



Mandas incumplidas

DE LA CONSTITUCIÓN
DE LA CIUDAD AUTÓNOMA
DE BUENOS AIRES



Mandas incumplidas de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

ASOCIACIÓN DE ABOGADOS DE BUENOS AIRES (AABA)

Comisión de la Ciudad

Presidente:	Ángel Bruno
Vicepresidente:	Guillermo García Fabues
Secretario:	Agustín Brinso
Vocales:	Alejandra Santos
	Roberto Guinney
	Ricardo Cichero
	Fabián de la Cruz
Coordinadora del trabajo:	Alejandra Santos

Octubre de 2019

Presentación

Como Presidente de la Asociación de Abogados de Buenos Aires me complace compartir el presente trabajo de investigación producido por la Comisión de la Ciudad de esta Institución. El mismo tiene por objeto el análisis de los mandatos aún no cumplidos de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Luego de la Asamblea Constituyente Nacional del año 1994 y el reconocimiento a la Ciudad de su capacidad para dictarse su propia Constitución, ésta ha elaborado muchísima normativa que fue dando forma a las instituciones porteñas. Esta tarea ha significado el inicio de un camino tendiente a asegurar una mejor calidad de vida de las y los vecinos que la habitan; y ponerse incluso, a la vanguardia en la postulación de la agenda de derechos en constante ampliación del siglo XXI.

No obstante ello, hay objetivos que luego de veinte años de vigencia de la Constitución local han quedado pospuestos.

Es evidente que muchos de estos temas están íntimamente relacionados con el largamente postergado tras-paso efectivo de la justicia ordinaria nacional a la esfera porteña y la obtención de la autonomía plena de la Ciudad

de Buenos Aires, cuestiones ambas que esta Asociación ha sostenido y reclamado en reiteradas oportunidades a lo largo de los años y de sus diversas gestiones. Esta asignatura pendiente es una inaceptable discriminación para los habitantes de nuestra ciudad respecto de la cual no cejaremos en los esfuerzos que sean necesarios realizar hasta verla consagrada.

Las circunstancias apuntadas, no resultan óbice para que la Ciudad pueda seguir avanzando en la construcción de instituciones propias e innovadoras como –entre otras– la Justicia Vecinal, a la que diera lugar un proyecto específico elaborado por esta Asociación, presentado a la Legislatura local y que aún no fuera considerado.

Es necesario resaltar que debe darse observancia a los mandatos que aún quedan pendientes, en el más corto plazo posible, dado que de su efectivo cumplimiento depende mejorar la calidad institucional de la Ciudad.

Aspiro a que el presente trabajo de investigación funcione como disparador de debates postergados y que, como consecuencia de éstos, se puedan empezar a construir los consensos necesarios para avanzar en el cumplimiento de las mandas pendientes de la Constitución de la Ciudad.

En atención a lo dicho, y valorando profundamente la importante iniciativa de los miembros de la Comisión de la Ciudad, sólo me resta agradecerles a ellos y a su Presidente por el esfuerzo realizado.

JUAN PABLO ZANETTA

Presidente de la Asociación de
Abogadas y abogados de Buenos Aires

Prólogo

La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires fue motivo de largas luchas a través de la historia, de disidencias encarnizadas, de acuerdos parciales, muchas veces insatisfactorios, y de una solución institucional que al cabo de las décadas se volvió insuficiente.

Reabierto el debate, fueron los constituyentes nacionales del año 1994 los que resolvieron que la Ciudad gozara de real autonomía, con pequeñas limitaciones propias (y mientras durara) de su condición de Capital de la República.

Así, los porteños pudimos darnos nuestra propia Constitución y comenzar la tarea de institucionalizar a Buenos Aires de acuerdo a las previsiones que de ella emanan. Muchas de sus disposiciones se fueron implementando a lo largo de estos años.

Pero quedan varias, algunas de ellas de significativa importancia, que aún no se han cumplido. Y es imperioso que se cumplan para que la Ciudad logre una autonomía más plena.

Con la finalidad de aportar a ese fin, la Comisión de la Ciudad de la Asociación de Abogados de Buenos

Aires realizó el presente trabajo, que señala cuáles son los mandatos aun no cumplidos de la Constitución local, dando los fundamentos que ameritan la necesidad de su pronta implementación.

Como Presidente de la Comisión de la Ciudad agradezco a todos sus miembros el trabajo personal que cada uno realizó para lograr esta publicación, en especial a la Dra. Alejandra Santos, que fue la coordinadora. Y a la Comisión Directiva de la Asociación, que lo hizo suyo y resolvió su publicación y difusión.

Tengo la convicción de que será un empuje valioso para el objetivo propuesto.

ÁNGEL BRUNO

Presidente de la Comisión de la Ciudad

1. Introducción

La sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires comporta un importantísimo paso adelante en la búsqueda de la autonomía de la Ciudad, pero su sola vigencia no implica, por sí misma, haberla conseguido de manera plena. Para ello será necesario seguir insistiendo sobre su necesidad, y lograr la suficiente concientización y voluntad política que permitan dar los pasos concretos y necesarios para conseguirla.

Uno de esos pasos es sin duda, dar cumplimiento con los mandatos que dicha Constitución establece. Porque a más de veinte años de su sanción, aún permanecen incumplidas muchas de esas mandas constitucionales, lo cual impide que la institucionalidad, derechos, obligaciones y atribuciones que aquélla norma medular establece, se vean reflejados en la realidad cotidiana, para beneficio de los vecinos de la Ciudad.

Por cierto que para ello se requiere la suficiente voluntad política de sus autoridades, y la suficiente toma de conciencia de la ciudadanía local, que exija la conformación de aquélla voluntad. La falta de ambos requisitos se tornó palpable en lo referido al desarrollo de la institución de las

Comunas, por ejemplo, previstas en la Constitución como elementos centrales para la participación popular, pero ignoradas por más de quince años. Sólo a partir de un tenaz esfuerzo de algunos sectores políticos en conjunto con organizaciones de la sociedad civil y representaciones de grupos de vecinos, y luego de interponer sucesivas acciones judiciales, pudo obtenerse la sanción de la ley respectiva que ordena la Constitución. Aun así, las Comunas no cumplen integralmente con sus funciones específicas, por una manifiesta falta de apoyo institucional y presupuestario, ante la pasividad de la población en general.

Sin embargo, y mientras se siguen con los esfuerzos para ampliar la conciencia ciudadana necesaria para formar la voluntad política indispensable, es necesario también continuar reclamando el cumplimiento de otras mandas constitucionales que, como aquélla en su momento, aún no fueron cumplidas.

Es como un aporte a esos esfuerzos y reclamos, que la Comisión de la Ciudad de la Asociación de Abogados de Buenos Aires resolvió elaborar el presente trabajo de investigación, que pone de manifiesto cuáles son esas mandas todavía incumplidas, que se deben diferenciar de las normas constitucionales operativas por sí mismas. Éstas no requieren la sanción de ninguna ley para hacer valer lo establecido por ellas, como lo establece el artículo número diez de la Constitución, en tanto que las mandas sí lo

requieren, para que entren en vigencia determinadas derechos, obligaciones o instituciones.

Esta investigación se inicia con un cuadro donde se resaltan los artículos de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que contienen mandas, cuáles fueron cumplidas, indicando bajo qué normativa, y cuáles aún quedan pendientes. Luego se emiten opiniones sobre las mandas no cumplidas y la necesidad de su cumplimiento. Y finalmente se aborda el tratamiento de una cuestión que, si bien no conforma una manda específica, es fundamental para el logro de la autonomía plena de la Ciudad: el traspaso de la Justicia Nacional Ordinaria a su ámbito.

El trabajo fue realizado por la Comisión de la Ciudad de la Asociación de Abogados de Buenos Aires, cuyo Presidente es el Dr. Ángel Bruno, y está integrada además por los Dres. Guillermo García Fabues como Vicepresidente, Agustín Brinso como Secretario, y Roberto Guinney, Ricardo Cichero, Fabián de la Cruz, y Alejandra Santos como vocales, habiendo estado a cargo de esta última la coordinación de la investigación.

2. Cuadro con los artículos de la Constitución que contienen mandas

El siguiente cuadro compila las mandas de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, detallando cuáles fueron cumplidas y cuáles no. Y en su caso, cuál es la normativa que le da cumplimiento, aunque sea de manera parcial.

Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

ARTICULO	TEMA	LEY	DENOMINACIÓN
21	Salud	153	Básica de Salud
24	Educación	898	Educación obligatoria hasta finalización de ciclo medio
28	Ambiente	6, 124, 303, 1540, 2624 y Decreto 138/08	Ley 6 Audiencias Públicas Ley 303 Información Ambiental Ley 1540 Control de la Contaminación Acústica Ley 2624 Agencia Gubernamental de Control Decreto N° 138/08
39	Igualdad entre mujeres y varones Niños	418, 439 y 4238 114 y 5463 1865, 3392 y 5161	Ley 418 - Salud Reproductiva y Procreación Responsable modif. por Ley N° 439 Ley 4238 - Personas Intersexuales, travestis , Transexuales y Transgénero - Atención Integral de la Salud - Políticas Orientadas - Garantías Ley 114 - Niños / Niñas y Adolescentes - Derechos - Protección Integral Ley 5463 - Sistema Integrado de Indicadores de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes - Creación
40	Juventud	1865, 5161	Ley 1865 - Consejo de la Juven-
43	Políticas de empleo	120	Empleo - Criterios - Aprobación
45	Consejo Económico Social	3317	Consejo Económico y Social - Reglamentación
46	Consumidores y usuarios: Regulación de propaganda	757 Pendiente mensajes publicitarios	Procedimiento administrativo para la defensa de los derechos del consumidor y del usuario
47	Servicio de radiodifusión y tele distribución	pendiente	Radiodifusión y teledistribución
49	Principio de la prioridad nacional	590 modif. Por 595 y Reglam 890/02	Ley 590 - De Defensa del Trabajo Argentino - Proveedores bienes y servicios - Producción Nacional – Prioridad Ley 595 - De Defensa del Trabajo Argentino - Proveedores Bienes y Servicios – Producción Nacional – Prioridad - Modificación

52	Presupuesto	Dictada cada año	Presupuesto
54	Sistemas de administración financiera y gestión de gobierno	70	Sistema de Gestión / Administración Financiera y Control del Sector Público –
55	Sistema financiero: finalidades determinadas	70	Sistema de Gestión / Administración Financiera y Control del Sector Público –
61	Límites del gasto y duración de las campañas electorales	268	Partidos Políticos – Elecciones - Campaña Electoral –Plazos y gastos - Regulación
99	Acefalía	305	Acefalía
100	Ministerios	5460	Ministerios
106	Mediación voluntaria y juicio por jurados (relacionada con art. 81 inc. 2º)	Pendiente.	Mediación y juicio por jurados
107	Tribunales	7 11	Orgánica del Poder Judicial
117	Consejo de la Magistratura	31 y sus modificatorias	Orgánica del Consejo de la Magistratura
127	Comunas	1777 art 19/20	Orgánica del Consejo de la Magistratura
133	Sindicatura General: Organización y funcionamiento	70 arts. 120/130	Sistema de Control Interno Sindicatura General de la Ciudad
134	Procuración General: Integración	1218	Procuración General – Obligaciones, Deberes, Atribuciones y Competencia
135	Organización y funcionamiento de la Auditoría General	70 arts 135 a 149 establece Sistema de Control Externo, Auditoría General de la Ciudad	Sistema de Control Interno Sindicatura General de la Ciudad
137	Defensoría del Pueblo	3	Orgánica de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad
Cláusula transitoria Decimocuarta	Compensación razonable por limitación en el ejercicio profesional, Consejo de la Magistratura	31 art. 17	Orgánica del Consejo de la Magistratura
Cláusula duodécima inciso 5º	Tribunales de vecindad	Pendiente	Justicia vecinal

3. Las mandas incumplidas de la Constitución

Como surge del cuadro anterior, son varias las mandas constitucionales aún no cumplidas en la Ciudad de Buenos Aires. Muchas de ellas son fundamentales para avanzar hacia su autonomía plena. Otras, de carácter menos institucional, son sin embargo muy importantes para activar derechos y obligaciones fundamentales. Siguen, ahora, comentarios sobre esas mandas incumplidas.

3.1. Ley de Tribunales de Vecindad

Si bien la manda de crear Tribunales de Vecindad se encuentra en una cláusula transitoria de la Constitución de la Ciudad, es sin duda una de las más importantes desde el punto de vista institucional, porque apunta a la conformación de un sistema de administración de justicia de fácil acceso y de simple y veloz resolución de los conflictos.

En efecto, la cláusula transitoria vigésimo segunda de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires establece, en su inciso 5º, que “La Legislatura creará los Tribunales de Vecindad en cada Comuna, que estarán integrados por tres

jueces, no pudiendo ser todos del mismo sexo. Sin perjuicio de la competencia que la ley determine, deberá entender en materias de vecindad, medianería, propiedad horizontal, locaciones, cuestiones civiles y comerciales hasta el monto que la ley establezca, prevención en materia de violencia familiar y protección de personas. El funcionamiento de estos Tribunales queda sujeto al acuerdo que el Jefe de Gobierno celebrará con el Gobierno Nacional, con el objeto de transferir las competencias y partidas presupuestarias que correspondan.-...”

Precisamente, una de las cuestiones políticas aún no resueltas entre el Estado Nacional y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es el traspaso a la órbita de la Ciudad de la Justicia Nacional ordinaria, es decir, de los juzgados civiles, comerciales y de otros fueros cuyas materias contemplen cuestiones de carácter local, que no comprometan intereses federales. Traspaso que no debiera dilatarse en producirse, pues no hay razón, claramente, para que un juicio de divorcio, o una sucesión, o un litigio contractual de compraventa o locación, o una ejecución por cobro de una deuda instrumentada en un pagaré, o un juicio por daños y perjuicios, por ejemplo, deba ser tramitado por un juzgado nacional y no por uno local, como ocurre en todas las Provincias del país. No hay interés federal alguno comprometido en esas materias litigiosas, por lo cual deberían ser objeto de tratamiento en juzgados creados y organizados por la propia Ciudad, a cargo de jueces nombrados por

ella. Pero esto es parte de la lucha, aún inconclusa, por lograr la autonomía plena de Buenos Aires.

Y a ello apunta, sin dudas, este mandato Constitucional de la Ciudad, que todavía no se ha cumplido.

Esos Tribunales fueron pensados por los Constituyentes como un fuero de inmediatez, con localización descentralizada, en cada comuna, para resolver problemas cotidianos de los vecinos; sin requisitos procesales que hagan del trámite de sustanciación un pesado camino burocrático. Y verdaderamente serán de muchísima importancia para ampliar el acceso a la justicia de vastos sectores de la población, que se resignan a no ejercer sus derechos por la desproporción que encuentran entre los costos de todo tipo (tanto económicos como de tiempo o de traslado) existentes en un juicio común, y los beneficios de una eventual resolución favorable, tardía, en ese juicio.

Las materias previstas por la Constitución para la competencia de estos Tribunales comprenden a los asuntos de vecindad, medianería, propiedad horizontal, locaciones, cuestiones civiles y comerciales hasta el monto que la ley establezca, prevención en materia familiar y protección de personas, sin perjuicio de otras que la ley determine. Vale decir, una temática generadora de la mayoría de los problemas cotidianos. Si bien esta competencia abarca todas las cuestiones civiles y comerciales, al hacerlo sólo hasta determinado monto, requiere continuar reclamando la transferencia de la Justicia Nacional ordinaria no comprometida

con intereses federales, para avanzar hacia una competencia completa en esas cuestiones, requisito para avanzar, también, había una autonomía plena de la Ciudad.

La Constitución manda que estos Tribunales de Vecindad estén localizados en cada Comuna de la Ciudad, con el propósito de estar cerca de la gente, en cada barrio, lo que es requerido por el principio de inmediatez. Y que sean colegiados, integrados por tres jueces que no podrán ser todos del mismo sexo. Serán colegiados en razón de la celeridad, para que no sean necesarias instancias de apelación, ya que las sentencias deberán ser firmadas al menos por dos jueces.

La Asociación de Abogados de Buenos Aires, a partir de una iniciativa de su Comisión de la Ciudad consensuada por un numeroso grupo de instituciones y diputados, presentó en la Legislatura de la Ciudad un proyecto de ley de creación de los Tribunales de Vecindad. Éste contempla los principios de descentralización, inmediatez, oralidad, celeridad e instancia única, entre otros, e incorpora a la mediación como etapa previa, plazos perentorios, eximición del pago inicial de la tasa de justicia y patrocinio legal obligatorio, gratuito para casos de insolvencia. El texto del proyecto y sus fundamentos pueden consultarse en la página web de la Asociación.

Es de esperar que esta manda aún no cumplida de la Ciudad sea finalmente concretada.

3.2. Ley de Mensajes publicitarios

El artículo 46 de la Constitución de la Ciudad establece que ésta “...*garantiza la defensa de los consumidores y usuarios...y sanciona los mensajes publicitarios que distorsionen su voluntad de compra mediante técnicas que la ley determine como inadecuadas.*”

Esta manda específica de defensa de consumidores y usuarios, está referida a la protección de la libertad de elección y el acceso a la información transparente, adecuada, veraz y oportuna, que el mismo artículo asegura.

Y ello es así, porque en el libre juego del mercado entre vendedores y compradores, aquéllos se valen muchas veces, para vender sus productos, de técnicas publicitarias que, más allá de especificar las características de lo ofrecido, manipulan la voluntad del comprador, determinándolo a comprar.

Así lo expuso el Convencional Ángel Bruno, autor del proyecto respectivo, al intervenir en el debate de la Convención Constituyente del día 30 de agosto de 1996, donde se aprobó el texto del referido artículo 46: “...*el consumo está en gran parte dirigido y regido por la publicidad y la propaganda, y hay técnicas utilizadas por éstas*

*que conspiran abierta y directamente contra la voluntad y decisión de compra del consumidor*¹.

No se trata de oponerse a la publicidad, actividad necesaria y valiosa para hacer conocer los atributos y utilidades de los productos o servicios ofrecidos. Se trata sólo de impedir que los mensajes publicitarios pretendan vender, no por dichos atributos y utilidades, sino por simbologías o determinaciones subconscientes ajenas a la verdadera voluntad de compra del consumidor. “Esta frase que se incorporará en el texto...constituye...una protección central al derecho del consumidor a no ser dirigido en su voluntad de compra por metodologías que le impidan un adecuado conocimiento y aceptación del producto que se le está ofreciendo”², dijo el legislador constituyente señalado: *“Me estoy refiriendo a técnicas publicitarias que son totalmente negativas en tanto distorsionan la voluntad de compra de los consumidores, como por ejemplo las técnicas subliminales, consistentes en la emisión de mensajes a alta velocidad o a determinada frecuencia de luz o de sonido que no son captadas a nivel consciente pero si subconsciente...que le impide una reflexión crítica sobre el producto*

1 Ver Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, pág. 298

2 Ídem, pág. 299

ofrecido...Técnicas como éstas no son sino manipuleos de la voluntad de la persona...”³.

En los fundamentos de su proyecto, que consta insertado en el diario de sesiones de la Convención Constituyente, desarrolló estas consideraciones y citó a Wilson B. Key cuando éste dice: *“Los anuncios son diseñados para implantarse en el inconsciente donde permanecerán dormidos, sin ser enjuiciados, incondicionales y desconocidos por el individuo hasta el momento que se requiere tomar una decisión con respecto a la compra. Entonces la información enterrada sale a la superficie como actitud de predisposición favorable. (Seducción subliminal. Ed. Diana, México, 1978, pág. 87).”⁴*

Haciendo un listado no taxativo de lo que a su criterio son algunas de las “técnicas inadecuadas” que deberían ser sancionadas según el texto constitucional, el citado legislador expresó: “Hay otras técnicas que también son negativas. Algunas de ellas asocian el objeto que se promueve a un determinado personaje prestigioso o exitoso, haciendo que el consumidor lo adquiera creyendo alcanzar con su posesión el prestigio o éxito que ese personaje representa...son las técnicas motivacionales...para captar inadecuadamente la voluntad del consumidor”.

3 Ídem, pág. 298

4 Ídem, pág. 300

“También...especialmente en los avisos dirigidos a los adolescentes, aquellos mensajes que pretenden ubicarlos en un mundo idílico, de ensoñación...rodeando al artículo de elementos que nada tienen que ver con él.”⁵

Con estas técnicas, dijo, *“en vez de procurarse un desarrollo crítico, reflexivo y maduro en el consumidor, se lo lleva a un mundo irreal, vendiéndosele más que un producto un verdadero símbolo de algo que dicho consumidor apetece y que no se relaciona intrínsecamente con el producto publicitado.”⁶*

En los fundamentos del proyecto antes referido abundó en esas técnicas inadecuadas: *“Otra técnica publicitaria consiste en la repetición persistente de frases hechas, música o canciones para promocionar un producto. No solo para que se lo conozca, sino buscando el efecto de ‘reflejo condicionado’ que automatice la relación frase o música con la adquisición del producto a ellas ligado. Por otra parte, muchos mensajes apuntan a la diferenciación social entre las personas, presentando a determinados productos como dadores de status e indicando, explícita o implícitamente, que quien los posee se hace acreedor a una mayor consideración o nivel social. También es común observar en los mensajes publicitarios la aversión a*

5 Ídem, pág. 299

6 Ídem, pág. 300

lo que está fuera de moda, desprestigiando lo viejo y, por ende, a quien lo usa”⁷

Esta manda constitucional no es del agrado de las agencias publicitarias, pues dicen que cercena la libertad de expresión, considerando que los excesos deben ser autorregulados, es decir, que son ellas mismas las que deben determinar lo que es incorrecto. Pero el legislador Bruno dijo que: *“No basta la autorregulación... (ya que ésta) se limita a impedir que los mensajes utilicen conceptos o giros grotescos...que existan escenas de subido tono erótico o que se mienta sobre las características o propiedades de un producto o servicio que se ofrece. Se hace necesario restablecer la igualdad entre el ofertante y el consumidor, perdida por éste debido al empleo, por parte de los anunciantes, de las...técnicas motivacionales que influyen en el inconsciente del comprador, manipulando sus decisiones.”⁸* Y por si fuera necesario, aclara que *“...no se está propiciando sancionar a la publicidad sino garantizar al usuario que, a través de una ley especial que deberá dictar la Legislatura, se regule la publicidad en cuanto a esas técnicas y esos contenidos...”⁹*

7 Ídem, pág. 300

8 Ídem, pág. 300

9 Ídem, pág. 299

La manda constitucional no ha sido cumplimentada. En el mejor de los casos, lo ha sido muy parcialmente. El ya referido autor de la iniciativa, Dr. Ángel Bruno, realizó numerosas gestiones ante los diputados de la Ciudad de la primera legislatura, a fin de incorporar las sanciones ordenadas por el artículo 46 de la Constitución, en el Código Contravencional y de Faltas. Pero allí sólo se incorporó una sanción para la llamada “publicidad engañosa”, que es la que miente en cuanto a las calidades y/o cantidades de un producto. Pero en ningún caso se legisla sobre las “técnicas inadecuadas”, que es el mandato expreso del artículo citado.

3.3. Ley de Servicio de radiodifusión y tele distribución

El artículo 47 de la Constitución de la Ciudad estipula que debe crearse un ente autárquico que gestione los servicios de radiodifusión públicos. Concretamente, dicho artículo establece que *“La Ciudad vela para que no sea interferida la pluralidad de emisores y medios de comunicación, sin exclusiones ni discriminación alguna. Garantiza la libre emisión del pensamiento sin censura previa, por cualquiera de los medios de difusión y comunicación social y el respeto a la ética y el secreto profesional de los periodistas. El Poder Ejecutivo gestiona los servicios de radiodifusión y teledistribución estatales mediante un ente autárquico garantizando la integración al mismo de representantes del Poder Legislativo, respetando la pluralidad política y*

la participación consultiva de entidades y personalidades de la cultura y la comunicación social, en la forma que la ley determine. Los servicios estatales deben garantizar y estimular la participación social”.

El artículo pone de manifiesto la voluntad del constituyente porteño de afianzar la protección de la libertad de expresión, de una manera acorde a las recomendaciones internacionales y a la doctrina y jurisprudencia vigentes.

Emite, en ese sentido, en el primer párrafo, la obligación de la Ciudad de evitar la interferencia a la pluralidad de emisores (adelantándose a la ley nacional sobre medios sancionada muchos años después), además de garantizar que sea sin exclusiones ni discriminación alguna. Esta definición obliga a evitar la concentración de los medios de comunicación en pocas manos, pues ello lleva inexorablemente no solo a distorsionar el funcionamiento de la verdadera libertad de expresión, sino también, lo que es más grave aún, a afectar el derecho a la información de los ciudadanos.

Y para asegurarse que todo ello se cumpla en los servicios de radiodifusión y tele distribución a través de los medios que gestione el Poder Ejecutivo local, manda crear, a través de una ley específica, un ente autárquico, cuya forma será dada por esa ley, pero que deberá establecer una conformación plural y la participación consultiva de entidades y personalidades de la cultura.

La importancia de la creación de un ente autárquico, con conformación plural y participación de la sociedad civil, como lo prevé el artículo 47, debería garantizar una gestión de medios acorde con sus definiciones y, por consiguiente, con la libertad de expresión y el derecho a la información.

3.4. Ley de Partidos Políticos

En relación a las atribuciones de la Legislatura, el artículo 82, inciso 2, dispone: “*Con la mayoría de los dos tercios del total de sus miembros:...Sanciona el Código Electoral y la Ley de los partidos políticos.*”

Hasta el momento de publicación de este trabajo, no se sancionó ley alguna de partidos políticos, en tanto sí se sancionó un Código Electoral.

En efecto, la ley 6031, sancionada por la Legislatura el 25 de octubre de 2018 y promulgada por el Poder Ejecutivo el 16 de noviembre del mismo año, creó el Instituto de Gestión Electoral como órgano administrador de los procesos electorales, fijó la competencia e integración del Tribunal Electoral y dictó el Código Electoral. Esta normativa recién entrará en vigencia el 1º de enero de 2020, con excepción del Capítulo I del Título 5º del Código Electoral, que es aplicable una vez transcurridos los ocho días corridos de su publicación.

3.5. Mediación voluntaria y juicio por jurados.

El artículo 106 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires establece que *“Corresponde al Poder Judicial de la Ciudad el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por esta Constitución, por los convenios que celebre la Ciudad, por los códigos de fondo y por las leyes y normas nacionales y locales, así como también **organizar la mediación voluntaria conforme la ley que la reglamente. Ejerce esta competencia, sin perjuicio del juicio por jurados que la ley establezca**”*.

Asimismo, y en consonancia con el citado artículo, el 81, inciso 2 indica que la Legislatura *“Sanciona los Códigos Contravencional y de Faltas, Contencioso Administrativo, Tributario, Alimentario y los Procesales, las leyes general de educación, básica de salud, sobre la organización del Poder Judicial, de la **mediación voluntaria** y las que requiere el establecimiento del **juicio por jurados**”*.

Estas dos mandas establecidas por la Constitución, referidas a la mediación y al juicio por jurado, tienen que ver con la democratización de la Justicia, pues apuntan a una participación directa de los ciudadanos en cuestiones de índole judicial.

La Constitución de la Ciudad contiene numerosas normas dirigidas a la participación directa de la ciudadanía, en asuntos vinculados a las competencias de los tres

poderes del Estado. Así, tanto en el Título Segundo del Libro Primero, referido a políticas especiales, cuanto en el Sexto del Libro Segundo, referido a las Comunas, determina la creación de órganos consultivos del Poder Ejecutivo, central o comunal, con la participación de vecinos y organizaciones no gubernamentales, como una manera de fomentar el involucramiento de los ciudadanos en la gestión de gobierno. En el Título Segundo del Libro Segundo, en tanto, al normar los mecanismos de participación directa, legisla sobre la audiencia pública, para debatir asuntos de interés general o zonal de la Ciudad, siendo obligatoria convocarla antes del tratamiento legislativo de determinados proyectos. Esto implica una participación directa de los vecinos en competencias del Poder Legislativo, al igual que la iniciativa popular, por la cual pueden ingresar a la Legislatura proyectos de leyes con obligación del cuerpo de tratarlos en el término de doce meses. También interviene los vecinos en cuestiones legislativas cuando son consultados mediante referéndum obligatorio y vinculante destinado a la sanción, reforma o derogación de una norma de alcance general. Y en el campo del Poder Judicial, la participación directa de los ciudadanos está prevista, como se dijo más arriba, a través de la mediación y del juicio por jurado.

En efecto, la primera manda consagrada en el referido artículo 106 es la que establece que corresponde al

Poder Judicial de la Ciudad organizar la mediación voluntaria, conforme la ley que la reglamente.

Los constituyentes consideraron de suma utilidad el instituto de la mediación, como forma de participación directa de los ciudadanos, con importantes beneficios para el bien común. Así, en la sesión de la Convención Constituyente del día 27 de septiembre de 1996, el miembro informante, Dr. Jorge Enríquez, manifestó que se la incorpora *“no solo como un modo alternativo de solución de los conflictos sino también como un modo de restaurar el resquebrajado vínculo o lazo que pueda existir entre los vecinos de la ciudad, para que todos podamos vivir en un marco de amplia convivencia”*.¹⁰ A su vez, el Dr. Ángel Bruno, autor de la iniciativa, indicó que *“la mediación es, sin dudas, otro mecanismo de participación directa (de la ciudadanía, en este caso), en la esfera del Poder Judicial. En el instituto de la mediación no hay un juez que decide quién tiene razón y quién no, sino que son las propias partes las que resuelven el conflicto...Tiene una virtud superior, la de generar mejores relaciones humanas, ya que... va generando un espacio de convivencia que soluciona el conflicto, en el que no hay vencedores ni vencidos, porque finalmente lo que hay es un acuerdo de partes, que no solo soluciona el problema puntual sino que también posibilita*

10 Ver Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, pág.881

el buen entendimiento posterior entre las partes, hasta ese momento en pugna".¹¹

Y se consideró que debe revestir carácter de voluntaria, por entenderse que la voluntariedad hace a la esencia misma del instituto de la mediación. Cuando las partes son convocadas para solucionar de manera directa y sin intermediarios el conflicto que mantienen, sólo si acceden voluntariamente a ello estará garantizada su buena disposición para arribar a una solución sustentable.

Esta manda constitucional se encuentra en cabeza del Poder Judicial para diferenciarla de la mediación comunitaria, instalada en sede administrativa. La mediación comunitaria está contemplada en la Constitución en su artículo 128, inciso 6, que habla de las facultades concurrentes de las Comunas. Cumple una importante función entre los vecinos pero, al igual que lo que sucede en diferentes centros particulares de mediación, los acuerdos no revisten carácter de cosa juzgada y, en caso de incumplimiento, hay que recurrir a la vía judicial.

La manda del artículo 106, en cambio, trata de la mediación prejudicial, aquella cuyo acuerdo homologado hace cosa juzgada y, en caso de incumplimiento, puede ejecutarse por la vía de ejecución de sentencia, y por eso es el Poder Judicial el que debe organizarla.

11 Ídem, pág. 901/902

Esta manda tampoco tiene que ver con cierto tipo de mediación que rige en la Ciudad en los procesos del fuero Penal, Contravencional y de Faltas, que fue creada a partir de algunas leyes. Es el caso del artículo 41 de la ley 1472, que establece que el Fiscal puede instar a las partes (víctima y victimario) a designar un mediador para lograr un acuerdo auto compuesto. La ley 2452, en tanto, especifica tal posibilidad para acciones de instancia privada o, en casos de acción pública, en situaciones en que pueda arribarse a una mejor solución para las partes. Esto lo determina en el punto 2 de su artículo 204, según el cual el Fiscal podrá proponer al imputado y/o al ofendido diversas alternativas, invitándolos a concurrir a una instancia oficial de mediación o composición. En caso de acuerdo, el Fiscal dispondrá el archivo de las actuaciones sin más trámite. A su vez, la ley 2401, que establece el régimen procesal penal juvenil, en sus artículos 54 al 57 posibilita al Fiscal proponer un mediador para que el victimario, con consentimiento de la víctima, pueda reparar voluntariamente el daño causado.

A la pregunta sobre porqué aún no se ha cumplido con la manda constitucional de organizar la mediación voluntaria en la órbita del Poder Judicial, algunos responden que, al no encontrarse todavía transferidas a la Ciudad las competencias de la Justicia Nacional ordinaria, el Poder Judicial local se ve impedido de intervenir en litigios de ciudadanos entre sí, que es el ámbito natural para la mediación

voluntaria. De los dos fueros hoy vigentes, el Contencioso Administrativo y Tributario tiene siempre como una de las partes al Estado. Y el Estado no puede intervenir en mediaciones, según ese criterio, respaldado analógicamente en la ley nacional 24.573, que lo impide explícitamente. Sin embargo, algunos juristas consideran que esa situación sólo abarca a los casos de mediación “obligatoria”, y que nada impediría al Estado, y hasta sería aconsejable que lo haga en algunos casos, participar de la mediación voluntaria. Así, Francisco de las Carreras, juez de la Cámara Federal en lo Civil y Comercial, expresa que “en realidad, nada impide que el Estado se pueda presentar voluntariamente a la mediación...”¹² y considera que sería conveniente, cumplidas ciertas condiciones, que el Estado pudiera ser parte de una mediación en casos tales como reclamos por repetición de gravámenes (impuestos, tasas, patentes), responsabilidad extracontractual por estragos públicos o por delito, con condena firme, cometido por un funcionario público, etc.

Otra respuesta escuchada sobre el porqué del incumplimiento de la manda, es que la misma está parcialmente cumplida en el otro fuero hoy vigente, el Penal, Contravencional y de Faltas, donde existe un tipo de mediación, como ya se dijo, que puede proponerse a las partes a iniciativa del Fiscal. Al igual que la mediación comunitaria, sus resultados son muy positivos. Pero estos tipos

12 Ver revista “El Derecho”, 228-768

de mediación no suplen lo requerido por el citado artículo 106, que requiere una ley especial que la organice y la reglamente. Algo aun pendiente.

En cuanto al juicio por jurado, nada se avanzó al respecto en la Ciudad de Buenos Aires, pese a la manda explícita en ese sentido. Existiendo un fuero Penal donde podría aplicarse, su falta de legislación impide una excelente forma de participación ciudadana en cuestiones judiciales, que serviría para ir avanzando en el proceso de democratización del funcionamiento del Poder Judicial.

4. El traspaso de la justicia nacional ordinaria a la Ciudad de Buenos Aires

Más arriba se dijo, al hablarse de la manda incumplida de creación de los Tribunales de Vecindad en la Ciudad de Buenos Aires (ver punto 3.1), que el traspaso de la Justicia Nacional ordinaria al ámbito de la Ciudad es una de las cuestiones políticas más importantes aun no resueltas entre ésta y la Nación. No es una manda, precisamente porque es una cuestión política que necesita el acuerdo de la jurisdicción nacional, pero merece considerarse en este trabajo porque completaría la conformación de los Tribunales de Vecindad, y sería un aporte institucional de primer orden para la consecución de la autonomía plena de la Ciudad.

Se decía que ese traspaso “...no debiera dilatarse en producirse, pues no hay razón, claramente, para que un juicio de divorcio, o una sucesión, o un litigio contractual de compraventa o locación, o una ejecución por cobro de una deuda instrumentada en un pagaré, o un juicio por daños y perjuicios, por ejemplo, deba ser tramitado por un juzgado nacional y no por uno local, como ocurre en

todas las Provincias del país. No hay interés federal alguno comprometido en esas materias litigiosas, por lo cual deberían ser objeto de tratamiento en juzgados creados y organizados por la propia Ciudad, a cargo de jueces nombrados por ella. Pero esto es parte de la lucha, aún inconclusa, por lograr la autonomía plena de Buenos Aires”.

Sin embargo, la cuestión es compleja porque se trata, precisamente, de una discusión política. Así lo entrevistaron los Constituyentes de la Ciudad, que al mandar crear los Tribunales de Vecindad, en el inciso 5 de la cláusula transitoria duodécima, luego de otorgarles competencias civiles y comerciales, expresa “...*El funcionamiento de estos Tribunales queda sujeto al acuerdo que el Jefe de Gobierno celebrará con el Gobierno Nacional, con el objeto de transferir las competencias y partidas presupuestarias que correspondan.-...*”

La transferencia de competencias, o bien el traslado de unidades jurisdiccionales de la Justicia Nacional a la Ciudad, se ha venido produciendo, aunque en pequeñísima medida, a partir de acuerdos parciales de traslados. Y viene a introducir múltiples debates acerca del porvenir de estructuras judiciales que aún resultan de la incumbencia nacional y de la territorialidad de la administración de justicia en general.

Desde el punto de vista del derecho público, la reforma constitucional nacional del año 1994 supuso fuertes tensiones entre el impulso de equiparar a la Ciudad de

Buenos Aires con las Provincias, por un lado, y el impulso de diferenciar sus derechos, su organización político-administrativa y sus competencias jurídicas, de aquellas que hacen al desenvolvimiento del Estado Nacional, cuya sede se encuentra emplazada en el mismo ámbito espacial. Una de esas tensiones ocurrió en el campo del Poder Judicial de la Ciudad, al que la famosa ley nacional llamada “Cafiero” limitó.

Desde entonces, y luego de sancionada la Constitución porteña, hubo negociaciones entre la Nación y la Ciudad para ensanchar las competencias judiciales de ésta. Muchas de ellas produjeron frutos parciales, y así se fueron transfiriendo algunas competencias, básicamente vinculadas a delitos penales, que dieron lugar, incluso, al cambio de denominación de uno de los dos fueros existentes en la Ciudad, que de “contravencional y de faltas” pasó a llamarse “penal, contravencional y de faltas”.

Estos movimientos en torno a la transferencia de competencias dieron lugar, tanto a favor como en contra, a múltiples posicionamientos institucionales, artículos de doctrina y pronunciamientos varios, incluidas solicitadas y hasta manifestaciones callejeras del gremio de los judiciales (en este en contra). Lo cual no ha sido óbice para la firma de un “convenio inter jurisdiccional” entre Nación y Ciudad, mediante el cual se acuerda la transferencia progresiva de las unidades de la Justicia Nacional en lo Penal, como así también la transferencia de la competencia no

federal sobre delitos que hasta ahora son atendidos por la Justicia Nacional ordinaria.

Dicho convenio fue elevado a consideración del Congreso de la Nación y de la Legislatura de la Ciudad, junto a otros tres acuerdos celebrados: 1) El que resuelve trasladar a la Ciudad la competencia ordinaria en los conflictos originados por las relaciones de consumo; y los juzgados, fiscalías, defensorías y vocalías dispuestos para la atención de los mismos; 2) El que dispone la transferencia progresiva a la Ciudad de las facultades y funciones de la Inspección General de Justicia; y 3) El convenio mediante el cual la Nación y la Ciudad acuerdan la transferencia progresiva de las facultades y funciones del Registro de la Propiedad Inmueble a la Ciudad.

Aunque su contenido apenas involucre un discreto porcentaje de las estructuras jurisdiccionales existentes, se trata de propuestas que expresan, por cierto, la voluntad política de avanzar con la transferencia. Sería necesario, para acelerar el proceso, que la Ciudad desarrolle un plan jurisdiccional integrado, que exhiba posibilidades sostenibles de absorber y administrar crecientes volúmenes de transferencias del sistema de justicia.

Dicho plan debería dar respuesta, prioritariamente, a la genuina demanda de descentralización que tienen los habitantes metropolitanos, facilitando el acceso a la justicia, considerándolo un derecho y no una mera consigna.

Finalmente, si no se advierte que la eventual expansión de la oferta judicial se encontrará con una demanda potencial que va más allá de los habitantes de la Ciudad, es posible que el proceso de transferencias termine exigiendo la puesta en marcha de sucesivos planes de contingencia que debilitan el objetivo principal, que es la transferencia total. Expansión de la oferta judicial que no debiera incidir para que la Ciudad deje de considerar al traspaso como una política de Estado, y que empiece a serla sólo para la Nación.

Asociación de Abogadas y Abogados de Buenos Aires

Comisión Directiva

Periodo 2019-2021

Presidente

Juan Pablo Zanetta

Vicepresidencia 1°

Silvana Carolina Capece

Vicepresidencia 2°

Luis Desalvo

Secretaría General

Edith Graciela Martínez

Prosecretaría

Sandra Fodor

Secretaría de Hacienda

M. Alejandra García Perdomo

Secretaría de Prensa y Comunicación

Claudia Graciela Sorotzki

Vocales Titulares

Ricardo Huñis

Ignacio Sánchez Figueroa

Ángel Atilio José Bruno

Mario Alberto Benavídez

María Inés Fadel

Ignacio Arriarán

Vocales Suplentes

María Inés Velasco

Antonela Amigo Giri

Agustín Brinso

Luisa María Briceño

Lautaro Crosta

Alicia Silvia Messuti

Eugenio D. Stasevich

Andrea Vlahusic

Leandro Ezequiel Smak

Elena Beatriz Mendoza

Gabriel Bianco

Comisión de Vigilancia

Titulares

María del Carmen Besteiro

Carlos Cambiaso

M. del Carmen González de Díaz

Suplentes

Alejandra García

Sergio Sebastián Barocelli

Sandra González



ASOCIACIÓN DE
ABOGADAS Y ABOGADOS
DE BUENOS AIRES



+54 11 4371-8869

Uruguay 485 piso 3. Buenos Aires, ARGENTINA

(54 11) 4371- 9529/9533. info@aaba.org.ar | www.aaba.org.ar