

REVISTA JURÍDICA

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL OESTE

La *Revista Jurídica* de la Universidad Nacional del Oeste es una publicación del Instituto de Educación, Justicia y Trabajo de acceso abierto y gratuito, editada en los meses de junio y diciembre por EDUNO, editorial de esta casa de altos estudios.

En versión electrónica e impresa, luego de la evaluación por pares bajo el sistema de doble ciego, se publican artículos de doctrina, ensayos, documentos de interés, comentarios de jurisprudencia y entrevistas. Cada número, disponible también en braille, se encuentra en la Biblioteca de la Universidad Nacional del Oeste.

Declarada de interés legislativo por el Honorable Senado (Exp. F 519/23-24) y por la Honorable Cámara de Diputados (Exp. D 3821/23-24) de la provincia de Buenos Aires, y de interés municipal por el Honorable Concejo Deliberante de Merlo (Ordenanza Nro. 6128/23).

AÑO 4 - NÚMERO 6

JUNIO 2026

ISSN electrónico 3008-8321



Registro DNDA en trámite

Revista digital

www.revistajuridica.uno.edu.ar

Correo electrónico

revistajuridica@uno.edu.ar

Malena
Políticas de jerarquización
acceso y archivo
de las publicaciones científicas argentinas



EDUNO

Editorial de la Universidad Nacional del Oeste

INSTITUTO DE EDUCACIÓN, JUSTICIA Y TRABAJO

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL OESTE

Belgrano 369, San Antonio de Padua (1718), Merlo,
provincia de Buenos Aires, República Argentina.

Tel.: (0220) 483 4150

Las máximas autoridades de las instituciones universitarias públicas argentinas reunidas en el 95° Plenario de Rectoras y Rectores del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) manifestamos nuestra profunda preocupación por la situación que atraviesa el sistema universitario público, en un contexto de restricción presupuestaria, deterioro salarial y creciente incertidumbre para el desarrollo de las funciones sustantivas de nuestras instituciones.

Desde la Universidad Nacional de La Pampa, el 27 de marzo de 2026:

- Declaramos la emergencia salarial y presupuestaria del sistema universitario y científico nacional.
- Exigimos el cumplimiento de la Ley de Financiamiento Universitario aprobada por el Congreso de la Nación.
- Reclamamos la urgente convocatoria a paritaria nacional para la recomposición del salario de las y los trabajadores de la educación superior.



EQUIPO DE LA REVISTA JURÍDICA

DIRECCIÓN GENERAL

Pablo Perel - Lucía Colombo

ASESOR EDITORIAL

Martín Nahuel Lara

CONSEJO ACADÉMICO

Gustavo Soos

Rector de la Universidad Nacional del Oeste, Argentina

Lucía Avilés Palacios

Vocal del Consejo General del Poder Judicial, España

Néstor Pablo Barral

Presidente de la Cámara Federal de Apelaciones de San Martín, Argentina

Tania García Sedano

Doctora con mención cum laude por la Universidad Carlos III, España

Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa

Doctora en Ciencias Jurídico - Económicas por la Universidad de Coimbra, Portugal

Ricardo Ángel Basilico

Doctor en Derecho Penal y Procesal Penal por la Universidad de Sevilla, España

Marcela Ruiz

Presidenta de la Federación Argentina de la Magistratura y Función Judicial

Ana María D'Ávila Lopes

Posdoctorada en Derechos Humanos por la Universidad de Auckland, Nueva Zelanda

Javier Agustín Mariani

Juez de Cámara de Apelaciones y Garantías en lo penal de San Martín, Argentina

Lara Esteve Mallent

Vocal del Consejo Rector de la Escuela Judicial, España

Bruce Barnaby Rubio

Magíster en Políticas Públicas por la Hertie School of Governance, Alemania

Patricia Toscano

Jueza de Cámara de Apelaciones y Garantías en lo penal de San Martín

Fernanda Frizzo Bragato

Doctora en Derecho por la Universidad de Vale do Rio dos Sinos, Brasil

José Julián Tole Martínez

*Director del Observatorio Latinoamericano de Derechos Humanos
y Empresas de la Universidad Externado, Colombia*

Valeria Reyes

*Máster suma cum laude en Justicia Transicional, Derechos Humanos y Estado
de Derecho por la Geneva Academy of International Humanitarian Law, Suiza*

Marcus Alan de Melo Gomes

Presidente de la Asociación Internacional de Criminología de Lengua Portuguesa, Brasil

Nelson Gomes

Doctor en Psicología por la Universidad Federal da Paraíba, Brasil

Marcos Andrade Moreno

Doctor en Derecho por la Universidad Pompeu Fabra, España

Paulo Sérgio Weyl Albuquerque Costa

*Coordinador del Programa Latinoamericano en Derechos Humanos
de la Universidad Federal de Pará, Brasil*

Mónica González Otero

Magíster en Feminismos Jurídicos por la Universidad Autónoma de Barcelona, España

Gabriel Montes Rojas

Doctor en Economía por la University of Illinois at Urbana-Champaign, Estados Unidos

João Roriz

Investigador posdoctoral de la Universidad de Brasilia, Brasil

CORRECCIÓN GENERAL Y SUPERVISIÓN EDITORIAL

Rut Beresovsky

CORRECCIÓN JURÍDICA

María Eugenia López

ASESOR DE REDACCIÓN

Sergio Hortal

DISEÑO DE TAPA

Universo Buro Creativo

DISEÑO EDITORIAL Y MAQUETACIÓN WEB

Anabella Mattio - Nicolás Palacios

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

Palabras preliminares.....	15
<i>Por Pablo Perel y Lucía Colombo</i>	
Prólogo.....	19
<i>Por Sergio Gustavo Fernández</i>	

DOCTRINA

Los delitos ambientales en el anteproyecto de Código Penal 2025.....	25
<i>Por Gustavo Eduardo Aboso</i>	
Jurisdicción, proceso y tutela efectiva de los derechos.....	43
<i>Por Luis Armando Rodríguez Saiach</i>	
Protocolo para la investigación y litigio de femicidios y otros crímenes por razones de género.....	55
<i>Por Genoveva Inés Cardinali</i>	
La provincia de Santa Fe a la vanguardia del ecosistema digital.....	71
<i>Por Liliana Molina Soljan</i>	
Conflicto de poderes en el régimen municipal bonaerense.....	85
<i>Por Vicente Santos Atela</i>	
50 años del golpe: del proyecto de exterminio al paradigma de Memoria, Verdad y Justicia.....	95
<i>Por Matías Facundo Moreno</i>	
La soberanía digital como límite y condición del Estado regulador contemporáneo.....	103
<i>Por Laura Matrakar</i>	
Instituciones y democracia: decretos de necesidad y urgencia en la experiencia constitucional argentina.....	117
<i>Por Sergio Darío Di Gioia</i>	

Autoría, detección y decisión judicial	
ante textos asistidos por inteligencia artificial.....	127
<i>Por Juan Manuel Garay</i>	
Inteligencia artificial en los Parlamentos:	
experiencias comparadas y desafíos.....	137
<i>Por Santiago Nahuel Castro</i>	
¿Es “el proceso” la principal garantía constitucional?.....	151
<i>Por Andrea Mercedes Pérez</i>	
Identificación de los solicitantes	
en el procedimiento de acceso a la información pública.....	161
<i>Por Leonor Ferreira</i>	

DERECHO COMPARADO

Límites al expansionismo del derecho penal:	
análisis del principio de legalidad.....	173
<i>Por Iván Torres La Torre</i>	
Los impactos de la omnipresencia de la revolución tecnológica	
de la información en la comunicación humana.....	181
<i>Por Thami Covatti Piaia</i>	

ENTREVISTAS

Por Pablo Perel y Lucía Colombo

“La desinformación erosiona la confianza pública	
y puede desestabilizar la democracia”	195
<i>Dr. Alejo Ramos Padilla</i>	

PUBLICACIONES DE INTERÉS

La Universidad pública argentina:	
identidad, disputas y desafíos del presente.....	205
<i>Por Diego Alejandro Molea</i>	
El juicio por jurados en la colonia galesa del Chubut	
y su proyección contemporánea.....	211
<i>Por José Francisco Cruz Schiavone</i>	
Evolución de los sistemas de evaluación	
en el Consejo de la Magistratura de la provincia de Buenos Aires.....	217
<i>Por Romina Martínez</i>	

El orden como decisión democrática	
en el Ministerio Público Fiscal.....	225
<i>Por Christian José Fabio</i>	
Garantía de indemnidad y solidaridad intergeneracional:	
el rol del Estado en el modelo previsional	
de la provincia de Buenos Aires.....	231
<i>Por Carolina Gabriela Pérez</i>	
Novedades tributarias de cara a un nuevo ejercicio fiscal 2026.....	239
<i>Por Benjamín Dufourc</i>	
Dimensión territorial de la representación	
en la provincia de Buenos Aires.....	253
<i>Por Juan Pablo Zabala</i>	

AUSPICIAN

FOFECMA
FORO FEDERAL DE CONSEJOS DE LA MAGISTRATURA Y
JURADOS DE ENJUICIAMIENTO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA



PRESENTACIÓN

PALABRAS PRELIMINARES

Por Pablo Perel¹ y Lucía Colombo²

**Reivindicamos la lucha
de docentes, nodocentes y estudiantes
en defensa de la educación pública argentina,
como expresión central del compromiso social
con el acceso igualitario al conocimiento.**

En un año particularmente significativo, en el que el debate en torno a la Ley de Financiamiento Universitario ha ocupado un lugar central en la agenda pública, sostenemos esta iniciativa, con renovado compromiso, como un espacio para fortalecer la producción de contenido científico. Entendemos que la circulación de la palabra jurídica debe estar hoy más presente que nunca como herramienta fundamental para el debate y la construcción colectiva.

Defender la Universidad pública no es una consigna vacía: es sostener el trabajo de quienes enseñan, investigan y construyen conciencia en condiciones muchas veces adversas. Al mismo tiempo, es garantizar a miles de estudiantes el acceso real a una formación y la posibilidad de ascenso social.

¹ Abogado, con diploma de honor (Universidad de Buenos Aires). Doctorando (Universidad de Valencia y UBA). Realizó estudios doctorales en la Université Paris Ouest Nanterre La Défense, Francia. Obtuvo un master de la Università degli Studi di Genova, Italia, y de la Universidad Pablo de Olavide, España. Dirigió la Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura de la provincia de Buenos Aires y actualmente es subsecretario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a cargo del Centro de Investigaciones. Es investigador y profesor en universidades nacionales y extranjeras, formador de formadores por la Escuela Nacional de la Magistratura de Brasil (ENFAM) y replicador por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Argentina) en temas de género. Integró delegaciones ante Naciones Unidas y fue consejero consultivo de la Asociación de Mujeres Juezas de España (AMJE). Fue becario de la Agencia Sueca de Cooperación. Fue director de proyectos DECyT y becario UBACyt. En su labor profesional cumplió funciones como secretario de la Fiscalía General de la Procuración General de la Nación, prosecretario letrado del Consejo de la Magistratura nacional, coordinador de convenios del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y como secretario de publicaciones de la Facultad de Derecho (UBA). Identificador ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-9426-6877>. Correo electrónico: pperel@uno.edu.ar.

² Abogada (Universidad Nacional de La Plata). Magíster en Derecho Penal (Universidad de Sevilla, España), y en Justicia Constitucional y Derechos Humanos (Universidad de Bolonia, Italia). Diplomada internacional en Derecho Penal (Universidad Nacional del Oeste), y en Escritura y Argumentación Jurídica (Escuela de Abogacía, Asesoría General de Gobierno de la provincia de Buenos Aires). Directora de Posgrado y Formación Continua (UNO). Investigadora y docente de Derecho Político, cátedra del Dr. Gustavo Soos, y de Derecho Constitucional (UNO). Coordinadora de la Diplomatura Superior en Derechos Humanos y Control de Constitucionalidad y Convencionalidad (UNO, en conjunto con la Universidad de Bolonia); de la Diplomatura Internacional en Derecho Constitucional y Magistratura (UNO); de la Diplomatura en Teoría del Delito y Ciencias Criminológicas (UNO); y de la Diplomatura Superior en desafíos actuales para los derechos humanos en Latinoamérica (UNO y Consorcio Latinoamericano de Derechos Humanos). Asesora en la Prosecretaría Administrativa de la Honorable Cámara de Senadores de la provincia de Buenos Aires. Identificador ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-2509-6805>. Correo electrónico: lcolombo@uno.edu.ar.

Por ello, reivindicar la educación inclusiva, gratuita y de calidad implica asumir una posición: la de quienes creen que la educación no es un gasto sino una inversión social imprescindible, que el conocimiento no es un privilegio sino un derecho, y que docentes, no-docentes y estudiantes no son variables de ajuste sino protagonistas indispensables de una sociedad más justa.

En este marco, presentamos el sexto número de la *Revista Jurídica*, dedicado al derecho público. La edición se inicia con un prólogo a cargo del Dr. Sergio Fernández, destacado jurista cuya trayectoria, solvencia académica y sostenido compromiso con las instituciones republicanas lo convierten en una voz especialmente autorizada para reflexionar sobre los desafíos actuales del campo jurídico. Su aporte jerarquiza esta publicación y reafirma el espíritu con el que ha sido concebida.

Agradecemos también a nuestros auspiciantes, que contribuyen a que este proyecto continúe creciendo y consolidándose.

El derecho público, en el escenario actual marcado por profundas transformaciones sociales, políticas y tecnológicas, enfrenta nuevas y complejas exigencias en materia de transparencia, participación ciudadana, control del poder y garantía de los derechos humanos. Los trabajos aquí reunidos abordan estas cuestiones desde diversas perspectivas, ofreciendo aportes valiosos tanto para la comunidad académica como para los operadores jurídicos. En este sentido, su lectura no solo implica recorrer sus distintos institutos, sino también reflexionar sobre los desafíos que plantea la actualidad en torno a las nuevas tecnologías y la inteligencia artificial, abordados desde una mirada plural y federal.

Estas problemáticas dialogan, asimismo, con la memoria histórica, en tanto se acaban de cumplir cincuenta años del último golpe de Estado cívico-militar en Argentina, un hecho que marcó profundamente nuestra historia reciente y cuyas consecuencias aún atraviesan el debate público, institucional y académico en torno a la democracia, los derechos humanos y la vigencia del estado de derecho.

En esta dirección, durante la Semana de la Memoria en nuestra Universidad, el Instituto de la Cultura Popular y Pensamiento Nacional, a cargo de la Lic. Gabriela Tozzi, y la Secretaría de Bienestar y Extensión Universitaria, a cargo del Lic. Gastón Sotelo, realizaron diversas actividades, entre ellas, el reconocimiento como profesor extraordinario honorario al premio nobel de la paz Adolfo Pérez Esquivel.

En el mismo sentido, el subsecretario de Derechos Humanos de la provincia de Buenos Aires, Matías Moreno, fue elegido para invitarnos a reflexionar, a través de un trabajo especialmente elaborado para esta edición, sobre los desafíos actuales en materia de derechos humanos y la importancia de sostener una mirada activa de Memoria, Verdad y Justicia.

Como es habitual en este espacio de la *Revista*, nos permitimos compartir diversas acciones desarrolladas en la Universidad Nacional del Oeste (UNO) en el ámbito de las Ciencias Jurídicas.

En el área de cooperación jurídica, la UNO ha fortalecido su red de vínculos mediante la celebración de convenios con la Corte Superior de Justicia de Lima (Perú), con la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú), con el Municipio del partido de La Costa (Buenos Aires), con la Fundación Delta (Tucumán) y con la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco (Chubut), promoviendo el intercambio académico, la colaboración institucional y el desarrollo de actividades conjuntas en el ámbito jurídico y académico.

Respecto de la formación de posgrado, en marzo del corriente año se iniciaron dos diplomaturas. Por un lado, la Diplomatura Superior en Derechos de Consumidores y Usuarios, bajo la dirección del Dr. Claudio Hugo Fede. Por otro, en su tercera cohorte, la Diplomatura Internacional en Derecho Constitucional y Magistratura, a cargo de los Dres. Javier Agustín Mariani y Ricardo Ángel Basílico, cuya aprobación exime del cursado de la Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura de la provincia de Buenos Aires.

En abril se entregaron los títulos de Especialista en Justicia Constitucional y Derechos Humanos de la Universidad de Bolonia (Italia) –considerada la más antigua del mundo– a quienes aprobaron dos diplomaturas, Diplomatura Superior en Derechos Humanos y Control de Constitucionalidad y Convencionalidad y Diplomatura Superior en Constitución y Derecho, dictadas por la UNO con la cooperación académica del Departamento de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Bolonia.

Asimismo, se llevó a cabo el acto de colación de las y los diplomados en Desafíos Actuales para los Derechos Humanos en Latinoamérica, iniciativa desarrollada en forma conjunta entre el Instituto de la Cultura Popular y Pensamiento Nacional de nuestra Universidad y el Consorcio Latinoamericano de Derechos Humanos, red académica integrada por diecisiete universidades de la región.

Los nuevos contextos sociales también estuvieron presentes en el inicio de nuestro año académico, al punto que en el primer cuatrimestre se realizó la primera Jornada de Investigación Criminal, titulada “Nuevas tecnologías aplicadas al proceso penal”, con auditorio completo, en la que disertaron los docentes de la Tecnicatura en Investigación Criminal de la UNO Jonatan Lay, Maximiliano Gómez, Mariela Paladino, Luis Marchese e Ignacio Gallo, con la participación especial del Fiscal General especializado en investigación criminal compleja de la provincia del Chubut, Dr. Lucas Papini.

En atención a la alta demanda y el interés que ha generado la formación en el área, nos complace informar que durante el segundo cuatrimestre se dictará una diplomatura sobre esta temática. Asimismo, se ofrecerá una Diplomatura en Inteligencia Artificial Aplicada al Derecho, atendiendo al creciente impacto que estas tecnologías están teniendo en los procesos de interpretación y aplicación del derecho, así como en la redefinición de las prácticas jurídicas contemporáneas.

También nos alegra anunciar que nuestra próxima edición se dedicará íntegramente a

explorar dicha intersección. Sin duda, desde los algoritmos predictivos hasta la responsabilidad civil de sistemas autónomos, la inteligencia artificial nos invita a reflexionar.

Con el objetivo de seguir ampliando horizontes de pensamiento y conocimiento compartido, con esta propuesta nos esforzamos por llegar a más lugares e incluir miradas diversas. Por ello, invitamos a la comunidad a contribuir con sus aportes, a fin de continuar consolidando este espacio de producción y difusión del conocimiento.

PRÓLOGO

Por Sergio Gustavo Fernández¹
Juez de la Cámara Nacional de Apelaciones
en lo Contencioso Administrativo Federal



Agradezco profundamente la invitación a prologar una nueva edición de la *Revista Jurídica*, publicación del Instituto de Educación, Justicia y Trabajo de la Universidad Nacional del Oeste.

Presento aquí el sexto número de esta publicación, la cual, semestre a semestre, ha crecido en relevancia en el debate jurídico de nuestro país y la región, y que ha merecido ser declarada de interés legislativo por el Honorable Senado y por la Honorable Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires, así como de interés municipal por el Honorable Concejo Deliberante de Merlo.

El tema escogido para esta entrega son las cuestiones de derecho público. Celebro la elección de esta materia, la cual demanda un análisis profundo y reflexivo. Hay que tener en cuenta que el derecho público constituye el cimiento sobre el cual se construye la convivencia en democracia, y se busca el equilibrio necesario entre el ejercicio de la autoridad estatal y la salvaguarda de los derechos y garantías de los ciudadanos. Así, es

¹ Abogado (Universidad de Buenos Aires). Magíster en Administración, Derecho y Economía de los Servicios Públicos (UBA). Juez de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal. Profesor titular de Derecho Administrativo (Universidad Nacional de Lomas de Zamora).

un acierto la elección del tema, pues el derecho público –y especialmente el derecho administrativo– ha experimentado numerosos cambios en los últimos años.

Aquí me quiero limitar a mencionar la importancia del principio de juridicidad en la delimitación de las competencias estatales y los derechos individuales. En este sentido, la Corte Suprema ha resaltado que, en el marco de un sistema republicano de gobierno, las competencias de las autoridades públicas se caracterizan por ser un poder esencialmente limitado, sometido a la juridicidad y a la razonabilidad constitucional (arts. 1.º, 19 y 28 de la Constitución nacional).² Así, el principio de juridicidad impone que el obrar de la Administración pública se encuentre incondicionalmente sujeto al ordenamiento jurídico, no solo comprensivo de la ley en sentido estricto, sino de todo el sistema jurídico. Si bien este principio de juridicidad ya tenía reconocimiento en la jurisprudencia y en la doctrina, recientemente el legislador lo ha contemplado en la Ley de Procedimiento Administrativo, lo que constituye un acierto.

Uno de los ejes centrales que el lector encontrará en estas páginas aborda la arquitectura institucional y las tensiones dentro del sistema constitucional. Se exploran las implicancias de los decretos de necesidad y urgencia, los conflictos de poderes y, desde el punto de vista de la organización territorial del poder, la autonomía municipal, elementos todos ellos cruciales para entender el funcionamiento de nuestra república.

También en este número se discute la protección efectiva de los derechos. En este sentido, se aborda la cuestión desde el análisis de la jurisdicción y el proceso, la tutela judicial efectiva y los procesos relativos a delitos de lesa humanidad.

La irrupción de la tecnología en el ámbito del derecho público ocupa también un lugar destacado en esta edición. Las contribuciones analizan la integración de la inteligencia artificial tanto en los marcos constitucionales como en la labor parlamentaria, sumada al concepto emergente de soberanía digital.

La revista también aborda temas trascendentes y actuales, y no solo tiene en cuenta la perspectiva local, sino que asimismo recoge experiencias del derecho comparado que invitan a reflexionar y repensar el modo en que concebimos nuestro derecho.

Quiero felicitar enormemente a todo el equipo editorial, pues con su labor seria y cuidadosa han logrado un estupendo trabajo.

Los invito cordialmente a sumergirse en la lectura de la *Revista Jurídica*. Con seguridad, estas páginas no solo servirán para nutrirse de conocimientos, sino que suscitarán pensamientos y actuarán como un disparador para la reflexión crítica. No tengo dudas de que este número contribuirá sustancialmente al desarrollo de un derecho público que responda con justicia a los complejos desafíos de nuestro tiempo.

² CSJN, "Cantaluppi, Santiago y otro s/ acción de inconstitucionalidad", 2 de julio de 2024, CSJ 002808/2021/RH001, fallos 347:653; "Edenor S.A. y otro c/ Buenos Aires, provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", 20 de septiembre de 2022, E. 380, XXXIX, ORI, fallos 345:951; "Coihue S.R.L. c/ Santa Cruz, provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad y daños y perjuicios", 18 de noviembre de 2021, C. 3162, XI, ORI, fallos 344:3476.

DOCTRINA



**LOS DELITOS AMBIENTALES EN EL ANTEPROYECTO
DE CÓDIGO PENAL 2025**

Gustavo Eduardo Aboso

Revista Jurídica - Universidad Nacional del Oeste: E-ISSN 3008-8321
Año: 04/ Nro. 6 - Junio 2026
Recibido: 02/02/2026
Aprobado: 16/04/2026

LOS DELITOS AMBIENTALES EN EL ANTEPROYECTO DE CÓDIGO PENAL 2025

ENVIRONMENTAL CRIMES IN THE DRAFT OF THE 2025 CRIMINAL CODE

Por Gustavo Eduardo Aboso¹

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Resumen: El texto analiza el anteproyecto de Código Penal argentino 2025 en materia de delitos ambientales, en el marco de un cambio histórico frente al sistema actual, caracterizado por normas dispersas y protección indirecta del ambiente. Se resalta el reconocimiento constitucional del derecho a un ambiente sano y la necesidad de superar el enfoque penal exclusivamente antropocéntrico, admitiendo al ambiente como bien jurídico propio. Asimismo, el texto señala que la protección ambiental no puede limitarse a la sanción de conductas dañinas, sino que requiere de un abordaje integral que combine sanción, gestión y prevención, consolidando un marco jurídico coherente que articule la responsabilidad social en defensa del medioambiente.

Palabras clave: reforma legislativa, delitos ambientales, ecocentrismo, ecocidio

Abstract: The text analyzes the draft of the 2025 Argentine Criminal Code on environmental crimes within the framework of a historic change compared to the current system, characterized by scattered regulations and indirect protection of the environment. It highlights the constitutional recognition of the right to a healthy environment and the need to overcome the exclusively anthropocentric criminal approach by admitting the environment as a legal interest in its own right. Likewise, the text points out that environmental protection cannot be limited to the punishment of harmful behaviors, but requires a comprehensive approach that combines sanction, mana-

¹ Doctor en Derecho (Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid). Defensor de Casación y Cámara en lo Penal, Contravencional y de Faltas del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Profesor de posgrado de Derecho Penal (Universidad de Buenos Aires, Universidad Austral, Universidad de Belgrano, Universidad Nacional del Nordeste, Universidad Nacional de Mar del Plata, Universidad de Mendoza y Universidad del Salvador). Director del Suplemento de Derecho Penal y Procesal Penal de ElDial. Miembro fundador de la Academia Argentina de Ciencias Penales. Identificador ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-3798-3311>. Correo electrónico: gustavo_aboso@hotmail.com.

gement, and prevention, consolidating a coherent legal framework that articulates social responsibility in defense of the environment.

Keywords: legislative reform, environmental crimes, ecocentrism, ecocide

INTRODUCCIÓN

Este trabajo se ocupará de manera integral de analizar la propuesta de reforma del Código Penal vigente después de una centuria, y, de manera particular, de la incorporación del tan ansiado título sobre los delitos ambientales.

La importancia de esta propuesta radica principalmente en que se acaba la distopía normativa que existe en la actual regulación anárquica de los bienes que integran el medioambiente y su misma concepción.

Recordemos que el artículo 41 de la Constitución nacional, a partir de la reforma de 1994, incorporó en su texto la protección del medioambiente como un valor preeminente en la sociedad moderna y, en especial, reconoció el derecho a un ambiente sano y una explotación racional y sustentable de los recursos naturales, al mismo tiempo que estableció el deber positivo e institucional del Estado, las provincias y los particulares de cuidar ese mismo bien jurídico. De esta manera, instituyó los presupuestos mínimos de protección orientados hacia el uso racional de los recursos y el desarrollo económico sustentable por parte de la sociedad.

A diferencia de otros campos del derecho, en la parcela ambiental el cuidado integral del medioambiente tiene una proyección intergeneracional que la convierte en una salvable excepción, ya que el uso de los recursos naturales no debe traspasar el límite de lo racional y necesario, dejando atrás la vieja política depredadora que caracterizó a la etapa de la colonización, reverdecida en nuestros días con el neocolonialismo, cuestión sobre la que ya nos hemos explayado en otro lugar (Aboso, 2016b). Al socaire de esta normativa tuitiva se desarrolla la concepción ecocéntrica en el derecho ambiental argentino de la mano de la interpretación del citado artículo 41 de la Constitución nacional.²

Sin embargo, desde la perspectiva del sistema punitivo no siempre es posible –y menos aún sencillo– el traspaso directo de esta concepción a la lógica y la concepción antropocéntrica del derecho penal. En términos comprensibles, la concepción antropocéntrica gobierna de manera omnímoda la exégesis del contenido de los intereses penalmente tutelados en el sistema actual, por lo tanto, el conato de introducir nuevos sujetos

² CSJN, "Saavedra. Silvia Graciela y otro c/ Administración Nacional de Parques Nacionales Estado Nacional y otros s/ Amparo ambiental", 25 de febrero de 2021, fallos 344:174, causa FSA 018805/2014/CS001; "Equística Defensa del Medio Ambiente Asoc. Civ. c/ Santa Fe, Provincia de y otros s/ amparo ambiental", 11 de agosto de 2020, fallos 343:726, causa CSJ 468/2020.

de protección, como el medioambiente, el ecosistema, la fauna, la flora, entre otros elementos, colisiona de manera abrupta con una concepción cerrada que resta legitimación a cualquier política criminal ambiental inclusiva.

A continuación, veremos los aspectos más salientes de nuestro sistema jurídico penal a la luz del derecho ambiental.

I - EL ESTADO ACTUAL DEL DERECHO PENAL AMBIENTAL

La primera impresión que uno se lleva cuando analiza el arsenal punitivo que compone el sistema jurídico argentino es la diáspora normativa que existe en materia de delitos ambientales. Perplejidad seguida de desconcierto son las primeras sensaciones que uno recoge cuando analiza la variedad de normas penales que existen en nuestra legislación y ninguna de ellas se refiere de manera directa a la protección integral del medioambiente. La desazón aumenta cuando de la lectura de las leyes especiales que atienden a aspectos puntillosos de la presunta tutela ambiental surge de manera repetida la persona física como centro de gravedad de todo el sistema jurídico penal ambiental.

Los penalistas con vocación ambiental solemos recurrir a la Ley 24.051, llamada "Ley de residuos peligrosos", como mascarón de proa para adentrarnos en las aguas turbias de un derecho penal, en ciernes, que se resiste a reconocer la autonomía del medioambiente como bien jurídico multifacético. Asimismo, cuando cree que esa factura normativa lo podría hacer, enseguida uno puede advertir que el medioambiente está asociado de manera asimétrica con la protección de la salud pública. Muchos excelentes autores medioambientales sostienen con claridad dogmática que el bien jurídico tutelado por esa ley es la salud pública, exégesis que viene impuesta de la propia letra de la ley especial que remite a la escala penal prevista en el artículo 200 del Código Penal, que protege precisamente ese bien jurídico colectivo.

Más allá de esa adecuada apreciación interpretativa, nosotros hemos sostenido en otro lugar que las modalidades dolosa e imprudente del delito de contaminación previstas en los artículos 55 y 56 de la Ley 24.051 presuponen la afectación directa de los factores abióticos y bióticos que integran el ecosistema en general (Aboso, 2016a).

Dentro de la columna de déficit normativo de nuestra legislación penal se registra la falta de uniformidad en la concretización de los intereses jurídico-penales tutelados. La efectiva defensa del medioambiente en su conjunto, desde una perspectiva integral o sistémica como de la que parte nuestro texto constitucional, requiere una política criminal medioambiental también sustentable normativamente. Existe una marcada tendencia expansiva en el derecho penal por la multiplicación de tipos penales que conduce a una exacerbación de la amenaza punitiva primaria, que termina por autofrustrarse ante la ausencia de directrices claras sobre qué es lo que se quiere proteger, el porqué y el có-

mo. En el campo del derecho penal medioambiental, esa tendencia universal se refleja de manera más prístina por la falta de un eje central en la tutela del medioambiente, de lo que resulta una codificación ambigua, parcial y, por ende, incompleta desde lo sistémico que persiste en invisibilizar el problema central.

Así pues, es sencillo advertir que en nuestra legislación punitiva esa ambigüedad sistémica se traduce, en la praxis, en una legislación inorgánica que atiende más a las urgencias del momento que a la idea de una tutela penal más intensa y orientada hacia los desafíos basales que se presentan en la protección integral del medioambiente.

Pongamos un ejemplo para graficar esta valoración: la Ley 27.330, sancionada en 2016, prohíbe la carrera de perros y sanciona con una pena de prisión de tres meses a cuatro años y multa de \$ 4.000 hasta \$ 80.000 al que organizare, promoviere, facilitare o realizare una carrera de esa naturaleza. La ley se sancionó como resultado de la difusión masiva de carreras clandestinas de galgos y el triste final que les esperaba a los animales que participaban de ellas, ya que eran sacrificados o directamente expoliados hasta la muerte. Esa cruel e insensible conducta, llevada a cabo por personas inescrupulosas alimentadas por una codicia malsana basada en el maltrato dispensado a los perros adaptados para las carreras de apuestas, tuvo como reacción una respuesta punitiva concreta ante el estupor de la opinión pública.

Sin embargo, este caso nos puede servir como botón de muestra para poner a la luz la falta de coordinación en la política criminal nacional en materia de protección de los animales, que, en definitiva, integra el elenco más amplio de la tutela de los elementos bióticos que componen el medioambiente. Incluso existe un sector de la doctrina que aboga con mayor fuerza por la elaboración de un derecho animal intersectorial que promueva la defensa efectiva de los animales como lo que son: seres sintientes.

Ahora bien, la primera meta que surge es definir el contenido material del interés jurídico-penal tutelado. No debe olvidarse en este tópico que, como ya anticipamos, todo nuestro universo jurídico gira alrededor de una concepción dominante antropocéntrica (Albrecht, 2003; Terradillos Basoco, 1996). En especial en el derecho penal, el concepto neural del amparo de los intereses de la persona física ocupa una posición hegemónica, poco dispuesta a compartirla con otros sujetos dignos de esa protección. Como consecuencia de ello, cabe interrogarse cuál es entonces el bien jurídico protegido por la citada Ley 27.330. En otras palabras, sobre qué se basa la legitimación de la amenaza de pena en el ejercicio del *ius puniendi* en cabeza del Estado. Una respuesta apresurada identificará el bienestar integral de los perros que son utilizados como material descartable en la organización y ejecución de carreras por dinero. Si bien esa respuesta puede resultar adecuada, enseguida surge otra duda, que consiste en explicar cuál es la relación que tiene la protección del bienestar integral de los perros con el modelo punitivo vigente que

entroniza al ser humano como eje axiológico del sistema. Acá uno podría ensayar la respuesta de que, además del bienestar de los perros, se quiere preservar un sentimiento de empatía de los seres humanos con otros sujetos vivientes y sintientes; en definitiva, la existencia de una natural predisposición en el ser humano a empatizar con otros seres vivientes por razones diversas, entre ellas, la familiaridad o el vínculo estrecho que existe entre el ser humano y el animal domesticado –en este caso, forjado durante milenios–.

El lector podrá advertir sin mayores ambages que esa justificación puede ser convincente, pero cuando se procura armonizarla con los principios rectores del derecho penal surgen dudas irresolubles en su actual orientación político-criminal. ¿No se estaría desbordando el cauce natural del derecho penal al intentar abarcar otras relaciones, estados, intereses o sujetos distintos a los vinculados al ser humano? ¿Es una razón autónoma suficiente acudir al derecho penal para proteger a otros sujetos sintientes o, incluso de manera integral, las relaciones simbióticas que se desarrollan y reproducen en el sistema ambiental? ¿No sería una respuesta más eficiente acudir a una legislación contravencional o de naturaleza administrativo-sancionatoria para rellenar esa necesidad de tutela jurídica?

Regresando al caso de la legislación penal canina, un agudo observador podría señalar que el maltrato y la explotación de los perros que participan de las carreras por dinero tienen por único objeto la maximización depravada de la codicia a costa del sacrificio del animal, algo que también ocurre, pero en distinta escala, con la explotación irracional de los recursos naturales y el medioambiente en general. Aquí aparece la necesidad de reformular las bases tradicionales sobre las que se asienta nuestra política criminal, para incluir en la agenda penal la preservación del medioambiente cuando nos encontramos con la tala indiscriminada de bosques, que acelera el proceso de desertificación; el uso de los incendios intencionales como técnica ancestral para preparar el cultivo de los campos y la previsible falta de control sobre su propagación, que destruye bosques enteros; la contaminación ambiental en general provocada por el neocapitalismo industrial, orientada hacia la explotación depredadora de los recursos naturales, que auspicia una destrucción general del ambiente; en definitiva, la acción destructiva del hombre sobre su entorno natural, que en las últimas décadas aceleró de manera dramática la probabilidad de la extinción masiva de la vida humana en este planeta.

Para reforzar esa concepción, podemos coincidir con los autores que sostienen que la protección jurídico-penal del medioambiente es una necesidad estructural del derecho penal, puesto que es una condición de posibilidad de la existencia de los demás bienes jurídicos individuales y colectivos. La ecuación es sencilla: si no recurrimos a los mecanismos de resguardo penal medioambiental que permiten aplicar las medidas más severas que prevé el sistema jurídico para prevenir su destrucción, entonces la preservación

de la vida humana en el mundo tal como lo conocemos resultará una quimera. Por ese motivo se habla de la tutela del medioambiente como arquetipo del sistema jurídico penal en la protección de los demás bienes jurídicos de manera indistinta a su naturaleza (Schünemann, 2012).

Al problema descrito sobre la necesidad del amparo penal del ambiente y los elementos que la componen y el giro copernicano que implicaría aceptar la tutela extensiva de la fauna, la flora, el agua, el suelo, el aire, la atmósfera, sus relaciones simbióticas, en definitiva, el ambiente en general como una realidad holística, se le suma el modo de hacerlo —el cómo—. En ese aspecto, debemos rememorar que el derecho penal bascula entre los principios de legalidad, lesividad, *ultima ratio* o excepcionalidad y la necesidad político-criminal de la amenaza primaria y su imposición efectiva.

II - EL ANTEPROYECTO DE REFORMA DEL CÓDIGO PENAL Y LOS DELITOS AMBIENTALES

Ya nos hemos referido en otro lugar a la problemática propia que encierra la elaboración de un derecho penal ambiental (Aboso, 2016a)³ y la dificultad perenne de la administración de justicia en adoptar una perspectiva ecocéntrica cuando se enfrenta a la cuestión ambiental (Aboso, 2015; 2020; 2022a; 2022b; 2022c; 2023; 2024a).

El concepto de "medioambiente" o "ambiente" como objeto de protección encierra una sistematización compleja en la que se entrecruzan la dificultad en la correcta y practicable definición de la materia tutelada y la necesidad político-criminal de su regulación (Hoppe, 2000; Triffterer, 1979, pp. 309 y ss.; Bloy, 1979, pp. 309 y ss., 492, 494; Silva Sánchez y Montaner Fernández, 2012, p. 24; Hassemer, 1992, pp. 378-383; Hohmann, 1991, pp. 147 y ss., 227 y ss.; Saliger, 2012; Ronzani, 1992, p. 25; Kim, 2004, pp. 75 y ss.; Sammüller-Gradl, 2015, pp. 50, 67). Por lo general, uno puede partir de una concepción holística del medioambiente como sujeto autónomo, es decir, un *aliud*, desconectado de cualquier intento de vinculación con el ser humano y su entorno. Otra vía de solución es la de entender que el medioambiente es un concepto abarcativo de sistemas y elementos que interactúan entre sí de manera armónica y beneficiosa; en otras palabras, un ecosistema.

La legislación penal ecuatoriana se refiere a la protección del ambiente, la naturaleza o la "Pacha Mama" en su Capítulo Cuarto del Libro Primero. Este último concepto, vinculado con las creencias de los pueblos originarios, puede referirse a la ideología previa a la funesta etapa de la colonización y su visión monocorde de la explotación predatoria de los recursos naturales a costa de sus titulares. Aquella concepción, que encuentra múltiples puntos de referencia en la historia de la humanidad, puede sintetizarse como el

³Cf. Prittwitz, 2010, pp. 108 y ss.; Langlet, 2022, pp. 58 y ss., 67 y ss.; Faure, 2017, pp. 321 y ss.; Naucke, 2010, pp. 129 y ss.

círculo virtuoso en la relación entre el ser humano y la naturaleza, en la que el hombre ocupa una posición importante pero no excluyente de otros sujetos de protección. Los pueblos originarios tenían un grado de conciencia considerable sobre la importancia de respetar los ciclos de reproducción de los animales a los que cazaban, a fin de evitar la escasez en el futuro.

El Título XIII representa un hito histórico en nuestro sistema penal, porque nuclea los delitos contra el medioambiente, la biodiversidad, la fauna silvestre y otros animales, bosques nativos y protectores y patrimonio genético. En él se incluye el conjunto distópico de normas penales y administrativas sancionadoras, contenidas en una variedad de leyes que hemos comparado con una diáspora normativa (Aboso, 2016a).

Una primera exégesis de la rúbrica seleccionada para encabezar este título nos demuestra que se acuña en su seno una concepción extensa del consorcio de intereses diversos que confluyen en la idea integral de un bien jurídico ambiental. Es importante subrayar que el conglomerado normativo analizado incluye una concepción sistémica del medioambiente y al mismo tiempo una regulación individualizada de los elementos que la integran.

Bajo esta égida, el anteproyecto distribuye en seis capítulos la regulación del derecho penal ambiental. En primer término, aparecen los delitos de contaminación industrial que están previstos en la Ley 24.051, artículos 55 y 56, que ahora aparecen distribuidos en los artículos 730 y 735 del anteproyecto. Una particularidad de la reforma introducida se vincula con la redacción del contenido de lo injusto típico del delito doloso de contaminación, que incluye diversas acciones intrínsecamente conectadas con la afectación al medioambiente. En este aspecto, podemos señalar que el anteproyecto tuvo en consideración la legislación extranjera, en especial el modelo español (art. 325), ya que se extiende el número de acciones al que provoque o realice emisiones, vertidos, vibraciones, extracciones o excavaciones, aterramientos, inyecciones o depósitos, en la atmósfera, el suelo, el subsuelo o las aguas, o lleve a cabo captaciones de aguas que, por sí mismos o conjuntamente con otros, causen daños graves al aire, el suelo, las aguas, la flora o la fauna.

El artículo 731 califica la contaminación cuando los desechos tóxicos son de naturaleza o compuesto radiactivos, peligrosos o industriales, sustancias tóxicas o patogénicas prohibidas. También se agrava la pena cuando crea un peligro para la salud pública.

El artículo 732 regula diversos agravantes específicos, sancionados con pena de prisión de cuatro a quince años y cincuenta a doscientos días-multa a quien torne no apta para la ocupación humana un área urbana o rural, impida en todo o en parte el uso público de ríos, lagos o lagunas; provoque el desplazamiento, aunque sea temporal, de los habitantes de las áreas afectadas; cause daños directos y graves para la salud de la población, provoque la interrupción del abastecimiento público de agua de una comunidad,

se efectúe sobre un área natural protegida, intervengan tres o más personas o un funcionario público en el ejercicio de su cargo.

Cabe acotar que la incorporación del delito de ecocidio no fue de recibo en el anteproyecto, más allá de que la sistematización del delito de ecocidio se predica en el ámbito de los delitos internacionales (Asturias, 2025).

En caso de resultado muerte, se agrava la pena de prisión para la contaminación dolosa en diez a veinticinco años y ciento cincuenta a trescientos días-multa cuando, como consecuencia no querida, en los supuestos previstos en los artículos 731 y 732 (art. 733, actualmente reprimido, con idéntica pena de prisión en el art. 55, párr. 2.º, de la Ley 24.051).

El artículo 734 regula de manera inédita la violación de deberes de vigilancia en materia ambiental. Según la normativa propuesta, se impondrá la pena de prisión de tres a seis años y veinte a cincuenta días-multa al que, teniendo a su cargo la dirección, administración de derecho o de hecho, control o vigilancia de una empresa, industria o establecimiento destinado a la explotación de recursos naturales, producción, almacenamiento, distribución o cualquier otra actividad que impacte en el ambiente, incumpla los deberes a su cargo, posibilitando la comisión de alguno de los hechos previstos en el artículo 730.

El Capítulo 2 está reservado para los delitos contra la biodiversidad. En honor a las finalidades de protección de la biodiversidad y sus elementos abióticos y bióticos previstos en las leyes 22.421, 24.375, 25.675, 26.331, entre otras disposiciones que conforman la argamasa tuitiva, se dispone en el artículo 736 el delito de introducción no autorizada de un ejemplar de flora o fauna exótica invasora en el ambiente; en el artículo 737 las causales de agravación de la pena vinculadas al daño causado para el ecosistema, o si alterase, afectase o dificultase el ciclo natural de reproducción o migración de una especie nativa o migratoria.

El artículo 737 regula como novedad la introducción, liberación, propagación o comercialización no autorizada de moléculas o sustancias idóneas para provocar daños al ambiente o la salud, mientras que el artículo 738 regula las modalidades agravadas. Todo ello, en consonancia con los propósitos tuitivos previstos en la Ley 25.675, que reglamenta el artículo 41 de la Constitución nacional al receptar una perspectiva ecocéntrica en la protección del ambiente en general.⁴

En este contexto, el anteproyecto de reforma se alinea en gran medida con los parámetros de protección adoptados en otras jurisdicciones, por ejemplo, en la Unión Europea, con la estrategia sobre biodiversidad propuesta por la Comisión Europea en mayo de 2020, a la que se agrega la propuesta de resolución del Parlamento Europeo sobre la

⁴ CSJN, fallos 344:174, 343:726.

Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030: Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas 2020/2273 (INI).

El incendio no autorizado de bosques o pastizales se contempla como delito en el artículo 740. La Ley 26.815 prevé la regulación del manejo del fuego con el objeto de evitar los incendios forestales que se suceden en cada temporada en nuestro país. También se extiende la protección penal hacia la conservación de los humedales (art. 741), revalorizando su importancia para la conservación de la biodiversidad, más allá de las resistencias y demoras en el tratamiento de una ley definitiva.

La alteración del suelo forestal está prevista como delito en el artículo 742, y consiste en cambiar, sin autorización, el uso del suelo forestal o del suelo destinado al mantenimiento y conservación de ecosistemas nativos y sus funciones ecológicas. Sobre este aspecto se hacen operativas las sanciones previstas en la Ley 26.331, pero ahora se aplican las penas de prisión y multa. Las causales de agravación están enumeradas en el artículo 743. La modalidad imprudente aparece regulada en el artículo 744.

El Capítulo 3 está dedicado a la protección de los animales silvestres. Se unifica en el artículo 745 la legislación vigente en esta materia, en especial todo lo relacionado con la ley de fauna (arts. 24 a 27 de la Ley 22.421, Decreto reglamentario 666/97). También se extiende la protección penal a la pesca depredadora, en los términos acuñados en la Ley 24.922, que establece un régimen administrativo sancionador (Capítulo XIII).

El artículo 746 establece los presupuestos normativos del delito de daño a especies en peligro de extinción y hábitats. Esta infracción abarca las conductas de impedir o dificultar la reproducción o migración de animales de la fauna silvestre o de una especie en peligro de extinción; alterar genéticamente una especie silvestre o en peligro de extinción; dañar o destruir un nido, refugio o criadero natural, o alterar su hábitat; acompañando así los fines preventivos fijados en la citada Ley 22.421. Acá se tuvo en cuenta seguramente la destrucción de nidos de pingüinos, que acarreó una de las primeras condenas en la materia bajo el amparo de la ley de maltrato animal (Ley 14.346).⁵ En los agravantes enumerados en el artículo 747 se recogen los ya previstos en el artículo 25, párrafo segundo, de la Ley 22.421, a los que se agregan ahora la participación de nacionales y extranjeros y de funcionarios públicos.

La venta o comercialización de piezas, productos o subproductos de especies protegidas están sancionadas en el artículo 748 y replican las reguladas en el artículo 27 de la citada ley de protección de la fauna silvestre.

El Capítulo 4 enumera los delitos vinculados con el maltrato y la crueldad hacia los animales (arts. 749 a 758) y replica las infracciones previstas en la Ley 14.346. Se agra-

⁵ Poder Judicial de Chubut, "Ministerio Público Fiscal s/ Investigación maltrato animal - Punta Tombo", 20 de noviembre de 2024, Carpeta Judicial nro. 7629, Legajo Fiscal nro. 24721.

vará el maltrato animal cuando se causen actos de crueldad o perversidad en los animales, se los lesionen o se provoque su muerte (art. 750). En el caso de muerte del animal como consecuencia del maltrato, se reprime con una pena de prisión de tres a ocho años y cien a doscientos días-multa.

La crueldad contra los animales se estipula en el artículo 751, pero se agregan algunos comportamientos, como la cría ilegal de animales para la venta (art. 751 inc. 8. Hoy es una contravención: art. 143 bis del Código Contravencional de CABA) (Bomparola, 2025).

En cuanto al tratamiento dispensado a perros y gatos, que constituyen la gran mayoría de los animales domésticos, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea han llegado a un acuerdo sobre la primera legislación de la Unión Europea relativa a su bienestar, cuya entrada en vigor está prevista para 2028. Uno de los aspectos más salientes de esta propuesta es la de controlar la venta ilegal de animales domésticos y las demás infracciones vinculadas con el tráfico ilegal de animales.

Cuando se cause la muerte del animal como consecuencia de algunas de las conductas anteriormente descritas vinculadas con la crueldad, se reprimirá con una pena de prisión de tres a doce años y doscientos a trescientos días-multa.

Sobre este aspecto vale detenerse brevemente, porque el modelo represivo adoptado en el anteproyecto rompe con el modelo anterior y sitúa la protección hacia los animales en un pedestal de privilegio acorde con los derechos animales, cuyo reconocimiento va ganando terreno de manera progresiva (Buompadre, 2025). La conminación con pena de prisión de hasta doce años en los casos de crueldad fatal expone de manera cabal la asunción de un nuevo paradigma en la tutela de los animales que deja atrás el modelo antropocéntrico vigente y que sin duda concitará una intensa discusión, como se viene registrando en otras latitudes. Solo para exponer el alcance de este cambio de paradigma, recuérdese que el autor de la matanza de una colonia de pingüinos con sus crías y la destrucción de su hábitat solo recibió una pena de prisión bajo la modalidad de ejecución condicional, lo que habla a las claras de la falta de sintonía de la ley penal en la protección ambiental y de los animales (Aboso, 2024b; 2025b).

La taxidermia ilegal de animales también encuentra lugar en el listado de delitos previstos en el anteproyecto (art. 753), en especial, diferenciándose de la taxidermia con fines científicos (Ley 22.421 y Decreto reglamentario 666/97). Su modalidad agravada está regulada en el artículo 754, que abarca cuando recayera sobre animales de especies silvestres declaradas en peligro de extinción o protegidas por convenios internacionales ratificados por la Nación, la conducta se realizase con fines de comercio o exposición pública lucrativa o el autor actuase en el ejercicio de una actividad profesional o comercial habitual vinculada a la taxidermia.

Se introduce el abuso sexual de animales en el artículo 755. En otras legislaciones,

como la alemana, el bestialismo está regulado dentro de los delitos sexuales en el § 184a del Código Penal cuando se reprime al que produzca contenido de material pornográfico en el que aparezcan animales en las prácticas sexuales. Esta previsión no tiene en cuenta a los animales como sujetos de protección. Otra situación normativa se presenta con la Ley de Protección Animal alemana, que establece el entramado normativo de tutela de los animales contra el maltrato y la crueldad. El § 17 enumera de manera exhaustiva las conductas punibles en el trato dispensado a los animales, que abarca un sinnúmero de modalidades prohibidas. Una cuestión espinosa se presenta con la identificación de los intereses tutelados en juego, ya que, si bien no cabe duda de que la vida, la integridad y el bienestar de los animales integran el consorcio normativo, existen resistencias sobre la adopción final de un concepto ecocéntrico puro (Bäcker, 2025, pp. 74 y ss.).

Se regulan causales de eximición de pena cuando la mutilación animal tenga fines de mejoramiento, marcación, higiene o salud de la respectiva especie o el sacrificio se realice por motivo de piedad (art. 756, que se basa en lo establecido en el art. 48 inc. d, del Decreto reglamentario 666/97).

Se prevé la aplicación de la pena de inhabilitación especial en el artículo 757 y la atribución judicial para la adopción de medidas cautelares en el artículo 758.

El Capítulo 5 versa sobre los delitos contra los bosques nativos y protectores. En términos sencillos, se receptan las disposiciones contempladas en la Ley 26.331. Entre las conductas sancionadas, se incluyen el daño o destrucción de bosques, flora protegida o recursos forestales (art. 759) y sus agravantes (art. 760). Mientras que el Capítulo 6 hace lo propio en relación con la protección del patrimonio genético (art. 761). El artículo 762 enumera el significado de los conceptos utilizados en este título.

III - ASPECTOS CONEXOS VINCULADOS CON LA TUTELA DEL MEDIOAMBIENTE

El análisis de la proyectada regulación de los delitos ambientales no puede soslayar la introducción de la responsabilidad penal de la persona jurídica. Hemos insistido hasta el cansancio sobre la necesidad de tal reforma, ya que, si se pretende diseñar una política criminal eficiente en la lucha contra la criminalidad verde, es urgente la regulación de la responsabilidad penal de la empresa como sujeto contaminante indiscutido, cuyas capacidades económica y tecnológica son las que mejor la posicionan para desarrollar una explotación racional y sustentable del medioambiente al integrar un consorcio mixto virtuoso junto al Estado con el objeto primordial de asegurar los derechos colectivo e individual de un ambiente sano amparado por nuestra constitución (Catalano, 2025).

En este sentido, el Título V de la Parte General del proyectado Código Penal prevé la citada responsabilidad de los sujetos colectivos mediante el reconocimiento del modelo

de la heterorresponsabilidad constituido por el hecho de conexión de sus directivos o representantes.

Acorde con la naturaleza jurídica de la persona colectiva, se prevé un conjunto de penas (art. 81) que apuntan a cumplir con su finalidad y que sean efectivas, disuasorias y proporcionadas a los hechos cometidos y su mayor o menor gravedad. Entre ellas se cuenta la reparación integral del daño (arts. 81 inc. g y 104), pero entendemos que sería necesaria una regulación más detallada cuando se tratase del pasivo ambiental, en especial, incorporar el principio de contaminador pagador, pero priorizando la cooperación voluntaria frente al daño ambiental y la posibilidad de aplicar herramientas jurídicas que coadyuven a alcanzar esta meta. Por ejemplo, en el caso de daños ambientales cometidos por imprudencia (art. 735), la empresa puede estar interesada en reparar el daño y evitar el castigo en lugar de esperar un largo proceso penal que concluya con la imposición de una pena pecuniaria mientras el pasivo ambiental se agrava.

La reparación integral del daño regulada en el citado artículo 104 parece contemplar únicamente el daño individual cuando habla de la víctima u ofendido por el delito. Si bien somos conscientes de que la praxis judicial impone una versión extendida de este instituto, lo cierto es que pudo haberse profundizado la tutela ambiental mediante la creación del defensor oficial del ambiente, homólogo del defensor oficial de la víctima creado por la Ley 27.372. Esta regulación del defensor oficial del ambiente, como ocurre en otras legislaciones, permitirá satisfacer las directrices fijadas en el Acuerdo de Escazú, con especial referencia al acceso a la justicia.

Otra característica del anteproyecto de ley se refleja en la incorporación de un glosario general y otro particular en materia ambiental. Mientras que el artículo 123 establece el significado de los conceptos utilizados—establecimiento rural, fauna silvestre—, el artículo 762 atesora un conjunto de definiciones aplicables al título dedicado a la protección del medioambiente, que abarcan desde el concepto de sustancias prohibidas, patógenas y estabilidad climática hasta el daño irreversible.

La imposición de penas a la persona física o jurídica no excluye de antemano la concurrencia de las sanciones y medidas reguladas en el derecho administrativo sancionatorio. En el caso de las contravenciones, el propio régimen prevé la imposibilidad del concurso entre el delito y la contravención.

La prescripción de la acción penal en el anteproyecto de ley, más allá de la particularidad de la extensión del principio de imprescriptibilidad reservado para el derecho penal internacional ahora proyectado hacia un número importante de delitos (art. 108), debería haber tenido en cuenta que en el caso de los delitos medioambientales no siempre es inmediata la producción del resultado disvalioso, en especial porque este tipo de actividades industriales genera un pasivo ambiental de manera acumulativa y la contaminación

efectiva de una superficie de agua, aire, suelo o el ambiente en general se produce con el paso del tiempo. En síntesis, en materia medioambiental debe valorarse esta circunstancia a fin de evitar la impunidad producto del cómputo de la prescripción de la acción anudada al momento de la comisión del hecho.⁶

PALABRAS FINALES

La regulación de los delitos ambientales en el anteproyecto de ley representa un avance sin precedentes en la elaboración de una protección integral del medioambiente. Se pretende así concluir con una etapa normativa distópica caracterizada por la falta de identificación de un concepto material de bien jurídico y hacer realidad los presupuestos mínimos en la tutela del medioambiente prevista en el art. 41 de la Constitución nacional.

Sin embargo, debemos advertir que este anteproyecto por sí solo no basta para lograr una tutela efectiva del medioambiente. El derecho penal atiende principalmente a las consecuencias que se traducen en este entorno en los pasivos ambientales, cuya recuperación en la práctica resulta imposible, o al menos insume un tiempo considerable que se mide en décadas. El factor preventivo puede acentuarse desde el derecho penal con la introducción de normas de conducta que promuevan el adelantamiento de las barreras de punición a etapas anteriores a la efectiva lesividad mediante la ingeniería de los delitos de peligro abstracto, aunque también hemos formulado nuestras reservas sobre esta técnica legislativa que conduce de manera inexorable a resentir el derecho de defensa en juicio mediante la asunción *a priori* de una lesividad hipotética.

Este modelo de anticipación que caracteriza al derecho penal moderno, enfocado a la tutela de bienes jurídicos colectivos, debe ser acompañado por el accionar proactivo de las instituciones y organismos creados para la administración, explotación y tutela de los bienes ambientales. La necesidad de que los programas o protocolos en materia de seguridad ambiental sean ejecutados por los distintos niveles del Estado –nacional, provincial y municipal– resulta prioritario si no se quiere fracasar en esta epopeya.

Si bien nuestro estudio se restringe al anteproyecto de ley, no debe olvidarse que la tutela integral del medioambiente requiere de una acción conjunta y coordinada a nivel internacional y regional, ya que las consecuencias climáticas no reconocen límites políticos ni geográficos.

También es imprescindible que la evolución de la política nacional y provincial no registre retrocesos que impidan alcanzar la meta de la tutela efectiva del medioambiente –gobernanza ambiental–.

⁶ Cf. artículo 11 de la Directiva (UE) 2024/1203 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal y por la que se sustituyen las Directivas 2008/99/CE y 2009/123/CE, DOL de 30.4.2024.

REFERENCIAS

- ABOSO, G. E. (2015). Derecho penal y medio ambiente. Cuestiones dogmáticas básicas en la punición de los delitos ambientales. *Revista Argentina de Derecho Penal y Procesal Penal*, 17.
- ABOSO, G. E. (2016a). *Derecho penal ambiental*. BdeF.
- ABOSO, G. E. (2016b). *Derecho penal ambiental. Estudio sobre los principales problemas en la regulación de los delitos contra el ambiente en la sociedad del riesgo*. BdeF.
- ABOSO, G. E. (2020). Bien jurídico tutelado en el Derecho Penal Ambiental. *Revista Argentina de Derecho Común*, 4.
- ABOSO, G. E. (2022a). A 50 años de la Conferencia de la Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972: Análisis de la llamada "primera condena" en materia ambiental de la República Argentina. *Rubinzal Culzoni online*, RCD 856/2022.
- ABOSO, G. E. (2022b). Contaminación marítima y Derecho Penal. *Rubinzal Culzoni online*, RCD 87/2022.
- ABOSO, G. E. (2022c). El Acuerdo de Escazú y su proyección en el Derecho Penal Ambiental argentino. En M. Prieur (Dir.). *Acuerdo Regional de Escazú. Enfoque Internacional, Regional y Nacional*. Jusbares.
- ABOSO, G. E. (2023). La reparación integral del daño ambiental en el Derecho Penal: el caso Palo Santo. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, XIII(6).
- ABOSO, G. E. (2024a). Contaminación transversal en la explotación azucarera y el derecho penal ambiental (Ley 24.051). *Revista de Derecho Penal y Criminología*, XIV(11).
- ABOSO, G. E. (2024b). La matanza de pingüinos como delito ecológico (hacia la consolidación del ecocidio): Comentario al fallo "Ministerio Público Fiscal s/ Investigación maltrato animal - Punta Tombo" del STJ del Chubut. <https://eldial.com> (DC3548).
- ABOSO, G. E. (2025). Caza furtiva y especie en peligro de extinción: El caso del yagareté. Comentario al fallo "Cisneros, Máximo y otros s/ infracción Ley 22.421 (art. 25) querellante: Administración de Parques Nacionales y otros", de Formosa. <https://eldial.com> (DC367F).
- ALBRECHT, P.-A. (2003). Die vergessene Freiheit: Strafrechtsprinzipien in der europäischen Sicherheitsdebatte. *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, 86(2).
- ASTURIAS, M. Á. (2025). Ecocidio. En G. E. Aboso y M. Catalano (Dirs.). *Derecho ambiental y política ambiental*. Hammurabi.
- BÄCKER, E. M. (2025). *Strafverfolgung von Tierschutzkriminalität. Eine Untersuchung zu den Ursachen und Folgen defizitärer staatsanwaltschaftlicher Strafverfolgungspraktiken im Tierschutzstrafrecht*. Duncker & Humblot.

- BLOY, R. (1979). Die Rolle des Strafrechts beim Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland. *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 91(2).
- BOMPAROLA, R. (2025). Faltas y contravenciones ambientales. En G. E. Aboso y M. Catalano (Dirs.). *Derecho ambiental y política ambiental*. Hammurabi.
- BUOMPADRE, J. E. (2025). Los delitos contra los animales. Exposición y crítica de la Ley 14.346/54 de malos tratos y actos de crueldad a los animales. En G. E. Aboso y M. Catalano (Dirs.). *Derecho ambiental y política ambiental*. Hammurabi.
- CATALANO, M. (2025b). Delito ambiental en proyectos legislativos. En G. E. Aboso y M. Catalano (Dirs.). *Derecho ambiental y política ambiental*. Hammurabi.
- FAURE, M. (2017). The revolution in environmental criminal law in Europe. *Virginia Environmental Law Journal*, 35(2).
- HASSEMER, W. (1992). Rasgos y crisis del Derecho penal moderno. *ADPC*, 45(1). <https://revistas.mjusticia.gob.es/index.php/ADPCP/article/view/266/266>
- HOHMANN, O. (1991). *Das Rechtsgut der Umweltdelikte. Grenzen des strafrechtlichen Umweltschutzes*. Peter Lang.
- HOPPE, W., BECKMANN, M. y KAUCH, P. (2000). *Umweltrecht* (2.^a ed.). Beck.
- KIM, J.-Y. (2004). *Umweltstrafrecht in der Risikogesellschaft. Ein Beitrag zum Umgang mit abstrakten Gefährdungsdelikten*. Cuvillier Verlag.
- LANGLET, M. (2022). Die unsichtbare Hand kann es nicht allein: Die Ökonomische Analyse des Rechts als Methode zur Untersuchung unternehmerischer Umweltstraftaten. *Neue Kriminalität*, 34(1).
- NAUCKE, W. (2010). Die robuste Tradition des Sicherheitsstrafrechts. *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, 93(2).
- PRITTWITZ, C. (2010). Strafrecht und Kriminalpolitik in Europa - das Manifest zur Europäischen Kriminalpolitik der, European Criminal Policy Initiative. *Neue Kriminalität*, 22(3).
- RONZANI, M. (1992). *Erfolg und individuelle Zurechnung im Umweltstrafrecht. Eine Studie zur Funktionalität der Strafrechtsdogmatik im Umweltschutz unter besonderer Berücksichtigung des Schweizer Rechts*. Freiburg im Breisgau. Beiträge und Materialien aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht Freiburg, Bd. 30.
- SAMMÜLLER-GRADL, H. (2015). *Die Zurechnungsproblematik als Effektivitätshindernis im Deutschen Umweltstrafrecht. Untersuchung im Hinblick auf das Rechtsgut der Umweltdelikte*. Duncker & Humblot.
- SALIGER, F. (2012). *Umweltstrafrecht*. Vahlen.
- SCHÜNEMANN, B. (2012). La destrucción ambiental como arquetipo del delito. En E. Pérez Alonso, E. Arana García, P. Mercado Pacheco y J. L. Serrano Moreno (Eds.). *Derecho, globalización, riesgo y medio ambiente*. Tirant lo Blanch.

- SILVA SÁNCHEZ, J. M. y MONTANER FERNÁNDEZ, R. (2012). *Los delitos contra el medio ambiente*. Atelier.
- TERRADILLOS BASOCO, J. M. (1996). Protección penal del medio ambiente en el nuevo Código Penal español. Luces y sombras. *Estudios Penales y Criminológicos*, 19.
- TRIFFTERER, O. (1979). Die Rolle des Strafrechts beim Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland. *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 91(2).



**JURISDICCIÓN, PROCESO
Y TUTELA EFECTIVA DE LOS DERECHOS**

Luis Armando Rodríguez Saiach

Revista Jurídica - Universidad Nacional del Oeste: E-ISSN 3008-8321

Año: 04/ Nro. 6 - Junio 2026

Recibido: 29/01/2026

Aprobado: 27/03/2026

JURISDICCIÓN, PROCESO Y TUTELA EFECTIVA DE LOS DERECHOS

JURISDICTION, PROCESS, AND EFFECTIVE PROTECTION OF RIGHTS

Por Luis Armando Rodríguez Saiach¹

Universidad Nacional de La Matanza, Argentina

Resumen: Una moderna concepción del proceso exige poner el acento en el valor "eficacia" de la función jurisdiccional y en el carácter instrumental de las normas procesales, en el sentido de que su finalidad radica en hacer efectivos los derechos sustanciales cuya protección se requiere. En ese marco de actuación las medidas de la naturaleza de la solicitada se presentan como una de las vías aptas, durante el trámite del juicio, para asegurar el adecuado servicio de justicia y evitar el riesgo de una sentencia favorable pero ineficaz por tardía.

Palabras clave: tutela judicial, eficacia procesal, instrumentalidad del proceso, mora judicial, derechos sustanciales

Abstract: A modern conception of the judicial process requires emphasizing the value of 'efficacy' in the jurisdictional function and the instrumental nature of procedural rules, in the sense that their purpose lies in making effective the substantive rights that require protection. Within this framework, measures of the type requested appear as one of the appropriate means, during the course of the trial, to ensure the proper delivery of justice and to avoid the risk of a favorable but ineffective judgment due to delay.

Keywords: judicial protection, procedural effectiveness, instrumentality of the process, judicial delay, substantive rights

¹ Abogado. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (Universidad Nacional de La Plata). Docente en la Universidad de Buenos Aires, Universidad de Morón, Universidad Nacional de La Matanza, Universidad Nacional de Salta. Juez de la Sala II de la Cámara Civil y Comercial de La Matanza (2000-2021). Identificador ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-9830-7980>. Correo electrónico: rodriguezsaiach@gmail.com.

I - LAS RAZONES MÁS IMPORTANTES POR LAS QUE NO EXISTE UNA TUTELA EFECTIVA

El viejo derecho se resiste a desaparecer y los cauces tradicionales no resultan adecuados para receptar los nuevos derechos ni para brindar soluciones rápidas a los conflictos actuales. La estructura procesal heredada de modelos formales y rígidos suele entrar en tensión con la necesidad contemporánea de respuestas ágiles y eficaces.

¿Cuáles son las causas de esta mora en resolver?

a) El sistema normativo, que sigue la realidad en constante persecución y no se adelanta a ella

El modelo de las normas, que deriva una de otra hasta llegar a la Constitución del Estado y que es apoyado en su vigencia –la famosa norma supuesta de Kelsen (1960)–, al ser inelástico no responde, a veces, a las nuevas realidades.

En ese sentido, quienes ejercen la magistratura se ven inclinados a respetar las normas a rajatabla, y, cuando el caso no está comprendido en las mismas, se ven como naufragos perdidos en una isla desierta.

Tal perspectiva desconoce que no solo están las normas y que si el ordenamiento es pleno no es porque no existan lagunas –que las hay y son muchas–, sino por la aplicación de los principios generales del derecho, que son los que resuelven los casos difíciles.

En un sistema no legislado es más fácil que el juez se aparte de una interpretación de otro juez o innove, que un magistrado de derecho legislado.

Si bien las normas dan seguridad, pueden convertir la verdad en una ficción.

b) El formalismo legal

Conjugando el derecho de fondo con el de forma –la tuerca con la llave inglesa–, los magistrados se conforman con la ficción legal más que con la verdad.

Savigny era muy afecto a las ficciones, a las mentiras técnicas, que, como decían Brinz y Bekker, era como colgar un sombrero de una percha pintada en la pared –nunca se iba a colgar–.

El heredero continúa la personalidad del causante –nada más falso: el causante y los herederos son personas distintas–, lo que quiere decir que hay una sucesión en los bienes y los efectos y consecuencias jurídicas que se transmiten por causa de muerte.

El exceso de ritual llega a extremos inimaginables. Un ejemplo es la famosa causa “Colalillo”.² Aun a sabiendas de que el actor tenía carnet habilitante para conducir, no se lo

² CSJN, “Colalillo Domingo c/ Cía. de Seguros España y Río de la Plata”, 18 de setiembre de 1957, fallos 238:550.

consideró, porque no se había anexado al expediente en forma oportuna. Un verdadero absurdo que corrigió la Corte Suprema, empezando con la doctrina del exceso de ritual manifiesto.³

c) La falta de intervención activa del juez en el proceso

El magistrado no interviene en el proceso, ni siquiera como actor de reparto, so capa de una imparcialidad que puede desembocar en una falta de tutela efectiva de los derechos, y se abstiene de hacer avanzar el proceso. Al revés, se agazapa y en algunas jurisdicciones, donde el ordenamiento procesal lo permite, trata de decretar la caducidad de instancia para eliminar expedientes.

La caducidad como modo anómalo de terminación del proceso es una excepción. Es para quitar del medio expedientes realmente inactivos, tal vez porque están arreglados –conciliados en el buen sentido–. Pero no es un medio para utilizar en forma irrestricta.

Como profesor, siempre explico cómo funciona el juicio de vecindad de ocho días en Alemania –desarrollado en Hamburgo– y nadie lo puede creer. Les comparto el supuesto de una inquilina que había realizado en una vivienda alquilada una mejora para instalar una chimenea, en un clima muy frío en invierno. La arrendadora indicó que la mejora estaba prohibida en el contrato y pedía el desalojo. Ocho días después de iniciada la demanda –sin que se pidiera que se cumpliera con el bono, el *ius*, tasa, sobretasa, aclarado que sea...–, el juez convoca a las partes –que deben ir–. Empezada la audiencia, el juez inquiere a la inquilina: “¿Usted hizo la mejora?”. “No”, es la respuesta.

En Argentina se hubiera fijado una nueva audiencia en tres meses y luego dejado librado todo a un juicio ordinario o sumario –de acuerdo con la jurisdicción–. En Alemania las partes quedan confinadas en la sala de audiencias –celulares, al canasto–. El señor ujier –oficial de justicia– va con el auxilio de la fuerza pública al domicilio arrendado y verifica si se hizo la mejora en breve lapso. Transcurrido ese tiempo, se reanuda la audiencia y el juez requiere al ujier que explicita si se hizo la mejora o no. “Sí, se hizo, aquí está el cro-

³ “Que la condición necesaria de que las circunstancias de hecho sean objeto de comprobación ante los jueces, no excusa la indiferencia de éstos respecto de su objetiva verdad. Es, en efecto, exacto que, por lo regular, a fin de juzgar sobre un hecho, no cabe prescindir de la comprobación del modo de su existencia, que en materia civil incumbe a los interesados. Y también es cierto que esa prueba está sujeta a ciertas limitaciones, en cuanto a su forma y tiempo, pues es exacto que de otro modo los juicios no tendrían fin.

Que, sin embargo, el proceso civil no puede ser conducido en términos estrictamente formales. No se trata ciertamente del cumplimiento de ritos caprichosos, sino del desarrollo de procedimientos destinados al establecimiento de la verdad jurídica objetiva, que es su norte.

Que concordantemente con ello la ley procesal vigente dispone que los jueces tendrán, en cualquier estado del juicio, la facultad de disponer las medidas necesarias para esclarecer los hechos debatidos. Y tal facultad no puede ser renunciada, en circunstancias en que su eficacia para la determinación de la verdad sería indiscutible. En caso contrario la sentencia no sería aplicación de la ley a los hechos del caso, sino precisamente la frustración ritual de la aplicación del derecho”. Disponible en: <https://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-colalillo-domingo-espana-rio-plata-cia-seguros-fa57996677-1957-09-18/123456789-776-6997-50ts-eupmocsollaf>.

quis", responde el ujier. El magistrado lo observa y resuelve hacer lugar a la demanda de desalojo. Todo esto, en solo ocho días. Y ¿quién va a apelar? Nuestro ordenamiento procesal no resiste un juicio tan rápido.

d) El proceso usado como retardatorio (o de liberación prolongada, si fuera un remedio)

Muchas partes y letrados, abusando del proceso y de la buena fe, lo utilizan para retardar el pago de deudas, quedarse en los sitios arrendados, mortificar a la parte contraria, y todo ello es tácitamente permitido –nadie hace nada para corregirlo–. Calamandrei (1957) diría que "mientras pende, rinde" –para el letrado que quiere atrasar el reloj y gana con ello–.

Todo es obsoleto, desde la forma de notificar hasta el avance del proceso. Cada vez que se da un paso adelante, se lo retrocede. Así, se permite notificar por medio de WhatsApp, pero no en todos los casos.

e) La pérdida de religiosidad en el ser humano

Hasta el siglo XIX, sobre todo en España, la religión ocupaba un papel central en la vida del individuo. Era importante no ser condenado en la otra vida. Ya en el siglo XX, los testigos dejaron de tener miedo al juramento –ya no corría el "no hay plazo que no llegue ni deuda que no se pague", de *El burlador de Sevilla*, de Tirso de Molina– y la confesión llegó a su inexistencia como prueba con solo decir: "No es cierto".

Los documentos se llenaban contra los deseos de quienes los firmaban, confiados en la buena fe. El ardid de poner "USD" en lugar de "pesos" redituó ante la indiferencia de los magistrados, amparados en que la ley no lo prevé o, si lo prevé, no se probó –nunca se puede probar, según la óptica judicial, aunque ello no se diga–.

Vale todo, y si tengo que invocar a Belcebú lo hago, con tal de salvarme de una deuda o un problema. Lo material prima sobre lo ideal, lo etéreo.

f) La cuestión desde la inconstitucionalidad de las normas

Los jueces están limitados en este aspecto. Dworkin (1993) sostenía que

la extendida postura según la cual la adjudicación de competencias debe subordinarse a la legislación se apoya en dos objeciones fundamentales al poder creador de derecho del juez. La primera sostiene que una comunidad debe ser gobernada por hombres y mujeres elegidos por la mayoría y responsables ante ella. Como los jueces, en su mayoría, no son electos, y como en la práctica no son responsables ante el electorado de la manera que lo son los legisladores, que los jueces

legislen parece comprometer esta proposición. La segunda objeción expresa que si un juez legisla y aplica retroactivamente la ley al caso que tiene entre manos, entonces la parte perdedora será castigada no por haber infringido algún deber que tenía, sino un deber nuevo creado después del hecho. (p. 150)

Estas son objeciones de tipo político y es correcto que el juez no puede, desde ese punto de vista, sustituir al legislador ni aplicar leyes retroactivas para condenar a un inocente. Pero si se tienen en cuenta los principios generales del derecho que debe aplicar, el magistrado puede en un caso difícil solucionar el conflicto sin realizar actividad legislativa.

Porque el ordenamiento jurídico se funda no solo en leyes, sino en principios generales como el de no dañar a otro, los principios morales tan desacreditados a la fecha, el dar a cada uno lo que es suyo, etcétera. Citaba Dworkin el caso de "Spartan Steel",⁴ en el que el demandante reclamaba daños y perjuicios porque su fábrica había tenido que cerrar por culpa de los operarios de la empresa demandada, que habían cortado el cable de suministro de luz.⁵ Reclamaba los días en que su fábrica no produjo, hasta que se reparó el daño. El demandado contraponía la causa económica y que no podía responsabilizarse de una situación accidental. Como bien señalaba el desaparecido filósofo del derecho, la decisión podría haber sido alcanzada preguntándose si una firma en la situación de la demandante tenía derecho a daños y perjuicios, que es una cuestión de principio, o si sería prudente, desde el punto de vista económico, distribuir la responsabilidad por accidentes en la forma que sugería el demandado, que es una cuestión política (Dworkin, 1993).

El juez no se da cuenta de que dando nuevo sentido e interpretación a las normas, aplicando los principios generales del derecho, puede llegar a soluciones justas sin convertirse en legislador y resolviendo los conflictos.

II - JURISDICCIÓN Y PROCESO

La jurisdicción, la facultad que tienen los jueces para decir el derecho, se ve jaqueada por las razones indicadas y también por la estructura de procesos ya permitidos. El proceso de conocimiento ordinario, aun bajo la faz del proceso electrónico, es muy lento, muy engorroso. Pues no se ha cambiado el alma del proceso.

Es así que el juez debería actuar de oficio, notificar, evitar la parálisis del proceso, sortear la mala fe y avanzar. De hecho, tendría muchos menos juicios si tuviera una actitud más positiva y de avance. A ello se suma el sistema de la substanciación, que se está

⁴ Court of Appeal (Tribunal de Apelación de Inglaterra y Gales), "Spartan Steel & Alloys Ltd. v. Martin & Co Ltd.", 1973, *Queen's Bench Reports*, vol. 1, p. 27.

⁵ Los demandados eran responsables de excavar un camino fuera de la fábrica de fundición del demandante. Como resultado de su negligencia, cortaron el suministro de energía debajo de la carretera. Los demandantes sufrieron por esto una serie de daños, incluida la pérdida de ganancias como consecuencia de que la fábrica no estuvo operativa durante el período en que estuvo sin energía, y daños físicos al metal que estaba siendo fundido en el momento del hecho.

abandonando de a poco en España, que ya no es conveniente para los nuevos tiempos, es muy formalista y no da como resultado el triunfo de la verdad. Por otro lado, están irrumpiendo los nuevos procesos, las tutelas urgentes, las anticipatorias, las medidas autosatisfactivas, las cautelares innovativas. Todo ello para afrontar las nuevas realidades.

El anticipo jurisdiccional es el proceso en el que el juez adelanta su decisión porque tomarla en un determinado sentido es irreversible. Así, en los alimentos provisorios que debe aportar el padre de hijos menores, se sabe a ciencia cierta que el alimentante está obligado a aportarlos (*an debeat*), solo resta determinar cuánto ha de pagar (*quantum debeat*). Por eso los alimentos provisionales son un verdadero anticipo de la jurisdicción; también la entrega anticipada de un inmueble al locador, los procesos en materia de propiedad horizontal y muchos otros casos. En general, todos aquellos supuestos en que la tutela no puede esperar largos procesos, que duran años y aún décadas. Cuando un enfermo solicita un caro remedio oncológico y este es otorgado y recibido, el juicio termina, pues se trata de una medida autosatisfactiva, como la mayoría de los amparos médicos.

Debe haber cambios que recepten las nuevas realidades y den un marco adecuado para que la tutela no sea ineficaz por tardía (como se verá a continuación que expresó la Corte Suprema de Justicia de la Nación).

III - LOS FAMOSOS LEADING CASES "CAMACHO ACOSTA" Y "PARDO" DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En la causa "Camacho Acosta",⁶ la Corte Suprema intervino cuando se le negó a un obrero la prótesis del antebrazo por falta de verosimilitud del derecho y por entender el juez que no se podía innovar en la situación de hecho existente. La Corte hizo lugar al recurso con sólidos argumentos.⁷ Así, expresó:

⁶ CSJN, "Camacho Acosta, Maximino c/ Grafi Graf SRL y otros. s/ Daños y perjuicios", 7 de agosto de 1997.

⁷ En sus primeros cinco considerandos, reseñó el caso: "1°) Que el actor en un proceso de indemnización de daños y perjuicios reclamó que se dictara una medida cautelar innovativa que impusiera a los demandados el pago de una prótesis en reemplazo de su antebrazo izquierdo que había sido amputado por una máquina de propiedad de aquéllos. 2°) Que el juez de grado desestimó la medida en una resolución que fue confirmada por la Sala J de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil que entendió que el recurrente no había dado cumplimiento al recaudo de la verosimilitud del derecho, ya que de adentrarse el tribunal en el examen de la cuestión debatida implicaría, sin lugar a dudas, emitir opinión sobre el thema decidendum. 3°) Que el actor dedujo recurso extraordinario contra dicho pronunciamiento porque –según sostuvo– la resolución apelada no había respondido los argumentos planteados en defensa de su posición y había desechado –sin justificación válida– las pruebas agregadas por su parte que demostraban la verosimilitud del derecho invocado y el peligro en la demora por la falta de colocación de la mencionada prótesis. 4°) Que si bien es cierto que las resoluciones adoptadas en materia de medidas cautelares no son susceptibles de revisión por la vía del recurso extraordinario, tal principio cede cuando la decisión produce un agravio de insuficiente, tardía o dificultosa reparación ulterior, o bien cuando la alteración de la situación de hecho o de derecho pudiera influir en la sentencia o convertiría su ejecución en ineficaz o imposible (confr. causa W.3 XXXII 'Waroquiers, Juan Pedro y otros c/ Quintanilla de Madanes, Dolores y otros' del 10 de octubre de 1996). 5°) Que, en tal sentido, el recurrente ha puesto de manifiesto que la tardanza en la colocación de la prótesis hasta el momento de la sentencia definitiva le provocará un perjuicio irreversible en la posibilidad de recuperación física y psíquica de su parte, como también que la permanencia en su situación actual –hasta el momento en que concluya el proceso– le causa un menoscabo evidente que le impide desarrollar cualquier relación laboral, todo lo cual reclama una decisión jurisdiccional eficaz para modificar el estado de hecho en que se encuentra (ver peritaje psicológico y fs. 41 vta. de la queja)".

6º) Que esta Corte ha considerado a la medida cautelar innovativa como una decisión excepcional porque altera el estado de hecho o de derecho existente al tiempo de su dictado, y que por configurar un anticipo de jurisdicción favorable respecto del fallo final de la causa, resulta justificada una mayor prudencia en la apreciación de los recaudos que hacen a su admisión (confr. Fallos: 316:1833⁸ y causa P. 489 XXV "Pérez Cuesta S.A.C.I. c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad (prohibición de innovar)" del 25 de junio de 1996).

7º) Que el juez de grado tuvo por acreditada *prima facie* la verosimilitud del derecho invocado por el actor cuando dispuso la traba de embargo sobre bienes muebles e inmuebles del patrimonio de los demandados a fin de resguardar el eventual pronunciamiento a dictarse sobre el planteo indemnizatorio del apelante; verosimilitud que se vincula con los presupuestos de la relación jurídica y circunstancias fácticas determinantes del reclamo.

8º) Que para probar el recaudo del peligro en la demora –necesario en toda medida cautelar– el recurrente llevó a cabo diligencias a fin de evidenciar la existencia de los intentos realizados por los demandados para disminuir su patrimonio, lo que se veía agravado por la falta de seguro de accidentes de trabajo respecto del personal que desarrollaba sus tareas en la empresa Grafi Graf S.R.L.

9º) Que, ante tales afirmaciones, la alzada no podía desentenderse del tratamiento concreto de las alegaciones formuladas so color de incurrir en prejuzgamiento, pues en ciertas ocasiones –como ocurre en la medida de no innovar y en la medida cautelar innovativa– existen fundamentos de hecho y de derecho que imponen al tribunal expedirse provisionalmente sobre la índole de la petición formulada, estudio que era particularmente necesario en el sub lite en razón de que el recurrente pretendía reparar –mediante esa vía– un agravio causado a la integridad física y psíquica tutelada por el art. 5 inc. 1º, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

10º) Que ello resulta así pues es de la esencia de esos institutos procesales de orden excepcional enfocar sus proyecciones –en tanto dure el litigio sobre el fondo mismo de la controversia, ya sea para impedir un acto o para llevarlo a cabo, porque dichas medidas precautorias se encuentran enderezadas a evitar la producción de perjuicios que se podrían producir en caso de inactividad del magistrado y podrían tornarse de muy dificultosa o imposible reparación en la oportunidad del dictado de la sentencia definitiva.

...

12º) Que el mencionado anticipo de jurisdicción que incumbe a los tribunales en el examen de ese tipo de medidas cautelares, no importa una decisión definitiva sobre la pretensión concreta del demandante y lleva ínsita una evaluación del peligro de permanencia en la situación actual a fin de habilitar una resolución que concilie

⁸ CSJN, "Bulacio Malmierca, Juan Carlos y otros c/ Banco de la Nación Argentina", 24 de agosto de 1993.

—según el grado de verosimilitud— los probados intereses de aquél y el derecho constitucional de defensa del demandado.

En la causa “Pardo”⁹ la Corte fue mucho más allá. En ese asunto, la hija de los actores había quedado cuadripléjica luego de un accidente de tránsito. El juez otorgó una mensualidad importante mientras durara la internación —el cuadro era irreversible; no se alimentaba por boca y no podía evacuar líquidos por sí— y ordenó que se le proveyera material descartable. La Cámara, en forma insensible, dijo que no había verosimilitud del derecho y que el accidente que motivó el cuadro de la adolescente estaba sujeto a pruebas para determinar la culpa —señalamos un pequeño detalle: se trataba de un artículo 1113 del Código Civil entre una bicicleta y un auto—. La Corte Suprema desechó estos argumentos e hizo hincapié en la tutela efectiva de los derechos que la Cámara no había considerado ni tenido en cuenta.

Dijo la Corte que, asimismo,

no pudo pasar desapercibido para la cámara, dada la interrelación que existe entre los requisitos de admisibilidad, la relevancia que en este tipo de medidas adquiriría la gravedad del cuadro de salud que presentaba la joven, ni los daños irreparables que se producirían de mantenerse la situación de hecho existente hasta el dictado de la sentencia, habida cuenta del cuidado que los jueces deben poner en la consideración de las cuestiones sometidas a su conocimiento, en especial cuando el anticipo de jurisdicción solicitado tiende a remediar un agravio a la integridad de la persona, tutelada por la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (art. 5.º 1 y arts. 10, 17 y 25, respectivamente)

Que ello es así pues

una moderna concepción del proceso exige poner el acento en el valor “eficacia” de la función jurisdiccional y en el carácter instrumental de las normas procesales, en el sentido de que su finalidad radica en hacer efectivos los derechos sustanciales cuya protección se requiere.

Y en ese marco de actuación, las medidas de la naturaleza de la solicitada se presentan como una de las vías aptas, durante el trámite del juicio, para asegurar el adecuado servicio de justicia y evitar el riesgo de una sentencia favorable pero ineficaz por tardía.

En ambos casos se hizo lugar a medidas cautelares, pero fueron mucho más lejos, pues señalaron un camino a seguir. De nada sirve un proceso que no tutela efectivamente los derechos.

⁹ CSJN. “Recursos de hecho deducidos por la Defensora Oficial de P. C. P y la actora en la causa Pardo, Héctor Paulino y otro c/ Di Césare, Luis Alberto y otro s/ art. 250 del C.P.C.”, 6 de diciembre de 2011, fallos: 334:1691.

IV - LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LA TUTELA EFECTIVA DE LOS DERECHOS

En la causa “Colindres Schonenberg”,¹⁰ la Corte IDH reitera

que los Estados tienen el deber de garantizar, a todas las personas bajo su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales. Esto implica que el recurso judicial debe ser idóneo para combatir la violación, por lo que la autoridad competente debe examinar las razones invocadas por el demandante y pronunciarse en torno a ellas. En ese sentido, este Tribunal ha establecido que el análisis por la autoridad competente de un recurso judicial –que controvierte derechos constitucionales como el derecho de audiencia en este caso–, no puede reducirse a una mera formalidad y omitir argumentos de las partes, ya que debe examinar sus razones y manifestarse sobre ellas conforme a los parámetros establecidos por la Convención Americana. En el presente caso, esta Corte advierte que la Sala de lo Constitucional no realizó un análisis de las alegadas violaciones al debido proceso, en virtud de que consideró que no es una instancia para revisar el criterio de la Asamblea Legislativa en cuanto las actuaciones procedimentales en aplicación directa de la Constitución.

110. La Corte considera que la Sala de lo Constitucional se encontraba obligada a realizar una adecuada revisión judicial de los hechos reclamados como violatorios por la presunta víctima, lo cual implicaba examinar los alegatos y argumentos sometidos a su conocimiento sobre el procedimiento de destitución llevado a cabo por la Asamblea Legislativa. Este análisis no podía limitarse a examinar si la Asamblea Legislativa había tomado alguna medida para garantizar el derecho de audiencia, como lo fue la creación de la Comisión Especial, sino que debía abarcar si realmente se le garantizó dicho derecho. Este Tribunal encuentra que al no realizar un análisis sobre si se vulneraron los derechos constitucionales y convencionales en juego, la Sala de lo Constitucional desasoció el derecho sustancial del derecho procesal, impidiendo así analizar el objeto principal de la controversia. En este sentido, la Corte concluye que la falta de revisión judicial suficiente sobre la actuación de la Asamblea Legislativa por parte de la Sala de lo Constitucional trajo como consecuencia la falta de efectividad de la acción de amparo.

111. En relación con lo anterior, la Corte recuerda que, en virtud de la naturaleza coadyuvante o complementaria de la protección internacional, el Estado es el principal garante de los derechos humanos de las personas, por lo que, si se pro-

¹⁰ Corte IDH, “Colindres Schonenberg vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas”, 4 de febrero de 2019. El caso trata sobre la responsabilidad internacional del Estado por la destitución arbitraria del señor Eduardo Benjamín Colindres Schonenberg de su cargo de magistrado del Tribunal Supremo Electoral, al haber sido removido por un órgano incompetente y sin que existiera un procedimiento previamente establecido. La Corte declaró vulnerado, entre otros, el derecho a permanecer en el cargo en condiciones de igualdad.

duce un acto violatorio de dichos derechos, es él quien debe de resolver el asunto a nivel interno y, de ser el caso, reparar, antes de tener que responder ante instancias internacionales.

112. En consecuencia, el Tribunal concluye que el Estado es responsable por la violación a los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana, en relación con las obligaciones previstas en el artículo 1.1 del mismo instrumento, respecto del señor Eduardo Benjamín Colindres Schonenberg.

La Corte IDH da en el clavo cuando declara que la protección judicial constituye uno de los pilares básicos de la Convención Americana y del propio estado de derecho en una sociedad democrática. La Corte ha señalado que los artículos 8.º y 25 de la Convención también consagran el derecho al acceso a la justicia, norma imperativa del derecho internacional. Asimismo, el principio de tutela judicial efectiva requiere que los procedimientos judiciales sean accesibles para las partes, sin obstáculos o demoras indebidas, a fin de que alcancen su objetivo de manera rápida, sencilla e integral. Aunado a lo anterior, este tribunal ha señalado que el artículo 25.1 de la Convención contempla la obligación de los Estados partes de garantizar a todas las personas bajo su jurisdicción un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales, reconocidos ya sea en la Constitución, en las leyes o en la Convención.¹¹

Lo importante es la rapidez y la existencia de recursos para una tutela efectiva. La Corte IDH insiste mucho en ello. De nada vale la tutela tardía.

V - HACIA UNA TUTELA EFECTIVA

Se impone una revisión integral de los procesos: modificarlos, establecer plazos para su terminación, cambiar el sistema de notificaciones y admitir y reglamentar los procesos urgentes para darle más rapidez. El nuevo proceso debe propender a una tutela efectiva y rápida de los derechos.¹²

¹¹ En similar sentido, véanse, entre otros: "Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo", 29 de julio de 1988, Serie C nro. 4, párr. 219; "Acevedo Buendía y otros ('Cesantes y Jubilados de la Contraloría') vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas", 1 de julio de 2009, Serie C nro. 198, párr. 69; "Duque vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas", 26 de febrero de 2016, Serie C nro. 310, párr. 148; Corte IDH (2021), Cuadernillos de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, nro. 13: Protección Judicial.

¹² Por vía de ejemplo, en Perú y Canadá –también en algunos estados de Estados Unidos– se permite la acción directa contra la aseguradora, sin perjuicio del derecho de repetición que pueda tener la compañía de seguros contra el asegurado. En Perú, el artículo 110 de la Ley de Contrato de Seguros dice que "el tercero víctima del daño tiene acción directa contra el asegurador, hasta el límite de las obligaciones previstas en el contrato de seguro y siempre que se incluya al asegurado en su demanda". Por su parte, el artículo 111 indica que "el asegurador puede oponer contra el tercero: a) Las excepciones y medios de defensa que asisten al asegurado frente a la víctima. b) Los límites y exclusiones previstas en la póliza. c) Las causales de ineficacia o resolución del contrato de seguro o de caducidad de los beneficios, producidos antes o durante el siniestro. El asegurador no puede oponer frente al tercero las causales de ineficacia o caducidad de derechos del asegurado si se producen con posterioridad al siniestro. En este caso tiene derecho a repetir contra el asegurado por el importe de lo pagado, más los intereses, gastos y perjuicios". En nuestro país apareció, tímidamente, el OLA, que es la obligación legal autónoma de las aseguradoras para requerirles los gastos médicos y por fallecimiento. Ello resulta insuficiente. Debe permitirse la acción directa contra ellas.

La jurisdicción existe para solucionar los conflictos, y esto se canaliza a través de un proceso que no puede ser como el narrado en *El proceso*, de Franz Kafka, excesivamente complejo, dilatado y sin eficacia real.

El proceso debe ser rápido y eficiente, de lo contrario, la tutela de los derechos pierde sentido.

Una tutela lenta es, en la práctica, inexistente, tardía e ineficaz, pues nada soluciona.

REFERENCIAS

- BEKKER, E. (1868). *System des heutigen Pandektenrechts*. [Sistema del derecho de las Pandectas, obra clave en la crítica a las construcciones ficticias]. Duncker & Humblot.
- BRINZ, A. (1873). *Lehrbuch der Pandekten* [Manual de Pandectas, donde desarrolla su crítica a las ficciones jurídicas]. (2.º ed., Vols. I-II). Ferdinand Enke.
- CALAMANDREI, P. (1957). *Elogio de los jueces escrito por un abogado*. Ediciones Jurídicas Europa-América.
- DWORKIN, R. (1993). *Los derechos en serio*. Planeta Agostini.
- KELSEN, H. (1960). *Teoría pura del derecho* (2.ª ed.). Universidad Nacional Autónoma de México.
- SAVIGNY, F. C. de (1878). *Sistema del derecho romano actual*. (J. Mesía y M. Poley trad.) F. Góngora y compañía editores.



**PROTOCOLO PARA LA INVESTIGACIÓN
Y LITIGIO DE FEMICIDIOS Y OTROS CRÍMENES
POR RAZONES DE GÉNERO**

Genoveva Inés Cardinali

Revista Jurídica - Universidad Nacional del Oeste: E-ISSN 3008-8321
Año: 04/ Nro. 6 - Junio 2026
Recibido: 19/02/2026
Aprobado: 05/05/2026

PROTOCOLO PARA LA INVESTIGACIÓN Y LITIGIO DE FEMICIDIOS Y OTROS CRÍMENES POR RAZONES DE GÉNERO

PROTOCOL FOR THE INVESTIGATION AND LITIGATION OF FEMICIDES AND OTHER GENDER-BASED CRIMES

Por Genoveva Inés Cardinali¹

Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

Resumen: El presente artículo analiza la implementación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires del Protocolo para la Investigación y Litigio de los casos de Femicidio y Otros Crímenes por Razones de Género, Orientación Sexual, Identidad de Género y/o su Expresión. Se busca indagar sobre los antecedentes internacionales (CEDAW y Belém do Pará) y el rol del Observatorio de Violencia de Género en la unificación de criterios metodológicos a nivel federal. Se destaca la importancia de la debida diligencia reforzada y el enfoque interseccional para visibilizar violencias que afectan a mujeres y al colectivo LGTBIQ+. Asimismo, se aborda la relevancia institucional del protocolo en el marco del proceso de traspaso de competencias penales a la Justicia local, argumentando que la autonomía jurisdiccional es un imperativo de eficacia para garantizar el acceso a la justicia y evitar la impunidad en casos de muertes violentas y tentativas de femicidio.

Palabras clave: violencia de género, femicidio, protocolo de investigación, perspectiva de género, autonomía jurisdiccional

Abstract: This article analyzes the implementation of the Protocol for the Investigation and Litigation of Femicides and other Gender-Based Crimes in the Autonomous City of Buenos Aires

¹ Fiscal especializada en violencia de género de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Especialista en Derecho Penal y Ciencias Penales (Universidad del Salvador). Máster en Administración de Justicia (Universidad Degli Studi Di Roma, Unitelma-Sapienza). Codirectora del Observatorio de Violencia de Género de los Ministerios Públicos de la Argentina. Forma parte de la Asociación Red Mujeres para la Justicia. Identificador ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-0971-7358>. Correo electrónico: gcardinali@fiscalias.gob.ar.

(CABA). It explores international precedents (CEDAW and Belém do Pará) and the role of the Gender Violence Observatory in unifying methodological criteria at the federal level. The text highlights the importance of enhanced due diligence and an intersectional approach to reveal the types of violence affecting women and the LGTBIQ+ community. Furthermore, it addresses the institutional relevance of the protocol within the framework of the transfer of criminal jurisdiction to the local judiciary, arguing that jurisdictional autonomy is an efficiency imperative to guarantee access to justice and prevent impunity in cases of violent deaths and attempted femicides.

Keywords: gender-based violence, femicide, investigation protocol, gender perspective, jurisdictional autonomy

I - ANTECEDENTES

La violencia de género es producto de un fenómeno cultural y social de desigualdad estructural para las mujeres y la diversidad que difícilmente el derecho penal pueda remediar por sí solo. Sentado ello, también es importante poner de resalto que el Poder Judicial ha aprendido que tiene un gran desafío a partir de las obligaciones asumidas por el Estado argentino al suscribir las dos convenciones que están específicamente dirigidas a la protección de los derechos de las mujeres, que son CEDAW² y Belém do Pará³. Estos tratados internacionales nos exigen considerar la violencia de género como un asunto de políticas públicas y de derechos humanos, y nos han alertado acerca de que mantener esta problemática en la intimidad del hogar es lo que posibilitó que siguiera vigente durante tanto tiempo.

Corresponde aclarar que, si bien es fundamental el reconocimiento del patriarcado como sistema de dominación estructural dentro de los procesos de violencia contra las mujeres, este enfoque se muestra también limitado en el estudio de la violencia de género. Por eso es que la integración interseccional del género con otros ejes de desigualdad, como la clase social, la edad, las identidades sexuales distintas de la heteronormatividad, la raza/etnia, la ciudadanía, etcétera, proporciona la posibilidad de un enfoque multidimensional más acorde con la complejidad del problema, contribuyendo a la visibilización y el análisis de experiencias marginalizadas y excluidas de las definiciones hegemónicas de la violencia de género.

² La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979, entró en vigor el 3 de septiembre de 1981. En la República Argentina se encuentra aprobada por Ley 23.179, sancionada el 8 de mayo de 1985, y a partir de 1994 tiene jerarquía constitucional en los términos del artículo 75 inciso 22 de la Constitución nacional.

³ La Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, sancionada por la Organización de los Estados Americanos el 9 de junio de 1994, fue aprobada en la República Argentina por Ley 24.632 del 13 de marzo de 1996 y, por tratarse de un tratado de derechos humanos, tiene jerarquía superior a las leyes (art. 75 inc. 22 de la Constitución nacional).

En cuanto a las políticas públicas, ¿qué pasa con el Poder Judicial? Desde mi experiencia como fiscal penal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a cargo desde 2011 de la primera Fiscalía Especializada en Violencia de Género, puedo hacer algunas consideraciones.

En el Poder Judicial, y sobre todo en el fuero penal, la violencia de género ni siquiera se catalogaba como tal, y era pensada como un asunto privado, ajeno al derecho y la persecución penal. Se la consideraba una problemática de incumbencia del derecho de familia o de políticas públicas del Poder Legislativo o del Ejecutivo.

El cambio comenzó lentamente, a partir de la capacitación que pudimos tener algunos operadores judiciales. Como fiscal tuve la suerte de acceder a la primera capacitación que realizó la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 2010, que consistió en un taller intensivo para introducir la perspectiva de género en las decisiones judiciales, destinado a representantes de todas las jurisdicciones del país. Esa y otras capacitaciones del Ministerio Público Fiscal de la ciudad de Buenos Aires, que integro, me permitieron pensar en mi rol como fiscal y cómo encaraba las investigaciones en las que se daba un contexto de violencia de género.

Y acá quiero hacer una aclaración: existen muchas manifestaciones de la violencia de género que se dan a través de hostigamientos, acoso sexual callejero, amenazas hacia la comunidad LGTBQI+. Muchas veces es invisibilizada por el uso generalizado de la fórmula "violencia de género" como sinónimo de "violencia contra las mujeres". Es imprescindible que el Poder Judicial también se aboque a este tipo de casos, pero lo cierto es que el porcentaje de este tipo de denuncias es ínfimo. Esto es un problema, porque es evidente que se trata de una violencia que permanece oculta. Lo que sí llega, y en gran medida, son las denuncias por comisión de delitos dentro de los contextos de violencia doméstica, que según mi criterio es una de las manifestaciones más crueles de la violencia de género, porque es la que sufre la mujer dentro de las cuatro paredes de su hogar y, por lo general, por parte de su compañero sentimental.⁴

Con el transcurso de los años también me di cuenta de que el conocimiento de la normativa internacional que protege específicamente a las mujeres, de la Ley 26.485⁵ y, sobre todo, de la jurisprudencia emanada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y las decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a nivel regional, no es suficiente si como operadores judiciales no adquirimos las capacidades para reconocer la violencia de género.

⁴ Del informe estadístico anual de 2019, publicado en marzo de 2020 por la Oficina de Violencia Doméstica de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, resulta que, entre las mujeres adultas afectadas, el 80 % tiene un vínculo de tipo pareja con la persona denunciada. Véase: <https://www.ovd.gov.ar/ovd/archivos/ver?data=3944>.

⁵ Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales, sancionada el 11 de marzo de 2009.

Para entender la violencia contra la mujer como una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, debemos reconocer el derecho humano de las mujeres a vivir una vida libre de violencia y a ser valoradas y educadas libres de estereotipos y mandatos sociales. Es imprescindible que se introduzca la perspectiva de género en la investigación por parte del fiscal, en la actividad de las defensas y especialmente en las decisiones judiciales que tomen los jueces y juezas. Las resoluciones judiciales tienen que educar cuando hablamos de violencia de género. En esto todavía estamos a mitad de camino.

A instancias del Consejo Federal de Política Criminal y del Consejo de Procuradores y Fiscales Generales de la República Argentina, el 5 de noviembre de 2015 fue creado el Observatorio de Violencia de Género (OVG) en el marco de las IV Jornadas Internacionales de Violencia de Género, llevadas a cabo en la ciudad de Bariloche, provincia de Río Negro. El OVG, del que soy actualmente codirectora, funciona como un órgano asesor en materia de políticas de género hacia dentro de los Ministerios Públicos del país, y tiene representantes jurídicos y técnicos en todas las provincias, constituyendo así un mapa heterogéneo y federal de opiniones y gestión en la temática. También participa especialmente de la organización anual de las Jornadas Internacionales de Violencia de Género, oportunidad en la que se llevan a cabo los encuentros de la Red de Fiscales con especialidad en la materia, cuya coordinación se encuentra a cargo del Observatorio.

El OVG ha impulsado a través de los Consejos Federales de Procuradores protocolos de investigación y registro de femicidios, proponiendo las experiencias que ya han realizado algunas provincias y jurisdicciones, tales como el Ministerio Público de la provincia de La Pampa (2017), el Ministerio Público Fiscal de la Nación a través de la UFEM (2018) o el Ministerio Público Fiscal de la provincia de Mendoza (2019), a los que siguieron las provincias de Buenos Aires, Chubut, Salta y Corrientes, que han tenido como horizonte el *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)*, de la Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y ONU Mujeres. Actualmente, casi la mitad de los Ministerios Públicos de la Argentina cuentan con protocolos vigentes para la investigación de casos de femicidios: La Pampa, Mendoza, Río Negro, San Luis, Santa Fe, Salta, Buenos Aires, Chubut, Corrientes, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Ministerio Público Fiscal de la Nación.

Desde el OVG se trazó la necesidad de establecer pautas que permitan estandarizar la medición de los femicidios a nivel nacional desde los poderes judiciales. A partir de allí, y sacando provecho de las significativas experiencias que en materia de protocolos de investigación y registros de femicidios se venían llevando a cabo, se efectuó un releva-

miento cuyo resultado fue puesto a consideración del Consejo de Procuradores, Fiscales, Defensores y Asesores Generales de la República Argentina y del Consejo Federal de Política Criminal. El documento elaborado fue el resultado del trabajo mancomunado y consensuado de las y los referentes que integran el OVG, y su propósito principal fue proponer al pleno de los Consejos, herramientas que permitan la unificación de criterios conceptuales y metodológicos con el objeto de incorporar la perspectiva de género en las investigaciones penales y los litigios de los casos de muertes violentas de mujeres, como así también en la construcción de información estadística sobre la materia con miras a la generación de datos oficiales sobre femicidios.⁶

Resulta importante destacar el rol fundamental que revisten los Ministerios Públicos Fiscales, especialmente en las jurisdicciones en las que se encuentran vigentes regímenes procesales de corte acusatorio, para el enfoque y la detección de los casos de femicidio que conlleven a su correcto juzgamiento y visibilización. Por ello, resulta imprescindible la incorporación de la perspectiva de género en las investigaciones y prácticas judiciales.

A partir de los documentos elaborados,⁷ desde el OVG se propició la estandarización conceptual y metodológica que no solo constituye un gran avance para los Ministerios Públicos Fiscales en la materia, sino que además permitirá comprender el fenómeno de manera unívoca y, a partir de la aplicación de una metodología uniforme de análisis, la generación de datos comparables entre las diferentes jurisdicciones del país. Por otra parte, se entendió que la construcción de este tipo de datos posibilita un mejor abordaje en materia de política criminal, a partir de la correcta comprensión del fenómeno de las muertes violentas de mujeres por razones de género y sus modalidades, y también de las singularidades de quienes ejercen o padecen la violencia, sus características sociodemográficas, los vínculos que existen entre ellos y los contextos.

El OVG se propone que los Ministerios Públicos que aún no cuentan con protocolos de investigación para femicidios puedan iniciar el proceso de adecuación o adherir a los ya existentes. Esto tiene como finalidad no solo garantizar la perspectiva de género en la actuación desde los albores de la investigación, y por tanto contrarrestar y evitar la impunidad garantizando los estándares internacionales existentes, sino además permitir la ob-

⁶ Con ese objetivo, se propusieron dos modelos de protocolo elaborados por el OVG sobre la base jurídica y metodológica propuesta por el *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)* y las experiencias que al respecto se han llevado a cabo en los Ministerios Públicos de la Nación y de las provincias de La Pampa, Mendoza y Buenos Aires. Véase: <https://mplapampa.gob.ar/nota.asp?id=2099>.

⁷ Se propusieron dos modelos: el *Protocolo de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de Género (Femicidios)*, que ofrece a los operadores de los Ministerios Públicos Fiscales pautas sencillas y ágiles para investigar y litigar casos de muertes violentas de mujeres de manera eficaz y con perspectiva de género, y el *Protocolo para la detección y análisis de los casos de Femicidios (Registros de Femicidios)*, a través del cual se pretende brindar una herramienta sencilla y fiable para identificar, caracterizar y medir el fenómeno que se pretende estudiar.

tención y medición de datos –su recolección, producción, sistematización y publicación– con perspectiva de género que reflejen la magnitud y evolución del fenómeno para la correcta adopción de medidas y políticas públicas en su verdadera dimensión.

II - RELEVANCIA INSTITUCIONAL

El 4 de agosto de 2021, el fiscal general de CABA, Dr. Juan Bautista Mahiques, suscribió la Resolución FG 65/2021, por la cual se dispuso aprobar el *Protocolo para la Investigación y Litigio de los casos de Femicidio y Otros Crímenes por Razones de Género, Orientación Sexual, Identidad de Género y/o su Expresión*. Esta decisión de política criminal es de una trascendencia institucional muy importante, ya que antepone la necesidad de una respuesta con perspectiva de género a la investigación de los casos, frente a la ostensible demora en el proceso de transferencia de competencias.

Pese a lo dispuesto por el artículo 129 de la Constitución nacional y por la disposición transitoria decimotercera de la Constitución local, la Ciudad no dispone aún de una autonomía jurisdiccional plena. Sobre esta cuestión se ha expedido el fiscal general en el dictamen emitido en el marco del caso "Chocobar".⁸

La autonomía de CABA tiene rango constitucional desde 1994. Contempla también facultades propias de jurisdicción, y en ese marco se vienen dando los traspasos de competencias penales a la Ciudad.

Este traspaso se vio acelerado en los últimos años a partir de ciertos pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que pusieron el tema en la agenda de cuestiones urgentes. Estos precedentes tienen especial relevancia para un correcto abordaje de los casos de violencia de género. La serie de fallos "Longhi"⁹, "Cazón"¹⁰ y "Burak"¹¹ establecieron el estándar de que todo caso que se inscriba en un contexto de violencia familiar debe ventilarse por ante un único tribunal, para evitar la revictimización y un abordaje fragmentario de un conflicto que, por su propia naturaleza, es único. Se estableció, además, que ese tribunal debía ser el de "competencia más amplia", que se trataba de los tribunales de la mal llamada "Justicia nacional".

Sin embargo, en el precedente "Corrales"¹² –una contienda negativa de competencia

⁸ MPF, "Chocobar, Luis Oscar s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en/ Chocobar, Luis Oscar s/ homicidio agravado (art. 80 inc. 7) y robo con armas", 23 de septiembre de 2020, Expte. QTS 18161/2020-0.

⁹ CSJN, "Longhi, Viviana Graciela s/ lesiones dolosas", 2 de junio de 2009, con remisión al dictamen del procurador fiscal. Competencia 978 XLIV.

¹⁰ CSJN, "Cazón, Adella Claudia s/ art. 149 bis", 27 de diciembre de 2012, con remisión al dictamen de la procuradora general de la nación. Competencia 475. XLVIII.

¹¹ CSJN, "Burak, Manuel Jorge s/ privación ilegal libertad personal", 3 de septiembre de 2013, con remisión al dictamen del procurador fiscal. Competencia 92, L. XLIX.

¹² CSJN, "Corrales, Guillermo Gustavo y otro s/ habeas corpus", 9 de diciembre de 2015. Competencia CCC 7614/2015/CNC1-CA1, fallos 338:1517.

entre un juzgado federal y uno de la llamada Justicia nacional— la Corte dio un paso más: señaló que las competencias que actualmente ejerce la Justicia nacional ordinaria deben ser transferidas a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y que los casos ordinarios deben ser resueltos por la Justicia local, al igual que sucede en el resto de las provincias. En el caso “Nisman”¹³ profundizó esta idea al sostener que el carácter nacional de estos juzgados era “meramente transitorio”.

Finalmente, en el precedente “Bazán”¹⁴, la Corte Suprema volvió a avanzar en esta línea argumental y estableció que, por los motivos ya señalados que apuntan al carácter local de la competencia ordinaria, cualquier contienda de competencia entre un juzgado local y un juzgado “nacional” debía ser resuelta por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad. Es decir, dejó de intervenir en contiendas entre juzgados locales y nacionales en favor del Tribunal Superior de Justicia de CABA.

En otras palabras: durante los últimos años existió un claro llamamiento de la Corte Suprema a otras agencias del Estado a no dilatar más el traspaso de competencias penales a CABA, para garantizar el pleno ejercicio de su función jurisdiccional.

Sin embargo, entiendo que, para dotar de “facultades autónomas de jurisdicción” —tal como lo establece el artículo 129 de la Constitución nacional—, no alcanza con meramente traspasar competencias penales, sino que resulta necesario, por los propios compromisos internacionales asumidos por el Estado argentino de investigar con debida diligencia los hechos de violencia contra la mujer, que este traspaso de delitos vaya acompañado del traspaso de una estructura de soporte que permita su correcta tramitación.

Esto lo traigo a colación porque la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia sigue esta misma línea: la de considerar que el Poder Judicial local es competente para entender en todos los delitos de competencia ordinaria. Así lo resolvió en el precedente “Giordano”¹⁵ y otros que falló posteriormente en similar sentido.

Y aquí llego al punto de lo que quiero señalar en relación con este tema. Un traspaso que solo contemple las competencias penales, pero no toda la estructura de soporte que posibilite una adecuada investigación de estas figuras, no es suficiente y puede poner al Estado argentino en posición de incumplir compromisos internacionales que obligan a realizar una investigación con debida diligencia en los casos de violencia de género. Es decir, el Estado está obligado a realizar una investigación eficiente, seria, exhaustiva y con todos los medios a su alcance en este tipo de delitos. Incumplir esta obligación lo pone en posición de incumplimiento a un tratado internacional por afectar el derecho a un acceso a la justicia efectivo para las víctimas.

¹³ CSJN, “N.N. y otros s/ averiguación de delito - Damnificado: Nisman, Alberto y otros”, 20 de septiembre de 2016. Competencia CCC 3559/2015/16/5/1/RH008, fallos 339:1342.

¹⁴ CSJN, “Bazán, Fernando s/ amenazas”, 4 de abril de 2019. Competencia CSJ 4652/2015/CS1, fallos 342:509.

¹⁵ TSJ CABA, “Incidente de competencia en autos Giordano, Hugo Orlando y otros s/ infr. art. 89, CP, lesiones leves s/ conflicto de competencia”, 25 de octubre de 2019, Expte. 16368/19.

En "Giordano", el Tribunal Superior de Justicia sostiene que la Justicia local tiene competencia para entender en cualquier tipo de delito no federal. Yo estoy convencida de que es así. Sin embargo, también creo que el traspaso, como viene dándose hasta ahora, es un traspaso a medias y debe materializarse de manera completa. Para poder investigar adecuadamente un femicidio, o su tentativa o un abuso sexual,¹⁶ se requiere no solo de capacitación, sino también de recursos que permitan realizar una investigación efectiva, que garantice adecuadamente el acceso a la justicia a las víctimas. No alcanza con meramente traspasar figuras si no se permite a los operadores judiciales contar con herramientas que posibiliten una investigación eficiente, pues eso redundaría, en definitiva, en una afectación de los derechos de las víctimas.

Por ejemplo, "Giordano" sostiene que un caso de lesiones graves puede ser investigado como tal y que, si en el juicio se verifica que los hechos encuadran en una tentativa de femicidio, el juez local tiene competencia para condenar por ese delito. Yo creo en la competencia de la Justicia de la ciudad de Buenos Aires, pero esta idea desconoce que todos los protocolos de investigación de femicidios –UFEM, Proyecto de Estandarización de Registro e Investigación de Femicidios del OVG de los Consejos Federales de los Ministerios Públicos, y ahora nuestro propio protocolo– parten de la premisa de que cualquier muerte violenta de mujer debe contemplar el femicidio –o su tentativa– como primera hipótesis desde su inicio. Entonces, la lógica es al revés de como la propone el Tribunal Superior de Justicia.

Es por ello que me parece fundamental la decisión de política criminal de género de aprobar este Protocolo para la investigación y litigio de los casos de femicidios para CABA, con fundamento justamente en que el deslinde de competencias entre el fuero local y la Justicia nacional no se basa en definiciones de política criminal, con lo cual compromete a menudo la respuesta del sistema de justicia penal. Dice el fiscal general que una de las inconsistencias más evidentes en este sentido es la que se advierte en las investigaciones por hechos caracterizados preliminarmente como lesiones, que luego dan lugar a imputaciones por tentativa de femicidio; o en aquellas otras en las que las lesiones derivan posteriormente en la muerte de la víctima. En estos casos, aclara que no es suficiente con adoptar la perspectiva de género inherente a la labor de las Fiscalías Especializadas. Es imperativo, asimismo, que la pesquisa contemple desde el primer momento la hipótesis más amplia, y que incluya aquellas diligencias conducentes a posibilitar la acusación del victimario por el delito más grave, con independencia del tribunal ante el cual en definitiva se concrete tal requerimiento.¹⁷

¹⁶ Actualmente, delitos de competencia nacional no transferidos a la ciudad.

¹⁷ Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Resolución FG 65/2021 de política criminal en materia de género.

Por último, es fundamental que se produzca el traspaso de competencias a la Justicia de la ciudad de Buenos Aires. Si, como sostiene la Corte Suprema en "Levinas"¹⁸, el Estado debe ser el garante celoso del núcleo duro de los derechos individuales, la fragmentación jurisdiccional en la ciudad de Buenos Aires opera en sentido contrario. La federalización de facto del femicidio posterga una especialización local ya madura, convirtiendo la demora en el traspaso en una barrera de acceso a la justicia para las mujeres porteñas.

La autonomía de CABA en materia penal no es una concesión política, sino un imperativo de eficacia. Mientras el femicidio siga siendo una "competencia prestada" de la Justicia nacional, el Estado seguirá incumpliendo el mandato de proteger la dignidad humana con las herramientas de mayor cercanía y celeridad que el sistema local ya tiene preparadas.¹⁹

III - APORTES ESPECÍFICOS DE NUESTRO PROTOCOLO EN RELACIÓN CON OTROS MODELOS

El protocolo es una herramienta que ofrece pautas sencillas y ágiles para investigar y litigar los casos de muertes violentas de mujeres y otras personas por razones de género, orientación sexual, identidad de género y su expresión, de manera eficaz y con perspectiva de género. De este modo se promueve que la actuación del Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se desarrolle de acuerdo con los estándares internacionales de debida diligencia reforzada que se aplican a los delitos que se dan en un contexto de violencia de género.

Este documento es una adaptación a nuestra realidad jurídica del *Protocolo para la investigación y litigio de casos de muertes violentas de mujeres (femicidios)*, elaborado por la Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres (UFEM), del Ministerio Público Fiscal de la Nación, junto con el programa EUROSOCIAL, de cooperación entre América Latina y la Unión Europea, y ONU Mujeres.²⁰ Que a su vez resulta una adecuación al ámbito argentino del *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)*, elaborado

¹⁸ CSJN, "Ferrari, María Alicia c/ Levinas, Gabriel Isaías s/ incidente de incompetencia - Levinas, Gabriel Isaías s/ SAG - otros (queja por recurso de inconstitucionalidad denegado)", 27 de diciembre de 2024, fallos 347:2286.

¹⁹ La doctrina sentada por la Corte en "Levinas" (fallos 338:40), al jerarquizar la autodeterminación y la tutela de la dignidad frente a la gestión de datos sensibles, guarda una analogía sustancial con la exigencia de una justicia de proximidad en materia de género. La mora en el traspaso de la competencia sobre el delito de femicidio a la órbita de la CABA (art. 129 de la Constitución nacional) no es solo una anomalía procesal, sino una fragmentación de la respuesta estatal que debilita el estándar de protección. Si el Estado debe garantizar el "núcleo duro" de los derechos individuales –como la intimidad en "Levinas"–, la investigación local del femicidio representa el medio más idóneo para asegurar la celeridad y la especialización que la gravedad de estos casos demanda, evitando que la burocracia jurisdiccional se convierta en una barrera de acceso a la justicia.

²⁰ Disponible en: <https://www.mpf.gob.ar/ufem/file/2018/03/UFEM-Protocolo-para-la-investigaci%C3%B3n-y-litigio-de-casos-de-muertes-violentas-de-mujeres-femicidios.pdf>

por la Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y ONU Mujeres.²¹

El instrumento pretende en particular: ofrecer pautas para asegurar la incorporación de la perspectiva de género desde el inicio de la investigación de las muertes violentas de mujeres o su tentativa y otras personas por temas de género y a lo largo de todo el procedimiento penal; facilitar la identificación de signos e indicios de violencia de género asociados a contextos femicidas, y de otros crímenes de género en las distintas fases de la investigación; promover la coordinación entre los y las fiscales de la ciudad de Buenos Aires, las fuerzas de seguridad, las y los médicos forenses y demás actores y auxiliares de justicia que intervienen en la investigación de muertes violentas de mujeres y otros crímenes de género; y garantizar el respeto de los derechos de las víctimas y de las víctimas sobrevivientes e indirectas y su participación en el proceso penal.

Lo innovador del protocolo es el ámbito de aplicación a todos los casos de muertes violentas de mujeres y otras personas por razones de género, orientación sexual²², identidad de género²³ o su expresión²⁴. Considera muerte violenta la producida por causas no naturales. Incluye los casos de homicidio, suicidio, accidente y muerte sospechosa de criminalidad –o muerte dudosa–, definida como “aquella respecto de la que se desconoce la causa de la muerte y, por tanto, no se puede descartar que haya sido criminal”.

El término “mujeres” está referido a todas las personas de género femenino, de conformidad con la Ley 26.743 de identidad de género, considerando a las personas de identidad o expresión de género femeninas, independientemente del sexo asignado al nacer y de sus registros identificatorios. Esto incluye a mujeres trans, travestis, transexuales y transgénero. Cuando se menciona a otras personas que pueden resultar víctimas de crímenes por razones de género, se hace referencia a personas con orientación sexual, identidad de género o expresión de género diversas. Son quienes pertenecen a la población LGTBIQ+.

Lo fundamental del protocolo para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y hasta que se produzca el traspaso total de las competencias penales, es que sus lineamientos también deben aplicarse para identificar y probar el contexto de violencia de género en casos de tentativa de femicidio y otros crímenes por razones de género, y los femicidios vinculados de varones²⁵. Sus pautas y lineamientos son determinantes para la investigación

²¹ Disponible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Women/WRGS/ProtocoloLatinoamericanoDelInvestigacion.pdf>

²² La orientación sexual es la atracción física, emocional, erótica, afectiva, espiritual que siente una persona por otra. Es una percepción subjetiva.

²³ Por identidad de género se entiende la vivencia del género tal como una persona lo siente. Son las identificaciones que asume esa persona en un género más allá de la materialidad de su cuerpo biológico.

²⁴ Expresión de género es la forma en que las personas manifiestan su género, por ejemplo, a través del nombre, la vestimenta, el comportamiento, los intereses y las afinidades. Puede ser femenina, masculina o andrógina.

²⁵ El femicidio vinculado comprende la muerte perpetrada por un femicida para castigar o destruir psíquicamente a una mujer sobre la cual ejerce la dominación.

de los casos en los cuales la violencia de género desplegada por el varón no ha causado la muerte pero puede ser explicada en un contexto de dominación, poder o discriminación respecto de la mujer u otras personas subalternizadas, y la agresión constituyó un riesgo de vida para la víctima sobreviviente.

Conforme el protocolo, este riesgo para la vida puede ser comprobado necesariamente mediante el análisis de las lesiones infligidas. No obstante, debe recordarse que las lesiones pueden no ser graves como para constituir un peligro para la vida, y que una tentativa no necesariamente provoca daños físicos. El riesgo para la vida se podrá probar también mediante otros medios, por ejemplo, a través del estudio del contexto del hecho delictivo, de los testimonios de la propia víctima sobreviviente, de los familiares o amigos/as, y el análisis de la manera en la que se llevó adelante el hecho, las armas utilizadas y los medios desplegados para lograr el cometido homicida.

Por ello, es necesario que también en estos casos las primeras diligencias sean realizadas desde una perspectiva de género y partiendo de la hipótesis de que las lesiones o la situación de violencia hayan constituido un intento de femicidio u otro crimen por razones de género para acreditar la posible existencia del riesgo de vida que corrió la persona víctima. De lo contrario, pruebas o indicios esenciales pueden ser perdidos definitivamente.

El protocolo también hace hincapié en la circunstancia de que nuestro país enfrenta desafíos en relación con la recopilación de información sobre crímenes cometidos por prejuicio con motivo de la orientación sexual o la identidad de género. Esto es así porque la producción de información tiende a realizarse en forma binaria, es decir, no se identifica a las víctimas con identidades de género no normativas, en especial, aquellas que no presentan cambio registral en su documentación. Además, no todos los crímenes basados en la orientación sexual o la identidad de género se visibilizan como tales. Al no respetarse la identidad de género o la orientación sexual de las víctimas, el registro de muertes violentas de personas LGTBQ+ no es completo y riguroso. En este punto, hay que recordar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) recomendó en 2015 que se produzca información estadística sobre la violencia basada en la orientación sexual y la identidad de género, a fin de que se desarrollen políticas públicas protectoras de los derechos de las personas LGTBQ+.²⁶

Es por ello que el protocolo recomienda y emplea el uso de los conceptos de travestimiento, transfemicidio y crímenes de género para aludir a las muertes violentas de personas LGTBQ+. En efecto, aun cuando la muerte violenta de mujeres trans debe ser catalogada como femicidio, de conformidad con la normativa vigente, resulta oportuno emplear adi-

²⁶ En 2016 se creó el Observatorio Nacional de Crímenes de Odio LGBT por parte de la Defensoría LGBT dependiente del Instituto contra la Discriminación de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, en articulación con la Federación Argentina LGBT y la Defensoría del Pueblo de la Nación. Este Observatorio reveló que en 2020 se cometieron en el país 152 crímenes de odio, donde la orientación sexual, la identidad de género o la expresión de género de las víctimas fueron el móvil discriminatorio para ejercer la violencia.

cionalmente los términos travesticidio o transfemicidio –según corresponda– a fin de no invisibilizar la identidad de género de las personas víctimas. En igual sentido, se propone hacer referencia como “crímenes de género” a los hechos que involucren a personas LGTBIQ+, con el objetivo de dar cuenta de la situación estructural de violencia y discriminación de la que resultan víctimas.

Otro punto importante para remarcar de nuestro protocolo es el abordaje de los derechos de las víctimas sobrevivientes e indirectas en el proceso judicial por la investigación de femicidios y otros crímenes por razones de género, reconocidos en especial en el artículo 5.º de la Ley 27.372 –a la que adhirió CABA a través de la Ley 6.115–.²⁷

En los artículos 38 y 40 del Código Procesal Penal de CABA, los derechos de las víctimas se concentran en dos ejes: por un lado, el derecho a recibir, por parte de las instituciones que conforman el sistema penal, un trato digno, humanizado y especializado (Ley 27.372, arts. 5.º incs. b, c y e; 6.º y 10); por el otro, el derecho a participar activamente en el procedimiento penal. El reconocimiento de las víctimas sobrevivientes e indirectas no solo como sujetos pasivos del delito sino como partes activas del proceso penal es determinante para asegurar el cumplimiento de sus derechos. Ese reconocimiento tiene que materializarse en el proceso y no ser solo una aspiración normativa.²⁸

La investigación criminal de un femicidio, otro crimen por razones de género o una tentativa debe desarrollarse garantizando la participación efectiva de las víctimas sobrevivientes e indirectas en todas las fases del proceso penal: investigación, juicio, reparación y ejecución de la pena. El Protocolo ONU recomienda que el acompañamiento a las víctimas se preste también luego de la finalización del proceso o la promulgación de la sentencia judicial, hasta que culminen incluso las medidas de reparación integral. Las y los representantes del Ministerio Público Fiscal de CABA deben garantizar el acceso a la justicia (Recomendación General nro. 33 de la CEDAW) y actuar como garantes de los derechos de las víctimas (Código Procesal Penal de CABA, art. 38).

En cuanto al enfoque interseccional, el protocolo indica que en las investigaciones de femicidio y otros crímenes por razones de género debe considerarse que las víctimas proceden de variados contextos, entornos y orígenes, y que las violencias que afectan a

²⁷ Esta obligación de dar un trato respetuoso a las víctimas está conformada, entre otros, por la Ley 27.372, de Derechos y Garantías de las Personas Víctimas de Delitos; la Recomendación General nro. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia, del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW); los documentos “Guía de Santiago sobre protección de víctimas y testigos” –aprobada en la XVI Asamblea General Ordinaria de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos, República Dominicana, julio de 2008– y “100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la Justicia de las personas en condición de vulnerabilidad” –adoptadas por la Asamblea Plenaria de la XIV edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana, Brasilia, República Federativa de Brasil, marzo de 2008–; y las Directrices sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos, elaboradas por el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (E/2005/INF/2/Add.1).

²⁸ La Ley 27.372 considera víctima no solo a la persona ofendida directamente por el delito, sino también “al cónyuge, conviviente, padres, hijos, hermanos, tutores o guardadores en los delitos cuyo resultado sea la muerte de la persona con la que tuvieran tal vínculo, o si el ofendido hubiere sufrido una afectación psíquica o física que le impida ejercer sus derechos” (art. 2.º).

las mujeres y otras personas subalternizadas están determinadas no solo por su condición de género, sino también por otros factores que pueden aumentar el grado de vulnerabilidad al que se encuentran expuestas: su calidad de personas adultas mayores, miembros de pueblos originarios, niños, niñas y adolescentes, personas de origen rural, con discapacidad, entre otras. También bajo este enfoque se pueden considerar las diferentes formas en las que las discriminaciones económicas, étnicas, de género, por orientación sexual, etarias, etcétera, interactúan con otros múltiples y complejos factores de exclusión, (OACNUDH y ONU Mujeres, 2014, p. 43) para valorarlos durante la investigación, utilizarlos como factores determinantes de los hechos y sopesarlos a la hora de valorar su gravedad.

CONCLUSIÓN

La violencia de género es un problema de políticas públicas, por cuanto supone una afectación a los derechos humanos. De tal modo, la adopción de acciones específicas para su erradicación es responsabilidad de los diversos operadores y, en concreto, del Ministerio Público Fiscal, en cuanto se trata de un factor limitante para el desarrollo de la vida de muchas personas.

Por tanto, solo si se entiende que la violencia contra la mujer es un supuesto de discriminación en razón de su género, y que se encuentra específicamente reprobada a nivel internacional, se podrá comprender por qué es una cuestión de derechos humanos y, por ende, requiere de un abordaje integral a través de la acción positiva por parte de los Estados.

Y solo si se asume que la tolerancia por parte del Estado de situaciones de discriminación contra la mujer implica también un supuesto de violencia, y, por tanto, que puede acarrear responsabilidad internacional para este, podrá comprenderse por qué el abordaje de esta cuestión debe hacerse de una manera específica y con normativa adecuada para responder convenientemente a los requerimientos internacionales en la materia.

Por último, el protocolo del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires profundiza la inclusión de la perspectiva de género en las investigaciones penales y litigios de muertes violentas de mujeres, como así también en la producción y el análisis de la información criminal, realizando un gran aporte para contribuir con la erradicación de toda forma de discriminación y violencia contra las mujeres y la diversidad.

REFERENCIAS

OFICINA REGIONAL PARA AMERICA CENTRAL DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS [OACNUDH] Y ENTIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO Y EL EMPODERAMIENTO DE

LAS MUJERES [ONU MUJERES] (2014). *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)*. <https://www.oacnudh.org/>



**LA PROVINCIA DE SANTA FE
A LA VANGUARDIA DEL ECOSISTEMA DIGITAL**

Liliana Molina Soljan

Revista Jurídica - Universidad Nacional del Oeste: E-ISSN 3008-8321
Año: 04/ Nro. 6 - Junio 2026
Recibido: 06/02/2026
Aprobado: 29/04/2026

LA PROVINCIA DE SANTA FE A LA VANGUARDIA DEL ECOSISTEMA DIGITAL

THE PROVINCE OF SANTA FE AT THE FOREFRONT OF THE DIGITAL ECOSYSTEM

Por Liliana Molina Soljan¹

Universidad Católica Argentina, Argentina

Resumen: Recientemente, la provincia de Santa Fe marcó un hito histórico en nuestro país, fue pionera en incorporar los derechos digitales al texto constitucional y, entre ellos, reconocer el uso ético de las tecnologías. Ello se traduce en un claro ejemplo de transformaciones profundas del derecho por el avance tecnológico en esta llamada “cuarta revolución industrial”.

Palabras clave: entorno digital, derechos digitales, inteligencia artificial, constitucionalismo

Abstract: Recently, the Province of Santa Fe marked a historic milestone in our country, becoming a pioneer in incorporating digital rights into the constitutional text and, among them, recognizing the ethical use of technologies. This translates into a clear example of profound transformations in law due to technological advancement in this so-called “fourth industrial revolution”.

Keywords: digital environment, digital rights, artificial intelligence, constitutionalism

INTRODUCCIÓN

Estamos transitando la llamada Revolución 4.0, en la cual la irrupción de la tecnología ha producido un cambio de paradigmas en nuestras vidas que el hombre jamás imaginó,

¹ Posdoctoranda en Derecho (Universidad de Bolonia, Italia). Doctora en Derecho (Universidad Católica Argentina). Magíster en Gobernanza Ética de la Inteligencia Artificial (Universidad Pontificia de Salamanca, España). Diplomada en Cibercrimen y Evidencia Digital (Universidad Austral, Buenos Aires, y Universidad Abat Oliba, Barcelona). Diplomada en Data Governance (Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina). Profesora invitada por universidades nacionales y del exterior. Speaker internacional y divulgadora del uso ético de la inteligencia artificial. Miembro de APDADOS Brasil - ENATIC España. Identificador ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-2188-1807>. Correo electrónico: dra.lilianamolinasoljan@gmail.com.

y no hay vuelta atrás. La conectividad nos transporta a mundos impensados.

El crecimiento imparable de internet y la aparición de nuevas tecnologías disruptivas que multiplican la capacidad de comunicación y de información hace que hoy en día lo digital nos invada en todos los frentes. En cierto modo, los ciudadanos estamos en la categoría de internetdependientes.

La cuestión es que la tecnología está avanzando con demasiada rapidez, lo que algunos llaman "*shock tecnológico*", en el que se mezcla el miedo a lo desconocido y una vaga conciencia de sus ventajas e inconvenientes (Salazar, 2023).

Frente a esta reformulación de paradigmas, urge la necesidad de proteger los derechos humanos dentro del ecosistema digital. Por otro lado, la globalidad de la sociedad digital hace necesaria una eficaz protección de los derechos digitales, que aparecen como una nueva categoría de derechos en el escenario internacional, siendo la experiencia santafesina un importante disparador regional, con gran repercusión práctica que debe ser tomada en serio. Se trata de una invitación a repensar el derecho y generar un ámbito de reflexión, intercambio y construcción colectiva del futuro como sociedad por el avance tecnológico.

En este escenario, los derechos digitales constituyen la traducción contemporánea de los derechos humanos en el entorno virtual. Esto implica asegurar que principios como la privacidad, la libertad de expresión, el acceso equitativo a internet, la no discriminación, la propiedad, la libertad de conciencia, la integridad física y psicológica, la igualdad ante la ley, el acceso a la información y la dignidad de la persona humana, entre otros, sean respetados y valorados con reconocimiento constitucional como pilar en tiempos de algoritmocracia. En otras palabras, se trata de adaptar los derechos existentes a los desafíos tecnológicos, asegurando su cumplimiento. "Ello impacta en el fortalecimiento de la democracia en momentos de transformación digital" (Molina Soljan, 2025).

El reconocimiento constitucional de estos derechos se vuelve una cuestión de justicia, equidad y desarrollo social. Si bien no existe un listado cerrado ni unívoco, los ejes de debate giran en torno a principios fundamentales adaptados al entorno digital. La incorporación de estos derechos busca adaptar el marco legal a la realidad de una sociedad cada vez más digitalizada, protegiendo a los ciudadanos y garantizando un uso ético y responsable de la tecnología que debe quedar plasmado con jerarquía constitucional.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que el ser humano constituye el eje y centro del sistema jurídico.² En cuanto fin en sí mismo –más allá de su dimensión trascendente–, su persona es inviolable y representa un valor fundamental, frente al cual los demás valores adquieren un carácter meramente instrumental. Esto nos conduce a pensar en la centralidad de la persona humana dentro del ecosistema digital y la necesaria protección de los derechos fundamentales en la era tecnológica.

² Disponible en: <https://sjn.gov.ar/homeSJ/notas/nota/215/documento>.

Estos derechos, llamados de "cuarta generación", se encuentran en constante evolución. Serían la reformulación de los derechos fundamentales de la categoría alexiana, pero dentro de otro escenario, el del entorno digital. En consecuencia, es la Constitución el instrumento por excelencia que los contenga, y esto es mandatorio. El citado autor Alexy (1993) sostiene que, en orden de lograr que los derechos humanos –en el presente, léase "derechos digitales"– no solo tengan validez para su corrección moral, sino que también tengan vigencia real, es menester garantizarlos a través de su incorporación positiva, por ejemplo, en el catálogo de derechos fundamentales de una constitución política. La provincia de Santa Fe lo ha entendido.

De igual modo, la constitucionalización de estos derechos fundamentales repercute en la relación del individuo con el Estado, exigiendo mayor transparencia a la gestión pública. Y ello trae aparejado el concepto de ciudadanía digital, que, conforme la definición de la UNESCO, se trata de un conjunto de habilidades con las cuales los usuarios pueden acceder, recuperar, comprender, evaluar, utilizar, crear y compartir información de manera crítica, ética y eficaz para participar y comprometerse en actividades personales, profesionales y sociales.³

Esta corriente de incorporación de derechos digitales a la carta magna santafesina es una visión moderna del constitucionalismo, un cambio profundo en nuestra arquitectura jurídica para abordar la compleja relación entre el ser humano y la máquina.

Estamos en un momento histórico, que es el paso del constitucionalismo analógico a tiempos de ecosistema digital. En el último tiempo se ha comenzado a hablar de constitucionalismo digital; otros prefieren la expresión "constitucionalismo en tiempos digitales". Balaguer Callejón (2023) entiende que se trata de la constitucionalización del algoritmo. Esto nos exige aclarar que no se trata del surgimiento de una nueva especie, sino de la evolución del constitucionalismo contemporáneo, que tiene como finalidad frenar el autoritarismo digital y el avance de las grandes empresas tecnológicas, velando por el respeto de los derechos fundamentales y la dignidad de la persona humana.

I - ANTECEDENTES NORMATIVOS

En el tema de incorporación de estos derechos digitales al texto constitucional se han tenido en cuenta, principalmente, entre otros instrumentos internacionales que más adelante se desarrollarán: la Carta Iberoamericana de Principios y Derechos Digitales⁴ suscripta por nuestro país, el Reglamento de Inteligencia Artificial de la Unión Europea⁵ y

³ Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000224655>.

⁴ Disponible en: https://www.segib.org/wp-content/uploads/2025/09/Carta_iberamericana_derechos_digitales_ESP_web.pdf?_gl=1*avhhzr*_ga*MTQxMDM2MTI1OC4xNzc1MDQ3NDQ2*_ga_MCLNSVDYMK*czE3NzUwNDc0NDUkbzEkZzAkDE3NzUwNDc0NDUkajYwJGwwJGgw.

⁵ Disponible en: <https://artificialintelligenceact.eu/es/ai-act-explorer/>.

la Carta de Derechos Digitales de España,⁶ interpretados en el contexto normativo que les da operatividad.

La Carta Iberoamericana, con su carácter declarativo no vinculante, indica que su consideración no afecta el contenido ni la aplicación de normas jurídicas internas de los Estados que la suscribieron. Solo tiene por objeto promover principios comunes para que sean tomados en cuenta por los Estados al momento de adoptar o adecuar las legislaciones nacionales o poner en marcha políticas públicas relacionadas con la protección de los derechos y el cumplimiento de los deberes en entornos digitales, así como por las empresas, la sociedad civil y la academia a la hora de desarrollar y aplicar tecnologías.

Se trata de un compromiso no vinculante tendiente a reducir la brecha digital, promover un entorno ético, seguro y sostenible, y garantizar la inclusión plena en el ecosistema digital. Cuenta con un robusto reconocimiento de la centralidad de la persona humana respecto de la transformación tecnológica. Complementariamente, incluye la protección de los datos personales y el derecho a la privacidad en entornos digitales y el uso responsable de las TIC por parte de niños, niñas y adolescentes, respetando los derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño.

En tanto, el Reglamento de Inteligencia Artificial europeo, que categoriza la inteligencia artificial conforme el riesgo, aporta principios jurídicos fundamentales para garantizar que la inteligencia artificial se desarrolle y utilice en forma ética y responsable, protegiendo al mismo tiempo los derechos fundamentales de las personas, según los valores y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.⁷ Estos principios comprenden: supervisión humana, solidez técnica y seguridad, gestión de la privacidad y de los datos, transparencia, diversidad, no discriminación y equidad, bienestar social y ambiental y rendición de cuentas.

Por su parte, la Constitución española, aunque no tiene un capítulo específico de derechos digitales, cuenta con el artículo 18.4, que fue pionero al establecer que el uso de la informática debe ser limitado para proteger los derechos individuales. En igual sentido, la Ley Orgánica 3/2018 de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales⁸ se considera como cuerpo normativo que incorpora derechos digitales específicos, tales como la neutralidad de la red, el derecho a la educación digital, el derecho al olvido, el derecho a la portabilidad de datos y el derecho al testamento digital, entre otros.

A modo de ejemplo, recientemente en España se ha creado el Observatorio de Derechos Digitales,⁹ que tiene a su cargo la tarea de impulsar el seguimiento, debate y difu-

⁶ Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/140721-Carta_Derechos_Digitales_RedEs.pdf.

⁷ Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf.

⁸ Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/lo/2018/12/05/3/con>.

⁹ Disponible en: <https://espanadigital.gob.es/medida/observatorio-de-derechos-digitales>.

sión de los derechos digitales entre la ciudadanía y diferentes organizaciones públicas y privadas en un campo tan esencial como la educación digital y el uso responsable de la tecnología. En sintonía con esto, en julio de 2021 redacta su propia Carta de Derechos Digitales, que es un marco innovador que define cómo se deben proteger los derechos de los ciudadanos en el entorno digital. Creada como una referencia para guiar políticas y legislaciones futuras, no es vinculante, pero representa el compromiso de España con una sociedad digital que priorice la dignidad, la privacidad y la seguridad de las personas en todos los ámbitos de la vida en línea.¹⁰

Por su parte, no debe olvidarse la Declaración Europea sobre Derechos y Principios Digitales,¹¹ firmada en diciembre de 2022, que presenta la visión de la Unión Europea para la transformación digital. Este enfoque sitúa a las personas en el centro, en consonancia con los valores y los derechos fundamentales de la UE.¹² A través de la Declaración, la UE y sus Estados miembros se comprometen a impulsar y fomentar esta visión de la transformación digital tanto a nivel nacional como internacional. Anualmente, la Comisión Europea supervisa la aplicación de los principios y derechos digitales en toda la UE.

En el contexto americano, la Constitución de Ecuador de 2008 es una de las primeras en el mundo en reconocer explícitamente el derecho al acceso a las tecnologías de la información y comunicación y a la protección de datos personales. El artículo 16 inciso 2 establece que todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho al acceso universal a las tecnologías de información y comunicación. Y el artículo 66 inciso 19 reconoce "el derecho a la protección de datos de carácter personal, que incluye el acceso y la decisión sobre información y datos de este carácter, así como su correspondiente protección".

Por otro lado, Brasil, a través de la Ley 12.965/2014,¹³ conocida como "Marco Civil da Internet", establece principios, garantías, derechos y deberes para el uso de internet. Su compromiso radica en asegurar la neutralidad de la red, la libertad de expresión y la privacidad en la navegación.

En esa línea, se le reconoce el espíritu inspirador a la Constitución chilena, con la incorporación de los neuroderechos.¹⁴

Al respecto, en Argentina podemos destacar como antecedente la Ley 27.078,¹⁵ que

¹⁰ Esta Carta se ha tenido en cuenta en el debate de la Comisión Reformadora de la nueva Constitución provincial de Santa Fe.

¹¹ Disponible en: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/library/european-declaration-digital-rights-and-principles>.

¹² Dicha centralidad es el espíritu de la visión constitucional santafesina.

¹³ Disponible en: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/lei_12.965-2014_estabelece_principios_garantias_direitos_e_deveres_para_o_uso_da_internet_no_brasil.pdf.

¹⁴ Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1166983>.

¹⁵ Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27078-239771>.

garantiza el derecho humano a las comunicaciones y las telecomunicaciones, reconociendo las tecnologías de la información y las comunicaciones como factor preponderante en la independencia tecnológica y productiva, promoviendo

el rol del Estado como planificador, incentivando la función social que dichas tecnologías poseen, como así también la competencia y la generación de empleo mediante el establecimiento de pautas claras y transparentes que favorezcan el desarrollo sustentable del sector, procurando la accesibilidad y asequibilidad de las tecnologías de información y las comunicaciones para el pueblo. (art. 2.º)

En igual sentido, podemos citar como antecedente el artículo 43 de la Constitución nacional, que consagra el derecho de *habeas data*:

Toda persona podrá interponer esta acción para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos, o los privados destinados a proveer informes, y en caso de falsedad o discriminación, para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de aquellos.

En consonancia con lo expuesto, tanto la Ley 25.326 de Protección de Datos Personales¹⁶ como la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública¹⁷ constituyen pilares normativos fundamentales, proveyendo un marco conceptual y una serie de facultades que sirven como antecedentes esenciales para abordar el objeto de esta investigación.

Complementariamente, existen diversas normas que refuerzan los derechos de los consumidores en el entorno digital, como el Código Civil y Comercial de la Nación, la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor y diversas resoluciones y disposiciones de las autoridades de control, aplicables al presente punto.

La provincia de La Rioja ha reformado su Constitución en 2024, incorporando en su artículo 38 deberes y derechos digitales sin especificarlos e imponiendo al Estado provincial la neutralidad tecnológica y autodeterminación digital mediante deberes específicos. En líneas generales, el artículo subraya que la neutralidad tecnológica es especialmente relevante en un mundo donde las plataformas digitales pueden influir en la información que reciben los usuarios. En tanto que la autodeterminación digital empodera a los individuos para controlar su identidad y datos en línea, un aspecto crucial en la era de la información. Al fomentar la innovación, el artículo busca garantizar que la tecnología sirva a toda la sociedad, cerrando brechas y asegurando que el desarrollo tecnológico beneficie a todos por igual. Seguidamente, en los artículos 39 y 40 se refiere a la ciudada-

¹⁶ Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25326-64790>.

¹⁷ Disponible en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm>.

nía digital y gobierno abierto. Más allá de su innovación constitucional, al articulado le falta detallar cuáles son los derechos digitales, carencia legislativa que la Constitución de Santa Fe supo completar.

II - LOS DERECHOS DIGITALES

El 12 de septiembre de 2025, la provincia de Santa Fe marcó un hito en el derecho público argentino, al convertirse en la primera jurisdicción del país en reconocer de manera expresa los derechos digitales dentro de su Constitución.

Los derechos digitales se hicieron lugar bajo los derechos humanos, entre los nuevos artículos 27 al 30 del primer capítulo de la Constitución santafesina. Cuando nos preguntamos cuáles son estos derechos digitales, la respuesta comienza desde el primero que da origen a los otros.

El puntapié inicial es el derecho al acceso universal y equitativo a internet (art. 28) como condición básica de inclusión social y herramienta para el ejercicio pleno de otros derechos. Podríamos decir que de este derecho se desprenden los otros. El acceso universal a internet es la condición de posibilidad para todo lo demás: sin conexión no hay ciudadanía digital. Sin ciudadanía digital no hay democracia en tiempos actuales.

Ello se articula con el principio de igualdad de la ley de reducir la brecha digital y proteger así a los más vulnerables. No se trata de conexión solamente, sino de calidad de la misma. En consecuencia, hablamos de neutralidad de la red para garantizar al ciudadano una conectividad asequible y accesible a todo contenido, servicio en línea y plataforma. Se desprende de este marco la necesaria regulación para el uso de tecnologías de vigilancia, por la violencia en entornos digitales.

Dicho derecho se vincula con el de libertad de expresión. La ONU establece en su informe pionero de 2011 que el acceso a internet no solo es un medio para ejercer la libertad de expresión, sino también una condición necesaria para el desarrollo humano y social.¹⁸ Es así que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión han sido una verdadera vanguardia. Partiendo del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, han construido una doctrina expansiva que entiende internet como un vehículo privilegiado para la libertad de expresión en su doble dimensión: individual y social.

Formulada desde ya la aclaración desde el derecho madre que es el de acceso a la conectividad, veamos el articulado santafesino.

El artículo 27 parte de la premisa de reconocer la ciencia, la tecnología y la innovación como "un bien común y un derecho de las personas", definiéndolas como herramientas

¹⁸ Disponible en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm>.

estratégicas “para el desarrollo productivo, sostenible e inclusivo”. Impulsa el fortalecimiento de un sistema de innovación a través del desarrollo de una institucionalidad, de políticas públicas y de recursos que aseguren el acceso equitativo a sus beneficios, el impulso a la investigación original, la transferencia tecnológica y la difusión del conocimiento. A su vez, la provincia deberá propiciar “la articulación entre actores públicos y privados vinculados a la generación de conocimiento”, y se destacan en particular las universidades y los organismos de ciencia y tecnología.

Del texto en cuestión se concluye que la tecnología y sus formas no solo son un bien común, sino también un derecho y un aporte valioso a la economía provincial, lo cual significa que se comprende como un derecho de la persona humana, y se protege el desarrollo productivo en manos de las empresas y el conocimiento científico por la academia, siendo la provincia el guardián de la articulación de esos vectores y la encargada de velar por la institucionalidad en tiempos de “algoritmocracia”.

En sintonía con este enfoque, el artículo 28 reza:

Los derechos previstos en esta Constitución son aplicables en entornos digitales. La Provincia impulsa el desarrollo y uso ético de las tecnologías de manera segura y orientados al bien común, preservando la centralidad y la dignidad de la persona humana.

Toda persona tiene derecho al acceso universal, equitativo, asequible, sin discriminación, continuo y de calidad a la tecnología, a la conectividad y a la infraestructura tecnológica. El Estado adopta medidas para la eliminación de las brechas digitales y para lograr progresivamente la efectividad de este derecho que se reconoce como condición para el ejercicio de una ciudadanía plena e igualitaria.

La Provincia promueve la construcción de una ciudadanía digital inclusiva, la alfabetización digital crítica, el respeto a la privacidad, la autonomía mental y la no manipulación de pensamientos, emociones, acciones o decisiones mediante el uso de tecnologías. El consentimiento debe ser libre, expreso, informado y revocable. Adopta políticas integrales de ciberseguridad. Procura un espacio digital libre de violencia, con especial protección de niños, niñas y adolescentes.

Un pilar fundamental que ha sido reconocido en el artículo 28 es la protección de niñas, niños y adolescentes en el entorno digital, y ello se vincula con la educación digital que vela por el uso responsable de la tecnología diseñada desde la temprana edad. Dada la creciente digitalización de la sociedad, se reconoce la necesidad de que los ciudadanos adquieran las habilidades y conocimientos necesarios para navegar de forma segura, crítica y eficaz en el entorno digital. En esa línea se incorporan la ciberseguridad y el derecho de protección frente a ciberdelitos, fraudes en línea y otras amenazas digitales. El Estado debería tener un rol protagónico en garantizar entornos digitales seguros.

Asimismo, se incorpora la novedosa figura de los “neuroderechos”, nueva categoría de derechos humanos que protege la autonomía mental frente a neurotecnologías invasivas e inteligencia artificial. Las tecnologías que leen y escriben en el cerebro nos colocan ante la última frontera. Podemos decir que se trata de la privacidad mental –la inviolabilidad de nuestros pensamientos–. El neurodato de carácter confidencial comprende los límites para que la tecnología no infiera en el autoconcepto de la persona en su identidad personal –que no puedan alterar quiénes somos–, se proteja el libre albedrío –que no manipulen nuestras decisiones– y el acceso equitativo a estas tecnologías para no crear una nueva casta de “superhumanos”.

Cabe destacar que la Constitución establece el derecho a la autonomía mental y la prohibición de manipulación de pensamientos, emociones o decisiones mediante herramientas tecnológicas. En línea con ello, reafirma que el consentimiento para todo acto debe ser libre, expreso, informado y revocable. Ello es un gran avance.

Regular esto supone un cambio de paradigma. Ya no basta con la protección reactiva –el juicio después del daño–, necesitamos una protección proactiva y por diseño.

Por otro lado, la Constitución política santafesina categóricamente sella la formula protectoria digital en el artículo 29:

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales en entornos digitales y ejerce sobre ellos el control en el uso, gestión, circulación y conservación de su información personal.

Toda persona tiene derecho a conocer de forma clara, accesible y comprensible los criterios, parámetros y lógicas utilizadas en los sistemas automatizados o algorítmicos de toma de decisiones y a la intervención de una persona humana cuando esa decisión pueda afectar sus derechos, especialmente en los que se implemente inteligencia artificial u otras tecnologías emergentes.

La Provincia o los terceros que presten servicios de interés público deben adoptar sistemas algorítmicos transparentes y auditables y promover mecanismos de evaluación de impacto y resguardo frente a sesgos o discriminación.

Otro pilar novedoso y disruptivo –aunque necesario– es la incorporación de los derechos de protección de datos personales, a fin de limitar su uso indebido por parte de empresas privadas o entidades estatales. Es por ello que se habilita al ciudadano controlar cómo se recopilan, almacenan, utilizan y comparten sus datos personales en línea. Se busca proteger a las personas de la vigilancia masiva, el uso indebido de sus datos y las filtraciones. También se reconoce el derecho a la portabilidad de datos, permitiendo a los usuarios trasladarlos de un servicio a otro de forma sencilla. Dicho postulado abre las puertas al derecho al olvido digital, permitiendo a los individuos solicitar la eliminación de información personal obsoleta o irrelevante de bases de datos y motores de búsqueda,

teniendo en cuenta los fines para los que se recogieron, el tiempo transcurrido y la naturaleza o no del interés público

Por último, el artículo 30 indica:

Toda persona tiene derecho a vivir en un entorno físico y digital seguro, libre de violencias y amenazas.

La seguridad pública y ciudadana es un deber indelegable e irrenunciable de la Provincia dirigido a mantener el orden público democrático, las instituciones y la seguridad de personas y bienes, que procure el pleno disfrute y ejercicio de derechos y libertades.

Como podrá apreciarse, se advierte la clara respuesta del derecho constitucional al actual proceso de transformación digital de la provincia de Santa Fe, que nos enfrenta a los retos del cambio de paradigma derivado de las tecnologías inteligentes.

III - USO ÉTICO DE LAS TECNOLOGÍAS. INTELIGENCIA ARTIFICIAL

A título de antecedentes, podemos destacar en el orden internacional el Convenio 108,¹⁹ del Consejo de Europa y la Recomendación sobre la ética de la inteligencia artificial,²⁰ de la UNESCO, que refuerza las garantías aplicables al tratamiento automatizado y a las transferencias internacionales de datos personales, introduciendo principios de transparencia, proporcionalidad y control humano en decisiones automatizadas.

En el orden interno, la Resolución 4/2019 de la Agencia de Acceso a la Información Pública²¹ estableció criterios orientadores y mejores prácticas para la aplicación de la Ley 25.326, de Protección de datos personales, y la Disposición 2/2023 de la Subsecretaría de Tecnologías de la Información,²² inspirada en la Recomendación de la UNESCO, adopta lineamientos para una inteligencia artificial fiable y centrada en el ser humano en el sector público nacional.

De tales marcos normativos se desprenden principios recepcionados por la Constitución provincial, a saber:

– Igualdad algorítmica y no discriminación en entornos automatizados, eliminando brechas de acceso al entorno digital. Incorporación del uso ético de la inteligencia artificial como derecho y a su vez como deber del Estado.

Cuando hablamos de inteligencia artificial ya sabemos que la autonomía y la libertad individual están en juego, íntimamente vinculadas con el valor dignidad y el libre desarro-

¹⁹ Disponible en: https://www.edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/legislation/council-europe-convention-no-108-data-protection_en.

²⁰ Disponible en: <https://www.unesco.org/es/articles/recomendacion-sobre-la-etica-de-la-inteligencia-artificial>.

²¹ Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-4-2019-318874>.

²² Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-2-2023-384656>.

llo de nuestra personalidad. Ya que la inteligencia artificial, a través de sistemas de recomendación y personalización, puede influir de manera sutil pero poderosa en nuestras elecciones y comportamientos, su capacidad para moldear nuestras preferencias y acciones plantea una amenaza directa a nuestra capacidad de tomar decisiones libres e informadas.

Además, la concentración de poder en manos de unas pocas empresas tecnológicas que dominan el desarrollo y la implementación de la inteligencia artificial es alarmante, atentando contra los principios de la competencia justa y otorgándoles poder sobre los aspectos fundamentales de la sociedad.

La inteligencia artificial mal gestionada puede lesionar derechos como la igualdad ante la ley –discriminación por sesgos– y la privacidad –ya que el diseño de los algoritmos es conforme al almacenamiento de datos muchas veces sensibles–. Los datos de entrenamiento tomados por los modelos de inteligencia artificial generativa pueden contener información personal que sirva para identificar a determinado grupo de personas, o puede verse afectado el consentimiento de la persona humana en la recolección, uso y almacenamiento de información privada por el uso de *datasets* obtenidos de internet.

Los derechos para solicitar supervisión e intervención humana en las decisiones automatizadas y para impugnarlas, cuando se utilizan sistemas de inteligencia artificial, se encuentran consagrados en el Reglamento Europeo de inteligencia artificial consultado a los fines del debate constitucional, que se condice con el espíritu que rige en las normas analizadas, colocando a la persona humana como centro de las regulaciones en materia de derechos digitales.

– Transparencia algorítmica y ética en el desarrollo de inteligencia artificial, abriendo puertas a la evaluación de impacto previa, certificaciones, auditorías algorítmicas, mecanismos de control y límites a su uso en sectores sensibles como salud, seguridad o justicia.

– Gobernanza ética de la inteligencia artificial con base sólida en el respeto por los valores humanos que aseguren la transparencia, trazabilidad, responsabilidad y equidad. Se trata de un cambio profundo en nuestra arquitectura jurídica para abordar la compleja relación entre el ser humano y la máquina. De allí surge el termino de "superalineación" de la inteligencia artificial, que consiste en asegurar que los sistemas operen en consonancia con nuestros valores fundamentales.

– Intervención humana en decisiones automatizadas. Cuando una decisión basada en sistemas automatizados pueda afectar sus derechos, las personas pueden solicitar la intervención de una persona humana, especialmente en casos de inteligencia artificial o tecnologías emergentes, reforzando el principio de control humano efectivo que también inspira el Convenio 108 del Consejo de Europa y la Recomendación de la UNESCO.

Es sabido que las constituciones se escriben con vocación de permanencia y la tec-

nología tiene vocación de obsolescencia. Por ello, el error es regular la herramienta en lugar del principio.

Un derecho que no se puede ejercer no es un derecho, es una declaración de intenciones. Y aquí es donde muchos proyectos de constitucionalización fallan. De poco sirve reconocer el acceso a internet como fundamental si la mitad de la población rural no tiene cobertura, o si la gente no tiene la formación mínima para proteger su propia privacidad. La norma constitucional debe ir acompañada de un mandato claro a los poderes públicos para que implementen políticas activas que cierren las brechas digitales. Sin eficacia material, la constitucionalización es solo una intención.

Es imperativo constitucionalizar en una sociedad digital determinada los principios de transparencia, auditabilidad y supervisión humana para los sistemas de inteligencia artificial, sobre todo los que usa el Estado. Debemos prohibir las "cajas negras" algorítmicas y combatir la discriminación, que a menudo no hacen más que replicar y amplificar los prejuicios humanos.

Floridi (2024) sostiene que la transición digital debe ir acompañada del diseño de estructuras y principios de gobernanza que aseguren la protección de los derechos humanos y que se adquieran y operen dentro del margen jurídico y ético de las organizaciones. Sin lugar a duda, la Constitución debe ser una protección para el ciudadano y un manual de diseño ético para el ingeniero.

CONCLUSIONES

Santa Fe se encuentra en un momento histórico: se ha convertido en pionera promoviendo políticas públicas y marcos normativos adecuados que fomentan el desarrollo y uso seguro, confiable, transparente, trazable y equitativo de la inteligencia artificial, todo, en un marco de seguridad jurídica respetuoso de los derechos digitales. Es una realidad que la ciudadanía digital reclama a voces esta actualización.

Esta nueva etapa implica un posicionamiento robusto de la provincia en escenarios globales que impactará en el acceso a financiamiento internacional, la instalación de empresas tecnológicas en el territorio provincial, acuerdos de cooperación y estándares de gobernanza digital.

Una idea rectora fue reformar con participación. Es por ello que se adoptó el modelo de la quintuple hélice. En el proceso de reforma de la Convención Constituyente se habilitó la escucha activa de todas las voces, convocando los cinco actores clave: Estado, sector privado, academia, sociedad civil y ciudadanía. De este modo se garantizó una reforma plural, inclusiva y sustentada en el diálogo democrático.

Un diseño institucional que aspire a ser resiliente frente a las disrupciones digitales debe estar abierto a la innovación social, al conocimiento científico y al control ciudada-

no. Se impone así el modelo de una inteligencia artificial supervisada por el hombre, convirtiéndola en antropocéntrica en lugar de antropomórfica.

La protección efectiva de los derechos digitales en las constituciones modernas requiere un compromiso democrático emergente de los valores fundamentales de la sociedad. Santa Fe ya ha dado su primer paso. La historia nos juzgará si no preservamos la dignidad humana por encima de la tecnología.

Es el momento de resetearnos, de cambiar desde nuestro *mindset*. Es un llamado a la acción para toda la humanidad.

REFERENCIAS

- ALEXY, R. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales* (3.^a ed.). Centro de Estudios Constitucionales.
- BALAGUER CALLEJÓN, F. (2023). *La Constitución del algoritmo* (2.^a ed.). Fundación Manuel Giménez Abad. www.fundacionmgimenezabad.es/sites/default/files/Publicar/publicaciones/documentos/e9_2ed_constitucion_algoritmo_seg.pdf.
- FLORIDI, L. (2024). *Ética de la inteligencia artificial*. Herder.
- MOLINA SOLJAN, L. (2025). *Inteligencia artificial: Desafíos éticos y jurídicos*. Hammurabi.
- SALAZAR GARCÍA, I. (2023). Privacidad e Inteligencia Artificial, ¿es posible su convivencia? En W. Arellano Toledo (Dir.). *Derecho, ética e inteligencia artificial*. Tirant lo Blanch.



**CONFLICTO DE PODERES
EN EL RÉGIMEN MUNICIPAL BONAERENSE**

Vicente Santos Atela

Revista Jurídica - Universidad Nacional del Oeste: E-ISSN 3008-8321
Año: 04/ Nro. 6 - Junio 2026
Recibido: 20/01/2026
Aprobado: 02/04/2026

CONFLICTO DE PODERES EN EL RÉGIMEN MUNICIPAL BONAERENSE

CONFLICT OF POWERS IN THE BUENOS AIRES PROVINCE MUNICIPAL REGIME

Por Vicente Santos Atela¹

Universidad Nacional de La Plata, Argentina

Resumen: El presente artículo analiza la problemática institucional, constitucional y legal de los conflictos de poderes dentro del régimen municipal de la provincia de Buenos Aires. Partiendo del principio republicano de tripartición de funciones, se explora cómo el Estado municipal construye su poder a través de los departamentos ejecutivo, legislativo y judicial.

Palabras clave: régimen municipal, conflicto de poderes, ley orgánica de las municipalidades

Abstract: This article analyzes the institutional, constitutional, and legal issues surrounding conflicts of power within the municipal regime of the Province of Buenos Aires. Starting from the republican principle of the tripartite division of functions, it explores how the municipal State builds its power through its executive, legislative, and judicial branches.

Keywords: municipal regime, conflict of powers, Organic Law of Municipalities

INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiende a explorar una problemática en la que se vincula lo institucional con cuestiones de constitucionalidad y legalidad en el funcionamiento del municipio.

¹ Abogado. Profesor titular de Derecho Público Provincial y Municipal (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata). Docente del posgrado en El Sistema Constitucional Bonaerense (UNLP). Miembro del Observatorio de Asuntos Federales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP). Exdecano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP (2014-2018) y vicedecano de la misma institución (2007-2010 y 2010-2014). Identificador ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-5286-4387>. Correo electrónico: atelavicente68@gmail.com.

Se entremezcla la dinámica del principio republicano del Estado local y la solución que se debe dar tanto desde la Constitución como desde la ley que reglamenta el funcionamiento de los municipios (Dec. ley 6769/58).

Partiendo del principio republicano que dimana del artículo 5.º de la Constitución nacional,² el Estado municipal construye su poder a través del modelo clásico de tripartición –Poder Ejecutivo (intendente), Poder Legislativo (Concejo Deliberante) y Poder Judicial (Justicia municipal de faltas)–, cuyas atribuciones específicas son desarrolladas en la Constitución bonaerense y en la Ley Orgánica de las Municipalidades,³ así como también en las leyes específicas que reglamentan la función local.

Solo diremos en este artículo que los municipios bonaerenses, en concordancia con la Constitución nacional (art. 123),⁴ se organizan bajo el principio de "autonomía local", caracterizada por una autonomía, del tipo relativa o parcial, que se reglamenta en su ley orgánica y demás normativa emanada de la Legislatura provincial.

I - CONCEPTO DE CONFLICTO DE PODERES

Para que exista un conflicto de poderes debe existir una superposición, o avasallamiento, o contradicción, una invasión de esferas de la competencia de un poder y lo que resulta el reconocimiento constitucional o legal en cabeza de otro poder (Kogan, Soria y Torres, 2026). Es decir, un poder se arroga o ejerce competencias de otro. Esto permite considerar que se susciten distintas variantes de conflictos de poderes: ejecutivo y legislativo, ejecutivo y judicial, legislativo y ejecutivo, legislativo y judicial, y viceversa entre ellos.

Estos conflictos suponen el ejercicio por parte de un órgano o autoridad provincial o municipal de atribuciones que la Constitución o la ley le han asignado a otro, o bien cuando determinadas prerrogativas propias se ven impedidas de materializarse por el obrar de otro que directa o indirectamente invade su ámbito de competencia.

La configuración de esta situación debe darse entre poderes. En caso de que sea dentro del mismo poder –intrapoder–, ya no existirá conflicto en sentido propio, sino que será la cabeza superior del poder quien deberá dirimir la cuestión –por ejemplo, en una divergencia entre dos direcciones de la Secretaría de Gobierno, deberá resolver el secretario de esa área–.

² "Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones".

³ En el ámbito bonaerense, el Poder Ejecutivo (intendente) y el Poder Legislativo (Concejo Deliberante) se encuentran reglamentados en la Ley Orgánica de las Municipalidades (Dec. ley 6769/58). La Justicia municipal de faltas, por su ley organizativa (Dec. ley 7751/77).

⁴ "Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5.º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero".

En este sentido, el conflicto se define tanto por los sujetos involucrados –poder contra poder– como por la competencia que cada uno se atribuye o disputa.

Si lo que se pretende es dirimir algún vicio o defecto de procedimiento en la sanción de una norma o acto administrativo, o se busca la declaración de inconstitucionalidad, la vía que habilita el conflicto de poderes no será la idónea. Así lo ha sostenido reiteradamente la Suprema Corte provincial en distintos precedentes⁵. Tampoco quedan comprendidos como supuestos de este tipo de controversias entre poderes:

- Las discusiones de competencias y atribuciones entre la autoridad federal y la provincial o municipal.
- Los reclamos de particulares por los incumplimientos u omisiones de deberes legales de los poderes públicos provincial o municipal.
- Los desacuerdos que se susciten entre los órganos jurisdiccionales en ejercicio de su función, en tanto deben ser resueltos por su superior común.

II - EL CONFLICTO DE PODERES EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

La Constitución bonaerense, en el Capítulo VII dedicado al régimen municipal, prevé los supuestos de divergencias institucionales en el ámbito local.

Los conflictos internos de las municipalidades, sea que se produzcan entre los departamentos ejecutivo y deliberativo, sea que ocurra en el seno de este último, los de las distintas municipalidades entre sí o con otras autoridades de la Provincia, serán dirimidos por la Suprema Corte de Justicia. (art. 196)

A su turno, la Ley Orgánica de las Municipalidades lo reglamenta, pudiendo resultar de tres tipos:

- Conflicto de poder como colisión de competencia - atribución entre los poderes municipales.
- Conflicto de poder sancionador con motivo de la revisión del juicio político municipal.
- Conflicto de poder - competencia entre el Municipio y la Provincia.

⁵"Será la acción originaria de inconstitucionalidad y no el conflicto de poderes la vía procesal apta cuando el reproche a la ley solo versare sobre ciertos vicios en la formación de la voluntad legislativa –por ejemplo, en la ausencia del *quorum* previsto en los arts. 104 *in fine* y 206 inc. a) de la CPBA– pues tales supuestos, aunque pasibles de cuestionamiento constitucional, no evidenciarían una contienda de poderes en tanto ningún otro órgano estaría llamado a reclamar para sí la titularidad de las atribuciones supuestamente avasalladas por la Legislatura a través del dictado de la norma censurada", 25 de febrero de 2024, (SCBA, "Gobernador de la Provincia de Buenos Aires s/ Conflicto de Poderes", B 67.594). "Si una Municipalidad promueve acción con el objeto de impugnar judicialmente una serie de actos concretos de aplicación emitidos por un organismo provincial, la contienda no atañe a la competencia originaria de este Tribunal en los términos del art. 196 de la Const. Local, al no tratarse estrictamente de un conflicto de poderes", 23 de septiembre de 2020, (SCBA, "Municipalidad de La Plata c/ Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires s/ Pretensión Anulatoria", B 76.584).

Aun ello, no puede descartarse la hipótesis de existencia de otros sujetos municipales en la eventualidad de un conflicto, como ser la Asamblea de Mayores Contribuyentes o la Justicia municipal de faltas, en aquellas controversias de competencias que no poseen otro procedimiento específico para su resolución (Mc Cormak, 2012). En estos casos se observa que, más allá del conflicto formal, será la Suprema Corte provincial quien deba dirimir mediante un "proceso de conflicto de poderes".

Ignacio Seara (2016) sostiene que los conflictos de poderes municipales se pueden subdividir en internos y externos, típicos y atípicos:

- Departamento ejecutivo versus departamento deliberativo (o inverso): se trata de un conflicto interno y típico.
- Intendente versus departamento deliberativo o concejal versus Concejo Deliberante: ambos resultan un conflicto interno y atípico.
- Municipalidad versus Municipalidad: se trata de un conflicto externo y típico.
- Autoridad municipal versus autoridad provincial (o inverso): se trata de un conflicto externo y atípico.

Conflicto de poderes propio

Como expresé en párrafos anteriores, la propia Constitución provincial define el conflicto municipal únicamente cuando hay contradicción entre el intendente y el Concejo Deliberante. Aun ello, corresponde hacerlo extensivo a la Justicia municipal de faltas –ya que constituye el Poder Judicial local (república municipal)– y a la Asamblea de Mayores Contribuyentes –como órgano particular local–. Se trata de aquellos casos en que el Ejecutivo desconoce o resiste una sentencia de la Justicia municipal, o veta una ordenanza aprobada por la Asamblea de Mayores Contribuyentes.

Conflicto de poderes sancionador

Este tipo de conflictos de poderes está reservado para la revisión del proceso de juicio político municipal, encontrándose reglamentado en la Ley Orgánica de las Municipalidades, en sus artículos 263 bis y siguientes. Así, dispone:

Contra las decisiones del Honorable Concejo Deliberante adoptadas con arreglo al procedimiento normado en los artículos 247 a 256, con excepción de los supuestos previstos en los artículos 248 y 255 primer párrafo, por la que se disponga la suspensión preventiva o destitución del Intendente o de cualquier Concejal, así como en el caso del artículo 254 para estos últimos, procederá la revisión judicial por la vía del conflicto de poderes que prevé el artículo 261 de la presente ley. (Art. 263 bis)

Aquí se procura la revisión judicial de la suspensión o destitución en el juicio político a que se ha sometido al intendente o concejal. Se trata de un control de la legalidad –y la razonabilidad– de la sanción y el cumplimiento del debido proceso (Atela, 2016).

La promoción del conflicto de poderes suspende los efectos del acto impugnado. Sin embargo, no siempre ha sido uniforme la interpretación que ha dado la Suprema Corte de Justicia, entendiendo en ocasiones que la naturaleza administrativa del acto que dispone la suspensión o destitución, por la presunción de legitimidad de los actos administrativos, no cede ante el planteo de conflicto de poderes.

Al respecto, debe mencionarse que la Suprema Corte tradicionalmente ha limitado su instancia revisora, pues no entiende en las suspensiones preventivas resueltas por el Concejo Deliberante, por cuanto son medidas cautelares provisorias. En cambio, sí entiende en los procesos de remoción en su carácter de resolución definitiva del juicio político municipal. Igualmente, habrá de estarse al caso concreto y sus circunstancias.

Conflicto de poderes externo

Aquí el conflicto de poderes se suscita entre diferentes municipios de la misma provincia, o entre un municipio y una autoridad provincial –por ejemplo, un intendente y un ministro provincial–⁶. En estos casos se observa nítidamente la función institucional en el sistema constitucional que asume la Suprema Corte provincial, con un rol dirimente.

III - LA INTERVENCIÓN DE LA SUPREMA CORTE PROVINCIAL

El constituyente bonaerense puso en cabeza de la Suprema Corte provincial la misión de resolver los conflictos de poderes. Así, dispone:

La Suprema Corte de Justicia tiene las siguientes atribuciones: ... 2) Conoce y resuelve originaria y exclusivamente en las causas de competencia entre los poderes públicos de la Provincia y en las que se susciten entre los tribunales de justicia con motivo de la jurisdicción respectiva. (art. 161)

Se trata de una competencia originaria y exclusiva, por lo tanto, le corresponde únicamente a dicho poder su resolución, asumiendo no solo una función jurisdiccional, sino esencialmente de carácter constitucional e institucional para dirimir el conflicto. Es constitucional por cuanto la máxima autoridad del Poder Judicial provincial es quien

⁶ Se ha entendido que no se configura un caso de conflicto entre municipios cuando un municipio declaró de interés la incorporación a su territorio de terrenos aluvionales que otra comuna entendía le eran propios; o cuando un municipio reclama que otro cese en la realización de obras de canalización que importaba el ingreso de aguas a su distrito; o cuando un municipio reclama por una potestad tributaria que considera propia en detrimento de otro municipio.

interpreta y determina los límites del ejercicio del poder, delineando el desempeño desde la Constitución y la ley.

El conflicto de poderes como "proceso constitucional especial" se encuentra reglamentado en los artículos 689 y siguientes del Código Procesal Civil y Comercial de la provincia de Buenos Aires.

En cuanto a su sustanciación, ante la existencia de un conflicto de poderes se debe hacer la denuncia –se promueve como demanda– ante la Suprema Corte provincial, debiendo describirse a qué poder representa –intendente, concejal, juez municipal o titular de qué órgano local– así como indicarse contra qué otro poder se plantea el conflicto, cuál es la competencia/atribución que se menoscaba o contrapone y la norma de la que emerge.

El primer test que realizará la Corte será evaluar la legitimación de quien denuncia y que los hechos constituyan un conflicto. Admitido, se intimará al denunciado para que acompañe todos los antecedentes del caso –actos administrativos, expedientes, versión taquigráfica en caso de sesión del Concejo, etcétera–, dándose intervención al procurador general para que se expida.

Si bien la Constitución provincial y el Código Procesal Civil y Comercial no establecen un plazo para que la Suprema Corte resuelva, no es menos cierto que el artículo 690 del Código de rito dispone que "el Procurador General deberá expedirse en el plazo de cinco días y la Suprema Corte resolver de inmediato", entendiéndose que deberá ser resuelto en el menor plazo posible a tenor de la naturaleza propia de los conflictos, que en la mayoría de los casos conllevan la paralización de la Administración (*cf.* Kogan, Soria y Torres, 2026, pp. 323 y ss.).

La sentencia que resuelva el conflicto deberá determinar la existencia o no del avasallamiento –conflicto– de competencia denunciado, indicando a qué poder corresponde su ejercicio –denunciante o denunciado–, estableciendo la correcta interpretación de la Constitución o la ley.

IV - CONFLICTO DE PODERES Y DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Una cuestión que se debate en doctrina es si, en el marco de una demanda por conflicto de poderes, se puede declarar la inconstitucionalidad de alguna norma. Ya la Suprema Corte provincial se expidió afirmativamente, siempre que el asunto debatido exija desentrañar, por ejemplo, si la Legislatura, al sancionar una ley, ha invadido una atribución expresamente consagrada por la Constitución al Poder Ejecutivo.⁷ Ello, claro está, no impli-

⁷ SCBA, "Gobernador de la provincia de Buenos Aires s/ conflicto de poderes (Poder Legislativo)", 10 de octubre de 2003, B. 66.093.

ca aseverar que esta vía pueda convertirse en el carril ordinario de revisión de la constitucionalidad de las normas estatales, ni conduce a auspiciar la recepción y el tratamiento de cualquier alegación en el marco de este proceso, en tanto de un lado la declaración de inconstitucionalidad importa la más delicada de las funciones encomendadas a un tribunal de justicia (Arazi, Bermejo, De Lázzari, Falcón, Hooft, Kaminker, Oteiza, Rojas y Soria, 2024).

Es decir que la declaración de inconstitucionalidad será consecuencia necesaria para la resolución del conflicto, y no como remedio para la inconstitucionalidad en sí misma, ya que para ello deberá acudirse a otro tipo de proceso.

CONCLUSIÓN

El conflicto de poderes en el ámbito municipal bonaerense se encuentra reconocido en la Constitución provincial, reglamentado en la Ley Orgánica de las Municipalidades (Dec. ley 6769/58) y el Código Procesal Civil y Comercial (Dec. ley 7425), siendo un proceso judicial de los denominados "procesos constitucionales".

A modo de recapitulación:

- Es la colisión o superposición de atribuciones o competencias entre dos poderes.
- En el ámbito municipal, estas situaciones pueden presentarse como supuestos de carácter interno sancionador o de origen externo.
- Quedan excluidos aquellos generados por la provincia o el municipio con la autoridad federal, o cuando involucra a particulares.
- El trámite judicial de estas cuestiones constituye una competencia constitucional originaria y exclusiva de la Suprema Corte provincial, donde asume un rol constitucional e institucional al momento de resolver.
- La resolución del conflicto determina la interpretación que realiza la autoridad máxima judicial provincial acerca que cuál es la correcta interpretación de la Constitución o ley que se encuentra en tensión.

REFERENCIAS

- ARAZI, R., BERMEJO, P., DE LÁZZARI, E., FALCÓN, E. M., HOOFT, I., KAMINKER, M. E., OTEIZA, E., ROJAS, J. A. y SORIA, D. F. (2024). *Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires. Anotado y Comentado*, Tomo 3. Rubinzal-Culzoni.
- ATELA, V. (2016). La responsabilidad política en el ámbito municipal bonaerense. En J. L. Bastons (Dir.). *Derecho Municipal*, Tomo I. Abeledo Perrot.
- KOGAN, H., SORIA, D. F. y TORRES, S. G. (Dir.) (2026). *Código Procesal Civil y Comercial de la provincia de Buenos Aires*, Tomo 3. Hammurabi.

- MC CORMAK, C. (2012). Conflicto de poderes en la provincia de Buenos Aires. *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 9(42).
- SEARA, I. (2016). Estudio sobre los conflictos de poderes municipales en la provincia de Buenos Aires. En J. L. Bastons (Dir.). *Derecho Municipal*, Tomo I. Abeledo Perrot.



**50 AÑOS DEL GOLPE: DEL PROYECTO DE EXTERMINIO
AL PARADIGMA DE MEMORIA, VERDAD Y JUSTICIA**

Matías Facundo Moreno

Revista Jurídica - Universidad Nacional del Oeste: E-ISSN 3008-8321

Año: 04/ Nro. 6 - Junio 2026

Recibido: 21/02/2026

Aprobado: 05/05/2026

50 AÑOS DEL GOLPE: DEL PROYECTO DE EXTERMINIO AL PARADIGMA DE MEMORIA, VERDAD Y JUSTICIA RECONFIGURACIÓN ECONÓMICA, JUICIOS POR CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD Y LAS TENSIONES DEL PRESENTE

50 YEARS SINCE THE COUP: FROM THE PROJECT OF EXTERMINATION
TO THE PARADIGM OF MEMORY, TRUTH AND JUSTICE
ECONOMIC RECONFIGURATION, CRIMES AGAINST HUMANITY TRIALS,
AND PRESENT-DAY TENSIONS

Por Matías Facundo Moreno¹

Subsecretaría de Derechos Humanos de la provincia de Buenos Aires, Argentina

Resumen: El presente trabajo aborda los objetivos de la última dictadura argentina (1976-1983), centrados en la reconfiguración del modelo de acumulación y el disciplinamiento social mediante el terrorismo de Estado. Examina la consolidación del paradigma de Memoria, Verdad y Justicia desde 2003 y el impacto jurídico-político de la reapertura de los juicios por crímenes de lesa humanidad. Se adentra en la tensión actual entre los discursos negacionistas emanados desde el Ejecutivo nacional y la persistencia de políticas reparatorias en la provincia de Buenos Aires como eje estratégico de la gestión pública.

Palabras clave: dictadura cívico-militar, terrorismo de Estado, modelo de acumulación, memoria, verdad y justicia, juicios de lesa humanidad, negacionismo, derechos humanos

Abstract: This paper addresses the objectives of Argentina's last dictatorship (1976-1983), focused on the reconfiguration of the accumulation model and social disciplining through State terrorism. It examines the consolidation of the paradigm of Memory, Truth and Justice since 2003 and the legal-political impact of reopening trials for crimes against humanity. It delves into the

¹ Licenciado en Sociología (Universidad Nacional de La Plata). Docente (UNLP). Exdirector nacional de Formación en Derechos Humanos (Secretaría de Derechos Humanos de la Nación). Subsecretario de Derechos Humanos de la provincia de Buenos Aires. Identificador ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-7068-5422>. Correo electrónico: matiasmoreno@hotmail.com.

current tension between denialist discourses emanating from the national Executive and the persistence of reparatory policies in the Province of Buenos Aires as a strategic axis of public management.

Keywords: civil-military dictatorship, State terrorism, accumulation model, memory, truth and justice, crimes against humanity trials, denialism, human rights

INTRODUCCIÓN

Transcurridas cinco décadas del golpe de Estado de 1976, la dictadura cívico-militar en Argentina ya no puede ser leída únicamente como una interrupción del orden institucional, sino como una operación refundacional de la estructura socioeconómica del país. Existe un vínculo inseparable entre la instauración de un nuevo modelo de acumulación –caracterizado por la valorización financiera y la concentración del capital– y el despliegue de un dispositivo represivo genocida encarnado en el plan sistemático de desaparición de personas.²

La persecución, encarcelamiento y exterminio de los trabajadores, clase que representó el 80 % de las víctimas durante el autodenominado Proceso de Reorganización Nacional, habla a las claras de la necesidad que se impusieron los poderes hegemónicos de reformatear la correlación de fuerzas de la sociedad de entonces en favor del sector más concentrado de la economía.

Frente a esta arquitectura del terror, el proceso de Memoria, Verdad y Justicia iniciado en 2003 no representa solo un imperativo ético, sino una reconfiguración del estado de derecho. La nulidad de las leyes de impunidad y el juzgamiento de los crímenes de lesa humanidad operan como una respuesta jurídica, social y política frente a aquella violencia fundante.

Sin embargo, la emergencia actual de discursos negacionistas y políticas de desfinanciamiento estatal resitúa la disputa por el sentido de los derechos humanos en el centro de la escena política, planteando el interrogante de si es posible sostener un sistema democrático cuando se desmantelan los consensos legales que le dieron origen tras el trauma de la dictadura.

I - EL GOLPE Y LA SUBVERSIÓN DEL MODELO DE ACUMULACIÓN

Si nos adentramos en un análisis acerca de los objetivos y metas que se propuso la última dictadura cívico-militar en nuestro país, podríamos inferir que los principales fueron

² Véase: <http://journals.openedition.org/ideas/19332>.

al menos dos. Por un lado, buscó cerrar un ciclo histórico, sustituyendo la matriz nacional y popular, hegemónica política, cultural y económicamente durante años en la política argentina; expresada por los dos grandes partidos políticos, el peronismo y el radicalismo, por una de corte liberal. Y, por el otro, disciplinar la fuerza de trabajo.

Para este objetivo, la dictadura doblegó la combatividad del gremialismo no burocrático. La mayoría de los cuerpos de delegados de las principales empresas –Renault, Ford, Propulsora, SAIAR, Peugeot, Loma Negra, etcétera– fueron exterminados o presos. Esto fue necesario para romper definitivamente con el poder del trabajo a fin de fortalecer el poder del capital. Era condición necesaria para la burguesía aumentar su tasa de ganancia y de explotación, y para ello necesitaba una fuerza de trabajo dócil.

De lo que se trataba era de invertir la correlación de fuerzas a favor de la burguesía –en particular, de la urbana–, para lo cual se necesitaba una alianza con las fuerzas armadas, a fin de consagrarse como clase dirigente, además de clase dominante. Es decir, necesitaba apropiarse del aparato estatal para fundar las bases liberales del nuevo sistema de acumulación capitalista. Esta redefinición del modelo de acumulación del capitalismo argentino consistió en la reorganización de la actividad económica y la estructura social, sobre la base de la hegemonía del sector más concentrado de la economía.

La política económica se caracterizó por un elevado nivel de pragmatismo y contradicción, a partir de la superposición de medidas de fuerte sesgo antiindustrialista, como la apertura y reforma financiera, con políticas selectivas de promoción de ciertas ramas de la industria que consideraban estratégicas, como la petroquímica, el petróleo, la siderurgia y la cementera.

Esta combinación de pragmatismo y contradicción en las medidas económicas estatales permitió y a la vez consolidó la expansión de un sector de las grandes empresas que operaban en el mercado local, en base a la obtención de grandes ganancias originadas en la existencia de contextos privilegiados de acumulación creados y sostenidos por el accionar del aparato estatal. Esta expansión se basó en la consecución por parte de estas empresas de las cuasi rentas de privilegio, las cuales se originaban a partir de un conjunto de regulaciones estatales que les permitieron fijar posiciones oligopólicas en sus respectivos mercados.

En resumen, la política económica llevada a cabo por la última dictadura permitió, por un lado, la reconfiguración del modelo de acumulación de capital, cambiando el eje desde el sector industrial al sector financiero, y, por el otro, la consolidación de una fracción de la burguesía local e internacional.

La meta general del gobierno militar era, entonces, cerrar un ciclo histórico para iniciar uno nuevo. El Estado autoritario deja sin canales de expresión a la sociedad argentina, constituyendo una sociedad despolitizada y un sistema decisonal monopolizado y fuerte.

Para poder implementar sus objetivos políticos y económicos, la dictadura ejerció sobre el cuerpo social en su conjunto la represión más salvaje en la historia argentina. Se necesitaba de una sociedad aterrorizada y sumisa, y para esto fue necesaria la desaparición forzada de personas, la cárcel, la sustitución de la identidad de los hijos de las personas secuestradas, la creación de cientos de centros clandestinos, la tortura y el asesinato de opositores políticos y sociales.

Tras el fin de la dictadura, se sucedieron diferentes gobiernos democráticos que garantizaron la impunidad por veinte años, debilitando de esa forma dicho sistema de gobierno.

II - EL CAMINO DE MEMORIA, VERDAD Y JUSTICIA

El proceso abierto en el año 2003, con la asunción del expresidente Néstor Kirchner, puso en el centro de la escena política las demandas históricas de los organismos de derechos humanos, anulando las leyes de impunidad, transformando los excentros clandestinos de detención en sitios de memoria y promoviendo y apoyando la búsqueda de niños apropiados durante la dictadura, entre otras medidas.

De la lucha incansable comenzada en 1977 por las Madres, las Abuelas y demás organismos de derechos humanos exigiendo Memoria, Verdad y Justicia, y de una apropiación de esa demanda por el Estado, nació un tiempo histórico en el país en el cual volvieron a ser juzgados, ahora de forma sistemática, aquellos que utilizaron el terror y la desaparición física como herramienta para silenciar a una gran parte de nuestra sociedad.

Si bien en los albores de la democracia se realizó el Juicio a las Juntas, que marcó las bases de lo que debía ser el camino de la justicia frente a los crímenes de lesa humanidad —esto es, el juzgamiento de los genocidas ante juzgados de la democracia y no en tribunales militares, y la aplicación de penas de cumplimiento efectivo—, no fue sino hasta el año 2006 que el proceso de juzgamiento se llevó a cabo de manera continua, como parte de las obligaciones de uno de los poderes del Estado, en tribunales civiles, con todas las garantías de la ley y del estado de derecho.

Este camino que tomó nuestra sociedad ubicó a la Argentina como un país modelo en el concierto de las naciones del mundo respecto de los derechos humanos y de la forma de tramitar los traumas de su pasado reciente. No hubiera sido posible sin el impulso de las Madres, las Abuelas y los organismos, pero tampoco sin el respaldo popular, y mucho menos aún sin la decisión política de llevarlos a cabo desde las máximas esferas del poder político del Estado.

La sanción de la Ley 25.779 en agosto de 2003 en el Congreso de la Nación, que declaró la “nulidad absoluta e insanable” de las leyes de Obediencia Debida (Ley 23.521, de 1987) y Punto Final (Ley 23.492, de 1986), surgió de la decisión política del entonces presidente Kirchner, que impulsó la iniciativa, junto al oficialismo y aliados. A esa ley le siguió

la declaración de inconstitucionalidad de esas leyes de impunidad por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en junio de 2005, en el fallo "Simón",³ que ratificó la nulidad absoluta.⁴

De esta forma, los tres poderes del Estado coincidieron en la necesidad de juzgar los delitos cometidos durante la última dictadura cívico-militar: el Poder Ejecutivo enviando el proyecto, el Legislativo sancionando la ley de nulidad y el Judicial ratificando su contenido. Y tuvo un efecto concreto: el reinicio de los juicios.

En los últimos veinte años, diferentes juicios por delitos de lesa humanidad fueron llevados a cabo en el país, logrando cifras asombrosas: 1.210 represores fueron condenados en más de 350 sentencias. Solo en la provincia de Buenos Aires, donde la Subsecretaría de Derechos Humanos actúa como querellante, hay 449 condenados en 118 juicios, y se sustancian este año cuatro debates y otros cuatro fueron elevados a juicio.

Sin embargo, todavía falta, y es una tarea que, sin prisa pero sin pausa, continúa.

Este proceso de juzgamiento permitió echar luz sobre un lugar incómodo para muchos sectores de la sociedad: las responsabilidades civiles. El señalamiento de las complicidades de las corporaciones mediáticas y económicas es la grieta que permite empezar a discutir la herencia de la dictadura, y que, pese a los denodados esfuerzos de organismos y querellas durante dos décadas, es un deber en el arqueo histórico de la justicia en nuestro país.

Por eso no es casual que la ultraderecha que hoy gobierna la Argentina apunte su artillería no solo discursiva sino también de gestión política y de desfinanciamiento económico contra las políticas de Memoria, Verdad y Justicia. Se advierte en los poderes del Estado. La vicepresidenta de la nación reivindica a los represores; el presidente vacía, desfinancia o directamente elimina los organismos del Estado destinados al impulso de las políticas reparatorias; por primera vez desde el regreso de la democracia, un militar –además, hijo de represor– ocupa el Ministerio de Defensa; el Poder Judicial, si bien avanza en las causas, evita investigar las responsabilidades empresariales –cuando no directamente sobresee o desvincula a esos sectores de los expedientes penales– y concluyó el último año con la mayor cantidad de absoluciones desde la reapertura del proceso de justicia: la Procuraduría de Crímenes contra la Humanidad relevó 54 absoluciones y 35 condenas en los diecinueve juicios que llegaron a sentencia en 2025.⁵

El desmantelamiento impulsado por el Ejecutivo nacional no solo constituye un retro-

³ Corte Suprema de Justicia de la Nación, "Simón, Julio Héctor y otros s/ privación ilegítima de la libertad", 14 de junio de 2005, fallos 328:2056.

⁴ Véase: <https://www.palabrasdelderecho.com.ar/articulo/6018/20-anos-del-fallo-Simon-la-inconstitucionalidad-de-las-leyes-de-Obediencia-Debida-y-Punto-Final>. A estas decisiones se les suma el fallo "Arancibia Clavel", 8 de marzo de 2005, que estableció la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad, por lo que ya no había ninguna traba para el reinicio de los juicios.

⁵ Disponible en: <https://www.fiscales.gob.ar/lesa-humanidad/crimenes-de-lesa-humanidad-1-208-personas-fueron-condenadas-y-247-resultaron-absueltas-desde-que-se-reiniciaron-los-juicios-en-2006>.

ceso institucional, sino una vulneración directa de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado argentino: la investigación, el juzgamiento y la reparación de crímenes de lesa humanidad no son facultades discrecionales del gobierno de turno, sino deberes imperativos, y el desvío de recursos o la eliminación de organismos vulneran el principio de no regresividad en materia de derechos humanos, comprometiendo, además, la responsabilidad internacional de la nación ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.⁶

Parece paradójico que cuando se cumplen cincuenta años del golpe, la Argentina vuelva a estar gobernada por personeros de los mismos intereses que el 24 de marzo de 1976 impulsaron al partido militar a no esperar las elecciones y derrocar a la presidenta María Estela Martínez de Perón. "Total normalidad" titularon los medios entonces.⁷ Total normalidad dicen también hoy, cuando advertimos la entrega desenfadada del país a los intereses norteamericanos, el endeudamiento grotesco con el Fondo Monetario Internacional y la banca extranjera, y la pérdida de derechos de nuestro pueblo.

No es casual que las líneas del programa económico que el presidente actual trazó poco después de su asunción se asemejen tanto al plan económico que José Alfredo Martínez de Hoz anunció por TV en abril de 1976.⁸ Lo mismo vinieron a hacer: entregar el país a los poderes concentrados. Por esa razón fueron asesinados y desaparecidos los compañeros y compañeras.

Pese a los retrocesos que implica que el negacionismo y la reivindicación de la dictadura se hayan instalado en el Ejecutivo nacional y desde allí intenten colonizar subjetivamente a nuestra sociedad, no se trata, ni por lejos, de una batalla perdida: el proceso de Memoria, Verdad y Justicia vive, y la provincia de Buenos Aires es un ejemplo claro de ello.

Mientras el Gobierno nacional ataca y desmantela las políticas de derechos humanos, la gestión bonaerense decidió tomar el camino inverso: profundizar, unificar y accionar con una premisa clara, esto es, que los derechos humanos son el eje transversal de toda la política pública.

Así, en el año 2025 se creó en el ámbito del Gobierno de la provincia de Buenos Aires la Unidad Provincial Especializada para la Búsqueda de Personas Apropriadas durante la Última Dictadura Cívico-Militar, que quedó bajo la dirección de Claudia Carlotto, y se selló un acuerdo estratégico con la Unidad Especializada para Casos de Apropiación de Niños durante el Terrorismo de Estado, para auxiliar a la Justicia en el diligenciamiento de casos de robo de bebés en el territorio de la provincia.

⁶ El artículo 75 de la Constitución nacional de 1994, en su inciso 22, incorporó la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) y otros pactos y tratados de derechos humanos con rango constitucional, es decir, de carácter supralegal. La CADH, en su artículo 33, crea y establece la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

⁷ Véase: <https://latinta.com.ar/2016/08/02/tres-titulares-de-clarin-que-nunca-olvidaremos>.

⁸ Disponible en: <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/32745>.

Para la matriz del pensamiento nacional y popular, que la dictadura pretendió eliminar con el golpe de Estado de 1976, los derechos humanos no son una entelequia jurídica, sino una realidad palpable. Son los derechos sociales consagrados en el artículo 14 bis de nuestra Constitución. Por eso es que, a cincuenta años del intento de exterminio, sabemos que la verdadera reivindicación de los que ya no están consiste en seguir trabajando para profundizar los cambios que nos permitan terminar de construir, definitivamente, la patria que soñaron los 30.000.



**LA SOBERANÍA DIGITAL COMO LÍMITE Y CONDICIÓN
DEL ESTADO REGULADOR CONTEMPORÁNEO**

Laura Matrakar

Revista Jurídica - Universidad Nacional del Oeste: E-ISSN 3008-8321
Año: 04/ Nro. 6 - Junio 2026
Recibido: 11/02/2026
Aprobado: 22/04/2026

LA SOBERANÍA DIGITAL COMO LÍMITE Y CONDICIÓN DEL ESTADO REGULADOR CONTEMPORÁNEO

DIGITAL SOVEREIGNTY AS A LIMIT AND CONDITION OF THE CONTEMPORARY REGULATORY STATE

Por Laura Matrakar¹

Universidad Nacional del Oeste, Argentina

Resumen: El presente artículo analiza la soberanía digital como condición ineludible de validez del Estado regulador frente a la institucionalización de la inteligencia artificial en la Administración pública, examinando la tensión entre modernización estatal y preservación de la tutela administrativa efectiva. La investigación sistematiza estándares constitucionales mínimos –reserva de humanidad, transparencia activa del código y control constructivo de convencionalidad– y ofrece como marco de cierre la recepción en el ordenamiento argentino del hábeas data algorítmico, el registro público de algoritmos estatales y la evaluación de impacto en derechos humanos y convencionalidad algorítmica, figuras del derecho comparado adaptadas al bloque de constitucionalidad federal.

Palabras clave: soberanía digital, inteligencia artificial, tutela administrativa efectiva, reserva de humanidad, hábeas data algorítmico

Abstract: This article analyzes digital sovereignty as an unavoidable condition for the validity of the contemporary regulatory state in the face of the institutionalization of artificial intelligence within Public Administration, examining the tension between state modernization and the preservation of effective administrative protection. The research systematizes minimum constitutional standards –human oversight, active transparency of code, and constructive conventionality control– and offers as a closing framework the reception within the Argentine legal system of AI-

¹ Jueza de Tribunal en lo Criminal nro. 2 de Merlo (designada). Secretaria de la Fiscalía de Juicio nro. 2 de Morón. Abogada. Especialista en Justicia Constitucional y Derechos Humanos (Universidad Nacional del Oeste). Diplomada en Derecho Penal Profundizado, Control de Constitucionalidad y Nuevas Modalidades Delictivas. Docente universitaria de grado y posgrado (UNO). Identificador ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-7619-7929>. Correo electrónico: laura.matrakar@gmail.com.

gorithmic Habeas Data, a Public Registry of State Algorithms, and a Human Rights and Algorithmic Conventionality Impact Assessment, figures from comparative law adapted to the federal constitutional bloc.

Keywords: digital sovereignty, artificial intelligence, effective administrative protection, human oversight, algorithmic, habeas data

INTRODUCCIÓN

Como punto de partida, es necesario precisar los contornos de la soberanía digital, noción central de este estudio. Más allá de las clásicas concepciones vinculadas al dominio territorial de las infraestructuras físicas o la gobernanza de internet, se postula aquí una definición centrada en el monopolio estatal sobre la decisión pública mediada por la tecnología. Esta dimensión supone una atribución de la Administración que no recae sobre el procesamiento técnico o material de los datos, sino estrictamente sobre la asunción de responsabilidad y la imputación jurídica del acto. El objetivo es asegurar que la formación de la voluntad estatal, incluso cuando se apoya en modelos algorítmicos,² no claudique ante la falta de transparencia del código, el desplazamiento de la supremacía del orden constitucional, ni quede a merced de lógicas corporativas privadas.

El eje de esta tensión radica en la profunda crisis del componente volitivo propio del acto administrativo. La gravedad de la cuestión excede el simple vacío psicológico, la mera ausencia del querer humano en la toma de decisión, para alertar sobre un riesgo de mayor envergadura: el desplazamiento y la fractura de la cadena de imputación jurídica. Frente al actuar autónomo de los sistemas informáticos, la dogmática se enfrenta a un dilema ineludible. ¿A quién debe atribuirse la autoría material de la resolución? ¿Recae la responsabilidad sobre el funcionario que la suscribe formalmente, sobre la autoridad que sancionó el acto programador, o sobre el desarrollador privado que estructuró el código fuente? Si el ecosistema tecnológico opera como un mecanismo inescrutable y exento de auditoría, el puente lógico que une la competencia legal con la decisión fáctica termina por colapsar. Este vaciamiento de la voluntad no solo neutraliza el escrutinio judicial sustantivo, sino que pone en riesgo las garantías del juez natural y el debido proceso, tuteladas por el artículo 18 de la Constitución nacional y los artículos 8.º y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Ante este escenario, el presente trabajo consolida como hipótesis central que la sobe-

² Normas recientes, como la Resolución 111/2024 del Ministerio de Justicia y la Resolución 9/2025 de la Subsecretaría de Gobierno Digital del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, reflejan este nuevo paradigma, al mostrar que la modernización digital se ha convertido en un paradigma global.

ranía digital constituye la condición inexcusable de validez del acto administrativo automatizado, cuya legitimidad se encuentra inevitablemente ligada a la intensidad de la intervención tecnológica. Si en los supuestos de automatización débil la tecnología opera como soporte que asiste al decisor, en los escenarios de automatización fuerte, donde los sistemas adquieren autonomía decisional, la validez constitucional queda supeditada a la existencia de un control humano significativo, una transparencia rigurosa y la plena factibilidad de reconstruir la secuencia lógica del proceso. Carente de tales salvaguardas, la delegación algorítmica deviene inconstitucional al vulnerar la tutela administrativa efectiva estatuida en el artículo 1.º bis de la Ley 19.549,³ configurando, a su vez, una vía de hecho tecnológica expresamente vedada por el artículo 9.º inciso c del mismo cuerpo normativo. Este marco de protección encuentra su dimensión en la provincia de Buenos Aires. A través de una interpretación sistemática y dinámica, la exigencia clásica de motivación del acto (art. 108 del Decreto ley 7647/70) cobra nueva dimensión a la luz de los principios de centralidad de la persona humana y trazabilidad consagrados en la Resolución 9/2025,⁴ robusteciendo una garantía amparada por el bloque de constitucionalidad federal (art. 75 inc. 22 de la Constitución nacional).

Para clarificar estos desafíos, el estudio adopta una metodología dogmática de corte reconstructivo, basada en un análisis integral del bloque constitucional, el ordenamiento legal y los estándares del sistema interamericano.

En atención a estos postulados, el artículo se divide en tres partes. La primera examina la soberanía digital en su faz de capacidad estatal, entendiendo la infraestructura tecnológica como presupuesto de la Administración contemporánea. La segunda profundiza en los peligros que la falta de transparencia y el déficit de comprensibilidad proyectan sobre la imputación jurídica de la voluntad estatal. La tercera sitúa la tutela administrativa efectiva como garantía de cierre del sistema, proponiendo una sistematización de estándares constitucionales mínimos para el uso de la IA en el sector público.

I - SOBERANÍA DIGITAL EN SU FAZ DE CAPACIDAD ESTATAL

Estado digital y acto administrativo: los límites dogmáticos de la automatización decisional

La concepción dogmática tradicional de la soberanía, anclada en el monopolio de la coacción y la supremacía territorial, se reconfigura hoy en clave funcional. En el esquema

³ Ley 19.549 de Procedimientos Administrativos (B. O. del 27 de abril de 1972). Texto actualizado según Ley 27.742 (B. O. del 8 de julio de 2024).

⁴ Emitida por la Subsecretaría de Gobierno Digital del Ministerio de Gobierno de la provincia de Buenos Aires y titulada "Reglas para el desarrollo, implementación y uso responsable de sistemas de Inteligencia Artificial para la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires".

del Estado regulador contemporáneo, la potestad de actuar ya sea para proveer servicios, tutelar conductas o efectivizar derechos, se halla subordinada al dominio de la infraestructura tecnológica. Bajo este nuevo paradigma, el soporte digital abandona su antiguo rol de instrumento accesorio para constituirse en el espacio mismo donde se despliega y resuelve la función pública; al punto tal que, como advierte la doctrina, "hablar hoy de Administración pública es hablar necesariamente de administración electrónica" (Canevaro y Lau Alberdi, 2021).

Lejos de constituir un mero reduccionismo tecnocrático, esta transformación obedece a un imperativo de eficacia y eficiencia, pilares del procedimiento administrativo consagrados tanto en la órbita federal (art. 1.º bis inc. c de la Ley 19.549) como en la provincia de Buenos Aires (art. 7.º del Decreto ley 7647/70).⁵ Así, la soberanía digital, interpretada desde su vertiente positiva, impone a la Administración el deber de apropiarse del instrumento informático como respuesta a su obsolescencia institucional. Un Estado que insiste en esquemas operativos obsoletos frente a una sociedad plenamente digitalizada no ejerce soberanía real, sino que se reduce a una burocracia inoperante, incapaz de materializar el bien común dentro de un plazo razonable.

En este trabajo, la soberanía digital no es entendida como una mera capacidad técnica del Estado, sino como una categoría compuesta que integra competencia regulatoria, responsabilidad institucional y límites constitucionales derivados de los derechos fundamentales.

La institucionalización de la inteligencia artificial en la gestión pública

Esta exigencia de modernización ha cristalizado normativamente tanto en la esfera federal como en la bonaerense, evidenciando el salto cualitativo desde la simple digitalización de documentos hacia una auténtica gestión algorítmica.

En sintonía con esta directriz, la provincia de Buenos Aires ha delineado un sendero análogo a través de la Ley 14.828, que instituye el "Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires". Este cuerpo legal consagra como pilares estructurales de la reforma la "reingeniería de procesos" y el "gobierno electrónico", otorgando a los expedientes y documentos electrónicos "idéntica eficacia jurídica y valor probatorio que sus equivalentes en soporte papel". Es sobre este cimiento de legalidad informática donde la jurisdicción provincial edifica su andamiaje regulatorio para la IA, materializado en la Resolución 9/2025.

⁵ La Plata, 3 de noviembre de 1970. Texto actualizado con modificaciones introducidas por las leyes 13.262, 13.708, 14.224 y 14.229.

La tecnología como medio para la buena administración

La asimilación de este escenario tecnológico guarda sintonía con el principio de la buena administración, cristalizado en el artículo 1.º bis, en particular su inciso c, de la Ley 19.549. Este estándar obliga a la Administración no solo a circunscribir su accionar a la estricta legalidad, sino a materializar sus fines con niveles exigibles de calidad, eficacia y celeridad.

Sin embargo, el despliegue de esta capacidad tecnológica no constituye una potestad sin límites. La doctrina advierte que la búsqueda de eficiencia operativa no puede satisfacerse a expensas de la deshumanización del procedimiento. Por consiguiente, la soberanía digital como capacidad estatal solo halla legitimación cuando el instrumento técnico se encauza hacia la potenciación de las destrezas cognitivas humanas, bajo el paradigma de la inteligencia aumentada, clausurando cualquier intento de suplantar o licuar la responsabilidad del decisor público.

II - RIESGOS EN LA IMPUTACIÓN JURÍDICA POR FALTA DE TRANSPARENCIA Y COMPRENSIBILIDAD

El desplazamiento de la voluntad y la quiebra del elemento subjetivo

En la dogmática clásica, el acto administrativo se instituye, por excelencia, como una declaración de voluntad estatal. Frente a este postulado, ¿es lógicamente concebible atribuir voluntad a una determinación forjada por un algoritmo? Por consiguiente, cuando los sistemas de decisión operan al margen de una intervención humana significativa ante el caso concreto, se consuma lo que la doctrina califica como la "quiebra del elemento subjetivo" (Valero Torrijos, citado en Canevaro y Lau Alberdi, 2021). Esta fractura trasciende el mero debate filosófico para instalarse en el núcleo de la imputación jurídica. Surge el dilema de si la responsabilidad recae sobre el órgano legalmente investido de competencia o, encubiertamente, sobre el desarrollador privado artífice del código fuente. Cuando el aplicativo informático opera de forma autónoma y sin control efectivo, la voluntad del Estado queda disuelta en una fórmula matemática. De este modo, la discrecionalidad administrativa, cuyo pilar es la ponderación axiológica entre fines y medios, transmuta en una ejecución mecánica, insensible frente a las singularidades de cada caso particular. Como salvaguarda ante esta amenaza estructural, el ordenamiento de la provincia de Buenos Aires ha fijado un límite normativo a través del principio de centralidad de la persona humana. Al respecto, la Resolución 9/2025 consagra el imperativo de que, sin importar el grado de autonomía que ostente la herramienta de IA, la responsabilidad final y la supervisión y control siempre estarán en cabeza de los seres humanos.⁶

⁶ Esta previsión puede interpretarse como una recepción provincial del principio de "reserva de humanidad", según el

Automatización administrativa y el debido proceso tecnológico

La creciente automatización de la toma de decisiones en la Administración pública plantea nuevos desafíos para las garantías constitucionales. Coglianese y Lehr (2017) han advertido que, frente a la posibilidad de “adjudicar por algoritmo” (*adjudicating by algorithm*) o “regular por robot” (*rulemaking by robot*), la Administración pública debe verificar que el uso del aprendizaje automático pueda encuadrarse en las doctrinas del debido proceso y la no delegación.

El deber de motivación y las cajas negras

La validez del acto administrativo se halla indisolublemente ligada a su motivación, condición consagrada tanto en el artículo 7.º inciso e de la Ley 19.549, en su texto vigente según artículo 27 de la Ley 27.742 (B. O. del 8 de julio de 2024), como en el artículo 108 del Decreto ley 7647/70, normativas que imponen con distinto alcance la exposición de los antecedentes fácticos y los fundamentos de derecho que sustentan la decisión. Es en esta exigencia donde aflora una de las fricciones dogmáticas más severas de la actualidad. Una parte sustancial de los sistemas basados en aprendizaje profundo (*deep learning*) opera bajo la dinámica de arquitecturas decisorias opacas, lo que la literatura crítica denomina “cajas negras algorítmicas” (Pasquale, 2015), en las que resulta técnicamente muy dificultoso, cuando no imposible, desentrañar el iter lógico exacto mediante el cual el software procesó la información para arrojar un resultado específico (Burrell, 2016). Pasquale advierte que esta opacidad no es una característica técnica inevitable, sino una construcción deliberada, resultado de la combinación de secreto real, secreto legal y ofuscación que impide a los ciudadanos conocer, cuestionar o corregir las clasificaciones que determinan sus oportunidades. Frente a ello, postula avanzar hacia una “sociedad inteligible” en la que las decisiones algorítmicas de consecuencia pública queden sometidas a supervisión regulatoria independiente y escrutinio ciudadano.

Si la Administración pública se escuda en un algoritmo no auditable para adoptar una determinación, denegar una prestación social o adjudicar un cargo público, y resulta incapaz de esclarecer el cómo y el porqué de dicha conclusión, la resolución adolece de nulidad insanable por vicio sustancial en su motivación. Este criterio encuentra respaldo en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que en “Schneider-

cual la última palabra en los procesos decisorios debe corresponder siempre a la persona humana, concepto desarrollado en la doctrina administrativista por Ponce Solé (2019) y receptado en la literatura argentina por Muñoz (2022), cuyo correlato en el plano internacional se encuentra en el principio de “acción y supervisión humanas” consagrado en las Directrices éticas para una IA fiable, de la Comisión Europea (2019). La tecnología está llamada a actuar como vector de asistencia; le queda absolutamente vedado reemplazar la potestad decisoria y la responsabilidad del funcionario público.

man"⁷ precisó que, aun en el ejercicio de facultades discrecionales, la ausencia de causa y motivación constituye un vicio sustancial que torna ilegítimo el acto.

Como salvaguarda frente a este estado de vulnerabilidad, la soberanía digital consagra como presupuesto de validez la "trazabilidad" o auditabilidad de las arquitecturas algorítmicas, mandato que encuentra recepción normativa expresa en el artículo 6.º apartado X de la Resolución 9/2025 bonaerense, obligando al Estado a garantizar la reconstrucción de sus procesos decisorios automatizados.⁸

La prohibición de las "vías de hecho tecnológicas"

La consecuencia más gravosa de una automatización carente de supervisión es la cristalización de escenarios fácticos que neutralizan el ejercicio de los derechos fundamentales. Para neutralizar esta amenaza, la reforma de la Ley 19.549 (operada por la Ley 27.742) ha incorporado una garantía de avanzada al proscribir, en su artículo 9.º inciso c, la implementación de "mecanismos electrónicos, informáticos o de otra naturaleza que, mediante la omisión de alternativas u otros defectos o recursos técnicos, tengan por efecto práctico imposibilitar conductas que no estén legalmente proscriptas".

Este precepto consagra normativamente la figura de la vía de hecho tecnológica. Cuando un sistema informático estatal presenta fallas operativas, suprime cauces para procesar singularidades o ejecuta temperamentos mecánicos sin habilitar una instancia de rectificación humana, el Estado abandona la esfera de sus potestades legítimas para incurrir en un obrar material antijurídico. Bajo esta hermenéutica, la soberanía digital no se concibe como el mero poder de imponer la digitalización, sino como el deber de impedir que la inflexibilidad del diseño algorítmico obstruya el acceso a la justicia y a la tutela administrativa.

III - TUTELA ADMINISTRATIVA EFECTIVA COMO GARANTÍA DE CIERRE

La consagración normativa de la tutela administrativa efectiva

Frente al desafío que impone el nuevo entorno tecnológico, la respuesta del derecho administrativo no puede traducirse en una resignación ante la supuesta perfección de la máquina; exige, por el contrario, la recomposición y el afianzamiento de las garantías ciu-

⁷ CSJN, "Schnaiderman Ernesto Horacio c/ Estado Nacional - Secretaría de Cultura y Comunicación de la Presidencia de la Nación s/ recurso de hecho", 8 de abril de 2008, fallos 331:735.

⁸ El derecho a la explicación de decisiones automatizadas encuentra su antecedente normativo más consolidado en el artículo 22 del Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea, que consagra el derecho a no ser objeto de decisiones basadas únicamente en tratamiento automatizado con efectos jurídicos o significativos sobre el individuo. Sobre los alcances y límites de ese derecho en materia de IA y robótica, y en particular sobre las tensiones entre interpretabilidad y rendimiento de los sistemas algorítmicos, así como la necesidad de mecanismos de auditoría y certificación previa al despliegue de sistemas opacos, véase Wachter, Mittelstadt y Floridi (2017).

dadanas. En ese entendimiento, la reforma de la Ley 19.549 ha marcado un hito al positivizar, en su artículo 1.º bis, la "tutela administrativa efectiva". Este estándar protectorio asegura a los administrados no solo la facultad de ejercer una defensa plena en sede administrativa, sino el derecho a obtener una resolución fundada. Si bien en la provincia de Buenos Aires el Decreto ley 7647/70 carece de una formulación idéntica, este mandato se cristaliza a través de una interpretación integral y dinámica: la exigencia de motivación del acto (art. 108) se entrelaza con la garantía del debido proceso adjetivo, cobrando nueva fuerza al amparo de los preceptos de la Constitución provincial.

Aplicada al escenario de la automatización, la tutela efectiva experimenta una profunda reconfiguración en su contenido material, la garantía ya no se agota en el clásico derecho a ser oído, sino que impone el imperativo de ser comprendido por una inteligencia humana, en el sentido de que el fundamento de la decisión debe ser inteligible para quien la padece y para el juez que eventualmente la controla. Siguiendo el razonamiento de Canevaro y Lau Alberdi (2021), cuando la falta de transparencia del sistema informático impide al administrado desentrañar cuáles han sido los "motivos determinantes" de la decisión algorítmica, se neutraliza su capacidad de impugnación, vaciando de contenido sustancial el derecho de defensa. Por consiguiente, la soberanía digital se manifiesta como un deber de garantía: ninguna resolución emanada de un mecanismo automatizado puede sustraerse del escrutinio y control de juridicidad. En esta línea, la Corte Suprema sostuvo en "Losicer"⁹ que las garantías del artículo 8.º de la Convención Americana se extienden a toda actuación estatal con incidencia en derechos, y en "Astorga Bracht"¹⁰ que es inconstitucional toda restricción que prive al ciudadano de acceder a una decisión fundada susceptible de impugnación.

Hacia un "control constructivo de convencionalidad"

Si bien existen experiencias en el uso de tecnología para el monitoreo de violaciones a los derechos humanos, la propuesta aquí formulada avanza hacia una dimensión específica en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. No se trata de detectar violaciones consumadas, sino de incorporar la IA como herramienta de prevención *ex ante* en la formación misma del acto administrativo. En este sentido, el "control constructivo de convencionalidad" que aquí se postula exige subsumir la inteligencia artificial como un medio para maximizar los estándares de protección de derechos, antes que como un sustituto del razonamiento jurídico.

⁹ CSJN, "Losicer, Jorge Alberto y otros c/ BCRA - Resol. 169/05 (expte. 105666/86 - SUM FIN 708)", 26 de junio de 2012, fallos 335:1126.

¹⁰ CSJN, "Astorga Bracht, Sergio y otro c/ COMFER - dto. 310/98 s/ amparo ley 16.986", 14 de octubre de 2004, fallos 327:4185.

Concretamente, este paradigma postula que la Administración no debe circunscribir el empleo de modelos algorítmicos a la mera agilización burocrática, sino orientarlos al diseño de plataformas de inteligencia aumentada capaces de emitir alertas tempranas frente a potenciales vulneraciones de derechos humanos, con carácter previo a la cristalización del acto. Bajo este enfoque, el instrumental tecnológico asume el rol de soporte analítico capaz de identificar, en tiempo real, asimetrías o inconsistencias frente al bloque de constitucionalidad y los mandatos de la Convención Americana, confiriendo al funcionario actuante la posibilidad de corregir el temperamento adoptado antes de que el ilícito convencional se consume. En sintonía con las proposiciones de Salgan Ruiz (2025), la IA se redefine así como un mecanismo de mitigación del riesgo, que articula la potencia del procesamiento masivo de datos con la sensibilidad valorativa inherente a la condición humana.

Estándares constitucionales de validez para el acto administrativo automatizado¹¹

A fin de que la actividad administrativa sustentada en entornos digitales resulte respetuosa de los mandatos constitucionales, legales y convencionales, su implementación debe sortear un riguroso test de validez. Dicho escrutinio se estructura sobre tres postulados derivados de una reconstrucción interpretativa entre los desarrollos dogmáticos de Muñoz (2022) y la reciente reglamentación bonaerense:

- Reserva de humanidad y supervisión significativa: en observancia del principio de la centralidad de la persona humana instituido por la Resolución 9/2025, la imputación de la responsabilidad final no puede ser transferida al software.

- Explicabilidad y trazabilidad: es un mandato que el Estado conserve la aptitud para reconstruir el iter lógico que precede a la toma de decisión. El déficit de explicabilidad contraría la esencia del sistema republicano de gobierno. Por ello, la Resolución 9/2025 consagra normativamente que los desarrollos informáticos sean rastreables e identificables, viabilizando su auditoría permanente (art. 6.º inc. X). Ante la renuncia de esta garantía, la resolución estatal cae bajo la sanción de nulidad absoluta por vicio sustancial en su motivación, configurando aquella vía de hecho tecnológica que el artículo 9.º inciso c de la Ley 19.549 prohíbe expresamente, en una interpretación extensiva del precepto, que originariamente apunta a los obstáculos técnicos que impiden al ciudadano realizar trámites, pero que resulta analógicamente aplicable a todo mecanismo informático que,

¹¹ Cabe advertir que los conceptos de "explicabilidad", "transparencia algorítmica" y "reserva de humanidad" aquí empleados no constituyen creaciones originales de este trabajo, sino principios ampliamente desarrollados en la literatura internacional sobre ética y derecho de la IA, particularmente en los marcos regulatorios europeo y estadounidense.

por su opacidad, torne ilusorio el ejercicio del derecho de defensa, norma incorporada en su texto vigente por el artículo 30 de la Ley 27.742 (B. O. del 8 de julio de 2024).

– Transparencia activa del código: al amparo de la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública (B. O. del 29 de septiembre de 2016), la Administración se encuentra jurídicamente inhabilitada para escudarse en prerrogativas de propiedad intelectual o en el secreto comercial con el propósito de blindar los criterios de programación que rigen los algoritmos estatales. La inteligibilidad del código fuente y de los datos de entrenamiento se constituye como condición para revestir de legitimidad democrática cualquier resolución forjada en entornos automatizados.

CONCLUSIÓN

El itinerario analítico trazado en este trabajo encuentra su fundamento en un interrogante estructural. ¿Resulta factible que el Estado despliegue potestades administrativas automatizadas sin resquebrajar la imputación constitucional de la voluntad pública ni erosionar la tutela efectiva de los derechos fundamentales? La respuesta nos obliga a una reformulación de las categorías dogmáticas clásicas. Desde esta perspectiva, la soberanía digital no se agota en la aptitud técnica para la gestión ni en la mejora de la eficiencia operativa enaltecida por normativas recientes. En su dimensión sustancial, se constituye como un deber de imputación jurídica. A la Administración le está vedado transferir el núcleo de su competencia decisoria hacia sistemas algorítmicos ininteligibles, frecuentemente diseñados o administrados por terceros.

La “reserva de humanidad”, lejos de encarnar una resistencia a la innovación, opera como el presupuesto de validez del acto administrativo, asegurando que este sea atribuible a un órgano estatal responsable y no a un código fuente de naturaleza anónima.

Esta exigencia no es novedosa en la jurisprudencia constitucional argentina. La Corte Suprema ha sostenido en “Schnaiderman” que es precisamente el ejercicio de potestades discrecionales el que impone una observancia más estricta de la debida motivación, y que la ausencia de causa y de motivación constituye un vicio sustancial que torna ilegítimo el acto, con independencia de las facultades que lo habilitan. Trasladado al universo algorítmico, este estándar conduce a una conclusión irrefutable: si la Administración no puede justificar la lógica del sistema que produjo una determinación, el acto carece de causa verificable y adolece de un vicio insanable de motivación.

En este contexto, la hermeticidad derivada de la opacidad algorítmica se instituye como el desafío más apremiante para el estado de derecho. Si la Administración ampara su accionar en mecanismos de procesamiento cerrado que obturan la posibilidad de desentrañar el iter lógico que precede a la decisión, el acto queda viciado de nulidad absolu-

ta por carencia de motivación y materializa una vía de hecho tecnológica, conducta anti-jurídica expresamente proscrita por la legislación federal de procedimientos.

Desde la teoría del derecho, Ferrajoli (2011) ha precisado que cuando una decisión no puede ser reconducida a un contenido sustancial coherente con el ordenamiento superior, su invalidez no es meramente formal sino sustancial, y los efectos que produce son, en el mejor de los casos, ilegítimos y provisorios. La decisión algorítmica opaca encarna precisamente ese supuesto: su significado no es verificable, su coherencia con el bloque de constitucionalidad no puede ser constatada y, en consecuencia, su pretensión de validez carece de sustento jurídico.

Para evitar este peligro, emergen mandatos constitucionales infranqueables. Es imperativa una transparencia activa y una explicabilidad que impida oponer el secreto comercial frente a la garantía del debido proceso. Asimismo, en observancia al postulado de la centralidad de la persona humana, la supervisión debe descartar cualquier formulación meramente ritual, exigiendo la intervención de una instancia humana investida de facultades plenas para revisar, rectificar y revocar la determinación sugerida por la máquina. De este modo, el entramado tecnológico debe diseñarse para ejercer un control constructivo de convencionalidad que prevenga vulneraciones en una fase *ex ante*, como resorte de la buena administración y no como mecanismo de desresponsabilización estatal.

Como derivación institucional, la defensa de esta soberanía exige una configuración administrativa preventiva a nivel nacional. Tomando como referencia normativa los avances de la jurisdicción bonaerense, se propone la federalización de una evaluación de impacto en derechos humanos y convencionalidad algorítmica de carácter obligatorio, mecanismo que reconoce sus antecedentes en las evaluaciones de impacto en derechos fundamentales previstas en el Reglamento Europeo de Inteligencia Artificial (Reglamento UE 2024/1689, AI Act) y en el enfoque basado en riesgo y derechos humanos consagrado en los Principios de la OCDE sobre IA (adoptados el 22 de mayo de 2019, revisados en 2024), y cuya adaptación al ordenamiento argentino constituye la contribución específica de este trabajo. Esta evaluación deberá realizarse con carácter previo a la adquisición o diseño de cualquier sistema de IA en el Estado. Este mecanismo, anclado en un enfoque basado en el riesgo, debe complementarse con la consagración del registro público de algoritmos estatales,¹² una plataforma que, en cumplimiento del deber de transparencia activa, ponga a disposición de la ciudadanía el código fuente, las métricas de procesamiento y la trazabilidad de los datos, viabilizando un verdadero escrutinio democrático. Cabe señalar que la provincia de Buenos Aires ya ha dado un paso pionero en

¹² Las propuestas institucionales del registro público de algoritmos y el hábeas data algorítmico representan adaptaciones al contexto jurídico argentino de mecanismos de rendición de cuentas algorítmica (*algorithmic accountability*) discutidos en el derecho comparado.

esta dirección mediante el artículo 15 de la Resolución 9/2025, que crea un registro de inteligencia artificial de alcance provincial. La propuesta aquí formulada consiste en su federalización y ampliación al conjunto de la Administración pública nacional.

Frente a estos nuevos escenarios, se propone la consagración doctrinaria y pretoriana de un hábeas data algorítmico, figura que, en línea con los desarrollos del derecho comparado, particularmente, el derecho de explicación consagrado en el artículo 22 del Reglamento General de Protección de Datos europeo, en la descripción que de él realizan Wachter, Mittelstadt y Floridi (2017), y el análisis de transparencia, explicabilidad y rendición de cuentas en IA desarrollado por estos mismos autores, es aquí adaptada al bloque de constitucionalidad argentino. Esta garantía, anclada en el artículo 43 de la Constitución nacional, faculta al ciudadano no solo a conocer sus datos personales, sino a interpelar la arquitectura del software para desentrañar los pesos, las variables y la lógica computacional que el sistema empleó para clasificarlo o juzgarlo. En sintonía con ello, cabe advertir que la ausencia de transparencia algorítmica afecta la presunción de legitimidad del acto administrativo (art. 12 de la Ley 19.549, texto según art. 33 de la Ley 27.742, B. O. del 8 de julio de 2024). Cuando la Administración delega su decisión en una arquitectura hermética, se produce una ruptura del nexo causal que justifica dicho privilegio, provocando una inversión de la carga probatoria: recae sobre el Estado el deber de demostrar la indemnidad, equidad y legalidad de la lógica utilizada.

Cabe reconocer que la inserción del Estado en el paradigma automatizado constituye un proceso ineludible y necesario. Ahora bien, su legitimidad constitucional se encuentra supeditada a un criterio rector: la constante subordinación de la técnica a los mandatos de la ética pública. La soberanía digital representa, en su significación última, el límite que garantiza que ninguna determinación con impacto directo sobre la vida, la libertad o el patrimonio de las personas quede librada al albedrío inescrutable de una máquina.

REFERENCIAS

- BURRELL, J. (2016). How the machine 'thinks': Understanding opacity in machine learning algorithms. *Big Data & Society*, 3(1). <https://doi.org/10.1177/2053951715622512>.
- CANEVARO, C. R. y LAU ALBERDI, J. (2021). La actuación administrativa automatizada en el Estado constitucional de derecho. *Revista de Derecho Administrativo*, 133. TR LALEY AR/DOC/4068/2020.
- COGLIANESE, C. y LEHR, D. (2017). Regulating by Robot: Administrative Decision Making in the Machine-Learning Era. *Georgetown Law Journal*, 105(5).
- FERRAJOLI, L. (2011). *Principia Iuris. Teoría del derecho y de la democracia*. Tomo I: Teoría del derecho. Trotta.

- MUÑOZ, R. A. (2022). El control judicial de la actividad administrativa automatizada. *Revista Eletrônica Direito e Sociedade*, 10(2). <https://doi.org/10.18316/REDES.v10i2.10279>.
- PASQUALE, F. (2015). *The black box society: The secret algorithms that control money and information*. Harvard University Press.
- PONCE SOLÉ, J. (2019). Inteligencia artificial, derecho administrativo y reserva de humanidad: algoritmos y procedimiento administrativo debido tecnológico. *Revista General de Derecho Administrativo*, 50.
- SALGAN RUIZ, L. G. (2025). Control automatizado de convencionalidad en la era del algoritmo. Impacto de la IA generativa en la tutela administrativa efectiva. *La Ley*, 2025-C, 38. TR LALEY AR/DOC/756/2025.
- WACHTER, S., MITTELSTADT, B. y FLORIDI, L. (2017). Transparent, explainable, and accountable AI for robotics. *Science Robotics*, 2(6), eaan6080. <https://doi.org/10.1126/scirobotics.eaan6080>.



**INSTITUCIONES Y DEMOCRACIA: DECRETOS DE NECESIDAD
Y URGENCIA EN LA EXPERIENCIA CONSTITUCIONAL ARGENTINA**

Sergio Darío Di Gioia

Revista Jurídica - Universidad Nacional del Oeste: E-ISSN 3008-8321

Año: 04/ Nro. 6 - Junio 2026

Recibido: 20/02/2026

Aprobado: 08/05/2026

INSTITUCIONES Y DEMOCRACIA: DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA EN LA EXPERIENCIA CONSTITUCIONAL ARGENTINA IMPACTO EN EL SISTEMA DE FRENOS Y CONTRAPESOS EN LA ARGENTINA, PROPUESTAS PARA SU SUPERACIÓN

INSTITUTIONS AND DEMOCRACY: DECREES OF NECESSITY
AND URGENCY IN THE ARGENTINE CONSTITUTIONAL EXPERIENCE
IMPACT ON THE SYSTEM OF CHECKS AND BALANCES IN ARGENTINA,
PROPOSALS FOR OVERCOMING IT

Por Sergio Darío Di Gioia¹

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Resumen: La gobernanza en democracia supone, de pretenderse fidelidad a sus postulados básicos, el respeto irrestricto al principio de división de poderes y al mecanismo de frenos y contrapesos establecidos por el texto constitucional como límite al ejercicio del poder, en especial, del Poder Ejecutivo en un sistema presidencialista como el argentino. En Argentina, la aplicación del instituto de los decretos de necesidad y urgencia no solo no constituyó la expresión de excepcionalidad que le asigna el artículo 99 inciso 3 de la Constitución, sino que dio lugar a un ejercicio abusivo del poder administrador, que asumió impropia atribuciones legiferantes que son propias del poder legislativo, el que a su vez no ejerció adecuadamente los controles previstos en el mismo texto constitucional ni en las leyes dictadas en consecuencia, colaborando con la discrecionalidad empleada por el primero.

¹ Abogado y procurador (Universidad Nacional de Buenos Aires). Psicólogo social (Escuela de Psicología Social Enrique Pichon- Rivière). Doctor en Ciencias Jurídicas (Universidad del Museo Social Argentino). Posdoctorado en Derecho (Universidad de Bolonia, Italia). Diplomado internacional en Derecho a la Libertad de Expresión (UBA / Instituto Interamericano de Derechos Humanos, OEA). Docente en la Especialización en Justicia Constitucional y Derechos Humanos (Universidad de Bolonia). Docente de grado y posgrado (UBA, Universidad Nacional de Avellaneda, Universidad Nacional del Oeste). Jefe de asesores de la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos y Garantías del Honorable Senado de la Nación (1987-2000). Jefe de asesores de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (2008-2018). Asesor de la presidencia de la Auditoría General de la Nación (2024). Director ejecutivo de Amnesty International - Sección Argentina (2002-2003). Miembro del Consejo de Presidencia de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos - Argentina (1984-2004). Miembro de la Asociación Americana de Juristas - Rama Argentina, con estatus consultivo en Naciones Unidas. Identificador ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-2263-688X>. Correo electrónico: sergiogioia@hotmail.com.

Palabras clave: división de poderes, frenos y contrapesos, control del poder, reforma legislativa

Abstract: Governance in Democracy, if fidelity to its basic postulates is to be sought, implies unrestricted respect for the principle of separation of powers and the mechanism of checks and balances established by the constitutional text as a limit to the exercise of Power, and especially of the Executive Power in a presidential system such as Argentina's. In Argentina, the application of the institution of emergency decrees not only failed to embody the exceptional nature assigned to them by Article 99, section 3 of the Constitution, but also gave rise to an abusive exercise of administrative power, which improperly assumed legislative powers that belong to the Legislative Branch. The latter, in turn, did not adequately exercise the controls provided for in the constitutional text or in the laws enacted accordingly, thereby collaborating with the discretion employed by the former.

Keywords: separation of powers, checks and balances, control of power, legislative reform

I - LA GOBERNABILIDAD (GOBERNANZA) DEMOCRÁTICA EN PELIGRO. UN LLAMADO DE ATENCIÓN POR LA AUSENCIA DE CONTROLES EFECTIVOS

El conocido y prestigioso constitucionalista Karl Loewenstein, en su reconocida y difundida *Teoría de la Constitución* (1986), sostiene que el sistema político de la democracia constitucional –como antítesis de la autocracia– se caracteriza por la distribución del poder en diversos y numerosos detentadores, y que tal distribución debe verificarse en las tres etapas de lo que denomina “proceso material del poder”, esto es, el acceso, el ejercicio y el control.

Asimismo, entiende el autor citado que la nueva división de funciones, superadora de la tradicional división de poderes, consistente en la decisión política fundamental (*policy determination*), la ejecución de la decisión política fundamental (*policy execution*) y el control político (*policy control*), encuentra en este último el núcleo de esta clasificación.

Este control político no es otro que el que se deriva del citado mecanismo de “frenos y contrapesos” (*checks and balances*), que supone asimismo la atribución constitucional a cada uno de los poderes de facultades o atribuciones propias y privativas, que deben ejercitar con autonomía e independencia, sin perjuicio de la imposición de controles interpodere, mediante mecanismos de distribución donde varios detentadores deben participar necesariamente en forma conjunta en la adopción o realización válida de un acto político –declaración del estado de sitio, ascensos de militares o de diplomáticos, acuerdos para el nombramiento de los jueces propuestos, promulgación y publicación de las leyes, entre otros, todos estos entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo (arts. 75 inc. 31, 83, 99 inc. 4,

13, 15, 16, 18, 20, 100 inc. 6 y 100 inc. 11 de la Constitución nacional)–. A estos controles Loewenstein los denomina “funciones de control según la Constitución”.

Por otra parte, se encuentran las que denomina “funciones de control autónomas”, que pueden o no ejercerse según el caso, ya que su sinergia no constituye requisito ineludible para la validez del acto correspondiente –el veto presidencial, la intervención del Poder Judicial en el supuesto de “control de constitucionalidad” (*judicial review*), la moción de censura al jefe de Gabinete (arts. 80, 83, 100 inc. 11 y 116 de la Constitución nacional), la disolución de la Asamblea en los regímenes semipresidencialistas como el de Francia, entre otros–.

De ello se deriva la responsabilidad política de los poderes intervinientes en el ejercicio del control que les impone la ley fundamental, y cuya condición de posibilidad –la de la responsabilidad política– es el ejercicio efectivo del control –no hay responsabilidad sin control–.

En el caso que nos ocupa (los decretos de necesidad y urgencia o DNU), la Constitución establece un control directo y expedito por parte del Congreso nacional, que se corresponde con las mencionadas “funciones de control según la Constitución”.

Como se verá seguidamente, la utilización de los DNU por el Poder Ejecutivo Nacional en Argentina supone no solo una atribución excepcionalísima, sino también la participación ineludible del Congreso nacional en el control de estos, tal como lo prevé el artículo 99 inciso 3 de la Constitución. El incumplimiento de los presupuestos en juego deriva, según el desarrollo precedente, en la invalidez del acto político/legiferante en análisis, que deberá ser establecida por el Poder Judicial, en ejercicio de su función de contralor constitucional. Lo contrario implicaría –como ha sucedido en la experiencia argentina– una clara vulneración del principio de división de poderes y del mecanismo de frenos y contrapesos previamente señalados.

II - EL DNU EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994 Y SU UTILIZACIÓN EXORBITANTE. ANTECEDENTES

Según las actas de la Convención Constituyente que dio lugar a la reforma constitucional de 1994,² el tema que nos ocupa fue intensamente debatido entre quienes sostenían que no resultaba conveniente su inclusión en el texto constitucional –ya que, si bien su utilización previa por el Poder Ejecutivo se había concretado en numerosas ocasiones, al tratarse de una suerte de “sustitución” o adopción de facultades legiferantes propias

²Honorable Cámara de Diputados, Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1994. Disponible en: <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dip/Debate-constituyente.htm>.

del Poder Legislativo, su explicitación en la ley fundamental solo podía derivar en una tendencia a su mayor utilización por parte del poder administrador, y en el consecuente debilitamiento de las funciones privativas del Congreso en materia de formación y sanción de las leyes— y quienes, por el contrario, estimaban que su inclusión como instituto de excepción limitaría su aplicación en el futuro. Como sabemos hoy, triunfó la posición de estos últimos en cuanto a su inclusión expresa, pero se verificó la hipótesis de la exorbitancia en la experiencia habida en la práctica material del ejercicio del poder político, que usó y abusó del instituto en clara contradicción con el texto constitucional.

La Constitución establece como atribución del presidente de la nación:

El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.

Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.

El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso. (art. 99 inc. 3; el resaltado es propio)

Es necesario recalcar, para que no queden dudas al respecto, que el principio claro y tajante de nuestra ley fundamental es el que establece que el Poder Ejecutivo no puede en ningún caso, y bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.

Por razones de extensión, nos remitimos al texto citado, pero baste destacar que el principio es la restricción, y que solo la excepcionalidad circunstancial aludida, con materias vedadas, podrá permitir su utilización.

La fijación procedimental de base constitucional, con plazos brevísimos para la inmediata intervención del Poder Legislativo en su atribución/deber de control, supone no solo el ejercicio efectivo y expedito de dicho control, sino también el deber del Congreso de intervenir con presteza, a fin de aprobar o rechazar el DNU. La experiencia parlamentaria demuestra lamentablemente que tal control no se ha ejercido.

Debe destacarse, por cierto, que la Ley 26.122 de trámite legislativo, dictada en cumplimiento de la manda constitucional del artículo de referencia, no ha colaborado, sino que, por el contrario, ha contribuido a la acentuación de las exorbitantes facultades presidenciales a favor del uso excesivo de los DNU y del debilitamiento de la participación del Congreso en la materia.

Valga como ejemplo lo dispuesto por su artículo 23, en cuanto dispone: "Las Cámaras no pueden introducir enmiendas, agregados o supresiones al texto del Poder Ejecutivo, debiendo circunscribirse a la aceptación o rechazo de la norma mediante el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes". Y lo indicado en su artículo 24, cuando afirma: "El rechazo por ambas Cámaras del Congreso del decreto de que se trate implica su derogación de acuerdo a lo que establece el artículo 2.º del Código Civil, quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia".

Esto es, que la sumatoria del incumplimiento de los expeditos y brevísimos plazos procedimentales fijados por la Constitución, y el particular privilegio que le confiere la norma reglamentaria en cuanto a la inhibición revisora de su texto por parte del Congreso y la suficiencia de la aprobación del DNU por parte de una sola Cámara –o la ausencia de rechazo por ambas Cámaras–, ha derivado en la creación de una suerte de "Leviatán legiferante", una especie de supraleislación impropia, que coloca al instituto de naturaleza excepcionalísima y sometido a su fulminación por nulidad insanable por encima de las leyes formales que emanan del propio Poder Legislativo.

En efecto, mientras que un proyecto de ley puede ser revisado y modificado por las dos Cámaras del Congreso, y su aprobación requiere ineludiblemente de la aprobación de ambas, el DNU no puede ser alterado en modo alguno y no requiere más que la aprobación de una sola de las Cámaras para mantener su vigencia, más allá de su desaprobación por una de ellas.

A ello debe agregarse la utilización impropia que se ha realizado en reiteradas ocasiones por parte del Poder Ejecutivo, al no restringirse al carácter excepcional del instituto, que impone el abordaje de un tema específico y concreto y en ningún caso el dictado de un DNU caracterizado como "normativa ómnibus", es decir, abarcativo de un sinnúmero de temas y materias diversas, por naturaleza contrarias al tipo de ordenamiento de que se trata.

A los efectos de ratificar lo afirmado en punto a la exorbitancia obrada por el Ejecutivo en el ejercicio de la atribución excepcionalísima en análisis, con anterioridad y posterioridad a la reforma constitucional que lo introduce en 1994, indicamos a continuación el relevamiento que da cuenta de lo referido, como así también de la ausencia de control efectivo por parte del Congreso de la Nación.

III - DNU DICTADOS EN LA EXPERIENCIA CONSTITUCIONAL ARGENTINA

Presidencia	Cantidad de DNU
De 1853-1983 (130 años, varios gobiernos)	25
Raúl Alfonsín (1983-1989)	10
Carlos Menem (1989-1999)	545
Fernando de la Rúa (1999-2001)	73
Adolfo Rodríguez Saá (2001, interino)	6
Eduardo Duhalde (2002-2003, interino)	158
Néstor Kirchner (2003-2007)	270
Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015)	76
Mauricio Macri (2015-2019)	70
Alberto Fernández (2019-2023)	178
Javier Milei (2023-setiembre 2025)	83
Total 1983-2025	1.469³

Fuente: elaboración propia en base a información del Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ) y registros del Observatorio de DNU.

El único decreto de necesidad y urgencia que fue rechazado por ambas Cámaras del Congreso desde el retorno de la democracia en 1983 es el DNU 656/2024, emitido por el presidente Javier Milei, que asignaba fondos reservados por 100.000 millones de pesos a la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE). Este decreto fue rechazado primero por la Cámara de Diputados y luego por el Senado, de modo que quedó derogado definitivamente, conforme al régimen establecido por la Ley 26.122 –el rechazo expreso por ambas Cámaras implica la derogación del decreto–.

IV - CONCLUSIONES. HACIA UNA NORMATIVA QUE REFLEJE UNA CONCIENTIZACIÓN DEMOCRÁTICA Y LA APLICACIÓN EFECTIVA DE LOS CONTROLES

Los datos duros que surgen de los relevamientos precedentes no solo dan cuenta de la utilización que cada uno de los Gobiernos habidos en nuestro país desde el retorno democrático en 1983 ha realizado del instituto del DNU –con su distinción entre la etapa previa y posterior a la reforma constitucional de 1994 que lo incorpora formalmente–, sino que fundamentalmente expresan la exorbitancia de su implementación, con la consecuente afectación del principio de división de poderes, de las atribuciones privativas de

³ De los cuales 506 se dictaron entre 1983 y 1994, y 963 a partir de la reforma constitucional de 1994.

cada uno de ellos, y en definitiva de la indebida injerencia del Poder Ejecutivo en funciones asignadas expresamente por la Constitución al Poder Legislativo, al punto de tornar prácticamente inexistente e ineficaz la tarea del poder más democrático y plural de nuestro sistema político, al que la ley fundamental le ha asignado la mayor extensión normativa dentro de su propio texto.

La circunstancia de que en una sola ocasión a lo largo de todo el período democrático-constitucional 1983-2025 el Congreso haya rechazado un solo DNU, sobre los más de 1469 sancionados en igual período, resulta más que demostrativa de que el presunto control del Congreso sobre la producción legislativa pretendidamente excepcional que autoriza al Ejecutivo en los términos del artículo 99 inciso 3 de nuestra ley fundamental, y que Loewenstein definiera como “función de control según la constitución”, no ha resultado operativo ni mucho menos cumplido. El rol de contralor hubiera permitido preservar su propia independencia y autonomía, como así también el ejercicio de sus atribuciones privativas.

Tampoco ha prosperado la “función de control autónomo”, en especial en lo referido a la intervención del Poder Judicial mediante el mecanismo del “control de constitucionalidad” (*judicial review*), que, al igual que el Congreso, se encuentra habilitado como primera medida a examinar la existencia de los requisitos formales y sustanciales que habilitan la aplicación excepcional de dicho instituto, al punto de que la Corte Suprema de Justicia de la Nación no ha resuelto aún los numerosos amparos y demás acciones presentadas por diversas organizaciones de la sociedad civil contra el DNU 70/23 –decreto “ómnibus” con infinidad de materias diferentes en su contenido–, a pesar de que ya han pasado más de dos años desde tales presentaciones.

Y desde ya que poco ha contribuido la Ley 26.122 de trámite legislativo, con sus dispositivos analizados que solo fortalecen al Poder Ejecutivo en la adopción y el ejercicio de funciones y medidas que corresponden al Congreso y vulneran sus competencias.

V - PROPUESTAS SUPERADORAS

Dado que no se trata de la ausencia formal de controles previstos por la Constitución y la normativa vigente –aún deficitaria–, sino de una ausencia de vocación afirmativa de las facultades legiferantes por parte del mismo Congreso, y de la falta de una legislación superadora de la que se encuentra vigente (Ley 26.122), que retrotraiga el estado de la cuestión al carácter excepcional que le confiere el artículo 99 inciso 3 de la carta magna, puede postularse como una vía superadora de la actual situación, claramente enfrentada con el mandato del artículo 1.º de la Constitución, la articulación de dos decisiones políticas legislativas que reviertan los límites precedentemente apuntados.

La reafirmación por parte del Poder Legislativo de las atribuciones que le son propias y

privativas no solo requiere una concientización de la sociedad y de los propios legisladores en tal dirección, sino que también precisa de un instrumento legislativo, superador de la Ley 26.122, que coloque las cosas en su lugar.

Valga destacar que tiene media sanción de la Cámara de Senadores –a la que ha regresado el proyecto con algunas modificaciones efectuadas por la Cámara de Diputados– un proyecto de ley que modifica en sus aspectos sustanciales más negativos, y previamente criticados, la norma vigente en materia de trámite legislativo. Se trata de los proyectos S 1318/25 y otros de la Cámara de Senadores, y del CD 53/25 de la Cámara de Diputados, en los que se establece, entre otras cosas, que los DNU deberán versar sobre una sola materia –no pueden ser “ómnibus”–; que las Cámaras podrán autoconvocarse en el período de receso parlamentario para su tratamiento inmediato; que los DNU solo se considerarán aprobados cuando así lo dispongan expresamente ambas Cámaras en un plazo de noventa días desde su publicación en el Boletín Oficial; que el rechazo de una sola de las Cámaras y el vencimiento del plazo sin resolución implicarán la derogación del DNU respectivo; y que, una vez rechazado, no podrá volver a ser enviado por el Poder Ejecutivo en el mismo período legislativo (arts. 1.º al 4.º del proyecto S 1318/25).

Si bien con la composición legislativa existente desde el 10 de diciembre de 2025 se han modificado las mayorías relativas de ambas Cámaras, es de esperar que se apruebe el proyecto superador de la Ley 26.122, en una expresión manifiesta de la recuperación de las competencias privativas del Congreso nacional y en aras de la ratificación del sabio mecanismo constitucional de los frenos y contrapesos interpodere como sustento de una sociedad y una institucionalidad que afirme y profundice el sistema democrático.

REFERENCIAS

- BESTARD, A. M. (2019). *Decretos de necesidad y urgencia: Debates doctrinarios y realidad constitucional. Las deudas y promesas incumplidas de la reforma constitucional de 1994: A 25 años*. Universidad Nacional de José C. Paz.
- GAMBERO, G. J. y MARIANI, G. A. (2024). ¿Todo decreto de necesidad y urgencia es inconstitucional? *Revista Jurídica*, 3. Universidad Nacional del Oeste.
- LOEWENSTEIN, K. (1986). *Teoría de la Constitución*. Ariel.
- MARTÍN, N. A. (2021). Decretos de necesidad y urgencia: regulación legal y su posición como figura controversial en la realidad jurídica. *Aequitas*, 15(15). Universidad del Salvador.
- PUGA, M. G. (2020). Decretos de necesidad y urgencia y emergencia sanitaria. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, 21(1). Universidad Torcuato Di Tella.



**AUTORÍA, DETECCIÓN Y DECISIÓN JUDICIAL
ANTE TEXTOS ASISTIDOS POR INTELIGENCIA ARTIFICIAL**

Juan Manuel Garay

Revista Jurídica - Universidad Nacional del Oeste: E-ISSN 3008-8321

Año: 04/ Nro. 6 - Junio 2026

Recibido: 21/02/2026

Aprobado: 30/04/2026

AUTORÍA, DETECCIÓN Y DECISIÓN JUDICIAL ANTE TEXTOS ASISTIDOS POR INTELIGENCIA ARTIFICIAL

AUTHORSHIP, DETECTION, AND JUDICIAL DECISION-MAKING IN THE FACE OF AI-ASSISTED TEXTS

Por Juan Manuel Garay¹

Poder Judicial de la Nación, Argentina

Resumen: Este trabajo analiza las dificultades que plantea la identificación de textos asistidos por inteligencia artificial y su incidencia en la función jurisdiccional. A partir de un enfoque doctrinal y jurisprudencial, se examinan, por un lado, los límites conceptuales y técnicos de la detección de textos generados por modelos de lenguaje y, por otro, la secuencia decisoria del caso Chubut. El estudio muestra que el problema no se agota en la detección de IA ni en la verificación de alucinaciones, sino que remite a cuestiones más profundas vinculadas con la autoría judicial, la motivación de la sentencia, la trazabilidad del razonamiento y el control humano efectivo. Su principal resultado es que la validez de la decisión judicial depende menos del origen instrumental del texto que de su atribuidad y control jurisdiccional.

Palabras clave: inteligencia artificial, autoría judicial, motivación de la sentencia, control humano

Abstract: This article examines the difficulties involved in identifying AI-assisted texts and their impact on judicial adjudication. Through a doctrinal and case-law-based approach, it analyzes, first, the conceptual and technical limits of detecting texts generated by language models and, second, the judicial decisions issued in the Chubut case. The study shows that the problem is not limited to AI detection or hallucinations, but rather concerns deeper issues related to judicial authorship, reasoning in judgments, traceability of legal reasoning, and effective human control.

¹ Abogado. Investigador y expositor en IA y derecho. Director de las diplomaturas El Derecho en la era de la IA: Capacitación y Aplicaciones (Universidad de San Isidro) e IA aplicada a la seguridad, investigación y prevención del delito (Instituto Universitario de Seguridad de la Ciudad). Docente universitario. Funcionario de la Cámara Federal de Casación Penal. Magíster en Derecho Penal (Universidad Torcuato Di Tella). Doctorando en Derecho (Universidad de Palermo). Asesor del proyecto de reforma del Código Penal. Identificador ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-3809-7169>. Correo electrónico: juanmgaray90@gmail.com.

Its main finding is that the validity of a judicial decision depends less on the instrumental origin of the text than on its attributable authorship and jurisdictional control.

Keywords: artificial intelligence, judicial authorship, judicial reasoning, human control

INTRODUCCIÓN

La expansión de la inteligencia artificial generativa ha modificado de manera profunda las prácticas contemporáneas de producción textual. En muy poco tiempo, herramientas capaces de redactar, reformular, resumir y reorganizar contenidos pasaron de ser una novedad tecnológica a convertirse en instrumentos de uso cotidiano en ámbitos académicos, profesionales e institucionales.

Ese cambio ha incrementado el volumen de textos asistidos o producidos con apoyo algorítmico y ha abierto un problema nuevo: la progresiva dificultad para distinguir entre un texto escrito por una persona y uno producido, total o parcialmente, con intervención de una máquina (Basani y Chen, 2025; Borile y Abrate, 2025).

Como advierten Mingmeng Geng y Thierry Poibeau (2025), el principal problema no reside únicamente en la dificultad técnica de detección, sino en la falta de una definición coherente y precisa de qué debe entenderse por "texto generado por LLM"², en un contexto en el que las intervenciones humanas sobre esas salidas y la influencia de estos sistemas sobre la propia escritura humana vuelven cada vez más difusa esa frontera.

Por eso, los detectores de textos generados por inteligencia artificial pueden ser útiles en condiciones específicas, pero sus resultados solo deben –y solo pueden– interpretarse como referencias y no como indicadores concluyentes. Además, su fiabilidad no es absoluta.

En el ámbito jurídico, y particularmente en la función jurisdiccional, esta transformación adquiere una importancia singular: no se trata solamente de establecer si un texto contiene errores, inventa citas o incurre en las conocidas "alucinaciones", sino de determinar qué relevancia jurídica tiene la intervención de sistemas generativos en la producción de una decisión que, por definición constitucional, debe ser humana, fundada y atribuible al magistrado que la suscribe.

La cuestión, entonces, no se agota en la confiabilidad del resultado, sino que alcanza a la estructura misma de la decisión judicial: su motivación, su control por las partes, la posibilidad de revisión y, en último término, la preservación del carácter indelegable de la jurisdicción.

² *Large Language Model* es un modelo de inteligencia artificial entrenado con enormes cantidades de texto para comprender y generar lenguaje humano.

El caso "Provincia del Chubut c/ Payalef, Raúl Amelio"³ dio visibilidad a ese problema en la jurisprudencia argentina. La Cámara en lo Penal de Esquel⁴ advirtió que un tramo de la sentencia de condena se hallaba precedido por la frase "Aquí tienes el punto IV reeditado, sin citas y listo para copiar y pegar", y entendió que ese residuo textual daba cuenta del uso de inteligencia artificial en un pasaje decisorio del fallo, por lo que declaró su nulidad. El Superior Tribunal de Justicia del Chubut desplazó el eje del análisis y revocó esa decisión.⁵

La tensión entre ambos pronunciamientos revela el verdadero núcleo del problema: si la detectabilidad del texto generado por inteligencia artificial no puede ser determinada en términos absolutos, entonces la validez del fallo no puede reposar exclusivamente sobre una pretensión de identificación binaria entre "texto humano" y "texto artificial".

En el terreno jurisdiccional, la pregunta no es simplemente si intervino una herramienta generativa, sino bajo qué condiciones puede seguir afirmándose que la decisión conserva su autoría judicial, responde a una motivación controlable y permanece dentro del ámbito indelegable de la función de juzgar (Martín *et al.*, 2026). En otras palabras: el problema jurídico central no es la detección de IA, sino la preservación del control humano sobre la decisión y la posibilidad de atribuirla de manera plena y responsable al juez. Eso es lo que, en definitiva, debe importar.

Sobre esa base, este trabajo propone examinar las complejidades que plantea la determinación de la autoría humana o algorítmica de los textos en el contexto judicial y analizar sus repercusiones sobre la tarea jurisdiccional a propósito de los fallos mencionados.

Para ello, se partirá de los aportes de Geng y Poibeau (2025) acerca de los límites conceptuales y prácticos de la detección de textos generados por modelos de lenguaje, y se abordará, como eje empírico principal, la secuencia de decisiones dictadas en el caso Chubut. La hipótesis que guía este trabajo es que, en materia jurisdiccional, el problema no debe quedar reducido a la búsqueda de "pruebas" de uso de inteligencia artificial ni a la mera verificación de alucinaciones, sino que exige un enfoque más amplio, semejante al propuesto por IALAB,⁶ atento al grado de intervención humana sustantiva, a la trazabilidad técnica disponible y a la legitimidad del contenido finalmente producido.

Desde esa perspectiva, la cuestión decisiva no consiste en clasificar mecánicamente un texto como "humano" o "artificial", sino en establecer si la decisión conserva una motivación controlable, una autoría judicial atribuible y un control humano efectivo que, en definitiva, garantice el carácter indelegable de la función de juzgar.

³ Superior Tribunal de Justicia de la Provincia del Chubut, "Provincia del Chubut c/ Payalef, Raúl Amelio s/ recurso de queja", 13 de marzo de 2026, expte. 10.1215 (Carpeta Judicial 6209).

⁴ Cámara en lo Penal de Esquel, "Provincia del Chubut c/ P. R. A.", 14 de octubre de 2025, Carpeta Judicial 6209.

⁵ Los pormenores del caso serán desarrollados en los apartados correspondientes.

⁶ Laboratorio de Innovación e Inteligencia Artificial de la Universidad de Buenos Aires. Véase: [https:// www.ialab.com.ar/](https://www.ialab.com.ar/).

I - ¿QUÉ SIGNIFICA QUE UN TEXTO HAYA SIDO GENERADO POR INTELIGENCIA ARTIFICIAL?

La pregunta por el significado de un "texto generado por inteligencia artificial" parece, a primera vista, sencilla. Sin embargo, apenas se intenta precisarla, aparecen dificultades conceptuales que afectan directamente cualquier discusión posterior sobre detección, autoría o responsabilidad. Como señalan Geng y Poibeau (2025), uno de los problemas centrales del debate contemporáneo consiste en que no existe una definición consistente ni precisa del verdadero objeto de detección, esto es, de aquello que debería entenderse por "texto generado por LLM".

Esa observación no es menor. Si el objeto de detección mismo no resulta certero, se vuelve inestable cualquier inferencia jurídica que pretenda construirse a partir de su identificación.

En este contexto, resulta de sumo interés el trabajo realizado por IALAB sobre esta cuestión (Martín *et al.*, 2026). En lugar de partir de una lógica binaria, el trabajo propone una aproximación gradual y contextual, orientada no a descubrir un origen "puro" del texto, sino a evaluar tres cuestiones distintas: el grado de intervención humana sustantiva, la trazabilidad técnica disponible y la legitimidad del contenido producido.

Desde esa perspectiva, la pregunta relevante no es simplemente si en el proceso intervino una herramienta de inteligencia artificial,⁷ sino qué alcance tuvo esa intervención y si subsiste una base suficiente para atribuir autoría, responsabilidad y validez al contenido final. El desplazamiento es decisivo, porque evita equiparar toda asistencia algorítmica con una sustitución de la agencia humana.

En contextos de escritura asistida, la autoría no puede seguir pensándose como una cuestión puramente estilística o estadística. Lo decisivo pasa a ser la presencia de factores humanos insustituibles: juicio valorativo, toma de posición, respuesta a los planteos de las partes, fundamentación y aplicación de criterios al caso concreto.

Esta reformulación tiene especial importancia en el ámbito jurídico (CEJA, 2025). En una decisión judicial, no basta con preguntar si ciertas frases presentan compatibilidad estadística con patrones asociados a modelos de lenguaje.⁸ Lo jurídicamente relevante es establecer si el contenido expresa una operación intelectual atribuible a un sujeto responsable, capaz de identificar alternativas, ponderar razones, contextualizar normas y asumir las consecuencias de la decisión adoptada.

Por eso, hablar de "texto generado por inteligencia artificial" como si se tratara de una categoría unívoca puede inducir a error. En rigor, bajo esa expresión conviven fenómenos

⁷ Que, como se dijo, no es un fin en sí mismo a la hora de evaluar la validez de un pronunciamiento judicial.

⁸ Eso es lo que hacen los modelos de IA diseñados para determinar la probabilidad de que determinado texto haya sido generado por un LLM.

heterogéneos: generación íntegra, reescritura, edición, asistencia parcial o simple apoyo lingüístico. Esa heterogeneidad impide tratar el problema con categorías rígidas y obliga a abandonar la falsa alternativa entre texto "humano" y texto "artificial".

En el estado actual del debate, parece más preciso afirmar que muchas producciones escritas son el resultado de procesos mixtos, en los que la cuestión decisiva no es la pureza de la fuente, sino la entidad de la intervención humana que permanece en el resultado final.

Desde esta perspectiva, la noción de "texto generado por inteligencia artificial" conserva utilidad descriptiva, pero pierde aptitud como categoría cerrada para justificar, por sí sola, consecuencias como la nulidad de un pronunciamiento. En particular, en materia jurisdiccional, la dificultad no consiste únicamente en determinar si un modelo intervino en la redacción, sino en establecer si esa intervención afectó de alguna manera el juicio humano que debe sustentar toda decisión judicial.

Por eso, antes que una clasificación binaria sobre la autoría tecnológica del texto, lo que debe primar es una evaluación más exigente sobre el grado de intervención humana sustantiva, la posibilidad de reconstruir el razonamiento y la autoría final del acto decisorio por la autoridad designada a tal efecto.

II - EL CASO CHUBUT

El fallo de primera instancia y de Cámara

El caso "Provincia del Chubut c/ Payalef, Raúl Amelio" constituye un antecedente significativo en torno al uso de inteligencia artificial generativa en la elaboración de una sentencia judicial.⁹ Su singularidad proviene de la aparición, dentro del propio texto del fallo, de una frase que revelaba la intervención de un asistente generativo.¹⁰ En la sentencia de primera instancia, inmediatamente antes del apartado dedicado a resolver las cuestiones probatorias planteadas por la defensa, podía leerse: "Aquí tienes el punto IV reeditado, sin citas y listo para copiar y pegar".¹¹

La exteriorización accidental en un tramo decisorio del pronunciamiento cobró especial relevancia por el lugar que ocupaba dentro del fallo. No se trataba de una fórmula accesoria ni de un pasaje marginal, sino que estaba justo antes del inicio del capítulo referido a la "Resolución sobre las cuestiones probatorias planteadas por la Defensa".

⁹ Tribunal Unipersonal de Esquel, "Provincia del Chubut c/ Payalef, Raúl Amelio", 4 de junio de 2025, sentencia 1239/2025.

¹⁰ En general, las noticias sobre el uso de IA en el ámbito judicial se originan en la cita de fallos inexistentes provenientes de alucinaciones producidas por los modelos de lenguaje.

¹¹ Esta fórmula presenta rasgos típicos de las respuestas producidas por modelos de lenguaje generativo en entornos conversacionales. Se trata de expresiones frecuentes en asistentes de IA cuando entregan una reformulación, edición o nueva versión de un texto previamente solicitado por el usuario.

La Cámara de Esquel destacó precisamente esta cuestión al advertir que el requerimiento presumiblemente efectuado al asistente se relacionaba con la respuesta judicial a planteos defensivos en torno a la evidencia producida. En consecuencia, el problema no podía reducirse a una mera torpeza de edición: la frase de la herramienta aparecía incrustada en un segmento de valoración para la condena.

Sobre esa base, el tribunal revisor consideró que la frase consignada en la sentencia daba cuenta, objetivamente, del uso de un asistente de inteligencia artificial generativa, aunque no fuera posible establecer con certeza cuál había sido la herramienta concreta ni el requerimiento formulado por el magistrado. La incertidumbre resultó decisiva, a criterio del tribunal, para sustentar la nulidad de la resolución.¹² Precisamente, la Cámara sostuvo que el juez no había efectuado ninguna referencia expresa al modo en que utilizó la inteligencia artificial, ni había indicado cuál fue la aplicación empleada ni qué función cumplió en la construcción del texto. A juicio del tribunal, esa omisión afectaba directamente la fundamentación de la sentencia, en tanto impedía conocer el alcance real de la intervención algorítmica en un punto decisorio.

Con invocación del Acuerdo Plenario nro. 5435/2025 del Superior Tribunal de Justicia del Chubut,¹³ que aprobó directivas para el uso ético y responsable de inteligencia artificial generativa en el Poder Judicial provincial, la Cámara afirmó que, al no haberse especificado cómo fue utilizada la herramienta para elaborar la respuesta jurisdiccional, no constaba el control que pudo haber ejercido el juez sobre el resultado obtenido; y, al mismo tiempo, las partes quedaban privadas de toda posibilidad de controlar el modo en que se había construido una decisión que luego servía de fundamento a la sentencia.

Además, la Cámara extrajo dos conclusiones. La primera fue que el uso de inteligencia artificial en la sentencia debía ser explicitado, tanto en lo relativo a la herramienta utilizada como al modo de empleo, pues de otro modo resultaba imposible determinar si el sistema había introducido sesgos, alucinaciones u otros errores en la respuesta jurisdiccional. La segunda, que la falta de información sobre ese uso en un punto decisorio entrañaba un riesgo concreto de delegación indebida de la actividad jurisdiccional.

En ese contexto, la Cámara vinculó la delegación con el principio del juez natural. Expresó que, de haberse producido una sustitución del juicio del magistrado por la respuesta de una tecnología desarrollada por empresas privadas y utilizada al margen del control de las partes, ello supondría una violación flagrante de esa garantía.

¹² Este aspecto, a mi juicio, fue uno de los más llamativos de la decisión. No existía certeza acerca de cómo ni con qué finalidad había sido utilizada la inteligencia artificial. Si, por ejemplo, se hubiera empleado únicamente para mejorar la redacción, la nulidad no parecería, en principio, la respuesta adecuada. Sin embargo, los jueces entendieron que, una vez constatado el uso de IA, resultaba irrelevante determinar para qué se la había utilizado: esa sola circunstancia bastaba para declarar la nulidad de la resolución.

¹³ Disponible en: <https://apps1cloud.juschubut.gov.ar/eureka/Acordadas/VerDocumento?idAcordada=28391&texto=&idBusqueda=0>.

De este modo, la nulidad no se fundó simplemente en la sospecha de que el juez hubiera usado una herramienta de inteligencia artificial. El tribunal de revisión reconoció, más bien, que el uso de estas tecnologías puede admitirse dentro de ciertas pautas institucionales, siempre que se mantenga el control humano efectivo y no se deleguen decisiones sensibles.

Lo que consideró incompatible con la validez del fallo fue la combinación de tres factores: la presencia explícita de una huella de interacción con un sistema generativo, la falta de toda explicación sobre el modo de utilización de la herramienta y la inserción de ese texto en un tramo decisorio relevante para la condena.

La decisión del Superior Tribunal de Justicia de Chubut

La intervención del Superior Tribunal de Justicia del Chubut desplazó el eje del análisis desde la constatación de la frase generada por inteligencia artificial hacia el régimen procesal de nulidades y el estándar jurídico aplicable al control de la sentencia. Ciertamente, encuadró la cuestión como un problema relativo a la interpretación de los artículos 161 a 164 del Código Procesal Penal, al deber de fundamentación y a la incidencia normativa del Acuerdo Plenario nro. 5435/2025.

El primer argumento consistió en reafirmar el carácter restrictivo del régimen de nulidades. En línea con la inveterada doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, sostuvo que la invalidez solo procede cuando la irregularidad afecte una garantía constitucional o cause un perjuicio concreto a las partes, y que no toda infracción normativa ni todo apartamiento de pautas reglamentarias autoriza, por sí mismos, la sanción invalidante.

El punto central radicó en el señalamiento del tribunal respecto de que el sistema procesal no somete a escrutinio directo "los procesos internos de deliberación del juez, sino la motivación exteriorizada en la sentencia"; y agregó que la formación del convencimiento, la consulta de doctrina y precedentes, los intercambios académicos y el empleo de herramientas de apoyo, tecnológicas o no, integran el ámbito propio de la elaboración intelectual del pronunciamiento: el ordenamiento procesal controla la fundamentación expresada, no cada uno de los insumos intelectuales utilizados para construirla.

Sobre esa base, afirmó que la deliberación judicial adquiere relevancia jurídica únicamente a través de su exteriorización en una sentencia fundada y controlable, conforme a la Constitución provincial y al código ritual. Por eso mismo, indicó que el ordenamiento no impone al magistrado la carga de documentar los instrumentos empleados para arribar a su conclusión, sino la obligación de exponer razones lógicas y verificables que permitan el control recursivo.

En el tramo final del fallo, sostuvo que la inteligencia artificial es una herramienta de apoyo y nunca una fuente autónoma de decisión, que la responsabilidad por el contenido

del fallo recae íntegramente en el magistrado que lo suscribe y que el control humano debe ser real, crítico y previo a la emisión del pronunciamiento. De este modo, el Superior Tribunal no relativizó el deber de prudencia frente a estas tecnologías; lo que rechazó fue la derivación automática de nulidad a partir del apartamiento reglamentario o de la incertidumbre sobre el proceso interno de elaboración.

En esa misma lógica, afirmó que convertir la sola circunstancia detectada por la Cámara en causa suficiente de invalidez implicaría trasladar el objeto del control desde el contenido de la decisión hacia los medios empleados para su elaboración, en tensión con el principio de trascendencia.

Como consecuencia de ese razonamiento, el Superior Tribunal revocó la nulidad declarada por la Cámara y reenvió las actuaciones para que, con nueva integración, resolviera los agravios pendientes de la impugnación ordinaria, limitando su análisis a la materia oportunamente recurrida y garantizando el doble conforme.

El fallo del Superior Tribunal introduce, a mi criterio, un estándar más prudente y, al mismo tiempo, más exigente para el análisis jurídico del fenómeno. Prudente, porque impide que toda intervención tecnológica dudosa desemboque sin más en la invalidez del acto. Exigente, porque reafirma que la incorporación de estas herramientas solo es admisible dentro de un marco de responsabilidad, control humano efectivo y respeto irrestricto de las garantías constitucionales.

CONCLUSIÓN

La irrupción de la inteligencia artificial generativa en el ámbito judicial obliga a repensar ciertas cuestiones inherentes a la validez de un proceso judicial. Entre ellas, el alcance del deber de motivación y las condiciones de atribuibilidad del acto jurisdiccional.

En ese marco, el problema no puede formularse de manera adecuada a partir de una oposición binaria entre textos “humanos” y textos “artificiales”, ni tampoco agotarse en la pregunta por la detección técnica de una intervención algorítmica –que, además, no es posible verificar con certeza–.

Como muestran tanto los aportes de Geng y Poibeau (2025) como el enfoque de IALAB, las prácticas actuales de escritura son crecientemente híbridas, los detectores ofrecen resultados solo orientativos y la cuestión relevante no reside en descubrir una pureza originaria del texto, sino en evaluar la entidad de la intervención humana que subsiste en el resultado final y su razonamiento.

El caso Chubut puso esa dificultad en evidencia. La Cámara en lo Penal de Esquel entendió que la aparición de una “huella textual” de interacción con un sistema generativo, sumada a la ausencia de toda explicación sobre su utilización en un tramo decisorio relevante, comprometía la fundamentación de la sentencia y abría un riesgo inadmisibles de delegación de la función jurisdiccional.

El Superior Tribunal, en cambio, sostuvo que la nulidad no podía fundarse únicamente en esa irregularidad, en tanto el control jurisdiccional recae sobre la motivación exteriorizada y requiere la demostración de un perjuicio concreto, no la mera sospecha de delegación del proceso interno de elaboración del fallo.

La tensión entre ambas posiciones muestra que el debate no gira solo en torno al uso de una tecnología, sino alrededor de las condiciones bajo las cuales una decisión puede seguir siendo considerada auténticamente jurisdiccional.

Desde esta perspectiva, la principal conclusión de este trabajo es que la inteligencia artificial no vuelve irrelevante a quién dictó una resolución judicial, pero sí obliga a desplazar su comprensión. La autoría ya no puede pensarse únicamente en términos materiales de redacción, sino como atribuibilidad sustantiva del razonamiento, de la selección de fundamentos y de la responsabilidad por lo decidido.

En otras palabras: lo decisivo para examinar la validez de un pronunciamiento judicial no es establecer si algún pasaje del texto fue generado, sugerido o reformulado por una herramienta de inteligencia artificial, sino determinar si el juez conservó un control humano (CM CABA, 2025) real, crítico y suficiente sobre la decisión final. Allí, entiendo, reside el núcleo del problema.

REFERENCIAS

- BASANI, A. R. y CHEN, P.-Y. (2025). Diversity boosts AI-generated text detection. <https://arxiv.org/abs/2509.18880>.
- BORILE, C. y ABRATE, C. (2025). How to generalize the detection of AI-generated text: Confounding neurons. <https://aclanthology.org/2025.findings-emnlp.1388.pdf>.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS [CEJA] (2025). *Inteligencia artificial en los Poderes Judiciales: Reflexiones y lineamientos para las Américas*. https://cejamericas.org/wp-content/uploads/2025/12/Inteligencia-Artificial-en-los-Poderes-Judiciales-de-las-Américas_.pdf.
- CONSEJO DE LA MAGISTRATURA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES [CM CABA] (2025). *Nuevo Manual de Buenas Prácticas para el uso de IA e IAGen en el Poder Judicial de la CABA*. Secretaría de Innovación.
- GENG, M. y POIBEAU, T. (2025). *On the detectability of LLM-generated text: What exactly is LLM-generated text?* <https://arxiv.org/abs/2510.20810>.
- MARTÍN, C., ALVARADO, G., RAMOS PEREYRA, L., SÁNCHEZ CAPARRÓS, M. y NUCCITELLI, M. (2026). *¿Lo escribió un humano o la IA? Evaluación de autoría en textos generados o asistidos por inteligencia artificial*. IALAB - Facultad de Derecho, UBA.



**INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LOS PARLAMENTOS:
EXPERIENCIAS COMPARADAS Y DESAFÍOS**

Santiago Nahuel Castro

Revista Jurídica - Universidad Nacional del Oeste: E-ISSN 3008-8321
Año: 04/ Nro. 6 - Junio 2026
Recibido: 30/01/2026
Aprobado: 02/04/2026

INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LOS PARLAMENTOS: EXPERIENCIAS COMPARADAS Y DESAFÍOS

ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN PARLIAMENTS: COMPARATIVE EXPERIENCES AND CHALLENGES

Por Santiago Nahuel Castro¹

Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina

Resumen: Este artículo analiza el estado actual de adopción de la inteligencia artificial en los Parlamentos a nivel global y en Argentina. Metodológicamente, se examinan las tecnologías aplicables al entorno legislativo y se realiza un estudio comparado de experiencias de implementación institucional. Los resultados muestran que, mientras algunos países poseen sistemas avanzados, en otros la incorporación es incipiente. El uso institucional de la IA convive con un uso individual, que en la mayoría de los casos no está protocolizado. Se concluye que la implementación conlleva riesgos técnicos, éticos y democráticos. Su mitigación o prevención mediante lineamientos específicos es fundamental para garantizar que estas herramientas fortalezcan la calidad legislativa sin comprometer la prevalencia del juicio humano ni la legitimidad institucional.

Palabras clave: inteligencia artificial, Parlamentos, calidad legislativa, tecnología parlamentaria

Abstract: This article analyzes the current state of adoption of artificial intelligence in Parliaments globally and in Argentina. Methodologically, the technologies applicable to the legislative environment are examined, and a comparative study of institutional implementation experiences is conducted. The results show that while some countries possess advanced systems, in others the incorporation is incipient. The institutional use of AI coexists with individual use, which in most cases is unprotocolized. It is concluded that the implementation entails technical, ethical,

¹ Abogado (Universidad Nacional de Mar del Plata). Especialista en Elaboración de Normas Jurídicas (Universidad de Buenos Aires). Posgraduado en Inteligencia Artificial y Derecho (UBA) y en Derecho del Consumidor Profundizado (UBA). Docente en la Especialización en Elaboración de Normas Jurídicas (UBA), a cargo de la materia Inteligencia Artificial y Elaboración Normativa y el taller Inteligencia Artificial en el Derecho. Asesor legislativo. Asesor legal de la Universidad Atlántida Argentina. Ejercicio privado de la abogacía. Identificador ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-7254-455X>. Correo electrónico: drsantiagocastro@gmail.com.

and democratic risks. Their mitigation or prevention through specific guidelines is essential to ensure that these tools strengthen legislative quality without compromising the prevalence of human judgment or institutional legitimacy.

Keywords: artificial intelligence, Parliaments, legislative quality, parliamentary technology

INTRODUCCIÓN

La incorporación de la informática y las tecnologías de la información y la comunicación en el ámbito legislativo ha modificado sustancialmente la forma en que se elaboran las normas y se desarrolla la actividad parlamentaria (Cabrera Pantoja, 2020). El proceso de modernización tecnológica ha evolucionado paulatinamente hasta el punto en que la informática es reconocida como un recurso fundamental para mejorar la calidad en el ejercicio de la función legislativa. La capacidad para obtener, procesar y comunicar información de manera eficiente depende hoy, en gran medida, de la correcta elección e implementación de recursos tecnológicos (Bichachi, 2017; Svetaz, 2005).

En este escenario de evolución digital continua, la inteligencia artificial (IA) ha emergido como una de las tecnologías más disruptivas de la historia (Corvalán, 2023). Su carácter transversal le permite proponer soluciones en prácticamente todas las actividades humanas (Danesi, 2020), y los Parlamentos no son la excepción. Como instituciones centrales de la democracia representativa, los órganos legislativos enfrentan el desafío y la oportunidad de integrar la IA para fortalecer su labor. La creciente complejidad de las sociedades contemporáneas, el volumen exponencial de información que deben manejar y la constante demanda ciudadana de mayor transparencia y eficiencia son argumentos de peso para explorar estas herramientas.

La calidad legislativa es un presupuesto innegociable, que no debe relegarse en los procesos de modernización parlamentaria (Pérez Bourbon y Rona, 2005). La IA constituye hoy un activo valioso para contribuir a la mejora continua de los Parlamentos, aunque es necesario adoptar las medidas pertinentes para que su uso no sea contraproducente.

El objetivo de este trabajo es analizar el estado actual de la adopción de la IA en los Parlamentos y considerar de qué maneras puede utilizarse para mejorar la actividad legislativa, a la vez que se ponderan los desafíos y riesgos para su implementación. Para ello, se examinarán las distintas tecnologías de IA aplicables al entorno legislativo y se realizará un estudio comparado de experiencias concretas en Parlamentos de diversas regiones del mundo, con el detalle de la situación específica en Argentina. También se reseñará de qué modo se están utilizando estas herramientas de manera particular por legisladores y personal parlamentario. El trabajo concluirá con un análisis sobre los riesgos y desafíos

en distintos aspectos, y la consideración de la necesidad de adoptar lineamientos y protocolos específicos para su correcta implementación.

I - CONCEPTUALIZACIÓN Y TIPOS DE IA

La definición de IA está en constante evolución y no existe un concepto único y universalmente aceptado. Se trata de un campo multidisciplinario en continuo desarrollo que conjuga diversas tecnologías y enfoques.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos ha formulado una definición que ha tenido gran aceptación y fue receptada en varios textos normativos:

Un sistema de IA es un sistema basado en máquinas que, para objetivos explícitos o implícitos, infiere, a partir de los datos de entrada que recibe, cómo generar información de salida como predicciones, contenidos, recomendaciones o decisiones, que pueden influir en entornos reales o virtuales. Los sistemas de IA están diseñados para funcionar con diversos niveles de autonomía. (2024, p. 4. Traducción propia)²

En términos generales, la IA se refiere a la capacidad de los sistemas informáticos para realizar tareas que, de ser ejecutadas por seres humanos, requerirían inteligencia. Estas tareas incluyen el aprendizaje, el razonamiento, la resolución de problemas y la comprensión del lenguaje natural. No es una tecnología monolítica, sino un vasto conjunto de técnicas. Aunque muchos Parlamentos ya la utilizan indirectamente a través de *software* de uso cotidiano –como filtros de correo no deseado o sistemas de ciberseguridad–, su mayor potencial se centra en aplicaciones más avanzadas y específicas.

Dentro de este amplio campo, ciertas tecnologías resultan especialmente pertinentes para las funciones parlamentarias. Se reseñan algunas de las más relevantes.

Por un lado, los Sistemas Expertos son programas informáticos que buscan emular el conocimiento y la capacidad de toma de decisiones de un experto humano en un dominio específico. Se sustentan en una base de conocimiento que contiene premisas y reglas sobre un tema particular –usualmente en formato “si sucede X, entonces Y”–, y un “motor de inferencia” que aplica esas reglas a situaciones concretas para llegar a una conclusión o recomendación. En el contexto parlamentario, pueden asistir en la verificación del cumplimiento de las reglas de procedimiento, ayudar a determinar la admisibilidad formal de proyectos y guiar en la aplicación de la técnica legislativa para asegurar la consistencia terminológica o la correcta estructuración de un texto normativo.

² Esta es una versión ligeramente actualizada de la anterior definición de la OCDE, dictada en 2019 como parte de la Recomendación del Consejo sobre Inteligencia Artificial (OCDE/LEGAL/0449), y fue usada como base o influencia en distintos instrumentos, como, por ejemplo, la denominada Ley de IA de la Unión Europea.

Por otro lado, el *machine learning*³ permite a los sistemas aprender a partir de datos sin necesidad de ser programados explícitamente para cada tarea. Los algoritmos de aprendizaje automático identifican patrones y tendencias en grandes volúmenes de datos para luego realizar predicciones. En el ámbito legislativo, esta tecnología es fundamental para analizar grandes cantidades de información, clasificar documentos automáticamente, agrupar reformas similares o predecir posibles impactos de una nueva legislación.⁴

En estrecha relación, el procesamiento del lenguaje natural otorga a los sistemas informáticos la capacidad de comprender, interpretar, generar y manipular el lenguaje humano. Sus aplicaciones parlamentarias son múltiples: transcribir automáticamente los debates mediante reconocimiento de voz, traducir documentos en Parlamentos multilingües, resumir extensos proyectos de ley y mejorar los sistemas de búsqueda de información dentro de los archivos históricos.

Finalmente, la inteligencia artificial generativa (IAGen) ha causado una revolución en el desarrollo y la adopción masiva de la IA en los últimos años. Estos sistemas son capaces de crear contenido nuevo y original a partir de los patrones aprendidos de grandes conjuntos de datos.⁵ Plataformas como ChatGPT y Gemini, que han ganado enorme popularidad, utilizan esta tecnología. En el ámbito parlamentario, pueden asistir en la redacción de borradores de informes y proyectos de ley, generar resúmenes, crear versiones de leyes en lenguaje claro para facilitar su accesibilidad e impulsar chatbots sofisticados para la interacción con la ciudadanía.

II - EXPERIENCIAS COMPARADAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE IA EN PARLAMENTOS

Numerosos Parlamentos alrededor del mundo ya han comenzado a implementar herramientas basadas en IA para auxiliar y optimizar tareas de todo tipo. Otros se encuentran en una fase preparatoria a través de la participación en ámbitos de discusión sobre esta materia y la implementación de planes piloto. Sin embargo, muchos órganos legislativos aún no tienen estrategias definidas para comenzar con el despliegue de herramientas de IA en sus Parlamentos.

Hay que advertir que, como paso previo e ineludible a los desarrollos complejos basados en IA, es necesario contar con una infraestructura de digitalización avanzada. Es imposible implementar IA en procesos y documentos que sean llevados exclusivamente en

³ En español es conocido principalmente como "aprendizaje automático".

⁴ A su vez, el *deep learning* (aprendizaje profundo) es un tipo de aprendizaje automático especializado que requiere mayor capacidad computacional, pero puede realizar tareas más complejas.

⁵ Estos modelos se entrenan con enormes cantidades de datos, usualmente mediante técnicas de *deep learning* y reforzados con retroalimentación humana.

papel. Esto también se extiende a los recursos humanos, puesto que, si el personal parlamentario no está capacitado en cuestiones básicas de informática, tampoco estará en condiciones de comenzar a utilizar sistemas de IA.

A partir de relevamientos recientes sobre esta cuestión (UIP, 2024a; Williams y Medel, 2024), se reseñan, a modo ilustrativo, algunas experiencias representativas a nivel mundial organizadas por su funcionalidad.

Mientras muchos órganos experimentan con usos puntuales, algunas legislaturas han desarrollado plataformas de IA de carácter integral que combinan múltiples funcionalidades.

El Parlamento Europeo ha integrado IA en diversos procesos administrativos y operativos, con herramientas como chatbots de asistencia, la clasificación e indexación documental automática, la traducción automática multilingüe –en los veinticuatro idiomas oficiales de la Unión Europea–, la transcripción en tiempo real de reuniones y sesiones, el resumen automático, y otras funciones.

En Sudamérica, un ejemplo de sistema integral es el caso de la Cámara de Diputadas y Diputados de Chile, con CAMINAR, una plataforma que agrupa módulos interconectados para la actividad parlamentaria –mayorías, *quorum*–, análisis de impacto regulatorio, búsqueda de información, apoyo administrativo automatizado, entre otras funciones. Por su parte, la Cámara de Diputados de Brasil cuenta con Ulysses, un ecosistema digital que clasifica documentos y procesa la participación ciudadana masiva –analizando decenas de miles de comentarios–, al que recientemente sumó chatbots y reconocimiento facial.

Por otro lado, diversas legislaturas aplican la IA para casos de uso particulares altamente especializados.

En lo que respecta a los sistemas de clasificación y análisis documental, destaca la experiencia del Parlamento de Estonia, con la implementación del sistema HANS, una herramienta que integra reconocimiento de voz con análisis semántico para procesar los debates parlamentarios. Su principal logro ha sido la reducción drástica en los tiempos de gestión, permitiendo que la elaboración de actas, que antes tomaba varios días, se complete en pocas horas.

En el área de redacción legislativa y gestión de enmiendas, se puede mencionar el caso del Senado de Italia con la incorporación del Gestore Emendamenti, un sistema basado en aprendizaje automático que calcula la similitud semántica entre propuestas de modificación. Esta capacidad permite agrupar automáticamente enmiendas redundantes, facilitando un orden de votación más lógico y eficiente. Por otro lado, en Estados Unidos, la Cámara de Representantes utiliza el Comparative Print Suite, que automatiza la comparación entre los proyectos nuevos y la legislación vigente, una herramienta clave para el análisis del impacto regulatorio.

La transcripción y traducción de debates es otra categoría donde existen implemen-

taciones. Un caso destacado es el del Parlamento de Israel, con la utilización de un programa de transcripción de audio a texto en tiempo real para las audiencias públicas y discursos en el pleno. Un detalle destacable de este caso de uso es que su objetivo, además de acelerar la producción de protocolos, es reducir los problemas médicos en las manos –como lesiones por esfuerzo repetitivo– que sufren los taquígrafos parlamentarios.

Finalmente, la asistencia al usuario y la participación pública se han visto fortalecidas por herramientas de procesamiento del lenguaje natural. La Cámara de Diputados de Italia ha implementado chatbots para asistir con la búsqueda de documentación, el seguimiento de proyectos de ley y la comprensión de las leyes. Por otro lado, desde 2015 la Legislatura de Taiwán ha integrado la IA en sus procesos de consulta pública con la utilización de una herramienta llamada Pol.is, que procesa las opiniones de los ciudadanos sobre temas legislativos y representa gráficamente las áreas de consenso y desacuerdo entre la población, de manera que los legisladores conozcan el sentimiento público sobre esas cuestiones.

III - LA SITUACIÓN EN ARGENTINA

En Argentina, la adopción institucional de herramientas de IA como recurso para la elaboración de normas y la gestión parlamentaria se encuentra en una fase incipiente, aunque en plena expansión.

En el Congreso nacional, ambas Cámaras han transitado procesos de modernización que posibilitaron que, en la actualidad, gran parte de su documentación y procesos se encuentren digitalizados, lo cual constituye un terreno fértil para implementar desarrollos de IA.

En la Cámara de Diputados de la Nación se destaca la iniciativa Parlamento Inteligente, el primer algoritmo legislativo local que, desarrollado por la Cámara, la Universidad Nacional de San Martín y el CONICET, utiliza procesamiento del lenguaje natural para clasificar temáticamente versiones taquigráficas de sesiones. Además, la Cámara ha colaborado con la Westminster Foundation for Democracy (WFD)⁶ para la creación de las Directrices de uso de la IA en los Parlamentos. Por otro lado, el órgano sostiene una fuerte política de capacitación y debate mediante el Instituto de Capacitación Parlamentaria, con la organización de cursos, encuentros y talleres.

Por su parte, el Senado de la Nación ha enfocado su estrategia institucional en la alfabetización digital, la capacitación de su personal y el debate regulatorio. A través de un esfuerzo conjunto de sus direcciones de Recursos Humanos, Modernización y Relacio-

⁶ Organismo público no departamental del Reino Unido creado para apoyar a las instituciones democráticas en el extranjero.

nes Internacionales, la Cámara Alta ha impulsado programas formativos específicos y organizado jornadas de discusión técnica. Dictó módulos de formación, como el caso de Inteligencia Artificial como Herramienta Laboral y el Programa de Formación en Inteligencia Artificial para el Fortalecimiento del Trabajo Legislativo. Una de las actividades destacadas fue la presentación de las Directrices de uso de la IA en los Parlamentos, junto a la Universidad Austral, en abril de 2025, donde se remarcó la necesidad de evaluar seriamente la adopción segura de estas tecnologías en contextos legislativos.

Por su parte, la Biblioteca del Congreso de la Nación ha publicado informes técnico-legislativos, como el Dossier 279 de febrero de 2024, que compila normativa, doctrina y proyectos de ley sobre IA; y también ha participado en eventos sobre la materia.

A nivel subnacional, las legislaturas provinciales muestran una adopción dispar, pero con casos destacados. Misiones es pionera con la creación, en 2022, de la Secretaría Legislativa en Inteligencia Artificial, institucionalizando la temática en su estructura parlamentaria para impulsar políticas públicas y optimizar la gestión.⁷ Santa Fe, por su parte, aprobó en 2025 la creación de la Comisión Especial de Gobernanza de la Inteligencia Artificial, con el propósito de proponer marcos regulatorios transversales y monitorear su impacto.⁸ En una línea más técnica, la Legislatura de Tucumán avanza en la modernización de su Digesto Jurídico mediante el uso de IA –en colaboración con la Universidad Nacional de Tucumán–⁹, y la adaptación de los textos normativos a un lenguaje claro y accesible para la ciudadanía.

A su vez, en el transcurso de 2025 se realizaron en las provincias actividades institucionales y de difusión de estos temas. La Legislatura de Mendoza organizó la jornada Inteligencia Artificial en los Parlamentos, donde se presentó la versión en español de las Directrices para el uso de IA en Parlamentos de la WFD. Este órgano legislativo reportó que actualmente tiene la capacidad para funcionar de manera completamente digital y se encuentra en fase de diseño de su propia estrategia de IA. La Cámara de Diputados de San Juan organizó un panel abierto sobre los desafíos de la IA y la cooperación público-privada en la Administración pública. En Córdoba se realizó el taller Pensar el futuro: IA para adolescentes; mientras que en 2024, en esta misma provincia, se realizó un taller parlamentario con estudiantes universitarios que consistió en un debate sobre la regulación de la IA, organizado por la Legislatura y la Universidad Católica.

Otras legislaturas han llevado a cabo principalmente actividades de difusión y capacitación en el transcurso de 2025. La Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires ofreció, para legisladores y personal, los cursos Inteligencia Artificial y su Impacto

⁷ Resolución de Cámara 58 - 2022/23.

⁸ Resolución 2039/2025.

⁹ Ley provincial 8.240 de Digesto Jurídico.

en la Política y en el Parlamento, e IA y Actividad Legislativa: Desafíos y Posibilidades. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires dictó en su Legislatura el curso Inteligencia Artificial Aplicada al Ámbito Legislativo. Por su parte, el Poder Legislativo de Río Negro suscribió un convenio con la Universidad Nacional provincial para capacitar a su personal, y, en esta misma línea formativa, la Cámara de Diputados de Catamarca firmó un convenio con el Ministerio de Educación provincial para instruir a diputados y empleados legislativos en la materia. La Pampa anunció el lanzamiento del curso Inteligencia Artificial Generativa para la Gestión Legislativa, diseñado específicamente para la gestión de asesores y secretarios legislativos.

IV - USO INDIVIDUAL DE LA IA

Paralelamente a las iniciativas institucionales, la facilidad de acceso y la masificación de plataformas de IAGen –como ChatGPT–¹⁰ han impulsado un fenómeno de adopción “de abajo hacia arriba” por parte de legisladores y personal parlamentario a título individual. Esas herramientas ofrecen un potencial inmediato para optimizar labores cotidianas de alta complejidad, como resumir extensos informes, elaborar borradores de discursos o proyectos de ley y realizar análisis normativos preliminares.

Esta tendencia permite una rápida apropiación tecnológica, pero también implica riesgos relacionados con la falta de estándares, la desigualdad de conocimientos técnicos entre los usuarios y la ausencia de control de calidad sobre los resultados. Este escenario se enmarca en lo que se conoce como “IA en la sombra” (*shadow AI*), un concepto utilizado para describir el uso fáctico, no supervisado o no autorizado, de estas herramientas informáticas por fuera de los marcos y auditorías institucionales formales (UIP, 2024b).

En el ámbito legislativo argentino este fenómeno ya ha cobrado estado público mediante diversos episodios recientes que ilustran la variedad de sus aplicaciones.

En 2023, el diputado nacional Rodrigo de Loredó utilizó ChatGPT para generar un discurso que luego leyó durante una sesión de la Comisión de Juicio Político, presentándolo expresamente ante sus pares como un “adelanto del futuro” en el debate político.

Otro caso resonante se dio durante la campaña electoral de 2025, cuando el legislador porteño Ramiro Marra admitió y defendió activamente el uso de la misma plataforma para la redacción de sus proyectos de ley. El dirigente destacó esta práctica como una herramienta central para la eficiencia legislativa, argumentando que la automatización de la redacción permitiría reducir drásticamente la contratación de asesores y el gasto público.

¹⁰ ChatGPT fue el quinto sitio web con más visitas en todo el mundo durante el mes de agosto de 2025, con más de 5.300 millones de ingresos. Véase: <https://www.semrush.com/trending-websites/global/all/>. Además, alcanzó 838 millones de usuarios en septiembre de 2025 –un incremento de 401 millones respecto del mismo mes de 2024–. Véase: <https://www.laecuaciondigital.com/actualidad/chatgpt-alcanza-838-millones-de-usuarios-en-septiembre-de-2025/>.

En julio de 2025, el diputado nacional Gabriel Chumpitaz presentó un avatar impulsado por IAGen, denominado Chumpitaz IA. Esta herramienta fue concebida con el propósito declarado de trabajar ininterrumpidamente para delegar tareas de procesamiento de datos, interacción multimedia, gestión de campaña y asistencia legislativa.

Casos similares se han registrado alrededor del mundo, lo cual evidencia un progresivo nivel de adopción de la IA por parte de los legisladores.

V - RIESGOS Y DESAFÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE IA PARLAMENTARIA¹¹

Si bien existe consenso y evidencia empírica sobre los beneficios potenciales del uso de la IA, su aplicación en el ámbito legislativo no está exenta de contracasas. Esta tecnología no es infalible y aún no alcanza el nivel de idoneidad humana profesional, lo que incluye el saber jurídico y político. Ignorar estos riesgos podría resultar en la afectación de derechos fundamentales, la seguridad y el estado de derecho.

Ante este escenario, organismos internacionales como la WFD y la UIP han formulado lineamientos específicos orientados a guiar una implementación institucional segura (Fitsilis, von Lucke y De Vrieze, 2024; UIP, 2024a).

Por un lado, existen los riesgos y desafíos técnicos y operativos. El obstáculo inicial radica en la infraestructura y los datos: es inviable adoptar IA en entornos no digitalizados o incipientemente digitalizados. Idealmente, la información parlamentaria no solo debería estar digitalizada, sino estructurada en formatos interoperables. Frente a esto, las directrices internacionales sugieren comenzar evaluando la madurez digital de la institución y priorizar la consolidación de una infraestructura básica con sólidas políticas de gobernanza de datos. A su vez, otro riesgo crítico en el uso de modelos de IAGen son las denominadas alucinaciones,¹² donde el sistema genera información incorrecta –como jurisprudencia o leyes inexistentes– presentándola de manera coherente y verosímil. Por tratarse de un ámbito donde la precisión es innegociable, resulta mandatorio implementar procesos de verificación y validación rigurosa por parte de personal experto humano antes del uso oficial de cualquier contenido generado.

Por otra parte, existen riesgos y desafíos de naturaleza ética. Así, los sistemas de IA pueden incurrir en sesgos algorítmicos si aprenden de datos de entrenamiento que reflejan prejuicios históricos o desigualdades. En el ámbito parlamentario, a modo de ejemplo, un algoritmo sesgado podría sugerir redacciones normativas que discriminen

¹¹ Consideramos "riesgo" el potencial daño o perjuicio que un sistema de IA puede causar a los derechos fundamentales, la seguridad, la democracia y el estado de derecho; y "desafío" las barreras estructurales, operativas o de capacidad que dificultan la implementación exitosa, responsable y equitativa de la IA.

¹² Las alucinaciones son consideradas una limitación estructural inherente a la arquitectura actual de los grandes modelos de lenguaje, por lo que actualmente pueden mitigarse con el ajuste del sistema, pero no eliminarse por completo (Kulesz, 2024).

sistemáticamente a grupos minoritarios. Para mitigarlos, instrumentos como la Recomendación sobre la Ética de la Inteligencia Artificial de la UNESCO (2021)¹³ exigen medidas proactivas: realizar auditorías algorítmicas, emplear conjuntos de datos representativos y mantener una supervisión continua que garantice la equidad. Paralelamente, los sistemas actuales de IAGen sufren, en mayor o menor medida, de falta de transparencia en cuanto a los datos que fueron utilizados en su entrenamiento y el modo exacto en el que generan contenido en base a los requerimientos de los usuarios, por lo que se los suele denominar "cajas negras"¹⁴. Las directrices de la WFD y la UIP recomiendan favorecer sistemas transparentes que aseguren la rendición de cuentas, acompañados de protocolos robustos de ciberseguridad y protección de datos personales para salvaguardar la privacidad en el manejo de información parlamentaria sensible.

Finalmente, los desafíos institucionales y democráticos interpelan directamente la función política del legislador. El riesgo más profundo es que la tecnología desplace la prevalencia del juicio humano. La representación de intereses diversos y la generación de consensos son acciones inherentemente humanas e indelegables. Las normativas globales propugnan que la IA actúe siempre como una herramienta de asistencia y nunca como un reemplazo de la deliberación. Sin embargo, para que este control humano sea efectivo frente a sistemas tan complejos, es necesario considerar el déficit de capacidades técnicas que pueda existir en los órganos legislativos. Los organismos internacionales enfatizan la necesidad de invertir en alfabetización digital para que legisladores y asesores puedan colaborar críticamente con estas herramientas. En última instancia, si la ciudadanía percibe que las decisiones parlamentarias están dictadas por algoritmos inescrutables, se corre el riesgo de erosionar la confianza y la legitimidad de la institución, un escenario que podría evitarse fomentando la participación pública y un diálogo abierto sobre la gobernanza tecnológica.

CONCLUSIONES

El proceso de modernización tecnológica que vienen desarrollando los Parlamentos en todo el mundo se encuentra actualmente en un punto de inflexión debido a la rápida expansión de la IA.

La IA es extremadamente multifacética. Tiene posibles aplicaciones en diversos aspectos de la actividad parlamentaria, con potencial para optimizarla y mejorarla.

¹³ Adoptada por todos los Estados miembros, incluida Argentina. Tiene carácter de *soft law* y prevé principios que son compatibles con la actividad parlamentaria, como la transparencia y la equidad y no discriminación.

¹⁴ Esta opacidad choca con los principios de un gobierno democrático, donde las decisiones no deben ser arbitrarias y deben poder explicarse, lo cual se condice con una exigencia en el campo tecnológico denominada IA Explicable (XAI, por sus siglas en inglés), que busca que los procesos y resultados de los algoritmos sean comprensibles y auditables para los seres humanos.

La implementación de estas nuevas tecnologías requiere una planificación cuidadosa, recursos económicos y humanos, y decisión política.

También es necesario contar con un marco robusto de digitalización previa de los procesos y documentación parlamentaria, y de gobernanza de datos.

El estado de adopción a nivel mundial es dispar. En algunos países hay Parlamentos que tienen herramientas de IA complejas ya en funcionamiento, mientras que en otros la aplicación es nula o recién incipiente.

Esta situación se refleja en Argentina, donde algunos Parlamentos locales ya han implementado desarrollos y casos de uso concretos, otros han institucionalizado en sus estructuras la IA, y en varias otras jurisdicciones aún no ha habido avances significativos.

Organismos internacionales están tomando un rol proactivo en actividades de divulgación y educación, a la vez que promueven lineamientos que pueden guiar la implementación institucional parlamentaria de la IA y mitigar sus riesgos y desafíos.

Paralelamente, el aumento exponencial del uso de la IA por la población deriva en que el personal parlamentario –y los propios legisladores– emplee estas tecnologías para llevar a cabo algunas de sus labores. Ese uso generalmente se realiza sin seguir ningún protocolo, por lo que provoca resultados inconsistentes y dificulta la trazabilidad y el control. La capacitación continua del personal legislativo y de los legisladores es fundamental, y debe centrarse tanto en la faceta tecnológica como en la legislativa.

La IA, a la par de su potencial, tiene también grandes limitaciones, las cuales generan desafíos y riesgos para su implementación en el ámbito parlamentario. Ignorar, subestimar o no controlar esos riesgos y desafíos conduciría casi con seguridad a resultados disvaliosos, con el potencial de afectar gravemente la calidad legislativa, la credibilidad institucional y el bienestar de la sociedad.

Por ese motivo, es fundamental que la implementación de la IA en los Parlamentos sea llevada adelante con cautela, progresivamente y de manera informada.

En última instancia, la integración de la IA en los Parlamentos debe concebirse como un medio para fortalecer la democracia y la calidad de la elaboración normativa, y no como un fin en sí mismo.

La aparente capacidad de pensamiento de los sistemas artificiales impone la necesidad de un juicio humano profundo, reflexivo, crítico y continuo. Es imposible controlar adecuadamente aquello que no se comprende. Este desafío es necesario para contribuir a la creación de normas jurídicas más justas, eficaces y adaptadas a las complejidades del siglo XXI y los siguientes.

REFERENCIAS

BICHACHI, D. S. (2017). La informática y su impacto en la actividad parlamentaria. *Revista de Ciencia de la Legislación*, 1. Lejister.

- CABRERA PANTOJA, B. L. (2020). Incorporación y utilización de las TIC en el ámbito legislativo. *Revista de Ciencia de la Legislación*, 8. Lejister.
- CORVALÁN, J. G. (Dir.). (2023). *Tratado de inteligencia artificial y derecho: Tomo I* (2.ª ed.). La Ley.
- DANESI, C. C. (Dir.) (2020). *Inteligencia artificial, tecnologías emergentes y derecho: Reflexiones interdisciplinarias 1*. Hammurabi.
- FITSILIS, F., VON LUCKE, J. y DE VRIEZE, F. (2024). *Guidelines for AI in Parliaments*. Westminster Foundation for Democracy. <https://www.wfd.org/ai-guidelines-parliaments>.
- KULESZ, O. (2024). *Artificial Intelligence and International Cultural Relations: Challenges and Opportunities for Cross-Sectoral Collaboration*. Institut für Auslandsbeziehungen e.V. <https://opus.bsz-bw.de/ifa/frontdoor/index/index/docId/1203>.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA [UNESCO] (2021). *Recomendación sobre la ética de la inteligencia artificial*. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381137_spa.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS [OCDE] (2024). Explanatory Memorandum on the updated OECD Definition of an AI System. *OECD Artificial Intelligence Papers*, 8. https://www.oecd.org/en/publications/explanatory-memorandum-on-the-updated-oecd-definition-of-an-ai-system_623da898-en.html.
- PÉREZ BOURBON, H. y RONA, N. (2005). *Calidad legislativa: Su concreción en el Programa de Fortalecimiento de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires*. Konrad Adenauer Stiftung.
- SVETAZ, M. A. (2005). *La informática legislativa: un aliado principal de la calidad en el ejercicio de la función legislativa* [Ponencia]. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 18-21 de octubre. <https://repositorioci.dim.esap.edu.co/bitstream/handle/20.500.-14471/8962/6705-1.pdf>.
- UNIÓN INTERPARLAMENTARIA [UIP] (2024a). Use cases for AI in parliaments. <https://www.ipu.org/resources/publications/reference/2024-12/use-cases-ai-in-parliaments>.
- UNIÓN INTERPARLAMENTARIA [UIP] (2024b). Guidelines for IA in parliaments. <https://www.ipu.org/ai-guidelines>.
- WILLIAMS, G. y MEDEL, C. (2024). *Inteligencia artificial en parlamentos: Estudio comparado*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/36101/1/BCN_IA_Parlamentos_comparado_abril2024.pdf.



**¿ES "EL PROCESO" LA PRINCIPAL
GARANTÍA CONSTITUCIONAL?**

Andrea Mercedes Pérez

Revista Jurídica - Universidad Nacional del Oeste: E-ISSN 3008-8321

Año: 04/ Nro. 6 - Junio 2026

Recibido: 21/02/2026

Aprobado: 05/05/2026

¿ES “EL PROCESO” LA PRINCIPAL GARANTÍA CONSTITUCIONAL? UNA RELECTURA DESDE EL CONSTITUCIONALISMO ARGENTINO Y EL GARANTISMO

IS “DUE PROCESS” THE PRIMARY
CONSTITUTIONAL GUARANTEE?
A REEXAMINATION FROM ARGENTINE CONSTITUTIONALISM
AND LEGAL GUARANTEEISM

Por Andrea Mercedes Pérez¹

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Resumen: El presente trabajo examina críticamente la tesis según la cual el proceso constituye la principal garantía constitucional. A partir de un análisis dogmático, sistemático y comparado, se sostiene que dicha afirmación resulta conceptualmente impropia si se la entiende en términos jerárquicos. El constitucionalismo argentino –especialmente a partir de la reforma de 1994– se estructura sobre un sistema plural e interdependiente de garantías. Sin embargo, se demuestra que el proceso cumple una función estructural insustituible, en tanto opera como condición de posibilidad para la efectividad de los derechos fundamentales y el control del poder. En consecuencia, el proceso no es la garantía principal, pero sí la garantía estructural del orden constitucional.

Palabras clave: proceso, garantías constitucionales, tutela judicial efectiva, debido proceso, supremacía constitucional

Abstract: This paper critically examines the thesis that due process constitutes the primary constitutional guarantee. Based on a dogmatic, systematic, and comparative analysis, it argues

¹ Abogada (Universidad de Buenos Aires). Profesora permanente de grado y posgrado en las áreas de Derechos Humanos, Derecho Constitucional, Derecho Procesal y Práctica Profesional (Universidad de Buenos Aires). Subdirectora del Departamento de Práctica Profesional, del que depende el Consultorio y Patrocinio Jurídico Gratuito que presta la Facultad de Derecho de la UBA. Identificador ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-8658-1119>. Correo electrónico: andreamercedesperez@yahoo.com.ar.

that such an assertion is conceptually improper when understood in hierarchical terms. Argentine constitutionalism –especially following the 1994 reform– is structured upon a plural and interdependent system of guarantees. However, this study demonstrates that the legal process fulfills an irreplaceable structural function, insofar as it operates as a condition of possibility for the effectiveness of fundamental rights and the control of power. Consequently, the process is not the primary guarantee, but rather the structural guarantee of the constitutional order.

Keywords: legal process, constitutional guarantees, effective judicial protection, due process, constitutional supremacy

INTRODUCCIÓN

El interrogante que plantea el título de este artículo –si el proceso puede considerarse la principal garantía constitucional– nos obliga a revisar categorías esenciales del constitucionalismo argentino y comparado. Así deberemos analizar la relación entre el reconocimiento normativo de los derechos y su efectividad real.

En efecto, la evolución del constitucionalismo ha puesto de relieve que la proclamación de derechos carece de sentido si no se encuentra acompañada de mecanismos adecuados para su protección.

Como ha sido reiteradamente señalado por la doctrina, el problema central ya no reside en el reconocimiento de derechos, sino en su garantía efectiva.

En este contexto, el proceso judicial aparece como un instrumento privilegiado. No obstante, la atribución de una primacía absoluta requiere un análisis más cuidadoso.

No se trata de un problema menor: involucra, en definitiva, la pregunta de por qué asegura la eficacia real de la Constitución.

Mi tesis, que expondré con apoyo doctrinario, es la siguiente: el proceso no es la principal garantía constitucional en sentido jerárquico, pero sí es –como diría Bidart Campos (2006)– una “garantía estructural”, indispensable para que las demás garantías adquieran operatividad.

I - ¿QUÉ ENTENDEMOS POR “GARANTÍA CONSTITUCIONAL”?

El concepto de garantía no es unívoco, se vincula estrechamente con la idea de eficacia normativa.

En la doctrina argentina, Germán J. Bidart Campos (2006) sostuvo que las garantías son “técnicas de protección destinadas a dar efectividad plena a los derechos constitucionales”. Esta definición pone el acento en la dimensión funcional.

En la misma línea, Néstor Pedro Sagüés (2011) definió las garantías como “los medios de resguardo de la supremacía de la Constitución y de los derechos fundamentales reconocidos en ella”, lo que introduce una doble dimensión: protección de derechos y control del poder.

En el plano internacional, Hans Kelsen (2009) entendió las garantías como “mecanismos de aseguramiento de la validez del orden jurídico”, mientras que Luigi Ferrajoli (2001), desde el garantismo, concibe las garantías como “dispositivos normativos e institucionales destinados a limitar el poder y preservar los derechos fundamentales”, integrando una concepción estructural del derecho.

A partir de estas aproximaciones, podemos distinguir tres planos tradicionales en la clasificación de las garantías:

- Garantías normativas: la supremacía constitucional, la legalidad, la reserva del artículo 19 y la razonabilidad del artículo 28. En palabras de Agustín Gordillo (2014), son “garantías primarias de control del poder”.
- Garantías orgánicas: la división de poderes, el control recíproco y la independencia judicial. Como recordaba Alexander Hamilton en *The Federalist* 78, de 1788 (Rossiter, 1961), el Poder Judicial es “el menos peligroso”, precisamente porque actúa como garantía frente a los excesos de los otros poderes.
- Garantías procesales: el debido proceso, la defensa en juicio, la tutela judicial efectiva y los remedios constitucionales. Estas categorías muestran que el sistema argentino es plural e interdependiente, lo cual problematiza la idea de identificar una “garantía principal”.

Esta distinción, sin dudas, es la base sobre la que podremos analizar la tesis que motiva esta investigación.

II - RAZONES QUE JUSTIFICAN LA CENTRALIDAD DEL PROCESO

Reconozcamos primero que la tesis que postula la centralidad del cauce procesal cuenta con un relevante respaldo doctrinal, el cual se sustenta en diversas razones de orden práctico y teórico.

En primer lugar, porque se erige como condición necesaria para la eficacia de los derechos, en tanto estos no se agotan en su reconocimiento normativo, sino que requieren de mecanismos institucionales que aseguren su realización efectiva.

Como señala Eduardo J. Couture (2002), “donde hay un derecho, debe haber una acción que lo garantice”; es decir, los derechos no existen plenamente sin mecanismos para hacerlos exigibles. Esa acción, esa vía institucional, es la condición de la justiciabilidad de los derechos a la que nos estamos refiriendo y constituye el instrumento que permite transformar derechos abstractos en pretensiones concretas, canalizar conflictos jurídicos y obtener decisiones obligatorias.

En esta línea, Osvaldo Gozaíni (2015) sostiene que el proceso "no crea derechos", sino que asegura su tutela, dando a las personas un espacio institucionalizado –imparcial, contradictorio y regido por determinadas reglas– para hacerlos valer. En su visión, sin instancia procesal no hay justicia constitucional posible, porque no existiría un mecanismo que activase la protección judicial frente a una violación de derechos.

En segundo término debe señalarse que el proceso se configura como una garantía esencial del control de constitucionalidad. De esta manera, Peter Häberle (2003) sostiene que este mecanismo constitucional tiene una función integradora: convierte la Constitución en realidad. En la tradición argentina, caracterizada por un sistema de control difuso, la revisión de constitucionalidad requiere necesariamente la existencia de un caso judicial concreto.

En esta línea, Roberto Gargarella (2013) afirma que la justicia constitucional es "el espacio de realización de la ciudadanía democrática", en la medida en que permite a las personas participar activamente en la defensa de sus derechos y en el control del poder estatal.

En tercer y último lugar, se presenta como una garantía de legitimidad. La Corte Suprema argentina ha reiterado que la violación del derecho de defensa –núcleo del debido proceso– priva de validez el acto estatal. Ello coincide con la visión de Carlos Nino (1989), para quien el estado constitucional se legitima a través de procedimientos racionalmente estructurados.

Desde esta perspectiva, no es solo una garantía individual, sino también una exigencia estructural del sistema democrático que aparece como una garantía indispensable y fundante. Con esta afirmación, surge una pregunta.

III - ¿POR QUÉ NO PUEDE HABLARSE DE "PRINCIPAL GARANTÍA"?

Aquí es necesario realizar una distinción conceptual imprescindible. Si bien el proceso ocupa un lugar central dentro del sistema jurídico, ello no autoriza a afirmar, sin más, que constituye la principal garantía constitucional en términos absolutos.

– *El sistema no establece jerarquías entre garantías.* Tal como enseña Sagüés (2011), el constitucionalismo argentino funciona mediante un sistema de garantías complementarias, no jerárquicas. La Constitución no declara ninguna garantía como "superior". La ausencia de una disposición expresa en tal sentido impide sostener la existencia de una garantía principal.

– *Las garantías son interdependientes.* Las garantías no operan de manera aislada. La independencia judicial –como recuerda Osvaldo Alfredo Pérez Hualde (2005)– es la "garantía funcional" del proceso. La legalidad es condición para el debido proceso. El amparo es garantía específica que opera dentro del proceso. El control de razonabilidad condiciona la interpretación de todas ellas. No hay garantía "autosuficiente".

– *El constitucionalismo contemporáneo es de tipo "en red"*. El constitucionalismo actual se caracteriza por la coexistencia de múltiples principios y garantías que interactúan en forma dinámica. Ferrajoli, Häberle (2003), Alexy (2007) y Zagrebelsky (1995) comparten la idea de que los ordenamientos constitucionales modernos son sistemas plurales, abiertos, dialógicos. El bloque de constitucionalidad federal argentino, tras el artículo 75 inciso 22, confirma esta estructura abierta. Por ende, sería impropio –e incluso conceptualmente reductivo– afirmar que existe una garantía "principal".

IV - EL PROCESO COMO GARANTÍA ESTRUCTURAL

Llegados a este punto, podemos formular una caracterización más precisa. Caracterizar al proceso como garantía estructural implica reconocer que: no es superior a las demás garantías, pero es indispensable para su funcionamiento. De esta forma, puede afirmarse que es estructural porque constituye el soporte operativo del sistema constitucional en tanto cumple funciones esenciales que hacen a la propia operatividad del sistema jurídico.

En primer lugar sostiene la supremacía constitucional, tal como lo ha desarrollado Bidart Campos (2006), al constituirse en el cauce institucional a través del cual dicha supremacía se hace efectiva en los casos concretos. Asimismo, habilita controles sobre el poder, en la línea de Ferrajoli, al permitir que las decisiones estatales sean sometidas a revisión dentro de un marco institucionalizado de legalidad y jurisdicción. Del mismo modo, el proceso transforma los derechos en pretensiones exigibles siguiendo la formulación de Couture (2002).

A su vez, constituye un ámbito institucional en el que se aseguren estándares de razonabilidad y motivación del poder en sintonía con la concepción de Alexy (2007).

En este sentido, puede afirmarse que una Constitución sin proceso sería lo que Karl Loewenstein denominaba un "instrumento nominal", es decir, un texto carente de mecanismos efectivos de realización.

El proceso como infraestructura de la justicia constitucional puede ser comprendido, siguiendo a Häberle (2003), a partir de la idea de que "la Constitución vive en y a través del proceso". Esta afirmación permite superar una visión meramente instrumental del proceso, para concebirlo como el soporte estructural de la justicia constitucional.

Con lo cual el proceso es el medio por el cual la Constitución se interpreta, se aplica y se vivifica. Lejos de ser un simple mecanismo procedimental, constituye el espacio institucional en el que los principios y derechos constitucionales adquieren concreción, se actualizan y se proyectan sobre los casos concretos.

Por último, el proceso como garantía de acceso a la justicia resulta de especial interés en el abordaje de la llamada "tutela judicial efectiva" por la jurisprudencia del Sistema In-

teramericano de Derechos Humanos, pues ha contribuido enormemente para comprender la centralidad del proceso.

En el caso "Velásquez Rodríguez vs. Honduras", la Corte Interamericana estableció que los Estados tienen la obligación de garantizar recursos judiciales efectivos frente a violaciones de derechos humanos. De esta manera, el fallo introdujo una idea clave: los derechos requieren mecanismos institucionales para su protección real.

Esta doctrina fue consolidada en "Baena Ricardo y otros vs. Panamá",³ donde el tribunal afirmó que el debido proceso no se limita al ámbito penal, sino que se extiende a toda actuación estatal que pueda afectar derechos.

Por su parte, en "Claude Reyes y otros vs. Chile",⁴ la Corte sostuvo que el acceso a la justicia es indispensable para la protección de derechos, configurándolo como un derecho autónomo y al mismo tiempo instrumental.

Asimismo, en "Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú"⁵ se enfatizó que los recursos judiciales deben ser no solo formales, sino efectivos, es decir, capaces de producir resultados reales.

En "López Mendoza vs. Venezuela"⁶ sostuvo que toda actuación estatal que afecte derechos debe respetar garantías mínimas de imparcialidad, legalidad y defensa.

Por último, en "Lagos del Campo vs. Perú"⁷ se reafirmó la exigencia de decisiones motivadas como parte del debido proceso.

Como se observa en esta breve muestra, el desarrollo interamericano no resulta ajeno al derecho argentino. La incorporación del bloque de constitucionalidad federal (art. 75 inc. 22 de la Constitución nacional) implica que las garantías procesales deben interpretarse en armonía con los estándares internacionales.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha reconocido este diálogo en diversos precedentes, consolidando una interpretación que refuerza la tutela judicial efectiva.

De este modo, el proceso deja de ser un mero instrumento técnico para convertirse en un espacio de convergencia entre jurisdicciones.

Es más que evidente, a la luz del puñado de precedentes citados, que la Corte Interamericana de Derechos Humanos considera el acceso a la justicia un "derecho puente", indispensable para la vigencia de todos los demás. Esa idea, trasladada a la dogmática constitucional, permite comprender que el proceso no está por encima, pero sí debajo, como sustento del edificio constitucional.

² Corte IDH, "Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo", 29 de julio de 1988, Serie C 4.

³ Corte IDH, "Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas", 2 de febrero de 2001, Serie C 72; y "Baena Ricardo y otros (270 Trabajadores) Vs. Panamá. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia", 6 de junio de 2003.

⁴ Corte IDH, "Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas", 19 de septiembre de 2006, serie C 151.

⁵ Corte IDH, "Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros). Vs. Perú. Solicitud de Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas", 30 de noviembre de 2007, Serie C 174.

⁶ Corte IDH, "López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas", 1 de septiembre de 2011, Serie C 233.

⁷ Corte IDH, "Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas", 31 de agosto de 2017, Serie C 340.

V - CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE ESTA CARACTERIZACIÓN

La idea de proceso como garantía estructural no es teórica: tiene impacto directo en la praxis institucional. Con lo cual reforzar la independencia judicial resulta una exigencia estructural, en tanto es una condición indispensable para la existencia de un proceso válido. Como advierte el maestro Héctor Fix-Zamudio (2001), sin independencia judicial no existe garantía procesal alguna. Así, proteger el proceso implica proteger el órgano que lo dirige.

En esta dirección, se advierte la necesidad de asegurar la tutela judicial efectiva. La doctrina procesal argentina –desde Morello (2001) hasta Alvarado Velloso (2009)– ha enfatizado que no hay proceso válido sin un acceso real y sin una decisión razonablemente pronta y fundada.

Daniel Sabsay (2022), desde la mirada constitucionalista, sostiene que la garantía más importante del sistema constitucional no es el proceso en sí mismo, sino la “tutela judicial efectiva”, que él vincula directamente con el acceso a la justicia, el debido proceso, la independencia judicial y la controlabilidad del poder. En ese marco, según Sabsay, el proceso aparece como un instrumento indispensable, pero no como una garantía suprema o principal, sino como parte del conjunto de garantías que permiten el funcionamiento del estado constitucional de derecho.

A ello debe sumarse la interpretación expansiva de las garantías procesales. Como señala Sagüés (2011), las garantías procesales deben ser interpretadas de modo *pro homine* y a la luz del sistema interamericano.

Por último, desde la visión democrática del proceso, Gargarella (2013) sostiene que el proceso judicial es un espacio en el que se materializa la deliberación constitucional: su fortalecimiento es condición de una democracia sustantiva.

CONCLUSIÓN

¿Es el proceso la principal garantía constitucional? A la luz de la doctrina examinada, debe responderse con rigor.

Se podría afirmar que no constituye la principal garantía si la pregunta supone una jerarquía normativa o axiológica entre garantías. El constitucionalismo argentino –como subrayan Bidart Campos (2006), Sagüés (2011) y la doctrina internacional– no funciona en clave jerárquica.

Por el contrario, si entendemos que el proceso constituye la garantía estructural, fundamento indispensable para que todas las demás adquieran eficacia y para que la Constitución preserve su carácter normativo, responderemos afirmativamente a la pregunta.

Como decía Couture (2002): “El derecho procesal es la garantía del derecho sustan-

cial". Y como enseñaba Bidart Campos (2006): "El proceso es la vía que asegura la efectividad de la Constitución y de los derechos que ella reconoce".

Con ello se concluye, tras un prudente análisis conceptual y doctrinario, que no es la principal garantía en un sentido de supremacía, pero sí es la que hace posibles las otras, la que sostiene la constitucionalidad del sistema y la que permite la exigibilidad de los derechos.

REFERENCIAS

- ALEXY, R. (2007). *Teoría de los derechos fundamentales*. CEPC.
- ALVARADO VELLOSO, A. (2009). *Debido proceso*. Rubinzal-Culzoni.
- BIDART CAMPOS, G. J. (2006). *Manual de la Constitución reformada*, Tomo 1. Ediar.
- COUTURE, E. J. (2002). *Fundamentos del derecho procesal civil*. BdeF.
- FERRAJOLI, L. (2001). *Derecho y razón*. Trotta.
- FIX-ZAMUDIO, H. (2001). *Ensayos sobre el derecho de amparo*. UNAM.
- GARGARELLA, R. (2013). *La sala de máquinas de la Constitución*. Katz.
- GORDILLO, A. (2014). *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo 1 Parte General. Fundación de Derecho Administrativo.
- GOZAÍNI, O. (2015). *Garantías, principios y reglas del proceso civil*. Eudeba.
- HÄBERLE, P. (2003). *El Estado constitucional*. Astrea.
- KELSEN, H. (2009). *Teoría pura del derecho*. Eudeba.
- LOEWENSTEIN, K. (1976). *Teoría de la Constitución* (2.ª ed.). Ariel.
- MORELLO, A. M. (2001). *El proceso justo*. Abeledo-Perrot.
- NINO, C. (1989). *Ética y derechos humanos. Un ensayo de fundamentación*. Astrea.
- PÉREZ HUALDE, O. A. (2005). *Control de constitucionalidad*. La Ley.
- ROSSITER, C. (Ed.) (1961). *The Federalist Papers*. New American Library.
- SABSAY, D. (2022). *Manual de Derecho Constitucional*. Thomson Reuters-La Ley.
- SAGÜÉS, N. P. (2011). *Derecho constitucional*, Tomo 1. Astrea.
- ZAGREBELSKY, G. (1995). *El derecho dúctil*. Trotta.



**IDENTIFICACIÓN DE LOS SOLICITANTES
EN EL PROCEDIMIENTO DE ACCESO
A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

Leonor Ferreira

Revista Jurídica - Universidad Nacional del Oeste: E-ISSN 3008-8321
Año: 04/ Nro. 6 - Junio 2026
Recibido: 16/02/2026
Aprobado: 05/05/2026

IDENTIFICACIÓN DE LOS SOLICITANTES EN EL PROCEDIMIENTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

IDENTIFICATION OF APPLICANTS IN THE PROCEDURE FOR ACCESS TO PUBLIC INFORMATION

Por Leonor Ferreira¹

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Resumen: El artículo analiza la regulación, a nivel nacional y provincial en Argentina, del procedimiento para acceder a la información pública, en especial en lo que respecta a la inclusión de la identificación de las personas peticionantes como requisito para su ejercicio.

Palabras clave: derechos humanos, derechos y garantías constitucionales, derecho de acceso a la información pública, transparencia, requisitos para su ejercicio

Abstract: The article analyzes the regulation, at the national and provincial level in Argentina, of the procedure for accessing public information, especially regarding the inclusion of the identification of the petitioners as a requirement for its exercise.

Keywords: human rights, constitutional rights and guarantees, right of access to public information, transparency, requirements

¹ Abogada (Universidad Torcuato Di Tella). Especialista en Elaboración de Normas Jurídicas (Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires). Docente en Técnica Legislativa - Parte General, de la Carrera de Especialización en Elaboración de Normas Jurídicas (UBA). Identificador ORCID: orcid.org/0009-0004-7929-5901. Correo electrónico: leusferreira@hotmail.com.

INTRODUCCIÓN

En este trabajo examinaremos el marco jurídico que garantiza el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la República Argentina, a nivel nacional y provincial. Haremos hincapié, dentro del procedimiento para ejercerlo, en el requisito de identificación de las personas solicitantes y atenderemos sus posibles consecuencias.

I - EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y SU MARCO JURÍDICO

El acceso a la información pública es un derecho humano fundamental. Deriva del sistema republicano de gobierno, en cuanto una de sus manifestaciones primordiales reside en la exigencia de publicidad de la actuación de las autoridades del Estado² y colabora con el sistema democrático, dado que proporciona una vía para obtener elementos para controlar los actos de gobierno, participar activamente de los procesos de toma de decisiones, proteger el ejercicio de otros derechos y prevenir abusos de parte del Estado (Pérez, 2016). En cuanto a su faz individual, cumple la función de maximizar el espacio de autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión (Basterra, 2018).

A nivel internacional, el derecho de acceso a la información pública está contemplado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 13), en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 19.1) y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 19.2). Luego de la reforma de la Constitución nacional argentina de 1994, los mencionados tratados internacionales fueron incluidos en el inciso 22 de su artículo 75. Por consiguiente, en Argentina, el derecho de acceso a la información pública tiene jerarquía constitucional.

Asimismo, desde el 29 de septiembre de 2016, Argentina cuenta con la Ley 27.275 que garantiza el derecho de acceso a la información pública a nivel nacional. Esta ley fue reglamentada por los decretos 206/17 (28 de marzo de 2017) y 780/24 (2 de septiembre de 2024).

A nivel provincial, el Consejo Federal para la Transparencia³ elaboró un mapa federal de la normativa de transparencia.⁴ Al momento de realizar este trabajo, 21 de las 24 jurisdicciones provinciales cuentan con leyes que garantizan el derecho de acceso a la información pública.⁵

² SCBA, "Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad (CEPIS) vs. Provincia de Buenos Aires s. Inconstitucionalidad Ley 12475", 27 de octubre de 2025, causa I. 73.783.

³ Organismo interjurisdiccional creado a través del artículo 29 de la Ley 27.275, cuyo objetivo es la cooperación técnica y la concertación de políticas en materia de transparencia y acceso a la información pública.

⁴ Para más información, véase: <https://portalconsejofederal.transparencia.gob.ar/>.

⁵ Buenos Aires: Ley 12.475 (de 2000); Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ley 104 (de 1998, actualizada en 2024); Catamarca: Ley 5.336 (de 2011); Chaco: Ley 2.813-B (de 2018); Chubut: Ley 156 (de 1992); Corrientes: Ley 5.834 (de 2008); Córdoba: Ley 8.803 (de 1999); Entre Ríos: Ley 11.191 (de 2024); Jujuy: Ley 5.886 (de 2015); La Pampa: Ley 3.571 (de

II - PRINCIPALES LINEAMIENTOS DE LA LEY 27.275

A continuación detallaremos brevemente las disposiciones preliminares de la Ley 27.275 y su reglamentación. Luego, examinaremos el aspecto principal de este trabajo, que es el procedimiento previsto para realizar una solicitud de acceso a la información pública, juntamente con la legitimación activa para formularlo.

Objeto y principios

El artículo 1.º de la Ley 27.275 es plurinormativo. Por un lado, precisa sus tres finalidades, que son: garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y promover la transparencia de la gestión pública. Por otro lado, establece quince principios que constituyen mandatos e instituyen pautas de interpretación (Gelli, 2016). Estos son: presunción de publicidad, transparencia y máxima divulgación, informalismo, máximo acceso, apertura, disociación, no discriminación, máxima premura, gratuidad, control, responsabilidad, alcance limitado de las excepciones, *in dubio pro petitor*, facilitación y, por último, buena fe.

Al respecto, los principios más relevantes a los fines de este trabajo son el de transparencia y máxima divulgación y el de informalismo.

En virtud del principio de transparencia y máxima divulgación

toda la información en poder, custodia o bajo control del sujeto obligado debe ser accesible para todas las personas. El acceso a la información pública solo puede ser limitado cuando concurra alguna de las excepciones previstas en esta ley, de acuerdo con las necesidades de la sociedad democrática y republicana, proporcionales al interés que las justifican.

Según el principio de informalismo, "las reglas de procedimiento para acceder a la información deben facilitar el ejercicio del derecho y su inobservancia no podrá constituir un obstáculo para ello". Asimismo, ordena que "los sujetos obligados no pueden fundar el rechazo de la solicitud de información en el incumplimiento de requisitos formales o de reglas de procedimiento".

Sobre el particular, es relevante destacar que el artículo 1.º del Decreto 780/24 reglamentó el principio de buena fe y determinó que su violación configura el supuesto previsto en el artículo 10 del Código Civil y Comercial de la Nación (abuso de derecho).

2023); La Rioja: Ley 10.119 (de 2018); Mendoza: Ley 9.070 (de 2018); Misiones: Ley IV-58/2012 (de 2012); Neuquén: Ley 3.044/16 (de 2016); Río Negro: Ley B 1.829 (de 2007); Salta: Ley 8.173/2019 (de 2019); San Luis: Ley 924 (de 2015); Santa Cruz: Ley 3.540 (de 2017); Santa Fe: Ley 14.256 (de 2024); Santiago del Estero: Ley 6.753 (de 2005); Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur: Ley 653 (de 2004). Tucumán, Formosa y San Juan aún no cuentan con legislación sobre la materia.

Definiciones

Los artículos 2.º y 3.º de la Ley 27.275 contienen las definiciones de las nociones de derecho de acceso a la información pública, de información pública y de documento. Se trata de definiciones estipulativas (Pérez Bourbon, 2007) y, como tales, apuntan a indicar con total precisión a qué concepto se refiere la ley cuando se utilizan esas locuciones.

Así, el artículo 2.º precisa que se entiende por derecho de acceso a la información pública la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de los sujetos obligados, con las únicas limitaciones y excepciones que establece esa ley.

Por su parte, el artículo 3.º establece, en su inciso a, que se entiende por información pública todo tipo de dato contenido en documentos de cualquier formato que los sujetos obligados generen, obtengan, transformen, controlen o custodien. Con posterioridad, el Decreto 780/24, en su artículo 2.º, excluyó del concepto la información que contenga datos de naturaleza privada, cuando no haya un interés público comprometido o sea ajena a la gestión de los sujetos obligados.

Finalmente, el inciso b del artículo 3.º define el término "documento" como todo registro que haya sido generado, que sea controlado o que sea custodiado por los sujetos obligados, independientemente de su forma, soporte, origen, fecha de creación o carácter oficial. El artículo 2.º del Decreto 780/24 excluyó de la definición de documento las deliberaciones preparatorias y papeles de trabajo o el examen preliminar de un asunto.

Sujetos obligados

El artículo 7.º de la Ley 27.275 determina su ámbito de aplicación personal. Este se caracteriza por una amplia legitimación pasiva, que concuerda con los estándares internacionales en la materia (Pérez, 2016) y abarca al conjunto de la organización estatal –entre otros, la Administración pública nacional y los poderes Legislativo y Judicial– y no estatal beneficiaria de fondos públicos.

Excepciones

El artículo 8.º de la Ley 27.275 (reglamentado por el artículo 4.º del Decreto 780/24) contiene una enumeración taxativa de trece supuestos bajo los cuales los sujetos obligados pueden exceptuarse de proveer la información solicitada. De acuerdo con el principio de alcance limitado de las excepciones, las restricciones no deben constituir la regla, deben estar establecidas previamente y ser expresadas en términos claros y precisos. El sujeto obligado requerido es quien tiene la carga de probar su validez.

En muy resumidos términos, señalaremos que las causales de excepción se vinculan con la naturaleza de la información solicitada, se destacan las razones de defensa o polí-

tica exterior (inciso a), de si puede poner en peligro el correcto funcionamiento del sistema financiero o bancario (inciso b) o de si contiene secretos industriales, comerciales, financieros, científicos, técnicos o tecnológicos (inciso c), entre otras.

Legitimación activa y procedimiento para realizar una solicitud de acceso a la información pública

Por último, en este apartado abordaremos las normas vinculadas con la legitimación activa –contenidas en los artículos 4.º de la Ley 27.275 y 3.º del Decreto 780/24– y con el procedimiento para realizar una solicitud de acceso a la información pública –contemplada en el artículo 9.º de la Ley 27.275–. Haremos un abordaje conjunto en atención a que, según entendemos, la reglamentación del artículo 4.º de la Ley 27.275, por su naturaleza, se refiere a una cuestión procesal vinculada con el artículo 9.º.

Legitimación activa

En primer lugar, el artículo 4.º de la Ley 27.275 establece una legitimación activa para solicitar y recibir información pública de carácter universal (Pérez, 2016), ya que puede ejercerlo toda persona humana o jurídica. Adicionalmente, aclara que no puede exigirse la motivación de la solicitud ni que se acredite derecho subjetivo o interés legítimo o que se cuente con patrocinio letrado. Esta universalidad representa una diferencia fundamental respecto de las normas generales que regulan el procedimiento administrativo, en cuyo caso es necesario invocar y acreditar la titularidad de un derecho o un interés jurídicamente tutelado (Colombo, 2016) y es coherente con los principios de informalismo, de no discriminación (Pérez, 2016) y de transparencia y máxima divulgación.

Este artículo fue reglamentado a través del artículo 3.º del Decreto 780/24. Allí se habilitó como requisito formal la posibilidad de solicitar ciertos datos personales a las personas humanas o jurídicas que realizan una solicitud de acceso a la información pública. En el caso de las personas humanas, que informen su nombre⁶ y apellido, documento de identidad, domicilio y correo electrónico; mientras que en el de las personas jurídicas, su razón social, CUIT, identificación de su representante y copia del poder legalizado vigente que acredite su condición de representante o autorizado.

En el Considerando del Decreto 780/24 no hay una referencia explícita a la fundamentación de la reglamentación de este artículo en particular, sino solamente una alusión genérica –en el párrafo undécimo– sobre la incorporación de algunos criterios establecidos por la Resolución 80/24 de la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP).⁷

⁶ Cabe señalar que el Código Civil y Comercial no utiliza el término "nombre", sino que emplea el vocablo "prenombre" –por ejemplo, en el artículo 62–.

⁷ Se trata de un ente autárquico, con autonomía funcional, en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional, creado a través de la disposición orgánica contenida en el artículo 19 de la Ley 27.275, que tiene por función velar por el cumplimiento de

Es pertinente destacar que la mencionada Resolución 80/24 de la AAIP, en vigencia desde el 3 de abril de 2024, ya establecía en el Anexo I, sobre Gestión de Solicitudes de Información Pública (incisos a, b y c del apartado 3), entre los requisitos formales para realizar una solicitud recaudos análogos a los contenidos en el artículo 3.º del Decreto 780/24.

En cuanto a ello, la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia apuntó que esta disposición del decreto reglamentario no se condice con la finalidad del régimen de acceso a la información pública ni con los estándares internacionales, como el propuesto por la Organización de Estados Americanos –a través de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública—⁸, y que es contrario al espíritu de la ley, dado que es innecesario conocer la identidad de quienes solicitan la información y puede poner a la persona solicitante en un lugar de exposición susceptible de traducirse en un desincentivo.⁹

Asimismo, Basterra (2025) opinó que dicha exigencia vulnera manifiestamente el principio de informalismo, que no tiene en cuenta la desigualdad estructural entre la Administración pública y la ciudadanía y que desplaza la carga de formular adecuadamente el pedido al peticionante, lo que podría llevar a denegar solicitudes por razones simplemente de forma.

Por otra parte, Villata (2025), en una interpretación que busca armonizar con la finalidad de la Ley 27.275, entendió que esta previsión solamente sería utilizable para saber quién es el requirente de la información. En caso de que se solicitara la documentación indicada y no hubiera un resultado positivo, opina que no podría denegarse el acceso a la solicitud debido a la falta de cumplimiento de dichos requisitos.

Ahora bien, entendemos que esta hermenéutica soslaya el carácter prescriptivo de las normas jurídicas, pues no se trata de meras recomendaciones, sino que tienen carácter obligatorio.

Procedimiento para realizar una solicitud de acceso a la información pública

Cabe tener presente que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso “Gomes Lund y otros”¹⁰, observó que los Estados deben garantizar la efectividad de un procedimiento adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información.

los principios y procedimientos de esa ley, garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública y promover medidas de transparencia activa. Véase la resolución en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-80-2024-397821>.

⁸ La Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública establece en su artículo 12 los requisitos de la solicitud de Información: “1. Una solicitud de Información deberá contener los siguientes datos: a. datos de contacto para recibir notificaciones”. Disponible en: https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-doc_5718-20_ESP.pdf.

⁹ Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. (s.f.). *Análisis de las reformas introducidas por el Decreto 780/24*. Disponible en: <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2024/09/ANEXO.-Reformas-introducidas-por-el-Decreto-780-24.pdf>.

¹⁰ Corte IDH, “Gomes Lund y otros (‘Guerrilha Do Araguaia’) vs. Brasil”, 24 de noviembre de 2010, Serie C, N° 219, párr. 231. Disponible en: https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_esp.pdf.

Con posterioridad a este fallo, Argentina dio cumplimiento a través del artículo 9.º de la Ley 27.275. Este estableció un procedimiento administrativo especial y autónomo (Pérez, 2016) para efectuar un requerimiento de información pública. Para ello, exige solamente tres formalidades a cargo del solicitante: su identidad, la identificación clara de la información peticionada y sus datos de contacto, en tanto que establece que el sujeto obligado debe proporcionar una constancia del trámite.

A continuación, profundizaremos sobre el primer requisito a cumplir por los solicitantes.

Al tratar este tema, Di Febo y Torres Molina (2019) señalaron que las organizaciones de la sociedad civil convocadas por la Cámara de Diputados para que manifestasen su punto de vista sobre el proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo consideraron que no debería consignarse la identificación personal del requirente como una exigencia del pedido. Fundamentaron su argumento en que, a los efectos del seguimiento y eventual judicialización del requerimiento, los solicitantes ya cuentan con la constancia del trámite que deben entregar los sujetos obligados.

Ahora bien, ¿qué significa exactamente que "la identidad del solicitante" sea un requisito formal?

En primer lugar, cabe señalar que la Real Academia Española contempla cuatro posibles acepciones para el término "identidad": cualidad de idéntico; conjunto de rasgos propios de un individuo o de una colectividad que los caracterizan frente a los demás; conciencia que una persona o colectividad tiene de ser ella misma y distinta a las demás; hecho de ser alguien o algo el mismo que se supone o se busca. De acuerdo con su contexto, consideramos que la primera de las acepciones sería la más adecuada. Sin embargo, cabe tener presente que una de las características fundamentales que debe tener un texto normativo de calidad es su precisión (Ubertone, 2003). Para ello, debe transmitir un mensaje indudable. Ciertamente, el término "identidad", al tener tantos significados, es ambiguo y adolece de vaguedad.

En segundo lugar, es dable resaltar que el texto de la norma no contiene un verbo que determine cuál es la acción que se espera por parte del peticionante: ¿debe acreditar su identidad o es suficiente que la manifieste?

En relación con ello, Pérez (2016) sostuvo que la disposición del artículo 9.º de la Ley 27.275 no excluyó la facultad para el legitimado pasivo de solicitar algún documento identificatorio de la persona peticionante (Pérez Bourbon, 2007). Ello fue, justamente, lo que se plasmó a través del artículo 3.º del Decreto 780/24, que reglamentó el artículo 4.º de la ley. Por ello, consideramos que, desde un punto de vista de la técnica legislativa y por su naturaleza, el artículo 3.º debería haber reglamentado el artículo 9.º.

Un breve análisis del derecho comparado sobre este tema nos permite advertir que la legislación de la República del Paraguay (art. 12 de la Ley 5.282, de Libre Acceso Ciuda-

dano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental)¹¹ y la de la República Oriental del Uruguay (art. 13 de la Ley 18.381, Sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública)¹² establecen que la presentación contendrá la identificación del solicitante. En similar sentido, la de la República de Chile (art. 12 de la Ley 20.285, Sobre Acceso a la Información Pública)¹³ dispone que la solicitud deberá contener nombres y apellidos del solicitante.

Por el contrario, en la República del Perú, la Ley 27.806 de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en el artículo 11, que establece el procedimiento para realizar un pedido de acceso a la información pública, no determina como requisito la identificación del solicitante.¹⁴ Sin perjuicio de ello, en el artículo 13 dispone que no se podrá negar la información basando la decisión en la identidad del solicitante.

III - TRATAMIENTO DEL REQUISITO DE IDENTIFICACIÓN EN LA LEGISLACIÓN PROVINCIAL DE ARGENTINA

A través del artículo 36 de la Ley 27.275 se invitó a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a las disposiciones de esa ley. Al momento de elaborar este trabajo, solamente adhirieron las provincias de Chaco¹⁵ y Salta¹⁶.

En cuanto al tratamiento del requisito de identificación de los solicitantes, las veintiún provincias que tienen leyes que garantizan el derecho de acceso a la información pública pueden agruparse en dos grandes categorías: las que exigen la identificación y las que permiten que la solicitud sea anónima. Dentro del primer grupo se pueden clasificar, a su vez, de acuerdo con la terminología empleada por el legislador.

Así, entre los ordenamientos jurídicos que no contienen el requisito de identificación se encuentran la Ley 156 de Chubut, la Ley B 1.829 de Río Negro y la Ley 14.256 de Santa Fe –que no cuenta con un precepto que determine el procedimiento para realizar una solicitud–.

Luego, las restantes jurisdicciones pueden agruparse en seis grupos, según requieran:

- Los datos identificatorios personales del solicitante: Buenos Aires (art. 5.º de la Ley 12.475) y Corrientes (art. 4.º de la Ley 5.834).
- El nombre y apellido del solicitante: Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 9.º de la Ley 104 y modif.), Jujuy (art. 10 de la Ley 5.886), La Rioja (art. 9.º de la Ley 10.119),

¹¹ Disponible en: <https://www.gacetaoficial.gov.py/index/getDocumento/22884>.

¹² Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18381-2008>.

¹³ Disponible en: <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/media/2008/08/11/do-20080811.pdf>.

¹⁴ Disponible en: <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/obtenerDocumento?idNorma=20>.

¹⁵ Disponible en: <https://portalconsejofederal.transparencia.gob.ar/normativa>.

¹⁶ Disponible en: <https://www.saij.gob.ar/8173-local-salta-adhesion-ley-nacional-27275-derecho-acceso-informacion-publica-lpa0008173-2019-11-12/123456789-0abc-defg-371-8000avorpyel?&o=13&f=Total%7CFecha/2019%5B20%2C1%5D%7CEstado%20de%20Vigencia%5B5%2C1%5D%7CTema/>.

- Santiago del Estero (art. 6.º de la Ley 6.753) y Mendoza (art. 10 de la Ley 9.070).¹⁷
- La identificación del requirente: Catamarca (art. 5.º de la Ley 5.336), Córdoba (art. 6.º de la Ley 8.803), Misiones (art. 7.º de la Ley IV-58/2012)¹⁸, Neuquén (art. 8.º de la Ley 3.044/16), San Luis (art. 6.º de la Ley 924) y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (art. 6.º de la Ley 653).
 - Los datos del solicitante: Entre Ríos (art. 9.º de la Ley 11.191).
 - Los datos personales de la persona humana requirente: La Pampa (art. 10 de la Ley 3.571).
 - La identidad del solicitante: Santa Cruz (art. 7.º de la Ley 3.540), Chaco y Salta (dado que adhirieron a la Ley 27.275).

De lo expuesto se desprende que, en la mayoría de las legislaciones provinciales, para poder realizar una solicitud de acceso a la información pública –aunque con diferente terminología– es necesario que el solicitante cumpla con el requisito de identificarse. En algunos casos también debe proporcionar ciertos datos personales.

CONCLUSIONES

A modo de cierre, podemos concluir que el derecho de acceso a la información pública posee un amplio reconocimiento en el marco jurídico argentino a nivel nacional y provincial, dado que casi el 90 % de las jurisdicciones cuenta con leyes que garantizan su ejercicio.

En cuanto al tema principal de este trabajo, se observa que la formalidad vinculada con el requisito de identificación del solicitante para poder realizar un pedido de acceso a la información pública está contemplada en la ley nacional y –con distintos matices– en la mayoría de las leyes provinciales.

A nivel nacional, aunque la expresión “identidad del solicitante” empleada en el artículo 9.º de la Ley 27.275 no transmite un concepto unívoco sobre su alcance, el Decreto 780/24 –en línea con los parámetros adoptados previamente por la Agencia de Acceso a la Información Pública– determinó específicamente cuáles son los datos personales que el sujeto obligado puede requerir.

REFERENCIAS

- BASTERRA, M. I. (2018). *Acceso a la Información Pública y Transparencia*. Astrea.
- BASTERRA, M. I. (2025). El derecho de acceso a la información pública frente al dec. 780/2024: una regresión normativa. *La Ley*. TR LALEY AR/DOC/1869/2025.

¹⁷ En este caso, el solicitante está exceptuado de proporcionar su nombre y apellido cuando la solicitud sea inmediata o cuando expresa que retirará la información en el lugar o por los medios que se le consignen.

¹⁸ En el caso de esta ley provincial, aclara que la identificación debe ser completa.

- COLOMBO, L. (2016). La Ley Nacional de Acceso a la Información Pública. Errepar. IUSDC284882A.
- DI FEBBO, E. y TORRES MOLINA, J. (2019). El debate sobre la ley 27.275 y la exigencia del acceso a la información en Argentina. *Revista Derechos en Acción*, 13.
- GELLI, M. A. (2016). Ley de Acceso a la Información Pública, los principios, los sujetos obligados y las excepciones. *La Ley*. AR/DOC/2969/2016.
- PÉREZ, A. (2016). *Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública Comentada*. Secretaría de Asuntos Políticos e Institucionales Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación.
- PÉREZ BOURBON, H. (2007). *Manual de Técnica Legislativa*. Educa, Konrad Adenauer Stiftung. https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=591625b8-e7d7-77d2-f52b-a340e36d83ae&groupId=287460.
- UBERTONE, F. P. (2003). *La calidad del texto normativo* [Ponencia]. 2.º Congreso Argentino de Administración Pública - Sociedad, Gobierno y Administración Pública, Córdoba.
- VILLATA, R. A. (2025). Modificaciones en materia de acceso a la información pública: comentario al dec. PEN 780/2024. *La Ley*. TR LALEY AR/DOC/286/2025.

DERECHO COMPARADO



**LÍMITES AL EXPANSIONISMO DEL DERECHO PENAL:
ANÁLISIS DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD**

Iván Torres La Torre

Revista Jurídica - Universidad Nacional del Oeste: E-ISSN 3008-8321
Año: 04/ Nro. 6 - Junio 2026
Recibido: 13/02/2026
Aprobado: 24/05/2026

LÍMITES AL EXPANSIONISMO DEL DERECHO PENAL: ANÁLISIS DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

LIMITS TO THE EXPANSION OF CRIMINAL LAW: AN ANALYSIS OF THE PRINCIPLE OF LEGALITY

Por Iván Torres La Torre¹

Instituto Peruano Argentino de Derecho Penal, Perú

Resumen: El artículo explora los límites del derecho penal desde la perspectiva del principio de legalidad, abordando su importancia como un mecanismo de control del poder punitivo del Estado. Basándose en la obra de Cesare Beccaria, se resalta que el principio de legalidad asegura que solo las leyes, y no los jueces, pueden definir y sancionar conductas delictivas, lo cual es fundamental para la protección de los derechos individuales y la seguridad jurídica en un estado de derecho. Asimismo, se analiza el fenómeno del expansionismo del derecho penal, que ha llevado a un aumento en la intervención penal en áreas previamente gestionadas por otros campos del derecho. Este expansionismo, impulsado por factores como la globalización, la percepción de inseguridad y la influencia de los medios de comunicación, ha generado preocupaciones sobre la saturación del sistema penal, la erosión de las garantías individuales y la criminalización excesiva de conductas menores. El artículo concluye que, aunque el derecho penal es necesario para mantener el orden social, debe utilizarse con moderación y como un último recurso. Es crucial que cualquier expansión del derecho penal esté justificada y limitada para preservar la seguridad jurídica y los derechos fundamentales, evitando así que el poder punitivo del Estado se convierta en un instrumento de control social que pueda socavar las libertades individuales.

Palabras clave: derecho penal, principios, límites al derecho penal, expansionismo, garantías constitucionales, principio de legalidad

Abstract: The article explores the limits of criminal law from the perspective of the principle of le-

¹ Abogado. Presidente del Instituto Peruano Argentino de Derecho Penal, Perú. Maestro en Derecho Penal (Universidad de Sevilla). Miembro de la Academia de Ciencias Penales de Argentina. Profesor *honoris causa* (Universidad Nacional Autónoma de México). Identificador ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8761-2330>. Correo electrónico: ltorres@torresgongora.net.

gality, addressing its importance as a mechanism for controlling the State's punitive power. Drawing on the work of Cesare Beccaria, it highlights that the principle of legality ensures that only laws, and not judges, can define and sanction criminal conduct, which is fundamental for the protection of individual rights and legal certainty in a rule of law. It also examines the phenomenon of the expansion of criminal law, which has led to increased penal intervention in areas previously managed by other branches of law. This expansion, driven by factors such as globalization, the perception of insecurity, and the influence of the media, has raised concerns about the overburdening of the criminal justice system, the erosion of individual guarantees, and the excessive criminalization of minor conduct. The article concludes that, although criminal law is necessary to maintain social order, it must be used with restraint and as a last resort. It is crucial that any expansion of criminal law be justified and limited in order to preserve legal certainty and fundamental rights, thereby preventing the State's punitive power from becoming an instrument of social control that could undermine individual freedoms.

Keywords: criminal law, principles, limits to criminal law, expansionism, constitutional guarantees, principle of legality

INTRODUCCIÓN

El derecho penal es por excelencia la rama punitiva de todo ordenamiento jurídico, en la medida que su aplicación implica la imposición de sanciones que pueden restringir severamente la libertad y otros derechos fundamentales de las personas. En este contexto, el poder punitivo del Estado no es absoluto, sino que debe ser ejercido dentro de ciertos límites que garanticen el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Estos límites se encuentran formalmente establecidos en las garantías constitucionales, que operan como mecanismos de control y protección frente a posibles excesos del poder estatal.

La teoría de los límites al derecho penal se fundamenta en la necesidad de proteger al individuo frente al abuso del poder punitivo, a través de principios fundamentales como el de legalidad, que exige que las conductas penalmente sancionables estén claramente tipificadas en la ley antes de su comisión; la presunción de inocencia, que establece que toda persona debe ser considerada inocente hasta que se pruebe su culpabilidad en un juicio justo; y la prohibición de penas crueles o inusuales, que asegura que las sanciones impuestas respeten la dignidad humana. Estos principios han sido recogidos y reforzados por instrumentos internacionales de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La interacción entre el derecho penal y las garantías constitucionales adquiere una di-

mención aún más relevante en el ámbito de la globalización, donde las normativas nacionales se ven influenciadas y condicionadas por el derecho internacional y los tratados de derechos humanos suscritos por los Estados.

En este sentido, tanto la doctrina como la jurisprudencia han desarrollado una teoría de los límites al derecho penal que parte de la premisa de que el ejercicio del poder punitivo debe ser proporcional, razonable y estrictamente necesario. Esta teoría aboga por un derecho penal mínimo, que solo intervenga cuando sea imprescindible para proteger bienes jurídicos de relevancia fundamental y que lo haga de modo que respete las garantías procesales y sustantivas reconocidas a nivel nacional e internacional, a efectos de imponer límites jurídicos al poder punitivo del Estado, asegurando que el derecho penal sea aplicado de manera justa, equitativa y respetuosa de la dignidad humana y de los derechos fundamentales.

A modo de ejemplo, en ordenamientos jurídicos como el peruano y el argentino, estas garantías se han consolidado a lo largo de su evolución constitucional, incorporando también los estándares internacionales de protección de derechos humanos.

I - EL EXPANSIONISMO DEL DERECHO PENAL

El expansionismo del derecho penal se refiere a la tendencia contemporánea de aumentar la intervención del derecho penal en diferentes áreas de la vida social, un fenómeno que ha suscitado preocupación tanto en la doctrina como en la jurisprudencia. Esta expansión se manifiesta en la creación de nuevos tipos penales, el endurecimiento de penas existentes y la inclusión del derecho penal en ámbitos que anteriormente estaban reservados a otras ramas del derecho, como el civil o el administrativo.

La expansión del derecho penal se ha producido como consecuencia de diversos factores, como la globalización de los delitos, la ciberdelincuencia, la corrupción generalizada, la intervención de la prensa y la mediatización de casos emblemáticos, entre otros.

Como resultado de ello, la creación de nuevas conductas típicas y el endurecimiento de las penas, que son dos de las principales consecuencias del expansionismo globalizado del derecho penal, generan a su vez una tendencia hacia reducir o limitar los derechos del acusado, como no respetar el principio de legalidad o el debido proceso.

Como menciona el maestro Mir Puig (2017), "el expansionismo penal, al aumentar la intervención estatal en la vida privada de los ciudadanos, amenaza con socavar las libertades fundamentales".

Uno de los efectos más preocupantes del expansionismo penal es la tendencia a criminalizar conductas que previamente no eran consideradas delitos o que eran gestionadas a través de mecanismos administrativos o civiles, lo que muchos doctrinarios denominan como una suerte de "inflación penal", en la cual el Estado responde a problemas

sociales con el derecho penal, criminalizando conductas como la forma más fácil de aplicar el control social, dejando de lado las vías alternativamente satisfactorias. Al respecto, Garland (2001) señala que "la criminalización excesiva puede generar un ciclo de exclusión social y reincidencia, en lugar de resolver los problemas que pretende abordar".

En este orden de ideas, se puede concluir que el expansionismo del derecho penal tiene varias consecuencias que afectan tanto al sistema de justicia como a la sociedad en general, y la más visible es la saturación del sistema de justicia por la gran cantidad de carga que se ha generado en el sistema penal. Este problema es particularmente evidente en Estados que no cuentan con presupuestos suficientes para atender el aumento de la carga procesal y la población carcelaria. Silva Sánchez (2001) advierte que "la sobrecarga del sistema penal no solo disminuye la eficacia de la justicia, sino que también pone en riesgo los derechos fundamentales de los acusados".

Lo anteriormente expuesto contrasta con la doctrina del derecho penal clásico, que defiende el principio básico y esencial de la "*ultima ratio* del derecho penal" o la mínima intervención como mecanismo de control social, que solamente se debe activar cuando fallan los otros sistemas de control, como el derecho civil o el administrativo, o cuando se vulneran bienes jurídicos esenciales para la convivencia y la paz social como la vida, la integridad física o la libertad individual.

El profesor peruano José Urquiza Olaechea (2010) sostiene que "el derecho penal debe ser considerado como un mecanismo de control social de *ultima ratio*, es decir, debe intervenir únicamente cuando otras vías no puedan proteger de manera efectiva los bienes jurídicos relevantes". Este enfoque refuerza la idea de que el poder punitivo del Estado debe estar estrictamente limitado para evitar abusos.

Urquiza Olaechea establece que "los límites al derecho penal están determinados por principios fundamentales como el de legalidad, proporcionalidad y humanidad, los cuales buscan asegurar que la intervención penal sea justa, necesaria y respetuosa de la dignidad humana".

El respeto por estos principios se consagra en los ordenamientos constitucionales como garantías para mantener el equilibrio entre la protección de la sociedad y el respeto a los derechos fundamentales de todo individuo, limitándose el poder punitivo o *ius puniendi* del Estado, para evitar el abuso o autoritarismo. Sostener lo contrario implicaría avalar una violación de la justicia y una amenaza al equilibrio del estado de derecho, como sostiene el maestro Cesare Beccaria en su obra *Tratado de los delitos y de las penas*, de 1764.

II - LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES INTERNACIONALES

A nivel internacional, las garantías constitucionales están recogidas en tratados y convenios que los Estados partes se comprometen a respetar y aplicar. El Pacto Interna-

cional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966, es uno de los instrumentos más relevantes en este ámbito. En su artículo 15 establece el principio de legalidad en materia penal, el cual implica que "nadie podrá ser condenado por actos u omisiones que, en el momento de cometerse, no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional aplicable".

En el caso peruano, la Constitución Política del Perú de 1993 recoge múltiples garantías que limitan el ejercicio del derecho penal. El principio de legalidad está consagrado en el artículo 2.º, inciso 24, literal "d", que establece que "nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que no estuviera previamente previsto como infracción punible por ley". En el mismo artículo la Constitución establece el principio de presunción de inocencia, indicando que "toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad". Esta garantía implica que la carga de la prueba recae en el acusador y no en el acusado.

En el caso de Argentina, las garantías constitucionales que limitan el derecho penal están contenidas en la Constitución nacional de 1853, reformada en 1994. Al igual que en Perú, el principio de legalidad está consagrado en el artículo 18, que establece que "ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso".

III - ANÁLISIS DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL DERECHO PENAL

El principio de legalidad se erige como uno de los pilares fundamentales del derecho penal moderno, y se encuentra consagrado tanto en normativas internacionales como en las constituciones nacionales. Este principio establece que ninguna persona puede ser condenada por un hecho que no esté previamente definido como delito en una ley escrita y vigente en el momento de su comisión. Su importancia radica en que proporciona seguridad jurídica a los individuos, limitando el poder punitivo del Estado y asegurando que la legislación penal sea clara, precisa y previsible.

IV - EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL DERECHO INTERNACIONAL

La Revolución francesa y la caída del absolutismo marcaron el inicio de un Estado burgués, en el que el respeto al principio de legalidad y los derechos fundamentales se convierten en las principales garantías contra el abuso del poder punitivo estatal. Este principio asegura que el poder del Estado se ejerza dentro de los límites impuestos por la ley, difundiendo así garantías que previenen cualquier intervención penal más allá de lo permitido por la legislación vigente (Silva Sánchez, 2001).

Como ya se mencionó, el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Po-

líticos reconoce el principio de legalidad. Esta disposición subraya que el derecho penal no puede aplicarse retroactivamente, lo que protege a las personas de ser castigadas por conductas que no eran ilegales en el momento en que ocurrieron.

Este principio también es una salvaguarda contra la arbitrariedad estatal, ya que impone al legislador la obligación de definir con precisión las conductas delictivas. Como argumentan Zaffaroni, Alagia y Slokar (2002), "constituye la base sobre la cual se erige la seguridad jurídica en el ámbito penal, evitando la imposición de penas arbitrarias o desproporcionadas por parte del Estado" (p. 45). De este modo, el principio garantiza que el poder punitivo del Estado se ejerza dentro de los límites que el propio ordenamiento jurídico ha establecido.

Beccaria (2015) formula el principio de legalidad como un fundamento esencial del derecho penal. Argumenta que solo las leyes, y no los jueces ni otros funcionarios, tienen la autoridad para definir qué conductas constituyen delitos y cuáles son las penas correspondientes. Este principio establece que las leyes deben ser claras, públicas y aplicadas de manera uniforme a todos los ciudadanos. El autor subraya que el poder de establecer penas debe residir exclusivamente en el legislador, quien actúa en nombre de la sociedad en su conjunto, y no en manos de jueces que podrían ejercer dicho poder de manera arbitraria. Según él, "la primera consecuencia de estos principios es que solo las leyes pueden decretar las penas de los delitos, y esta autoridad debe residir únicamente en el legislador, que representa a toda la sociedad unida por el contrato social" (p. 21). Beccaria advierte que cualquier pena impuesta más allá de lo que la ley permite es injusta y representa un abuso de poder.

Este enfoque busca proteger a los ciudadanos de la arbitrariedad y garantizar que el poder punitivo del Estado esté estrictamente limitado por la ley.

CONCLUSIONES

El principio de legalidad es la garantía esencial de todo estado de derecho.

Frente a la expansión del derecho penal, el respeto de este principio resulta esencial para mantener el equilibrio y respeto a los derechos humanos.

El expansionismo del derecho penal ha generado un enfrentamiento entre los derechos humanos, las garantías constitucionales y la protección de la sociedad, produciendo un escenario de tensión entre la necesidad de mantener el orden social y la obligación de proteger los derechos fundamentales de los individuos. Dicho expansionismo representa un riesgo por la saturación del sistema penal –como consecuencia de las nuevas formas de criminalidad– y de la carga procesal, lo que genera vulneración de otros principios, como el derecho al plazo razonable o el debido proceso.

Se recomienda que el derecho penal mantenga en el tiempo su característica de mí-

nima intervención o de *ultima ratio*, activándose solo en caso de que sea necesario, cuando no existan otros mecanismos eficaces para proteger un bien jurídico o defender la paz social.

REFERENCIAS

- BECCARIA, C. (2015). *Tratado de los delitos y de las penas*. Universidad Carlos III de Madrid.
- GARLAND, D. (2001). *The culture of control: Crime and social order in contemporary society*. University of Chicago Press.
- MIR PUIG, S. (2017). *Derecho penal. Parte general* (10.ª ed.). Reppertor.
- SILVA SÁNCHEZ, J. M. (2001). *La expansión del derecho penal: Aspectos de la política criminal en las sociedades posindustriales*. Civitas.
- URQUIZO OLAECHEA, J. J. (2010). *Fundamentos de derecho penal*. Editorial Jurídica.
- ZAFFARONI, E. R., ALAGIA, A. y SLOKAR, A. (2002). *Derecho Penal. Parte General*. Ediar.



**LOS IMPACTOS DE LA OMNIPRESENCIA
DE LA REVOLUCIÓN TECNOLÓGICA DE LA INFORMACIÓN
EN LA COMUNICACIÓN HUMANA**

Thami Covatti Piaia

Revista Jurídica - Universidad Nacional del Oeste: E-ISSN 3008-8321
Año: 04/ Nro. 6 - Junio 2026
Recibido: 06/02/2026
Aprobado: 17/04/2026

LOS IMPACTOS DE LA OMNIPRESENCIA DE LA REVOLUCIÓN TECNOLÓGICA DE LA INFORMACIÓN EN LA COMUNICACIÓN HUMANA

THE IMPACTS OF THE OMNIPRESENCE OF THE INFORMATION TECHNOLOGICAL REVOLUTION ON HUMAN COMMUNICATION

Por Thami Covatti Piaia¹

Centro Universitario Alves Faria (Unialfa), Brasil

Resumen: Este artículo examina los impactos de la omnipresencia de la revolución de las tecnologías de la información en la comunicación humana, en un contexto donde la sociedad contemporánea se caracteriza por una economía impulsada tanto por la recopilación y el uso de datos –economía basada en datos– como por el uso de algoritmos sofisticados –economía impulsada por algoritmos–. Mediante un método hipotético-deductivo y una revisión bibliográfica, el artículo analiza el cambio en la forma de comunicación humana, anteriormente vertical y actualmente vertical/horizontal –muchos a muchos–, y sus impactos en la sociedad. Finalmente, el artículo analiza fenómenos contemporáneos relacionados con la revolución de las tecnologías de la información, como la desinformación, la posverdad y las noticias falsas como instrumentos para la difusión de información en la actualidad y el consiguiente debilitamiento de los estándares éticos en la comunicación humana.

Palabras clave: revolución de las tecnologías de la información, cambios en la comunicación humana, impactos en la sociedad

Abstract: This article examines the impacts of the omnipresence of the information technology revolution on human communication, within a context where contemporary society is charac-

¹ Abogada. Doctora en Derecho (Universidad Federal de Rio Grande do Sul, Brasil). Visiting Scholar (Universidad de Illinois, Estados Unidos). Estancia posdoctoral en la Universidad de Passo Fundo (2014-2015). Profesora en la Licenciatura y en el Programa de Posgrado Stricto Sensu en Derecho del Máster Académico en Derecho Constitucional Económico (Centro Universitario Alves Faria, Brasil). Consultora en la Facultad Autónoma de Derecho (FADISP/SP). Identificador ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7123-0186>. Correo electrónico: thami.piaia@unialfa.com.br.

terized by an economy driven both by data collection and usage –data-driven economy– and by the use of sophisticated algorithms –algorithm-driven economy–. Using a hypothetical-deductive method and a literature review, the article analyzes the shift in the form of human communication –previously vertical and currently vertical/horizontal (many-to-many)– and its impacts on society. Finally, the article analyzes contemporary phenomena related to the information technology revolution, such as disinformation, post-truth, and fake news, as instruments for the dissemination of information today and the subsequent weakening of ethical standards in human communication.

Keywords: information technology revolution, shifts in human communication, impacts on society

INTRODUCCIÓN

Las invenciones humanas han introducido innovaciones disruptivas a lo largo de la historia: desde la imprenta y las máquinas de vapor hasta los motores de combustión, la aviación y los viajes espaciales, culminando en la comercialización de internet. Desarrollada en el siglo XX, la tecnología de internet entró en el nuevo milenio ocupando una posición central en los más diversos escenarios, derribando fronteras y estableciendo nuevas conexiones globales.

Desde entonces, la sociedad contemporánea se caracteriza por una economía impulsada tanto por la recopilación y el uso de datos –economía basada en datos– como por la utilización de algoritmos sofisticados –economía basada en algoritmos–, que, integrados con sistemas informáticos de vanguardia, hacen posible una inteligencia artificial cada vez más compleja y ubicua.

Esta evolución tecnológica ha transformado radicalmente la comunicación humana. Si antes la estructura era vertical –con los medios tradicionales (prensa, radio y televisión) transmitiendo información unilateralmente–, internet y las redes sociales han introducido una lógica horizontal. En ella, todos informan a todos –de muchos a muchos, expresando pensamientos y opiniones mediante comentarios, “me gusta” y “compartir”.

Sin embargo, este cambio estructural, sumado a los macrodatos y la inteligencia artificial, plantea preguntas cruciales sobre la capacidad cultural de la sociedad para coexistir con tales innovaciones. Nos hace reflexionar sobre si las instituciones están preparadas para garantizar los derechos fundamentales en un entorno tan dinámico que requiere políticas que sean, a la vez que eficaces, sensibles a los matices tecnológicos.

Desde esta perspectiva, este texto utiliza al sociólogo Manuel Castells como principal referente teórico para demostrar cómo la revolución tecnológica de principios del segundo milenio transformó la sociedad de forma que las economías se han vuelto glo-

balmente interdependientes, estableciendo nuevas relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad en un sistema de "geometría variable".

Este nuevo sistema de comunicación digital promueve la integración global de sonidos, palabras e imágenes, a la vez que personaliza el contenido según las identidades individuales. Según Castells (1999), el nuevo paradigma tecnológico tiene características fundamentales, donde, siendo la información su materia prima, la tecnología actúa sobre la información y no al revés. Así, podemos hablar de "penetrabilidad" –los efectos de las nuevas tecnologías configuran todos los procesos de la existencia humana–, "lógica de red" –una morfología adaptada a la creciente complejidad de las interacciones– y "flexibilidad" –la capacidad de reorganizar componentes y alterar fundamentalmente las organizaciones e instituciones–.

En consonancia con esto, Moreira y Queiroz (2007) refuerzan que el cambio tecnológico es un proceso disruptivo que eleva el nivel productivo con base en un nuevo paradigma del conocimiento.

Ante este escenario, abordaremos los aspectos históricos y conceptuales de esta revolución, analizando la importancia de la investigación científica, tanto básica como aplicada, reflexionando sobre su impacto en la comunicación humana y analizando fenómenos contemporáneos como la desinformación, la posverdad y las noticias falsas como instrumentos para la difusión de información.

I - DE LA INVESTIGACIÓN BÁSICA A LA APLICADA Y LA IMPORTANCIA DEL CONOCIMIENTO TECNOLÓGICO

El conocimiento tecnológico adquirió protagonismo a partir del siglo XVIII, impulsado por la Revolución Industrial en Inglaterra, cuando se consolidó el consenso de que el progreso científico se traduce en aplicaciones prácticas mediante un flujo dinámico de la ciencia a la tecnología.

Desde el siglo XIX, como señalan Macedo y Barbosa (2000), la tecnología ha buscado nuevas formas de generar conocimiento técnico a partir de la ciencia, y puede entenderse como la "cara económica" del conocimiento científico. Sin embargo, la unión definitiva entre ambos solo se produjo cuando investigadores de renombre comenzaron a estudiar problemas fundamentales, ya vislumbrando posibles aplicaciones tecnológicas. Hasta entonces, la tecnología estaba restringida a artesanos y agentes dedicados al trabajo práctico motivados por la rentabilidad económica inmediata.

Aunque Stokes (2005) observa que la separación radical entre estos campos persistió en el imaginario del siglo XIX, su estructura institucional cambió. Los científicos obtuvieron apoyo universitario y la ciencia se convirtió en una vocación meritocrática. La creación de carreras profesionales estables en institutos de investigación impulsó innova-

ciones que moldearon la vida cotidiana, como la producción de acero, la electricidad, el motor de combustión y el telégrafo. Según Salerno y Kubota (2008), la aplicación de principios científicos al ingenio popular generó productos innovadores, permitiendo a las empresas generar riqueza a escala comercial.

La integración entre ciencia y tecnología se dio tanto en el sector empresarial como en el académico. En el ámbito universitario, Stokes diferencia la investigación básica –o pura– de la aplicada. La primera se centra en la formulación de teorías y la expansión del conocimiento, sin preocuparse inmediatamente por su aplicación práctica. La investigación aplicada –a menudo identificada como tecnología– busca la utilidad práctica del conocimiento. Ambas son interdependientes: el progreso tecnológico depende del marco teórico de la investigación básica, mientras que la aplicación práctica proporciona pistas para nuevos avances tecnológicos. En este sentido, la investigación básica traza caminos, elimina errores y permite a los ingenieros alcanzar objetivos con mayor precisión y economía.

Para Stal (2007), el producto de la ciencia es el nuevo conocimiento materializado en información y documentos. Si bien los científicos básicos suelen definir sus propios objetivos, esta investigación puede guiarse por áreas de interés general.

Por lo tanto, la ciencia básica no debe verse simplemente como un generador remoto de descubrimientos impulsado por la curiosidad, sino como parte de un escenario realista de innovación. Después de todo, los nuevos productos no surgen terminados: dependen de principios hábilmente desarrollados por ambos tipos de investigación.

Superar la paradoja entre lo “puro” y lo “aplicado” es esencial para el desarrollo nacional. Como señala Mattos (2006), la tecnología es un elemento estratégico: los países que dependen del conocimiento externo se vuelven industrialmente lentos y vulnerables en el comercio internacional. Reforzando esta visión, Furtado (2008) identifica el control de la tecnología como el primero de los cinco recursos de poder que sustentan el orden económico internacional, junto con el control de las finanzas, los mercados, los recursos no renovables y el trabajo. Según el autor, “de los recursos de poder mencionados, el primero –el control de la tecnología– constituye actualmente la piedra angular de la estructura de poder internacional” (p. 151).

Y dado que la tecnología es el recurso más valioso (en la práctica, reemplaza a los demás sin ser reemplazada por ellos) y el monopolizado por los países centrales, se puede afirmar que la dependencia es principalmente tecnológica. Reunir otros recursos de poder para neutralizar, aunque sea parcialmente, el peso de la dependencia tecnológica: esta es la esencia del esfuerzo de los países periféricos por avanzar en la senda del desarrollo. (p. 160)

Según Macedo y Barbosa (2000), la tecnología busca resolver problemas técnicos de producción aprovechando los descubrimientos científicos. En este proceso, tecnólogos y trabajadores transforman el conocimiento en invenciones prácticas, siendo la ciencia y la tecnología pilares del progreso tanto en países desarrollados como en desarrollo.

Para Archibugil y Michie (1998), los cambios tecnológicos constituyen la principal fuente de crecimiento económico a largo plazo. Mientras que los nuevos procesos incrementan la productividad unitaria, los nuevos productos crean mercados y amplían el alcance de la producción. Los autores identifican tres vínculos fundamentales entre la innovación y la competitividad:

- Reducción de costos: innovaciones de proceso que hacen que los precios sean más competitivos.
- Mejora incremental: pequeñas innovaciones en los productos que aumentan la calidad y el atractivo de estos.
- Innovación disruptiva: grandes innovaciones que garantizan posiciones de monopolio temporales y ganancias extraordinarias.

Históricamente, el éxito económico está vinculado a la capacidad de innovación de los países (Archibugil y Michie, 1998).

En este sentido, Dosi (2006) argumenta que el surgimiento de paradigmas tecnológicos no se deriva únicamente de impulsos económicos, sino de una compleja interacción entre los avances científicos y los factores institucionales. Cuando se fusionan las ventajas técnicas y económicas, surge lo que Freeman (1988) denomina "paradigma tecnológico".

Esta transición altera profundamente la dinámica productiva de la sociedad. Para Pérez (2004), este paradigma funciona como un modelo de "mejores prácticas", ofreciendo directrices para modernizar la economía de forma sistémica. En resumen, un paradigma tecnológico no solo define las necesidades a satisfacer y los principios científicos aplicables, sino que también establece un estándar de resolución de problemas que guía la adquisición y protección del conocimiento frente a la competencia (Dosi, 1988).

Comprender la dinámica contemporánea requiere, principalmente, reconocer un cambio de paradigma impulsado por la globalización y la descentralización política. Este escenario marca el declive de la economía física en favor de los flujos inmateriales. Si la era industrial se definió por la acumulación de bienes tangibles, la nueva era prioriza los activos intelectuales y los conjuntos de información, consolidando lo que Rifkin (2001) denomina la "desmaterialización" de la riqueza.

En el centro de esta evolución se encuentra el ciberespacio, que, según Lévy (1999), no solo traduce sino que también fomenta una nueva etapa civilizatoria, en la que la tecnología condiciona, sin determinar, las decisiones culturales y sociales.

Sin embargo, esta transformación no es un proceso autónomo. Como señala Castells

(1999), la tecnología es una expresión de la capacidad social para organizar las fuerzas productivas a través de las instituciones, especialmente el Estado. Así, la sociedad emergente es intrínsecamente capitalista e informacional, moldeada por la interacción entre el desarrollo tecnológico global y las particularidades históricas de cada país.

En esta dirección, la innovación tecnológica no es un fenómeno aislado. Refleja un estado actual del conocimiento, un entorno institucional e industrial específico, una cierta disponibilidad de talento para definir un problema técnico y resolverlo, una mentalidad económica para dotar a esta aplicación de una buena relación coste-beneficio, y una red de fabricantes y usuarios capaces de comunicar colectivamente sus experiencias y aprender de la práctica (Castells, 1999).

Bajo la fuerte influencia de la intervención estatal, las sociedades pueden experimentar procesos acelerados de modernización tecnológica, redefiniendo las economías, el poder militar y el bienestar social en breves períodos. Como señala Castells, el dominio de tecnologías estratégicamente decisivas configura el destino de las naciones: si bien no determina la historia de forma aislada, la tecnología encarna el potencial de transformación social según los usos definidos en contextos de conflicto.

En este escenario, las nuevas tecnologías de la información dejan de ser meras herramientas para convertirse en procesos de desarrollo en los que usuarios y creadores convergen en un único rol. En consecuencia, la difusión de la tecnología amplifica infinitamente su poder a medida que los usuarios se apropian de ella y la redefinen. Las nuevas tecnologías de la información no son simplemente herramientas para aplicar, sino procesos para desarrollar. Usuarios y creadores pueden convertirse en una sola persona (Castells, 1999).

De esta manera, los usuarios pueden tomar el control de la tecnología, como en el caso de internet ... Por primera vez en la historia, la mente humana es una fuerza directa de producción, no solo un elemento decisivo del sistema productivo. (Castells, 1999, p. 89)

En este contexto, internet fomenta todas las experiencias que trascienden el umbral entre representantes y representados: deliberación ampliada, autoorganización, implementación de colectivos transnacionales, socialización del conocimiento, desarrollo de habilidades críticas, etcétera (Cardon, 2012).

Al analizar las interacciones externas y la dinámica interna de la revolución de las tecnologías de la información, se hace evidente cómo estas experiencias no siempre son beneficiosas para los representantes y los representados, y también pueden traer reveses a la humanidad y a los gobiernos elegidos democráticamente.

Por lo tanto, se percibe que el impacto de la omnipresencia de las tecnologías de la

información en la comunicación humana y su profunda influencia social, económica y cultural puede generar efectos secundarios críticos, como la desinformación, la posverdad y la difusión de noticias falsas. Por lo tanto, no todo progreso es completamente seguro.

II - LOS EFECTOS DE LA OMNIPRESENCIA DE LA REVOLUCIÓN TECNOLÓGICA DE LA INFORMACIÓN EN LA COMUNICACIÓN HUMANA

Actualmente, el acceso a la información está mediado por unas pocas plataformas y motores de búsqueda, cuyo modelo de negocio prioriza la interacción rentable. Mediante algoritmos alimentados por datos personales, estas redes seleccionan contenido que refuerza los sesgos de los usuarios (D'Ancona, 2018). El resultado es la difusión acelerada de información distorsionada o sensacionalista, diseñada para apelar a la emoción.

Como observa D'Ancona, la posverdad es principalmente un fenómeno afectivo: se trata de la actitud del individuo ante el hecho y no de la veracidad del hecho en sí. En este escenario, la batalla por la verdad requiere dominar la atención. La mera difusión de datos objetivos no es suficiente si no se adapta a la cultura dominante.

La eficacia de un podcast viral o una petición en línea a menudo supera la de una afirmación puramente factual, lo que demuestra que la lucha contra la posverdad exige algo más que técnicas de verificación rutinarias (D'Ancona, 2018). Además, priorizar la vida digital sobre la interacción local confina el "espacio público" a las pantallas, fomentando una pasividad que socava la ciudadanía y potencia la desinformación.

Complementando este análisis, Sunstein (2010) advierte que las emociones obstaculizan la búsqueda de la neutralidad. El fenómeno de la "asimilación sesgada" revela que es improbable que las personas con una fuerte implicación emocional abandonen creencias preestablecidas, incluso ante la evidencia contraria. Esto compromete la autonomía política y el funcionamiento de la democracia, ya que los rumores infundados erosionan la confianza en las instituciones y dificultan la reflexión colectiva sobre las crisis sociales.

En internet, la difusión de rumores suele estar impulsada por intereses económicos o el deseo de atraer audiencia. El entorno digital favorece las "cascadas de información", donde el comportamiento de un grupo es replicado exponencialmente por otros, como ocurre con la propagación viral de videos (Sunstein, 2010). Las redes sociales actúan como "máquinas de polarización", amplificando las opiniones iniciales y uniendo a individuos susceptibles bajo el efecto de la confirmación.

Finalmente, Sunstein observa que el terreno fértil para la desinformación es el malestar social. En contextos de crisis, miedo o indignación, la protección que ofrece el conocimiento previo disminuye, lo que hace a los ciudadanos más vulnerables a quienes propa-

gan mentiras. Es tentador creer que, en la era moderna, la facilidad para refutar falsedades sería una defensa suficiente; sin embargo, la realidad demuestra que la omnipresencia de la tecnología en la cultura digital ha creado desafíos estructurales para la preservación de la verdad.

En las circunstancias adecuadas, una mentira puede ser derrotada mediante la hábil aplicación de los hechos. Sin embargo, la posverdad es, sobre todo, un fenómeno emocional. Se refiere a nuestra actitud hacia la verdad, no a la verdad en sí misma. Si la distracción puede ser enemiga de la verdad, se deduce que sus defensores deben participar en la batalla por la atención. No basta con emitir un comunicado de prensa, aparecer en un canal de noticias o tuitear una reprimenda. Los medios de reprimenda deben corresponder a la cultura imperante. Aunque la verdad nunca debe verse comprometida por la teatralidad. Sin embargo, es ingenuo pensar que la batalla contra la posverdad se ganará recurriendo únicamente a técnicas rutinarias de verificación (D'Ancona, 2018).

Cuando las cosas que podés comprar en línea te importan más que lo que podés hacer en tu barrio; cuando te comunicás con "amigos" de las redes sociales que nunca has visto en persona más de lo que ves a tus amigos reales; cuando la noción de "espacio público" se limita a la pantalla que tenés en la mano: todo esto le resta poder a la ciudadanía. Y fomenta la pasividad, algo fundamental para la posverdad (D'Ancona, 2018).

Si es necesario desafiar y derrotar la posverdad, el esfuerzo debe ser colectivo, prolongado y persistente. Habrá reveses, giros inesperados y momentos de exasperación. Sin embargo, si la verdad todavía nos importa como civilización, no es una misión que podamos eludir (D'Ancona, 2018).

Sunstein (2010) argumenta que las emociones pueden obstruir el camino hacia la búsqueda de la verdad. Las personas no procesan la información de forma neutral. Sus presuposiciones afectan sus reacciones. Asimilan nueva información de forma sesgada. Quienes creen en rumores falsos no abandonan fácilmente sus creencias, especialmente cuando tienen un fuerte apego emocional a ellas. Puede ser muy difícil cambiar la opinión de la gente, incluso ante los hechos.

El objetivo de la libertad de expresión es, en parte, fomentar la autonomía política. Una democracia eficaz no es posible si las personas no pueden decir lo que piensan, incluso si sus ideas son falsas. Pero si se difunden rumores falsos, sobre todo sobre autoridades e instituciones públicas, la propia democracia se verá afectada, argumenta Sunstein.

En internet, las cascadas de información ocurren a diario e, incluso cuando involucran rumores infundados, afectan significativamente nuestras creencias y comportamientos. Un ejemplo claro de cascada es que los videos de YouTube tienen muchas más probabilidades de atraer a un número mucho mayor de espectadores si ya han atraído a otros (Sunstein, 2010).

Según el autor, cuando las condiciones son adversas, los rumores, tanto falsos como

ciertos, tienden a propagarse rápidamente. Se ha observado que proliferan en situaciones caracterizadas por el malestar social. Estas son situaciones en las que las personas probablemente se sientan motivadas a crear rumores falsos, y en las que el conocimiento previo ofrece poca protección contra su aceptación. Incluso cuando no existe una angustia grave, algunas personas se sienten enojadas, angustiadas, asustadas o indignadas y son especialmente susceptibles a los propagadores.

Es tentador pensar que, en la era moderna, la facilidad para refutar falsedades y nuestro creciente escepticismo hacia las fuentes de noticias formales e informales actuarán como defensa contra la aceptación de rumores falsos, argumenta Sunstein. Hasta la fecha no existe evidencia empírica, pero esta esperanzadora idea probablemente sea demasiado optimista.

Es cierto que el riesgo de un efecto dominó debe tomarse en serio –también es cierto que en la web se puede intentar corregir un rumor falso al instante—. Incluso en la era de internet, el mercado de ideas puede no ser capaz de producir la verdad: los mecanismos sociales examinados garantizan que cualquier mercado lleve a la gente a creer en falsedades destructivas (Sunstein, 2010).

En casos extremos, estas falsedades pueden generar desdén, miedo, odio e incluso violencia. Es fundamental que exista algún tipo de efecto inhibitor sobre los rumores dañinos, no solo para proteger a las personas de la negligencia, la crueldad y el daño injustificado a su reputación, sino también para garantizar el buen funcionamiento de la propia democracia (Sunstein, 2010).

Por lo tanto, al reconocer la omnipresencia de las tecnologías de la información en todas las esferas de la actividad humana, incluyendo los aspectos informativos y comunicativos, es necesario ampliar el debate sobre el tema, identificando la interacción entre la tecnología de internet y las personas, y analizando cómo la omnipresencia de la tecnología, no siempre beneficiosa, afecta la comunicación humana.

CONCLUSIÓN

La transición de internet de un proyecto incipiente a pilar de la comunicación global representa, como señala Pinheiro (2016), una ruptura que trasciende la técnica para reconfigurar las estructuras sociales y jurídicas. Si, por un lado, la democratización del acceso ha consolidado las libertades comunicativas y el derecho a la información, por otro, el escenario contemporáneo revela el reverso de esta moneda: el auge de las noticias falsas y el debilitamiento de los estándares éticos en el ciberespacio.

Por lo tanto, resulta evidente que la libertad de expresión no puede dissociarse de la responsabilidad civil y la vigilancia ética.

Como sugiere Magrani (2018), el derecho se enfrenta al reto de equilibrar la innova-

ción tecnológica con la protección de los derechos constitucionales, impidiendo que el desarrollo económico prevalezca sobre la integridad de la información.

Por lo tanto, deberíamos preguntarnos si la tecnología de internet está determinando el comportamiento y las acciones de la sociedad actual a través de los algoritmos de las empresas tecnológicas. Si consideráramos la creciente difusión de falsedades e información controvertida en la red, tenderíamos a creer que la tecnología está influyendo negativamente, lo cual constituiría un grave problema para la sociedad actual, que se enorgullece de identificarse como "tecnológica".

Se puede concluir, por tanto, que, más que una herramienta de inclusión, internet, bajo el dominio de los algoritmos, exige una postura crítica de la sociedad. El orgullo de pertenecer a una era tecnológica solo será legítimo cuando la acción humana supere el determinismo de las máquinas, garantizando que el ciberespacio recupere su vocación original de espacio democrático y no de lugar para la propagación de falsedades.

REFERENCIAS

- ARCHIBUGIL, D. y MICHIE, J. (1998). Technical Change, Growth and Trade: new departure in institutional economics. *Journal of Economics Surveys*, 12(3).
- CARDON, D. (2012). *A democracia internet: promessas e limites*. Forense Universitária.
- CASTELLS, M. (1999). *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura* (2 vols.). Paz e Terra.
- D'ANCONA, M. (2018). *Pós-verdade: a nova guerra contra os fatos em tempos de fake News*. Faro Editorial.
- DOSI, G. (1988). Sources, Procedures and Microeconomics Effects of Innovation. *Journal of Economic Literature*, 27(3).
- DOSI, G. (2006). *Mudança Técnica e Transformação Industrial: a teoria e uma aplicação à indústria dos semicondutores*. Unicamp.
- FREEMAN, CH. (1988). Introduction. En G. Dosi, Ch. Freeman, R. Nelson, G. Silverberg y L. Soete, *Technical Change and Economy Theory*. Pinter Publishers.
- FURTADO, C. (2008). *Criatividade e Dependência na Civilização Industrial*. Companhia das Letras.
- LÉVY, P. (1999). *Cibercultura*. Editora 34.
- MACEDO, M. F. G. y BARBOSA, F. A. L. (2000). *Patentes, Pesquisa e Desenvolvimento: um manual de propriedade industrial*. Fiocruz.
- MAGRANI, E. (2018). *Entre dados e robôs: ética e privacidade na era da hiperconectividade*. Konrad Adenauer Stiftung.
- MATTOS, A. M. (2006). Globalização, Integração e nova Ordem Mundial. En S. Guerra (Org.), *Globalização: desafios e implicações para o direito internacional contemporâneo*. Unijuí.

- MOREIRA, D. A. Y QUEIROZ, A. C. S. (2007). Inovação: conceitos fundamentais. En D. A. Moreira y A. C. S. Queiroz (Coords.), *Inovação Organizacional e Tecnológica*. Thomson Learning.
- PÉREZ, C. (2001). Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil. *Revista de la Cepal*, 75.
- PINHEIRO, P. P. (2016). *Direito Digital*. Saraiva.
- RIFKIN, J. (2001). *A Era do Acesso*. Makron Books.
- SALERNO, M. S. y KUBOTA, L. C. (2008). Estado e Inovação. En J. A. de Negri y L. C. Kubota, *Políticas de Incentivo à Inovação Tecnológica*. IPEA.
- STAL, E. (2007). Inovação Tecnológica, Sistemas Nacionais de Inovação e Estímulos governamentais à Inovação. En D. A. Moreira y A. C. Queiroz, *Inovação Organizacional e Tecnológica*. Thomson Learning.
- STOKES, D. E. (2005). *O Quadrante de Pasteur: a ciência básica e a inovação tecnológica*. UNICAMP.
- SUNSTEIN, C. R. (2010). *A verdade sobre os boatos: como se espalham e por que acreditamos neles*. Elsevier.

ENTREVISTAS

"LA DESINFORMACIÓN EROSIONA LA CONFIANZA PÚBLICA Y PUEDE DESESTABILIZAR LA DEMOCRACIA"

ENTREVISTA AL JUEZ FEDERAL ALEJO RAMOS PADILLA¹

Por Pablo Perel y Lucía Colombo



—Estimado Dr. Ramos Padilla, agradecemos especialmente su participación en la presente edición.² En atención a su trayectoria y su desempeño como juez con competencia electoral, quisiéramos consultarle cuál considera que es, en el contexto actual, el principal desafío que enfrenta la Justicia Electoral en la Argentina.

—Los desafíos que enfrenta la Justicia Electoral en Argentina son muchos, pero podríamos sintetizarlos por una novedad que nos presenta nuestra época a nivel global:

¹ Abogado. Doctor en Derechos Humanos. Magíster en Derechos Fundamentales. Especialista en Administración de Justicia. Docente (Universidad de Buenos Aires). Desde 2021 se desempeña como juez federal de La Plata, luego de haber ejercido durante diez años como juez federal en Dolores. Dirige la Especialización en Derecho Electoral y Democracia (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata) y la Diplomatura en Derechos Humanos y Crímenes de Lesa Humanidad (Universidad Atlántida). Fue abogado de Chicha Mariani y de Alfredo Bravo. Participó en los juicios por la verdad y en causas emblemáticas por delitos de lesa humanidad, entre ellas, las seguidas contra Miguel Etchecolatz, Christian Von Wernich y Jorge Rafael Videla. Impulsó el enjuiciamiento y la condena de funcionarios civiles que actuaron durante la dictadura. Intervino en el proceso que determinó el plan sistemático de robo de bebés. Patrocinó a excombatientes de Malvinas, promoviendo la identificación de soldados enterrados como N.N. en el Cementerio de Darwin.

² La presente entrevista se llevó a cabo en la ciudad de La Plata el 20 de febrero de 2026.

han aumentado los riesgos de deslegitimación del proceso democrático. Hay una serie de fenómenos que quizás estaban presentes en otras épocas y que van desde el aumento del ausentismo electoral o la aparición de liderazgos políticos que persiguen la libre opinión o ponen en cuestión la relevancia de la democracia, hasta el cuestionamiento de los resultados de las elecciones y las denuncias de fraude electoral. Sin embargo, el contexto actual muestra estos fenómenos dándose conjuntamente y potenciados por la velocidad y viralidad que las nuevas tecnologías le dan a la circulación de información. Pensemos, por ejemplo, en las dificultades recientes para garantizar la legitimidad de los resultados electorales en Honduras, lo que desembocó en la asunción del actual presidente Nasry Asfura.

En este escenario, la Justicia electoral enfrenta un desafío complejo: garantizar la transparencia y la integridad de los procesos electorales sin afectar derechos fundamentales, especialmente la libertad de expresión. La desinformación puede erosionar la confianza pública en los resultados, alterar la percepción social sobre la legitimidad del sistema y alimentar discursos que buscan desestabilizar instituciones democráticas.

Este fuero especial y los propios Estados nación tienen limitaciones para impedir campañas masivas de desinformación en contextos electorales, en las que intervienen actores que tienen cierta autonomía con respecto a los poderes judiciales nacionales y presupuestos mayores a los de las instituciones estatales, como son las plataformas digitales. Muchas veces, los intereses de estos actores entran en tensión con los derechos y garantías que deben tutelar los Estados en contextos electorales, como pasó en Brasil o en Francia.

Por eso, el problema no puede abordarse únicamente como una cuestión tecnológica o comunicacional. Es, ante todo, un problema político y jurídico: exige fortalecer los mecanismos institucionales de control, mejorar la información pública disponible y promover condiciones de mayor equidad y claridad en la competencia electoral, sin caer en respuestas que impliquen censura o restricción arbitraria del debate democrático.

–En un escenario marcado por la creciente desinformación y el uso intensivo de plataformas digitales, ¿qué exigencias concretas se le plantean hoy a la Justicia Electoral para garantizar la transparencia y la equidad de los procesos electorales?

–Las innovaciones tecnológicas han amplificado las vulnerabilidades del procedimiento democrático. La circulación masiva y a gran velocidad de distintas formas de desinformación –como las *fake news*, los *cheapfakes* o los *deepfakes*– contamina la conversación pública y la deliberación informada, y acrecienta los riesgos en el proceso de formación del voto. Basta pensar en la facilidad con que hoy se producen y difunden imágenes o videos diseñados o alterados digitalmente para simular hechos o declaraciones de dirigentes políticos de manera cada vez más verosímil.

Este fenómeno plantea un desafío especialmente delicado: la Justicia Electoral puede verse obligada a intervenir para prevenir manipulaciones del voto, pero debe hacerlo garantizando al mismo tiempo los derechos de las personas candidatas y, en particular, el derecho fundamental a la libertad de expresión. Ese es el núcleo problemático del contexto actual: cómo asegurar transparencia y equidad sin caer en respuestas que terminen afectando derechos democráticos básicos.

En la Argentina, la normativa vinculada a este problema todavía se encuentra poco desarrollada. Su tratamiento depende, en gran medida, de la articulación entre instrumentos jurídicos internacionales que complementan el sistema normativo nacional –como convenciones y declaraciones conjuntas–, normas nacionales –como el Código Electoral Nacional, legislaciones provinciales aplicables a instancias subnacionales– y la jurisprudencia construida a partir de fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de la Cámara Nacional Electoral.

Por ello resulta relevante observar experiencias comparadas en otros países y regiones –como Brasil, la Unión Europea o Estados Unidos– para analizar modelos de intervención posibles frente a esta problemática y pensar qué innovaciones podrían incorporarse en nuestro plexo normativo o qué herramientas vigentes podrían utilizarse de manera más eficaz. En este sentido, por ejemplo, podrían explorarse mecanismos como las acciones autosatisfactivas o la figura del habeas data, que permitirían a partidos políticos y personas candidatas rectificar información inexacta difundida en redes sociales.

De todos modos, no debe entenderse a la Justicia Electoral como un “paladín de la verdad”, encargado de determinar qué información es verdadera y cuál es falsa. Su función es, ante todo, garantizar derechos electorales. Por eso, la articulación con instituciones como las organizaciones de la sociedad civil dedicadas al chequeo de datos y las universidades, por su capacidad técnica y logística y su presencia territorial, puede contribuir a fortalecer la transparencia del proceso electoral.

Finalmente, también resulta clave el compromiso explícito de las fuerzas políticas, los medios de comunicación y las plataformas digitales para responder frente a hechos de desinformación maliciosa en contextos electorales. En nuestro país, por ejemplo, existe un Compromiso Ético Digital, impulsado por la Cámara Nacional Electoral, orientado a garantizar la libertad de expresión y promover un uso responsable de las tecnologías de la información, al que los distintos actores pueden adherir.

–¿Cómo evalúa el impacto de las nuevas tecnologías y de la digitalización de los procesos electorales en términos de garantías democráticas y control judicial?

–Las nuevas tecnologías y la digitalización de los procesos electorales pueden contribuir positivamente a la organización de los comicios. En particular, permiten mejorar la lo-

gística, reducir plazos de organización y escrutinio, y reforzar mecanismos de control y transparencia. Así, hemos desarrollado experiencias como el chip para seguimiento de bolsines de casos testigos en elecciones, la transmisión en vivo del escrutinio o las capacitaciones virtuales a autoridades de mesa. Las nuevas tecnologías también pueden ayudar en la divulgación de información electoral y la transmisión y visualización de resultados.

Sin embargo, más allá de su uso en la Administración electoral, las nuevas tecnologías también impactan de manera directa en la vida democrática. Su utilización no es inocua, ni garantiza por sí misma el respeto a las garantías constitucionales. Por el contrario, puede introducir nuevos riesgos, aumentar la vulnerabilidad del proceso y acelerar dinámicas que afectan la confianza pública. Por ello, el Estado, y en particular la Justicia Electoral, deben actualizar sus recursos logísticos y normativos para no quedar rezagados frente a un fenómeno cuya característica principal es la masividad y la velocidad.

–En los debates recientes sobre reformas electorales, ¿qué aspectos considera prioritario preservar para evitar retrocesos en materia de derechos políticos?

–Es una buena pregunta, porque hay muchos aspectos del sistema electoral que deben preservarse para evitar retrocesos en materia de derechos políticos. Sin embargo, también es importante no partir de una posición excesivamente conservadora, que rechace de plano innovaciones que podrían mejorar el funcionamiento del sistema. El desafío es distinguir entre reformas que amplían derechos y fortalecen garantías y reformas que, en nombre de la eficiencia o la modernización, terminan debilitando la equidad o la representación.

Un elemento prioritario para preservar es el sistema de financiamiento mixto de las campañas electorales. Este año se cumplen veinte años de la sanción de la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos, y su lógica sigue siendo fundamental: garantizar que la competencia electoral no se vuelva inviable por las desigualdades de recursos entre fuerzas políticas. No se trata de un igualitarismo extremo ni de que todos los partidos cuenten con los mismos fondos, sino de asegurar un piso mínimo de equidad mediante el aporte público, y un techo razonable a través de la regulación de los aportes privados, limitando la influencia del lobby.

Cuando estos límites no existen o son débiles, como ocurre en algunos casos en Estados Unidos, grandes actores económicos pueden financiar campañas con montos desproporcionados, generando ventajas decisivas en la competencia. Ese poder económico suele traducirse luego en capacidad de presión sobre la política y en pedidos de favores, lo que deteriora la legitimidad democrática.

Otro aspecto importante para preservar –y que en los debates recientes ha sido fuertemente cuestionado– es el uso de las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obli-

gatorias (PASO). Si bien es razonable discutir su reforma y mejorar su funcionamiento, ampliar a toda la ciudadanía la posibilidad de incidir en la definición de candidaturas constituye un paso relevante en términos de democratización. Existen propuestas para perfeccionarlas, estableciendo que la obligatoriedad recaiga sobre los partidos y no sobre los electores, o garantizando mayor representación de minorías internas mediante mecanismos proporcionales, como el sistema D'Hondt.

Finalmente, también resulta necesario repensar el esquema de financiamiento partidario en relación con las PASO, ya que se han registrado abusos vinculados al uso de aportes públicos para la impresión de boletas. En suma, preservar derechos políticos implica sostener reglas que aseguren equidad en la competencia y participación ciudadana real, al mismo tiempo que se corrigen distorsiones y se modernizan mecanismos sin retrocesos institucionales.

–Atento a que, a fines del año pasado, usted presentó en nuestra Universidad, con auditorio completo, su libro *Recuperar Malvinas*, una obra construida sobre la base de documentos militares, periodísticos, jurídicos y testimoniales, así como de su propia experiencia como abogado de excombatientes, nos gustaría aprovechar esta ocasión para consultarle sobre los ejes centrales de la obra. En ese marco, ¿de qué manera dialoga su libro con las estrategias históricas que la Argentina ha desarrollado en el plano diplomático y jurídico respecto de la causa Malvinas?

–Mi libro dialoga con las estrategias históricas que la Argentina ha desarrollado en el plano diplomático y jurídico respecto de Malvinas, pero lo hace a partir de una distinción previa que considero indispensable para ordenar el debate: no es lo mismo la “cuestión Malvinas” que la “causa Malvinas”. La cuestión Malvinas refiere al conflicto de soberanía entre la Argentina y el Reino Unido por las islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes, un conflicto que se inicia con las protestas diplomáticas posteriores a la ocupación británica del 3 de enero de 1833 y que se consolidó en el plano internacional con la Resolución 2065 de Naciones Unidas, sancionada durante el gobierno de Arturo Illia, que reconoció la existencia de la disputa e invitó a ambas partes a negociar una solución pacífica.

El eje central del libro, en cambio, está puesto en la causa Malvinas, entendida como una construcción cultural, política y simbólica que excede los argumentos históricos y jurídicos del reclamo soberano. Malvinas se vuelve un símbolo en el que convergen múltiples dimensiones: la denuncia del colonialismo y el saqueo de recursos naturales, el reclamo de unidad nacional, la crítica a los gobiernos entreguistas o, incluso, el uso instrumental de la causa para sostener gobiernos en decadencia. Por eso, mi trabajo no se limita a reconstruir linealmente el expediente diplomático, sino que se concentra en las dispu-

tas históricas por interpretar la causa Malvinas, y especialmente en la batalla cultural y política que se desplegó después de la guerra de 1982.

En ese marco, la pregunta de fondo no es solo qué argumentos sostienen la soberanía argentina, sino qué sentidos se construyeron alrededor de Malvinas, quiénes intentaron hegemonizar esa causa y con qué objetivos. Allí identifiqué tres grandes ideologías que históricamente abordaron Malvinas desde ópticas opuestas: el liberalismo, el nacionalismo autoritario y el nacionalismo democrático.

La perspectiva liberal tendió a priorizar la relación económica con el Reino Unido y adoptó una política de relativo desinterés frente al reclamo soberano, considerando Malvinas un tema secundario frente a los vínculos comerciales y financieros con la potencia colonial. En segundo lugar, el nacionalismo autoritario se presenta como antimperialista en el plano retórico y denuncia el colonialismo británico, pero al mismo tiempo reivindica los golpes de Estado, la doctrina de seguridad nacional y el desempeño de las Fuerzas Armadas durante el siglo XX. Desde esa mirada, Malvinas funciona como un eje de legitimación militarista: una causa nacional que puede justificar el autoritarismo interno e incluso operar como herramienta para reclamar impunidad. Por último, el nacionalismo democrático también sostiene una postura crítica del imperialismo británico, pero incorpora una mirada igualmente crítica sobre la actuación de las Fuerzas Armadas. En este enfoque, Malvinas no se entiende como una gesta que redime a los militares, sino como una causa soberana que debe inscribirse en un proyecto de democracia, memoria, justicia y derechos humanos.

El libro muestra, así, cómo en distintos momentos la causa Malvinas fue utilizada con fines contradictorios. La dictadura, que logró un amplio respaldo popular cuando anunció la recuperación de las islas en 1982 y la presentó como una gesta nacional, impulsó la desmalvinización apenas finalizado el conflicto. Los militares advirtieron rápidamente la necesidad de que Malvinas y derechos humanos no se asociaran, y lograron imponer durante un tiempo esa separación, acallando voces y testimonios que denunciaban torturas y abusos perpetrados contra los propios soldados.

Allí aparece una dificultad estructural: mientras la causa Malvinas se presentaba como bandera patriótica y heroica, el campo de los derechos humanos estaba centrado en denunciar el terrorismo de Estado. La guerra fue inicialmente leída bajo el relato hegemónico de la dictadura, donde solo parecía posible destacar el valor de los soldados y construir una narrativa épica, sin espacio para discutir la desidia, los vejámenes ni las políticas de ocultamiento. Uno de los objetivos centrales del libro fue precisamente documentar las estrategias que intentaron sostener esa separación y explicar las dificultades que enfrentaron los excombatientes para integrar la causa Malvinas al campo de los derechos humanos.

Con el paso del tiempo, muchos excombatientes –que durante décadas fueron erróneamente asimilados a los militares golpistas y quedaron aislados del movimiento de derechos humanos– comenzaron a denunciar la desmalvinización, la entrega de recursos naturales, y a exigir justicia. En ese proceso, la causa Malvinas dejó de ser solo una narrativa épica para convertirse en un reclamo político y social vinculado a Memoria, Verdad, Justicia y Soberanía. Ese giro es decisivo: Malvinas puede y debe formar parte del campo de los derechos humanos, no como negación del reclamo soberano, sino como su profundización democrática. La soberanía no se reduce al territorio: también incluye el modo en que el Estado trata a sus ciudadanos y cómo se hace cargo de la violencia ejercida, incluso en el marco de una guerra.

–¿Qué rol cree que deben asumir las universidades y el sistema educativo en general en la construcción de una conciencia crítica y sostenida sobre la causa Malvinas?

–Las universidades y el sistema educativo en general tienen un rol central en la construcción de una conciencia crítica sobre la causa Malvinas. De hecho, la causa comenzó a consolidarse como un sentimiento compartido por amplios sectores del pueblo argentino cuando ingresó de manera sistemática en la educación. Ese proceso se profundizó especialmente a partir de la década de 1930, cuando figuras como Alfredo Palacios impulsaron políticas concretas para que Malvinas dejara de ser un asunto marginal y pasara a formar parte del conocimiento común: no solo como un reclamo diplomático, sino como un tema de enseñanza, discusión y conciencia histórica.

En ese sentido, el desafío actual no es únicamente “enseñar Malvinas”, sino hacerlo desde una perspectiva crítica y democrática. Esto es indispensable, porque durante décadas se impuso una lectura hegemónica, construida desde un nacionalismo autoritario, que redujo el conflicto a una gesta y a los soldados a una figura heroica abstracta. Esa visión suele omitir que la guerra fue decidida por una dictadura en retirada, que hubo desidia criminal en la conducción y que numerosos soldados fueron sometidos a torturas, vejámenes, hambre y castigos por parte de sus propios superiores.

Por eso, el rol de la universidad y de la escuela no puede limitarse a reproducir un relato épico ni a transmitir símbolos patrióticos. Su función debe ser formar una conciencia sostenida sobre Malvinas que articule soberanía con democracia, memoria y derechos humanos. Esta causa no se defiende ocultando lo ocurrido, sino comprendiendo su complejidad histórica, denunciando el colonialismo británico, pero también reconociendo las responsabilidades internas y garantizando verdad y justicia para quienes combatieron.

–Por último, no queríamos culminar sin antes consultarle qué reflexión le gustaría dejar a las nuevas generaciones respecto del significado político, histórico y simbólico

de Malvinas para la democracia argentina.

—A las nuevas generaciones me gustaría dejarles una idea central: Malvinas no es solo un territorio en disputa ni un episodio del pasado. Es una causa que condensa buena parte de nuestra historia política, de nuestras tensiones como sociedad, y que todavía sigue interpelando el presente y el futuro de la democracia argentina.

En primer lugar, porque expresa uno de los pocos casos de colonialismo que persisten en pleno siglo XXI. El desafío del Estado argentino es sostener un reclamo legítimo y pacífico frente a una potencia que ha reforzado su presencia militar y ha profundizado la explotación de los recursos del Atlántico Sur —pesca, hidrocarburos, minerales— y el control estratégico de una zona que es una puerta de entrada a la Antártida.

Pero, además, Malvinas tiene un significado decisivo para nuestra democracia por una paradoja histórica: la guerra fue impulsada por una dictadura en retirada como un intento de recuperar legitimidad. Sin embargo, la derrota aceleró el derrumbe del régimen y abrió el camino hacia el retorno democrático. Por eso, la causa Malvinas solo puede sostenerse plenamente desde una perspectiva democrática: con Memoria, con Verdad, con Justicia y con Soberanía. No hay defensa real de Malvinas si se la separa del compromiso con los derechos humanos.

—Dr. Ramos Padilla, le agradecemos profundamente por su valioso tiempo y su disposición para conversar sobre estos temas tan relevantes y actuales.

PUBLICACIONES DE INTERÉS

LA UNIVERSIDAD PÚBLICA ARGENTINA: IDENTIDAD, DISPUTAS Y DESAFÍOS DEL PRESENTE

Por Diego Alejandro Molea¹

Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Argentina

Resumen: El presente trabajo examina los principales desafíos de la Universidad de cara al futuro en términos de inclusión, calidad académica y vinculación con la sociedad, a partir de una reconstrucción de experiencias pasadas que permiten analizar su impacto social en el presente y, sobre esa base, proyectar líneas de acción para su fortalecimiento institucional.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la Universidad pública argentina ha vuelto a ocupar un lugar central en el debate público. El sentido de su acción, que combina la influencia de su modelo de gestión y formación con el alcance de su ideario de movilidad social ascendente, fue interpelado desde el sistema político. Nuestra comunidad universitaria se vio obligada a enfrentar una inédita disputa por la legitimidad de los intereses que representa.

Por ser parte activa de la sociedad, esta discusión no la damos en soledad. Desde comienzos de 2024, cientos de miles de argentinos marcharon masivamente en todo el país (Micheletto, 2024) para exigir que se atienda la emergencia presupuestaria consecuencia de la fuerte devaluación de fines de 2023. El recorte, expresado como síntoma de una decisión de reducir la capacidad de funcionamiento de las instituciones, provocó la reacción de todos los que forman parte de la comunidad y que entienden la importancia del aporte que las universidades realizan, tanto en calidad del conocimiento como en compromiso con los territorios donde desarrollan su actividad.

Lejos de tratarse de una discusión exclusivamente presupuestaria, es el sistema en su conjunto el que ha sido puesto en cuestionamiento. Igualmente, con él, su sentido histórico y su proyección futura. Si bien puede pensarse que la lucha para que el Gobierno

¹ Rector de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Consejero de la Magistratura de la Nación en representación del ámbito científico y académico. Abogado (UNLZ). Profesor titular de Derecho Político (UNLZ). Director del Centro de Estudios Judiciales de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora.

nacional cumpla con la Ley de Financiamiento Universitario aprobada, sostenida y ratificada por el Congreso es coyuntural y se resolverá con fuertes impactos para los actores involucrados, estamos obligados a realizar una reflexión que se extienda más allá de los límites del contexto político y económico. Esta acción nos permitirá efectuar una defensa que no se agote en los límites financieros del funcionamiento.

Atravesamos un contexto de transformaciones económicas, tensiones partidarias y cambios culturales profundos. Así, la Universidad aparece interpelada desde múltiples frentes: por su eficiencia, por su vínculo con el mundo del trabajo, por la calidad de sus egresados y, en algunos discursos, incluso por su propia razón de ser como destinataria y artífice de políticas públicas.

Más allá del clima de época que los pone en primer plano, estos cuestionamientos no son homogéneos ni necesariamente novedosos. Sin embargo, adquieren una densidad particular en un tiempo marcado por la inmediatez, la fragmentación del debate público y la creciente influencia de narrativas que tienden a simplificar fenómenos complejos. En ese marco, la Universidad pública es frecuentemente reducida a indicadores cuantitativos, como las tasas de graduación, la duración de las carreras, la inserción laboral de sus egresados, que, si bien son relevantes, resultan insuficientes para dar cuenta de su verdadero impacto social. Por eso, es necesario dar juntas ambas discusiones, comprendiendo el sentido de la acción realizada y su importancia en el desarrollo del país.

La imagen de la Universidad se ve tensionada entre dos representaciones contrapuestas. Por un lado, persiste una valoración positiva ampliamente extendida en la sociedad,² que la reconoce como un espacio de movilidad social ascendente, producción de conocimiento y construcción de ciudadanía. Por otro, emergen discursos que, desde una mirada sesgada, la describen como una institución ineficiente; mientras que otros, al reducir el debate a interpretaciones político-partidarias, la acusan de estar capturada por intereses sectoriales.

Esta disputa por el sentido representa un aspecto central del debate. En ella se define no solo la percepción pública de la Universidad, sino también las condiciones materiales y simbólicas para su funcionamiento. A partir de estas condiciones, la pregunta de fondo es cómo articular en un mismo diálogo las diversas dimensiones que configuran nuestras instituciones: su historia, las funciones que se les han otorgado, las necesidades de la sociedad y las expectativas que sobre ellas recaen.

I - LAS MARCAS DE IDENTIDAD DE NUESTRA UNIVERSIDAD

La Universidad pública argentina no es una institución homogénea ni estática. En su crecimiento y su consolidación aparecen las huellas de numerosas luchas políticas y

² Véase: <https://www.lanacion.com.ar/politica/las-universidades-publicas-son-la-institucion-que-mas-confianza-genera-en-los-argentinos-segun-una-nid24042024/>.

sociales. De tensiones expresadas en su origen, de demandas contenidas en políticas públicas efectivas, de la capacidad de un sistema de articular saberes con las comunidades en donde su actividad está reflejada y contenida. Su identidad es el resultado de un proceso histórico complejo, atravesado por hitos fundacionales, conflictos y transformaciones que han dejado marcas profundas en su configuración actual.

Pablo Buchbinder, en sus últimos trabajos, caracteriza el sistema universitario argentino y analiza sus transformaciones. Según el autor, existen tendencias estructurales que los distintos gobiernos y legislaciones sobre el tema no han logrado revertir: "altas tasas de deserción, concentración de la matrícula en carreras profesionalistas, predominio de profesores con dedicación parcial y débil inserción de la función de investigación" (Buchbinder, 2020, p. 59). Estas características representan deudas que es necesario asumir con planificación y mayor discusión de los actores involucrados.

Estos elementos que surgen del análisis actual deben vincularse con los hitos identitarios que definen nuestro sistema, para entender cuál es la dimensión de las deudas y cuál la de los aportes y conquistas. El primer acto lo encontramos en la reforma universitaria de 1918. Este acontecimiento redefinió la estructura de gobierno de las universidades, incorporando principios como la autonomía, el cogobierno y la extensión universitaria, y también instaló una concepción de la Universidad como actor social comprometido con su tiempo. La reforma proyectó una idea de Universidad abierta, crítica y vinculada con las demandas de la sociedad, que trascendió las fronteras nacionales y se convirtió en referencia para toda América Latina.

El otro elemento central, para pensar en los aportes, se encuentra en el hito histórico de la gratuidad universitaria, consagrada por el Decreto 29.337/49 durante la primera presidencia de Juan Domingo Perón. Este principio consolidó la Universidad como un derecho y no como un privilegio, ampliando de manera significativa el acceso a sectores históricamente excluidos. La gratuidad transformó la composición social del estudiantado y redefinió el sentido mismo de la institución, vinculado de manera directa con la igualdad de oportunidades, la justicia social y el desarrollo de la nación.

Además, la identidad de la Universidad pública también está atravesada por experiencias traumáticas. La última dictadura cívico-militar implicó persecución, censura, expulsión de docentes, nodocentes y estudiantes, y una profunda desarticulación del sistema universitario en dolorosa consonancia con lo que sucedía con el institucional y el productivo. Este período dejó huellas persistentes en la memoria colectiva, reforzando el compromiso de la Universidad con la defensa de los derechos humanos, la democracia y la libertad académica.

En las décadas posteriores, particularmente a partir de los años noventa, la Universidad se vio interpelada por discursos de corte neoliberal que promovieron su evaluación bajo criterios de competitividad y adecuación al mercado.

Como describen Buchbinder y Marquina (2008), los principales rasgos de las políticas llevadas adelante durante la dictadura, la transición democrática y la década del noventa se cristalizan en una serie de cambios en las leyes que rigen la vida universitaria, particularmente la sanción de la Ley de Educación Superior en 1995.

Si bien estos enfoques introdujeron debates necesarios sobre la calidad y la gestión, también tendieron a reducir la complejidad de la función universitaria, subordinando su misión social a lógicas instrumentales. Este discurso neoliberal se revitaliza en estos tiempos, llevando la discusión al terreno del beneficio individual inmediato. Su vigencia nos invita a pensar en cuánto de novedoso u original tiene el ciclo político actual.

II - UNA RESPUESTA POSIBLE DESDE NUESTRAS RAÍCES

Frente a este escenario, la Universidad pública asume el desafío de construir una narrativa propia que responda a los cuestionamientos externos y reafirme su sentido histórico y su proyección colectiva. En este punto, una de las claves radica en la construcción y defensa de una identidad institucional que ponga en valor lo colectivo en un contexto cultural crecientemente orientado al individualismo.

Desde la identidad universitaria se revaloriza el carácter común de los logros individuales. Cada graduado no es únicamente el resultado de su esfuerzo individual, sino también de una política pública sostenida en el tiempo, de una comunidad académica que produce conocimiento y de una institución que articula saberes con el entorno social y productivo.

Poner el acento en lo colectivo implica también destacar dimensiones que muchas veces quedan relegadas en el debate público: la generación de conocimiento científico, la transferencia tecnológica, la extensión universitaria y la atención de problemáticas locales. Las universidades formamos profesionales, producimos saberes estratégicos, contribuimos al desarrollo económico y social y, de esta forma, nos convertimos en actores clave de nuestros territorios.

Por otro lado, la construcción de esta identidad se refleja en espacios de articulación interuniversitaria colectiva. La experiencia del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) constituye un ejemplo significativo en este sentido. A través de este ámbito, las universidades hemos logrado coordinar políticas, compartir diagnósticos y construir consensos en la diversidad propia del sistema, demostrando que es posible sostener una agenda común sin anular las particularidades de cada institución.

Este aprendizaje resulta relevante en un contexto donde la fragmentación tiende a debilitar las capacidades de acción colectiva. La gestión compartida, el diálogo institucional y la búsqueda de acuerdos se presentan como herramientas indispensables para fortalecer el sistema universitario en su conjunto.

En definitiva, la respuesta a los desafíos actuales no radica en abandonar las tradiciones que dieron origen a la Universidad pública, sino en resignificarlas. Recuperar el espíritu fundante, reafirmar el principio de gratuidad, sostener el compromiso con la democracia y los derechos humanos, y, al mismo tiempo, proyectar una identidad que dialogue con las demandas contemporáneas.

III - UNA PROPUESTA DESDE LA GESTIÓN

A partir de la experiencia, creemos que el desafío es gestionar para transformar: generar insumos y modelos para una nueva institucionalidad. Somos ese lugar en que el Estado tiene una representación virtuosa que simboliza, a partir del 80 % de estudiantes de primera generación que forman parte de nuestras aulas, un modelo en que a través de la educación pública y gratuita se conquista la movilidad social ascendente. Por eso, la propuesta debe partir desde esa bandera de inclusión y crecimiento para la comunidad.

Pensar estas dimensiones significa construir junto a la sociedad una idea de desarrollo para el sector productivo que sienta las bases de un país con trabajo y con integración, desde el conocimiento y desde la técnica.

Tenemos en nuestras manos la herramienta para lograr este objetivo. Debemos seguir fomentando y fortaleciendo una de las misiones esenciales de la Universidad pública: el desarrollo de la ciencia y la técnica con el acento puesto en la transferencia, atendiendo a las problemáticas que nos interpelan desde el territorio del que formamos parte.

Todo esto, sin ignorar las otras funciones que nuestra historia y nuestra tradición nos encomiendan: la formación y la extensión. Sobre esta última ha quedado demostrado que la Universidad pública trabaja para transferir conocimientos y retribuir a la sociedad a través de programas que asisten y atienden a las problemáticas actuales: desde hospitales universitarios y programas de salud hasta asesoramiento jurídico y administrativo a emprendimientos familiares; desde adecuación de maquinaria industrial hasta capacitación en distintas áreas específicas.

Estas tareas, que algunos consideran que exceden nuestro rol, constituyen en realidad parte fundante de nuestra esencia: formar profesionales comprometidos. El paso por las aulas no debe reducirse a la adquisición de competencias que permitan ejercer una profesión. Por historia, por identidad y por visión de futuro, seguiremos educando para que la Universidad sea un sueño al alcance de todos y para que cada realización individual contribuya al crecimiento conjunto.

Por una Universidad pública al servicio de un modelo de país, que otorgue posibilidades reales de inclusión y desarrollo a cada uno de sus habitantes, entendidos como una comunidad.

REFERENCIAS

- BUCHBINDER, P. (2020) El sistema universitario argentino: una lectura de sus transformaciones en el largo plazo (1983-2015). *Revista de Educación Superior*, 193(49). <https://www.scielo.org.mx/pdf/resu/v49n193/0185-2760-resu-49-193-45.pdf>.
- BUCHBINDER, P. y MARQUINA, M. (2008). *Masividad, heterogeneidad y fragmentación. El sistema universitario argentino 1983-2007*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- MICHELETTO, K. (24 de abril de 2024). Como un mundial por la educación pública. *Página/12*. <https://www.pagina12.com.ar/731331-como-un-mundial-por-la-educacion-publica/>.

EL JUICIO POR JURADOS EN LA COLONIA GALESA DEL CHUBUT Y SU PROYECCIÓN CONTEMPORÁNEA¹

Por José Francisco Cruz Schiavone²

Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, Argentina

Resumen: La experiencia institucional desarrollada por la colonia galesa asentada en el valle del río Chubut desde 1865 constituye uno de los antecedentes más relevantes y menos estudiados de participación ciudadana en la administración de justicia dentro del territorio argentino. Ante la ausencia de autoridades estatales permanentes, los colonos organizaron estructuras de autogobierno que incluyeron la instauración del juicio por jurados como mecanismo ordinario para la resolución de conflictos civiles y penales. El presente trabajo examina dicha experiencia y la vincula con el desarrollo contemporáneo del juicio por jurados en diversas provincias argentinas. El caso del Chubut posee como singularidad adicional que la implementación actual del instituto no importa la recepción de un modelo externo, sino la recuperación jurídica de una tradición institucional nacida en su propio territorio durante el siglo XIX.

INTRODUCCIÓN

La doctrina argentina suele presentar el juicio por jurados como una promesa constitucional largamente postergada y materializada en tiempos recientes por distintas provincias. Esa afirmación es parcialmente correcta, aunque incompleta. Mucho antes de las modernas reformas procesales, existió en la Patagonia una experiencia concreta, documentada y sostenida de administración de justicia por ciudadanos comunes.

La colonia galesa establecida en el actual territorio del Chubut implementó desde la

¹ Este artículo constituye una versión académica ampliada y profundizada del trabajo titulado "El juicio por jurados y su innovación en el acceso a la justicia en la Colonia galesa del Chubut", publicado originalmente en el Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ) el 10 de marzo de 2026. Disponible en: <https://www.saij.gob.ar/DACF260024>.

² Abogado (Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco). Doctorando en Derecho (Universidad Nacional de Lomas de Zamora). Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la UNPSJB. Director del Programa de Acceso a la Justicia de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la UNPSJB. Docente investigador (CONICET - SIGEVA).

década de 1870 un sistema judicial fundado en la intervención de jurados populares, con audiencias orales y participación comunitaria. Tal antecedente no solo reviste interés histórico, sino que interpela debates contemporáneos relativos a legitimidad judicial, el acceso a la justicia, la democratización institucional y el federalismo jurídico (Zampini, 2002).

Este trabajo propone reconstruir aquella experiencia y demostrar su vigencia conceptual en la Argentina contemporánea.

I - EL VACÍO ESTATAL Y EL SURGIMIENTO DE INSTITUCIONES PROPIAS

La llegada del contingente galés en 1865 se produjo en un espacio periférico respecto de las estructuras estatales nacionales. El poder central poseía presencia débil o inexistente, las distancias geográficas eran enormes y la organización administrativa resultaba incipiente. En tales condiciones, la comunidad debió generar respuestas autónomas para ordenar la convivencia (Zampini, 2002).

Lejos de derivar en formas precarias o autoritarias, la necesidad favoreció el surgimiento de prácticas republicanas: deliberación vecinal, elección de autoridades, regulación consensuada de conflictos y creación de órganos con funciones diferenciadas.

La experiencia demuestra una constante histórica relevante: allí donde el Estado formal no llega, las comunidades tienden a producir normatividad. En el caso galés, dicha normatividad adoptó perfiles democráticos particularmente avanzados para la época (Vitor, 2009).

La maduración institucional de la colonia se expresó en el denominado Primer Reglamento Constitucional del Chubut, sancionado en 1871. Se trató de un verdadero estatuto político local que organizó funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, además de prever mecanismos electorales y requisitos de ciudadanía local.

Uno de sus aspectos más innovadores fue la decisión de que las causas judiciales fueran resueltas por un juez acompañado por un jurado de doce miembros. Ello implicaba distribuir el poder de juzgar entre los habitantes y no concentrarlo en una autoridad profesional permanente.

Desde una mirada actual, el diseño presenta notas centrales del constitucionalismo republicano:

- Control popular del poder.
- Descentralización decisoria.
- Publicidad institucional.
- Legitimidad democrática del veredicto.
- Limitación de arbitrariedades personales.

No resulta exagerado afirmar que, mientras gran parte del país permanecía distante de tales prácticas, en la Patagonia se ensayaba una forma temprana de justicia democrática.

II - LA LEY DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA DE 1873

La organización constitucional requería desarrollo operativo. Esa función la cumplió la Ley de Administración de Justicia sancionada en 1873, que reguló procedimientos, competencias y categorías de conflictos (Pintos, 2012).

El texto distinguía entre pleitos civiles y transgresiones penales, asignando distintas respuestas institucionales. Más significativo aún era el modo de sustanciación del proceso: acusador y acusado exponían oralmente, presentaban testigos e intentaban persuadir al jurado. En terminología contemporánea, el modelo respondía a un esquema acusatorio-adversarial. Se observan allí principios hoy reivindicados por la reforma procesal penal argentina:

- Oralidad.
- Inmediación.
- Contradicción.
- Publicidad.
- Centralidad de la audiencia.
- Decisión basada en prueba producida ante el tribunal.

La comparación histórica es elocuente: mientras que el Estado argentino consolidaría luego sistemas predominantemente escritos e inquisitivos, la colonia galesa ya había transitado prácticas que el siglo XXI considera modernas.

III - EL JURADO COMO HERRAMIENTA DE ACCESO A LA JUSTICIA

El juicio por jurados no debe analizarse únicamente como técnica procesal. También constituye una forma de acceso a la justicia. La participación ciudadana reduce distancias simbólicas entre instituciones y comunidad, fortalece la comprensión pública del proceso y legitima las decisiones adoptadas.

Las actas históricas del *Llys Rhaith*³ revelan que ante aquellos tribunales comparecieron no solo colonos galeses, sino también personas de diversa procedencia, mujeres, comerciantes y miembros de pueblos originarios (Pintos, 2012). Ello permite sostener que el sistema no funcionó como privilegio cerrado, sino como espacio relativamente abierto de resolución de controversias.

³ Como sostuvimos en Schiavone (2026): "Las actuaciones de estos tribunales quedaron meticulosamente documentadas en un libro de actas escrito en idioma galés (conocido como *Llys Rhaith* o *El libro del Juez*), correspondiente a los juicios desarrollados entre los años 1873 y 1879, material de incalculable valor histórico que hoy se conserva en el museo regional de Gaiman" (p. 3).

Particular relevancia adquiere la relación con comunidades indígenas. La existencia de vínculos comerciales, cooperación mutua y acceso a mecanismos pacíficos de resolución de conflictos refleja un nivel de integración institucional excepcional para el contexto histórico regional.

IV - EL DESPLAZAMIENTO DEL MODELO LOCAL Y LA CENTRALIZACIÓN POSTERIOR

Con la expansión efectiva del aparato estatal nacional, hacia fines del siglo XIX, la experiencia autonómica fue absorbida por estructuras centralizadas. El sistema judicial comunitario cedió lugar a procedimientos escritos, burocráticos y profesionalizados (Heim, 2012).

La sustitución no implicó necesariamente mejora en términos democráticos. Por el contrario, la concentración del poder jurisdiccional en magistrados permanentes redujo la participación directa de la ciudadanía y aumentó la distancia entre Justicia y sociedad (Jones, 1954).

Esta tensión entre profesionalización técnica y legitimidad democrática continúa presente en debates actuales sobre organización judicial.

V - EL JUICIO POR JURADOS EN LA ARGENTINA CONTEMPORÁNEA

Durante las últimas décadas, distintas provincias argentinas avanzaron en la implementación del juicio por jurados, dando cumplimiento progresivo al mandato constitucional histórico.

Entre las jurisdicciones que han receptado sistemas de jurados, pueden mencionarse Buenos Aires, Neuquén, Córdoba, Mendoza, Entre Ríos, Chubut, Río Negro, Chaco, San Juan.

Aunque con variantes normativas, pueden advertirse ciertos efectos comunes señalados por la doctrina y la práctica:

- Revalorización de la oralidad: el jurado exige audiencias claras, inmediatas y comprensibles. Esto mejora la calidad comunicacional del proceso.
- Mejora investigativa: al requerirse prueba convincente frente a ciudadanos comunes, fiscales y defensas elevan estándares argumentativos y probatorios.
- Legitimidad del veredicto: la decisión proveniente de pares sociales suele gozar de mayor aceptación pública que la sentencia exclusivamente técnica.
- Control republicano: el monopolio estatal de juzgar se ve atenuado mediante intervención ciudadana directa.

VI - PARTICULARIDADES PROVINCIALES RELEVANTES

En este contexto, se destaca el caso de Buenos Aires, que constituye una de las jurisdicciones con mayor desarrollo cuantitativo del sistema, generando abundante práctica forense y debate doctrinario.

Por su parte, Neuquén fue pionera en articular jurados con un moderno sistema acusatorio integral, sirviendo de referencia para otras provincias.

En el caso de Córdoba, se puede decir que mantiene históricamente un modelo escabinado, combinando jueces técnicos y ciudadanos legos.

Mendoza y Entre Ríos consolidaron modelos recientes que fortalecieron la oralidad penal.

En Río Negro, la recepción del juicio por jurados posee especial interés regional patagónico, configurando una expansión territorial significativa del instituto.

Finalmente, Chubut presenta una singularidad única: no incorpora solamente una técnica moderna, sino que reactualiza un antecedente histórico propio.

VII - EL CASO DEL CHUBUT: CONTINUIDAD INSTITUCIONAL Y MEMORIA JURÍDICA

Para Chubut, el juicio por jurados posee un valor simbólico e institucional diferencial. Mientras otras jurisdicciones lo reciben como innovación contemporánea, en territorio chubutense existe memoria histórica de su ejercicio desde el siglo XIX.

Esto permite sostener una hipótesis fuerte: la vigencia actual del instituto en Chubut importa una forma de continuidad histórica, aunque mediada por nuevas estructuras constitucionales y procesales.

No se trata de repetir mecánicamente el pasado, sino de reconocer que determinadas ideas –participación popular, oralidad, justicia cercana– ya habían sido ensayadas con éxito local.

Desde una perspectiva de identidad institucional provincial, el dato no es menor. La historia jurídica puede funcionar como fuente de legitimación reformista.

VIII - JUICIO POR JURADOS, DEMOCRACIA Y ACCESO A LA JUSTICIA

En tiempos de creciente cuestionamiento social hacia el funcionamiento judicial, el jurado reaparece como mecanismo apto para reconstruir confianza pública.

Su valor no reside en romantizar el “sentido común popular”, sino en introducir pluralidad social dentro de una función estatal trascendente. El juicio penal deja de ser asunto exclusivo de expertos y recupera dimensión cívica.

Asimismo, puede contribuir al acceso a la justicia en al menos tres sentidos:

- Hace comprensible el proceso para la ciudadanía.

- Aproxima decisiones judiciales a valores sociales vigentes.
- Transparenta dinámicas tradicionalmente opacas.

Por supuesto, exige capacitación, adecuada selección de jurados, instrucciones claras y resguardo frente a presiones externas. Ningún modelo institucional opera automáticamente. Pero, bien diseñado, representa una herramienta valiosa de democratización judicial.

CONCLUSIÓN

La experiencia de la colonia galesa del Chubut constituye uno de los antecedentes más significativos del juicio por jurados en la historia argentina. No fue una rareza folklórica ni un episodio marginal, sino una práctica institucional concreta, sostenida y jurídicamente sofisticada para su tiempo (Vitor, 2009).

Allí funcionaron, en plena segunda mitad del siglo XIX, mecanismos de oralidad, contradicción, decisión popular y acceso comunitario a la justicia que la Argentina generalizaría recién mucho después.

El proceso contemporáneo de expansión provincial del juicio por jurados resignifica ese legado. Particularmente en Chubut, la actualidad no expresa mera importación normativa, sino reencuentro con una tradición propia.

En consecuencia, puede afirmarse que parte del futuro procesal argentino ya había sido ensayado en la Patagonia.

REFERENCIAS

- HEIM, A. (2012). Juicio por jurados. Un paciente en espera. *Derecho Penal*, 1(3).
- JONES, L. (1898). *La Colonia Galesa: Historia de una Nueva Gales en el territorio del Chubut en la República Argentina, Sudamérica*. El Regional.
- PINTOS, D. L. (2012). El juicio por jurados en la colonia galesa de la provincia de Chubut: ¿parte de la historia o avanzada de las más modernas tendencias procesales del siglo XXI? *Derecho Penal*, 1(3).
- SCHIAVONE, J. F. C. (2026). El juicio por jurados y su innovación en el acceso a la justicia en la Colonia galesa del Chubut: Un hito de participación ciudadana en la historia argentina. En: <https://www.saij.gob.ar/DACF260024>.
- VITOR, E. (2009). Reseña historia y el caso de los Gales en la Argentina. En: <https://saij.gob.ar/DACF260024>.
- ZAMPINI, V. (2002). Chubut siglo XIX: Una Década de Juicios por Jurados. *Cuadernos de Doctrina y Jurisprudencia Penal*, 13.

EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN EN EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Por Romina Martínez¹

Consejo de la Magistratura de la provincia de Buenos Aires, Argentina

Resumen: El texto describe la evolución del sistema de selección de magistrados y magistradas en la provincia de Buenos Aires desde la reforma constitucional de 1994, que creó el Consejo de la Magistratura. Inicialmente se aplicó un sistema de evaluación con pruebas teóricas y casos prácticos, que luego fue modificado. En 2018, la Ley 15.058 introdujo cambios importantes, como la obligatoriedad de la Escuela Judicial, la incorporación de un examen oral y la creación de un orden de mérito, además de implementar pruebas piloto para aplicar el nuevo modelo de evaluación.

INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO HISTÓRICO

A partir de la reforma constitucional de 1994 se creó el Consejo de la Magistratura de la provincia de Buenos Aires, cuya puesta en funcionamiento efectiva tuvo lugar en 1997. Este hito marcó el inicio de una nueva mecánica en los procesos de selección para la cobertura de vacantes en la Magistratura y en el Ministerio Público bonaerense.

Ese mismo año se llevaron a cabo las primeras evaluaciones escritas destinadas a cubrir algunas de las vacantes generadas en la Administración de Justicia provincial. Ya en 1998, luego de una convocatoria que comprendía la totalidad de los cargos y fueros de la Justicia bonaerense, el Consejo de la Magistratura comenzó a implementar de manera plena la misión que la Constitución le había encomendado a partir de su nuevo diseño institucional.

En marzo de ese año se desarrollaron jornadas de evaluaciones masivas en el polideportivo de la Escuela de Policía Juan Vucetich, con el objetivo de dar respuesta a la elevada demanda de vacantes, producidas como consecuencia del nuevo paradigma consti-

¹ Abogada (Universidad Nacional de La Plata). Prosecretaria y responsable del Área de Evaluación y Vacantes del Consejo de la Magistratura de la provincia de Buenos Aires.

tucional, sentándose así las bases del sistema de evaluación de aspirantes a ocupar cargos en la Justicia de la provincia.

I - ETAPAS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN: EXAMEN ESCRITO

Modelo bimodal originario

En sus inicios, frente a la inmensa cantidad de aspirantes a cada cargo vacante, se estableció una mecánica de evaluación que permitía valorar tanto la capacidad jurídica como la aptitud práctica de las personas postulantes mediante dos módulos diferenciados:

- Primer módulo (prueba objetiva): basado en un sistema de opción múltiple sobre contenidos teóricos generales.
- Segundo módulo (práctico): consistente en la resolución de un caso hipotético breve.

La prueba objetiva representaba el 60 % del puntaje total del examen, con un mínimo de veintiún puntos, mientras que la resolución del caso práctico equivalía al 40 % restante, con un mínimo de seis puntos sobre un máximo de diez.

Modelo bimodal: nueva metodología

El sistema evaluativo fue evolucionando. Se sustituyó el formato de opción múltiple por un cuestionario de teoría general de la materia. El primer módulo pasó a consistir en cinco preguntas teóricas inherentes al cargo y al fuero al que se aspiraba, mientras que el segundo módulo continuó siendo la resolución de un caso práctico.

Para aprobar, la persona postulante debía alcanzar un puntaje mínimo de ciento veinte sumando ambos módulos, sobre un máximo total de doscientos, con la condición de no obtener menos de cuarenta puntos en cada evaluación.

II - LA LEY 15.058: MODERNIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN

En octubre de 2018 se sancionó la Ley 15.058, que introdujo modificaciones sustanciales a la Ley 11.868 en materia de procesos de selección de aspirantes a la Magistratura y al Ministerio Público bonaerense, incorporando nuevos requisitos para participar en las convocatorias a examen.

Entre las principales innovaciones se destacan:

- Escuela Judicial obligatoria: originalmente optativa, desde su creación en 2006, la cursada de la Escuela Judicial pasó a constituir un requisito *sine qua non* para iniciar la postulación y rendir el examen de oposición a partir de 2021. La persona aspirante debe acreditar su egreso o bien obtener la eximición correspondiente mediante la validación de títulos de posgrados cursados en otras instituciones (doctorado, magíster y especialización en cualquier área del derecho, e incluso diplomatura en magistratura certificada

por el Consejo), conforme los requisitos establecidos en la Resolución 2664, del 23 de marzo de 2021.²

- Convocatorias periódicas: la nueva legislación impuso al Consejo la obligación de convocar a examen de oposición, como mínimo, dos veces por año calendario, a fin de cubrir las vacantes que se produzcan en la Magistratura y en el Ministerio Público de la provincia.
- Examen oral y doble instancia de evaluación: se incorporó un examen oral como segunda etapa del proceso. Solo aquellas personas postulantes que aprobaran el examen escrito (caso práctico) accedían a esta instancia, consistente en una evaluación oral sobre teoría general de la materia. Para la aprobación integral del examen se exigía un puntaje mínimo de sesenta sobre un máximo de cien en cada una de las pruebas (escrita y oral).
- Orden de mérito: se estableció la obligación de confeccionar, para cada vacante, un orden de mérito previo a la votación de la terna. Se estructuraba en dos etapas: un orden de mérito provisorio, susceptible de impugnación dentro de los cinco días hábiles desde su notificación, y uno definitivo, elaborado una vez resueltas las impugnaciones, que habilita al Consejo a proceder a la votación de la terna correspondiente.

III - IMPLEMENTACIÓN DE UNA PRUEBA PILOTO

En el marco de este nuevo esquema normativo, durante los años 2018 y 2019 se implementó una prueba piloto en concursos correspondientes a cargos de justicia de paz letrada y cámaras civiles, seleccionados por contar con una menor cantidad de personas inscriptas.

El proceso se estructuró en dos etapas, conforme lo previsto en la Ley 15.058: un examen escrito y uno oral. La prueba escrita, de carácter práctico, se realizó a partir de un dossier confeccionado por el Cuerpo Académico especializado en la materia integrado por material extraído de causas reales, a diferencia del examen tradicional, que contenía un caso hipotético. En la evaluación oral se calificaba la aptitud en relación con la teoría general de la materia.

Esta experiencia piloto permitió aplicar ambas instancias de evaluación previstas por la ley, aunque sin incorporar aún la confección de un orden de mérito previo a la votación de las ternas.

Este método de evaluación ha demostrado la ineficacia del sistema de dossier, debido a la complejidad en la lectura del documento escaneado y la falta de actualización del marco jurídico aplicable. Dichas deficiencias han devenido en el desuso del instrumento,

² Texto según Resolución 2987/2022.

resultando imperativa la continuidad del método de casos prácticos hipotéticos como estándar de evaluación.

IV - IMPACTO DE LA PANDEMIA DE COVID-19 Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL

El año 2020 impuso desafíos sin precedentes como consecuencia de la emergencia sanitaria mundial. Las medidas de aislamiento imposibilitaron la realización de evaluaciones presenciales, lo que derivó en un abrupto incremento de las vacantes existentes en la Administración de justicia y en el Ministerio Público.

Este contexto actuó como catalizador para la adopción de nuevas herramientas digitales, que permitieron mantener la actividad institucional. Plataformas como Zoom, Microsoft Teams y otros sistemas de videollamada, inicialmente utilizados para el desarrollo de las sesiones plenarias del Consejo, pasaron a integrarse de manera permanente a la dinámica laboral cotidiana. En este marco se realizaron, por primera vez, entrevistas personales de forma telemática y, posteriormente, exámenes orales correspondientes a la prueba piloto.

En 2021, frente a un déficit aproximado de 790 vacantes en la Justicia bonaerense, el Consejo llevó adelante una reestructuración interna que incluyó la creación de nuevas áreas y la digitalización integral de los procesos de selección.

Herramientas digitales de gestión³

- Portal Digital de Aspirantes a la Magistratura y al Ministerio Público (PODA): constituye el primer paso para la postulación. A través de esta plataforma se verifica el cumplimiento de los requisitos normativos, habilitando la inscripción a la Escuela Judicial o la solicitud de eximición.⁴ Acreditada la finalización de la totalidad de sus contenidos obligatorios o la realización del posgrado que exige de su cursada, se habilita la presentación del Registro Integral de Antecedentes.
- Registro Integral de Antecedentes a la Magistratura y al Ministerio Público (RIA): funciona como el legajo digital de la persona aspirante, reemplazando el soporte papel y los trámites presenciales. Centraliza la documentación necesaria para la evaluación de antecedentes en el marco de los procesos de selección.
- Régimen actual de evaluación: examen escrito y suspensión del examen oral.

³ En relación con la digitalización de la Justicia como proceso integral –y no meramente tecnológico–, puede verse Hernández Carrión *et al.* (2025), donde se subraya la necesidad de articular tecnología, cambio organizacional y gestión del talento.

⁴ No obstante, la inscripción en el PODA habilita a cursar la Escuela Judicial, la inscripción en las materias y cursada se realiza a través de otras dos herramientas: el sistema de alumnos, para la inscripción, y el campus virtual, para la cursada.

En 2022, con la puesta en funcionamiento de las nuevas áreas del Consejo, se llevó a cabo una convocatoria de gran magnitud bajo la órbita del Área de Evaluación y Vacantes. En este contexto se consolidaron los criterios de evaluación y las pautas de aprobación, conforme lo dispuesto en el artículo 19 del Reglamento General del Consejo de la Magistratura.

Desde entonces, la modalidad vigente de evaluación escrita se basa en la resolución de un caso práctico confeccionado por el Cuerpo Académico especializado en la materia, con contenido jurídico directamente vinculado a la vacante concursada. La persona postulante debe demostrar, en su desarrollo, solvencia teórica y práctica para el ejercicio del cargo.

Durante las cinco horas previstas para la realización del examen, se permite el uso de material bibliográfico, jurisprudencial y doctrinario en formato papel, encontrándose expresamente prohibido el uso de dispositivos tecnológicos (memorias USB, auriculares, relojes inteligentes, teléfonos celulares, entre otros).

El puntaje máximo del examen es cien, estableciéndose un mínimo de sesenta para su aprobación. La corrección se estructura en dos ejes:

- Análisis de los hechos y argumentación empleada: claridad, precisión, consistencia y profundidad de los argumentos que sustentan la solución propuesta.
- Aplicación del derecho: adecuado sustento constitucional, legal, jurisprudencial y doctrinario.

Cada uno de estos ejes no puede recibir menos de veinticinco puntos, y, en conjunto, deben alcanzar como mínimo los sesenta puntos exigidos. Asimismo, se valoran el lenguaje utilizado, el cumplimiento de las formalidades y la coherencia lógica y sistemática entre la argumentación desarrollada y la conclusión arribada.

Suspensión del examen oral

Ante la situación de emergencia que atravesaba la Justicia bonaerense y la necesidad de agilizar la cobertura de vacantes, el Plenario del Consejo impulsó –a través de representantes del Poder Legislativo– un proyecto normativo destinado a suspender transitoriamente los exámenes orales.

- Ley 15.316: dispuso la suspensión de la evaluación oral y la obligación de realizar convocatorias a examen de oposición, como mínimo, dos veces por año calendario, durante los años 2022 y 2023.
- Ley 15.478: mediante su artículo 1.º, prorrogó por dos años la vigencia de la Ley 15.316, extendiendo la suspensión al bienio 2024-2025.
- Ley 15.557: finalmente, la Ley de Presupuesto para el ejercicio 2026, por el artículo 108, elimina definitivamente esta modalidad de examen.⁵

⁵ "Sustitúyase el artículo 26 de la Ley N° 11.868 y sus modificatorias, Consejo de la Magistratura, por el siguiente: 'Ar-

Como consecuencia de estos antecedentes, la evaluación teórica general de la persona postulante quedó subsumida en la instancia de la entrevista personal ante el Pleno del Consejo, que conserva la facultad de indagar sobre la totalidad de las cuestiones normativas vigentes.

En la actualidad, el proceso de selección se compone de las siguientes etapas: examen escrito (caso práctico), entrevista psicológico-psiquiátrica, entrevista personal ante el Pleno del Consejo, evaluación de antecedentes profesionales y confección del orden de mérito provisorio (recurrible) y definitivo, previo a la votación de la terna correspondiente.

V - DESAFÍOS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN Y ESTRATEGIAS DE SUPERACIÓN

A lo largo de su evolución, el sistema de evaluación del Consejo de la Magistratura de la provincia de Buenos Aires debió enfrentar una serie de desafíos estructurales y operativos que condicionaban su eficacia y agilidad.

Entre los principales obstáculos se destacaban la excesiva burocracia administrativa,⁶ la dependencia casi absoluta del soporte papel y la presencialidad obligatoria en todas las etapas del proceso, incluso en aquellas de carácter preliminar. Estas características generaban demoras significativas, incrementaban los costos operativos y limitaban la capacidad de respuesta del organismo frente a contextos de alta demanda de cobertura de vacantes.

La superación de estos desafíos fue posible a partir de la adopción de un conjunto de estrategias convergentes. En primer lugar, se promovió una mayor flexibilidad organizacional, que permitió revisar prácticas tradicionales y adecuarlas a nuevas realidades institucionales. En segundo término, se impulsó la innovación tecnológica, materializada en la digitalización integral de los procesos y en la incorporación de plataformas que reemplazaron trámites presenciales y documentación en soporte físico.

Finalmente, el proceso de transformación se sostuvo en el compromiso de recursos humanos capacitados, motivados y permanentemente reconvertidos, capaces de adaptarse a los cambios normativos y tecnológicos, y de garantizar la continuidad y calidad de los procesos de selección. La conjunción de estos factores permitió no solo sortear las limitaciones del modelo previo, sino también consolidar un sistema más ágil, transparente y acorde a las exigencias actuales de la Administración de Justicia.⁷

título 26: El examen de oposición consistirá en una o más pruebas escritas, en las que podrán participar quienes se hubieren inscripto válidamente como postulantes, con arreglo a lo previsto en la reglamentación que dicte el Consejo de la Magistratura”.

⁶ Sobre la superación del modelo burocrático tradicional y la necesidad de estructuras administrativas más flexibles, véase Osoro Txurruka (2017), quien destaca las limitaciones del paradigma burocrático clásico frente a contextos dinámicos y complejos.

⁷ Para un análisis sobre innovación, transparencia y legitimidad institucional en la gestión pública, véase Ramírez Alujas (2010).

CONCLUSIÓN

La evolución del sistema de evaluación del Consejo de la Magistratura de la provincia de Buenos Aires pone de manifiesto un proceso sostenido de transformación institucional caracterizado por el pasaje desde esquemas fuertemente burocratizados, presenciales y apoyados en el soporte papel, hacia un modelo progresivamente digitalizado, más flexible y orientado a la gestión eficiente de los procesos de selección.

Las modificaciones normativas, organizacionales y tecnológicas implementadas a lo largo del tiempo –y particularmente a partir del impacto de la pandemia– permitieron no solo garantizar la continuidad del funcionamiento del organismo, sino también redefinir sus prácticas tradicionales. La incorporación de herramientas digitales, la simplificación de procedimientos y la reorganización interna contribuyeron a dotar al sistema de mayor agilidad, transparencia y capacidad de respuesta frente a la elevada demanda de cobertura de vacantes.

Este proceso de modernización se apoyó, de manera decisiva, en el compromiso de recursos humanos capacitados, motivados y en permanente proceso de actualización y reconversión, capaces de adaptarse a nuevos marcos normativos y tecnológicos sin resignar la calidad institucional. En este sentido, la obligatoriedad de la Escuela Judicial y la consolidación de criterios objetivos de evaluación refuerzan la finalidad última del sistema: asegurar que quienes integren la Magistratura y el Ministerio Público de la provincia cuenten con la solvencia técnica, la formación académica y la idoneidad necesarias para el ejercicio de la función judicial.

REFERENCIAS

- HERNÁNDEZ CARRIÓN, J. L., PORRÚA, M., BAUDINO, M. F, GARCÍA MEJÍA, M., ORTIGOSA IZQUIERDO, D., BARBA, J. M. y ORTIZ TOVAR, E. (2025). *Guía de transformación digital de la justicia*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- OSORO TXURRUKA, A. (2017). *La innovación de la Administración Pública en el siglo XXI*. AECPA.
- RAMÍREZ ALUJAS, Á. V. (2010). Innovación en la gestión pública y gobierno abierto. *Buen Gobierno*, 9.

EL ORDEN COMO DECISIÓN DEMOCRÁTICA EN EL MINISTERIO PÚBLICO FISCAL

Por Christian José Fabio¹

Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires, Argentina

Resumen: El presente artículo propone una mirada renovada sobre el orden institucional en el Ministerio Público Fiscal, entendiéndolo no como una práctica meramente autoritaria, sino como una decisión democrática vinculada a la conducción responsable bajo directivas de una correcta política criminal. A partir de una experiencia concreta de la función judicial, surge la implementación del Plan Estratégico de Gestión dentro del Ministerio Público Fiscal del Departamento Judicial de Zárate Campana, como una herramienta innovadora orientada a optimizar recursos disponibles, fortalecer la especialización y mejorar la calidad de la respuesta a la ciudadanía.

I - EL ORDEN COMO DECISIÓN DEMOCRÁTICA EN EL MINISTERIO PÚBLICO FISCAL

Desde hace un tiempo circula la idea que invita a detenerse y reflexionar respecto a que la cabeza de una institución debe responder por la misma. De lo contrario, el fracaso se vuelve inevitable. Lejos de ser una consigna abstracta, encierra una verdad central sobre la conducción, el ejercicio del poder y la responsabilidad institucional.

Al comenzar a pensar esta publicación, surgió la necesidad de ponerle un nombre. La respuesta apareció en una conversación en la que se abordaba el concepto de orden, no como una imposición arbitraria, sino como un conjunto de reglas que deben ser respetadas, especialmente por quienes tienen la función de dirigir.

El orden, entendido de este modo, no es sinónimo de autoritarismo ni rigidez. Por el contrario, es la base de toda organización democrática, que implica que quienes ejercen el comando de la organización lo hagan dentro de reglas claras y sometidas a control. Allí donde el liderazgo se aparta de esas reglas, el orden se debilita y la organización comienza a perder rumbo.

¹ Abogado (Universidad Nacional de Buenos Aires). Fiscal de Cámaras del Departamento Judicial de Zárate Campana. Miembro académico del Consejo de la Magistratura de la provincia de Buenos Aires. Docente (Universidad de San Isidro y Universidad Nacional de Lomas de Zamora).

El concepto de orden institucional suele asociarse, de manera simplificada, a la mera obediencia de reglas o a la imposición vertical de decisiones. Sin embargo, en el marco de un Estado constitucional de derecho, el orden no puede concebirse como una herramienta autoritaria, sino como una condición necesaria para garantizar derechos, asegurar la previsibilidad de las decisiones públicas y fortalecer la legitimidad democrática de las instituciones. El verdadero orden es aquel que se construye sobre reglas claras, control democrático y responsabilidad institucional, y que encuentra su justificación última en la protección de los derechos fundamentales.

En el ámbito del sistema de justicia bonaerense, y particularmente del Ministerio Público Fiscal, la organización interna no constituye un acto meramente administrativo. Por el contrario, se trata de una decisión institucional con contenido democrático y de política criminal, en cuanto incide directamente en la eficacia de la persecución penal, en la protección de las víctimas, en las condiciones de trabajo de quienes integran la institución y en la calidad del servicio de justicia que se brinda a la ciudadanía.

El Ministerio Público Fiscal actúa con legitimación plena en defensa de los intereses generales de la sociedad y en resguardo de la vigencia de los valores jurídicos consagrados en la Constitución y las leyes. Así lo establece expresamente el artículo 1.º de la Ley 14.442, al definirlo como un órgano fundamental del sistema de justicia, dotado de autonomía funcional y responsabilidad institucional. Desde esta premisa, la organización interna del Ministerio Público no puede ser neutral ni indiferente: constituye una herramienta central para hacer efectivo ese mandato legal y constitucional.

Cuando los procesos internos, los roles funcionales y las responsabilidades no se encuentran claramente definidos, el esfuerzo cotidiano de fiscales, funcionarios y empleados tiende a fragmentarse, se duplican tareas y se resiente la eficacia de la respuesta institucional. La claridad organizacional no solo optimiza la gestión, sino que también protege a los operadores judiciales y a los ciudadanos destinatarios del servicio de justicia, al reducir márgenes de arbitrariedad y favorecer decisiones fundadas y controlables.

En este marco, la priorización de lo verdaderamente relevante resulta central. Ordenar los recursos disponibles permite orientar el trabajo hacia los conflictos de mayor gravedad social y jurídica, especialmente aquellos que comprometen derechos fundamentales, como la violencia de género y diversidad, el abuso sexual, la violencia intrafamiliar y otras formas de criminalidad compleja. De este modo, la organización institucional se erige como una herramienta de política criminal capaz de incidir de manera directa en la calidad y orientación de la persecución penal.

Un análisis retrospectivo del funcionamiento del Ministerio Público Fiscal departamental evidencia que el esquema organizativo previo se caracterizaba por una estructura fragmentada, con fiscalías que compartían numeración, turnos rotativos frecuentes y

una concentración de determinadas problemáticas complejas en un número reducido de Unidades Funcionales. Este modelo generaba sobrecargas desiguales, dificultades en la gestión cotidiana, ausencia de una redistribución equitativa de los recursos humanos y una utilización no sistemática de herramientas como la justicia restaurativa.

Particularmente, problemáticas como la violencia de género y diversidad, la narcocriminalidad y los delitos contra la integridad sexual quedaban concentradas en pocas unidades especializadas, lo que derivaba en saturación, demoras y afectación de la calidad de la respuesta penal. A ello se sumaban deficiencias en la organización del área de juicio, donde la distribución desigual de los recursos humanos imponía a algunos fiscales la simultánea tramitación de la instrucción y la litigación en juicio, con impacto negativo en la planificación de audiencias, la continuidad de los debates y la eficacia general del sistema.

Este escenario evidenciaba la necesidad de una reorganización profunda. Ordenar no implicaba restringir la autonomía funcional, sino asumir una responsabilidad institucional orientada a aprovechar de manera más eficiente el tiempo, el conocimiento y la experiencia del personal, garantizando condiciones de trabajo más equitativas y una respuesta penal más coherente y eficaz.

Como respuesta a este diagnóstico, se implementó el Plan Estratégico de Gestión (PEG), mediante Resolución MPF-ZC 38/25,² con vigencia a partir del 8 de diciembre de 2025. El plan constituye un acto de organización interna con contenido de política criminal, dictado en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 28 inciso 4 de la Ley 14.442, y fue posteriormente revisado y aprobado por la Procuración General a través de la Secretaría General de Innovación.

El PEG introduce un modelo de gestión basado en datos objetivos, obtenidos de informes de control de gestión correspondientes al año 2024 y al primer semestre de 2025. La implementación de este modelo responde a la necesidad de modernizar el funcionamiento institucional, optimizar la administración de justicia y garantizar una distribución equitativa de las tareas, asegurando un acceso efectivo a la justicia.

La transformación de la realidad social, la creciente complejidad del fenómeno delictivo y las nuevas demandas ciudadanas imponen al Ministerio Público Fiscal el desafío permanente de revisar y actualizar sus estructuras organizativas. El modelo tradicional, basado en esquemas rígidos y compartimentados, resultaba insuficiente para brindar respuestas eficaces, oportunas y de calidad frente a conflictos penales dinámicos y multifacéticos.

La nueva organización departamental permite optimizar los recursos humanos y materiales, evitar superposiciones funcionales y fortalecer la especialización, garantizando investigaciones más ágiles, estratégicas y orientadas a resultados concretos, con impac-

² Disponible en el sitio web del Ministerio Público Fiscal la versión de la resolución.

to directo en la eficiencia y calidad de la persecución penal. Asimismo, introduce una lógica de cuidado institucional hacia quienes integran el Ministerio Público, al reducir sobrecargas, prevenir el desgaste laboral y promover condiciones de trabajo más equitativas.

En atención a la complejidad de determinadas problemáticas, el PEG avanzó en la especialización de áreas y equipos de trabajo dotados de formación específica y protocolos claros de actuación, lo que redundará en decisiones más fundadas y en una mayor protección de las víctimas. Esta reorganización se complementa con la necesidad de brindar respuestas más cercanas a la ciudadanía, mejorar la atención al público, reducir los tiempos de respuesta y fortalecer la confianza social en el sistema de justicia.

Asimismo, el plan acompaña el proceso de modernización y transformación digital, facilitando la incorporación de herramientas tecnológicas, procesos digitales y mecanismos de innovación alineados con los principios de gobierno abierto, trazabilidad y control de gestión.

Desde el punto de vista organizativo, el PEG introduce una modificación sustancial en el ejercicio de la función fiscal y en la estructura de las Unidades Funcionales de Instrucción y Juicio. Se redefine su organización mediante la asignación de numeración propia, la implementación de turnos quincenales y una asignación territorial racionalizada a cargo de un único agente fiscal. A diferencia del esquema previo, en el que la rotación frecuente de turnos y reemplazos afectaba la coherencia de las investigaciones, el nuevo modelo fortalece la continuidad del fiscal y el equipo en el seguimiento de los casos, favoreciendo investigaciones más consistentes y una mejor preparación para la etapa de juicio.

Uno de los cambios más relevantes consiste en la creación de Oficinas Especializadas en Género, concebidas como dispositivos técnicos transversales que permiten extraer la violencia de género del circuito exclusivo de pocas fiscalías. Estas oficinas realizan una lectura temprana de las denuncias, evalúan riesgos conforme a los parámetros establecidos por la Suprema Corte de Justicia, detectan reiteraciones y conexidades, sugieren medidas urgentes y coordinan cargas específicas, posibilitando decisiones más tempranas, informadas y homogéneas, y reduciendo márgenes de discrecionalidad no fundada.

La creación de estas oficinas se inscribe en el deber estatal de garantizar investigaciones penales libres de estereotipos y violencia institucional. La incorporación transversal de la perspectiva de género no constituye una pauta interpretativa optativa, sino una obligación jurídica ineludible, que compromete la responsabilidad internacional del Estado y exige analizar los hechos en su contexto estructural de desigualdad y relaciones asimétricas de poder.

Esta exigencia se encuentra fundada en la Constitución nacional (en particular, en los arts. 16, 18, 19 y 75 inc. 22) y en los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional, entre ellos, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención de Belém do Pará, cuya

interpretación actual impone un abordaje con perspectiva de género. A ello se suman la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que garantizan el derecho a un recurso judicial efectivo y a una investigación seria, exhaustiva y libre de discriminación.

En el plano del derecho interno, estas obligaciones se encuentran receptadas en la Ley nacional de Protección Integral a las Mujeres (Ley 26.485), la Ley nacional de Identidad de Género (Ley 26.743), la Ley provincial de Violencia familiar (Ley 12.569) y sus modificatorias, así como en la Ley de Derechos y Garantías de las Víctimas (Ley 15.232), conformando un marco normativo que exige investigaciones diligentes, oportunas y respetuosas de los derechos humanos.

En coherencia con el PEG, el fiscal pasa a desempeñar un rol estratégico y decisorio, preservando la titularidad de la acción penal, pero apoyándose en oficinas técnicas transversales que absorben funciones específicas. De este modo, concentra su intervención en la definición de la hipótesis del caso, la dirección de las medidas relevantes, la selección de salidas procesales y la litigación efectiva.

El plan también introduce la estandarización de prácticas mínimas obligatorias, como el registro en sistemas informáticos, el uso de herramientas de control de gestión y la observancia de circuitos definidos para audiencias, flagrancia y medidas urgentes. Mientras que en el modelo anterior estas prácticas dependían en gran medida de criterios individuales, el PEG impone parámetros comunes de actuación, fortaleciendo la trazabilidad y el control institucional.

Asimismo, se promueve una lógica de trabajo colaborativa y transversal, superando la fragmentación previa y articulando de manera permanente a fiscales, Unidades Funcionales y oficinas de apoyo. Se incorporan mecanismos explícitos de seguimiento y evaluación del desempeño, vinculando la actuación institucional con indicadores de gestión y objetivos estratégicos.

En este marco se crean también la Oficina de Ciberdelitos y Tecnologías Aplicadas, destinada a abordar el crecimiento de los delitos cometidos en entornos digitales, y la Oficina de Coordinación y Seguimiento de Audiencias, orientada a optimizar la gestión del tiempo judicial y reducir suspensiones y demoras en la etapa de juicio. A ello se suma un Área de Capacitación Permanente, que institucionaliza la formación continua y el intercambio de experiencias prácticas.

Concebido como un instrumento dinámico, el PEG prevé instancias periódicas de evaluación de su funcionamiento, a fin de verificar su eficacia y realizar los ajustes necesarios para garantizar un desempeño real y efectivo.

La nueva organización del Ministerio Público Fiscal departamental mediante la implementación del Plan Estratégico de Gestión expresa una concepción democrática de orden institucional. Ordenar también es liderar. La gestión no se reduce a administrar re-

cursos o distribuir tareas, sino a asumir la responsabilidad de conducir con reglas claras, decisiones fundadas y objetivos compartidos. Un liderazgo que no ordena, que no planifica y que no rinde cuentas debilita la institución y compromete su misión esencial.

Conducir el Ministerio Público Fiscal implica asumir que el ejemplo comienza en la conducción y que el orden no es fin en sí mismo, sino una herramienta indispensable para mejorar la respuesta penal, proteger a las víctimas y fortalecer la confianza social en la Justicia. Ese es el desafío de la gestión moderna: liderar con responsabilidad, convicción y una clara vocación de servicio público, para construir una institución sólida, eficaz y a la altura de la demanda de la sociedad.

GARANTÍA DE INDEMNIDAD Y SOLIDARIDAD INTERGENERACIONAL: EL ROL DEL ESTADO EN EL MODELO PREVISIONAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Por Carolina Gabriela Pérez¹

Universidad Nacional del Oeste, Argentina

Resumen: El presente trabajo analiza el régimen previsional de la provincia de Buenos Aires, el desafío actual en torno a la sustentabilidad del sistema y soluciones inclusivas vinculadas al interés público y al capital estatal.

I - ESTRUCTURA DEL RÉGIMEN PREVISIONAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

La previsión social es una rama de la seguridad social. Tiene como objeto proteger a las personas ante las contingencias de vejez, incapacidad y fallecimiento. Ello, con base en la solidaridad intergeneracional, entendida como la solidaridad de quienes están en actividad sosteniendo con sus aportes previsionales los beneficios jubilatorios y pensionarios contributivos de aquellos que ya se han retirado de la actividad laboral.

Es preciso señalar que el régimen previsional de la provincia de Buenos Aires se caracteriza por ser público, solidario y de reparto puro, es decir que el financiamiento depende exclusivamente de aportes personales y contribuciones patronales, careciendo de asistencia por vía impositiva. Esta estructura exige un equilibrio técnico riguroso del Estado provincial.

La administración de este sistema en la actualidad se articula en torno a tres organismos: el Instituto de Previsión Social de la provincia de Buenos Aires (IPS), la Caja de Jubi-

¹ Abogada (Universidad Nacional de La Plata). Escribana (UNLP). Docente de Introducción al Derecho (Universidad Nacional del Oeste). Secretaria de Gestión Curricular (Escuela de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, UNO). Especialista en Justicia Constitucional y Derechos Humanos (UNO y Universidad de Bolonia). Diplomada en Protección Social para Personas Mayores: pensiones, salud y prestaciones sociales (Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social y Organización de los Estados Americanos). Investigadora en formación.

laciones, Subsidios y Pensiones del Personal del Banco de la provincia de Buenos Aires, y la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de las Policías de la provincia de Buenos Aires.

Asimismo, cabe destacar el rol de las cajas profesionales de jurisdicción provincial. Estos entes, integrados por profesionales matriculados en el ámbito local, gozan de raigambre constitucional en virtud del artículo 40 de la carta magna provincial, el cual reconoce explícitamente la existencia de su sistema de seguridad social.

Estas instituciones se configuran como entes de derecho público no estatal. Actúan por una delegación estatal expresa, asumiendo la responsabilidad de cubrir las contingencias básicas de la previsión social: vejez, invalidez y muerte. Aunque gran parte de su gestión se rige por el derecho privado, ejercen una función administrativa esencial.

En el año 1946 se estableció en nuestro país el Régimen de Reciprocidad Jubilatoria,² con el objetivo de que los trabajadores que habían aportado a distintas cajas –nacionales, provinciales o municipales– pudieran unificar esos aportes para acceder a una única prestación previsional –principio de prestación única–. En consonancia con esta política, la provincia de Buenos Aires adhirió por Ley 5.157 en el año 1947.³

De conformidad con el art. 67 del Decreto ley 9650/80 y modificaciones, el rol de caja otorgante de la prestación corresponde a aquella caja donde el afiliado tenga la mayor cantidad de servicios con aportes,⁴ incorporándose al cómputo los servicios y remuneraciones desempeñados independientemente de la jurisdicción de desempeño –nacional, provincial o municipal–. En consecuencia, se transfieren los aportes y contribuciones de la caja reconocedora a la otorgante de la prestación. Dicho esto, la invocación de la reciprocidad es optativa para el afiliado, pero, si lo hace, no puede valerse de un régimen para unos aportes y reservar otros aportes para otro régimen.

Una excepción al rol de caja otorgante la constituyen los beneficios de pensión por fallecimiento en actividad y jubilación por incapacidad, ya que en estos casos la caja otorgante será la jurisdicción previsional de la provincia de Buenos Aires, siempre que el trabajador se encontrase afiliado al momento de la contingencia (Ley 13.524, modificatoria del art. 67 citado, 2006).⁵

Las “cajas independientes de profesionales de las provincias” –que agrupan a profesionales en función de su actividad: médicos, abogados, contadores, etcétera– son sistemas obligatorios creados por leyes provinciales, entidades de derecho público no estatal independientes del régimen previsional provincial, que se corresponden con los cole-

² Disponible en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?sessionId=86910B66CCD45C91955770EAB7EE692?id=233426>.

³ Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/1947/5157/10084>.

⁴ CSJN, “Wakun, José Carlos c/ Caja Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía de la Prov. de Bs. As. s/ pretensión anulatoria recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley”, 9 de diciembre de 2015, W. 41. XLIX. REX.

⁵ Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BjYL6syx.html>.

gios profesionales que otorgan las matrículas para el desempeño de la actividad profesional. Respecto de estas, la reciprocidad jubilatoria opera de una forma distinta, ya que, a diferencia del régimen anteriormente descrito, no hay transferencia de aportes y contribuciones a una caja única, sino un sistema de *prorrata tempore*, de participación en los pagos por lo aportado a cada una de ellas (Ley 8.188/74, B.O. 17.860).⁶ Por lo expuesto, en el caso de las cajas profesionales no opera el principio de prestación única del sistema de reciprocidad jubilatoria.

II - SUSTENTABILIDAD PREVISIONAL BONAERENSE

El envejecimiento poblacional constituye un nuevo paradigma social a nivel global que exige gestionar los diversos impactos demográficos, un desafío operativo inmediato y de gran complejidad para las políticas públicas. Este reto resulta particularmente crítico en el ámbito previsional, sector que actúa como el epicentro de múltiples tensiones sociales, económicas y laborales.

En la provincia de Buenos Aires, el ordenamiento jubilatorio para los empleados de la Administración pública provincial y municipal se proyectó en sus orígenes por Ley 5.425 del año 1948,⁷ previendo una tasa de sustentabilidad estimada de cuatro aportantes activos por cada beneficiario, garantizando así su viabilidad financiera. La normativa también preveía un fondo de reserva de cada sección –docentes, municipales, Administración general y Servicio Penitenciario–, conformado mediante el aporte obligatorio del primer haber mensual de los beneficiarios, el cual se prorrateaba en doce cuotas mensuales, iguales y consecutivas. Tradicionalmente, el Instituto de Previsión Social de la provincia de Buenos Aires fue superavitario, pero factores demográficos, políticos y financieros han resultado en un déficit estructural.

El sistema previsional provincial actual está regulado por el Decreto ley 9650/80 y modificatorias, la Ley 8.587 (art. 1.º a 14) y leyes relativas a regímenes especiales –personal artístico, ceguera congénita, guardavidas, insalubres / agotamiento prematuro, excombatientes de Malvinas, bomberos y magistrados y funcionarios del Poder Judicial–. En él, la tasa de sustitución oscila entre un 70 y un 85 % del haber máximo alcanzado durante la trayectoria laboral del trabajador, integrando para dicho cómputo los servicios reconocidos bajo el sistema de reciprocidad previsional.

El régimen de movilidad se caracteriza por su automaticidad, garantizando que los haberes previsionales evolucionen en la misma medida que las variaciones salariales de

⁶ Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/1974/8188/7225>.

⁷ Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/1948/5425/9883>. Modificada por Ley 11.556 en 1994. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/1994/11556/5262>.

los trabajadores en actividad, y el requisito etario para la obtención del beneficio jubilatorio oscila entre los 50 y los 60 años, determinado en función del régimen de tareas y el desgaste propio de la actividad laboral desempeñada.

Surge, por tanto, la necesidad de evaluar si la configuración del sistema previsional provincial puede conciliar la suficiencia de los beneficios con la sostenibilidad de largo plazo, tenido en miras el marco normativo previsional. Esta evaluación resulta crítica ante una transición demográfica que ha prolongado la expectativa de vida de los beneficiarios, incluso en algunos subsistemas como el docente.⁸

Esto, a su vez, cobra especial relevancia a la luz de la garantía de indemnidad estatal consagrada en el artículo 40 de nuestra Constitución provincial,⁹ por la cual el Estado debe garantizar la integridad de las prestaciones.

Con base en el último Boletín de Estadísticas Previsionales del Instituto de Previsión Social de la provincia de Buenos Aires, de marzo de 2026, podemos afirmar que se revela una situación crítica dispar.¹⁰ Existe un universo de 376.727 beneficiarios y 390.468 beneficios previsionales –atento a que 13.587 personas tienen más de un beneficio–, de los cuales 343.105 son de carácter contributivo. En paralelo, también existe un universo de población activa de un estimado de 850.000 aportantes.¹¹ Vale decir que la relación actual es de aproximadamente 2,2 activos por cada pasivo, lo que genera un desbalance financiero que obliga a buscar permanentemente alternativas de financiamiento.

III - LA AUTONOMÍA PREVISIONAL COMO EJE DE RESISTENCIA

Históricamente, frente a escenarios de déficit previsional, las respuestas de corte ortodoxo emanadas desde el Estado se han caracterizado por el aumento de la edad jubilatoria en correlación directa con la extensión de expectativa de vida de la población; la modificación del sistema de determinación de haberes;¹² la supresión de regímenes especiales¹³ y la incorporación al régimen general previsional; reformas estructurales tendientes a la privatización del sistema, tales como la creación de regímenes de capitalización individual administrados por las AFJP; la modificación de fórmulas de movilidad, para licuar y congelar los haberes previsionales ante escenarios de alta inflación; la crea-

⁸ Los beneficiarios en algunos casos poseen más años de jubilados que de aportantes, habida cuenta de que pueden alcanzar un beneficio jubilatorio con veinticinco años de servicios y cincuenta de edad.

⁹ Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/constitucion-de-la-provincia-de-buenos-aires>.

¹⁰ Disponible en: https://www.ips.gba.gob.ar/sites/default/files/documentos/Bolet%C3%ADn%20estad%C3%ADstico%20IPS%20-%20Marzo%202026_compressed%20%281%29.pdf.

¹¹ Ley 15.557, de presupuesto para el ejercicio 2026 (B.O. 30139). Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/xAZogLSo.html>.

¹² En el caso bonaerense, se determina en un cargo de mayor jerarquía desempeñado por un lapso preciso –36 meses consecutivos o 60 alternados– en cualquier instancia de su historia laboral y de su ámbito de desempeño.

¹³ Como ha sucedido en la provincia de Buenos Aires con la Ley 14.999, que derogó la Ley 8320/75 y modificatoria 11.181 –jubilaciones de gobernadores, vicegobernadores y legisladores de ambas Cámaras, y pensiones–.

ción de un sistema integrado creando un fondo de sustentabilidad –Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).¹⁴ Con la eliminación de las AFJP, los fondos acumulados pasaron a integrar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad–; la asignación de recursos de la recaudación tributaria general –por ejemplo, el IVA y el impuesto a las ganancias– para sostener el sistema de la seguridad social.

Ante la coyuntura de déficit previsional, la provincia de Buenos Aires ha optado por ampliar la masa de aportantes definida en el Decreto 476/81,¹⁵ reglamentario del régimen de afiliación provincial. El hito fundamental es la modificación del artículo 2.º del Decreto ley 9650/80 por Ley 15.557.¹⁶

A partir del ejercicio fiscal 2026, se incorporaron obligatoriamente al régimen previsional provincial:

- El personal del sector público empresarial: empresas con capital mayoritario provincial o municipal –por ejemplo: Autopistas de Buenos Aires (AUBASA), Aguas Bonaerenses S. A. (ABSA), Buenos Aires Gas S. A. (BAGSA) y Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria (SAPEM) municipalidades–. Esto unifica el criterio de que todo trabajador cuya remuneración dependa directa o indirectamente del erario provincial o municipal debe contribuir al sostenimiento del sistema previsional bonaerense.

- Ámbito educativo privado: docentes de materias extracurriculares, personal no docente y auxiliares de establecimientos reconocidos, autorizados o incorporados, o en trámite de autorización o reconocimiento por la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE). Estas instituciones de gestión privada, al estar reconocidas por la DGCyE, cumplen una función de interés público delegada por el Estado.

Esto refiere a docentes que dictan actividades complementarias, no obligatorias o fuera del diseño curricular oficial, generalmente en escuelas de gestión privada. A menudo no estaban incluidos en la planta funcional docente oficial, lo que generaba diferencias laborales y salariales respecto del resto de los docentes. Se busca subsanar así una asimetría histórica.

¹⁴ Ley 26425. Disponible en: https://asap.org.ar/img_informes/09261533_EvolucinyfinanciamientoprevisinsocialenArg.pdf.

¹⁵ Reglamentación Decreto ley 9650/80. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/decreto/1981/476/157840>.

¹⁶ "Están obligatoriamente comprendidos en el presente régimen, los Gobernadores y Vice Gobernadores electos de acuerdo a las disposiciones pertinentes de la Constitución, los legisladores de ambas cámaras y el personal que en forma permanente o temporaria preste servicios remunerados y en relación de dependencia en cualquiera de los Poderes del Estado Provincial o Municipalidades, Entes Autárquicos, Organismos Descentralizados, Empresas y Sociedades con capital mayoritario de la provincia de Buenos Aires o Municipales, sea cual fuere la naturaleza de la designación y forma de pago, y aunque la relación de la actividad subordinada se estableciera mediante contrato a plazo. También se encuentran obligados a la afiliación, el personal que preste funciones docentes por el desempeño de tareas curriculares como extracurriculares y no docentes en los establecimientos educativos privados de cualquier nivel, modalidad o rama de la enseñanza, reconocidos, autorizados o incorporados o en trámite de autorización o reconocimiento por la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia que se rige por la Ley 13.688; como así también el personal contratado en los términos de la Ley 10.295 (T.O. Decreto 1375/98) y sus modificatorias. Quedan sujetos a las prescripciones de la presente ley, en cuanto les son aplicables, los actuales jubilados y pensionados del Instituto de Previsión Social".

– El personal contratado bajo el Convenio entre el Colegio de Escribanos y el Registro de la Propiedad Inmueble:¹⁷ son trabajadores del sector público provincial pero cuya relación laboral y previsional –recaudación por tasas de servicios– se encuentra supeditada a regímenes de financiamiento extrapresupuestario, tal como establece la normativa citada de colaboración institucional.

Estas líneas de ampliación guardan coherencia con la incorporación realizada en 2022 por Decreto 1572 (B.O. 29376)¹⁸ de los residentes del sistema de salud pública provincial, consolidando un universo de aportantes más joven y dinámico.

En el caso de SAPEM, que son entidades de descentralización administrativa para cumplir fines estatales, el legislador determinó que la naturaleza de la labor y el interés público que representa el servicio son los factores que validan la pertenencia al régimen previsional bonaerense.

La provincia de Buenos Aires dedujo acción declarativa de certeza contra el Estado nacional¹⁹ con el objeto de que se declarase la inconstitucionalidad del DNU-2024-280-APN-PTE,²⁰ que dejó sin efecto las partidas destinadas a cubrir los déficits de las cajas previsionales provinciales no transferidas al ámbito nacional.²¹ Exige que la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) retome las transferencias automáticas pactadas en la Ley 27.701 de Presupuesto General para el Ejercicio 2023,²² esenciales para el financiamiento del IPS. El reclamo es por una compensación técnica: al no haber transferido su caja a la nación en los años 1990, la provincia de Buenos Aires tiene derecho por ley a recibir fondos equivalentes a lo que la nación se ahorra al no tener que gestionar ni otorgar directamente jubilaciones bonaerenses.

CONCLUSIONES

El régimen previsional de la provincia de Buenos Aires se distingue por un carácter de reparto puro y estrictamente contributivo, por ello, depende de un equilibrio técnico crítico entre la masa de trabajadores activos y el universo de beneficiarios previsionales. Esta estructura de autonomía institucional también genera una vulnerabilidad directa ante las fluctuaciones del empleo público, lo que resulta de los datos estadísticos a marzo de 2026 confirmando que la relación de sustentabilidad –2,2 activos por cada pasivo– se encuentra lejos del ideal histórico –4 activos por cada pasivo–.

¹⁷ Ley 10295 (B.O. 20.565). disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/1985/10295/6527>.

¹⁸ Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/decreto/2022/1572/322253>.

¹⁹ Disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2024/LMonti/mayo/Incidente_CSJ_661_2024_1.pdf.

²⁰ Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-280-2024-397667/actualizacion>.

²¹ Proceso cuyo origen se dio por Ley 25.400, de Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal (B.O. 10/01/01), sucesivas normativas y modificaciones.

²² Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/276927/20221201>.

El alargamiento de la expectativa de vida y los subsistemas del sistema previsional en sectores estratégicos, como el docente, plantean un interrogante sobre la capacidad del Estado para sostener la tasa de sustitución (70-85 %) sin comprometer la garantía de indemnidad consagrada en el artículo 40 de la Constitución provincial.

Ante este panorama, la provincia de Buenos Aires ha optado por la expansión afiliatoria, lo que representa un hito jurídico que reafirma la naturaleza pública de la previsión social, integrando a todo aquel cuya labor se sustente en el erario público o el interés estatal, por lo que el futuro del modelo bonaerense dependerá de la eficacia de estas soluciones inclusivas y de la resolución favorable de la disputa federal.

La defensa del régimen previsional público, solidario y de reparto es la defensa de las prestaciones previsionales como derechos humanos fundamentales, sociales, integrables e irrenunciables.

NOVEDADES TRIBUTARIAS DE CARA A UN NUEVO EJERCICIO FISCAL 2026

Por Benjamín Dufourc¹

Tribunal Fiscal de Apelación de la provincia de Buenos Aires, Argentina

Resumen: El dinamismo del derecho tributario, producto de la constante necesidad de adaptar sus textos legales a una realidad económica y financiera naturalmente cambiante, obliga a los operadores en la materia –abogados y contadores, en esencia– a la permanente actualización. Este artículo repasa, frente a un nuevo ejercicio fiscal, las principales reformas que marcarán su curso, tanto en la jurisdicción nacional como en la bonaerense.

INTRODUCCIÓN

El ejercicio fiscal 2026 comenzó con importantes novedades tributarias introducidas, en el plano nacional, mediante la Ley 27.799 (Régimen Penal Tributario, conocida como Ley de Inocencia Fiscal); y, en el plano provincial, a través de la Ley 15.558 (Ley Impositiva, Ejercicio fiscal 2026).

La primera actualiza y reforma el Régimen Penal Tributario, modifica la Ley de Procedimientos Fiscales, el Código Civil y Comercial de la Nación y diversas normas tributarias, e instauro el Régimen de Declaración Jurada Simplificada. Por su parte, la segunda efectúa cambios en los impuestos bonaerenses, actualiza las multas tributarias y realiza cambios en el procedimiento –particularmente, en lo que hace a las facultades de la Agencia de Recaudación de la provincia de Buenos Aires (ARBA) y el sistema recursivo contemplado en el Código Fiscal–.

En el presente artículo se repasarán las novedades apuntadas por jurisdicción, sin perjuicio de reconocer la influencia que estas leyes, sobre todo la primera, tienen en el ámbito local.

¹ Abogado (Universidad Nacional de La Plata). Cursó las especializaciones en Derecho Tributario (Escuela del Cuerpo de Abogados y Abogadas del Estado, Procuración del Tesoro de la Nación) y en Abogacía de la Administración Pública Provincial (Escuela de Abogacía, Asesoría General de Gobierno de Buenos Aires). Relator de la Sala III del Tribunal Fiscal de Apelación de la provincia de Buenos Aires. Docente de Finanzas y Derecho Financiero (UNLP) y de Derecho Financiero y Derecho Tributario (Universidad del Este y Universidad Católica de La Plata).

I - NOVEDADES EN EL PLANO NACIONAL

Tal como se adelantó, la Ley 27.799, sancionada por el Congreso de la Nación el 26 de diciembre de 2025 (B.O. del 2 de enero de 2026), conocida coloquialmente como Ley de Inocencia Fiscal, introdujo importantes reformas en el Régimen Penal Tributario, la Ley de Procedimientos Fiscales, el Código Civil y Comercial de la Nación y diversas normas tributarias, e instauró el Régimen de Declaración Jurada Simplificada, intentando lograr con ello –según las intenciones manifestadas por sus propios promotores– un cambio de paradigma en la disciplina tributaria y, en particular, en la relación fisco-contribuyente, que parte de la presunción de inocencia de este último.

Reformas al Régimen Penal Tributario

En este acápite se advierte, en primer término, la actualización y el aumento de las condiciones objetivas de punibilidad asociadas a los delitos consagrados en el Título IX de la Ley 27.430.

La reforma busca así adecuar los montos en cuestión a la realidad económica actual –téngase presente que los anteriores habían sido fijados en el año 2017–, otorgando razonabilidad y sensatez a los tipos penales involucrados y al ejercicio del poder punitivo estatal; pretensión, esta última, que se refuerza con los cambios que introduce la norma en punto al ejercicio, por parte del fisco, de sus acciones y facultades en materia sancionatoria y penal –de los que daremos cuenta más adelante–.

A continuación, las referidas modificaciones.

- Evasión simple (art. 1.º): se eleva el piso del monto evadido que resulta punible, de \$ 1.500.000 a \$ 100.000.000 (por cada tributo y ejercicio anual).

- Evasión agravada (art. 2.º): se eleva el piso del monto evadido que resulta punible bajo la figura agravada, de \$ 15.000.000 a \$ 1.000.000.000; dicho monto, para las figuras agravadas por interposición de personas, estructuras, negocios, patrimonios de afectación, etcétera, y por la utilización fraudulenta de exenciones, desgravaciones, diferimientos, liberaciones, reducciones o cualquier otro tipo de beneficios fiscales, pasa de \$ 2.000.000 a \$ 200.000.000; y para la figura agravada por la utilización total o parcial de facturas o cualquier otro documento equivalente, ideológica o materialmente falsos (facturas apócrifas), se eleva de \$ 1.500.000 a \$ 100.000.000.

- Aprovechamiento indebido de beneficios fiscales (art. 3.º): se eleva el monto de lo indebidamente percibido, aprovechado o utilizado que resulta punible, de \$ 1.500.000 a \$ 100.000.000, en un ejercicio anual.

- Apropiación indebida de tributos (art. 4.º): se eleva el monto indebidamente apropia-

do por el agente de recaudación (retención o percepción) que resulta punible, de \$ 100.000 a \$ 10.000.000, por cada mes.

- Evasión simple de recursos de la seguridad social (art. 5.º): se eleva el piso del monto evadido que resulta punible, de \$ 200.000 a \$ 7.000.000, por mes.

- Evasión agravada de recursos de la seguridad social (art. 6.º): se eleva el piso del monto evadido que resulta punible bajo la figura agravada, de \$ 1.000.000 a \$ 35.000.000; y dicho monto, para la figura agravada por interposición de personas, estructuras, negocios, patrimonios de afectación, etcétera, y por la utilización fraudulenta de exenciones, desgravaciones, diferimientos, liberaciones, reducciones o cualquier otro tipo de beneficios fiscales, de \$ 400.000 a \$ 14.000.000.

- Apropiación indebida de recursos de la seguridad social (art. 7.º): se eleva el monto de los aportes con destino al sistema de la seguridad social indebidamente retenidos a los dependientes que resulta punible, de \$ 100.000 a \$ 3.500.000. Idénticos parámetros se modifican en relación con los agentes de recaudación que incurrieran en la figura bajo comentario.

- Simulación dolosa de cancelación de obligaciones (art. 10): se eleva el monto de las obligaciones tributarias o los recursos de la seguridad social cuya simulación dolosa de cancelación resulta punible, de \$ 500.000 a \$ 20.000.000 por cada ejercicio anual, en el primer caso, y de \$ 100.000 a \$ 3.500.000 por mes, en el segundo.

Cabe destacar, particularmente, que la ley introduce un mecanismo de actualización automática de los montos listados *supra*. De conformidad con el artículo 43 de la Ley 27.799, los nuevos montos previstos en el Régimen Penal Tributario se ajustarán anualmente a partir del 1.º de enero de 2027, considerando la variación anual de la unidad de valor adquisitivo (UVA) operada entre los meses de enero a diciembre del año calendario inmediato anterior al del ajuste, y su resultado será de aplicación para el año calendario que se inicie a partir de cada actualización. La Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA) será la encargada de publicar anualmente los importes, que tendrán efectos a partir del 1.º de enero de cada año.

En este marco, la norma prevé que para evaluar la configuración de los ilícitos se considerará el importe vigente al momento de su comisión, entendiéndose por tal el de la fecha de vencimiento para la presentación de la declaración jurada del impuesto o el de la liquidación u otro instrumento que cumpla con aquella finalidad, de corresponder; en tanto que para la cancelación de las sanciones se considerará el monto vigente al momento de dicha cancelación.

Esta novedad obligará a sopesar las resultas del principio de la ley penal más benigna frente a los casos en que los montos comprometidos en el delito cometido queden por debajo de los nuevos mínimos aplicables –al momento de la sanción– por efecto de la actualización comentada.

En otro orden, aunque vinculado aún al régimen sancionatorio tributario, se debe resaltar la modificación al artículo 16 del Régimen Penal Tributario (según art. 11 de la Ley 27.799). La nueva norma contempla dos supuestos bien diferenciados. Por un lado establece que, en los casos de evasión simple y agravada –de tributos y de recursos de la seguridad social– y de aprovechamiento indebido de beneficios fiscales, la ARCA no formulará denuncia penal cuando el importe comprometido en el delito y sus intereses fueren cancelados en forma incondicional y total con anterioridad a la formulación de la denuncia. En este caso, la limitación de formular la denuncia penal se otorgará por única vez por cada persona humana o jurídica obligada. Y, por otro lado, establece que en dichos delitos, y frente al supuesto de haberse iniciado la acción penal en cuestión, esta se extinguirá si se aceptan y cancelan, en forma incondicional y total, las obligaciones evadidas, aprovechadas o percibidas indebidamente y sus intereses, más un importe adicional equivalente al 50 % de la suma total, dentro de los treinta días hábiles posteriores al acto procesal por el cual se notifique fehacientemente la imputación penal que se le formula. En este caso, a diferencia del primero, no se consagra limitación alguna, con lo cual, no pudiendo presuponerse la imprevisión del legislador, cabe concluir que se trata de un beneficio establecido en favor del imputado sin restricciones en cuanto a la reiteración en su utilización.

Por lo demás, se incorporan dos artículos sin número a continuación del citado artículo 16, que prevén: el primero, la imposibilidad de aplicar en los casos señalados la modalidad de extinción de la acción penal regulada en el artículo 59 inciso 6 del Código Penal de la Nación (reparación integral del daño); y el segundo, en una previsión de toda lógica, que la acción penal tributaria y de los recursos de la seguridad social no proseguirá cuando se encuentren prescriptas las facultades del organismo recaudador para determinar los respectivos tributos y los recursos de la seguridad social.

Finalmente debe destacarse que la ley bajo análisis consagra un nuevo artículo 19 para el Régimen Penal Tributario (según art. 14 de la Ley 27.799), el cual establece los supuestos en los que la Administración no formulará denuncia penal. Y ello será cuando: surgiere de manera manifiesta que no se ha verificado la conducta punible, ya sea por las circunstancias del hecho o por mediar un comportamiento que permita entender que el perjuicio fiscal obedece a diferencias de criterio vinculadas con la interpretación normativa o aspectos técnico-contables de liquidación, en cuyo caso, y exclusivamente a estos efectos, el organismo podrá tener en consideración el monto de la obligación evadida, en relación con el total de la obligación tributaria del mismo período fiscal; las obligaciones tributarias o previsionales ajustadas sean el resultado exclusivo de aplicación de las presunciones previstas en las leyes de procedimiento respectivas, sin que existieran otros elementos de prueba conducentes a la comprobación del supuesto hecho ilícito; los contribuyentes o

responsables hayan exteriorizado en forma fundada y debidamente justificada el criterio interpretativo o técnico-contable de liquidación utilizado para determinar la obligación tributaria, mediante una presentación formal ante organismo recaudador, con anterioridad o de forma simultánea a la presentación de la respectiva declaración jurada, siempre que el criterio invocado no resulte un medio orientado a tergiversar la base imponible; o los contribuyentes o responsables presenten las declaraciones juradas originales o rectificativas antes de que exista una notificación de inicio de fiscalización en relación con el tributo y período fiscal a que refieran esas declaraciones juradas presentadas.

Advierte la nueva norma que, en los dos primeros supuestos, la decisión de no formular la denuncia deberá ser adoptada mediante un acto fundado, con dictamen del correspondiente servicio jurídico y siguiendo el procedimiento de contralor que al respecto establezca la reglamentación.

Reformas a la Ley 11.683 de Procedimiento Fiscal, el Código Civil y Comercial de la Nación y otras disposiciones

En estos capítulos, la ley aborda reformas sobre dos grandes ejes: las infracciones formales y la prescripción liberatoria.

Con respecto al primero, cabe destacar que aumentan o se actualizan las multas por infracciones a los deberes formales en general y los montos mínimos a partir de los cuales quedan configuradas dichas infracciones cuando son reprimidas con clausura (*cf.* arts. 38 a 40 de la Ley 11.683).

Por su parte, en relación con la prescripción liberatoria, deben resaltarse diversas modificaciones que cambian rotundamente el sistema hasta ahora imperante, las cuales se producen en la Ley de Procedimiento, el Código Civil y Comercial de la Nación y otras disposiciones, e inciden en las potestades nacionales y locales.

La primera de ellas, practicada sobre la Ley 11.683, servirá de base, como veremos, para las restantes. Mediante esta se propone un acortamiento del plazo de la prescripción liberatoria, de cinco a tres años, frente a determinados supuestos que podrían ser englobados bajo la idea del contribuyente cumplidor.

En este sentido, el nuevo artículo 56 de la citada ley establece que las acciones del fisco para determinar los impuestos y aplicar las multas y clausuras correspondientes prescriben por el transcurso de cinco años en el caso de contribuyentes inscriptos, como también en el caso de contribuyentes no inscriptos que no tengan obligación legal de inscribirse, o que, teniendo esta obligación y no habiéndola cumplido, regularicen espontáneamente su situación. No obstante, la norma prevé que el plazo se reducirá a tres años cuando el contribuyente inscripto hubiese cumplido en término con la presentación de la declaración jurada correspondiente y, en su caso, hubiera regularizado el saldo resultante.

Ahora bien, este último plazo reducido será de aplicación siempre y cuando el organismo recaudador no impugne la declaración jurada presentada, detectando una discrepancia significativa entre la información declarada y la disponible en sus sistemas o proporcionada por terceros.

Así es que cobra relevancia el concepto de "discrepancia significativa", definido en el artículo sin número agregado a continuación del 56, que establece que se considerará que existe aquella cuando se verifique, al menos, una de las siguientes condiciones: si de la impugnación realizada por ARCA resultaren diferencias a favor del fisco o una reducción de los quebrantos o de los saldos a favor de los contribuyentes o responsables, por un porcentaje no inferior al 15 % con respecto al determinado por estos últimos; si las diferencias entre lo declarado por el contribuyente y el resultado de la impugnación de ARCA superan la suma fijada en el artículo 1.º del Régimen Penal Tributario (Título IX, Ley 27.430; actualmente, \$ 100.000.000 por cada tributo y ejercicio anual); o si de la impugnación realizada por el organismo recaudador con motivo de la utilización de facturas y otros documentos apócrifos resultan diferencias en favor del fisco o una reducción de los quebrantos o de los saldos a favor de los contribuyentes o responsables.

A su vez, el artículo 56 de la Ley 11.683 fija los siguientes plazos de prescripción: diez años para los casos de contribuyentes no inscriptos; cinco años para el caso de créditos fiscales indebidamente acreditados, devueltos o transferidos (a contar desde el 1.º de enero del año siguiente a la fecha en que fueron acreditados, devueltos o transferidos); cinco años para la acción de repetición de impuestos; cinco años para la acción tendiente a exigir el recupero o devolución de impuestos (a contar desde el 1.º de enero del año siguiente a la fecha desde la cual sea procedente dicho reintegro); y cinco años para las acciones determinativas y sancionatorias vinculadas a los agentes de recaudación (a contar, en el caso de las acciones determinativas, desde el 1.º de enero siguiente al año en que las obligaciones pertinentes debieron cumplirse).

Por lo demás, resulta importante destacar la derogación del artículo sin número incorporado a continuación del 65 de la Ley 11.683, por el cual se suspendía por 120 días el curso de la prescripción de las acciones del fisco para determinar tributos y aplicar multas, desde la fecha de notificación de la vista del procedimiento de determinación de oficio o de la instrucción del sumario, cuando se trataba de períodos fiscales próximos a prescribir y se notificaran dentro de los 180 días corridos anteriores a la fecha en que operaría la prescripción.

La segunda de aquellas modificaciones de relevancia se verifica en el Código Civil y Comercial de la Nación, y afecta particularmente el ejercicio de las facultades determinativas y sancionatorias de los fiscos locales.

En este punto, la Ley 27.799 reforma dos artículos con incidencia directa en dichas

facultades: por un lado, el artículo 2532 del Código Civil y Comercial, suprimiendo las competencias de las jurisdicciones locales de regular la prescripción liberatoria en cuanto al plazo de los tributos (norma que había provocado múltiples interpretaciones en cuanto al sentido y verdadero alcance del término “plazo”); por el otro, el artículo 2560 del mismo, señala actualmente que, en materia de tributos locales, el término de la prescripción se regirá por lo dispuesto en la Ley 11.683 o la que en el futuro la sustituya (arts. 33 y 34).

Modificaciones como las apuntadas merecen, evidentemente, una profunda y particularizada reflexión sobre sus implicancias. En todo caso, resulta suficiente a los fines del presente trabajo advertir que la reforma termina con el entuerto constitucional que provocaba la delegación que antiguamente contenía el artículo 2532 del Código Civil y Comercial –al permitir que las jurisdicciones locales regularan el plazo de prescripción de los tributos, en franca contraposición con la doctrina sentada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo “Filcrosa”², que, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 75 inciso 12 de la Constitución nacional, sostuvo que la regulación del instituto, aun a nivel local, es una facultad que debe ejercer el Congreso de la Nación–; y que, por lo demás, el reenvío normativo a la Ley 11.683 comprende, evidentemente, no solo el plazo de la prescripción, sino también la regulación de su curso en general –incluyendo su inicio y las causales de suspensión e interrupción–.

Por lo demás, la Ley 27.799 consagra diversas modificaciones tendientes a adecuar y aplicar el nuevo sistema de prescripción delineado por la Ley 11.683 en los sistemas de la seguridad social.

Creación del Régimen de Declaración Jurada Simplificada

Por último, en lo que probablemente constituya una de las reformas más importantes de la Ley 27.799, se establece el Régimen de Declaración Jurada Simplificada (art. 38), cimentado en el principio de inocencia fiscal que inspiró la creación de la norma.

En este sentido, la citada norma crea una opción simplificada de autodeterminación del impuesto a las ganancias, destinada a las personas humanas y sucesiones indivisas residentes en el país que, al 31 de diciembre del año inmediato anterior al de ejercer la opción, y durante los dos años fiscales anteriores a aquel, no califiquen como “grandes contribuyentes nacionales” a criterio de ARCA y sus ingresos totales no superen la suma de \$ 1.000.000.000, ni su patrimonio total, la suma de \$ 10.000.000.000.

Dichos sujetos podrán ejercer la opción determinativa apuntada y, en ese marco, una vez que acepten el contenido de la declaración jurada propuesta por ARCA –cancelando

² CSJN, “Filcrosa S.A. s/ quiebra c/ s/ incidente de verificación de Municipalidad de Avellaneda”, 30 de septiembre de 2003, fallos 326:3899.

oportunamente los saldos resultantes—, se considerarán satisfechas sus obligaciones formales y materiales vinculadas al impuesto, y el contribuyente gozará así del efecto liberatorio del pago —excepto que posteriormente se verifique la omisión en la declaración de ingresos o el cómputo de una deducción improcedente, o la utilización de facturas u otros documentos que resultaren apócrifos—.

Por otra parte, completando el sistema propuesto por el legislador en este punto, la ley establece que se presumirá, sin admitir prueba en contrario, la exactitud de las declaraciones juradas presentadas en los impuestos a las ganancias y al valor agregado correspondientes a los períodos no prescriptos, excepto que ARCA impugne, por los motivos indicados *supra*, la declaración jurada simplificada correspondiente al último período fiscal declarado y detecte una discrepancia significativa entre la información declarada y la disponible en sus sistemas o proporcionada por terceros.

Dicha discrepancia significativa se verificará: si de la impugnación realizada por ARCA resultaren diferencias a favor del fisco o una reducción de los quebrantos o de los saldos a favor de los contribuyentes o responsables, por un porcentaje no inferior al 15 % con respecto al determinado por estos últimos; si las diferencias entre lo declarado por el contribuyente y el resultado de la impugnación de ARCA superan la suma fijada en el artículo 1.º del Régimen Penal Tributario (Título IX, Ley 27.430; actualmente \$ 100.000.000 por cada tributo y ejercicio anual); o si de la impugnación realizada por el organismo recaudador con motivo de la utilización de facturas y otros documentos apócrifos resultaren diferencias a favor del fisco o una reducción de los quebrantos o de los saldos a favor de los contribuyentes o responsables, siempre que estos no rectifiquen la declaración jurada impugnada por esa circunstancia y no ingresen la diferencia de impuesto que pudiera corresponder, con más sus intereses.

Algo particularmente destacable es que la norma prevé que, en la medida que aplique la presunción de exactitud, los contribuyentes quedarán liberados de toda acción civil y por delitos tributarios, aduaneros e infracciones administrativas que pudieran corresponder.

Por último, cabe resaltar que, de verificarse la impugnación de ARCA y la existencia de diferencias significativas, esta podrá extender la verificación o fiscalización a períodos no prescriptos, salvo frente a los contribuyentes o responsables que: hayan optado en un determinado período fiscal por la modalidad simplificada de determinación, siempre que hayan cumplido con las condiciones allí establecidas y gocen, respecto de los referidos períodos no prescriptos, del efecto liberatorio de pago y de la presunción de exactitud, cuando en un período fiscal posterior no se encuentren comprendidos por dicha modalidad; o hayan adherido al Régimen de Regularización de Activos establecido en el Título II de la Ley 27.743.

II - NOVEDADES EN EL PLANO PROVINCIAL

En el plano provincial, tal como se expuso *supra*, la Ley Impositiva 15.558, sancionada por la Legislatura bonaerense el 26 de noviembre de 2025 (B.O. del 15 de diciembre del mismo año), efectúa diversos cambios en los impuestos bonaerenses y en los procedimientos administrativos regulados en el Código Fiscal –particularmente, en lo que hace a las facultades de ARBA y el sistema recursivo–, y actualiza las multas tributarias.

Reformas en el impuesto inmobiliario

La primera novedad que cabe destacar en este punto es la eliminación de los múltiples límites al incremento de las obligaciones determinadas en el impuesto y la consagración de un único tope de aumento. Ello, con el objetivo expreso de evitar variaciones impositivas que atenten contra el principio de capacidad contributiva.

Así, tanto en el inmobiliario urbano edificado como en el de tierra rural y el de edificios y mejoras en zona rural, la norma prevé que el impuesto resultante por aplicación de las escalas legales no podrá exceder la variación de los precios entre el mes de febrero de 2024 y el mes de noviembre de 2025, según el índice de precios al consumidor de la provincia de Buenos Aires (IPC GBA) publicado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina (INDEC), respecto del calculado en el ejercicio fiscal anterior, según las previsiones del Título I de la ley vigente en ese ejercicio.

Por su parte, también se advierte la prórroga hasta el 31 de diciembre de 2026 del plazo previsto en el artículo 78 de la Ley 10.707. Este artículo, que prevé la asignación de valores básicos cada diez años, había sido ya suspendido –para la asignación de nuevos valores básicos para la tierra libre de mejoras en las plantas rural y subrural– hasta el 30 de diciembre de 2025 (art. 107 de la Ley 15.391).

Finalmente, se fijan las pertinentes alícuotas, el monto mínimo a partir del cual resulta exigible el componente complementario del impuesto –en la suma de \$ 42.360 (art. 13)– y las valuaciones fiscales máximas para las exenciones previstas en los incisos n –\$ 480.000; inmuebles pertenecientes a la planta urbana edificada–, ñ –\$ 6.000.000; cuando el solicitante o su cónyuge o pareja conviviente es jubilado o pensionado y reúne los demás requisitos establecidos en la norma–, r –\$ 1.538.400; para titulares de dominio que hubieran participado en las acciones bélicas desarrolladas entre el 2 de abril y el 14 de junio de 1982, o sus derechohabientes beneficiarios de la pensión prevista en la Ley 23.848, que sean propietarios, poseedores o usufructuarios de esa única vivienda, con destino familiar– y u –\$ 1.538.400; víctimas del terrorismo de Estado entre el 16 de junio de 1955 y el 10 de diciembre de 1983– del artículo 177 del Código Fiscal.

Reformas en el impuesto a los automotores (art. 33)

En el punto, la novedad transita por el establecimiento de una tabla más acotada en su cantidad de tramos –reduciéndola de 15 a 5– y con alícuotas más bajas y progresivas –que van del 1 % hasta un máximo del 4,5 %–, captando así, según se expresa en la ley, la actual estructura de valores del parque automotor.

Actualización de los impuestos patrimoniales

Llegado a este punto, corresponde advertir que la ley en comentario prevé, para quienes cancelen los impuestos inmobiliario y a los automotores y embarcaciones deportivas en cuotas, la actualización de estas últimas durante el transcurso del año por el IPC GBA del INDEC, considerando a tal fin el momento de la emisión de cada una de ellas. El monto que resulte como consecuencia de ello no será considerado frente al tope de aumentos señalado *supra*.

Al efecto, la norma indica que las fechas de emisión del tributo y el coeficiente a aplicar serán publicados a través del sitio oficial de ARBA, habilitándose a esta última a disponer, con carácter general, sectorial o para determinado grupo o categoría de contribuyentes o responsables una bonificación de hasta el 100 % del incremento resultante.

Por lo demás, resulta interesante resaltar que, con la intención de premiar a los contribuyentes cumplidores, la ley prevé bonificaciones especiales en los impuestos inmobiliario y a los automotores, para estimular el ingreso anticipado de cuotas no vencidas o por buen cumplimiento de las obligaciones en las emisiones de cuotas. Dichas bonificaciones, en su conjunto, no podrán ser inferiores al 10 % ni exceder el 35 % del impuesto total correspondiente.

Además, la ley establece que, en el caso del impuesto inmobiliario, mediante resolución conjunta de los ministerios de Economía y de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica, se podrá adicionar a las anteriores una bonificación máxima de hasta el 30 % para aquellos inmuebles destinados al desarrollo de las actividades comprendidas en el Nomenclador de Actividades del Impuesto sobre los Ingresos Brutos (NAIIB-18).

Impuestos de sellos y a la transmisión gratuita de bienes

En este punto, y tal como se adelanta en los fundamentos de la ley impositiva, no se presentan mayores novedades –más allá de las habituales actualizaciones que tienen por objeto sostener la incidencia de estos dos tributos–.

Se destaca, sí, en el primer tributo, que se eleva a \$ 251.281.250 el monto hasta el cual se encontrarán exentos los actos y contratos que instrumenten operaciones de crédito y

la constitución de gravámenes para la compra, construcción, ampliación o refacción de la vivienda única, familiar y de ocupación permanente. De igual forma, se eleva dicho monto a \$ 125.640.625 cuando se trate de actos o contratos para la adquisición de lote o lotes baldíos destinados a la construcción de la vivienda única, familiar y de ocupación permanente.

Reformas al impuesto sobre los ingresos brutos (arts. 20 y ss.)

Conforme se adelanta en los fundamentos de la ley, no se impulsa la modificación de alícuota alguna en el impuesto. Solo se propone adecuar los montos de facturación anual que permiten acceder a las alícuotas reducidas en los distintos sectores productivos.

Dichas alícuotas se estructuran, a partir de ahora, en siete tramos de facturación que intentan mejorar o precisar la característica progresiva que en los últimos tiempos se ha promovido para el tributo: alícuota reducida tramo 1, para contribuyentes cuyo total de ingresos no supere la suma de \$ 1.834.326.000 –y para aquellos que inicien actividades durante el período fiscal y sus ingresos de los dos primeros meses no superen la suma de \$ 305.721.000–; tramo 2, para contribuyentes cuyo total de ingresos no supere la suma de \$ 1.222.884.000 –y para aquellos que inicien actividades durante el período fiscal y sus ingresos de los dos primeros meses no superen la suma de \$ 203.814.000–; tramo 3, para contribuyentes cuyo total de ingresos no supere la suma de \$ 917.163.000 –y para aquellos que inicien actividades durante el período fiscal y sus ingresos de los dos primeros meses no superen la suma de \$ 152.860.500–; tramo 4, para contribuyentes cuyo total de ingresos no supere la suma de \$ 163.364.760 –y para aquellos que inicien actividades durante el período fiscal y sus ingresos de los dos primeros meses no superen la suma de \$ 27.227.460–; tramo 5, para contribuyentes cuyo total de ingresos no supere la suma de \$ 47.034.000 –y para aquellos que inicien actividades durante el período fiscal y sus ingresos de los dos primeros meses no superen la suma de \$ 7.839.000–; tramo 6, para contribuyentes cuyo total de ingresos no supere la suma de \$ 31.356.000 –y para aquellos que inicien actividades durante el período fiscal y sus ingresos de los dos primeros meses no superen la suma de \$ 5.226.000–; y tramo 7, para contribuyentes cuyo total de ingresos no supere la suma de \$ 31.356.000 –y para aquellos que inicien actividades durante el período fiscal y sus ingresos de los dos primeros meses no superen la suma de \$ 5.226.000–.

Por su parte, en lo vinculado al régimen simplificado estructurado para el impuesto de marras, la ley prevé que los montos fijos mensuales a cancelar en su marco serán determinados sobre la base de los valores vigentes en diciembre del año inmediato anterior, pudiendo ser incrementados por la ARBA: aplicando los incrementos que establezca

ARCA en el monotributo nacional –de conformidad con el artículo 52 del Anexo de la Ley 24.977–; o aplicando los incrementos que al efecto establezca la Autoridad de Aplicación, los cuales no podrán exceder el monto que surja de aplicar el coeficiente de variación acumulada desde la última actualización de los importes fijos del nivel general del IPC (elaborado por el INDEC).

A su vez, otra modificación relevante surge con respecto al hecho imponible diagramado para los servicios digitales y de juegos de azar en línea prestados en la jurisdicción bonaerense por parte de sujetos domiciliados en el exterior. En este sentido, se deja de requerir, para el nacimiento de la correspondiente obligación tributaria –a cargo de los prestatarios del servicio, como responsables sustitutos del gravamen en cuestión–, la existencia de una presencia digital significativa en la jurisdicción local –la cual se configuraba cuando se verificaba un mínimo de usuarios, operaciones, contratos o ingresos en esta última–, bastando a tal efecto con que exista una simple presencia digital –la que se tendrá por verificada cuando un prestatario se encuentre domiciliado, radicado o constituido en esta jurisdicción provincial–.

En otro orden, resulta importante destacar particularmente que la ley aclara, en el marco de la exención consagrada en el artículo 207 inciso c del Código Fiscal –en operaciones sobre títulos, letras, bonos, obligaciones y demás papeles emitidos por Nación, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las municipalidades, sus rentas o los ajustes de estabilización o corrección monetaria, y sobre obligaciones negociables emitidas de conformidad a lo dispuesto por las leyes 23.576 y 23.962, la percepción de intereses y actualización devengados y el valor de venta en caso de transferencia, mientras le sea de aplicación la exención respecto del impuesto a las ganancias–, que la franquicia o beneficio no solo no alcanza a las actividades desarrolladas por los agentes de bolsa y por todo tipo de intermediarios, sino tampoco a las entidades financieras comprendidas en la Ley 21.526, respecto de las primeras operaciones referidas.

Por último, resta resaltar que la ley bajo análisis fija en la suma de \$ 10.967 el monto mínimo de impuesto para los anticipos mensuales (cf. art. 224 del Código Fiscal); establece en la suma de \$ 581.317 mensuales o \$ 6.974.660 anuales el monto de ingresos por alquileres no alcanzados en el tributo (cf. art. 184 inc. c ap. 1 del citado código); y mantiene suspendidas las exenciones contempladas bajo los artículos 39 de la Ley 11.490, 1.º, 2.º, 3.º y 4.º de la Ley 11.518 y la Ley 12.747.

Otras modificaciones relevantes al Código Fiscal

Finalmente, cabe repasar diversas modificaciones de relevancia introducidas al Código Fiscal.

En materia sancionatoria, se destaca particularmente la actualización y el aumento

de los importes vinculados a las multas por deberes formales y el establecimiento de nuevos montos mínimos en general; y, en particular, en aquellos vinculados al transporte de mercaderías en el territorio provincial.

En otro orden, se faculta a ARBA: a disponer la publicación periódica de nóminas de contribuyentes y responsables morosos, indicando los conceptos e importes que adeuden, los deberes formales incumplidos y los vehículos automotores o embarcaciones deportivas o de recreación por los que resulten impositivamente responsables, y de aquellos que hubieran sido denunciados penalmente por delitos contemplados en el Régimen Penal Tributario; a abstenerse de impulsar apremios cuando el monto total reclamable no exceda los \$ 620.000; a disponer el archivo de las actuaciones administrativas en los casos de concursos preventivo o quiebra del deudor cuando el monto de la deuda fiscal original reclamable no supere la suma de \$ 1.300.000; y a disponer el archivo de las actuaciones administrativas, en cualquier instancia, cuando el monto total reclamable no exceda el 20 % del dispuesto para que pueda abstenerse de impulsar cobros por vía de apremio –incluyendo intereses, recargos o de multas por incumplimiento de deberes formales o materiales y exceptuando las actuaciones referidas a multas por defraudación fiscal–.

Y en el orden procedimental, corresponde advertir que se ha modificado la competencia por el monto prevista para acceder recursivamente al Tribunal Fiscal de Apelación (*cf.* art. 115 inc. b del Código Fiscal), fijándose en la suma de \$ 20.000.000 –en concepto de impuesto determinado–, y se consagra la obligación de los apelantes de constituir un domicilio electrónico, en los términos de la Ley 15.230.

Asimismo, en materia de responsabilidad solidaria, luego del fallo “Toledo”³ de la Suprema Corte, se incorpora, tanto en el plano impositivo como sancionatorio, la previsión expresa de la posibilidad de su eximición si los interesados acreditan que la misma no les es imputable subjetivamente.

³SCBA, “Toledo, Juan Antonio contra A.R.B.A. s/ Incidente de revisión”, 30 de agosto de 2021, causa C. 121.754.

DIMENSIÓN TERRITORIAL DE LA REPRESENTACIÓN EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Por Juan Pablo Zabala¹

Universidad Católica de La Plata, Argentina

Resumen: La provincia de Buenos Aires exhibe rasgos distintivos en la organización territorial de la representación dentro del federalismo argentino. A pesar de concentrar una proporción significativa de la población del país, su sistema de representación legislativa presenta ciertas particularidades vinculadas a la configuración de su estructura electoral. Este trabajo se propone analizar los antecedentes históricos de esta situación, su expresión en la actualidad y sus posibles implicancias políticas e institucionales. A partir de un enfoque teórico basado en la literatura sobre representación política y sistemas electorales, el trabajo analiza la persistencia de ciertas asimetrías y su vinculación con el principio democrático de igualdad del voto, junto con algunas consideraciones generales sobre su posible tratamiento en el ámbito institucional.

INTRODUCCIÓN

La igualdad política constituye uno de los pilares normativos de la democracia moderna. En su formulación más clásica, este principio se expresa en la idea de que cada ciudadano debe tener un peso equivalente en la toma de decisiones colectivas. Robert Dahl (1971) lo define como una condición esencial de la poliarquía, al sostener que la democracia requiere no solo la participación de los ciudadanos, sino también la igualdad efectiva en la influencia de sus votos.

Sin embargo, los sistemas políticos reales suelen apartarse de este ideal. Las configuraciones territoriales, los arreglos institucionales y las inercias históricas introducen distorsiones que afectan la correspondencia entre población y representación. En este marco, la desproporcionalidad territorial aparece como un fenómeno clave para comprender las tensiones entre igualdad democrática y organización política.

¹ Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (Universidad Católica de La Plata). Docente e investigador. Asesor legislativo.

En Argentina, este problema ha sido ampliamente estudiado a nivel nacional, particularmente en relación con la sobrerrepresentación de provincias menos pobladas en el Congreso. No obstante, al interior de las provincias también se verifican distorsiones significativas. La provincia de Buenos Aires, por su magnitud demográfica y su peso político, ofrece un escenario especialmente relevante para el análisis.

Con aproximadamente el 38 % de la población nacional, Buenos Aires ha sido caracterizada como una "unidad hipertrofiada" (Malamud, 2004), cuya escala genera desafíos particulares en términos de representación. Estos desafíos se ven agravados por la persistencia de un sistema electoral que no ha sido adecuadamente actualizado frente a los cambios demográficos del último siglo.

I - ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA CONFIGURACIÓN TERRITORIAL DE LA REPRESENTACIÓN

El sistema de representación bonaerense tiene su origen en un modelo que, en sus inicios, respondía a criterios de proporcionalidad demográfica. La Constitución provincial de 1854 establecía una relación directa entre población y representación legislativa, lo que reflejaba una concepción clásica del principio representativo.

No obstante, este esquema fue transformado durante el siglo XX. La reforma constitucional de 1934 y la posterior legislación electoral introdujeron un sistema de secciones electorales cuya representación se fijó en función de datos censales de comienzos del siglo. En ese contexto, la población se distribuía de manera relativamente homogénea, lo que permitía sostener una representación equilibrada.

El problema radica en que esta estructura no fue modificada en función de los cambios demográficos posteriores. Como advierten Escolar, Minvielle y Castro (2004), los sistemas electorales que no se ajustan periódicamente a las transformaciones poblacionales tienden a generar fenómenos de sobrerrepresentación y subrepresentación.

A lo largo del siglo XX, la provincia de Buenos Aires experimentó un profundo proceso de conurbanización e industrialización. La concentración de actividades económicas en el área metropolitana impulsó migraciones internas que alteraron significativamente la distribución poblacional. Sin embargo, la estructura electoral permaneció prácticamente inalterada, consolidando una brecha creciente entre población y representación.

II - LA CONFIGURACIÓN ACTUAL DE LA REPRESENTACIÓN

La desproporcionalidad poblacional puede definirse como la divergencia entre la distribución de la población y la asignación de escaños legislativos. Para su medición, Samuels y Snyder (2007) proponen un índice que calcula el valor absoluto de la diferencia

entre la proporción de asientos y la proporción de población, lo que permite evaluar el grado de distorsión del sistema. Aplicado al caso bonaerense, este indicador revela niveles elevados de desproporcionalidad. Las diferencias entre secciones electorales son notables: mientras algunas concentran varios millones de habitantes, otras presentan poblaciones significativamente menores, sin que ello se refleje proporcionalmente en la asignación de bancas.

Desde una perspectiva empírica, esto implica que el valor del voto varía considerablemente entre regiones. En términos concretos, el número de ciudadanos representados por un legislador puede diferir de manera sustancial entre secciones, generando una inequidad en la influencia política de los electores. Esta situación contraviene el principio de igualdad política. Como señala Dahl (1971), la democracia requiere no solo la inclusión de los ciudadanos en el proceso electoral, sino también la equivalencia en el peso de sus decisiones. Cuando esta equivalencia se ve alterada, la legitimidad del sistema se resiente.

III - CONSECUENCIAS POLÍTICAS E INSTITUCIONALES

Las distorsiones en la representación tienen efectos significativos sobre el funcionamiento del sistema político. En primer lugar, generan una sobrerrepresentación de las áreas menos pobladas, fenómeno que ha sido conceptualizado como "sobrerrepresentación periférica" (Escolar *et al.*, 2004). Esto implica que regiones con menor densidad poblacional adquieren un peso político desproporcionado.

En segundo lugar, la desproporcionalidad incide en la dinámica partidaria. Como sostiene Malamud (2004), los sistemas desbalanceados territorialmente producen "desequilibrios políticos" que afectan la competencia electoral y la distribución del poder.

Asimismo, estas distorsiones impactan en la formulación de políticas públicas. La representación desigual puede derivar en decisiones que no reflejen las preferencias de la mayoría de la población, afectando la calidad de la democracia.

Sin embargo, el sistema bonaerense presenta una particularidad que introduce un elemento de compensación. Mientras que la Legislatura provincial se organiza en secciones, el Poder Ejecutivo se elige en distrito único. Esto implica que las áreas más pobladas, especialmente el conurbano, tienen un peso decisivo en la elección del gobernador.

Como advierte Ollier (2010), la provincia de Buenos Aires se encuentra "atrapada sin salida" en una dinámica en la que conviven lógicas territoriales divergentes. Este equilibrio, aunque funcional, no elimina las distorsiones estructurales del sistema.

IV - ALTERNATIVAS DE REFORMA

Las propuestas para reducir la desproporcionalidad territorial en la provincia de Buenos Aires pueden agruparse en tres grandes líneas.

La primera consiste en redistribuir las bancas legislativas en función de la población. Esta medida permitiría acercarse al ideal de proporcionalidad, pero implicaría una fuerte concentración de representación en las áreas metropolitanas, lo que podría generar resistencias políticas.

La segunda alternativa propone rediseñar las secciones electorales para lograr una mayor homogeneidad demográfica. No obstante, esta opción plantea riesgos asociados al *gerrymandering*, es decir, la manipulación estratégica de los distritos electorales.

La tercera propuesta, desarrollada por Malamud (2004), plantea la posibilidad de dividir la provincia en unidades políticas más homogéneas. Si bien esta alternativa podría resolver el problema de fondo, su implementación implicaría una transformación institucional de gran magnitud.

En todos los casos, las dificultades no son exclusivamente técnicas, sino fundamentalmente políticas, ya que las reformas afectarían la distribución del poder entre actores territoriales.

CONCLUSIONES

La desproporcionalidad territorial en la provincia de Buenos Aires constituye una distorsión estructural que afecta la calidad de su democracia. La persistencia de un sistema electoral desactualizado genera desigualdades en el valor del voto y compromete la representación política.

Si bien el sistema presenta ciertos mecanismos de equilibrio entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, estos no son suficientes para garantizar una representación equitativa. En consecuencia, resulta necesario promover un debate profundo sobre posibles reformas institucionales.

Como señala la teoría democrática, la legitimidad de un sistema político depende en gran medida de la igualdad en la participación y en la representación (Dahl, 1971). En este sentido, abordar la desproporcionalidad territorial no es solo una cuestión técnica, sino un desafío central para la consolidación democrática.

REFERENCIAS

- DAHL, R. (1971). *La poliarquía*. Tecnos.
- ESCOLAR, M., MINVIELLE, S. y CASTRO, L. (2004). Sobrerrepresentación periférica y compresión partidaria. En M. I. Tula (Ed.). *Aportes para la discusión de la reforma política bonaerense*. Prometeo.
- MALAMUD, A. (2004). Federalismo distorsionado y desequilibrios políticos: el caso de la provincia de Buenos Aires. En M. I. Tula (Ed.). *Aportes para la discusión de la reforma política bonaerense*. Prometeo.

OLLIER, M. M. (2010). *Atrapada sin salida: Buenos Aires en la política nacional*. UNSAM Edita.

SAMUELS, D. y SNYDER, R. (2007). El valor de un voto: una perspectiva comparada sobre la desproporcionalidad territorial. En E. Calvo y J. M. Abal Medina (h) (Eds.). *El federalismo electoral argentino*. Eudeba.

Directrices para autores

