

**Ponencias y Conclusiones del 1º Congreso de Derecho Administrativo
de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Centro Cultural Gral. San Martín - 21, 22 y 23 de setiembre de 2005**

I. PONENCIAS PRESENTADAS

Nota: Puede accederse al texto completo de todas las ponencias en la página web de la Asociación, www.adaciudad.org.ar

1. *Tratados bilaterales de protección de usuarios y consumidores*, Ariel R. CAPLÁN.
2. *El rol del daño en la defensa del consumidor*, Daniela ALETTI y Mercedes AVELDAÑO.
3. *Ponencia de la Cámara Argentina de la Construcción*, Julio César CRIVELLI
4. *Ponencia de la Asociación Argentina de Abogados de la Construcción*, Raquel C. ALIANAK
5. *Falta de incorporación del principio de transparencia*, Raquel CHOJKIER
6. *El procedimiento técnico administrativo de evaluación de impacto ambiental y la construcción de viviendas en la Ciudad*, Mabel DANIELE
7. *La gestión ambiental en el territorio metropolitano. El caso del área ribereña*. Albina L. LARA y Roberto FÉVRE.
8. *Lineamientos generales sobre residuos sólidos urbanos en la Ciudad de Buenos Aires*, Alberto LARRONDOBUNO y Miguel AGUERRE.
9. *Acceso a la información ambiental*, Aurelio L. AMMIRATO.
10. *Hacia una ley de amparo de la Ciudad de Buenos Aires*, Santiago ROCA
11. *Algunas consideraciones sobre la acción de amparo local*, María Julia GIORGELLI
12. *Algunos aspectos de la tramitación del amparo en la Ciudad*, Juan Agustín CORTELEZZI
13. *Acción de Amparo en la Ciudad*, Magdalena MALETTI y Lorena G. CASTRO FEIJÓO
14. *Los órganos de control y la prevención de la corrupción. El caso de la Auditoría General de la Ciudad*. Edgardo G. DI PAOLA y Silvana P. FABRIZIO.
15. *Propuestas para una reforma en la gestión judicial y administrativa de la Procuración General de la Ciudad*, Nicolás DIANA.
16. *Control de legalidad y defensa de los intereses del estado en la Ciudad*, Cecilia ALLONA.
17. *Sobre la ejecución de sentencias contra el estado*, Nicolás BONINA.
18. *Reflexiones sobre la descentralización de la Procuración General. Su manifiesta improcedencia*. Guillermo BOLLAERT.
19. *Algunas reflexiones sobre el Ente Único Regulador de los Servicios Públicos de la Ciudad. Su concepción y sus conflictos*. Natalia MORTIER y Ana E. PASQUALINI.
20. *Mirada crítica a la función de resolución de controversias del Ente Único Regulador de Servicios Públicos*. Juan A. STUPENENGO y Valeria E. ZAYAT.
21. *Legitimidad institucional del traspaso del Puerto al G.C.B.A.*, Héctor Leonardo PÉREZ.
22. *La licencia para padres de hijos con discapacidad y los docentes de escuelas de gestión privada*, Juan Antonio SEDA y Eduardo MARTINÉ.
23. *El nuevo sujeto de derechos*, Eduardo A. RUSSO, Gustavo SIMONA Y Ágata TETI.
24. *Los entes descentralizados como herramienta de transformación. Los casos de la Corporación del Sur S.E. y Autopistas Urbanas S.A. como instrumentos de desarrollo de la zona sur de la Ciudad*. María Claudia DAVERIO, Romina SZCZYRY, Marta BOEYKENS y Augusto ZANGONE.
25. *La problemática institucional de las Comunas en la Ciudad de Buenos Aires*, Graciela E. CHRISTE.
26. *Democracia participativa en la Constitución Nacional y de la Ciudad de Buenos Aires*, Ricardo ROMERO.
27. *Hacia el pluralismo como forma de ejercicio del poder*, Leonardo TOIA.

28. Dos aspectos puntuales acerca del régimen del presupuesto participativo porteño, Guillermo SCHEIBLER.

II. CONCLUSIONES DEL 1º CONGRESO.

Comisión N° 1

Tema: Mecanismos para la tutela efectiva de usuarios y consumidores

Coordinadores: Mercedes AVELDAÑO y Norberto DORENSZTEIN

Invitado especial: Carlos VANELA

Conclusiones:

1. Postular la necesidad de autoridades administrativas independientes del Poder Ejecutivo para la tutela de los derechos en juego, que posean idoneidad técnica en la materia, con direcciones elegidas a través de concursos públicos (en un procedimiento en el que medie audiencia pública y participación ciudadana), con garantías de inamovilidad en sus cargos (mientras dure su buen desempeño) e independencia funcional de los poderes políticos.
2. Señalar la necesidad de la existencia de un procedimiento alternativo para la solución de conflictos, que puede coexistir con un procedimiento sancionatorio que en la práctica se revela insuficiente para la composición de diferendos.
3. Propugnar como una solución inmediata para lograr una suerte de reparación de los daños del consumidor el respaldo al artículo 47 bis del proyecto de reforma de la ley 24.240.
4. Impulsar por los medios de difusión a nuestro alcance la adhesión a la ponencia del Dr. CAPLÁN relativa a la celebración de tratados internacionales bilaterales de protección de los derechos de usuarios, consumidores, trabajadores y medio ambiente.
5. Propiciar la aprobación del artículo 54 del proyecto de reforma de la ley 24.240, mediante el apoyo académico de tal iniciativa.

Comisión N° 2

Tema: Régimen de contrataciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: actuales proyectos legislativos.

Coordinadora: Susana E. VEGA

Invitados especiales: Ana CUEVA REY, María José CARRERA, Laura GRINETTI y Enzo PAGANI

Conclusiones¹:

1. En primer lugar, la satisfacción por el cumplimiento absoluto del objetivo propuesto: el encuentro e interacción entre los diversos sectores interesados y la posibilidad de otorgar un marco, es decir un espacio, para que frente a frente, cada uno expongan sus ideas y escuche las contrarias; formulándose propuestas concretas. Promover el trabajo común, instando el “proceso participativo en la formación de la normas”.
2. En segundo lugar, porque a consecuencia de este encuentro, el debate así iniciado pretende ser continuado en la propia Legislatura, habiendo quedado ambos sectores en abierta predisposición para continuar el diálogo crítico y participativo. De esta manera, las ponencias presentadas por el sector privado en el ámbito de este Congreso y de la mesa-debate realizada por esta Comisión, serán también presentadas en las respectivas Comisiones de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, donde se encuentran en trámite dichos proyectos, con la posibilidad de que sus respectivos autores puedan exponer sus críticas concretas y sugerencias respectivas, en el seno del órgano representativo de la Ciudad de Buenos Aires.

¹ Con posterioridad al Congreso se aprobó por ley 2.095 (BOCBA N° 2557) el Régimen de Compras y Contrataciones de la Ciudad, para consultar las normas complementarias ver www.buenosaires.gov.ar ó www.cedom.gov.ar

3. Necesidad de la inclusión expresa en la norma de los principios de legalidad y transparencia en el procedimiento de selección; la fijación de la licitación pública como regla de dicho procedimiento; el establecimiento de pautas obligatorias de publicidad; entre otras.

Comisión N° 3

Tema: Cuestiones ambientales metropolitanas

Coordinador: Aurelio L. AMMIRATO

Invitados especiales: María Cristina ZEBALLOS DE SISTO, Diego SARCIAT, Enrique MABROMATA y Alejandro LAVADO.

Conclusiones:

1. Promover la gestión integrada de la ribera en una estrategia incremental y en general de toda área que evidencia fragilidad ambiental.
2. Favorecer los modelos de gestión que incorporen la participación de la comunidad, en forma sistemática y ordenada en las decisiones ambientales.
3. Generar un marco normativo que promueva la gestión ambiental, asegurando la sustentabilidad de planes y programas en el tiempo.
4. Incorporar el concepto de seguimiento y capacitación continuos para los actores involucrados, con la finalidad de otorgar eficiencia a la gestión.
5. Efectuar un reclamo a la Legislatura para que incluya en el programa de trabajo de sus comisiones la urgente elaboración y consideración de un proyecto de ley de saneamiento y tratamiento de residuos cloacales; y al Poder Ejecutivo para que la incluya en la agenda política y se implementen medios tendientes a concientizar gradualmente a la población acerca de la importancia del problema cloacal y la necesidad de una política sanitaria.

Comisión N° 4

Tema: Acción de amparo: ¿Necesidad de regulación legal?

Coordinadores: Andrés GIL DOMÍNGUEZ y Fernando JUAN LIMA.

Conclusiones:

1. En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires es necesaria una regulación legal de la acción de amparo, sin perjuicio de la plena operatividad de que goza el instituto merced al artículo 14 influido por el artículo 10 de la Constitución de la Ciudad, el artículo 43 de la Constitución nacional y el artículo 25 del Pacto San José de Costa Rica y opiniones consultivas correspondientes.
2. La acción de amparo presenta dos aspectos. Aspectos sustanciales, como un derecho fundamental y aspectos procesales como una garantía en sí misma. Los aspectos sustanciales contenidos en el art. 14 tienen plena operatividad y no deben ser regulados por ley, lo que debe ser objeto de reglamentación legal a efecto de brindar seguridad jurídica a todos los operadores son aquellos elementos procesales que hacen al andamiaje funcional de esta garantía.
3. Sin pretender efectuar una enunciación taxativa, se concluyó en algunos puntos que debería contener la reglamentación legal de los aspectos instrumentales del instituto:
 - a. Precisar cuáles son los requisitos de la demanda.
 - b. Traslados en cuanto a plazos y requisitos.
 - c. La prueba. Qué prueba se puede ofrecer, los alcances, como se debe producir.
 - d. Los plazos procesales.
 - e. Las notificaciones, quién, de qué forma se notifican los actos, quién tiene que estar a cargo de confeccionar las cédulas para notificar según el caso.
 - f. La sentencia en torno a los plazos para dictarla, en primera como en segunda instancia.
 - g. Estudiar la posibilidad del dictado de sentencias intermedias.
 - h. La apelación. Cuales son las resoluciones apelables, los plazos y sus efectos.
 - i. Las medidas cautelares. Que tipo de medidas cautelares se pueden dictar.

4. Necesidad de regular en un capítulo específico el amparo colectivo. Pues se trata de procesos en los que se pretende proteger derechos fundamentales distintos, y como tales tienen que poseer regulaciones procesales distintas. Trabajar en los modos procesales del amparo colectivo diferenciándolo en aquello que sea necesario respecto de los modos procesales del amparo clásico o que resguarda derechos subjetivos individuales.

5. El trabajo de la Comisión va a ser puesto a consideración y conocimiento de la Legislatura de la Ciudad. Y se solicita a la Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad que invite y convoque a todos los actores que quieran participar para seguir aunando opiniones y consensos para con el objeto de elaborar un proyecto de ley en estos términos para su remisión a la Legislatura.

Comisión N° 5

Tema: Defensa del estado y control de legalidad en la C.A.B.A. El rol de la Procuración General.

Coordinadora: Rosaura CERDEIRAS

Invitados especiales: Rita TANUZ y Osvaldo OTHEGUY.

Conclusiones:

1. Profundizar el debate en torno a los aspectos sustanciales que supone el ejercicio del “control de legalidad”

2. Propiciar en cualquier caso, la creación y/o fortalecimiento con institucionalidad propia y no como apéndice del órgano decisor a los servicios jurídicos de las Secretarías, jerarquizándolos.

3. Profundizar el debate en punto a las ventajas y desventajas que presenta la descentralización o desconcentración de las competencias de la Procuración y las herramientas jurídicas que eventualmente resultarían necesarias para su instrumentación, su oportunidad y conveniencia.

4. La imperiosa necesidad de concretar la jerarquización de la Procuración General, mediante la instauración de una verdadera carrera administrativa, la continua capacitación de los abogados y el equipamiento e informatización del Organismo con las herramientas necesarias e imprescindibles que le permitan atender a la consecución de sus fines.

5. Estudiar la posibilidad y conveniencia de desarrollar estrategias de control preventivo mediante la implementación de mecanismos formales o no formales tendientes a evitar posteriores conflictos.

6. La pertinencia de analizar el estado actual de la cuestión de la ejecución de las sentencias contra la Ciudad, considerándose conveniente que dicho régimen resulte eficaz, rápido y sencillo.

Comisión N° 6

Tema: Cuestiones de jurisdicción y competencia en materia de servicios públicos locales.

Coordinador: Juan A. STUPENENGO

Invitado especial: Marcos REBASA

Conclusiones:

1. En cuanto a los servicios públicos prestados localmente —esto es, en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires— y cuyo control se encuentra actualmente en manos ya sea de otros órganos locales o nacionales, exhortar al Ente Unico Regulador de la Ciudad de Buenos Aires (EURCBA) a que proceda al ejercicio espontáneo y efectivo de las competencias que —a su entender— le son expresa o implícitamente atribuidas por la ley 210 de la Ciudad de Buenos Aires.

2. En este sentido se aconseja que sólo de mediar formal oposición —judicial o administrativa, de oficio por cualquiera de los órganos en cuestión o a instancia de los particulares involucrados— el EURCBA someta la cuestión a la decisión de los respectivos órganos administrativos o judiciales.

3. En cuanto a los servicios públicos interjurisdiccionales que —no obstante ser prestados también en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires— son controlados exclusivamente por órganos nacionales, exhortar al EURCBA a la suscripción de convenios con las jurisdicciones involucradas a

fin de tener participación en los organismos encargados del control respectivo.

Comisión N° 7

Temas: Los temas pendientes en materia de autonomía de la C.A.B.A. Acceso a la Justicia. Gestión y administración del Poder Judicial ¿Reforma Judicial?

Coordinadora: Mabel DANIELE

Invitados especiales: Marcela OYAGÜE , María Rosa BOSIO, Marcela PÉREZ PARDO, Liliana PLUIS, Mabel FERNÁNDEZ y María de los Ángeles BALIERO DE BURUNDARENA.

Conclusiones:

1. Reclamar al Poder Ejecutivo del GCBA la urgente reglamentación de la ley 1688 (BOCBA N° 2207) y la puesta en práctica de esas normas,
2. Solicitar a la Legislatura de la Ciudad que se aboque al tratamiento de la ley de violencia familiar y a la creación y organización de tribunales vecinales temáticos con especialización sólo en materia de violencia familiar.
3. Solicitar a la Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad de Buenos Aires la continuidad de actividades de difusión y debate con tratamiento interdisciplinario de los tribunales vecinales en materia de violencia familiar

Comisión N° 8

Tema: Los Derechos Sociales: una visión desde el derecho internacional y a través de tres jurisdicciones (Federal, C.A.B.A. y provincia de Buenos Aires) y Discapacidad y Empleo Público.

Coordinadores: Fernando LODEIRO MARTÍNEZ y Pablo TRÍPOLI.

Conclusiones:

1. Es clara y palmaria la necesidad de un rol activo del Estado para zanjar las diferencias económicas, sociales y culturales de los sectores excluidos, esto es, las personas de escasos recursos y los discapacitados.
2. La igualdad exige, en determinados casos, la adopción de medidas de acción positivas en beneficio de un determinado sujeto colectivo, con independencia de las calidades personales e individuales de aquéllos que lo integran.
3. La minusvalía, en materia de discapacidad, implica no ya una característica particular de ciertas personas, sino la ausencia de un hábitat suficientemente dispuesto para favorecer la integración de sujetos con necesidades especiales.
4. Las categorías tradicionales del derecho ya no dan respuesta suficiente a problemáticas actuales, alejando al Derecho de finalidades y proyecciones de carácter político. Esto fuerza a pensar nuevos conceptos jurídicos a partir de una interpretación también nueva de la realidad.
5. Y ante esta dificultad, la importancia en destacar las sentencias del fuero CAyT y el coraje de sus integrantes, para la efectivización de los derechos sociales y el cumplimiento de la normativa internacional en derechos humanos, mediante el control de las políticas sociales.
6. Finalmente, recordar las palabras de GIALDINO en el sentido que *"Si bien numerosos derechos humanos no han sido todavía precisados según modalidades rigurosas, no son menos derechos y su imperfección resulta un desafío para la imaginación de los juristas y para la timidez, ignorancia o, por qué no, falta de creatividad del Poder Judicial"*.

Comisión N° 9

Tema: Los entes descentralizados como herramientas de transformación.

Coordinadora: María Claudia DAVERIO.

Invitados especiales: Marta BOEYKENS

Conclusiones:

1. **Respecto de los órganos de control:**

- a. El control se encuentra estrechamente vinculado con la transparencia de la gestión pública y contribuye a satisfacer la demanda de información de la ciudadanía.
- b. Para que el control fuera más eficiente se deberá impulsar mayor agilidad y rapidez en los procedimientos de control posterior. De esta manera se optimizará la función de control toda vez que, la administración, podrá contar con informes y recomendaciones de períodos contemporáneos al ejercicio monitoreado para de esta forma, poder modificar las prácticas que le fueron observadas.
- c. Se deberá impulsar acciones directas para acelerar el proceso de autonomía de la ciudad toda vez que existen funciones superpuestas en materia de control de servicios públicos y la falta de efectiva autonomía en muchos casos, limita las acciones por parte de los entes.

2. Respecto a las entidades conformadas como sociedades:

- a. Existe superposición de controles en los entes descentralizados con funciones económicas. Los mismos son controlados de acuerdo con lo dispuesto por la ley 70 de la CABA, por los organismos de control del gobierno y además están sometidos a los controles que corresponden a las sociedades comerciales como es el caso de AUSA que es una sociedad anónima.
- b. Se resaltó la necesidad de mayor articulación y compromiso de todos los poderes del Estado para que los entes puedan cumplir con su objeto y de esta manera contribuir con el crecimiento de la ciudad.
- c. Para ello se propició la necesidad de formular un plan de acción a largo plazo, que trascienda al gobierno en el ámbito local con compromiso de todos los poderes del estado y con el monitoreo de la sociedad, que contribuya a un crecimiento sostenido de la zona sur, para achicar las inequidades que existen con la zona norte.

Para estas acciones el actor esencial deberá ser la Corporación Buenos Aires Sur S.E. creado por ley 470 cuyo objeto es favorecer el desarrollo humano, económico y urbano integral de la zona denominada Area de Desarrollo Sur.

Comisión N° 10

Tema: Actualidad y problemática de los mecanismos de participación y transparencia.

Coordinador: Guillermo SCHEIBLER

Invitados especiales: Maximiliano CAMPOS RÍOS, Aldo GALLOTTI y Ricardo ROMERO.

Conclusiones:

1. La gran importancia que el constituyente y el legislador de la Ciudad han otorgado a los mecanismos de transparencia y participación no encuentra un correlato proporcional en el campo de su aplicación concreta.
2. Tal dicotomía o aparente contradicción puede obedecer a múltiples factores, entre ellos: **a)** el denominado “teorema de Baglini” o “síndrome de la alfombra roja”, que determinarían un cambio de actitud en los operadores políticos en función del rol institucional de oposición u oficialismo que les toque desempeñar, **b)** un desconocimiento ciudadano respecto de los mecanismos de que dispone, **c)** la ausencia de una sociedad civil activa que fiscalice a los poderes del estado.
3. Frente a esta situación se concluyó en la necesidad de generar de conciencia cívica y ciudadanía activa en la sociedad civil, a la vez que optimizar el funcionamiento de los órganos de control.
4. Asimismo, y en el sentido descrito anteriormente, la comisión estimó pertinente que los órganos del estado –sin perjuicio de los esfuerzos de la sociedad civil- informen, concienticen y estimulen adecuadamente el uso de los distintos institutos que la constitución y las leyes de la ciudad ponen a disposición de la ciudadanía y las instituciones.