que estamos dejando a los jueces sin ninguna herramienta para hacer cumplir sus sentencias. Estamos rompiendo esta colaboración, esta coordinación y esta armonía que debe haber entre los poderes de la República. Por eso, señor presidente, pensamos que con esto, lejos de avanzar o solucionar vamos a estar en un brete mucho más grande todavía, porque realmente las lagunas que se evidencian -le diría que ya no son lagunas; son mares, son océanos-, ya se ponen en evidencia en este mismo debate, cuando se ha querido precisar sobre los alcances de esta norma.

564) Esto mismo se dio en la comisión, donde vino Sammartino, donde se pedían precisiones sobre los alcances de la norma, y en varias oportunidades Sammartino dijo: "Bueno, habrá que recurrir a la analogía." Es decir, estamos legislando más para casos no previstos que para casos previstos, lo que habla, diría yo, de la ineficiencia de esta ley, y que no va a servir absolutamente para nada. Probablemente esto sea una fuente de conflictos, hasta por una redacción defectuosa que tiene.

565) Fíjese que cuando habla de los concesionarios y contratistas de servicios públicos, dice que van a responder cuando la acción u omisión sean imputables a la función encomendada. Yo quisiera que alguien me explique cuáles son los alcances que tiene esta terminología: "cuando sean imputables a la función encomendada". No se habla del concesionario, no se habla del contratista. Es decir, tiene una ambigüedad tal esta norma que lo más probable es que los jueces tengan que legislar pretorianamente, más que antes de la sanción de esta ley, por las confu-

siones que va a generar un artículo con un texto tan difuso, tan poco preciso como el que esta ley tiene.

566) Por lo tanto, señor presidente, creo que lejos de estar reglamentando sobre algo que no existía y que le vamos a dar más precisión y que les vamos a sacar a los jueces la facultad de legislar, estamos entrando en el campo exactamente contrario al buscado. Como los jueces no pueden dejar de fallar, porque es una obligación que tienen, vamos a estar ante un mar de confusiones mucho más grande del que teníamos, ante una colisión de normas que antes no teníamos. Y reitero que no sé si las provincias pueden legislar, porque todos los fallos que se han citado aquí hablan de que se trata de la legislación de fondo de la responsabilidad del Estado, con lo cual es facultad de este Congreso. Yo realmente no sé si esta ley va a pasar no sólo el test de convencionalidad sino el test de constitucionalidad si es sometida a revisión por alguno de nuestros jueces. Por estas razones, señor presidente, no vamos a acompañar este proyecto de ley.

Senador Rozas, A.

567) Creo que tanto nuestro miembro informante, el señor senador Ernesto Sanz, como los demás senadores de nuestro bloque, han fundamentado suficientemente el por qué del rechazo de este proyecto que ha obtenido la sanción de la Cámara de Diputados de la Nación. Por lo tanto, con la finalidad de respetar a los señores senadores que todavía no han hecho uso de la palabra, voy a limitarme simplemente a ratificar dos o tres conceptos que creo que son los que en realidad definen de fondo las objeciones que tiene la Unión Cívica Radical sobre esta ley propuesta por el Poder Ejecutivo.

568) Personalmente yo nunca adherí a esa posición de la responsabilidad ilimitada y por todo del Estado, porque cuando uno se para en cualquier orden de la vida en los fundamentalismos o en los extremos no está en el camino correcto, y por lo tanto no creo en esa responsabilidad ilimitada y por todo concepto siempre del Estado. Pero tampoco puedo adherir, como en este caso particular, a una ley que trata de circunscribir la responsabilidad del Estado y de sus funcionarios exclusivamente al derecho administrativo,

dejando de lado por analogía la aplicación del Código Civil o del derecho común. Tenemos serias divergencias, fundamentalmente cuando categóricamente se expresa en el artículo 6° del proyecto que el Estado no responde ni de manera directa ni subsidiaria en el caso de daños ocasionados por quienes lo representan a través de convenios.

569) Creemos que inicialmente hay una responsabilidad estatal inherente al propio Estado de derecho, y creemos que hay un principio general que no admite discusión, que es que la responsabilidad del funcionario y del Estado por los daños causados a particulares siempre es concurrente. Fundamentalmente si tenemos en cuenta que cuando se concesiona un servicio público el Estado asume responsabilidades, como por ejemplo el poder de policía, el del control que tiene sobre la concesión de esos servicios públicos; incluso, en todos los casos donde se van a concesionar servicios públicos el Estado se reserva, a través de leyes que se han dictado por el Congreso de la Nación, las facultades y el procedimiento para la designación de quiénes van a representar al Estado para ejercer el poder de policía. Y en la mayoría de los casos, estas organizaciones del Estado, los representantes del Estado que debieran ejercer el poder de policía, ni siquiera son nombrados de acuerdo al procedimiento que fija la ley o la reglamentación. Aun en estos casos, es categórica la norma cuando dice que el Estado no debe responder ni aun en forma subsidiaria por perjuicios ocasionados por concesionarios o contratistas de servicios públicos. Lo que queda claro y evidente es que se desprotege a los ciudadanos frente al Estado. Incluso, se viola el artículo 16 de la Constitución Nacional que alude a la igualdad ante la ley. En este caso, realmente, se están dando prerrogativas y privilegios al Estado por sobre los intereses de los particulares, que es a quienes debe proteger el Estado.

570) En segundo lugar, en virtud de que se trata de un tema que va a traer cola en muchísimas provincias argentinas, incluso quienes acompañen con su voto afirmativo la presente legislación van a reconocer con el paso del tiempo que el planteo de la Unión Cívica Radical y de otros bloques opositores es válido, quiero aludir a la sanción pecuniaria disuasiva, sobre la que

categoricamente se dice que es improcedente contra el Estado, sus agentes o sus funcionarios.

571) He pasado por el poder. He sido gobernador de mi provincia en dos ocasiones y, naturalmente, he estado antes y estoy actualmente en el llano. Por ende, puedo hablar con una mirada amplia en ese sentido. Sé que muchas veces las resoluciones judiciales que no vienen acompañadas por astreintes aplicadas por los jueces de turno que han dictado esas sentencias se dilatan por tiempo y tiempo sin medidas concretas, afectando el interés de los particulares. Hoy, en mi provincia -no daré números porque no los conozco con exactitud- puedo aseverar que hay más de trescientas a cuatrocientas resoluciones judiciales con sentencias definitivas por las que ordenan al Estado retomar a empleados que han sido echados por cuestiones partidarias, lo que comúnmente se llaman persecuciones políticas. Y si se ha retomado a algún empleado es porque un juez aplicó sanciones pecuniarias al funcionario de turno y luego de varios meses, cuando se ha visto afectado seriamente el bolsillo del funcionario, lo llaman al empleado echado. Y hablo no solamente de empleados que pertenezcan a mi partido político; son agentes públicos que han sufrido una discriminación que, a veces, está por encima de lo partidario y han ido a la Justicia en búsqueda de soluciones acordes a sus derechos. La Justicia falló favorablemente y no hay manera de que se los reincorpore a la administración pública.

572) Imagínense que si, a partir de ahora, por analogía, no se va a aplicar el Código Civil, que es una ley uniforme para todo el país, y va a quedar reservado exclusivamente como aplicación del derecho local o administrativo, ¿qué nos espera en las provincias? Y no importa quién gobierne. Seguramente, cuando yo he gobernado, quizás algún funcionario de mi gobierno haya hecho exactamente lo mismo. No hablo de cuestiones partidarias o de color político. Hablo de la preservación de los derechos de los ciudadanos frente a actitudes que, muchas veces, no se conciben con un estado de derecho. Por estas razones, señor presidente, como se va a convertir en una verdadera laguna en cuanto a la aplicación de la ley ya que queda reservado como derecho local a cada una de las provincias, que pueden no adherir o dictar su propia norma local. Por lo

tanto, estamos desprotegiendo a nuestros ciudadanos. Creo que esto, a todas luces, va a traer consecuencias seguramente no queridas aunque sea votado por muchos de ustedes de buena fe. Sin duda, creo que va a traer consecuencias no queridas. Por estas razones y muchas otras dadas por mis colegas de bancada, desde luego, nosotros no vamos a acompañar este proyecto de ley.

Senador Urtubey

573) Señor presidente: no voy a entrar a un análisis pormenorizado del proyecto porque ya lo han hecho muy bien mi compañero Pablo González y Marcelo Guinle también; pero querría hacer un par de comentarios defendiendo esta iniciativa de separar, de hacer un régimen específico de responsabilidad del Estado respecto del Código Civil o del derecho privado. Yo vengo acá a defender al Estado, aunque les parezca un escándalo. En este clima donde parece que Thomas Hobbes está presente y el Estado es un gran Leviatán perverso, yo vengo a defender al Estado. Y el Estado no es el Poder Ejecutivo ni este gobierno: el Estado es ese ente común que estamos construyendo entre todos; esta unidad de destino que estamos construyendo entre todos los partidos de la democracia desde el 83 hasta ahora; es el que persigue el interés común y el bien común. Aunque parezca una obviedad, estamos para repetir estas cosas. El interés común no es la sumatoria de los intereses individuales, de ningún modo. El interés común y el bien común son de una jerarquía superior al de los intereses particulares, y es por lo cual el Estado tiene que velar. Hemos tenido casos muy concretos donde esa contradicción entre intereses particulares e interés general ha generado importantísimas fricciones, por ejemplo en la ley de medios. No siempre la clave es el Estado que explota al individuo; no siempre la clave es la del individualismo o el liberal capitalista que, lamentablemente, muchos todavía predicán esa idea.

574) No es siempre el Estado en contra del individuo ni el individuo en contra del Estado. Y, además, ¡nosotros somos el Estado! Hay cierta esquizofrenia cuando se habla acá del Estado. Nosotros somos el Estado, los jueces son el Estado, los diputados son el Estado, los conceja-

les son el Estado, los policías son el Estado, las maestras son el Estado, la burocracia estatal es el Estado, los médicos que atienden los hospitales públicos son el Estado. Entonces, definiendo esto que a mí me parece que es una suerte de estatuto jurídico del interés público. Decía Von Ihering, cuando definía el derecho subjetivo, que el derecho era ni más ni menos que el interés jurídicamente protegido. Todo interés jurídicamente protegido era derecho. Pues bien, Von Ihering no distinguía en desinterés y si ese interés era un interés particular, un interés individual o un interés público. Por eso, toda la concepción del derecho subjetivo está hecha en torno al individuo. Pues bien, creo que nosotros también tenemos que defender el interés público en la faz jurídica. En función de lo expuesto, ratifico y me parece importantísimo como criterio político, doctrinario, ideológico, que nosotros tengamos un régimen específico de responsabilidad del Estado porque, repito, el Estado somos todos y el Estado tiene una razón de ser que es justamente la tutela y la defensa del interés general.

Senador Barrionuevo

575) Señor presidente: el análisis pormenorizado de la norma lo ha hecho el senador González, miembro informante de mi bloque. Por lo tanto, voy a aportar dos o tres reflexiones que han ido surgiendo a partir de las exposiciones de los otros senadores y que, en algún caso, me sorprenden. Por ejemplo, la aparente discusión acerca de si esta es una materia que está reservada a las provincias -si es materia de legislación provincial- o si es propia del Código Civil, particularmente, me sorprende, porque provengo de una provincia en la cual, desde el punto de vista de las leyes procedimentales, tenemos una ley procesal laboral de 1949 que adopta el juicio ordinario oral; la Nación todavía no la tiene o, si la tiene, debe ser desde hace muy poco. Asimismo mi provincia cuenta con una ley procesal administrativa desde la misma época, y con un código contencioso administrativo -que la Nación no tiene; es más, estamos estudiando uno respecto del cual el senador Guinle está muy interesado- también desde aquella época. Además, nuestras leyes regulan, en los juicios contra el Estado, en qué casos hay simple interés, derecho adquirido, interés legítimo; tenemos

normas que regulan el ejercicio de las acciones que se dirigen contra el Estado. Entonces, a mí me sorprende esto de que, aparentemente, este tema todavía esté en discusión. También, la propia Constitución de la provincia establece la responsabilidad no tan solo del Estado, sino también de los propios funcionarios; algo similar a lo que contaba la senadora Giménez respecto de la provincia de Misiones.

576) Por lo tanto, nosotros estamos acostumbrados a que las normas de derecho público provincial regulen esta cuestión. En realidad, para mí es algo absolutamente natural que esto no esté en el Código Civil, porque nosotros tenemos nuestras propias normas. Quizá, la diferencia sea por la antigüedad de las instituciones o del ejercicio de las facultades legislativas; pero es un tema que para mí no admite ninguna duda. Y en cuanto a si las provincias adhieren o no, no hice un estudio pormenorizado de las veintitrés provincias más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pero estoy seguro de que la mayoría de ellas contempla esa situación. Así que descarto ese mosaico legislativo que se denuncia como paso posterior. Eso por un lado.

577) Por otro lado, vuelvo a la mención de las normas constitucionales; la propia senadora Odarda lo reconoció. Ella dijo que era increíble que si las constituciones provinciales tienen prevista la responsabilidad de los funcionarios, ahora estemos por sacar esta ley. El razonamiento correcto es exactamente el inverso: el hecho de que las constituciones provinciales tengan regulada y prevista la responsabilidad del Estado y de los funcionarios es la mejor demostración de que este es un tema de derecho público provincial, si no, no lo tendrían regulado. Por eso insisto, al igual que las anteriores argumentaciones, en esta conclusión. Lamentablemente, no está el senador Cimadevilla, quien, con relación al artículo 6°, se preguntaba qué significa la expresión "función encomendada" que figura en el último renglón. A mí me parece que más claro, imposible, porque si el artículo se está refiriendo al concesionario de un servicio público, por supuesto que la función encomendada es el objeto de la concesión, es el cumplimiento con regularidad y como corresponde de la función encomendada, que es lo que tiene que hacer el

concesionario. Creo que no merece otra aclaración. Eso es todo, presidente, muchas gracias.

Senadora Michetti

Omisis

578) No me da la impresión de que sea una ley clara, que además le dé la seguridad a los ciudadanos de que realmente la responsabilidad del Estado está bien plasmada, se sabe a qué jugamos en este tema, qué es lo que corresponde, qué es lo que no corresponde. Me da la impresión de que estamos demasiados acelerados con el tema, que esto no está maduro y que requeriría un poquito más de tiempo para ajustar las interpretaciones y ponerlas un poquito más centradas y no en extremos tan opuestos porque escuché hoy, en el debate, manifestaciones que decían que con esta ley vamos a desproteger absolutamente a los ciudadanos, y los funcionarios públicos y el Estado quedarán eximidos de cualquier tipo de responsabilidad, cosa que me parece absolutamente exagerada. Creo que se ha forzado esa interpretación, no es eso la ley y hay otros que decimos que se puede mejorar muchísimo, más allá de que no sea tan grave como se pretende plantear en algunos casos.

579) Entonces, en primer lugar, no me parece que estemos mejorando la relación de la ciudadanía con el puente de confianzas que tenemos que tender en lo público y en el ejercicio de la tarea política que tanta necesidad tenemos de recomponer con la ciudadanía. En segundo lugar, la ley ha tenido un proceso demasiado rápido. La iniciativa podría perfectamente mejorarse si siguiéramos conversando y debatiendo, trayendo expertos que puedan aportar a esta discusión, incluso, con ejemplos de procesos generados en otros países, pasando de concepciones pretorianas a concepciones con una reglamentación más específica y no tan de jurisprudencia.

580) Otra cuestión que quiero plantear es que hay temas específicos en los que sí tendríamos que poner el ojo, como la no referencia al Código Civil como complementario en cualquiera de las situaciones de daño producidas por el Estado. Es absolutamente exagerado sacar esa referencia complementaria al Código Civil

porque, justamente, nos puede pasar que haya provincias donde la legislación ha avanzado en función del cuidado de los derechos de los ciudadanos respecto a las responsabilidades de los funcionarios públicos y el Estado, lo cual está muy bien, pero también nos puede pasar que haya provincias donde esto no ha sucedido. Entonces, los ciudadanos argentinos van a tener un trato distinto, una relación distinta con el Estado dependiendo del lugar donde vivan, y no una situación general de una misma relación con el Estado, con lo público, vivan donde vivan, que es una cuestión de sentido común. Me preocupa este tema. No me parece que esté claro cómo se podría subsanar la situación de diferencias importantes que vamos a tener entre provincias por sus constituciones y sus propias reglas.

581) Un tema más específico aún es el relativo a las concesionarias. En este caso, es muy difícil explicarle a un ciudadano que el Estado no va a tener ninguna responsabilidad si un concesionario genera un daño porque el Estado hizo bien el control. Solo le cabría la responsabilidad si no ejerce bien el control. Es demasiado potente decirle esto a un ciudadano, porque obviamente, cualquier concesionaria puede manifestarse en quiebra, hacer estafas u otras acciones que la hagan evadirse de la responsabilidad. Entonces, ¿dónde está el que cuida el derecho de los ciudadanos? El hecho de que el Estado haya decidido prestar sus servicios para cumplir y garantizar los derechos de los ciudadanos a través del sistema de concesión es algo metodológico, no una cuestión de fondo. En este punto, tenemos que revisar ese artículo -que, desde mi punto de vista, es el más complicado de todos- para explicarles a los ciudadanos y para explicarnos a nosotros mismos qué pasa en esa situación. Es muy taxativo el artículo. Al no tener referencia complementaria, me parece que acá estamos en problemas.

582) Si uno se plantea que el tema de fondo es la responsabilidad del Estado, que lo estamos tratando con una celeridad, como ocurre en muchos de los temas importantes, gruesos y de fondo en los últimos años en el Parlamento argentino, y encima necesitamos más que nunca recomponer la confianza, mostrarnos como los más preocupados como dirigentes políticos y representantes de la gente, en que los ciudadanos

se sientan contenidos, escuchados, reconocidos en sus derechos justamente por el Estado, creo que estamos cometiendo un error importante al votar esta ley de este modo. Me parece que no estamos haciendo las cosas como debiéramos hacerlas justamente en la ley que representa la responsabilidad del Estado, que es de las que más contundencia debiera tener en su claridad, para que los ciudadanos se sientan tranquilos, serenos y cuidados en sus derechos por quien nos tiene que cuidar, que es el Estado.

583) Coincido plenamente con el senador preopinante: el Estado, la Nación, la Patria no es la suma de las individualidades, es mucho más que eso. Tengo esa concepción ideológica. Y creo, con más razón, entonces, que lo que tiene que ver con la responsabilidad del Estado debe ser algo de suma claridad para los ciudadanos, porque esa es la última instancia de cuidado de sus derechos: el Estado. Entonces, me parece que tenemos problemas importantes en esta ley y que, finalmente, lo que vamos a hacer es reproducir este debate en cada una de las querrelas que quisimos evitar; porque una de las cosas de la que se habló mucho en la comisión es que existe una exageración y una sobreabundancia de juicios contra el Estado, contra los funcionarios, que se ha corrido de eje esa situación. Y coincido plenamente con eso. Hay muchísimos jueces que, en muchos casos, creo que exageran absolutamente la instancia de responsabilidad de los funcionarios y del Estado y que permiten -habría que hacer un análisis de fondo- que se constituya una industria del juicio contra el Estado y los funcionarios que no debiera existir y que debemos cuidar que no exista.

584) Todos esos extremos son malos. Pero me da la impresión que con una norma que tiene tanta distancia en la interpretación no lo estamos logrando, estamos haciendo exactamente lo contrario. Vamos a seguir repitiendo estas interpretaciones de civilistas y administrativistas -como decía el senador Sanz- y de si estamos respetando el convencionalismo -me parece que es un buen argumento- o no, más allá del constitucionalismo. Todas estas cosas van a terminar siendo la réplica de debates dentro de las propias querrelas que se van a hacer al Estado y a los funcionarios. Señor presidente: me está pidiendo una interrupción el senador Fernández.

Presidente Zamora

585) ¿Se la concede?

Senadora Michetti

586) Sí.

Senador Fernández, A.

587) Gracias, presidente; gracias, senadora. Cuando entramos en esas discusiones en las que nosotros insistimos en la separación del derecho público del derecho administrativo, entramos en situaciones que colisionan con los hechos que se están llevando a la práctica en el día de hoy, porque desde 1877, la ley alemana sostiene que es una atribución propia de cada una de las provincias y, en ese caso, es inevitable que así se trabaje. Tan cierto es que en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los asuntos que involucran al gobierno son competencia de los jueces contenciosos. Por dar un ejemplo, si hubiera mala praxis en un hospital en la Ciudad, entendería un juez contencioso, sin dividir lo que es el derecho civil del administrativo. Una de las cosas que estamos discutiendo en esa división es precisamente esto: dejar en claro cuándo debe participar y cuándo no. Entonces, me parece que esta preocupación que usted está extendiendo para que participen todos los miembros de esta Cámara, en la Ciudad de Buenos Aires no se aplica. Está precisamente, en cualquiera de los casos, interviniendo el contencioso administrativo.

Senadora Michetti

588) Coincido. Pero por eso decía que una cosa es lo que pasa en algunas constituciones y en algunas situaciones provinciales y otra es la que sucede en otras. Me da la impresión de que en este punto no está saldado el debate. Hoy hubo demasiada brecha. Y si hay tanta brecha acá en un tema en el que justamente lo que queremos es que no tenga tanta posibilidad de interpretación abierta, entonces me permito intuir que va a pasar lo mismo en cada una de las situaciones concretas que tengamos para adelante, o sea que va a haber justamente una interpretación tan disímil que vamos a seguir teniendo juicios, reclamos y requerimientos

que justamente van a volver a doblar este debate en los ámbitos de las querellas, los juicios, las demandas y los requerimientos que se van a proponer en los casos concretos. Esto es lo que siento, por el tipo de debate que tuvimos hoy y por la enorme brecha que diferencia unos con otros. Me parece que es un tema para tratar de ajustar un poco más esa brecha.

589) Insisto: nos está faltando tiempo de debate, nos está faltando un poco más de madurez, porque no es un tema que podamos acelerar de este modo, todavía podríamos mejorarlo. Además, siento que hay vocación para hacerlo. No coincido con el tema de que acá hay un tratar de liberar a funcionarios o a determinados representantes de la ciudadanía de sus responsabilidades actuales o de la coyuntura. No tengo esa visión y prefiero no tenerla. Realmente, en muchos senadores del oficialismo existe la vocación, como decía el senador Fernández, de poner esto en caja. Pero no me parece que lo estamos poniendo en caja, esto es lo que estoy diciendo. En definitiva, nos falta madurez y tiempo en el debate, hay algunos temas específicos que son peligrosos para garantizar los derechos de los ciudadanos y que es el Estado, justamente, el que debe ser el soporte y el principal garante de esa tranquilidad y esa serenidad de los ciudadanos. Así que no vamos a acompañar la iniciativa porque es necesario trabajar este tema.

Omis

Senador Giustiniani

590) Señor presidente: la senadora preopinante me está pidiendo de presidente. (Risas.) Yo creo que estamos en un tema de gran importancia. Hablar de una ley de responsabilidad del Estado es un hecho de gran significación. El desarrollo que voy a hacer va de la mano de lo que expresaron antes nuestro miembro informante, la senadora Magdalena Odarda, y la senadora Morandini, desde muchos aspectos conceptuales que voy a tratar de profundizar. Scalabrini Ortiz decía en una de sus obras más importantes, finales, en un libro que es "Bases para la reconstrucción nacional", donde defendía el artículo 40 de la Constitución de 1949, que lo que no se legisla explícitamente a favor del débil se legisla implícitamente a favor del poderoso.

Él se refería a una legislación defendiendo a los trabajadores desde el derecho del trabajo. Por eso hablaba de que esa legislación tenía que ser explícita a favor del débil en resguardo de los poderosos.

591) ¿Quiénes son los poderosos? Poderoso es el Estado y poderosos son los grupos económicos. Ambos son poderosos. ¿Quién es el débil? El débil es el ciudadano de a pie, son los trabajadores que muchas veces no tienen quién los defienda ante el poderoso Estado o ante el poderoso grupo económico. Por eso, todo el debate del siglo XXI, después de un siglo XX lacerado por autoritarismos y por neoliberalismos, es un debate muy importante desde el punto de vista del Estado, porque el Estado sirvió tantas veces para dar justicia social como para matar o torturar. Y el mercado sirvió tantas veces para dar progreso económico fundamentalmente a los que más tenían, porque el mercado echado a andar libremente generó las desigualdades que vimos que el neoliberalismo, echado a andar, generó en todo el mundo. Por eso el debate de qué Estado y de qué sociedad estamos hablando es un debate muy importante. ¿Por qué estamos esta tarde analizando este proyecto de ley? Porque de golpe se pone arriba de la mesa un proyecto que estaba guardado. En esta oportunidad, se trata del debate del Código Civil que fue lanzado con gran entusiasmo y con mucha expectativa.

592) Participamos con la inmensa mayoría del arco político de ese lanzamiento en el Museo del Bicentenario cuando se puso en funcionamiento esa comisión de cien juristas. Pero después se desvirtuó absolutamente el proceso que había sido planteado, porque el borrador enviado por los juristas, a último momento, fue cambiado por el gobierno, lamentablemente, porque hubiera sido una política de Estado. Después de los fracasados intentos de la década del 80, todos queríamos una actualización del Código Civil y Comercial. Sin embargo, llegamos a un código que votó exclusivamente el oficialismo aquí, en el Senado, que todavía no sabemos cuándo se va a tratar en la Cámara de Diputados, con la novedad de haber quitado el tema de la responsabilidad del Estado del Código Civil.

593) Yo creo que este proyecto atrasa, porque es contrario a los derechos y a las garantías de los ciudadanos plasmados en la Constitución Nacional. Y creo que lejos de ser una norma progresista, atrasa porque afecta los principios esenciales de un Estado de derecho republicano, que presupone que sus funcionarios tienen que dar el ejemplo. Tampoco se corresponde, desde nuestro punto de vista, con toda la última jurisprudencia de la Corte, y es una norma que blindo a los funcionarios de su responsabilidad. Por eso, creemos que lejos de ser una ley de responsabilidad, es una ley de irresponsabilidad. Cuando hablamos de la cuestión conceptual -porque desde el punto de vista jurídico, se ha hablado esta tarde sobre el tema de los derechos-, nos parece importante en esta tensión que existe entre el derecho de los ciudadanos y los deberes del Estado recordar lo que dijo el senador Sanz. Me parece muy oportuna dicha mención, porque este proyecto tiene la misma lógica del proyecto que discutimos sobre la cuestión de las medidas cautelares. Es decir, queremos defender tanto al Estado, que le quitamos derechos al ciudadano, en nombre de proteger al Estado de los ataques que recibe de intereses económicos, poderosos o concentrados. Creo que es una contradicción falsa, porque en definitiva, en busca de blindar al Estado con un verdadero manto de indemnidad, restringimos el derecho ciudadano de acceso a la justicia y a la reparación integral, colocando así al particular en una condición de desamparo frente al Estado.

594) Esto está planteado en los tratados internacionales que hemos adoptado en nuestra Constitución Nacional. La Convención Interamericana de Derechos Humanos señala, y abre comillas, el derecho a la tutela judicial genera la obligación estatal de establecer y garantizar recursos judiciales idóneos y efectivos para la protección cautelar de los derechos, cierro comillas. Es decir, que el tema de ese desequilibrio de poder que existe entre el débil y el Estado poderoso, entre el débil ciudadano y el grupo económico poderoso, con esta norma, como dijimos en su momento cuando debatimos el tema de las cautelares, ese desequilibrio lo resuelve a favor del Estado y en perjuicio del ciudadano. Por eso, señor presidente, creo que uno buscando... No diría el pelo en la leche, pero el

oficialismo tiene un sentido pragmático de la legislación, no filosófico. No discutimos filosofía acá, en este recinto, en la última década. Hemos discutido leyes con aplicaciones prácticas muy concretas.

Omis

595) Entonces, me parece que, cuando hablamos de una Ley de Responsabilidad del Estado, definir cuál es el criterio de Estado que tenemos es lo primero y fundamental. Porque creo que se ha movido permanentemente con un criterio muy pragmático en función de necesidades. Pero me decía mi abuelo, también, "la necesidad tiene cara de hereje". Y muchas veces, la necesidad determina situaciones que van en contradicción con la definición de política de Estado de un Estado moderno, de un Estado que dé respuestas a las necesidades del ciudadano...

Presidente Zamora

596) Senador: el senador Fernández le solicita una interrupción. ¿Se la concede?

Senador Giustiniani

597) Sí, cómo no.

Senador Fernández, A.

598) Gracias, presidente; gracias, senador. Me parece que nosotros, en esto de no entender que no hay antagonismo entre el individuo y el Estado, no nos damos cuenta de que es una concepción superada. Un socialista en la Corte -que sería un lindo nombre para una película de Woody Allen-, el doctor Fayt, siempre dice que no hay cadena más fuerte que el eslabón más débil, con lo cual ése es el concepto que nosotros entendemos. Las prerrogativas y las potestades son equilibrios necesarios. No es derecho laboral esto; es una definición concreta de lo que estamos planteando. No se puede ver, entonces, en esos términos. Lo dice Fayt en el caso Bre. Entonces, hay elementos más que suficientes.

599) Me parece que el concepto de Estado que se presenta acá es un concepto que ya está fuera de uso. No es el concepto de Estado que nosotros interpretamos. Yo lo entiendo como

lo entiende el doctor Fayt en este caso, que creo que es para prestarle mucha atención. Y, vuelvo a insistir: no hay cadena más fuerte que el eslabón más débil. Entonces, esa es la forma de interpretarlo. El dicho griego dice: *necessitas caret lege*; lo que significa “la necesidad carece de leyes”, a pesar de que en castellano se lo interpretó como “tiene cara de hereje”. Pero no: la necesidad carece de leyes. Precisamente, por eso se busca resolver cuanto antes las cosas que la necesidad exige. Y yo creo que en ese marco, no podemos apostar a esa colisión entre el individuo y el Estado. Insisto en eso, y me agarro de las palabras del doctor Fayt en el caso Bre: no hay cadena más fuerte que el eslabón más débil. Esto es lo que yo siento.

Senador Giustiniani

600) Yo comparto conceptualmente lo que dice el senador, pero no responde a la inquisitoria que antes le hacía de qué Estado está en las leyes de los últimos años en el Congreso nacional impulsado desde el oficialismo; ese concepto no está. La verdadera síntesis del siglo XXI y del Estado moderno es la del Estado de derecho, senador; y el Estado de derecho implica la subordinación al Estado de derecho -valga la redundancia-, y, por consiguiente, la responsabilidad estatal. Y si bien nuestra Constitución Nacional carece de una disposición expresa, eso se deriva implícitamente del artículo 28. Fayt comparte esto en todos sus fallos, y yo comparto los fallos que ha dictado en este aspecto ese ministro de la Corte con su concepción del Estado socialista, de un Estado moderno, porque el Estado no puede alterar los derechos individuales...

Senador Fernández, A.

601) Pero usted empezó hablando de débiles y fuertes.

Senador Giustiniani

602) Sí, exactamente; y ello es condición expresa del Estado de derecho, que además de Fayt lo enseñan Gordillo y Diez. Y Sagués enseña que la reparación de todo daño injusto se perfila como un derecho inferido de los artículos 17 y 19 de la Constitución Nacional; es decir que esto está perfectamente establecido hasta

constitucionalmente, ya que el Estado de derecho reconoce que, como lo exige el régimen de justicia, los individuos son fines en sí mismos, es la admisión de la jerarquía del hombre, el aspecto humano, es decir, la centralidad de la persona y, consecuentemente, sujeto tutelado por los derechos, garantías y declaraciones de la Constitución Nacional y de los tratados internacionales constitucionalizados.

Senadora Morandini

603) Solicito una interrupción, señor presidente.

Presidente Zamora

604) ¿Acepta la interrupción, señor senador?

Senador Giustiniani

605) Sí; cómo no.

Senadora Morandini

606) Perdón, senador. No quiero interrumpirle la ilación, y sé que no necesita que yo fortalezca lo que usted está diciendo, pero la verdad es que es tentador el desafío que nos plantea el senador en el sentido de que, efectivamente, el más débil es el ciudadano y, por eso, el Estado debe subordinarse a él. La pregunta que nos tendríamos que hacer siguiendo el razonamiento del senador Giustiniani es cómo, porque todo el tiempo se ha ideologizado la participación del Estado y uno todo el tiempo se pregunta de qué manera un Estado que no convoca a los mejores, que es clientelar y que no exige responsabilidad de sus funcionarios puede limitar o regular lo que tiene que regular, que son estas enormes corporaciones que también se invocan todo el tiempo en el debate y que hoy tienen mayor poder que los estados. De modo tal que me parece que no es menor el debate de qué Estado queremos, que es de donde va después a deducirse todo lo que vamos a hacer para proteger -como dice el senador- al más débil.

Senador Giustiniani

607) Por eso decíamos que el Estado de derecho implica la realización de un sistema hu-

manista, como dice la senadora Morandini, y que requiere que los ciudadanos sean respetados en su igualdad, en su integridad y en su comunidad. Y hay jurisprudencia de la Corte. Se ha citado jurisprudencia para todos los gustos y en las distintas etapas, y es importante, porque ha sido parte de un debate sólido que se da desde el aspecto jurídico, y creo que la conclusión que todos compartimos es la necesidad de una ley de responsabilidad del Estado. Claro que la compartimos, aunque habría que evaluar desde qué concepción. Porque eso es lo que se discute. En el caso "Santa Coloma c/Ferrocarriles Argentinos", por el daño causado por el Estado contra un ciudadano se plantea el resarcimiento. Nosotros creemos que ese resarcimiento es un tema fundamental; y quisiera abordar ejemplos concretos porque se ha discutido la cuestión de Once y no quiero ir a eso.

608) La senadora Morandini hablaba de la explosión de Río Tercero, pero en Rosario se dio una tragedia nacional, seguramente, vista por todos a través de la televisión. Me refiero a cuando el martes 6 de agosto de 2013 una violenta explosión derivada de un escape de gas de un edificio ubicado en pleno centro de la ciudad -calles Salta y Boulevard Oroño- tuvo un saldo inédito de 22 personas fallecidas, decenas de heridos y cuantiosos daños materiales en viviendas y comercios vecinos. Hasta hoy se discute en la Justicia quién fue el culpable de esto. Hay un concesionario que es la empresa Litoral Gas. Hay un ente regulador que es el Enargas y hasta el momento no se ha determinado fehacientemente en la Justicia quién es el culpable. Los familiares andan de un lado a otro viendo qué resarcimiento tienen por la tragedia padecida. Mucha gente no solamente perdió a sus familiares sino que también quedó en la calle.

609) Esta verdadera tragedia, que fue la peor de la historia rosarina y conmovió a todo el país por su magnitud, por sus características y por la acción de los bomberos voluntarios que estuvieron durante días tratando de rescatar alguna vida, desnudó la falta de controles adecuados de la empresa Litoral Gas, prestadora de un servicio público esencial, por parte de las autoridades regulatorias del Estado Nacional. Realmente, no sé cómo pueden explicar el artículo 6°. La cuestión fue perfectamente desnudada en lo

conceptual por parte del señor senador Cima-devilla.

610) Vuelvo al inicio de mi exposición. Pueden explicar que implícitamente es algo que se dice, pero descubre y desprotege de manera real al ciudadano. Señor presidente: es por ello que no estamos de acuerdo conceptualmente con el abordaje de la ley sobre la responsabilidad del Estado. Su efecto práctico es proteger al Estado y a los funcionarios y desprotege al ciudadano de a pie. Por lo tanto, no podemos acompañar la iniciativa. Al contrario, creemos que es necesaria una norma con un criterio absolutamente diferente al planteado. Venimos del Siglo XIX donde los derechos de primera generación fueron estatuidos mediante la democracia liberal. Me refiero a los derechos civiles y políticos como el derecho a elegir y ser elegido. También las libertades llamadas negativas como la de pensamiento, movimiento y reunión, superando los autoritarismos y, a través de la Revolución Francesa, el concepto del "Estado soy yo". Luego, llegaron los derechos de segunda generación, aquellos que hacen a los derechos económicos, sociales y culturales y hoy ya se habla de los derechos de tercera generación. Es decir, los derechos a la solidaridad o al medio ambiente. Y pensamos que hay que legislar en el sentido del ciudadano: en ampliar sus derechos concretos.

611) Y hoy es esta la contradicción, pues vamos a legislar sobre una moratoria previsional que acompañaremos con el voto porque amplía los derechos de los ciudadanos de manera concreta -ya que cuatrocientas setenta mil personas adquirirán el derecho constitucional a tener una jubilación digna-; pero con este proyecto de ley le estamos quitando los derechos a los ciudadanos. Por eso, señor presidente, votaremos en contra de la iniciativa.

Senador Morales

612) Señor presidente: nuestro miembro informante, los senadores Luis Naidenoff y Mario Cima-devilla han expresado cabalmente nuestra posición. Me parece que se ha dado un debate bastante interesante en esta tarde. Además del articulado concreto del proyecto de ley que trae el Poder Ejecutivo y que ya tiene sanción de la Cámara de Diputados, hay un debate que con-

sidero central, que es el rol del Estado. Recién, el senador Giustiniani puso el énfasis en esta cuestión; y creo que este proyecto de ley no está ajeno a este debate conceptual. Se trata de una discusión que venimos dando en distintos frentes en diferentes aspectos como, por ejemplo, con la derogación de la Ley Agote y la nueva ley de protección integral de niños, niñas y adolescentes. Esa vieja ley es resabio de la concepción tutelar del Estado, donde el Estado es todo, el Estado papá, el Estado omnipotente y omnicompreensivo y, en ese marco, el niño es objeto de derecho y no sujeto de derecho; tema conceptual que todavía se da en muchas leyes vigentes.

613) Cuando tratamos el nuevo Régimen Penal Juvenil también discutimos la aplicación del sistema penal adulto para los adolescentes. Y creo que ese debate se reproduce porque acá se plantea una concepción que requiere una discusión, como bien lo ha dicho nuestro miembro informante. Nosotros estamos de acuerdo con que el Estado reasuma responsabilidades que el neoliberalismo en la década del 90 ha puesto en la otra punta del péndulo. Consideramos que hay funciones indelegables que el Estado tiene que reasumir. Últimamente, creo que este gobierno viene propiciando ese debate en cuanto a, por ejemplo, el sistema previsional o la privatización de las cajas jubilatorias, que fue un debate bastante rico que nos llevó a discutir sobre el rol del Estado; también la reestatización de YPF y algunas otras cuestiones más, así como el tema de Aerolíneas Argentinas.

614) Hay como un reacomodamiento en esta cuestión pendular que siempre tenemos los argentinos de irnos para un extremo y después para el otro, que es bastante rico e interesante. En ese sentido, reivindicó el concepto que planteaba Ernesto Sanz de que la centralidad del debate tiene que estar puesta en el ciudadano. Creo que el gobierno aún tiene un desvío o, por lo menos, una confusión conceptual en este tema. Fijense que todos los entes reguladores son pensados todavía por los actuales funcionarios de este gobierno como organismos que tutelan al Estado y de control -que no se concreta- a los concesionarios de servicios públicos. Y en verdad, bajo esta concepción del ciudadano como centro de la legislación y de todo el esfuer-

zo del Estado, los entes reguladores lo que tienen que hacer es tutelar los derechos del ciudadano y, en consecuencia, controlar al Estado y al concesionario. Y traigo a colación el accidente de Once como ejemplo por esa equivocación en que incurre el gobierno, ya que el control está en el marco de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, que depende directamente de Julio De Vido, el ministro de Infraestructura. Es decir: el Estado, el gobierno en este caso, es el que termina mandando sobre un ente regulatorio que debería ser independiente y controlar, primero, a De Vido, y, luego, a todos los funcionarios de abajo; por supuesto, a los concesionarios.

615) Todos estos temas están atravesados en forma transversal por el debate sobre el rol del Estado. De hecho, y sin que se moleste el Frente para la Victoria, también hay un debate que tiene que ver con la cuestión del sistema de partidos políticos porque ahí está también el debate del Estado. El Frente para la Victoria no es un partido político: sí lo es el peronismo. El Frente para la Victoria, como su nombre lo dice, es un frente para ganar con muchos peronistas, muchos dirigentes de organizaciones sociales y muchos radicales. Omis

616) Creo que este proyecto de ley tiene esa lógica; no podía ser de otra manera. La lógica del Frente para la Victoria es traer una norma que, en verdad, resulta medio rara. Inclusive, leí la versión taquigráfica de lo que dijo el presidente de la Corte, doctor Lorenzetti. Manifestó que acá hay un debate y que hay una discusión sobre si las normas relacionadas con la responsabilidad del Estado tenían que estar en el Código Civil o debían tener una estructura propia a través del Derecho Administrativo. Lorenzetti dice que la Corte, que ha participado en la Comisión Redactora del Código Civil, expresa que estas normas tienen que estar en el Código Civil. Esto se vincula con toda la argumentación que ha dado el senador Ernesto Sanz sobre el tema del derecho común. Por eso, yo diría que hubo una expresión de la Corte en el proyecto de reforma del Código Civil que envió al Ejecutivo, que luego vino modificado. En el artículo 1.776 plantean la responsabilidad del Estado por actividad lícita, y hay una línea conceptual

que regula la responsabilidad del Estado por la actividad lícita.

617) Además, el artículo 1.764 establece la responsabilidad del Estado; y también el Estado responde objetivamente por los daños causados por el ejercicio irregular de su función. Y cuando habla de la responsabilidad del funcionario o empleado público, también dice que el funcionario o empleado público son responsables por los daños causados a los particulares por acciones u omisiones que implican el ejercicio irregular de su cargo. La responsabilidad del funcionario o empleado público y del Estado es concurrente, dice la Corte en el proyecto. ¿Qué es lo que hace el Poder Ejecutivo? No elimina los artículos. Cuando estábamos en la comisión bicameral decíamos “¿Saben por qué no eliminaron los artículos? Por el tema de la correlación numérica”. Porque la verdad es que a cada artículo lo sustituyen con la siguiente frase: En el caso de responsabilidad jurídica, las personas jurídicas responden por los daños...

618) El artículo 1.765 se relaciona con la responsabilidad del Estado. La responsabilidad del Estado se rige por las normas y principios del Derecho Administrativo nacional o local, según corresponde. Después en el que sigue, “responsabilidad del funcionario o del empleado público”, también: Los hechos u omisiones de los funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones por no cumplir se rigen por las normas del principio del Derecho Administrativo; “Responsabilidad de los establecimientos educativos”, etcétera. Es decir, toda una remisión a las normas del Derecho Administrativo. Es lógico que traigan este proyecto porque, en línea con esta modificación, el Poder Ejecutivo, remite el texto de una ley que es la que debería suplir en un ordenamiento separado del Código Civil la responsabilidad del Estado, funcionarios y demás.

619) Lo cierto es que nos traen una iniciativa de once artículos, que es el único aporte que hacen para un ordenamiento que debería ser mucho más profuso pero que también tiene otra lógica. Acá la lógica del proyecto que trae el Poder ejecutivo es “qué es lo que no le es aplicable al Estado”; y lo hace en casi todos los artículos. Primero, indica que las disposiciones del Cód-

go Civil “no” son aplicables a la responsabilidad del Estado de manera directa y subsidiaria. La sanción de pecuniaria y disuasiva es “improcedente” contra el Estado, sus agentes y funcionarios. Los daños causados por la actividad judicial legítima del Estado “no” generan derecho a indemnización.

620) El artículo 6° dice que el Estado “no” debe responder; y así, sucesivamente, se establece en muchos artículos lo que no le toca al Estado más que lo que le toca. Y la verdad, un instrumento jurídico responsable tendría que establecer cuál es el marco de responsabilidades que va a tener el Estado y sus funcionarios. Por eso, señor presidente, decimos que este proyecto es un viejo resabio -no sé si el último- de aquella antigua concepción tutelar de la vieja Ley Agote y de tantas leyes que tenían esta interpretación. Interpretación que, como digo, también está en línea con la concepción del Frente para la Victoria, que no es un partido político, y sobre la concepción que tienen el Frente para la Victoria y algunas organizaciones que se dicen partidos políticos pero que están en contra del sistema de partidos políticos, porque ven en el Estado y en el gobierno el partido hegemónico y el único partido para gobernar a los ciudadanos. Entonces, por eso no nos resulta ajeno a esta concepción.

621) Nosotros estamos en contra de este proyecto porque como lo ha dicho nuestro miembro informante y recién, el senador Giustiniani, es un franco retroceso. Acá se han eliminado sanciones que son las que permiten obligar a los funcionarios a cumplir las leyes de los astreintes. Y no lo ha podido explicar porque no está escrito, como dice el senador Guinle, pero en el debate que se dio con el senador Sanz y la participación que ha tenido el senador Petcoff Naidenoff quedó muy en claro que no son de aplicación lo astreintes. De hecho, en el artículo 804, que es la reexpresión del 666, dice en la última parte, que es el que regula el tema de los astreintes, sanciones conminatorias, que la observancia de los mandatos judiciales impartidos por las autoridades públicas se rige por las normas propias del Derecho Administrativo. Es decir que manda el tema de la aplicación de estas sanciones al Derecho Administrativo y la norma que supuestamente tiene que estructurar los ar-

títulos, los derechos y obligaciones del Derecho Administrativo justamente excluye el abordaje de los astreintes, como acá bien se ha explicado. Está la referencia al Código Procesal, Civil y Comercial: el artículo 37 es obviamente para esta definición conceptual que tiene la ley, obviamente, de aplicación secundaria. Acá no está la aplicación. Concretamente se dice que no hay que ir al Código Procesal, Civil y Comercial sino a las normas del Derecho Administrativo.

622) Así que no hay atenuantes con este tema, no hay ningún tipo de argumento. No sé que van a decir sobre el tema de los astreintes; y realmente los astreintes son una sanción fundamental para exigir el cumplimiento de la ley a los funcionarios públicos y este proyecto los anula. Luego, está el análisis del artículo 6°, que ya bien han hecho los senadores, en particular, los senadores Sanz y Cimadevilla, que dice que el Estado no debe responder ni directa ni objetivamente, ni aun en forma subsidiaria. Esto es lo que dice: “No debe responder”.

623) En la parte final, donde dice “cuando la acción u omisión sea imputable a la función encomendada”, ¿qué es eso? El senador Sanz ha propuesto un texto para definir claramente la responsabilidad del Estado cuando se trate de concesiones y la responsabilidad de los funcionarios. Pero no es aceptado porque justamente quieren el debilitamiento normativo de la responsabilidad del Estado y de los funcionarios, en esta concepción de retomar espacios del Estado respecto de la administración de determinados servicios públicos -es un debate interesante y en muchos casos hemos acompañado-, de aquel extremo de la década del 90 de la privatización de todo, que el mismo peronismo, que hoy integra el Frente para la Victoria, puso en marcha.

624) Estos son los reparos que tenemos, que han sido planteados puntualmente. En esta concepción ideológica y en esta concepción de Estado no es casual que vengan con este proyecto, no es una casualidad, sino que tiene que ver con aquella vieja idea del Estado paternalista y hegemónico. Por eso reivindicamos este planteo que ha hecho nuestro miembro informante de que el eje central y ordenador de toda la normativa tiene que ser primero el ciudadano.

Por estas razones vamos a votar en contra. Se ha dicho bastante en particular de cada uno de los artículos. Esperamos que el Frente para la Victoria reflexione y no apruebe este proyecto que, como decimos, es un gran retroceso.

Senador Guinle

625) Se habla de analogía y algunos se miran como diciendo qué será este engendro. En realidad, la Corte Suprema está haciendo uso de analogía para aplicar los principios del derecho común del Derecho Civil al Derecho Público. Hay fallos y votos realmente importantísimos de la doctora Highton muy recientes que hay que mirarlos con detenimiento, cuando habla de la justicia distributiva, de la justicia conmutativa, la diferencia de cómo el Estado, el Derecho Público, asume esa justicia y cómo la asume el sector privado, cómo se visualiza distinto desde cada concepción y por qué se aplica la analogía. Entonces, ¿qué es lo que se modifica? Se llevan a un plano normativo los fallos jurisprudenciales y la doctrina que la Corte ha sentado en los aspectos genéricos, con una salvedad: se está modificando el criterio actual del accionar legítimo del Estado. Ahí está poniendo límite volviendo a la vieja jurisprudencia y doctrina de la Corte anterior a 2005. Eso se está limitando. Lo demás, en absoluto.

626) ¿Por qué hay que decirlo claramente? Porque es cierto, el hombre de a pie mira estas cosas y dice: ¿me están sacando mi derecho? No es cierto, en absoluto lo es, ni en cuanto a responsabilidad del Estado, salvo este parámetro del accionar legal, legítimo que tiene el Estado, que así la limita y dice “no” al lucro cesante tomando el accionar legítimo como fundamento que tiene la ley de expropiaciones, que se ha dicho en mucha doctrina. No es bueno tomarlo de manera generalizada. Necesita una ley especial. Porque no se puede tomar de una ley generalizada el principio de la ley de expropiación. ¿Esto qué es? Esto es una opción legislativa. Se puede tomar o se puede no tomar. Pero cuando el Estado acciona legítimamente y ocasiona daño, como dice la ley de expropiación -pero ahora en este principio general-, no va a pagar lucro cesante, sino daño emergente. Pero, ¿paga daño moral? Porque escuché a alguno que dice “no va a pagar daño moral.” Claro, ¿cómo no va a pagarlo? Si el daño moral, como el daño estético, for-

ma parte del daño emergente. ¿Por qué algunos dicen “no va a pagar el daño moral”? Mentira, el daño emergente también incluye el daño moral.

627) Vamos a tratar de ser claros, porque si no, me meto en una dialéctica jurídica y lo que pretendo es ir al fondo del tema de responsabilidad y decir qué hay hoy y cómo queda. Porque no es cierto que se esté blindando al Estado, ni es cierto que se estén blindando a los funcionarios. Pero se lo tira así, como de costadito: “Esto es para la impunidad de los funcionarios.” Falso, no es cierto. La responsabilidad de los funcionarios se juzga en los términos actuales y con un plazo de prescripción de 3 años.

Omisión

628) Esto se asume como una deuda pendiente. Tratemos de que la Corte no construya más de manera pretoriana. Igual, va a ser difícil, porque -es cierto- va a seguir aplicando los principios del derecho de manera analógica, aun con estas normas. Porque la analogía es distinta a la subsidiariedad. Es cierto que se ha meneado la jurisprudencia de la Corte, porque resulta bastante fácil. Alguno recita un parrafito y dale que va. En realidad, la jurisprudencia de la Corte es la que está plasmada en criterios en esta ley, con la excepción que marqué fundamentalmente en el accionar legítimo del Estado.

629) Primer tema, cortito para no complicar al que quiera escuchar, cuando se habla de derecho común, y se sostiene como fundamento de una observación, se trataría en este caso de normas de derecho común que están en el artículo 75, inciso 12, de la Constitución Nacional. La Constitución Nacional no habla de derecho común, sino que enumera códigos y leyes especiales que debe sancionar el Congreso para todo el país. La expresión “derecho común”, para aludir a esos códigos incluidos en esta cláusula constitucional, es fruto de la doctrina y de la jurisprudencia.

630) Como primer elemento, debe afirmarse que la pretensión de extraer alguna definición de esta cuestión es, al menos, una interpretación absolutamente forzada porque la expresión no existe en el texto constitucional. Lo que sí existe es una referencia concreta al Código Civil junto con los otros códigos. Eso sí, debe ana-

lizarse que debe incluirse en ese Código porque tales códigos no pueden alterar las jurisdicciones locales como dice expresamente artículo 75, inciso 12, de la Constitución Nacional. ¿Cómo se manejan hoy las cuestiones en las provincias?

631) ¿Cómo se maneja hoy la Ciudad Autónoma de Buenos Aires? No hay leyes especiales que rigen la responsabilidad extracontractual del Estado. No hay leyes generales, hay leyes especiales como la de expropiación. Hay leyes especiales que tienen que ver con la relación de contrato, con los incumplimientos contractuales. Son leyes, en el marco contractual, que son absolutamente de aplicación del derecho público provincial. Nuestras normas constitucionales provinciales asumen la responsabilidad del Estado provincial de manera absolutamente clara. La Constitución de mi provincia tiene normas específicas de responsabilidad absolutamente constitucionales y marcan todas las materias en las que el Estado se mueve y donde el error del Estado está planteado, ya desde el punto de vista constitucional, como indemnizable.

632) La Corte Suprema dice en la causa Barreto que la competencia originaria de la Corte es exclusiva y no susceptible de extenderse, y sólo procede en razón de las personas cuando a la condición de vecino de otra provincia o de extranjero se une el requisito de que el litigio asuma el carácter de “causa civil”, calificación atribuida a los casos en que están en juego disposiciones de derecho común. O sea, el régimen de legislación contenido en la facultad del artículo 75, inciso 12, de la Constitución Nacional. Quedan excluidos del concepto de “causa civil” -por lo tanto, estoy lo agregando yo, no están en juego disposiciones del derecho común- los supuestos en los que a pesar de demandarse restituciones, compensaciones o indemnizaciones de carácter civil, se requiere para su solución la aplicación de normas de derecho público provincial o el examen o revisión, en sentido estricto, de actos administrativos, legislativos o judiciales de las provincias en los que éstas procedieron dentro de las facultades propias reconocidas por los artículos 121 y siguientes de la Constitución Nacional. Añade que el daño que se atribuye a la actuación de una provincia en el ámbito del derecho público, como consecuencia del ejercicio imperativo del “poder de policía de seguridad”

entendido como “potestad pública” propia del Estado, es una materia cuya regulación corresponde al campo del derecho administrativo. Y de resorte exclusivo de los gobiernos locales, artículo 121 y concordantes de la Constitución Nacional. Y encuentra su fundamento en principios extraños a los propios del derecho privado, como son justamente los denominados principios del derecho común.

633) Veamos: en su artículo 1° la ley plantea un alcance genérico de lo que es la responsabilidad del Estado por los daños que su actividad o inactividad produzca; declara que la responsabilidad del Estado es objetiva y directa; señala que las aplicaciones del Código Civil no son aplicables a la responsabilidad del Estado de manera directa ni subsidiaria; y declara la sanción pecuniaria disuasiva improcedente contra el Estado, sus agentes y funcionarios. Al consagrar la responsabilidad directa, por acción y por omisión en ambos casos, de carácter objetivo y directo, está tomando la jurisprudencia de la Corte en los casos “Vadell”, “Carballo de Pochat”, “Mosca”, “Zacarías”, “Bea”, “Securfin” y “Morrow de Albanesi”, entre otros, y la doctrina especializada en la materia. La no aplicación directa o subsidiaria de las normas del código a esta materia, es coherente con la sanción de una ley específica. De todos modos, ante cuestiones no reguladas por esta nueva ley, se podrá aplicar el derecho privado de manera analógica, como lo está haciendo hoy la Corte.

634) En cuanto a la cuestión de las sanciones pecuniarias disuasivas, se advierte que estas sanciones, a las que se refiere el artículo 1°, se prevén con carácter general en el nuevo código como un instituto de derecho de fondo, aplicable por el juez a una conducta reprochable que afecte derechos de incidencia colectiva. Y es cierto que tiene antecedente -como se citó- en la ley del consumidor, más precisamente, en el artículo 52 bis de la ley 24.240, aplicable al proveedor que no cumpla con sus obligaciones legales o contractuales con el consumidor. El último párrafo del artículo 1° del proyecto analizado no se está refiriendo a las astreintes, pues estas son un instituto de derecho procesal aplicable por el juez a quien no cumpliera deberes jurídicos impuestos en una resolución judicial. Así lo establece el artículo 666 bis del Código Civil -hoy vigente- que contempla las astreintes, pero fun-

damentalmente el propio Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, en su artículo 37, que consagró la aplicación de sanciones conminatorias por incumplimientos de resoluciones judiciales, inclusive, antes de que lo incorpore el Código Civil por medio de la ley 17.711.

635) También lo habían hecho antes algunos códigos procesales provinciales, como el de la provincia de Santa Fe. Actualmente, incluyen las astreintes la provincia del Chubut, en su código procesal; la provincia de Buenos Aires; la provincia de Misiones; el Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que las va a poder seguir aplicando; el Código Procesal Civil y Comercial del Neuquén; el flamante Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de San Luis; y la ley 11.330, que regula el recurso contencioso administrativo en la provincia de Santa Fe. Y también en el derecho comparado, las primeras regulaciones normativas expresas de las astreintes se incluyeron en los códigos procesales, como ocurrió en Francia, país de origen del instituto, y en Alemania.

636) En cuanto a los supuestos de eximición de responsabilidad del Estado, debemos ir al artículo 2°. Vamos a ir punto a punto. En realidad, la redacción del proyecto es correcta: prevé las tradicionales eximentes que tiene el Estado actualmente y que se juzgan en jurisprudencia y en doctrina de la Corte.

637) Respecto de la responsabilidad del Estado por actividad o inactividad ilegítima, ahí vamos. Aquí, la Cámara de Diputados eliminó...

Presidente Zamora

638) Señor senador Guinle: el señor senador Rozas le solicita una interrupción, ¿se la concede?

Senador Guinle

639) Sí, señor presidente.

Senador Rozas

640) Señor presidente: seré muy breve. Lo que no nos queda claro es por qué, si realmente

las astreintes o alguna otra aplicación disuasiva quedan en pie mediante la aplicación del Código Procesal Civil, ponen categóricamente que la sanción pecuniaria disuasiva es improcedente contra el Estado, sus agentes y funcionarios. Si está vigente y es materia aplicable, ¿por qué se pone categóricamente que no lo es más? O es o no es...

Senador Guinle

641) Señor presidente: fundamentalmente, hay una causa. No son lo mismo, y lo acabo de explicar. Una cosa es esa, que es una multa y otra cosa son las astreintes, que continúan vigentes. Y leí los códigos procesales en que las astreintes están escritas. Señor presidente: no voy a dar más interrupciones.

— *Varios señores senadores hablan a la vez.*

Senador Guinle

642) No, no voy a dar más interrupciones, porque ya hablaron. Los escuché, los escuché; ahora es bueno que ustedes escuchen.

— *Varios señores senadores hablan a la vez.*

Senador Guinle

643) Porque, en realidad, si yo termino de fundamentar cuál es la diferencia y por qué están vigentes las astreintes, y escucho alguien que me pregunta por qué está escrito de esta manera, le digo: "bueno, porque las astreintes están vigentes y están en los Códigos respectivos, porque es un instituto de forma y no un instituto de fondo".

Senador Pichetto

644) Código de Procedimientos.

Senador Sanz, E.

645) Artículo 666 del Código Civil.

Senador Guinle

646) Continúo, señor presidente. Responsabilidad del Estado por actividad o inactividad ile-

gítima. Ahí, el artículo 3° enumera la responsabilidad del Estado, y agrega -que es donde quiero hacer hincapié-: es la falta de servicio, consistente en una acción u omisión irregular por parte del Estado. En caso de omisión, se genera responsabilidad solo cuando se verifica la inobservancia de un deber normativo y de actuación expreso y determinado. Por cierto, son los mismos presupuestos de la responsabilidad civil, a los que se adiciona la falta de servicio, que como factor de atribución, es la nota característica de la responsabilidad del Estado por actividad ilegítima. En esto no hay innovaciones.

647) En la media sanción de Diputados se ha eliminado, respecto del proyecto del PEN, la exigencia de que el daño sea actual, cosa que es correcta. Porque con ese requisito se eliminaba la posibilidad de responsabilizar al Estado por el daño futuro, lo que no sería correcto. Por lo tanto, la modificación de Diputados es acertada. Ni en este artículo ni en ningún otro de la ley, se habla del alcance de la indemnización en el caso de responsabilidad del Estado por actividad ilegítima. ¿Por qué no se hace? Porque, en realidad, no hay ninguna duda de que la indemnización debe ser integral; por accionar ilegítimo del Estado, la indemnización debe ser integral. Daño emergente que, obviamente, incluye el daño moral -cuando se produce- y lucro cesante o pérdida de la chance, en caso de corresponder. No hay posibilidad de sostener algún tipo de limitación en el alcance de la indemnización en el caso de responsabilidad de actividad ilegítima.

648) Artículo 4°. Actividad legítima del Estado. Responsabilidad por actividad legítima. La responsabilidad por actividad lícita presenta importantes diferencias frente a la responsabilidad por actuación ilegítima. En primer lugar, solo puede generarla la actividad lícita, pero no genera responsabilidad la omisión lícita. En segundo término, se exige que la relación de causalidad entre la actuación legítima del Estado y el daño sea exclusiva, de manera que es un requisito más exigente que la responsabilidad por actividad ilícita, que solo requiere que sea adecuada. También configura esta responsabilidad la ausencia del deber jurídico de soportar el daño. Por ejemplo, si una persona es condenada a prisión por un delito en un juicio plenamente válido -actividad lícita del Estado-, sufre un perjuicio concreto que es la pér-

dida de la libertad derivada de la condena que le impone el Estado. No obstante, como tiene el deber jurídico de soportar el daño -de soportar la prisión por el delito cometido-, no puede reclamarle una indemnización al Estado.

649) Cuando no tiene el deber jurídico de soportar el daño, puede reclamar la indemnización. Comadira, fundamentalmente, fue quien brindó precisiones en este tema, al aclarar que el particular tiene el deber jurídico de soportar la conducta estatal que le provoca el daño. Por lo tanto, no puede evitarla ni impedirla, pero no tiene el deber jurídico de soportar la consecuencia dañosa que se deriva de esta conducta. Por ejemplo, en el reciente fallo sobre la Ley de Medios, la Corte dijo que el Grupo Clarín tiene la obligación de soportar la conducta legítima del Estado. Concretamente, debe cumplir la cláusula de desinversión. Pero no tiene el deber de soportar el daño que ese cumplimiento pueda producirle. En consecuencia, si le produce perjuicio y logra demostrarlo, puede reclamar del Estado una indemnización por el daño que le provocó la actividad legítima del Estado.

650) Por último, se agrega el requisito del sacrificio especial característico de la responsabilidad por actividad lícita. Si toda la comunidad sufre el mismo daño por la actuación legítima, no hay responsabilidad, pues se respeta la igualdad ante las cargas públicas, artículo 16 de la Constitución Nacional. Solo se repara si se sufre un daño diferenciado, de modo que esa reparación viene a restablecer la igualdad ante las cargas públicas. Aquí, aclaro que -a mi juicio- lo que justificó la eliminación de que el daño sea actual en el artículo 3° debía justificar la misma eliminación en este artículo 4°. En eso, yo discrepo con la solución que se dio en la Cámara de Diputados, y lo digo porque, a fuer de ser sincero, creo que se le debió haber dado la misma solución normativa y eliminar el "actual" del artículo 3° y el "actual" del artículo 4°.

651) El artículo 5° dispone que la responsabilidad del Estado por actividad legítima es de carácter excepcional, y que esa excepcionalidad se funda en que en este caso estamos ante una conducta legítima; es decir, no hay antijuridicidad en el accionar estatal. Acá el proyecto toma partido tanto a nivel doctrinario como jurisprudencial

por una de las posturas sobre la extensión de la indemnización, que es a lo que yo había hecho referencia al principio. Durante muchos años, la Corte sostuvo que debía indemnizarse solo el daño emergente -casos Laplacette, Cantón, Motor Once- reconociendo en un caso aislado referido a responsabilidad contractual por actividad legítima -revocando un contrato por razones de oportunidad, mérito o conveniencia- la indemnización integral. Mantuvo después la reparación integral, daño emergente y lucro cesante en el caso Sánchez Granel, luego a partir del caso El Jacarandá en el 2005, y más recientemente en el caso Zona Franca Santa Cruz -2009-, donde volvió a admitir la reparación integral.

652) En doctrina, como dije al principio, son Marienhoff y Comadira quienes sostienen que solo cabe indemnizar el daño emergente. Y Marienhoff hacía aplicación fundamentalmente del principio de la ley de expropiación que él había redactado y de la limitación que la ley de expropiación daba para la reparación del daño emergente. Otros autores afirmaron que no hay razón para extender ese criterio limitativo de la ley de expropiaciones a otras indemnizaciones no previstas en las normas. El proyecto consagra este criterio limitativo generalizando la solución dada por esa ley de expropiaciones. Y, en realidad, cuando éste toma una decisión y adopta una u otra postura, se trata de una decisión de política legislativa, pues ambas opciones son válidas. Es decir, acá se opta legislativamente por la limitación y hacer lugar al daño emergente, que obviamente incluye el daño moral. Repito que dentro del daño emergente está el daño moral; por eso no hay que repetir cosas que son equivocadas, porque repiten errores y se confunde al hombre común.

653) Inexistencia de responsabilidad del Estado, artículo 6°. Este artículo define una cuestión que genera discusiones en el ámbito doctrinario. La postura de negar responsabilidad directa o subsidiaria por los daños provocados por el concesionario que presta servicio como consecuencia de la prestación es al lugar donde se inclina el proyecto. Más allá de las distintas posturas doctrinarias y jurisprudenciales, la solución que adopta el proyecto es la que tiene mayor cantidad de adeptos: Comadira, Laura Montí, Pérez Hualde, Gordillo, Perrino, los es-

pañoles García de Enterría, Muñoz Machado, Beladiez Rojo. Esta postura se funda en que el concesionario no es un órgano estatal y tampoco un dependiente del Estado sino una persona jurídica distinta que actúa a su cuenta y riesgo. Y dentro de los riesgos que asume el concesionario, se encuentran los eventuales resarcimientos por los perjuicios que cause la ejecución del servicio. Este criterio ha sido expresamente receptado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación para rechazar la responsabilidad del Estado en caso de accidentes en rutas concesionadas como consecuencia, por ejemplo, de la asistencia de animales sueltos.

654) En el conocido caso Colavita se descartó su responsabilidad tanto a nivel de concedente -estoy hablando del Estado- como de titular de dominio de la ruta y como titular del ejercicio del poder de policía de seguridad. El fundamento central de la exclusión de responsabilidad es que ningún órgano del Estado tuvo injerencia en la producción del daño, ya que este no se produjo por acción u omisión de un órgano estatal. Sin perjuicio de lo expuesto, debe precisarse cuál es el alcance de esta norma. ¿A qué se refiere concretamente? La norma dispone que el Estado no debe responder por daño producido por una actuación u omisión del concesionario en la prestación del servicio, no por el hecho del concesionario. Sí debe “co-responder” -el Estado debe responder- cuando al Estado se le imputan actividades u omisiones propias que también produjeron o permitieron que se produzcan los daños; en concreto, que también, juntamente con otro accionar de manera conjunta, contribuya a producir los daños. Me refiero a la responsabilidad por omisión en el control de la prestación del servicio o la responsabilidad por haber hecho el proyecto de la obra ejecutada por el contratista que causa el daño o por haber impuesto una determinada conducta al contratista o concesionario, que es la que provoca el daño, entre otros.

655) En todos estos supuestos, el Estado responde no en carácter subsidiario sino en carácter principal, directo y objetivo, independientemente de la responsabilidad que pueda atribuírsele al concesionario o contratista. Habrá, en todo caso, responsabilidad concurrente del Estado y del concesionario. Pero sobre esto no

cabe absolutamente ninguna duda y tampoco cabe planteársela a quien está escuchando.

656) Plazo de prescripción. El artículo 7° establece que el plazo para demandar al Estado en los supuestos de responsabilidad extracontractual es de tres años, computado a partir de la verificación del daño o desde que la acción de daños esté expedita. Está unificando con el proyecto de la Cámara de Diputados, está elevando el plazo de dos años a tres, y está unificándolo con el proyecto de Código Civil y Comercial.

657) En el artículo 8°, está diciendo que el interesado -y acá es la necesidad de obtener la nulidad del acto que causa el perjuicio para poder accionar por la responsabilidad por actividad ilegítima del Estado- puede deducir la acción indemnizatoria juntamente con la nulidad del acto administrativo de alcance individual o general, o la inconstitucionalidad, o después de finalizado el proceso de anulación o de inconstitucionalidad. ¿Por qué? Porque la pretensión indemnizatoria puede ser planteada con la nulidad o inconstitucionalidad, o luego de haberse obtenido sentencia que declara la nulidad. El criterio que se toma es el vigente en el orden nacional a partir del famoso fallo “Plenario Petracca” de la Cámara Contencioso Administrativo Federal de 1986. Este artículo no introduce absolutamente ninguna modificación.

658) Responsabilidad de los funcionarios públicos. El artículo 9° dispone que los funcionarios y agentes públicos son responsables de los daños que causen por la actividad o inactividad en el ejercicio de sus funciones o por cumplir de modo irregular las obligaciones legales que le están impuestas por dolo o culpa. La acción resarcitoria de los particulares damnificados contra los funcionarios prescribe a los tres años. En el mismo lapso prescribe la acción del Estado contra los funcionarios cuando aquel fue condenado y debe afrontar el pago. Lo que se llama acción de regreso.

659) Se está refiriendo, claramente, a la obligación patrimonial o civil del funcionario. La responsabilidad disciplinaria no está involucrada en esta norma porque, como es lógico, es tema de las normas de empleo público nacional y local. El funcionario o agente público es plenamente responsable frente a los particulares por

los daños que pueda producir en el ejercicio de su función. La responsabilidad personal de los funcionarios o agentes es subjetiva debido a que el factor de atribución es la culpa o el dolo, norma absolutamente equivalente al artículo 1109 del Código Civil y distinta de la responsabilidad del Estado, que es objetiva.

660) La responsabilidad del funcionario no desplaza a la del Estado ni viceversa, sino que concurren ambas responsabilidades. Son responsabilidades concurrentes o *in solidum*. Si el Estado es condenado a pagar por el hecho del funcionario, puede repetir lo pagado mediante una acción de regreso contra este, en línea con lo actualmente dispuesto por el artículo 130 de la 24.156, ley de administración financiera. La redacción propuesta es prácticamente idéntica a la del artículo 1.112 del Código Civil, que menciona la responsabilidad del funcionario. La responsabilidad del funcionario, como dije, es a título de dolo o culpa, es decir, es subjetiva. Este agregado no modifica la situación actual porque hoy, el funcionario es responsable civilmente solo si actuó con culpa o dolo.

661) ¿Qué es lo que hay que tener en cuenta acá, que yo creo que alguno lo confunde y creo que lo confunde tratando de generar duda? Esto que parece tan obvio, esta disposición no tiene vinculación alguna con la responsabilidad penal de los funcionarios públicos, sean nacionales, provinciales, municipales o de la Ciudad de Buenos Aires. Aunque esto sea una obviedad, parece que hubiera que aclararlo. Es decir, la responsabilidad penal corre, ahí sí, por el artículo 75, inciso 12, y por el Código Penal, y resulta competencia exclusiva del Congreso de la Nación.

662) Se ha dicho que la verdadera intención de la iniciativa será proteger a los funcionarios de eventuales demandas. No es cierto. Ninguna justificación hay para sostener esto. ¡Eso es falso! Y hay que decirlo con toda claridad. Es absolutamente falso y no se debe generar confusión en este plano. El proyecto dice que los funcionarios responden por daños en el ejercicio de sus funciones, por dolo o culpa. No hay diferencia con lo que sucede en la actualidad y no tiene tampoco ningún tipo de interferencia con lo que es la responsabilidad penal o administrativa, que sigue absolutamente vigente. La responsabilidad

contractual del Estado que menciona el artículo 10 se corresponde y se rige por las normas específicas -como lo habíamos dicho también en principio-; y en caso de ausencia de regulación, se aplica de manera supletoria esta ley y de manera analógica las disposiciones de derecho común. La no aplicación de esta ley al Estado en su carácter de empleador -que también lo prevé el artículo 10- apunta a que el empleado público tiene un régimen especial, distinto, en comparación con el trabajador privado, al que se le aplica el derecho laboral.

663) El artículo 11 tiene la invitación a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires a adherir a los términos de esta ley para la regulación de la responsabilidad estatal en sus respectivos ámbitos. Es una disposición que reconoce y reafirma el carácter local de la regulación de esta materia como parte del derecho administrativo. Insistimos en un parámetro que yo creo necesario hacerlo: cuando la responsabilidad del Estado es por actividad ilícita, la reparación es integral. Incluye todos los conceptos: daño moral, lucro cesante, pérdida de chance, cualquier otro daño que pudiera haberse sufrido. Otra cosa es la responsabilidad por actividad lícita. La reparación ahí cubre el daño emergente y excluye el lucro cesante, conforme la opción legislativa tomada por este proyecto de ley. Por supuesto, la indemnización del daño emergente incluye al daño moral en caso de probarse; o sea que el daño moral es un rubro dentro del daño emergente, como puede ser el daño estético, psicológico, etcétera.

664) El fundamento invocado fue que en la causa se pretende atribuir responsabilidad patrimonial por los perjuicios derivados, entre otras causales, de la invocada falta de servicio en que habría incurrido un órgano del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, lo que constituye una materia de derecho público regulada por el derecho administrativo local, y por ende es del resorte exclusivo del Estado porteño conocer en dicha temática, aunque se invoquen o se apliquen de manera subsidiaria disposiciones de derecho común o principios generales del derecho. ¿Qué cita el Superior Tribunal de la Ciudad de Buenos Aires? La doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en "Barreto, Alberto Damián y otra c/Buenos Aires, Provincia s/Daños y perjuicios".

Presidente Zamora

665) Se va a votar en general y en particular en una sola votación y por medios electrónicos, si no hay ninguna objeción.

— *Se practica la votación por medios electrónicos.*

Secretario parlamentario Estrada

666) Resultan 38 votos afirmativos y 23 votos negativos.

Presidente Zamora

667) Es ley, pasa al Poder Ejecutivo.