# ADLA

## REVISTA ANALES DE LEGISLACIÓN ARGENTINA

DIRECTOR:

**LUIS F. P. LEIVA FERNÁNDEZ**

Año LXXXIII | Número 9 | Septiembre 2023

ISSN: 1514-3341

INCLUYE VERSIÓN DIGITAL

THOMSON REUTERS
LA LEY

**ISSN:** 1514-3341
**RNPI:** En trámite

Todos los derechos reservados
© **La Ley S.A. Editora e Impresora**

Dirección, administración y redacción
Tucumán 1471 (C1050AAC)
laley.redaccionjuridica@tr.com

Ventas
CASA CENTRAL
Tucumán 1471 (C1050AAC)
Tel.: 0810-266-4444

LOCAL I FACULTAD DE DERECHO–UBA
Figueroa Alcorta 2263 (C1425CKB)
Tel. / Fax: 4806-5106

Atención al cliente: 0810-266-4444
Buenos Aires–Argentina

*Hecho el depósito que establece la ley 11.723.*
*Impreso en la Argentina. Printed in Argentina.*

Nota de la Dirección: Las opiniones vertidas en los comentarios firmados son privativas de quienes las emiten.

Se terminó de imprimir en la 2da. quincena de septiembre de 2023, en los talleres gráficos de La Ley S.A.E. e I., Bernardino Rivadavia 130, Avellaneda–Provincia de Buenos Aires, República Argentina

# ADLA

REVISTA
## ANALES DE LEGISLACIÓN ARGENTINA

DIRECTOR:
**LUIS F. P. LEIVA FERNÁNDEZ**

Año LXXXIII | Número 9 | Septiembre 2023

INCLUYE VERSIÓN DIGITAL

THOMSON REUTERS
LA LEY

**DIRECCIÓN ACADÉMICA**
Mónica Pinto

**COMITÉ HONORARIO**

Agustín Gordillo
Aída Kemelmajer
Alberto J. Bueres
Carlos Etala
Cecilia Grosman
Eugenio Bulygin
Eugenio R. Zaffaroni
Héctor Alegria
José Tobías
Julio C. Rivera
Nelly Minyersky
Noemí Lidia Nicolau

**COMITÉ ACADÉMICO**

**Administrativo**
Carlos F. Balbín
Fernando R. García Pullés
Ernesto A. Marcer
Guido Santiago Tawil

**Constitucional**
Alberto B. Bianchi
Roberto Gargarella
María Angélica Gelli
Juan V. Sola

**Internacional Privado**
María Susana Najurieta
Alfredo Mario Soto
María Elsa Uzal

**Internacional Público**
Susana Ruiz Cerutti
Silvina González Napolitano
Raúl Vinuesa

**Familia**
Carlos Arianna
Luis Ugarte
Adriana Wagmaister

**Civil**
Carlos Hernández
Sebastián Picasso
Sandra Wierzba
Diego Zentner

**Penal**
Mary Beloff
Alberto Edgardo Donna
Daniel Pastor

**Laboral**
Mario Ackerman
Adrián Goldin

**Comercial**
Rafael Mariano Manóvil
Horacio Roitman

**Filosofía**
Ricardo Guibourg
Rodolfo Vigo

**Derechos Humanos**
Laura Giosa
Roberto Saba

**Ambiental**
Néstor Cafferatta
Leila Devia
Silvia Nonna

**COMITÉ EDITORIAL**

**Penal**
Fernando Córdoba
Fernando Díaz Cantón
Ivana Bloch
Marcelo Ferrante
Marcos Salt
Marcelo Sgro

**Criminología**
Gabriel Ignacio Anitua
Matías Bailone
Máximo Sozzo

**Familia**
Silvia Eugenia Fernández
Eleonora Lamm
Ida Scherman

**Civil**
Carlos Calvo Costa
Luis Daniel Crovi
María Victoria Famá
Adriana Krasnow
Luis F. P. Leiva Fernández
Máximo Gonzalo Sozzo

**Laboral**
Lucas Caparrós
Juan Pablo Mugnolo
Claudia Priore

**Constitucional**
María Gabriela Ábalos
Marcela Basterra
María Laura Clérico
César Sebastián Vega

**COMITÉ EDITORIAL** *(Continuación)*

**Internacional Público**
Emiliano Buis
Alejandro Chehtman
Natalia Luterstein
Nahuel Maisley

**Internacional Privado**
Paula María All
Nieve Rubaja
Luciana Scotti

**Administrativo**
Alfonso Buteler
María Paula Renella
Susana Vega

**Comercial**
Hugo Acciarri
Pablo Heredia
Lorena Schneider
Pamela Tolosa

**Filosofía**
Marcelo Alegre
Claudio Eduardo Martyniuk
Renato Rabbi-Baldi Cabanillas

**Derechos Humanos**
Leonardo Filippini
Calógero Pizzolo
Silvina Zimerman

**Ambiental**
Mariana Catalano
José Esaín

---

**Director Editorial**
Fulvio G. Santarelli

**Jefa de Redacción**
Yamila Cagliero

**Editores**
Nicolás R. Acerbi Valderrama
Guadalupe Grande
Jonathan A. Linovich
Elia Reátegui Hehn
Érica Rodríguez
Marlene Slattery

# ÍNDICE

## ANALES DE LEGISLACIÓN ARGENTINA

### Enfoque Legal

Pasado, presente y futuro de la Ley de Arbitraje Comercial Internacional argentina, a cinco años de su sanción
*Juan Jorge* ..... 5

### Análisis Normativo

**LEY 27.711 - Nacional**
Certificado Único de Discapacidad (CUD) – Vigencia – Norma complementaria de la ley 22.431.... 39

Breve comentario a la ley 27.711
*Claudio M. Alderete* ..... 40

**DECRETO 218/2023 - Nacional**
Salud pública – Declaración de Interés Nacional de la Atención Médica, la Investigación Clínica y Epidemiológica, la Capacitación Profesional en la Detección Temprana, Diagnóstico y Tratamiento de la Enfermedad Celíaca, su Difusión y el Acceso a los Alimentos y Medicamentos Libres de Gluten – Reglamentación de la ley 26.588 – Derogación de los decs. 528/2011 y 754/2015..... 42

El acceso a alimentos sin TACC como herramienta para garantizar el derecho a la salud
*Paola Alejandra Urbina* ..... 48

**DECRETO 292/2023 - Nacional**
Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina – Reglamentación de la ley 27.118..... 59

El decreto reglamentario 292/2023 de la ley 27.118 de agricultura familiar. Interrogantes operativos en un ambiguo marco conceptual de formulación normativa
*Juan Carlos Acuña* ..... 67

**RESOLUCIÓN GENERAL 5364/2023 (AFIP) - Nacional**
Obligaciones impositivas, aduaneras y de los recursos de la seguridad social – Implementación del "Sistema de Acciones de Control Electrónico" – Pautas, condiciones y requisitos – Modificación de la res. gral. 3832/2016 (AFIP) – Derogación de la res. gral. 3416/2012 (AFIP) ..... 79

Se reemplaza el Sistema de Fiscalización Electrónica por el Sistema de Acciones de Control Electrónico "SIACE"
*María Paula Císaro* ..... 83

Reflexiones sobre el Sistema de Acciones de Control Electrónico de la AFIP
*Julieta Demartino* ..... 90

**RESOLUCIÓN 905/2023 (SC) - Nacional**
Comercio interior – Aprobación del Reglamento para la Notificación de Operaciones de Concentración Económica – Derogación de la res. 40/2001 (SDCyC) ..... 94

El nuevo reglamento para la notificación de operaciones de concentración económica
*Gonzalo M. Nazar de la Vega* ..... 110

**RESOLUCIÓN 72/2023 (UIF) - Nacional**
Prevención del lavado de activos y de la financiación del terrorismo – Aprobación de la "Reglamentación del Deber de Colaboración de los Organismos de Contralor Específico: Banco Central de la República Argentina, Comisión Nacional de Valores, Superintendencia de Seguros de la Nación e Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, para los Procedimientos de Supervisión de los Sujetos Obligados Bajo su Contralor" – Derogación de las res. 97/2018 y 155/2018 (UIF) ..... 116

Comentario a la resolución de la Unidad de Información Financiera (UIF) 72/2023 sobre Organismos de Contralor Específico (OCE´s)
*Alberto S. Barbuto* ..... 129

**LEY 6639 - Ciudad de Buenos Aires**
Régimen de Co-vivienda – Exención del impuesto de sellos ..... 136

Breves comentarios a la ley 6639 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre el nuevo Régimen de Covivienda
*Gabriela A. Iturbide* ..... 142

El derecho real de superficie en políticas públicas para el acceso a la vivienda (a propósito de la ley 6639 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires)
*María Florencia Franchini* ..... 158

Código Civil y Comercial de la Nación

Derecho real de superficie: importante herramienta jurídica en la estructuración de proyectos
*Juan José Chiesa* ..... 183

Control de Constitucionalidad

Control de Constitucionalidad 9/2023 ..... 191

Legislación Sintetizada

Legislación nacional ..... 195

Legislación provincial ..... 206

El procedimiento administrativo electrónico en Uruguay
*María Florencia Alburquerque Zilli - Gustavo Andrés Sorrentino Diperna* ..... 211

## ANTECEDENTES PARLAMENTARIOS

Ley 27.706 ..... 223
Esquema del trámite parlamentario ..... 226
Antecedentes ..... 227
Tratamiento en la Cámara de Senadores ..... 228
Orden del Día 460/2020 ..... 228
Antecedentes del Proyecto ..... 232
Proyecto de ley del senador Roberto Basualdo (I) ..... 232
Fundamentos ..... 232
Proyecto de ley de la senadora Silvina García Larraburu (II) ..... 233
Fundamentos ..... 234
Proyecto de ley de la senadora Silvia Elías de Pérez y otros (III) ..... 235
Fundamentos ..... 237
Proyecto de ley del senador Maurice Closs (IV) ..... 238
Fundamentos ..... 239
Proyecto de ley del senador Antonio Rodas (V) ..... 242
Fundamentos ..... 244
Índice del debate ..... 246
Debate ..... 248
Parágrafos 1 a 71 ..... 248
Índice de las inserciones ..... 258
Inserciones ..... 259
Parágrafos 72 a 93 ..... 259
Sanción de la Cámara de Senadores ..... 263
Tratamiento en la Cámara de Diputados ..... 266
Orden del Día 529/2023 ..... 266
Proyectos de ley tenidos a la vista ..... 270
Proyecto de ley de la diputada Chahla y otros (I) ..... 270
Fundamentos ..... 273
Proyecto de ley del diputado Ferreyra (II) ..... 277
Fundamentos ..... 278
Proyecto de ley de la diputada Ávila (III) ..... 279
Fundamentos ..... 283
Índice del debate ..... 285
Debate ..... 287
Parágrafos 94 a 172 ..... 287
Índice de las inserciones ..... 299
Inserciones ..... 300
Parágrafos 173 a 197 ..... 300

# ANALES DE LEGISLACIÓN ARGENTINA

# Enfoque Legal

# Pasado, presente y futuro de la Ley de Arbitraje Comercial Internacional argentina, a cinco años de su sanción

Juan Jorge [*]

**Sumario:** I. Introducción.— II. Pasado (o el *antes* de la LACI).— III. Presente (o la LACI).— IV. Futuro (o el *mañana* de la LACI).— V. Conclusiones.

*"El tiempo presente y el tiempo pasado*
*Acaso estén presentes en el tiempo futuro,*
*Y tal vez a ese futuro lo contenga el pasado".*
"Burnt Norton" - T. S. ELIOT.

## I. Introducción [**]

El 3 de noviembre de 2016, el Poder Ejecutivo Nacional elevó al Congreso de la Nación un proyecto de ley para regular el arbitraje comercial internacional **(1)**. Hasta este momento, Argentina acumulaba en su haber más de una docena de proyectos similares presentados durante los últimos 25 años. Sin embargo, este proyecto del 2016 tendría un desenlace distinto al resto: finalmente se convertiría en la ley 27.449 de Arbitraje Comercial Internacional ("LACI"), vigente en Argentina hace cinco años.

Esencialmente, este proyecto reprodujo el texto de la Ley Modelo sobre Arbitraje Comercial Internacional de 1985 con sus enmiendas del 2006 ("Ley Modelo"), adoptada por la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional ("CNUDMI"). La Ley Modelo "[r]efleja un consenso mundial sobre los aspectos más importantes de la práctica del arbitraje internacional" **(2)** y la CNUDMI es el principal órgano jurídico de las Naciones Unidas en el ámbito del derecho mercantil internacional **(3)**.

Este artículo se propone explorar el pasado, el presente y el futuro de la LACI, esos tres tiempos tan distinguibles y confundibles a la vez. A lo largo de este ejercicio, se espera

(*) Abogado, Diploma de Honor (UBA). Docente de Derecho Internacional Privado y Arbitraje Comercial (UBA). Entrenador de los equipos de la UBA en la Competencia Internacional de Arbitraje y en la Competencia de Arbitraje Internacional de Inversión. Asociado en el Grupo de Arbitraje Internacional de Curtis, Mallet-Prevost, Colt & Mosle. Miembro pleno de la Asociación Americana de Derecho Internacional Privado (ASADIP). Miembro asociado de la Asociación Argentina de Derecho Internacional (AADI).

(**) Las opiniones expresadas en este artículo son de su autor y no representan necesariamente las opiniones de las organizaciones profesionales o académicas a las que pertenece, ni tampoco las de sus clientes o representantes.

(1) Senado de la Nación, "Número de Expediente 228/16". Disponible en: senado.gob.ar/.

(2) Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, "Ley Modelo de la CNUDMI sobre Arbitraje Comercial Internacional, 1985, con enmiendas adoptadas en 2006". Disponible en: uncitral.un.org/.

(3) Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, "Sobre la CNUDMI". Disponible en: uncitral.un.org/.

resignificar la sanción de la LACI, analizar algunas de sus disposiciones principales y proyectar una serie de desafíos para el arbitraje comercial internacional en Argentina relacionados con la LACI.

Para ello, en primer lugar, este artículo retrocede en el tiempo y recorre los proyectos legislativos que se presentaron durante los últimos 25 años para (intentar) regular el arbitraje comercial internacional en Argentina. De algún modo, cada uno de estos proyectos pareciera haber sido necesario para que hoy exista una regulación como la LACI. Este acento retrospectivo concluye con el origen, los fundamentos y el trámite legislativo del proyecto de la LACI.

En segundo lugar, este artículo se sitúa en el presente (aunque mal no sea ilusoriamente) y aborda algunas de las principales características de la LACI: desde su ámbito de aplicación, hasta sus principios "generales" y otras disposiciones relevantes. Desde este lugar, también se analizan los principales cambios de la LACI con respecto a la Ley Modelo. Dichos cambios visibilizan preocupaciones o "marcas" locales sobre el arbitraje comercial internacional, que explican estas (y otras) soluciones de la LACI.

Por último, mirando hacia el futuro, este artículo proyecta algunos desafíos en torno a la LACI. Se adelanta que estos desafíos no se relacionan estrictamente con el texto de la LACI, sino con otros cuerpos normativos argentinos que impactan en la LACI: el Cód. Civ. y Com., el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación ("Cód. Proc. Civ. y Com. de la Nación") y los códigos procesales provinciales. Aquí también se analizan desafíos relacionados con la jurisprudencia argentina y con otras realidades que se imponen en la actualidad.

## II. Pasado (o el *antes* de la LACI)

La historia de la LACI pareciera ser la historia de todos los proyectos legislativos sobre arbitraje comercial internacional que se presentaron en Argentina durante los últimos 25 años.

Como se verá, algunos de estos proyectos seguían un modelo "monista" (regulando el arbitraje comercial nacional e internacional conjuntamente) **(4)**, mientras que otros militaban por un modelo "dualista" (regulando únicamente el arbitraje comercial internacional). En cualquier caso, prácticamente todos se basaban en la Ley Modelo o proponían incorporarla sin ningún cambio. No obstante, el gran denominador común de estos proyectos fue su desenlace: la pérdida de estado parlamentario **(5)**.

Aun así, todos estos proyectos advirtieron la necesidad de que existiera una regulación del arbitraje comercial internacional en Argentina, aleccionaron (en el sentido más pedagógico de la palabra) acerca de por qué esta regulación era necesaria para el país y mostraron de que modos debía llevarse a cabo ello, así como de que modos convenía no hacerlo. Todos estos proyectos alimentaron ese tiempo iterativo que precede a la acción, pero que a la vez la acción *exige*, la acción *necesita*. Todos estos proyectos hicieron posible la sanción de la LACI.

A continuación, se realiza un breve recorrido por: 1) la historia legislativa del arbitraje comercial internacional en Argentina durante los últimos 25 años; y se aborda, 2) el proyecto de la LACI: origen, fundamentos y proceso legislativo.

---

(4) Hasta el año 2015, cuando se sancionó el Cód. Civ. y Com., el arbitraje en Argentina estaba regulado únicamente como una materia procesal en el Cód. Proc. Civ. y Com. de la Nación y los demás códigos procesales provinciales, sin perjuicio de los tratados internacionales existentes en materia de reconocimiento y ejecución de laudos arbitrales. Hasta el año 2018, cuando se sancionó la LACI, Argentina no contaba con una regulación integral del arbitraje comercial internacional.

(5) Como comenta Velazco, "las razones por las que los proyectos legislativos fracasaron ... podrían ser ... la complejidad del abordaje legislativo del arbitraje dada por el sistema federal de gobierno [argentino], en el que a cada provincia le corresponde legislar en materia procesal ... o tal vez las experiencias de la República Argentina en materia de arbitrajes de inversión que tal vez desvirtuaron los conceptos sobre arbitraje comercial en el imaginario colectivo". VELAZCO, María Laura, "Los próximos desafíos legislativos a afrontar en materia de arbitraje comercial en la República Argentina", Revista del Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, t. 79, nro. 2, 2019, p. 88. Disponible en: colabogados.org.ar/.

*II.1. Historia legislativa del arbitraje comercial internacional en Argentina durante los últimos 25 años*

Durante los últimos 25 años se presentaron más de una docena de proyectos legislativos para regular el arbitraje comercial internacional en Argentina. ¿Qué razones motivaron sus presentaciones? ¿Qué soluciones brindaban? ¿Qué riesgos advertían y acaso esperaban disipar? ¿Qué los asemeja entre sí? ¿Qué los diferencia?

Uno de los primeros proyectos de ley sobre arbitraje comercial internacional en Argentina fue elevado al Congreso de la Nación en 1991, mediante el Mensaje 2278/91 del Poder Ejecutivo Nacional. Este proyecto buscaba regular el arbitraje comercial nacional (también denominado "local", "interno" o "doméstico"), así como el arbitraje comercial internacional. En 1995, este proyecto fue elevado nuevamente, con algunas variaciones, a través del Mensaje 726/95 **(6)**. Al final, ambos perdieron estado parlamentario.

Luego, el Poder Ejecutivo Nacional elevó tres nuevos proyectos de ley en 1996 (Mensaje 1140/96) **(7)**, 1999 (Mensaje 1592/99) **(8)** y 2001 (Mensaje 201/02) **(9)**. Todos estos proyectos se basaron en la Ley Modelo de 1985. Sin embargo, cada uno de estos proyectos presentaba diferencias entre sí. Por ejemplo, el proyecto de 1999 aspiraba a que se adopte la Ley Modelo de 1985 para regular el arbitraje comercial internacional, mientras que el proyecto de 2001 se proponía regular conjuntamente el arbitraje comercial nacional e internacional. En su momento, la comisión redactora de este último proyecto consideró que "no existían motivos suficientes que justificaran un tratamiento distinto para el arbitraje [nacional] y para el internacional" **(10)**.

Interesantemente, este proyecto de 2001 incluía normas específicas sobre (i) el arbitraje societario y testamentario (art. 9.2); (ii) la intervención de terceros en el arbitraje (arts. 6 y 7); (iii) el arbitraje con partes múltiples (art. 11); y (iv) en ausencia de acuerdo de partes, la facultad de los árbitros para determinar el derecho aplicable al fondo sin recurrir a normas de conflicto (art. 28.2) **(11)**, entre otros **(12)**. Este proyecto obtuvo media sanción en la Cámara de Senadores el 28 de noviembre de 2002 y aprobación de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados el 4 de septiembre de 2003, pero finalmente perdió estado parlamentario como el resto de los proyectos **(13)**.

En 2003, los diputados nacionales Martínez y Falbo presentaron otro proyecto de ley en la Cámara de Diputados. Este proyecto también buscaba regular el arbitraje comercial nacional e internacional sobre la base de la Ley Modelo

(6) Senado de la Nación, "Número de Expediente 252/95". Disponible en: senado.gob.ar/; CAIVANO, Roque J., CEBALLOS RÍOS, Natalia M., "Tratado de arbitraje comercial internacional argentino: comentario exegético y comparado de la Ley 27.449", La Ley, Buenos Aires, 2020, pp. 45-46 (en donde se destaca la labor de Vanossi en estos y otros proyectos legislativos similares presentados con posterioridad). Ver también PIAGGI, Ana I., "Evoluciones recientes del arbitraje comercial internacional en Latinoamérica", en PIAGGI, Ana I. y ESTOUP, Luis A. (coords.), Derecho Mercantil contemporáneo, La Ley, Buenos Aires, 2001, p. 81 y ss.

(7) Senado de la Nación, "Número de Expediente 588/96". Disponible en: senado.gob.ar/.

(8) Senado de la Nación, "Número de Expediente 840/99". Disponible en: senado.gob.ar/. En el mismo año se presentó otro proyecto para regular el arbitraje comercial nacional. Ver Senado de la Nación, "Número de Expediente 281/99". Disponible en: senado.gob.ar/.

(9) Senado de la Nación, "Número de Expediente 1056/01". Disponible en: senado.gob.ar/.

(10) NOODT TAQUELA, María Blanca, "Avances del Proyecto de Ley Argentina de Arbitraje Respecto de la Ley Modelo de UNCITRAL", en KLEINHEISTERKAMP, Jan y IDIARTE, Gonzalo A. Lorenzo (coords.), Avances del Derecho Internacional Privado en América Latina, Liber Amicorum Jürgen Samtleben, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2002, p. 3. La comisión estuvo a cargo de Caivano, Piaggi, Le Pera, Noodt Taquela, Lareo, Ocampo y Zamenfeld. Id., p. 3.

(11) Esta disposición, que no se encuentra en la Ley Modelo, años después fue replicada en el art. 80 de la LACI.

(12) NOODT TAQUELA, María Blanca, "Avances del Proyecto…", ob. cit. en nota 10, pp. 3-21. Entre otras cosas, este proyecto mantenía la misma numeración de artículos que la Ley Modelo a los efectos de facilitar su estudio y aplicación.

(13) Senado de la Nación, "Número de Expediente 1056/01", ob. cit. en nota 9; NOODT TAQUELA, María Blanca, "Crónica de jurisprudencia sobre arbitraje de Argentina", Revista Latinoamericana de Mediación y Arbitraje, vol. V, nro. 1, 2005, p. 69, n. 9.

de 1985, replicando sustancialmente los cambios introducidos en el proyecto del 2001 **(14)**. Finalmente, compartió la misma suerte que su predecesor: perdió estado parlamentario.

Desafiando o desoyendo a un destino que parecía implacable, los intentos de regular el arbitraje comercial internacional en Argentina no cesaron. En 2010, por ejemplo, se presentó un nuevo proyecto para regular el arbitraje comercial nacional e internacional. Dentro de los fundamentos de este proyecto, se advertía que "ya desde hace varios años ... existe un intenso movimiento legislativo tendiente a actualizar la legislación de arbitraje". En contraste, también se advertía que "Argentina se [había] quedado atrás" y que "su legislación procesal ... lejos [estaba] de satisfacer las necesidades sobre el tema". Además, se señalaba que esto era "un escollo para el adecuado desenvolvimiento del arbitraje" **(15)**.

Para hacerle frente a esta situación, el mencionado proyecto del 2010 regulaba el arbitraje comercial nacional **(16)** y proponía incorporar "directamente" el texto "completo" y "sin modificaciones" de la Ley Modelo para el arbitraje comercial internacional. De hecho, el art. 41 de este proyecto incorporaba el texto propuesto de la Ley Modelo como anexo y dicho anexo efectivamente reproducía por "completo" y "sin modificaciones" el texto de la Ley Modelo: incluso con las frases explicativas entre corchetes que se encuentran en la Ley Modelo **(17)** y con la Opción 1 y la Opción 2 de su art. 7, que pretenden ser dos opciones excluyentes para regular el acuerdo arbitral **(18)**.

Un año después, se presentaron tres nuevos proyectos legislativos. Uno de estos proyectos solo tenía tres artículos e incorporaba "como ley vigente" en Argentina el texto completo de la Ley Modelo, tal como había hecho el proyecto anterior del 2010 para el arbitraje comercial internacional **(19)**. Los otros dos proyectos del 2011 proponían un texto propio basado sustancialmente en la Ley Modelo.

El primero fue presentado por la entonces senadora nacional Negre de Alonso (Expediente 2611/2011) **(20)**. Según sus fundamentos, este proyecto buscaba "brindar al ordenamiento jurídico argentino un marco *especial* para que se resuelvan los conflictos contractuales internacionales" **(21)**. Allí también se aludía a la insuficiencia de las leyes nacionales de arbitraje y a la gran cantidad de países que habían sancionado una ley de arbitraje comercial internacional sobre la base de la Ley Modelo, como hacía este proyecto **(22)**.

El segundo se basaba en la Ley Modelo y la Ley Española de Arbitraje 60/2003, entre otros antecedentes. Este proyecto adoptaba un sistema monista, "regulando en un mismo instrumento tanto el arbitraje [nacional] y el internacional" **(23)**. Conforme a su art. 1, inc. a, se pretendía aplicar "[a] los arbitrajes nacionales e internacionales cuando el lugar del arbitraje se

(14) Cámara de Diputados de la Nación, "Sesiones Ordinarias 2004. Orden del Día N° 912", pp. 1-19. Disponible en: hcdn.gob.ar/.

(15) Proyecto de Ley de Arbitraje (0014-D-2010). Disponible en: hcdn.gob.ar/.

(16) Dentro de esta regulación, el proyecto eliminaba "la exigencia de que las partes extiendan el denominado 'compromiso arbitral' cuando existe un acuerdo arbitral previo", en tanto "[l]a experiencia argentina indica que la necesidad de extender el compromiso ha sido muchas veces utilizada para dilatar injustificadamente el procedimiento". Proyecto de Ley de Arbitraje (0014-D-2010). Disponible en: hcdn.gob.ar/. A pesar de estas correctas advertencias, el "compromiso arbitral" aún se encuentra regulado en el Cód. Proc. Civ. y Com. de la Nación.

(17) Por ejemplo, este anexo reproducía la nota explicativa de su art. 6, según la cual "[c]ada Estado especificará, en este espacio, al promulgar la Ley Modelo, el tribunal, los tribunales o, cuando en aquélla se la mencione, otra autoridad con competencia para el ejercicio de estas funciones". Proyecto de Ley de Arbitraje (0014-D-2010). Disponible en: hcdn.gob.ar/.

(18) Proyecto de Ley de Arbitraje (0014-D-2010). Disponible en: hcdn.gob.ar/.

(19) Proyecto de Ley de Arbitraje (0009-D-2011). Disponible en: hcdn.gob.ar/. Este proyecto, al igual que el presentado en el 2010, conservaba la Opción 1 y la Opción 2 del art. 7 de la Ley Modelo, entre otras cosas.

(20) Senado de la Nación, "Número de Expediente 2611/11". Disponible en: senado.gob.ar/.

(21) Proyecto de Ley de Arbitraje (Expediente 2611/2011), p. 34. Disponible en: senado.gob.ar/.

(22) Ibidem, pp. 34-40.

(23) Proyecto de Ley de Arbitraje (3301-D-2011). Disponible en: hcdn.gob.ar/.

encuentre en el territorio de la Nación, sean de carácter interno o internacional, sin perjuicio de lo establecido en los tratados de los que Argentina es parte o en leyes que contengan disposiciones especiales sobre arbitraje, en cuyo caso será de aplicación supletoria" **(24)**.

Además, dentro de los fundamentos de este último proyecto, se renovaba una advertencia: Argentina era "uno de los dos únicos países iberoamericanos que ... [carecía] de una moderna regulación normativa del arbitraje ... manteniendo una normativa antigua y desactualizada ... invariable luego de más de un siglo". Frente a ello, se señalaba que Argentina "difícilmente [fuera] elegida por las partes como sede para los arbitrajes internacionales" y se lamentaba de que "un importantísimo número de conflictos internacionales comerciales que podrían ser resueltos en la República Argentina, por instituciones arbitrales argentinas, [y] con intervención de profesionales ... argentinos ... [era] absorbido por entidades arbitrales de otros países" **(25)**.

En 2012, se presentó un nuevo proyecto de ley para regular el arbitraje comercial nacional e internacional, basado en los proyectos presentados durante los años anteriores. Llamativamente, este proyecto estipulaba —entre otras cosas— que no sería "de aplicación en los procesos de Arbitraje de Protección de Inversiones Extranjeras [sic] del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), por tener dicho organismo internacional un mecanismo autónomo" **(26)**.

En 2013 y 2014 **(27)** se reprodujeron nuevos proyectos de ley similares, que también perdieron estado parlamentario. Sin embargo, en 2016, se presentó un proyecto de ley de arbitraje comercial internacional basado en la Ley Modelo que finalmente alcanzaría estado parlamentario y sería sancionado en la Argentina bajo el nombre de la LACI, resignificando este largo proceso legislativo de los últimos 25 años **(28)**.

*II.2. El proyecto de la LACI: origen, fundamentos y proceso legislativo*

Si se quisiera sintetizar la "vida" del proyecto de la LACI, podría decirse lo siguiente: el 3 de noviembre de 2016, el Poder Ejecutivo Nacional elevó al Congreso de la Nación el proyecto de la LACI (Mensaje 132/16); el 8 de septiembre de 2017, el proyecto de la LACI fue aprobado en la Cámara de Senadores; el 4 de julio de 2018, el proyecto de la LACI fue aprobado en la Cámara de Diputados; el 25 de julio de 2018, la LACI fue promulgada por el Poder Ejecutivo Nacional; el 26 de julio de 2018, la LACI fue publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina; y, el 3 de agosto de 2018, la LACI entró en vigor en Argentina.

Ahora bien, esta síntesis de la "vida" del proyecto de la LACI, por más de (intentar) respetar la cronología de los hechos más significativos, o en todo caso más historiables, oculta una densidad, un relieve, un cuerpo. ¿Qué fue lo que llevó al Poder Ejecutivo Nacional a elevar el proyecto de la LACI? ¿Cuáles fueron sus motivaciones y sus expectativas? ¿Cómo fue el trámite del proyecto de la LACI en ambas cámaras legislativas? ¿Cuándo y cómo se aprobó?

A continuación, para responder a estas preguntas, se sigue el recorrido del proyecto de la LACI (desde su "gestación" o "nacimiento")

(24) Ibidem.

(25) Ibidem. A su vez, dentro de los fundamentos de este proyecto se criticaba la regulación arbitral en el Cód. Proc. Civ. y Com. de la Nación por su "fuerte dependencia y control judicial que se incompatibiliza con [la] finalidad y esencia [del arbitraje]". También precisaba diversos desfasajes de esta situación legislativa: desde "la complicada e innecesaria formalización del compromiso arbitral", hasta la "la excesivamente formalista regulación del procedimiento arbitral". Id.

(26) Proyecto de Ley de Arbitraje (0003-D-2012). Disponible en: hcdn.gob.ar/. Como se mencionaba antes, el "fracaso" de los proyectos para regular el arbitraje comercial internacional en Argentina pareciera estar parcialmente relacionado con la experiencia argentina en el CIADI a partir de la crisis del 2001, pese a que dicha experiencia se enmarcó en un "tipo" de arbitraje (de inversiones) que presenta diferencias sustanciales con el arbitraje comercial. Ver nota 5, supra.

(27) Proyecto de Ley de Arbitraje (7294-D-2014). Disponible en: hcdn.gob.ar/.

(28) En el 2012, también se presentó un proyecto de ley que luego se convertiría en el actual Cód. Civ. y Com. Ver Senado de la Nación, "Número de Expediente 57/12". Disponible en: senado.gob.ar/. El Cód. Civ. y Com. reguló el "contrato" de arbitraje y, en líneas generales, reconoció los principios fundamentales en la materia.

a través de (i) el Programa Justicia 2020; (ii) el Mensaje 132/16 del Poder Ejecutivo; (iii) las Comisiones del Senado; (iv) la Cámara de Senadores; y (v) la Cámara de Diputados.

i) Programa Justicia 2020

Antes que nada, el proyecto de la LACI se enmarcó en el "Programa Justicia 2020" del entonces Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. El objetivo de este programa era "la elaboración, implementación y evaluación de políticas para construir, junto a la sociedad, una justicia que genere resultados socialmente relevantes y permita la solución de los conflictos en forma rápida y confiable" **(29)**.

Para lograr ello, el Programa Justicia 2020 contenía siete ejes de trabajo. El eje "civil" tenía dentro de sus objetivos "[f]omentar la utilización del arbitraje para cuestiones patrimoniales", mientras que el eje "acceso a la justicia" buscaba "[f]omentar la aplicación eficaz de las salidas tempranas del proceso y los métodos alternativos de solución de controversias, con hincapié en métodos como conciliaciones, mediaciones y arbitrajes" **(30)**.

En este marco, se convocaron a diversos grupos de trabajo. Para la elaboración del proyecto de la LACI, se invitaron a "académicos, abogados especialistas, profesores expertos en la materia y en derecho internacional; árbitros de la Bolsa de Cereales, de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires y árbitros nacionales e internacionales; magistrados, funcionarios de la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacionales, funcionarios a cargo de Controversias Internacionales de la Procuración del Tesoro de la Nación, funcionarios de la Dirección Nacional de Mediación y Métodos Participativos de Resolución de Conflictos y funcionarios especialistas de la Secretaría de Justicia del mencionado Ministerio" **(31)**.

ii) Mensaje 132/16 del Poder Ejecutivo

Una vez finalizado el proyecto de la LACI, el Poder Ejecutivo Nacional oportunamente lo elevó a la Cámara de Senadores a través del Mensaje 132/16. Este Mensaje 132/16 del Poder Ejecutivo Nacional incluyó algunas manifestaciones interesantes para entender su contexto y lo que se aspiraba con su deseada sanción.

En primer lugar, el Mensaje 132/16 reiteró gran parte de las valoraciones positivas que se habían asentado en los proyectos anteriores a la LACI: que el arbitraje "ofrece privacidad, simplicidad, velocidad y menores costos"; que el arbitraje "[brinda] certeza y garantía de eficiencia, imparcialidad, confidencialidad y profesionalidad"; que el arbitraje "juega un rol de suma preponderancia en la moderna contratación comercial internacional". El Mensaje 132/16 también indicaba que "el arbitraje comercial internacional ... facilita el proceso de globalización económica" **(32)**.

En segundo lugar, el Mensaje 132/16 advertía una falta, una disonancia: estas ventajas del arbitraje no encontraban un correlato en la (prácticamente nula) regulación integral del arbitraje comercial internacional en Argentina. Así, afirmaba que la legislación arbitral de Argentina se encontraba regulada "de manera fragmentaria en el [Cód. Civ. y Com.] y en los Códigos Procesales", estaba "pensada para arbitrajes puramente domésticos" y no satisfacía "las expectativas de las partes en un arbitraje internacional, que requiere reglas particulares y adaptadas a las que rigen en otras partes del mundo". La conclusión era que ello "obstaculiza[ba] el desarrollo del arbitraje" **(33)**.

---

(29) Programa Nacional de Coordinación General de Derecho Privado, Bases para la reforma procesal civil y comercial, Ciudad de Buenos Aires, Ediciones SAIJ, 2017, p. 1. Disponible en: saij.gob.ar/.

(30) ELENA, Sandra, "Justicia Abierta: aportes para una agenda en construcción", Ediciones SAIJ, Buenos Aires, 2018, pp. 119-120. Disponible en: bibliotecadigital.gob.ar/.

(31) Proyecto de Ley de Arbitraje (Expediente 228/16), pp. 6-7. Disponible en: senado.gob.ar/. En particular, la comisión que elaboró el proyecto de la LACI estuvo integrada por Aguilar, Alegría, Caivano, Caputo, Debernardi, Díaz Cordero, Duffy, Etcheverry, Ferrario, García Delatour, González Napolitano, Heredia, Martínez de Hoz, Mongrell González, Najurieta, Perotti, Rivera, Rojas, Sola (María Inés), Sola (Juan V.), Tawil, Torassa, Uzal, Vallebella, Vogelius, Abelleyra y Scharff. Ver CAIVANO, Roque J., CEBALLOS RÍOS, Natalia M., "Tratado de arbitraje comercial...", ob. cit. en nota 6, p. 46, n. 110.

(32) Proyecto de Ley de Arbitraje (Expediente 228/16), ob. cit., pp. 5-6.

(33) Ibidem, pp. 3, 6.

En tercer lugar, frente a este contexto, frente a estos dos polos que se repelían, el Mensaje 132/16 hacía hincapié en "la necesidad de dotar a la ... Argentina de un marco normativo para el arbitraje comercial internacional ... que [reflejara] la moderna concepción de esta forma de resolver conflictos, en sintonía con las legislaciones de la región y de buena parte del mundo" **(34)**. ¿Cómo conquistar ese marco normativo? La respuesta, sugerida en los proyectos legislativos presentados durante los últimos 25 años, decantaba sola: a través de la Ley Modelo **(35)**.

Finalmente, el Mensaje 132/16 avizoraba el futuro. Según este Mensaje 132/16, la adopción del proyecto de la LACI brindaría "una solución integral y adecuada a los problemas que presenta el arbitraje comercial internacional" y ubicaría "al país dentro de los países respetuosos de la seguridad jurídica, lo que [permitiría] ... a los inversores extranjeros contar con una herramienta fundamental". A su vez, todo ello favorecería a "la elección ... de [Argentina] como sede de arbitrajes internacionales" **(36)**.

iii) Comisiones del Senado

El proyecto original de la LACI, elevado por el Poder Ejecutivo Nacional a través de este Mensaje 132/16, replicaba el texto de la Ley Modelo con algunas modificaciones **(37)**. Sin embargo, antes de pasar a la Cámara de Senadores, las comisiones de Relaciones Exteriores y Culto y Justicia y Asuntos Penales del Senado ("Comisiones") introdujeron una serie de modificaciones adicionales en este proyecto **(38)**.

Dentro de las modificaciones más sustanciales realizadas por las Comisiones, se destacan aquellas relativas a los arts. 1, 24, 28, 80, 82 y 104, inc. b, apart. II del proyecto de la LACI (que corresponden a los mismos arts. de la LACI). Todas ellas significaron un apartamiento de la Ley Modelo y se analizan más abajo **(39)**. A su vez, las Comisiones introdujeron modificaciones de estilo o redacción en sus arts. 17, 40, 59 y 107-109, entre otras **(40)**.

iv) Cámara de Senadores

Con los cambios introducidos por las Comisiones, el proyecto de la LACI fue tratado en la 12ª reunión (4ª sesión ordinaria) de la Cámara de Senadores, llevada a cabo el 7 de septiembre de 2017 **(41)**.

Al inicio de la sesión, de un total de 72 senadores nacionales, hubo 57 presentes, 12 ausentes con aviso y tres en comisión **(42)**. Es decir, un 79% de los senadores presentes. Sin embargo, al momento de votar el proyecto de la LACI hubo 48 senadores presentes y 24 ausentes **(43)**. Así, el porcentaje de senadores presentes se redujo al 67%.

Dentro de este grupo de senadores, solo hubo una senadora que realizó un comentario sustancial sobre el proyecto de la LACI: Negre de Alonso. Como ya se mencionó, esta misma senadora había presentado un proyecto para regular el arbitraje comercial internacional en

(34) Ibidem, pp. 1-2.

(35) Según el Mensaje 132/16, la Ley Modelo presentaba una "incuestionable legitimidad de origen, en tanto ha emanado del órgano técnico más reputado del organismo internacional más importante del mundo" (es decir, la CNUDMI) y tenía "una probada legitimidad de contenido, pues proporciona adecuadas soluciones técnicas a los problemas más críticos del arbitraje". Proyecto de Ley de Arbitraje (Expediente 228/16), ob. cit. en nota 31, p. 4.

(36) Proyecto de Ley de Arbitraje (Expediente 228/16), ob. cit. en nota 31, pp. 1, 4-5.

(37) Estas modificaciones se analizan en el título "Presente (o la LACI)", subtítulo "Cambios más importantes de la LACI con relación a la Ley Modelo".

(38) Estas modificaciones resultan de comparar el proyecto original de la LACI elevado por el Poder Ejecutivo Nacional y el proyecto de la LACI que finalmente compartieron las Comisiones en la Cámara de Senadores. Ver Proyecto de Ley de Arbitraje (Expediente 228/16), ob. cit. en nota 31, pp. 8-39; Cámara de Senadores de la Nación, "Diario de Sesiones. 12ª Reunión - 4ª Sesión Ordinaria. 7 de septiembre de 2017", pp. 451-461. Disponible en: senado.gob.ar/.

(39) Estas modificaciones también se analizan en el título "Presente (o la LACI)", subtítulo "Cambios más importantes de la LACI con relación a la Ley Modelo".

(40) Por ejemplo, cada artículo pasó a referirse "Art.", en lugar de "Artículo", salvo por la primera referencia que se mantuvo completa ("Art.").

(41) Cámara de Senadores de la Nación, ob. cit. en nota 38, pp. 1-3.

(42) Ibidem, pp. 1-2.

(43) Ibidem, p. 61.

2011 **(44)** y había acompañado otros proyectos similares anteriormente.

A título de "interpretación del legislador", la senadora Negre de Alonso primero manifestó que la LACI solo se refiere "al sometimiento a arbitrajes de cuestiones privadas y que ... el orden público argentino ... está exento de ser sometido a arbitraje" **(45)**. A su vez, manifestó que "aquellos privados que ... optan por ir a un arbitraje internacional ... después no se podrán acoger a los beneficios que establece la legislación interna argentina": "si se ejecuta el laudo, lo tendrá[n] que cumplir" **(46)**.

Finalmente, a las 16:06 horas del 7 de septiembre de 2017, el proyecto de la LACI fue aprobado (sin cambios adicionales) en la Cámara de Senadores: 43 votos afirmativos, un voto negativo y cuatro abstenciones **(47)**.

v) Cámara de Diputados

Luego de haber sido aprobado en la Cámara de Senadores, el proyecto de la LACI fue tratado en la 10ª reunión (8ª sesión ordinaria especial) de la Cámara de Diputados, llevada a cabo el 4 de julio de 2018 **(48)**.

Al inicio de la sesión, de un total de 257 diputados nacionales, hubo 238 presentes y 19 ausentes **(49)**. Es decir, hubo un 93% de los diputados presentes. Sin embargo, al momento de votar el proyecto de la LACI hubo 213 diputados presentes y 44 ausentes. Así, los diputados presentes se redujeron al 83%.

Dentro de este grupo de diputados, solo hubo dos intervenciones sustanciales con relación al proyecto de la LACI: la de la diputada Camaño y la del diputado Mestre.

Primero, la diputada Camaño señaló que el proyecto de la LACI venía "a completar un esquema que el [Cód. Civ. y Com.] había trazado al incorporar al arbitraje como contrato". En línea con ello, remarcó que se trataba "ahora de establecer el mecanismo del arbitraje comercial internacional previendo como sede para el mismo [sic] el territorio de la República Argentina **(50)**, sin perjuicio de lo que pudieran disponer tratados multilaterales o bilaterales vigentes". Concluyó señalando que este proyecto no ofrecía "blanco a cuestionamientos" **(51)**.

Luego, el diputado Mestre ahondó en los orígenes del proyecto de la LACI, así como en los beneficios que este traería para el país, replicando prácticamente las mismas palabras utilizadas en el Mensaje 123/16 del Poder Ejecutivo Nacional. Antes de finalizar, enfatizó en que esta era "la oportunidad de avanzar en reglas particulares y adaptadas a las que rigen en otras partes del mundo", para "ubicar al país dentro de los países respetuosos de la seguridad jurídica, dando claras y positivas señales a inversores extranjeros" **(52)**.

Finalmente, a las 19:05 horas del 4 de julio de 2018, el proyecto de la LACI fue aprobado en la Cámara de Diputados con 141 votos afirmativos

(44) Senado de la Nación, "Número de Expediente 2611/11", ob. cit. en nota 20.

(45) Sobre este tema, ver título "Futuro (o el mañana de la LACI)", subtítulo "Reformas legislativas y una disyuntiva: ¿monismo o dualismo?".

(46) Cámara de Senadores de la Nación, ob. cit. en nota 38, pp. 30-31.

(47) Ibidem, pp. 31, 61.

(48) Cámara de Diputados de la Nación, "Diario de Sesiones. 10ª Reunión - 8ª Sesión Ordinaria (Especial). 4 de julio de 2018", p. 9. Disponible en: hcdn.gob.ar/. Antes, el 17 de abril de 2018, el proyecto de la LACI tuvo dictamen favorable de las comisiones de Justicia y Relaciones Exteriores y Culto. Ver CAIVANO, Roque J., CEBALLOS RÍOS, Natalia M., "Tratado de arbitraje comercial...", ob. cit. en nota 6, p. 47.

(49) De estos 19, nueve estuvieron ausentes con licencia pendiente de aprobación, nueve ausentes con aviso y uno solo estaba suspendido, conforme al art. 70 de la CN.

(50) Si bien la LACI regula principalmente arbitrajes comerciales internacionales con sede en Argentina, también regula cuestiones relacionadas con la intervención judicial y el reconocimiento y ejecución de acuerdos arbitrales, medidas cautelares y laudos arbitrales en Argentina aun cuando la sede no se encuentre en el país (art. 2).

(51) Cámara de Diputados de la Nación, "Diario de Sesiones...", ob. cit. en nota 48, pp. 1026-1027. No obstante, esta diputada hizo observaciones de índole constitucional sobre los arts. 106 y 107 de la LACI. Id. No obstante, esta diputada hizo observaciones de índole constitucional sobre los arts. 106 y 107 de la LACI. Id.

(52) Cámara de Diputados de la Nación, "Diario de Sesiones...", ob. cit. en nota 48, pp. 1032-1033.

y 71 abstenciones **(53)**. Así obtuvo sanción definitiva y Argentina, después de más de 25 años, tendría una ley de arbitraje comercial internacional.

### III. Presente (o la LACI)

La sanción de la LACI, basada en la Ley Modelo, dotó a la Argentina de un marco normativo universalmente aceptado en una materia que hasta entonces no tenía una regulación integral. Hoy, Argentina se puede ufanar de estar dentro del grupo de 87 Estados y 120 jurisdicciones que regulan el arbitraje comercial internacional sobre la base de la Ley Modelo **(54)**.

A continuación, se repasan algunas de las principales características de la LACI, incluyendo: 1) su ámbito de aplicación; 2) sus pautas de interpretación e integración; y 3) sus principios "generales". Finalmente, se analizan 4) los cambios más importantes de la LACI con relación a la Ley Modelo.

#### *III.1. Ámbito de aplicación*

El ámbito de aplicación de la LACI se introduce en su art. 1, que establece que la LACI "se aplicará al arbitraje comercial internacional" y "lo regirá en forma exclusiva" **(55)**. De este modo, la LACI desplaza a las disposiciones de arbitraje contenidas en el Cód. Civ. y Com., el Cód. Proc. Civ. y Com. de la Nación y los códigos procesales provinciales e impone un sistema dualista en Argentina **(56)**.

El mismo art. 1 de la LACI agrega la primera excepción a esta "exclusividad": la aplicación "de cualquier tratado multilateral o bilateral vigente en la República Argentina". Las otras dos excepciones de la LACI se encuentran en sus arts. 5 (el cual remite a los arts. 1649 y 1651 del Cód. Civ. y Com., que regulan la arbitrabilidad) y 107, segundo párrafo (el cual remite expresamente al art. 2605 del Cód. Civ. y Com., relacionado con la prórroga de jurisdicción en el extranjero). Salvo por estas tres excepciones, la LACI se aplica *exclusivamente* a todos los arbitrajes "comerciales" e "internacionales" con sede en Argentina (y en ciertos casos aun cuando la sede no se encuentre allí).

A continuación, se analiza brevemente el ámbito de aplicación material y, en particular, (i) la "internacionalidad"; y (ii) la "comercialidad". A su vez, se examinan (iii) el ámbito de aplicación espacial o territorial; y (iv) el ámbito de aplicación temporal.

i) Ámbito de aplicación material: la "internacionalidad"

Conforme al art. 3 de la LACI, un arbitraje califica como "internacional" si (i) las partes tienen sus establecimientos en distintos Estados (o su residencia habitual, si se trataran de personas físicas o "humanas"); (ii) el lugar del arbitraje se encuentra fuera del Estado en el que las partes tienen sus establecimientos o residencia habitual; y (iii) el lugar del cumplimiento de una parte sustancial de las obligaciones o el lugar con el cual el objeto del litigio tiene una relación más estrecha también se encuentran fuera del Estado en el que las partes tienen sus establecimientos o residencia habitual.

Este art. 3 de la LACI replica el art. 1 de la Ley Modelo con una salvedad: no incluye su inc. c,

(53) Ibidem, pp. 904-914.

(54) Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, "Situación actual Ley Modelo de la CNUDMI sobre Arbitraje Comercial Internacional, 1985, con enmiendas adoptadas en 2006". Disponible en: uncitral.un.org/ (consultado el 31 de julio de 2023).

(55) Esta última frase no está en la Ley Modelo y fue agregada por las Comisiones. Ver JORGE, Juan, "Ámbitos de aplicación de la Ley de Arbitraje Comercial Internacional argentina", Ed. La Ley, 2021, pp. 1-6; ARGERICH, Guillermo, Jorge, Juan, "¿De qué hablamos cuando hablamos de 'internacionalidad'? El art. 3 de la Ley de Arbitraje Comercial Internacional argentina (y más), a propósito del caso 'Corrosión Industrial c. Duro Felguera'", Revista Argentina de Arbitraje, nro. 11, 2023. Disponible en: ijeditores.com/.

(56) El sistema dualista se compone de los arbitrajes comerciales nacionales (regidos por el Cód. Civ. y Com., el Cód. Proc. Civ. y Com. de la Nación y los códigos procesales provinciales) e internacionales (regidos por la LACI). Este sistema dualista se condice con lo manifestado por el Poder Ejecutivo Nacional en los fundamentos del proyecto de la LACI, en el sentido de que el Cód. Civ. y Com. y los códigos procesales habían sido pensados para arbitrajes puramente nacionales y no respondían a la realidad de los arbitrajes internacionales, ni satisfacían las expectativas que las partes usualmente depositan en ellos. Ver Proyecto de Ley de Arbitraje (Expediente 228/16), ob. cit. en nota 31, p. 3.

que reconoce que las partes pueden internacionalizar un arbitraje comercial conviniendo "expresamente en que la cuestión objeto del acuerdo de arbitraje está relacionada con más de un Estado" **(57)**. Esta omisión de la LACI pareciera significar que las partes no pueden internacionalizar un caso del modo que prevé este inc. c de la Ley Modelo. Dicha conclusión se encontraría respaldada por el art. 107, segundo párrafo de la LACI, que remite al art. 2605 del Cód. Civ. y Com. **(58)**.

ii) Ámbito de aplicación material: la "comercialidad"

Conforme al art. 6 de la LACI, un arbitraje es "comercial" cuando involucra "cualquier relación jurídica, contractual o no contractual, de derecho privado o regida preponderantemente por él en el derecho argentino". Este artículo agrega que "[l]a interpretación será amplia" y consagra un principio a favor de la comercialidad. Con esta redacción, la LACI se aparta de la Ley Modelo, que no tiene ningún artículo referido a la comercialidad, sino tan solo una nota al pie **(59)**.

Como señala Uzal, el art. 6 de la LACI introduce una suerte de "calificación autónoma imprecisa" para comprender lo comercial **(60)**. Esta calificación se aparta de la clásica dicotomía entre lo "civil" y "comercial" e introduce la noción de comercialidad asemejada al derecho privado, a la vez que opuesta a las relaciones regidas en forma exclusiva o preponderante por el derecho público. En otras palabras, "la expresión 'arbitraje comercial' no implica que necesariamente la cuestión sometida a arbitraje deba ser 'comercial' en el sentido que a tal expresión se suele dar en los países de la familia romano[-]germánica que aún distinguen entre obligaciones (o contratos) civiles y comerciales" **(61)**.

iii) Ámbito de aplicación espacial o territorial

En cuanto al ámbito de aplicación espacial o territorial, el art. 2 de la LACI establece que sus disposiciones se aplicarán únicamente si la sede del arbitraje se encuentra en Argentina, salvo por seis capítulos relacionados con la intervención judicial y el reconocimiento y ejecución de acuerdos arbitrales, medidas cautelares y laudos arbitrales **(62)**.

---

(57) Algo similar hicieron Venezuela (1998), Paraguay (2002), Perú (2008) y Uruguay (2018).

(58) Ver JORGE, Juan, "El sonido del silencio: algunos apuntes sobre lo que *no dice* el artículo 3 de la Ley de Arbitraje Comercial Internacional argentina", elDial, 2022; JORGE, Juan, "Ámbitos de aplicación...", ob. cit. en nota 55, pp. 5-6; ARGERICH, Guillermo, JORGE, Juan, "¿De qué hablamos...?", ob. cit. en nota 55. Como comenta Amallo, "[e]n la reunión plenaria del 23 de noviembre de 2016 de las Comisiones ... se explicó a los senadores que esta definición se excluyó para preservar el principio de la multinacionalidad objetiva del conflicto y compatibilizar la LACI con las condiciones de la prórroga internacional de jurisdicción que se prevén en el art. 2605 del [Cód. Civ. y Com.]. Por ello, en el art. 107 de la LACI se precisó que las disposiciones de la ley no obstarán a la aplicación del art. 2605 del [Cód. Civ. y Com.]". AMALLO, Francisco A., "Las Reformas al Régimen Jurídico del Arbitraje: la Nueva Ley y los Proyectos de Ley", Revista del Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, t. 78, nro. 2, 2018, p. 45. Disponible en: colabogados.org.ar/. Ver también XXX Congreso Argentino de Derecho Internacional, Asociación Argentina de Derecho Internacional, "Anuario Argentino de Derecho Internacional XXVII", Ediciones Lerner, Córdoba, 2018, p. 465; UZAL, María Elsa, "Derecho Internacional Privado", La Ley, Buenos Aires, 2016, pp. 233-235.

(59) Según Rivera, esta definición de comercialidad buscó esclarecer las dudas que se habían generado sobre este término a partir de la reserva de comercialidad realizada por Argentina mediante la ley 23.619 que aprobó la Convención sobre el Reconocimiento y la Ejecución de las Sentencias Arbitrales Extranjeras (Nueva York, 1958) ("Convención de Nueva York").

(60) UZAL, María Elsa, "La internacionalidad, la arbitrabilidad y el derecho aplicable en la nueva Ley de Arbitraje Comercial Internacional", RDCO 2018-292, pp. 619-645.

(61) RIVERA, Julio César, "Arbitraje Comercial, Internacional y Doméstico", La Ley, Buenos Aires, 2014, 2ª ed., p. 11.

(62) La LACI exceptúa a los capítulos 2 y 3 del Título II, los capítulos 4 y 5 del Título V y los capítulos 1 y 2 del Título IX. Inicialmente, el Grupo de Trabajo II de la CNUDMI incorporó estas excepciones en el mismo art. 17 de la Ley Modelo, ya que la CNUDMI no había solicitado la modificación de los artículos sobre el ámbito de aplicación de la Ley Modelo. Sin embargo, la Secretaría de la CNUDMI finalmente incorporó estas excepciones en el art. 1.2 de la Ley Modelo. Ver HOLTZMANN, Howard M., NEUHAUS, Joseph et al., "A Guide to the 2006 Amendments to the UNCITRAL Model Law on International Commercial Arbitration: Legislative History and Commentary", Kluwer Law International, La Haya, 2015, pp. 16-17.

Así, conforme a la LACI (y la Ley Modelo), la *lex arbitrii* **(63)** es la *lex loci*: la "ley del lugar" del arbitraje **(64)**. Este criterio "territorialista" es el generalmente utilizado en el derecho comparado, incluso en muchas legislaciones arbitrales que no se basan en la Ley Modelo, tales como las de Suiza o los Países Bajos **(65)**.

iv) Ámbito de aplicación temporal

Finalmente, según el art. 5 del Cód. Civ. y Com., la LACI entró en vigor el 3 de agosto de 2018, después del octavo día de su publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina. A su vez, conforme al art. 7 del Cód. Civ. y Com., la LACI se aplica desde su entrada en vigor a "las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes" y no tiene efectos retroactivos.

*III.2. Pautas de interpretación e integración*

El art. 7, inc. g de la LACI establece que para "la interpretación e integración de la [LACI] habrán de tenerse en cuenta su origen internacional, su carácter especial, la necesidad de promover la uniformidad de su aplicación y la observancia de la buena fe". Las cuestiones que no estén expresamente resueltas en la LACI "se dirimirán de conformidad con [sus] principios generales".

Este artículo toma la base del art. 2 A de la Ley Modelo, aunque amplía positivamente su contenido: "su origen internacional, *su carácter especial,* la necesidad de promover la uniformidad de su aplicación y la observancia de la buena fe" no solo deben tenerse en cuenta para la "interpretación" de la LACI, sino también para su "integración" **(66)**. Esto pareciera acentuar la exclusividad de la LACI y estimular a que los tribunales miren hacia otras jurisdicciones con disposiciones similares a la LACI para su interpretación e integración **(67)**.

*III.3. Principios "generales"*

Como se mencionó antes, el art. 7, inc. g de la LACI establece que las lagunas de la LACI se resolverán "de conformidad con [sus] principios generales". Ahora bien, ¿cuáles son estos principios "generales"? ¿Qué denominador común tienen? Como se preguntaba Gaillard, ¿son "generales" porque operan a un nivel de generalidad tal que se limitan a preceptos amplios o son "generales" porque se aceptan en un gran número de sistemas jurídicos? **(68)**.

Según Holtzmann, Neuhaus, Kristjansdottir y Walsh, estos principios "generales" abarcan ambos sentidos y comprenden (i) la autonomía de la voluntad; (ii) las amplias facultades de los tribunales arbitrales para dirigir el procedimiento; y (iii) las limitadas facultades de los tribunales judiciales para intervenir en el procedimiento arbitral, así como en la revisión de las decisiones arbitrales **(69)**.

(63) Se suele hacer referencia a la "lex arbitri" ("la ley del árbitro"), aunque el término correcto es "lex arbitrii" ("la ley del arbitraje"). Ver GAILLARD, Emmanuel, "Teoría Jurídica del Arbitraje", Centro de Estudios de Derecho, Economía y Política (CEDEP), Asunción y La Ley, 2010, n. 58.

(64) Ver, al respecto, BINDER, Peter, "International Commercial Arbitration and Mediation in UNCITRAL Model Law Jurisdictions", Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2019, 4ª ed., pp. 35-36.

(65) Ver art. 176 de la *Federal Act on Private International Law de Suiza* y art. 1073[1] del Código de Procedimiento Civil de los Países Bajos.

(66) Mientras que la interpretación permite "determinar o decidir el significado de algún ... texto jurídico", la integración permite "colmar las lagunas", "crear derecho nuevo". Ver GUASTINI, Riccardo, "Interpretar y Argumentar", Valletta Ediciones, Buenos Aires, 2020, pp. 8, 160-161.

(67) HOLTZMANN, Howard M., NEUHAUS, Joseph et al., "A Guide to the 2006 Amendments to the UNCITRAL...", ob. cit. en nota 62, p. 25; FERNÁNDEZ ARROYO, Diego P., "Los precedentes y la formación de una jurisprudencia arbitral", en GAILLARD, Emmanuel y FERNÁNDEZ ARROYO, Diego P. (dirs.), Cuestiones claves del arbitraje internacional, Ed. Universidad del Rosario y CEDEP, Bogotá, 2013, p. 234. Para ello, la plataforma "CLOUT" puede ser especialmente útil. Ver Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, "Case Law on UNCITRAL Texts (CLOUT)". Disponible en: uncitral.org/.

(68) GAILLARD, Emmanuel, "General Principles of Law in International Commercial Arbitration - Challenging the Myths", World Arbitration & Mediation Review, vol. 5, nro. 2, 2011, p. 161.

(69) HOLTZMANN, Howard M., NEUHAUS, Joseph et al., "A Guide to the 2006 Amendments to the UNCITRAL...", ob. cit. en nota 62, p. 27.

i) La autonomía de la voluntad

La autonomía de la voluntad de las partes es un principio rector del arbitraje y tiene una especial importancia en el arbitraje comercial internacional. Como se menciona en la nota explicativa de la Ley Modelo, esta "permite a las partes seleccionar o adaptar las normas según sus deseos y necesidades ... sin verse obstaculizadas por los conceptos tradicionales, y posiblemente contradictorios, del derecho interno" y "sin el riesgo ... de frustración o sorpresa" **(70)**.

Dentro de la LACI, este principio de la autonomía de la voluntad se encuentra reflejado en más del 33% de sus disposiciones **(71)**. En particular, el art. 63 de la LACI recepta una de sus manifestaciones más claras: "las partes tendrán libertad para convenir el procedimiento a que se haya de ajustar el tribunal arbitral en sus actuaciones".

El art. 65 de la LACI también reconoce la facultad de las partes para determinar la sede del arbitraje, ya sea en Argentina o en el extranjero. Esta elección no impacta necesariamente en el *lugar* donde se deban llevar a cabo los actos procesales del arbitraje (art. 66), sino en una serie de consecuencias jurídicas. Primero, la elección de la sede dentro de un Estado distinto al cual las partes tienen sus establecimientos (o residencia habitual) "internacionaliza" el arbitraje. Segundo, la elección de la sede determina la competencia de los tribunales judiciales que cumplirán las funciones de apoyo o control sobre el arbitraje. Tercero, esta torna aplicable la legislación sobre arbitraje de ese lugar como "ley procesal" o *lex arbitrii*. Cuarto, hace que el laudo se considere dictado en ese lugar.

A su vez, los arts. 79-82 de la LACI regulan el derecho aplicable **(72)**. En particular, el art. 79 de la LACI establece que "[e]l tribunal arbitral decidirá el litigio de conformidad con las normas de derecho elegidas por las partes como aplicables al fondo del litigio". Esta disposición reconoce expresamente la facultad de las partes de elegir el derecho aplicable **(73)**, tal como lo hace el art. 2651 del Cód. Civ. y Com. en el ámbito de los contratos internacionales **(74)**. La referencia de la LACI a las "normas de derecho" significa que la elección de las partes no se debe limitar necesariamente a una "ley", sino que se extiende a otras normas no estatales **(75)**.

ii) Amplias facultades de los tribunales arbitrales

Junto con la autonomía de la voluntad, la LACI reconoce otro principio "general" en las amplias facultades otorgadas a los tribunales arbitrales para dirigir el procedimiento.

El art. 64 de la LACI recepta parte del art. 19 de la Ley Modelo y reconoce que los árbitros podrán "dirigir el arbitraje del modo que considere apropiado". Además, el art. 64 precisa que "[e]sta facultad conferida al tribunal arbitral incluye la de determinar la admisibilidad, la pertinencia y el valor de las pruebas". Según la Secretaría de la CNUDMI, esta disposición integra la "Carta Magna del procedimiento arbitral" **(76)**.

En adición a esta regla general contenida en el art. 64 de la LACI, sus arts. 65 y 68 brindan soluciones particulares que también reconocen las facultades del tribunal arbitral para determinar —en ausencia de elección de las partes— im-

(70) Nota explicativa de la secretaría de la CNUDMI de la Ley Modelo (2006), p. 35. Ver también HOLTZMANN, Howard M., NEUHAUS, Joseph, "A Guide to the UNCITRAL Model Law on International Commercial Arbitration: Legislative History and Commentary", Kluwer Law International, La Haya, 1989, p. 564.

(71) Ver los siguientes artículos de la LACI: 8, 9, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 34, 38, 42, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 75, 76, 77, 79, 80, 81, 83, 84, 93, 95, 99 y 104.

(72) Ver, al respecto, RIVERA, Julio César (h), "Chapter 10: Law Applicable to the Merits", en FORTESE, Fabricio (ed.), Arbitration in Argentina, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2020, pp. 205-220.

(73) En principio, "nada impide a los árbitros deducir de la conducta de las partes que existe un acuerdo implícito en cuanto a la ley aplicable cuando, por ejemplo, las partes argumentan su caso sobre la base de la misma ley, aunque no hayan acordado expresamente aplicarla". GAILLARD, Emmanuel, SAVAGE, John, "Fouchard Gaillard Goldman on International Commercial Arbitration", Kluwer Law International, La Haya, 1999, 1427.

(74) Ver UZAL, María Elsa, "Derecho Internacional Privado", ob. cit. en nota 58, p. 478.

(75) Nota explicativa de la secretaría de la CNUDMI de la Ley Modelo (2006), pp. 36-37, 39.

(76) HOLTZMANN, Howard M., NEUHAUS, Joseph, ob. cit. en nota 70, p. 564.

portantes aspectos prácticos del arbitraje comercial internacional. Por un lado, el art. 65 de la LACI reconoce la facultad del tribunal arbitral para determinar la sede del arbitraje. Por otro lado, el art. 68 establece que el tribunal arbitral podrá determinar el idioma (o los idiomas) del arbitraje.

iii) Limitadas facultades los tribunales judiciales

Como contracara de las amplias facultades de los tribunales arbitrales, se encuentran las limitadas facultades de los tribunales judiciales para intervenir en el procedimiento arbitral y en la revisión de las decisiones arbitrales. Y este también es un principio "general" de la LACI.

Primero, el art. 12 de la LACI advierte que "[e]n los asuntos que se rijan por la [LACI], no intervendrá ningún tribunal [judicial] salvo en los casos en que [la LACI] así lo disponga" **(77)**. Esta disposición busca excluir cualquier facultad general o residual otorgada a los tribunales judiciales. Sin embargo, ello no debe verse como "una expresión de hostilidad" a la intervención o asistencia judicial en circunstancias apropiadas, sino solo como una expresión tendiente a satisfacer la necesidad de que exista certeza en cuanto a su intervención **(78)**.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación argentina, dejando atrás los resabios del criticado caso "Cartellone" (2004) **(79)**, ha abrazado este principio de intervención limitada de los tribunales judiciales en diversos fallos recientes del 2011 **(80)**, 2017 **(81)**, 2018 **(82)**, 2019 **(83)** y 2021 **(84)**, entre otros.

En el *ICC Argentine Arbitration Day* llevado a cabo el 13 de marzo del 2023, el vicepresidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación reiteró este principio de intervención limitada de los tribunales judiciales y enumeró los siguientes cinco postulados:

1. los tribunales judiciales "no deben revisar ni alterar las decisiones de fondo adoptadas en un pronunciamiento arbitral";

2. los tribunales judiciales "deben exigir de quien alega una violación del orden público [que] la pruebe";

(77) Estos casos están previstos en los siguientes artículos de la LACI: 19-20 (acuerdo de arbitraje y demanda en cuanto al fondo ante un tribunal), 21 (acuerdo de arbitraje y adopción de medidas cautelares por el tribunal), 23-26 (nombramiento de los árbitros), 27-28 (motivos de recusación), 32-33 (falta o imposibilidad de ejercicio de las funciones), 35-37 (facultad del tribunal arbitral para decidir acerca de su competencia), 78 (asistencia de los tribunales para la práctica de pruebas), 99-101 (petición de nulidad), 102-103 (reconocimiento y ejecución) y 104-105 (motivos para denegar el reconocimiento o la ejecución).

(78) HOLTZMANN, Howard M., NEUHAUS, Joseph, "A Guide to the UNCITRAL...", ob. cit. en nota 70, p. 216.

(79) CS, "José Cartellone Construcciones Civiles SA c. Hidroeléctrica Norpatagónica SA o Hidronor SA", 01/06/2004, cita: TR LALEY AR/JUR/987/2004. Disponible en: sjconsulta.csjn.gov.ar/. Ver también UZAL, María Elsa, "Derecho Internacional Privado", ob. cit. en nota 58, pp. 432-433; RIVERA, Julio César (h), "La revisión constitucional del laudo arbitral en Argentina", Revista del Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, t. 82, nro. 1, 2022. Disponible en: colabogados.org.ar/.

(80) CS, "Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Armada Holland BV Schiedam Denmark c. Inter Fruit SA", 24/05/2011, cita: TR LALEY AR/JUR/25010/2011. Disponible en: sjconsulta.csjn.gov.ar/.

(81) CS, "Recurso de hecho deducido por la demandada en la causa Ricardo Agustín López, Marcelo Gustavo Daelli, Juan Manuel Flo Díaz, Jorge Zorzópulos c. Gemabiotech SA", 05/09/2017, cita: TR LALEY AR/JUR/60241/2017. Disponible en: sjconsulta.csjn.gov.ar/.

(82) CS, "EN - Procuración del Tesoro Nacional c. (nulidad del laudo del 20-111-09)", 06/11/2018, cita: TR LALEY AR/JUR/56325/2018. Disponible en: sjconsulta.csjn.gov.ar/. Ver también CAPUTO, Leandro J., "La nulidad es el único remedio procesal contra un laudo arbitral. Su alcance restrictivo también alcanza al Estado (clarificaciones de un caso argentino)", Arbitraje, vol. XI, nro. 3, 2018, pp. 847-860.

(83) CS, "Deutsche Rückversicherung AG c. Caja Nacional de Ahorro y Seguro en liquidac. y otros", 24/09/2019, cita: TR LALEY AR/JUR/28966/2019. Disponible en: sjconsulta.csjn.gov.ar/. Al 7 de julio de 2023, este es la única decisión de la Corte en la que se menciona a la LACI. Dicha referencia solo sirve el propósito de notar que la LACI ha derogado al art. 519 bis del Cód. Proc. Civ. y Com. de la Nación. Ver id., consid. 20 ("...norma derogada por el art. 107 de la [LACI], cuyas disposiciones no impactan sustancialmente en la decisión de este pleito").

(84) CS, "Milantic Trans SA c. Ministerio de la Producción (Ast. Río Santiago y ot.)", 05/08/2021, Cita TR LALEY AR/JUR/115351/2021. Disponible en: sjconsulta.csjn.gov.ar/.

3. los tribunales judiciales "no deben endosar una concepción ... 'expansiva' del orden público";

4. los tribunales judiciales "no pueden reintroducir de oficio defensas que habían sido planteadas y rechazadas en instancias anteriores con carácter ya firme"; y

5. los tribunales judiciales "deben realizar interpretaciones conforme al objeto y fin del arbitraje, que es precisamente promover el comercio internacional" **(85)**.

* * *

Además de estos principios "generales", la LACI reconoce otros principios fundamentales del arbitraje, tales como el principio de separabilidad del acuerdo arbitral (art. 35), el principio "competencia de la competencia" o *compétence-compétence* (art. 35) **(86)**, la igualdad de las partes (art. 62) y la imparcialidad e independencia de los árbitros (arts. 27 y 28). Todos estos principios ya habían sido reconocidos en los arts. 1653, 1654 **(87)** y 1662 del Cód. Civ. y Com.

*III.4. Cambios más importantes de la LACI con relación a la Ley Modelo*

El Mensaje 132/16 del Poder Ejecutivo Nacional resaltó que el proyecto de la LACI se había inspirado en la Ley Modelo, que presentaba una "incuestionable legitimidad de origen" por haber "emanado del órgano técnico más reputado del organismo internacional más importante del mundo" (es decir, la CNUDMI), así como "una probada legitimidad de contenido, pues proporciona adecuadas soluciones técnicas a los problemas más críticos del arbitraje".

Sin perjuicio de ello, este Mensaje 132/16 también advirtió que se habían realizado "algunas adaptaciones" con relación a la Ley Modelo para "brindar coherencia al régimen jurídico argentino" **(88)**. ¿Cuáles fueron estas "adaptaciones" realizadas en el proyecto original de la LACI? ¿Brindaron "coherencia"? A su vez, las Comisiones introdujeron algunos cambios adicionales en el proyecto original de la LACI antes de presentarlo en la Cámara de Senadores. Ello también significó un desvío de la Ley Modelo. ¿En qué consistieron estos últimos cambios de las Comisiones?

Dentro de las "adaptaciones" más sustanciales del proyecto original de la LACI, se encuentran aquellas introducidas en sus arts. 3, 6, 7, 9, 11, 15, 31, 32, 37, 55, 87, 99, 100, 103, 104 (inc. a, aparts. I e IV), 106 y 107 **(89)**. Como los arts. 3, 6 y 7 ya se analizaron más arriba, aquí solo se comentarán el resto de los artículos. A su vez, dentro de los cambios adicionales de las Comisiones, se destacan aquellos realizados en los arts. 1, 24, 28, 80, 82 y 104 (inc. b, apart. II) de la LACI.

A continuación, se analizan (i) estas "adaptaciones" del proyecto original de la LACI; y (ii) estos cambios adicionales introducidos por las Comisiones.

(85) Ver CAMMARATA, Martín, JORGE, Juan, "Take-Aways from the 1st ICC Argentine Arbitration Day 2023 (Part II)", Kluwer Arbitration Blog, 2023. Disponible en: arbitrationblog.kluwerarbitration.com/.

(86) Ver, sobre los principios de separabilidad y "competencia de la competencia", LANDOLT, Philip, "The Inconvenience of Principle: Separability and Kompetenz-Kompetenz", Journal of International Arbitration, vol. 30, pp. 511-514.

(87) Si bien este artículo reconoce el principio "competencia de la competencia", se señala que "su formulación es incompleta al haber omitido precisar si (y por qué vía) es posible controlar judicialmente la decisión que adoptan los árbitros respecto de su propia competencia". CAIVANO, Roque J., "Propuestas para mejorar la Legislación sobre Arbitraje Doméstico", Revista Argentina de Arbitraje, nro. 7, 2021, p. 6. Disponible en: ar.ijeditores.com/.

(88) Proyecto de Ley de Arbitraje (Expediente 228/16), ob. cit. en nota 31, p. 2. En palabras de Uzal, una de las redactoras del proyecto original de la LACI, este incluyó "ajustes que respetan muy aceptablemente, la jurisprudencia reciente y la tradición jurídica argentina en la materia". UZAL, María Elsa, "Derecho Internacional Privado", ob. cit. en nota 58, pp. 440-441. Ver nota 31, supra.

(89) El proyecto original de la LACI introdujo una serie de cambios adicionales menores en sus arts. 2, 65 y 88, en donde reemplazó la palabra "lugar del arbitraje" (que se encuentra en la Ley Modelo) por la palabra "sede". Lo mismo hizo en el art. 13 y en el título del Capítulo 3. Sin embargo, en su art. 3, inc. b, apart. I omitió reemplazar este término y conservó la referencia original de la Ley Modelo. En cualquier caso, estos dos términos se utilizan como sinónimos y su intercambio no tiene ningún impacto. El proyecto original de la LACI también introdujo cambios en la estructura o redacción de sus arts. 25, 40, 76, 93 y 95.

i) "Adaptaciones" del proyecto original de la LACI

*- Estructura*

Antes que nada, la LACI se estructuró de un modo distinto a la Ley Modelo **(90)**. Por un lado, la Ley Modelo se estructura a través de ocho capítulos con números romanos (I, II, III), que comprenden 36 artículos con números arábigos (1, 2, 3). A su vez, estos se encuentran integrados por párrafos con números arábigos, apartados con letras en minúscula (a, b, c) e incisos con números "romanitos" (i, ii, iii) en un orden jerárquico decreciente. Por otro lado, la LACI se estructura a través de diez títulos con números romanos, 41 capítulos con números arábigos **(91)** y 10 secciones con números arábigos (dentro del Título V) **(92)** en un orden jerárquico decreciente. Asimismo, estos diez capítulos contienen un total de 108 artículos con números arábigos, que se dividen en incisos con letras minúsculas **(93)** y apartados con números romanos **(94)**, también siguiendo un orden jerárquico decreciente.

*- Art. 9 (recepción de comunicaciones escritas)*

El art. 9 de la LACI admite que "[l]as partes podrán convenir que se realicen notificaciones mediante comunicaciones electrónicas", lo cual no está previsto en la Ley Modelo. Si bien es bueno que esto haya sido reconocido expresamente, en línea con la práctica arbitral internacional, no parece tener mucha incidencia: si las partes eligen una institución o reglamento arbitral (como es usual), el art. 9 de la LACI queda desplazado por las disposiciones de dichos reglamentos. Y la gran mayoría de los reglamentos utilizados en el arbitraje comercial internacional admiten las comunicaciones y notificaciones electrónicas **(95)**.

*- Art. 11 (renuncia al derecho a objetar)*

El art. 11 de la LACI prevé que "la parte que prosiga el arbitraje conociendo **(96)** que no se ha cumplido alguna disposición de la [LACI] de la que las partes puedan apartarse o algún requisito del acuerdo de arbitraje y no exprese su objeción dentro de los veinte [20] días siguientes, ha renunciado a su derecho a objetar". Este plazo específico de 20 días tampoco se encuentra en La Ley Modelo, que solo contiene en su art. 4 una referencia genérica ("demora injustificada"), salvo que se haya previsto un plazo específico para objetar **(97)**. Dice Amallo que "[e]l objetivo de fijar un plazo fue evitar las discusiones que podía generar la redacción original del art. 4 de la Ley Modelo ... en cuanto a si la

(90) Otros proyectos legislativos anteriores al de la LACI, como el presentado en el año 2001, habían seguido adrede la misma estructura y numeración de los artículos de la Ley Modelo para facilitar la labor de los árbitros y jueces. Ver nota 12, supra. Esto hubiera sido deseable en la LACI.

(91) El Título I tiene seis capítulos; el Título II, tres capítulos; el Título III, seis capítulos; el Título IV, un capítulo; el Título V, cinco capítulos; el Título VI, diez capítulos; el Título VII, seis capítulos; el Título VIII, un capítulo; el Título IX, tres capítulos; y, el Título X, ningún capítulo.

(92) Todas las secciones de la LACI se encuentran en el Título V, distribuidas de la siguiente manera: dos secciones en el Capítulo 1, dos secciones en el Capítulo 2, cuatro secciones en el Capítulo 3 y dos secciones en el Capítulo 4.

(93) La LACI, de hecho, adecuó su texto para que todas las referencias a estas divisiones se refieran como "incisos", tal como se puede ver en sus arts. 7, 40, 41, 44, 59 y 105. Sin embargo, la LACI omitió adecuar un solo supuesto que se encuentra en el art. 59, inc. b, apart. II, en donde mantuvo la referencia original de la Ley Modelo a "los incs. I) o II)", con la particularidad de que sí corrigió la referencia inmediatamente posterior al "inc. b)", de modo que la oración quedó redactada de la siguiente manera: "Alguno de los motivos de denegación enunciados en los incs. I) o II) del inc. b) del art. 104...".

(94) Las referencias a los "apartados" se encuentran unificadas en los arts. 59 y 105 de la LACI. Como se mencionó antes, siguiendo su propia técnica legislativa, la LACI también debió incluir la referencia a "apartados" en el art. 59, inc. b, apart. II. Ver nota 93, supra.

(95) Ver, por ejemplo, el art. 2 del Reglamento de Arbitraje de la CNUDMI, el art. 3 del Reglamento de Arbitraje de la CCI y el art. 4 del Reglamento de Arbitraje de la LCIA.

(96) El conocimiento de este incumplimiento "no tendría que probarse directamente", sino que también podría inferirse. Ver HOLTZMANN, Howard M., NEUHAUS, Joseph, "A Guide to the UNCITRAL...", ob. cit. en nota 70, p. 199.

(97) Las leyes de arbitraje comercial internacional de Uruguay (2018) y Chile (2004) prevén una solución igual a la Ley Modelo en sus arts. 4. La ley de Perú (2008) también sigue la misma lógica que la Ley Modelo, pero en lugar de hablar de "demora injustificada" dice "tan pronto como le sea posible" (art. 11). La ley de Paraguay (2002) prevé que las objeciones se realicen "dentro del plazo estipulado". Si las partes no lo estipulan, se prevé un plazo de cinco días hábiles desde que se tomó conocimiento del hecho (art. 7).

objeción se había expresado 'sin demora injustificada'" **(98)**.

*- Art. 15 (definición y forma del acuerdo de arbitraje)*

Los arts. 14-18 de la LACI replican la "Opción 1" del art. 7 de la Ley Modelo relativa a la definición y forma del acuerdo arbitral. Sin embargo, el art. 15 de la LACI solo prevé que "el acuerdo de arbitraje es escrito cuando quede constancia de su contenido en cualquier forma", sin la frase que seguidamente prevé el art. 7, párr. 3 de la Ley Modelo: "ya sea que el acuerdo de arbitraje o contrato se haya concertado verbalmente, mediante la ejecución de ciertos actos o por cualquier otro medio". ¿Esto quiere decir que la LACI prohíbe que el acuerdo de arbitraje se concierte de esas maneras? En principio, no. Primero, el art. 15 de la LACI admite la validez del acuerdo arbitral cuando quede constancia de su contenido "en cualquier forma". Esta formulación es suficientemente amplia como para incluir los supuestos eliminados. A su vez, la frase eliminada de la Ley Modelo enuncia una serie de supuestos ejemplificativos, adelantados con las palabras "ya sea que" o *whether or not* en la versión original en inglés. En síntesis, el acuerdo arbitral se entenderá "escrito" si fuera realizado por escrito propiamente dicho, así como verbalmente o a través de ciertos actos, siempre y cuando quede constancia de su contenido "en cualquier forma" **(99)**. Esta solución se condice con el art. 106 de la LACI **(100)**.

*- Arts. 31 (procedimiento de recusación), 32 (falta o imposibilidad de ejercicio de las funciones) y 37 (facultad del tribunal arbitral para decidir acerca de su competencia)*

Conforme al art. 31 de la LACI, si se rechazara la recusación planteada por una de las partes, esta podrá recurrir al tribunal judicial competente para "que decida sobre la procedencia de la recusación". La decisión de este tribunal será "irrecurrible". De un modo similar, los arts. 32 y 37 de la LACI prevén que las decisiones judiciales relativas a la cesación del mandato de los árbitros y aquellas relativas a la competencia del tribunal arbitral también serán "irrecurribles". La Ley Modelo, a diferencia de la LACI, en todos estos supuestos prevé que la decisión será "inapelable" **(101)**. Así, la solución de la LACI amplía su espectro (al menos desde un punto de vista local) y brinda certidumbre: cualquier decisión judicial que se adopte en estos contextos será final y no admitirá apelación ni ningún otro tipo de recurso previsto en los códigos procesales. El art. 747, cuarto párr. del Cód. Proc. Civ. y Com. de la Nación da la misma solución que el art. 31 de la LACI.

*- Art. 55 (costas y daños y perjuicios en relación con medidas cautelares y órdenes preliminares)*

Una de las principales modificaciones introducidas por las enmiendas del 2006 de la Ley Modelo fue la extensa regulación de las medidas cautelares y ordenes preliminares de los tribunales arbitrales **(102)**. La LACI replicó esta regulación con una pequeña modificación que no altera su significado original. El art. 55 de la LACI prevé que "[e]l solicitante de una medida cautelar o ... una orden preliminar será responsable de las costas y de los daños y perjuicios que dicha medida u orden ocasione ... siempre que el tribunal arbitral determine *al levantar la medida* o ulteriormente que ... no debería haberse solicitado". Si bien el art. 17 G de la Ley Modelo no se refiere al momento de "levantar la medida", este necesariamente sería después de su otorgamiento y, por lo tanto, se encuentra subsumido dentro de la formulación genérica "ulteriormente".

*- Art. 87 (forma y contenido del laudo)*

El art. 87 de la LACI establece que "[e]l laudo del tribunal arbitral deberá ser motivado", a menos que se trate de un laudo que incorpore

(98) AMALLO, Francisco A., "Las Reformas al Régimen Jurídico del Arbitraje...", ob. cit. en nota 58, p. 45.

(99) Ver, por ejemplo, CAIVANO, Roque J., CEBALLOS RÍOS, Natalia M., "Tratado de arbitraje comercial...", ob. cit. en nota 6, pp. 236-237; SANDLER, Verónica, "Chapter 2: Arbitration Agreements: The Argentine Perspective", en FORTESE, Fabricio (ed.), Arbitration in Argentina, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2020, pp. 33-35; CAPUTO, Leandro, "Apuntes sobre la reciente Ley de Arbitraje Comercial Internacional", Ed. La Ley, 2018.

(100) Este art. 106 incorpora la recomendación de la CNUDMI relativa al párr. 2 del art. II de la Convención de Nueva York, que flexibiliza el concepto de forma "escrita".

(101) Ver arts. 13, párr. 3, 14, párr. 1 y 16, párr. 3 de la Ley Modelo.

(102) Ver Nota explicativa de la secretaría de la CNUDMI de la Ley Modelo (2006), p. 26, 4.

un acuerdo de transacción arribado entre las partes (arts. 84 y 85). Sin embargo, la LACI eliminó el otro supuesto de excepción previsto en la Ley Modelo: "que las partes hayan convenido en otra cosa" **(103)**. Es decir, conforme a la LACI, las partes no podrían acordar (ni implícita ni explícitamente) que el laudo del tribunal arbitral no sea motivado. Como se ha comentado, "[e]sta eliminación posiblemente se deba a que la omisión de motivar el laudo constituye para algunos una violación al debido proceso, y, por lo tanto, podría constituir un motivo suficiente para anular el laudo o denegar su reconocimiento o ejecución" **(104)**. Dentro del Cód. Civ. y Com., la exigencia de motivar las decisiones judiciales y arbitrales se encuentra receptada en sus arts. 3 y 1662, inc. g.

*- Arts. 99 (petición de nulidad del laudo) y 104 (motivos para denegar el reconocimiento o ejecución del laudo), inc. a, apart. I*

Dentro de las principales disposiciones de la Ley Modelo se encuentran sus arts. 34 y 36, que enumeran taxativamente las causales para decretar la nulidad y denegar el reconocimiento y ejecución de un laudo. La LACI replicó estas disposiciones de la Ley Modelo con algunas salvedades. El art. 99, inc. a, apart. I de la LACI establece que un laudo arbitral podrá ser anulado si la parte que interpone este recurso prueba "[q]ue una de las partes en el acuerdo de arbitraje ... estaba afectada por alguna incapacidad *o restricción a la capacidad*". La misma causal está en el art. 104, inc. a, apart. I de la LACI para denegar el reconocimiento y ejecución de un laudo. A diferencia de la Ley Modelo **(105)**, la LACI no solo se refiere a "alguna incapacidad", sino también a una "restricción de capacidad" **(106)**. ¿Este agregado de la LACI amplía las causales para anular o denegar un laudo? En principio, no. Como dice Martínez de Hoz, "[l]a inclusión de la 'restricción de la capacidad' ... se refiere a la incapacidad parcial de una de las partes" y "no parece alterar la solución prevista en la Ley Modelo ... o en la Convención de Nueva York, ya que podría interpretarse razonablemente que se refieren tanto a la incapacidad total como a la parcial" **(107)**.

*- Arts. 99 (petición de nulidad del laudo) y 104 (motivos para denegar el reconocimiento o ejecución del laudo), inc. a, apart. IV*

Además de las modificaciones introducidas en los arts. 99 y 104, inc. a, apart. I, la LACI introdujo otra pequeña modificación con relación

(103) En el seno de la CNUDMI "hubo un amplio apoyo a la opinión de que la Ley Modelo debería exigir que el laudo exprese las razones en las que se basa. Tal requisito se encontraba en muchas leyes nacionales de arbitraje, y también tendría una influencia beneficiosa en las decisiones de los árbitros. Sin embargo, desde otro punto de vista, no exigir la motivación también tenía ventajas: el laudo podía dictarse con rapidez, no podía impugnarse fácilmente y era apropiado para ciertos tipos de arbitrajes ... Durante las deliberaciones, se sugirió que una solución aceptable podría ser exigir la motivación, pero permitiendo a las partes renunciar a este requisito ... de forma expresa, o incluso ... cuando el arbitraje se llevara a cabo bajo reglas que no contemplaran la motivación". HOLTZMANN, Howard M., NEUHAUS, Joseph, "A Guide to the UNCITRAL...", ob. cit. en nota 70, p. 847. Ver también SILVA ROMERO, Eduardo, "Dogmatisme et pragmatisme dans l'arbitrage international", en HEUZÉ, Vincent, LIBCHABER, Rémy y DE VAREILLES-SOMMIÈRES, Pascal (eds.), Mélanges en l'honneur du Professeur Pierre Mayer, LGDJ, Paris, 2015, p. 839.

(104) AMALLO, Francisco A., "Las Reformas al Régimen Jurídico del Arbitraje...", ob. cit., p. 46. Ver también RIVERA, Julio César, "Chapter 11: Arbitral Awards", en FORTESE, Fabricio (ed.), Arbitration in Argentina, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2020, pp. 232-233; CAIVANO, Roque J., CEBALLOS RÍOS, Natalia M., "Tratado de arbitraje comercial...", ob. cit. en nota 6, pp. 662-664.

(105) Ver arts. 34 y 36, párr. 2, apart. a, inc. i de la Ley Modelo.

(106) En materia de reconocimiento y ejecución de laudos arbitrales extranjeros, el art. V, párr. 1, apartado a de la Convención de Nueva York, así como el art. 5, párr. 1, apartado a de la Convención Interamericana sobre Arbitraje Comercial Internacional (Panamá, 1975), tampoco se refieren a una "restricción de capacidad", sino tan solo a "alguna incapacidad".

(107) MARTÍNEZ DE HOZ, José A., "Chapter 14: Recognition and Enforcement of Awards", en FORTESE, Fabricio (ed.), Arbitration in Argentina, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2020, p. 284. Ver también NOODT TAQUELA, María Blanca, "Interpretation and Application of the New York Convention in Argentina", en BERMANN, George A. (ed.), Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards The Interpretation and Application of the New York Convention by National Courts, Springer, Cham, 2017, p. 85; HANOTIAU, Bernard, "L'Arbitrabilité", Recueil des cours de l'Académie de Droit International, 2002, t. 296, pp. 45-46.

a la Ley Modelo en sus respectivos apartados IV: reemplazó la palabra "composición" por la palabra "constitución". Así, conforme a los arts. 99 y 104, inc. a, apart. IV de la LACI, el laudo podrá ser anulado, o denegado su reconocimiento y ejecución, si el que invoca esta causal prueba que "la *constitución* del tribunal arbitral o el procedimiento arbitral no se han ajustado al acuerdo entre las partes". Sin embargo, ambos términos ("composición" y "constitución") suelen ser usados como sinónimos y, por lo tanto, esta sustitución no conlleva ninguna implicancia práctica **(108)**.

*- Art. 100 (petición de nulidad del laudo)*

Para interponer el recurso de nulidad, el art. 100 de la LACI reemplazó el plazo de tres meses previsto en el art. 34, párr. 3 de la Ley Modelo por un plazo más acotado de 30 días **(109)**. Aun así, este plazo de 30 días de la LACI luce bastante razonable, sobre todo si se lo compara con el exiguo plazo de cinco días que prevé el art. 759 del Cód. Proc. Civ. y Com. de la Nación para interponer cualquier recurso contra el laudo **(110)**. Este plazo de 30 días de la LACI también se resignifica frente al mismo plazo de cinco días previsto en el Cód. Proc. Civ. y Com. de la Nación para responder a una solicitud de reconocimiento y ejecución de un laudo e interponer las defensas que correspondieren **(111)**.

*- Art. 103 (reconocimiento y ejecución)*

El art. 103 de la LACI estipula que la copia del laudo que debe presentarse para su reconocimiento y ejecución debe estar "debidamente certificada". Esta última referencia no solo no se encuentra en el art. 35, párr. 2 de la Ley Modelo (que solo se refiere a una "copia"), sino que fue especialmente eliminada durante su proceso de enmiendas concretadas en 2006, ya que había "dado lugar a problemas en la práctica" y estaba "abierta a diferentes interpretaciones" **(112)**. Pese a ello, la LACI optó por mantener la exigencia de certificación del laudo, siguiendo lo dispuesto en la Convención de Nueva York **(113)**.

---

(108) De hecho, la Convención de Nueva York se refiere a "composition" (en su versión en inglés) y a "constitución" (en su versión en español). La Guía relativa a la Convención de Nueva York elaborada por la Secretaría de la CNUDMI titula la sección relativa a este supuesto "[r]equisito de que la *composición* del tribunal arbitral se ajuste a las normas aplicables al procedimiento", a pesar de que su artículo se refiere a "la *constitución* del tribunal arbitral". Luego, en su desarrollo, la Guía utiliza indistintamente (y por igual) ambos términos. Ver Secretaría de la CNUDMI, "Guía relativa a la Convención sobre el Reconocimiento y la Ejecución de las Sentencias Arbitrales Extranjeras", Naciones Unidas, Viena, 2016, pp. 211-214, 22-34. Disponible en: newyorkconvention1958.org/.

(109) Según Caivano y Ceballos Ríos, "[e]llo traduce la convicción del legislador de que el plazo de tres meses ... resulta excesivo, y que era conveniente reducirlo en aras a abreviar temporalmente la incertidumbre del vencedor en un arbitraje". CAIVANO, Roque J., CEBALLOS RÍOS, Natalia M., "Tratado de arbitraje comercial...", ob. cit. en nota 6, p. 826.

(110) RIVERA, Julio César, "La Ley Argentina de Arbitraje Comercial Internacional", Revista Derecho & Sociedades, nro. 52, 2019, p. 251.

(111) El procedimiento de reconocimiento y ejecución de laudos es un procedimiento judicial y ni la LACI ni el Cód. Proc. Civ. y Com. de la Nación regulan estos procedimientos. Por lo tanto, "en la práctica se aplican las normas que rigen los procedimientos de los incidentes" contenidas en los arts. 175-187 del Cód. Proc. Civ. y Com. de la Nación. Así, "[t]ras la presentación de la solicitud de reconocimiento y ejecución ... el tribunal notifica a la parte contra la que se invoca, que [tendría] cinco días para responder a la solicitud y ofrecer prueba". MARTÍNEZ DE HOZ, José A., "Chapter 14: Recognition and Enforcement of Awards", ob. cit. en nota 107, pp. 282-283.

(112) Ver OLTZMANN, Howard M., NEUHAUS, Joseph et al., "A Guide to the 2006 Amendments to the UNCITRAL...", ob. cit. en nota 62, p. 589 ("la Comisión eliminó los requisitos de que el laudo original o la copia del laudo ... fuera un original 'debidamente autenticado' o una copia 'debidamente certificada'... Se dijo que la autenticación había 'dado lugar a problemas en la práctica' y estaba 'abierta a diferentes interpretaciones'. Se propuso eliminar el requisito de la certificación ... para evitar 'la incertidumbre sobre quién podría encargarse de la certificación y en qué consistiría ésta...'. El Grupo de Trabajo señaló que las cuestiones relativas a la prueba de la autenticidad de un laudo ... eran 'mejor dejarlas ... a las reglas de los tribunales, y a la discreción judicial que abordarlas mediante requisitos ... que podrían ser excesivamente engorrosos y abiertos a interpretaciones divergentes'").

(113) Fuera de eso, este artículo conservó la redacción original de la Ley Modelo, incluyendo la referencia a la palabra "mismo" como elemento anafórico, es decir, para referirse al "laudo original". Esto es desaconsejable. Ver Real Academia Española, "mismo -ma" en Diccionario panhispánico de dudas. Disponible en: rae.es/dpd/mismo. En su reem-

*- Art. 106 (regla de interpretación del art. II[2] de la Convención de Nueva York)*

El art. 106 de la LACI incorporó en su texto legal una de las dos recomendaciones que realizó la CNUDMI en 2006, relativa al párr. 2 del art. II de la Convención de Nueva York **(114)**. Esta recomendación busca flexibilizar el concepto de forma "escrita" del acuerdo arbitral, incorporando nuevas modalidades de contratación que resultaban inimaginables en 1958, cuando se celebró la Convención de Nueva York.

*- Art. 107 (otras disposiciones)*

Por último, el art. 107, primer párrafo de la LACI derogó el art. 519 *bis* del Cód. Proc. Civ. y Com. de la Nación, relativo a la ejecución de "[l]os laudos pronunciados por tribunales arbitrales extranjeros", mientras que el art. 107, segundo párrafo de la LACI remite a la aplicación del art. 2605 del Cód. Civ. y Com., relativo a la prórroga de jurisdicción **(115)**.

ii) Cambios adicionales introducidos por las Comisiones del Senado

*- Art. 1 (ámbito de aplicación)*

El art. 1 del proyecto original de la LACI replicaba el art. 1 de la Ley Modelo, que introduce su ámbito de aplicación. Las Comisiones agregaron la frase "y lo regirá en forma exclusiva" que no está prevista en la Ley Modelo. A juicio de Garro, esta "exclusividad" es uno de los conceptos más relevantes que introdujo la legislatura argentina **(116)**. Esencialmente, este agregado busca cerciorarse de que los arbitrajes comerciales internacionales regulados por la LACI no se encuentren alcanzados (o "contaminados") por las otras normas de arbitraje vigentes en Argentina, salvo en los casos expresamente previstos en la LACI.

*- Art. 24 (nombramiento de árbitros)*

El art. 24 del proyecto original de la LACI, relacionado con el nombramiento de los árbitros, replicaba el segundo párrafo del art. 11 de la Ley Modelo. Las Comisiones mantuvieron esta redacción, pero inmediatamente después agregaron el siguiente párrafo: "Es nula la cláusula que confiere a una parte una situación privilegiada en cuanto a la designación de los árbitros". Una disposición similar a esta se encuentra en el art. 1661 del Cód. Civ. y Com. **(117)**.

*- Art. 28 (motivos de recusación de árbitros)*

El art. 28 del proyecto original de la LACI mencionaba las causales de recusación de los árbitros, siguiendo lo dispuesto en el segundo párrafo del art. 12 de la Ley Modelo. Las Comisiones mantuvieron dicha redacción, pero también introdujeron dos causales adicionales "por inexistencia de imparcialidad o independencia, sin admitir prueba en contrario". Estas causales se habrían agregado por sugerencia de un senador, bajo el resabio de algunos casos argentinos en el CIADI **(118)**. Sea cual sea el caso, estas causales no establecen un límite temporal para evaluar la relación del árbitro (o los miem-

plazo, la LACI podría haber "mejorado" la redacción de la Ley Modelo y haberse referido a "laudo original", "copia debidamente certificada *de este*" o "*su* copia debidamente certificada".

(114) En el tratamiento del proyecto de la LACI en la Cámara de Diputados, la diputada Caamaño cuestionó específicamente la incorporación de este artículo. Ver Cámara de Diputados de la Nación, "Diario de Sesiones...", ob. cit. en nota 48, pp. 1026-1027. Ver también nota 51, supra.

(115) Como se mencionó anteriormente, este artículo tiene relevancia a los efectos de entender cuándo un arbitraje puede ser "internacional".

(116) GARRO, Alejandro M., "Chapter 1: The Legal Framework of Arbitration in Argentina", en FORTESE, Fabricio (ed.), Arbitration in Argentina, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2020, pp. 3-16, esp. pp. 9-10.

(117) Al respecto, ver CAIVANO, Roque J., CEBALLOS RÍOS, Natalia M., "Tratado de arbitraje comercial...", ob. cit. en nota 6, pp. 298-302; CAIVANO, Roque J., "La irregular constitución del tribunal arbitral como causal de nulidad de los laudos y la adopción de normas reglamentarias institucionales en arbitrajes ad hoc", LA LEY, 2011-B, 592; ARGERICH, Guillermo, VAINSTEIN, Martín, JORGE, Juan, "Cláusulas arbitrales patológicas en Argentina", en ALFARO BORGES, Jenifer y POZIOMEK, Rosa (coords.), Cláusulas arbitrales patológicas en Latinoamérica, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2022, pp. 15-19.

(118) RIVERA, Julio César, "La Ley Argentina de Arbitraje Comercial Internacional", ob. cit. en nota 110, p. 249.

bros de su estudio jurídico, consultora u organización equivalente) y alguna de las partes. Por lo tanto, una interpretación literal de la norma sugeriría simultaneidad y no comprendería relaciones pasadas **(119)**.

*- Art. 80 (normas aplicables al fondo del litigio)*

El art. 80 del proyecto original de la LACI estipulaba que, si las partes no indicaban el derecho aplicable, el tribunal arbitral aplicaría "la ley que determinen las normas de conflicto de leyes que estime aplicables". Este art. 80 replicaba el segundo párrafo del art. 28 de la Ley Modelo **(120)**. Las Comisiones modificaron su redacción original y estipularon que "[s]i las partes no indican la ley aplicable, el tribunal arbitral aplicará las reglas de derecho que estime apropiadas" **(121)**. De este modo, este nuevo art. 80 introduce dos modificaciones principales. Primero, reconoce el *voie directe* o "método directo": que los árbitros elijan el derecho sin necesidad de remitirse a ninguna norma de conflicto **(122)**. Así, los árbitros pueden apartarse de reglas más "tradicionales" y contar con más libertad para determinar el derecho aplicable. Segundo, admite que los árbitros acudan a reglas de derecho y no solo leyes estatales **(123)**.

*- Art. 82 (normas aplicables al fondo del litigio)*

El art. 82 del proyecto original de la LACI estipulaba que "el Tribunal Arbitral decidirá con arreglo a las estipulaciones del contrato y tendrá en cuenta los usos mercantiles aplicables al caso". Este art. 82 replicaba el cuarto párrafo del art. 28 de la Ley Modelo. Las Comisiones mantuvieron casi toda su redacción original, aunque eliminaron la frase final "aplicables al caso". Esta eliminación, cuya motivación se desconoce, no parece alterar el sentido original del art. 82.

*- Art. 104 (motivos para denegar el reconocimiento o ejecución del laudo), inc. b, apart. II*

El art. 104, inc. b, apart. II del proyecto original de la LACI estipulaba que se podría denegar el reconocimiento y ejecución de un laudo arbitral cuando el tribunal judicial comprobara que este fuera contrario "al orden público *internacional* aplicable en la República Argentina". Esta redacción se diferenciaba de la contenida en el art. 36, párr. 1, apart. b, inc. ii de la Ley Modelo y en el art. V, párr. 2, apart. b de la Convención de Nueva York, que solo se refieren al "orden público

(119) Ver CAIVANO, Roque J., CEBALLOS RÍOS, Natalia M., "Tratado de arbitraje comercial...", ob. cit. en nota 6, pp. 340-341. Esta situación encuadraría dentro del Listado Rojo Irrenunciable de las Directrices IBA sobre Conflictos de Intereses en Arbitraje Internacional del 2014 ("Directrices IBA"), universalmente reconocidas en el ámbito del arbitraje internacional. Ver Directrices IBA, p. 20 ("El Listado Rojo consta de dos partes, a saber: el 'Listado Rojo Irrenunciable' ... y el 'Listado Rojo Renunciable' ... El Listado Rojo Irrenunciable incluye situaciones que surgen como consecuencia del principio de que nadie puede ser juez y parte a la vez"). Si se interpretara que este art. 28 de la LACI también comprende relaciones pasadas, una aproximación razonable sería fijar un límite de tres años, después de los cuales no habría conflictos de interés. Este es el criterio de las Directrices IBA en su Listado Naranja. Interpretar que la norma abarca relaciones pasadas sin ningún límite temporal parece irrazonable, ya que llevaría a que los árbitros queden inmersos en esta causal "por haber sido abogado[s] de alguna de las partes ... hace diez o veinte años". RIVERA, Julio César, "La Ley Argentina de Arbitraje Comercial Internacional", ob. cit. en nota 110, p. 249.

(120) Nota explicativa de la secretaría de la CNUDMI de la Ley Modelo (2006), p. 37, 39 (en donde se señala que, si bien las partes son libres de pactar las "reglas de derecho" que estimen apropiadas, "[l]as atribuciones del tribunal arbitral ... se ajustan a pautas más tradicionales": la aplicación de "la ley nacional ... que determinen las normas de conflicto ... aplicables").

(121) Como se mencionó antes, esta propuesta ya había sido incorporada hace algunos años en el proyecto de arbitraje del 2001. Ver Senado de la Nación, "Número de Expediente 1056/01", ob. cit. Ver también nota 11, supra.

(122) Aun así, algunos autores recomiendan recurrir (mentalmente) a normas de conflicto para que dicha elección desemboque en un resultado razonable y esperado. Ver, por ejemplo, MAYER, Pierre, "The Laws or Rules of Laws Applicable to the Merits of a Dispute and the Freedom of the Arbitrator", en DERAINS, Yves y LÉVY, Laurent (eds.), Dossier of the ICC Institte of World Business Law: Is the Arbitration Only as Good as the Arbitrator? Status Powers and Role of the Arbitrator, CCI, París, 2011; GAILLARD, Emmanuel, SAVAGE, John, "Fouchard Gaillard Goldman on International Commercial Arbitration", ob. cit. en nota 73, 1546.

(123) En la misma línea, el art. 70 de la LACI prevé que "toda indicación del derecho u ordenamiento jurídico de un Estado determinado se refiere, a menos que se exprese lo contrario, al derecho sustantivo de ese Estado y no a sus normas de conflicto de leyes".

de este Estado" o "de ese país" **(124)** [aunque existe un amplio consenso en que esta referencia alude al orden público "internacional" del respectivo Estado **(125)**]. Correctamente, las Comisiones mantuvieron la idea del proyecto original, pero la expresaron de una manera más adecuada: "orden público *internacional* argentino" **(126)**. Esta solución de la LACI, que aporta mayor claridad, no se replicó en su art. 99 **(127)**.

(124) Como explica Noodt Taquela, "[e]l Derecho internacional privado distingue entre el orden público interno como el límite para la autonomía de la voluntad de las partes y el orden público internacional como el límite para la aplicación del derecho extranjero ... [y] el reconocimiento de las sentencias y laudos arbitrales extranjeros". NOODT TAQUELA, María Blanca, "Incidencia de los valores globales en la evaluación del orden público internacional en el reconocimiento y la ejecución de los laudos arbitrales extranjeros", JA, 2019.

(125) Esto se encuentra reconocido en la misma Guía relativa a la Convención de Nueva York. Ver Secretaría de la CNUDMI, "Guía relativa a la Convención sobre el Reconocimiento y la Ejecución de las Sentencias Arbitrales Extranjeras", ob. cit. en nota 108, pp. 249-250. Citando al famoso caso Parsons (1974), en la Guía se señala que "el criterio adoptado en la Convención, favorable a la ejecución, exige que los tribunales apliquen un concepto internacional, más que nacional, acerca de qué cuestiones pueden zanjarse mediante arbitraje". Id., p. 251. Ver también BLACKABY, Nigel, PARTASIDES, Constantine, REDFERN, Alan, "Redfern and Hunter on International Arbitration", Oxford University Press, Oxford, 2023, 7ª ed., 11.115-11.120.

(126) Durante el tratamiento del proyecto de la LACI en la Cámara de Senadores el 7 de septiembre de 2017, la senadora Negre de Alonso también se refirió al "orden público internacional argentino" en este contexto. Ver Cámara de Senadores de la Nación, ob. cit. en nota 38, p. 31.

(127) Según Amallo, esta solución no se replicó en el art. 99 de la LACI por "una omisión involuntaria, pues fue uno de los temas que se trató en la reunión plenaria del 23 de noviembre de 2016 de las Comisiones ... Allí se explicó a los senadores que lo que un juez argentino controlará, al analizar la causal de orden público en un recurso de nulidad, es si lo decidido por los árbitros contraviene o vulnera algún principio esencial considerado pilar del ordenamiento jurídico argentino". AMALLO, Francisco A., "Las Reformas al Régimen Jurídico del Arbitraje...", ob. cit. en nota 58, p. 47. En cualquier caso, lo cierto es que el art. 104 de la LACI se refiere expresamente al "orden público *internacional* argentino", por lo que la referencia del art. 99 al "orden público argentino" no puede sino entenderse como orden público *interno* argentino. Si no se tratara de una "omisión involuntaria", podría argumentarse que esta distinción se realizó porque los casos de nulidad que se planteen conforme a la LACI presuponen que el arbitraje tenga sede en Argentina y, por lo tanto, este caso podría ameritar un mayor control. Sin perjuicio de ello, según la redacción del mismo art. 99, vale destacar que no toda violación del orden público interno argentino sería susceptible de anular el laudo, sino solo aquellas violaciones que el juez considere suficientemente agravantes para el ordenamiento jurídico argentino.

(128) Ver, sobre estos y otros desafíos de la LACI, ARGERICH, Guillermo, "La ley argentina sobre arbitraje comercial internacional de 2018 y sus desafíos", en RINCÓN CUELLAR, Luis Fernando y SALAZAR CASTILLO, Sebastián (coords.), Desafíos del Arbitraje Internacional, Tirant lo Blanch, Bogotá, 2020, pp. 47-64.

(129) CAIVANO, Roque J., "Propuestas para mejorar...", ob. cit. en nota 87, p. 5.

## IV. Futuro (o el *mañana* de la LACI)

Como se ha visto hasta aquí, la LACI replicó sustancialmente el texto de la Ley Modelo y consagró un marco jurídico moderno en Argentina. Aun así, existe un margen de mejora para fortalecer el arbitraje comercial como método efectivo para la resolución de controversias internacionales en el país.

Como ya se adelantó, gran parte de los desafíos más apremiantes no se relacionan con el texto de la LACI, sino con determinadas disposiciones de otros cuerpos legislativos argentinos que impactan en la LACI. Otros desafíos se relacionan con la jurisprudencia argentina y con la internalización de una serie de realidades que se imponen en el contexto global actual **(128)**.

A continuación, se analizan estos desafíos concernientes a: 1) las reformas legislativas y una disyuntiva: ¿monismo o dualismo?; 2) la jurisprudencia a lo largo de todo el país; y 3) la transparencia, las nuevas tecnologías, la diversidad y la sostenibilidad.

### *IV.1. Reformas legislativas y una disyuntiva: ¿monismo o dualismo?*

Podría argumentarse que la LACI retrocedió en algunos aspectos con relación a la Ley Modelo o que agregó ciertas disposiciones (o imprimió ciertos silencios) que no resultan del todo "felices". Sin embargo, como dice Caivano, la LACI no deja de ser una "legislación moderna, coherente, completa, autosuficiente y armonizada con la del resto del mundo" **(129)**.

Ahora bien, afuera de la LACI existen una serie de disposiciones en materia arbitral que igualmente impactan en la LACI y requieren reformas legislativas. Estas disposiciones se encuentran principalmente contenidas en el Cód. Civ. y Com., el Cód. Proc. Civ. y Com. de la Nación y los códigos procesales provinciales. Casi todas estas disposiciones están atravesadas por la contradicción, el arcaísmo o la mera inadecuación.

A su vez, el estado actual de la legislación arbitral en Argentina, considerado junto con la necesidad de implementar estas reformas en el Cód. Civ. y Com., el Cód. Proc. Civ. y Com. de la Nación y los códigos procesales provinciales, exigen repensar una disyuntiva tan histórica como actual. ¿Cómo abordar estas reformas? ¿Con una ley que regule conjuntamente el arbitraje comercial nacional e internacional (monismo)? ¿O manteniendo la distinción actual entre ambos regímenes (dualismo)?

A continuación, se analizan algunas de las reformas legislativas en materia arbitral que requieren (i) el Cód. Civ. y Com.; y (ii) el Cód. Proc. Civ. y Com. de la Nación y los códigos procesales provinciales. Finalmente, se plantea un debate en torno a lo anterior: (iii) ¿monismo o dualismo? ¿Esa es la cuestión?

i) El Código Civil y Comercial

La regulación del arbitraje en el Capítulo 29 del Título IV ("Contratos en particular") del Libro Tercero ("Derechos personales") del Cód. Civ. y Com. representó un importante hito legislativo en Argentina: consolidó ciertos principios fundamentales del arbitraje y, de algún modo, cimentó las bases para la posterior sanción de la LACI.

Sin perjuicio de ello, existen una serie de disposiciones contenidas en este Capítulo 29 del Cód. Civ. y Com. que no conversan con el resto de sus disposiciones, que miran hacia otra dirección. Este efecto es el resultado de una serie de modificaciones introducidas "a último momento" por quienes no habían participado en su redacción original (y posiblemente no estaban bien informados acerca del estado actual del arbitraje) **(130)**. Hoy, las disposiciones del Capítulo 29 del Cód. Civ. y Com. que requieren una revisión son precisamente las que sufrieron estas modificaciones intempestivas. Aquí se comentan algunas de estas disposiciones que impactan directa o indirectamente en la LACI **(131)**.

*- Arts. 1649 y 1651*

En su art. 5, la LACI remite a las "otra[s] ley[es] argentina[s]" que regulan la arbitrabilidad: es decir, lo que es susceptible de ser arbitrado, las materias que pueden arbitrarse **(132)**. Estas "otra[s] ley[es] argentina[s]" se reducen principalmente al Cód. Civ. y Com. y, en particular, a sus arts. 1649 y 1651. Estos arts. también resultan aplicables en virtud de los arts. 99 y 104 (inc. b, apart. I) de la LACI.

El art. 1649 del Cód. Civ. y Com. establece que "[h]ay contrato de arbitraje cuando las partes deciden someter a la decisión de uno o más árbitros ... las controversias que hayan surgido o puedan surgir entre ellas respecto de una determinada relación jurídica, contractual o no contractual, de derecho privado *en la que no se encuentre comprometido el orden público*". El problema de este artículo se encuentra justamente al final **(133)**.

(130) VELAZCO, María Laura, "Los próximos desafíos legislativos...", ob. cit. en nota 5, pp. 91-92, 96.

(131) Aun aquellas disposiciones que no resultan directamente aplicables en el marco de los arbitrajes comerciales internacionales regulados por la LACI influyen en el desenvolvimiento de los tribunales judiciales y arbitrales locales. Por más "encapsulada" que esté la LACI, estas disposiciones del Cód. Civ. y Com. y Cód. Proc. Civ. y Com. de la Nación terminan influyendo en el país como jurisdicción arbitral, incluso con relación a los arbitrajes comerciales internacionales.

(132) JARROSSON, Charles, "L'arbitrabilité: présentation méthodologique", Revue de jurisprudence commerciale, 1996, p. 1. Algunos autores llaman a esto arbitrabilidad "objetiva", distinguiéndola de la arbitrabilidad "subjetiva".

(133) El "proyecto original del Capítulo 29 [del Cód. Civ. y Com.] ... preveía que podían ser susceptibles de arbitraje las cuestiones regidas por reglas de orden público. El Poder Ejecutivo quitó esta expresión y luego la Comisión bicameral del Poder Legislativo ... la incorporó expresamente[,] pero sosteniendo lo contrario". VELAZ-

Esta última frase del art. 1649 del Cód. Civ. y Com. "abre la posibilidad a que se cuestione la arbitrabilidad de controversias en que sea de aplicación alguna norma imperativa" o en la que esté comprometido un concepto tan vago (y por lo tanto tan flexible) como el orden público **(134)**. Si bien la jurisprudencia argentina se ha ocupado de disipar estos temores **(135)**, la mera existencia de esta frase final en el art. 1649 mantiene viva la posibilidad de que otros tribunales resuelvan lo contrario. Por ello, como sugirió la misma comisión que trabajó en el proyecto de la LACI, sería conveniente eliminar esta frase final **(136)**.

El art. 1651 del Cód. Civ. y Com. regula específicamente las materias no arbitrables, incluyendo a las que se refieren al estado civil o la capacidad de las personas (inc. a), las cuestiones de familia (inc. b), las vinculadas a derechos de usuarios y consumidores (inc. c), los contratos por adhesión (inc. d) y las derivadas de relaciones laborales (inc. e) **(137)**. Este artículo agrega que "[l]as disposiciones de este [Cód. Civ. y Com.] relativas al contrato de arbitraje no son aplicables a las controversias en que sean parte los Estados nacional o local".

Este último artículo no solo "va a contramano de la tendencia universal a ensanchar el elenco de cuestiones que pueden resolverse por la vía del arbitraje" **(138)**, sino que además es objeto de jurisprudencia contradictoria y trasluce una serie de inconsistencias del propio marco jurídico argentino. Por ejemplo, Argentina cuenta con un sistema nacional de arbitraje de consumo, regulado por el dec. 276/1998 del Poder Ejecutivo Nacional y la res. 65/2018 de la Secretaría de Comercio, y al mismo tiempo excluye las cuestiones "vinculadas a derechos de usuarios y consumidores" como materia arbitrable en el art. 1651 del Cód. Civ. y Com. **(139)**. Algo similar ocurre en materia laboral **(140)**.

La misma comisión que trabajó en el proyecto de la LACI también propuso modificar este art. 1651 del Cód. Civ. y Com. sustituyendo la enumeración de materias excluidas por un criterio genérico que establezca que "no pueden ser sometidas a arbitraje las controversias que no pueden ser objeto de transacción" y que "no obsta a la arbitrabilidad de la controversia que las reglas aplicables para resolverla sean de orden público". Esto iría en la misma dirección de los arts. 736 y 737 del Cód. Proc. Civ. y Com. de la Nación y pareciera ser una solución razonable.

*- Art. 1655*

El art. 1655 del Cód. Civ. y Com. primero reconoce que los árbitros pueden adoptar medidas cautelares, conforme a la práctica corriente del arbitraje comercial internacional. Sin embargo, el párrafo siguiente, evocando la figura del descarrilamiento, agrega que "[l]as medidas previas adoptadas por los árbitros ... pueden ser impugnadas judicialmente cuando violen derechos constitucionales o sean irrazonables". Es decir, otorga a los tribunales judiciales la fac-

---

CO, María Laura, "Los próximos desafíos legislativos...", ob. cit. en nota 5, p. 91.

(134) CAIVANO, Roque J., "Propuestas para mejorar...", ob. cit. en nota 87, p. 10.

(135) Ver, por ejemplo, AMALLO, Francisco A., "Las Reformas al Régimen Jurídico del Arbitraje...", ob. cit., p. 48 (citando lo resuelto por la CNCom. en el caso "Francisco Citbor c. Wall-Mart", en donde se sostuvo que el art. "1649 *in fine* determina la inarbitrabilidad de las controversias ... con el alcance de establecer que el solo hecho de que la materia sometida a arbitraje esté regulada por una normativa de orden público no excluye de por sí la arbitrabilidad, en la medida en que los derechos involucrados sean disponibles").

(136) CAIVANO, Roque J., "Propuestas para mejorar...", ob. cit. en nota 87, p. 11.

(137) En paralelo, el art. 737 del Cód. Proc. Civ. y Com. de la Nación establece que "[n]o podrán comprometerse en árbitros, bajo pena de nulidad, las cuestiones que no puedan ser objeto de transacción". Formulaciones similares se replican en otros códigos procesales provinciales.

(138) CAIVANO, Roque J., "Propuestas para mejorar...", ob. cit. en nota 87, p. 10. Ver también FERNÁNDEZ ARROYO, Diego P., VETULLI, Ezequiel H., "The new Argentinian arbitration law: a train in an unknown direction?", Arbitration International, vol. 32, nro. 2, 2016, pp. 359-365; GARRO, Alejandro M., "Chapter 1: The Legal Framework...", ob. cit., p. 4; SCOTTI, Luciana, "Nuevas perspectivas del arbitraje comercial interno e internacional en Argentina", RCCyC, 2018-9, pp. 3-49.

(139) Ver AMALLO, Francisco A., "Las Reformas al Régimen Jurídico del Arbitraje...", ob. cit. en nota 58, pp. 49-51.

(140) Ver CAIVANO, Roque J., CEBALLOS RÍOS, Natalia M., "Tratado de arbitraje comercial...", ob. cit. en nota 6, pp. 146-149.

ultad de revisar el fondo de las medidas cautelares ordenadas por los tribunales arbitrales.

Esto también mira en dirección contraria de la práctica arbitral y se encuentra específicamente vedado por la LACI. Como comentan Holtzmann, Neuhaus, Kristjansdottir y Walsh, el "Grupo de Trabajo [de la CNUDMI] acordó que el alcance de la revisión de un tribunal de una medida cautelar ... debe limitarse a los aspectos procesales de la medida cautelar, y no debe incluir las conclusiones de hecho del tribunal de arbitraje o el fondo de la medida". En línea con ello, el art. 60 de la LACI establece que "[e]l tribunal [judicial] ... no podrá emprender ... una revisión del contenido de la medida cautelar" **(141)**. La solución para el art. 1655 del Cód. Civ. y Com. es muy sencilla: eliminar el párrafo comentado.

*- Art. 1656*

El art. 1656 del Cód. Civ. y Com. sigue la misma lógica que el 1655: primero, apunta a reducir la intervención de los tribunales judiciales y a consagrar un principio en favor del arbitraje. Sin embargo, el párrafo siguiente agrega que "[l]os laudos arbitrales ... pueden ser revisados ante la justicia ... cuando se invoquen causales de nulidad, total o parcial, conforme con las disposiciones del presente [Cód. Civ. y Com.]. En el contrato de arbitraje no se puede renunciar a la impugnación judicial del laudo definitivo que fuera contrario al ordenamiento jurídico".

Este último párrafo del art. 1655 del Cód. Civ. y Com. tiene dos principales falencias. Primero, se refiere a causales de nulidad del laudo reguladas en el Cód. Civ. y Com., cuando este no regula ninguna de estas causales **(142)**. Segundo, establece que "no se puede renunciar a la impugnación judicial del laudo definitivo que fuera contrario al ordenamiento jurídico", sin siquiera dar indicios del significado de "impugnación", ni mucho menos de "ordenamiento jurídico". Si bien la jurisprudencia y doctrina se han encargado de aclarar que por "impugnación" debe entenderse exclusivamente el recurso de nulidad, en línea con lo dispuesto en el art. 760 del Cód. Proc. Civ. y Com. de la Nación **(143)**, aún persiste el riesgo de que este artículo se interprete en forma amplia y se impida renunciar al recurso de apelación **(144)**. Para evitar soluciones equivocas, se sugiere incluir en el actual art. 1658 "la posibilidad de convenir la renuncia a los recursos contra el laudo arbitral, con el alcance permitido por ley local", tal como ya fue sugerido **(145)**.

*- Art. 1663*

El art. 1663 del Cód. Civ. y Com. establece que "[l]os árbitros pueden ser recusados por las mismas razones que los jueces de acuerdo [con el] derecho de la sede del arbitraje". Como un árbitro no es asimilable a un juez, sería conveniente adaptar este artículo conforme a la LACI, principalmente su art. 28, primer párrafo.

ii) El Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y los códigos procesales provinciales

El Mensaje 201/02 del Poder Ejecutivo Nacional, mediante el cual se elevó un proyecto legislativo anterior a la LACI, reconocía que "[l]as disposiciones del [Cód. Proc. Civ. y Com. de la Nación] no son acordes con nuestro tiempo, ni compatibles con el arbitraje internacional". Esta afirmación es cierta y sigue teniendo vigencia, tanto con respecto al Cód. Proc. Civ. y Com. de la Nación como con respecto al resto de los códigos procesales provinciales, aplicables según dónde se encuentre la sede del arbitraje (arts. 2 y 13 de la LACI). Estos códigos requieren una revisión integral en materia arbitral; aquí solo se mencionan algunos ejemplos para ilustrar lo anterior.

(141) HOLTZMANN, Howard M., NEUHAUS, Joseph et al., "A Guide to the 2006 Amendments to the UNCITRAL...", ob. cit. en nota 62, p. 189.

(142) Esto no solo demuestra "una mala técnica legislativa[,] sino la ligereza con la que se realizaron los cambios de último momento". VELAZCO, María Laura, "Los próximos desafíos legislativos...", ob. cit. en nota 5, p. 92.

(143) Ver, por ejemplo, AMALLO, Francisco A., "Las Reformas al Régimen Jurídico del Arbitraje...", ob. cit. en nota 58, pp. 52-53 (en donde se citan diversos casos resueltos en este sentido por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial).

(144) Bajo este razonamiento, por "ordenamiento jurídico" podría entenderse el ordenamiento jurídico procesal aplicable al caso. Ver AMALLO, Francisco A., "Las Reformas al Régimen Jurídico del Arbitraje...", ob. cit. en nota 58, p. 53.

(145) AMALLO, Francisco A., "Las Reformas al Régimen Jurídico del Arbitraje...", ob. cit. en nota 58, pp. 53-54.

*- Arts. 739 - 740*

Los arts. 739-740 del Cód. Proc. Civ. y Com. de la Nación regulan el "compromiso arbitral". Dicha regulación es replicada en diversos códigos procesales provinciales en materia civil y comercial **(146)**. Esencialmente, esta figura exige un acuerdo de las partes para someter a arbitraje controversias ya existentes entre ellas. El art. 739 del Cód. Proc. Civ. y Com. de la Nación además exige que este acuerdo se formalice "por escritura pública o instrumento privado, o por acta extendida ante el juez de la causa".

Esta regulación es arcaica, formalista y proteccionista **(147)**. De más está decir que va en dirección contraria al arbitraje comercial internacional en general, así como al Cód. Civ. y Com. (art. 1650) y a la LACI (art. 14). Si bien es posible argumentar que estas últimas disposiciones del Cód. Civ. y Com. y la LACI han desvirtuado la exigencia del compromiso arbitral en Argentina, sería conveniente eliminar su exigencia en los códigos procesales para disipar cualquier tipo de dudas al respecto.

*- Arts. 758, 760-761 y 771*

El art. 758 del Cód. Proc. Civ. y Com. de la Nación prevé que "[c]ontra la sentencia arbitral podrán interponerse los recursos admisibles respecto de las sentencias de los jueces, si no hubiesen sido renunciados en el compromiso". En otras palabras, según este artículo, los laudos son apelables (salvo renuncia expresa). Esto no es común en la gran mayoría de las legislaciones arbitrales del mundo.

A su vez, los arts. 760, 761 y 771 del Cód. Proc. Civ. y Com. de la Nación regulan el control de los laudos con dos regímenes distintos, según se trate de un arbitraje de derecho o de equidad **(148)**. Como se ha dicho, estas diferencias "carecen de toda justificación" **(149)**. Además, las causales previstas en estos artículos para el control de laudos adolecen de defectos por igual y tampoco se condicen con aquellas universalmente aceptadas y reconocidas en los arts. 99 y 104 de la LACI.

iii) ¿Monismo o dualismo? ¿Esa es la cuestión?

Recientemente, en el marco del *ICC Argentine Arbitration Day*, la vicepresidente de la Corte de Arbitraje Internacional de la CCI remarcó que el dualismo fue "útil a los efectos de permitir despegar ... el arbitraje internacional y que no quedara atado al arbitraje [nacional], más tradicionalmente enfocado hacia unas reglas procesales similares a las judiciales". Sin embargo, advirtió que hoy hay una "práctica [global] mucho más consolidada" y que "es hora de empezar a unir ... la práctica del arbitraje", sobre todo en América Latina **(150)**.

(146) Ver, por ejemplo, los códigos procesales en materia civil y comercial de Buenos Aires (arts. 777 y ss.), Corrientes (arts. 739 y ss.), La Pampa (arts. 716 y ss.), Misiones (arts. 767 y ss.), Neuquén (arts. 766 y ss.), Salta (arts. 768 y ss.) y Santiago del Estero (arts. 754 y ss.). Disponibles en: infoleg.gob.ar (consultado el 7 de julio de 2023). Algunos códigos procesales provinciales se han actualizado parcialmente. Por ejemplo, el código procesal de Río Negro prevé que "[e]l acuerdo arbitral es comprensivo de las diversas modalidades o figuras conocidas como cláusula arbitral, compromiso arbitral o equivalentes" (art. 742). Sin embargo, este mismo código procesal conserva la irrenunciabilidad del recurso de nulidad y de aclaratoria (art. 745), entre otras cosas.

(147) Esto ya había sido advertido en los fundamentos de diversos proyectos legislativos anteriores al de la LACI. Ver, por ejemplo, Proyecto de Ley de Arbitraje (0003-D-2012), ob. cit. en nota 26 (que apuntaba a "la hoy superada división entre cláusula compromisoria y compromiso arbitral y [su] instrumentación excesivamente formalista y judicial"); Proyecto de Ley de Arbitraje (3301-D-2011), ob. cit. en nota 23 (que también se refería a "la complicada e innecesaria formalización del compromiso arbitral").

(148) Como si ello fuera poco, el Cód. Proc. Civ. y Com. de la Nación prevé que "[s]i nada se hubiese estipulado en el compromiso acerca de si el arbitraje ha de ser de derecho o de amigables componedores ... se entenderá que es de amigables componedores" (art. 766), mientras que el Cód. Civ. y Com. brinda la solución opuesta (art. 1652). Ver, sobre este tema, PEÑA, Santiago L., "La disyuntiva entre el arbitraje de derecho y el arbitraje de equidad en el Derecho Argentino. Consideraciones en torno de una problemática singular", Revista Argentina de Arbitraje, nro. 5, 2020. Disponible en: ar.ijeditores.com/.

(149) CAIVANO, Roque J., "Propuestas para mejorar...", ob. cit. en nota 87, p. 7.

(150) Ver CAMMARATA, Martín, JORGE, Juan, "Take-Aways from the 1st ICC Argentine Arbitration Day 2023 (Part I)", Kluwer Arbitration Blog, 2023. Disponible en: arbitrationblog.kluwerarbitration.com/. En otro congreso celebrado en 1998, Fouchard también abrazaba la

En Argentina, este llamado a "unir" la regulación arbitral cobra una importancia especial frente a los desfasajes existentes entre la regulación del arbitraje comercial internacional (i.e., la LACI) y la regulación del arbitraje comercial nacional (i.e., el Cód. Civ. y Com., el Cód. Proc. Civ. y Com. de la Nación y los códigos procesales provinciales), que despliega un marco inadecuado y, como se ha visto, exige una serie de reformas.

En esencia, esto se traduce en la histórica disyuntiva entre el "monismo" y el "dualismo". Como explican Favre-Bulle y Muñoz, "[e]n la tradición de derecho civil, la ley que indistintamente rige arbitrajes [nacionales] e internacionales adquiere el adjetivo de monista. Por el contrario, el régimen dual en el cual un conjunto separado de disposiciones aplica al arbitraje internacional mientras que otro conjunto aplica al arbitraje [nacional] se conoce como dualista" **(151)**.

Esta disyuntiva exige, entre otras cosas, repensar la naturaleza del arbitraje. ¿El arbitraje nacional y el arbitraje internacional son especies de un mismo género? ¿O son *otra cosa*? Como dijo Paulsson, ¿"[e]l arbitraje internacional no es más que un tipo de arbitraje, así como un elefante marino es un tipo de elefante"? ¿O su naturaleza es tan distinguible (o "tan genial") que sus similitudes con el arbitraje nacional son "en gran parte ilusorias" **(152)**? En otras palabras, ¿el grado de especificidad del arbitraje comercial internacional es absoluto o relativo **(153)**? ¿Acaso existe un "Aleph arbitral", "*un* Arbitraje" **(154)**?

Quienes apoyan el monismo, parecieran partir de la primera premisa: sea nacional o internacional, *el arbitraje es el arbitraje*. Entonces, "si las reglas pensadas para el arbitraje internacional son buenas, no hay razón para considerar que no lo serían para el arbitraje [nacional]" **(155)**. Ahora bien, si se parte de una concepción en la que el arbitraje nacional y el arbitraje internacional son dos *cosas distintas*, o al menos abrazan dos escenarios u objetivos distintos, el dualismo pareciera imponerse: brindar las mismas soluciones significaría, bajo esta concepción, desconocer sus diferencias.

Sin perjuicio de ello, muchas veces el monismo o dualismo se imponen por razones más pragmáticas (y quizás esté bien que así sea). En definitiva, como dijo Lalive, "las preferencias de cada legislador nacional en cuanto a la elección entre un dualismo o un monismo en materia arbitral son ... una cuestión de política jurídica que le corresponde a cada país dirimir" **(156)**. Con distintos grados o matices **(157)**, casos de monismo pueden encontrarse en España, Perú o Paraguay, mientras que casos de dualismo en Francia, Chile o Uruguay.

---

"evidente virtud simplificadora del monismo". Ver MAYER, Pierre, "Faut-il distinguer arbitrage interne et arbitrage international?", Revue de l'Arbitrage, nro. 2, 2005, p. 373.

(151) FAVRE-BULLE, Xavier, MUÑOZ, Edgardo, "Monismo y dualismo de las leyes de arbitraje: ¿Son todas ellas dualistas?", en SOTO COAGUILA, Carlos Alberto y REVOREDO MARSANO DE MUR, Delia (coords.), Arbitraje Internacional: Pasado, Presente y Futuro. Libro Homenaje a Bernardo Cremades e Yves Derains, Instituto Peruano de Arbitraje, Lima, 2013, t. II, p. 1438.

(152) LALIVE, Pierre, "Un Faux Problème: Monisme ou Dualisme dans la legislation arbitrale?", en PHILIPPIN, Edgar et al. (ed.), Élanges en L'honneur de François Dessemontet, Centre du droit de l'entreprise de l'Université de Lausanne, Lausana, 2009, p. 263.

(153) MAYER, Pierre, "Faut-il distinguer arbitrage interne et arbitrage international?", ob. cit. en nota 150, p. 370.

(154) Ver SILVA ROMERO, Eduardo, "Dogmatisme et pragmatisme dans l'arbitrage international", ob. cit., pp. 833-835 ("No existe un Aleph arbitral. La pureza del arbitraje con mayúscula no es de este mundo ... Cuanto más abstracta es la definición, menos capta las diferencias entre las clases del objeto al que se refiere. La abstracción sigue una tendencia inexorable a alejarse de la realidad. Es lógicamente imposible que una definición abstracta de 'arbitraje' capte ... todas las clases de 'arbitraje'").

(155) CAIVANO, Roque J., "Propuestas para mejorar...", ob. cit. en nota 87, p. 2.

(156) LALIVE, Pierre, "Un Faux Problème: Monisme ou Dualisme dans la legislation arbitrale?", ob. cit. en nota 152, p. 263. Ver también FAVRE-BULLE, Xavier, MUÑOZ, Edgardo, "Monismo y dualismo de las leyes de arbitraje: ¿Son todas ellas dualistas?", ob. cit. en nota 151, p. 1438.

(157) MAYER, Pierre, "Faut-il distinguer arbitrage interne et arbitrage international?", ob. cit. en nota 150, p. 363.

En Argentina, desde la sanción de la LACI, existe un sistema dualista: los arbitrajes comerciales internacionales se encuentran regulados por la LACI "exclusivamente", mientras que los arbitrajes comerciales nacionales por el Cód. Civ. y Com., el Cód. Proc. Civ. y Com. de la Nación y los códigos procesales provinciales. Como se ha reconocido, este "dualismo se instaló para evitar que el arbitraje internacional sea contaminado por las normas del arbitraje [nacional], para dejarlo blindado contra [esta] normativa" **(158)**. Y también responde a razones constitucionales **(159)**.

Ahora, frente a una legislación moderna que regula el arbitraje comercial internacional, y una legislación dispersa, anticuada y muchas veces contradictoria que regula el arbitraje comercial nacional, ¿qué debería hacerse? Pareciera existir consenso en torno a que la regulación del arbitraje comercial nacional debe modificarse. La pregunta es *cómo*. ¿A través de una regulación única (monismo)? ¿O a través de una actualización del Cód. Civ. y Com., el Cód. Proc. Civ. y Com. de la Nación y los códigos procesales provinciales, que mantenga la distinción que trazó la LACI (dualismo)? ¿Es conveniente un punto medio?

Caivano apunta en este último sentido y propone una "'ley modelo' que ... el gobierno nacional ofrezca como patrón que las provincias puedan adoptar" o "una 'ley-convenio' ... a cuya adhesión serían invitadas las provincias". También plantea que otra solución podría ser "extender la aplicación de la [LACI] a arbitrajes comerciales 'interprovinciales'", para lo cual solo se requeriría modificar los arts. 1 y 3 de la LACI **(160)**.

*IV.2. La jurisprudencia a lo largo de todo el país*

Otro de los desafíos que sobrevuelan a la LACI se relaciona con la jurisprudencia. Si bien en los últimos años la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (más la de muchos tribunales judiciales inferiores) contribuyó al crecimiento del arbitraje en Argentina, aún existe cierto desconocimiento, resistencia o inconsistencia por parte de algunos tribunales judiciales. Esto posiblemente impacta en la elección del arbitraje como método de resolución de controversias en Argentina, así como en la elección del país como sede en arbitrajes comerciales internacionales.

Como ya se mencionó, la jurisprudencia reciente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sido muy favorable al arbitraje. En el *ICC Argentine Arbitration Day,* el mismo vicepresidente de la Corte sostuvo que los tribunales judiciales "no deben revisar ni alterar las decisiones de fondo adoptadas en un pronunciamiento arbitral", ni tampoco "deben endosar una concepción ... 'expansiva' del orden público", sino que "deben realizar interpretaciones conforme al objeto y fin del arbitraje, que es precisamente promover el comercio internacional" **(161)**. Como también se mencionó antes, esta tendencia general en favor del arbitraje es seguida por diversos tribunales judiciales inferiores. Sin embargo, aún existen algunos desafíos relacionados con la jurisprudencia.

Primero, pasados cinco años desde la sanción de la LACI, prácticamente no se conocen sentencias al respecto **(162)**. Esto impide la formación de una jurisprudencia con relación a la LACI y puede generar falta de previsibilidad. Por ejemplo, ¿qué sucedería si en un caso puramente nacional o "local" se fijara la sede en el exterior? ¿Se trataría de un arbitraje comercial

(158) VELAZCO, María Laura, "Los próximos desafíos legislativos...", ob. cit. en nota 5, p. 94. Ver también Proyecto de Ley de Arbitraje (Expediente 228/16), ob. cit. en nota 31, p. 3 (en donde se señaló que el Cód. Civ. y Com. y los códigos procesales habían sido pensados para arbitrajes puramente nacionales y no respondían a la realidad de los arbitrajes internacionales, ni satisfacían las expectativas que las partes usualmente depositan en ellos). Como explica Mayer, "[c]uando un país tiene dos conjuntos de normas completamente separados, suele ser porque ha adoptado o adaptado la Ley Modelo ... para regir el arbitraje internacional, mientras que deja en vigor sus antiguas normas para el arbitraje nacional". MAYER, Pierre, "Faut-il distinguer arbitrage interne et arbitrage international?", ob. cit. en nota 150, p. 362.

(159) CAIVANO, Roque J., "Propuestas para mejorar...", ob. cit. en nota 87, pp. 2-3.

(160) Ibidem, pp. 8-9.

(161) Ver CAMMARATA, Martín, JORGE, Juan, "Take-Aways from...", ob. cit. en nota 85.

(162) Ver, por ejemplo, nota 83, supra.

"internacional", conforme al art. 3 de la LACI? En cualquier caso, ¿cómo actuarían los tribunales judiciales argentinos frente a un eventual pedido de reconocimiento o ejecución de ese laudo en el país?

Segundo, dentro de la jurisprudencia que se conoce, se vislumbran algunas inconsistencias o contradicciones. Un ejemplo paradigmático que reúne ambos "valores" se puede encontrar en torno a la arbitrabilidad. Como se comentó antes, este es un tema que se encuentra regulado en el Cód. Civ. y Com., pero que tiene un impacto directo en la LACI por su art. 5. Diversos tribunales judiciales han entendido que todos los contratos de adhesión se encuentran excluidos de arbitraje en virtud del art. 1651 del Cód. Civ. y Com. Sin embargo, otros tribunales (que parecieran ser mayoritarios) ha reconocido que los contratos de adhesión no se encuentran *necesariamente* excluidos, sobre todo cuando la realidad negocial no destella abusos o posiciones dominantes. Por otro lado, algunas sentencias arrojan algunas confusiones sobre nociones centrales del arbitraje **(163)**.

Para afrontar estos desafíos, un primer paso indispensable es la publicación y difusión **(164)**. Sería conveniente que los buscadores de jurisprudencia dependientes del Estado se terminen de "centralizar" y adquieran una mayor sofisticación con la ayuda de las nuevas tecnologías. Los esfuerzos del Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ) parecen buenos, pero no suficientes. A su vez, sería deseable que las instituciones arbitrales locales hagan mayores esfuerzos para publicar las decisiones arbitrales, con los resguardos de confidencialidad que correspondan **(165)**. Para su difusión, publicaciones periódicas como la Revista Argentina de Arbitraje, el nuevo boletín de arbitraje de la CCI, entre otros, son muy valorables. Organizaciones de jóvenes como *Argentina Young Arbitration Practitioners* (AYAP) o *Argentina Very Young Arbitration Practitioners* (AVYAP) también podrían contribuir en este aspecto.

*IV.3. Transparencia, nuevas tecnologías, diversidad y sostenibilidad*

Además de los dos principales desafíos de Argentina relacionados con la legislación y jurisprudencia, existen una serie de realidades que hoy atraviesan la escena global y no deben ser ajenas a la evolución del arbitraje en Argentina. Dentro de estas realidades se encuentran (i) la transparencia; (ii) las nuevas tecnologías; (iii) la diversidad; y (iv) la sostenibilidad. Todas estas fueron reconocidas en la reciente Declaración del Centenario de la CCI **(166)**.

i) Transparencia

El quinto "principio" de la Declaración del Centenario de la CCI le consagra un lugar especial a "[m]ejorar la transparencia en el proceso de prevención y solución de controversias, permitiendo la democratización de la información, la consistencia y un mayor entendimiento y confianza en el proceso, respetando al mismo tiempo las expectativas legítimas de confidencialidad" **(167)**.

Esto pone de manifiesto una tensión (irredimible) entre dos valores del arbitraje: la misma transparencia y la confidencialidad. Si bien esta tensión parece ser más álgida en el arbitraje internacional de inversiones, en donde existe un fuerte interés público en juego, en el

(163) Ver, por ejemplo, ARGERICH, Guillermo, JORGE, Juan, "¿De qué hablamos...?", ob. cit. en nota 55.

(164) Como dice Fernández Arroyo, "debe existir un análisis sistemático y concienzudo de las decisiones conocidas ... en cuanto herramienta fundamental para la evolución virtuosa del Derecho arbitral. Cuanto más extendida sea la publicidad ... más posibilidades habrá para la realización de estos objetivos". FERNÁNDEZ ARROYO, Diego P., "Los precedentes y la formación de una jurisprudencia arbitral", ob. cit. en nota 67, pp. 261-262.

(165) Como reconocen diversos autores, "[p]ara que los laudos arbitrales tengan el mismo tipo de influencia que las decisiones judiciales, deben cumplirse tres condiciones" y una de ellas es que "las decisiones deben ser accesibles al público". GAILLARD, Emmanuel, SAVAGE, John, "Fouchard Gaillard Goldman on International Commercial Arbitration", ob. cit. en nota 73, 374. Ver también FERNÁNDEZ ARROYO, Diego P., "Los precedentes y la formación de una jurisprudencia arbitral", ob. cit. en nota 67, pp. 245-246.

(166) Cámara de Comercio Internacional, "Declaración del Centenario de la ICC sobre prevención y solución de controversias", 2023, p. 3. Disponible en: iccwbo.org/.

(167) Ibidem, p. 3.

arbitraje comercial internacional también tiene impacto: no es menos cierto que muchos arbitrajes comerciales internacionales involucran intereses públicos (aun en los casos en los que no participa el Estado) y también exigen mayor transparencia o publicidad **(168)**.

Además, como se sugirió antes, el hecho de que la gran mayoría de los arbitrajes comerciales internacionales permanezcan "atados" a la confidencialidad tiene un impacto directo en la consolidación (o incluso consideración) de una "jurisprudencia" arbitral **(169)**. La transparencia aquí tiene un rol fundamental para garantizar la publicidad de estas decisiones, sin perjuicio de las salvaguardas de confidencialidad que correspondan.

ii) Nuevas tecnologías

El séptimo "principio" de la Declaración del Centenario de la CCI se titula "[t]ecnología" y busca "[l]iderar la transformación de la prevención y solución de controversias, ampliando los beneficios de la economía digitalizada y aprovechando la tecnología para ofrecer soluciones eficientes y vanguardistas" **(170)**.

Desde que comenzó este siglo, y de un modo exponencial desde que se extendió la pandemia del COVID-19, el arbitraje se vio inmerso en una nueva realidad tecnológica. Esta inmersión potenció diversas soluciones tecnológicas ya existentes, tales como los programas destinados a la revisión de documentos o los sistemas de videoconferencias (luego complementadas con salas de audiencias virtuales en 3D, que cuestionan el concepto de "realidad") **(171)**. Sin embargo, esta inmersión tecnológica también trajo otras soluciones más disruptivas como los sistemas de inteligencia artificial para la resolución de las propias controversias: aquello que se denominó "árbitros robot".

El avance de estas nuevas realidades puede exigir actualizaciones normativas, tales como las que hizo la CNUDMI en 2006 para extender el entendimiento que se tenía acerca de la forma "escrita" en 1958, cuando se sancionó la Convención de Nueva York. Hoy, la LACI no se refiere a la "tecnología" ni mucho menos a la "inteligencia artificial", sino tan solo a las derivaciones de la palabra "electrónica" en seis oportunidades, dentro de sus arts. 9 y 16 referidos a las "comunicaciones electrónicas". En un futuro más o menos cercano, pareciera ser necesario regular con más detalle la implementación de la tecnología en el procedimiento arbitral **(172)**. Como dice Mayer, "[e]l derecho, como la naturaleza, aborrece el vacío" **(173)**.

Este desafío también se extiende a los tribunales judiciales argentinos: aun en ausencia de normas específicas, ¿cuál es su posición frente a las nuevas tecnologías? Yendo a un extremo, ¿los tribunales judiciales argentinos reconocerían un laudo dictado por un sistema de inteligencia artificial? ¿O este sería rechazado por afectar el orden público internacional argentino, argumentando que violaría nociones básicas de justicia? Estas preguntas deben empezar a ser evaluadas porque también pueden impactar en la elección de las ciudades argentinas como sedes de arbitrajes comerciales internacionales **(174)**.

(168) Ver ARGERICH, Guillermo, JORGE, Juan, "Transparencia en el Arbitraje Comercial Internacional: una Aproximación desde el Pluralismo Metodológico del Derecho Internacional Privado", en ORTEGA GIMÉNEZ, Alfonso (dir.), Responsabilidad Social, Transparencia y Relaciones Privadas Internacionales, Aranzadi, Navarra, 2023, pp. 109-126.

(169) Ver GAILLARD, Emmanuel, SAVAGE, John, "Fouchard Gaillard Goldman on International Commercial Arbitration", ob. cit. en nota 73, 374, 383-384; FERNÁNDEZ ARROYO, Diego P., "Los precedentes y la formación de una jurisprudencia arbitral", ob. cit. en nota 67, pp. 225-262.

(170) Cámara de Comercio Internacional, ob. cit. en nota 166, p. 3.

(171) Ver, por ejemplo, International Bar Association, "Technology Resources for Arbitration Practitioners". Disponible en: ibanet.org/.

(172) Hoy, el *Silicon Valley Arbitration & Mediation Center* (SVAMC) está elaborando unas directrices para el uso adecuado de la inteligencia artificial. Ver Silicon Valley Arbitration & Mediation Center, "SVAMC Set to Publish Pioneering AI Regulations for International Arbitration", 2023. Disponible en: svamc.org/ (consultado el 6 de agosto de 2023).

(173) MAYER, Pierre, "Faut-il distinguer arbitrage...", ob. cit. en nota 150, p. 369.

(174) Ver ARGERICH, Guillermo, JORGE, Juan, "La inteligencia artificial en la toma de decisiones. ¿Hacia el determinismo arbitral?", La Ley, 2020, pp. 1-3.

iii) Diversidad

El octavo "principio" de la Declaración del Centenario de la CCI proyecta un compromiso a "[s]eguir avanzando en [la] labor innovadora [de la CCI] en materia de diversidad, equidad e inclusión en todos los aspectos de la prevención y solución de controversias, incluyendo a todas las partes interesadas en el proceso" **(175)**.

Este principio, además de abrazar la igualdad y la no discriminación (reconocidos en diversos tratados de derechos humanos), tiene un impacto sustancial en el arbitraje: le aporta mayor legitimidad, amplía el grupo de árbitros disponibles e influye en la calidad (e integridad) de los laudos, generando decisiones susceptibles de considerar mayores perspectivas.

Organizaciones como *Woman Way in Arbitration, Equal Representation in Arbitration Pledge* o *Racial Equality for Arbitration Lawyers* son importantes para aumentar la participación de mujeres (y otros grupos históricamente marginados) en los tribunales arbitrales y en la representación de las partes. *Arbitrator Intelligence* también se ofrece como una herramienta útil en este aspecto. Como ya se ha hecho a nivel internacional, sería deseable que los reglamentos arbitrales de las instituciones locales incorporen normas específicas sobre esto.

iv) Sostenibilidad

El noveno "principio" de la Declaración del Centenario de la CCI se relaciona con la sostenibilidad. Este se focaliza en "[a]doptar medidas de sostenibilidad para minimizar [la] ... huella ambiental, reduciendo el consumo de energía y los residuos, y apoyando acciones audaces para hacer frente al cambio climático" **(176)**.

Argentina no puede obviar la creciente concientización que existe hoy en torno a la sostenibilidad y el medio ambiente. Ello no solo se traduce en un cuestionamiento hacia el interior de la *praxis* arbitral (e.g., cómo reducir el uso excesivo de papel), sino también en una creciente litigación en torno a la cuestión ambiental en tanto tema sustantivo del derecho. Esto último tiene un especial impacto en América Latina a raíz de la transición energética que está afrontando la región y también genera desafíos específicos en Argentina.

Dentro de este contexto, la organización *Campaign for Greener Arbitrations* promueve "reducir el impacto ambiental de los arbitrajes internacionales", "con el objetivo de reducir significativamente la huella de carbono de la comunidad de arbitraje" **(177)**. Para llevar a cabo esto, dicha organización elaboró diversos protocolos para implementar en instituciones, procedimientos o conferencias arbitrales **(178)**. También sería recomendable que esto sea atendido por las instituciones arbitrales locales y receptado en los procedimientos y en las conferencias llevadas a cabo en Argentina.

## V. Conclusiones

La LACI representó un hito legislativo fundamental en Argentina. A cinco años de su sanción, en este artículo se analizó su pasado, su presente y su futuro, bajo el entendido de que ello contribuiría a resignificar la sanción de la LACI, así como a entender un poco mejor lo que *es* y lo que *podría ser* la LACI (y su entorno).

Primero, se analizó retrospectivamente la historia legislativa del arbitraje comercial internacional en Argentina durante los últimos 25 años, caracterizada por la presentación de más de una docena de proyectos de ley basados o inspirados en la Ley Modelo, o que directamente proponían su incorporación. Cada uno de estos proyectos, a pesar de compartir el mismo desenlace (perdida de estado parlamentario), hizo posible que al final existiera una regulación como la LACI. Aquí también se analizó el origen, los fundamentos y el proceso legislativo del proyecto de la LACI: desde la intervención de las Comisiones, hasta la aprobación de las Cámaras de Senadores y Diputados.

Después, sobre el suelo frágil o ilusorio del presente, se analizó a la propia LACI: tanto

(175) Cámara de Comercio Internacional, ob. cit. en nota 166, p. 3.

(176) Ibidem.

(177) Campaign for Greener Arbitrations, "About the Campaign". Disponible en: greenerarbitrations.com/.

(178) Ver Campaign for Greener Arbitrations, "Green Protocols". Disponible en: greenerarbitrations.com/.

sus principales características (ámbito de aplicación, pautas de interpretación e integración, principios "generales"), como los cambios o "adaptaciones" que introdujo con relación a la Ley Modelo. En este doble análisis también se intentó contribuir a una mejor comprensión de la LACI y sus "sellos" propios que la diferencian de la Ley Modelo. Como se sugirió aquí, algunos de estos "sellos" propios intentaron ser más proteccionistas que la Ley Modelo (por ejemplo, en el caso de los arts. 3, 24, 28, 87 y 103), mientras que otros brindaron soluciones más avanzadas o atinadas que su fuente (por ejemplo, en el caso de los arts. 9, 31, 32, 37, 80 y 104, inc. b, apart. II).

Por último, con la mirada puesta en el futuro, se plantearon algunos desafíos en torno a la LACI. Los principales desafíos que se analizaron incluyen reformas al Cód. Civ. y Com., el Cód. Proc. Civ. y Com. de la Nación y los códigos procesales provinciales, así como la disyuntiva (inconclusa) de si conviene conservar el dualismo o migrar hacia el monismo. También se plantearon desafíos relacionados con la jurisprudencia argentina (campo en donde se requiere mayor publicación y difusión), sin perjuicio de la loable tarea de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y muchos tribunales judiciales inferiores durante los últimos años. Al final, se remarcaron cuatro grandes realidades o "principios" (transparencia, nuevas tecnologías, diversidad y sostenibilidad) que también deben acompañar el devenir de la LACI en los próximos años.

# Análisis Normativo

## LEY 27.711 - Nacional

**Certificado Único de Discapacidad (CUD) – Vigencia – Norma complementaria de la ley 22.431.**

**Sanción:** 13/04/2023
**Promulgación:** 28/04/2023
**Publicación:** B.O. 02/05/2023

*Con comentario de Claudio M. Alderete*

CERTIFICADO ÚNICO DE DISCAPACIDAD (CUD)

**Art. 1°** - El Certificado Único de Discapacidad (CUD) establecido en la ley 22.431, o la que en un futuro la reemplace, sus modificatorias y complementarias, se expedirá con o sin fecha de vencimiento.

**Art. 2°** - La Agencia Nacional de Discapacidad es la encargada de la actualización del Certificado Único de Discapacidad (CUD) conforme la concepción dinámica de la discapacidad dispuesta por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Dicha actualización deberá implementar la flexibilización de los requisitos para su otorgamiento.

**Art. 3°** - La Agencia Nacional de Discapacidad debe definir las condiciones y lineamientos para la implementación de lo determinado en el artículo 2°, incluyendo el fortalecimiento de las juntas evaluadoras de las personas con discapacidad. El Consejo Federal de Discapacidad debe efectuar recomendaciones a estos fines, de conformidad con los artículos 2°, inciso i), y 3°, incisos c) y e), de la ley 24.657.

La persona beneficiaria puede solicitar la actualización del Certificado Único de Discapacidad (CUD) en cualquier momento de acuerdo a lo dispuesto por el artículo precedente.

**Art. 4°** - El Poder Ejecutivo nacional deberá reglamentar la presente ley en el plazo de noventa días desde la fecha de su promulgación.

**Art. 5°** - Invítase a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adecuar su legislación conforme lo dispuesto en la presente ley.

**Art. 6°** - Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

# Breve comentario a la ley 27.711

Claudio M. Alderete (*)

En fecha 02/05/2023 se sancionó la ley 27.711 que modifica el art. 3 de la ley 22.431 de Protección Integral de las Personas Discapacitadas, en relación con el Certificado de Discapacidad. Dicha norma establece que el Certificado Único de Discapacidad (CUD) se expedirá "con o sin fecha de vencimiento" y la Agencia Nacional de Discapacidad, encargada de su emisión, "deberá implementar la flexibilización de los requisitos para su otorgamiento".

El objetivo de dicha sanción legislativa es remover obstáculos y allanar el camino en el acceso a los derechos que tienen las personas con discapacidad y sus familias, con relación a uno de los tantos trámites que habitualmente realizan, máxime teniendo en cuentas las consecuencias jurídicas que del mismo devienen. En este sentido, el Certificado Único de Discapacidad (CUD) no deberá renovarse y mantendrá plena vigencia y validez desde la fecha de su emisión en aquellos casos en los que se determine la existencia de una discapacidad funcional permanente e irreversible.

Si bien existieron diversos proyectos, el que finalmente alcanzó consenso logra plasmar en el ámbito legislativo un gran reclamo por parte del colectivo de personas en situación de discapacidad y sus familias, haciéndose eco de lo que acontece en todas las provincias. Puede observarse que la participación de las personas con discapacidad y sus familias ha logrado transmitir algunos de sus diversos reclamos y ponerlos en la agenda de la Mesa Interdisciplinaria de Implementación —dispuesta a partir "Plan Integral de Promoción, Mejoramiento y Fortalecimiento de la Certificación de la Discapacidad"— **(1)**. Muchos de esos reclamos, y acaso este sea uno, han sido receptados en el marco de la convocatoria abierta, participativa, plural y federal hacia una Nueva Ley de Discapacidad, impulsada desde la premisa de participar activamente en la sanción y modificación de normas que impacten en dicha población, de acuerdo al lema que propicia la Convención, haciendo que tal vínculo pueda ser simplificado, ágil, accesible y desburocratizado y que permita garantizar a las personas el acceso a los derechos, servicios y prestaciones derivados de la obtención del CUD.

Así, el art. 1 consigna: "El Certificado Único de Discapacidad (CUD) establecido en la ley 22.431, o la que en un futuro la reemplace, sus modificatorias y complementarias, se expedirá con o sin fecha de vencimiento". Esto impactará de modo inmediato en un aspecto muchas de las veces engorroso y burocrático que agudizaba las tantas trabas cotidianas que las familias constantemente atraviesan.

El siguiente artículo expresa: "La Agencia Nacional de Discapacidad es la encargada de la actualización del Certificado Único de Discapacidad (CUD) conforme la concepción dinámica de la discapacidad dispuesta por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Dicha actualización deberá implementar la flexibilización de los requisitos para su otorgamiento".

La mención que se hace respecto de la concepción dinámica de la discapacidad que propicia la CPCD, entiendo que es de notable importancia, no solo para entender la presente ley, sino también para seguir trabajando en la sanción y/o modificación de leyes que tengan un impacto favorable en la cotidianeidad del presente colectivo.

(*) Abogado. Defensor Público Pcia. de Neuquén (Cargo obtenido por concurso. Consejo Magistratura del Neuquén). Docente Universidad del Comahue. Máster en Aspectos Jurídicos y Gestión de Recursos en Materia de Discapacidad. Universidad de Castilla - La Mancha. Máster en Igualdad de Género, Universidad de Castilla - La Mancha. Diplomado en Discapacidad y Derecho. UBA-AABA. Representante del MPD ante el Órgano de Revisión Ley 26.657.

(1) Creado mediante la res. ANDIS 113/2023.

Si bien la ANDIS en marzo de este año había emitido la res. 322/2023 **(2)**, lo cierto es que la sanción de la ley resulta superadora con relación a legislar sobre este punto desde el marco de una ley nacional y no una simple resolución.

Recordemos que el Certificado de Discapacidad resulta ser un documento público, el mismo es confeccionado por una Junta Evaluadora y se otorga a toda persona que lo solicite y tenga una alteración funcional permanente, transitoria o prolongada, física, sensorial o mental, que con relación a su edad y medio social implique desventajas en el ámbito de su vida. Dicho certificado habilita a su titular a acceder a una serie de derechos y beneficios estipulados por la leyes nacionales 22.431 y 24.901. Por su parte, la ley 22.431 creó un sistema de protección integral de las personas discapacitadas, tendiente a asegurar a estas su atención médica, su educación y su seguridad social, así como a concederles las franquicias y estímulos que permitan en lo posible neutralizar la desventaja que la discapacidad les provoca y les den oportunidad, mediante su esfuerzo, de desempeñar en la comunidad un rol equivalente al que ejercen las personas sin discapacidades. Asimismo, la ley 24.901 instituyó un sistema de prestaciones básicas de atención integral a favor de las personas con discapacidad, contemplando acciones de prevención, asistencia, promoción y protección, con el objeto de brindarles una cobertura integral a sus necesidades y requerimientos. Esta norma obliga a la obra social a la cual esté afiliado el discapacitado a otorgarle una serie de prestaciones para su bienestar, desarrollo y rehabilitación. De igual modo, establece la cobertura de dichas prestaciones por medio de los organismos dependientes del Estado a aquellas personas que no se encuentren afiliadas a obras sociales.

El carácter dinámico de la discapacidad en los términos de la Convención **(3)**, los innumerables cambios en su ámbito inmediato, las posibilidades de acceso a entornos y las mejoras o agravamientos en sus condiciones de salud son aspectos íntimamente relacionados que el estado debe visualizar y ponderar. En tal sentido, corresponde garantizar el acompañamiento estatal a la persona con discapacidad en todo su curso de vida, atendiendo a sus necesidades específicas y orientando dicho acompañamiento de modo eficiente, permitiendo asegurar el acceso efectivo a los derechos, prestaciones, y servicios derivados de la obtención del CUD.

Las presencia estatal muchas de las veces se torna invasiva y logra el efecto inverso que se pretende respecto del sujeto amparado por la norma **(4)**, así ha sucedido en gran parte con el colectivo de personas en situación de discapacidad, quienes más allá de estar amparados por diversas normas, en el acontecer diario se enfrentan a un sinfín de gestiones administrativas que imponen tiempos de espera, adecuaciones tecnológicas, insumos específicos, gastos que no tienen recupero, como así también el recorrido de grandes distancias en desmedro de ese mismo bien jurídico que el estado quiere proteger, es decir, la salud integral de esas personas.

(2) "Que la optimización propuesta recepta la necesidad de generar un dinamismo eficaz en su tramitación, basada en la perspectiva que debe darse al CUD en el marco de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, a la que nuestro país adhirió por ley 26.378, y otorgó jerarquía constitucional mediante ley 27.044. Lo antedicho implica que la discapacidad sea comprendida desde un enfoque dinámico y multidimensional que resulta de la interacción de la condición física, mental, intelectual y/o sensorial con las barreras actitudinales y materiales del entorno que evitan la participación plena y efectiva de la persona en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás", res. 322/2023 ANDIS.

(3) CPCD, Preámbulo, literal e) Reconociendo que la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

(4) En los procesos de capacidad jurídica, la obligada revisión cada 3 años, en muchas de las veces impone un largo transitar de las familias por el ámbito judicial, aspecto que acaso amerite un nuevo reexamen de la cuestión con relación al plazo.

## DECRETO 218/2023 - Nacional

**Salud pública – Declaración de Interés Nacional de la Atención Médica, la Investigación Clínica y Epidemiológica, la Capacitación Profesional en la Detección Temprana, Diagnóstico y Tratamiento de la Enfermedad Celíaca, su Difusión y el Acceso a los Alimentos y Medicamentos Libres de Gluten – Reglamentación de la ley 26.588 – Derogación de los decs. 528/2011 y 754/2015.**

**Fecha:** 25/04/2023
**Publicación:** B.O. 26/04/2023

*Con comentario de Paola Alejandra Urbina*

VISTO:

El Expediente N° EX-2023-01918592-APN-DD#MS, las Leyes Nros. 18.284, 26.588 y su modificatoria 27.196, los Decretos N° 528 del 4 de mayo de 2011 y su modificatorio, las Resoluciones del MINISTERIO DE SALUD N° 144 del 19 de enero de 2022, 2176 del 30 de diciembre de 2013 y las Disposiciones de la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE MEDICAMENTOS, ALIMENTOS Y TECNOLOGÍA MÉDICA (ANMAT) Nros. 2574 del 2 de mayo de 2013 y 3602 del 13 de abril de 2018, modificada por la N° 3827 del 19 de abril de 2018, y

CONSIDERANDO:

Que la mencionada Ley N° 26.588, modificada por la Ley N° 27.196, declara de interés nacional la atención médica, la investigación clínica y epidemiológica, la capacitación profesional en la detección temprana, diagnóstico y tratamiento de la enfermedad celíaca, su difusión y el acceso a los alimentos libres de gluten.

Que por el Decreto N° 528/11 se aprobó la Reglamentación de la referida Ley N° 26.588.

Que la enfermedad celíaca es una enfermedad crónica, inmunomediada, sistémica, precipitada por la ingestión de proteínas del trigo, de la avena, de la cebada y del centeno, comúnmente llamadas gluten, que afectan al intestino delgado en individuos genéticamente predispuestos.

Que entre las enfermedades intestinales la celiaquía es la más frecuente, estimándose su prevalencia en el UNO POR CIENTO (1 %) de la población argentina.

Que las personas que padecen celiaquía deben realizar de por vida una dieta estrictamente libre de proteínas procedentes del trigo, de la avena, de la cebada y del centeno (TACC), que son causantes del daño intestinal característico de la enfermedad celíaca.

Que la difusión y la información sobre la celiaquía son elementos centrales para el diagnóstico y tratamiento, y la incorporación de un símbolo que identifica a los alimentos "Sin TACC" es una acción de probada eficacia y reconocimiento en términos internacionales. El CÓDIGO ALIMENTARIO ARGENTINO ha estipulado los criterios de incorporación del referido símbolo, así como la Disposición de la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE MEDICAMENTOS, ALIMENTOS Y TECNOLOGÍA MÉDICA (ANMAT) N° 2574/13 ha hecho lo propio en relación con los medicamentos.

Que las personas que padecen dicha enfermedad tienen necesidades diferentes en cuanto a la dieta que ingieren, por ello el reconocimiento de una prestación dineraria derivada de la cobertura asistencial actualizable destinada a la cobertura de alimentos ha quedado establecido mediante la Resolución del MINISTERIO DE SALUD N° 144/22. El monto de dicha prestación dineraria surge de la relación entre la Canasta Básica Alimentaria (CBA) Sin TACC, publicada en el año 2018 por el INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INDEC) y las variaciones de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) que se publican mensualmente.

Que el acceso a opciones alimentarias Sin TACC de toda persona con celiaquía cualquiera sea el lugar, institución o ámbito en el que desarrolle su actividad cotidiana, es para la misma una necesidad y un derecho. En tal sentido, cabe consignar que legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato es un mandato de raigambre constitucional (tal como surge del artículo 75, inciso 23 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL).

Que, por otra parte, mediante la Resolución del MINISTERIO DE SALUD N° 2176/13 se aprobó la "Guía de Buenas Prácticas de Manufactura - Establecimientos Elaboradores de Alimentos Libres de Gluten", con recomendaciones, estrategias, medidas preventivas y de control necesarias con el fin de minimizar el riesgo de contaminación con gluten.

Que, asimismo, el CÓDIGO ALIMENTARIO ARGENTINO (CAA), en el Capítulo II, "Condiciones Generales de las Fábricas y Comercios de Alimentos", en su artículo 21, Punto 5 de su Anexo I, determina que toda persona que realice actividades por la cual esté o pudiera estar en contacto con alimentos, en establecimientos donde se elaboren, fraccionen, almacenen, transporten, comercialicen y/o enajenen alimentos, o sus materias primas, debe estar provista de un "CARNET DE MANIPULADOR DE ALIMENTOS" expedido

por la Autoridad Sanitaria competente, con validez en todo el territorio nacional.

Que en materia de producción de medicamentos, la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE MEDICAMENTOS, ALIMENTOS Y TECNOLOGÍA MÉDICA (ANMAT) ha establecido las pautas para evitar toda clase de contaminación, las que surgen de la Disposición ANMAT N° 3827/18 que sustituyó el Anexo de la Disposición ANMAT N° 3602/18, que aprobara la "GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS DE FABRICACIÓN PARA ELABORADORES, IMPORTADORES Y EXPORTADORES DE MEDICAMENTOS DE USO HUMANO".

Que, en virtud de lo expuesto, la Reglamentación que se propicia es el resultado de la labor iniciada y coordinada por el MINISTERIO DE SALUD, con la participación y colaboración de numerosos organismos públicos y de la sociedad civil, que oportunamente presentaron sus propuestas, adhesiones y observaciones, con el objeto de alcanzar un régimen más eficaz de protección de los derechos de las personas con enfermedad celíaca.

Que la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE MEDICAMENTOS, ALIMENTOS Y TECNOLOGÍA MÉDICA (ANMAT) y la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS DE SALUD (SSS), ambos organismos descentralizados actuantes en el ámbito del MINISTERIO DE SALUD han tomado la intervención de su competencia.

Que el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, el MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN, el MINISTERIO DE EDUCACIÓN, el MINISTERIO DE TRANSPORTE, el MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, el MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL y el ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES (ENACOM) han tomado intervención en el ámbito de sus respectivas competencias

Que la DIRECCIÓN NACIONAL DE ABORDAJE INTEGRAL DE ENFERMEDADES NO TRANSMISIBLES, la SUBSECRETARÍA DE ESTRATEGIAS SANITARIAS y la SECRETARÍA DE ACCESO A LA SALUD del MINISTERIO DE SALUD han prestado su conformidad a esta propuesta.

Que la DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS del MINISTERIO DE SALUD ha tomado la intervención que le compete.

Que la presente medida se dicta en uso de las facultades conferidas por el artículo 99, incisos 1 y 2 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Por ello,

El Presidente de la Nación Argentina decreta:

**Art. 1°** - Apruébase la Reglamentación de la Ley N° 26.588 y su modificatoria N° 27.196 que "DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA ATENCIÓN MÉDICA, LA INVESTIGACIÓN CLÍNICA Y EPIDEMIOLÓGICA, LA CAPACITACIÓN PROFESIONAL EN LA DETECCIÓN TEMPRANA, DIAGNÓSTICO Y TRATAMIENTO DE LA ENFERMEDAD CELÍACA, SU DIFUSIÓN Y EL ACCESO A LOS ALIMENTOS Y MEDICAMENTOS LIBRES DE GLUTEN", que como ANEXO (IF-2023-43059441-APN-SAS#MS) forma parte integrante del presente decreto.

**Art. 2°** - Instrúyese a la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE MEDICAMENTOS, ALIMENTOS Y TECNOLOGÍA MÉDICA (ANMAT) con el fin de que eleve a la Autoridad de Aplicación las modificaciones necesarias para la adaptación de las disposiciones del CÓDIGO ALIMENTARIO ARGENTINO (CAA) y del REGISTRO DE ESPECIALIDADES MEDICINALES (REM) de la citada Administración Nacional, de acuerdo a lo establecido en la ley objeto de la Reglamentación.

**Art. 3°** - Facúltase al MINISTERIO DE SALUD, en su carácter de Autoridad de Aplicación de la Ley N° 26.588 y su modificatoria, a dictar las normas complementarias y/o aclaratorias que resulten necesarias para la efectiva aplicación de las disposiciones del presente.

**Art. 4°** - Invítase a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir al presente decreto.

**Art. 5°** - Deróganse los Decretos N° 528 de fecha 4 de mayo de 2011 y su modificatorio N° 754 de fecha 5 de mayo de 2015.

**Art. 6°** - El presente decreto entrará en vigencia a partir de su publicación en el BOLETÍN OFICIAL.

**Art. 7°** - Comuníquese, etc. - Fernández - Rossi - Vizzotti.

ANEXO

REGLAMENTACIÓN LEY N° 26.588 Y SU MODIFICATORIA

"DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA ATENCIÓN MÉDICA, LA INVESTIGACIÓN CLÍNICA Y EPIDEMIOLÓGICA, LA CAPACITACIÓN PROFESIONAL EN LA DETECCIÓN TEMPRANA, DIAGNÓSTICO Y TRATAMIENTO DE LA ENFERMEDAD CELÍACA, SU DIFUSIÓN Y EL ACCESO A LOS ALIMENTOS Y MEDICAMENTOS LIBRES DE GLUTEN"

ARTÍCULO 1°.- Sin Reglamentar.

ARTÍCULO 2°.- Sin Reglamentar.

ARTÍCULO 3°.- La Autoridad de Aplicación de la ley que se reglamenta determinará las características y la cantidad de gluten que debe reunir un producto alimenticio para ser clasificado "Libre de gluten" y presentará propuestas de normatización a la COMISIÓN NACIONAL DE ALIMENTOS (CONAL).

El INSTITUTO NACIONAL DE MEDICAMENTOS (INAME), dependiente de la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE MEDICAMENTOS, ALIMENTOS Y TECNOLOGÍA MÉDICA (ANMAT), determinará las características y la cantidad de gluten de trigo, de avena, de cebada o de centeno que debe reunir un medicamento para ser clasificado "Libre de gluten" o con "Contenido de Gluten" y recomendará para que se incorpore en toda la normativa vigente a efectos de que se garantice el cumplimiento de lo establecido en la ley que se reglamenta.

Toda vez que haya propuestas de modificación al CÓDIGO ALIMENTARIO ARGENTINO (CAA) en relación con Alimentos Libres de Gluten (ALG), como aquellas modificaciones que se propongan desde la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE MEDICAMENTOS, ALIMENTOS Y TECNOLOGÍA MÉDICA (ANMAT) en torno a las definiciones de medicamentos libres de gluten o con contenido de gluten, deberá darse participación al PROGRAMA NACIONAL PARA LA DETECCIÓN Y CONTROL DE ENFERMEDAD CELÍACA.

ARTÍCULO 4°.- Los productos alimenticios determinados por el CÓDIGO ALIMENTARIO ARGENTINO (CAA) como libres de gluten deben ser rotulados con la denominación del producto que se trate seguido de la leyenda "Libre de Gluten" y "SIN TACC" y/o aquellas que se pudieran establecer a futuro en el mismo.

Asimismo, deben incluir el símbolo identificatorio que se establezca en el CÓDIGO ALIMENTARIO ARGENTINO (CAA) con las características mencionadas allí.

Los medicamentos deben ser rotulados con la denominación del producto de que se trate seguido de la leyenda "Libre de Gluten" o "Este medicamento contiene Gluten", según las disposiciones vigentes aplicables a rótulos y prospectos establecidas y dentro del plazo de adecuación que establezca la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE MEDICAMENTOS, ALIMENTOS Y TECNOLOGÍA MÉDICA (ANMAT) a través de normativa complementaria.

ARTÍCULO 4° bis.- Las instituciones y establecimientos mencionados en el artículo de la ley que por el presente se reglamenta están obligados a ofrecer, al menos, una opción de alimentos o un menú libre de gluten (Sin TACC) proveniente de elaboradores habilitados, independientemente de que estos se encuentren dentro de la institución que lo proporciona o provenga de un elaborador externo. La obligación se aplica ya sea cuando se ofrezcan alimentos a título oneroso o gratuito.

Se entiende comprendido dentro del inciso i) del artículo de la ley que se reglamenta a todos los lugares de trabajo cuando los mismos ofrezcan o provean alimentos, ya sea a título oneroso o gratuito.

Los establecimientos mencionados en los incisos a), b), c) del citado artículo y los comedores a que refiere el inciso d) tienen obligación de ofrecer, al menos, una opción de alimentos o un menú libre de gluten, de las mismas características nutricionales y variedad que las ofrecidas al resto de las personas que asisten a tales lugares, cuando se encuentren personas con diagnóstico celíaco.

Los establecimientos mencionados en los incisos f), g), h) e i) del citado artículo, tanto como los kioscos mencionados en el inciso d), deben ofrecer entre sus productos, al menos, una opción de alimentos o un menú libre de gluten.

Para el caso de las empresas mencionadas en el inciso e) de dicho artículo estas deben ofrecer, al menos, una opción de alimentos o un menú libre de gluten de igual variedad que la ofrecida al público en general.

En todos los casos, los establecimientos e instituciones mencionadas deben:

- Cumplir con las condiciones generales establecidas en el CÓDIGO ALIMENTARIO ARGENTINO (CAA);

- Tener implementadas las Buenas Prácticas de Manipulación (BPM) que impidan la contaminación cruzada; garantizar que toda persona que manipule alimentos dentro del establecimiento posea su correspondiente "Carnet de Manipulación de Alimentos", conforme a lo establecido por el artículo 21 del CÓDIGO ALIMENTARIO ARGENTINO (CAA);

- Tener implementados los lineamientos establecidos en la "Guía de Recomendaciones para un Menú Libre de Gluten Seguro", establecida por el artículo 6° de la presente Reglamentación;

- La ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE MEDICAMENTOS, ALIMENTOS Y TECNOLOGÍA MÉDICA (ANMAT) tendrá un plazo de SEIS meses a partir de la entrada en vigencia de la presente Reglamentación para realizar las adecuaciones necesarias en la Guía de Recomendaciones para un Menú Libre de Gluten Seguro.

Una vez actualizada la guía, la misma será publicada en los sitios oficiales de internet de la ANMAT y del PROGRAMA NACIONAL PARA LA DETECCIÓN Y CONTROL DE ENFERMEDAD CELÍACA.

Las instituciones y establecimientos tendrán un plazo de SEIS meses desde la publicación de la Guía de Recomendaciones para un Menú Libre de Gluten Seguro para la adecuación de lo dispuesto en la misma, como también del resto de los requerimientos establecidos como obligatorios en el presente artículo.

Concluido el plazo indicado en el párrafo anterior los requerimientos mencionados en el presente artículo habrán sido incorporados como elementos a ser verificados al momento de habilitar y/o renovar la habilitación de las instituciones y de los establecimientos.

Las instituciones y establecimientos mencionados en los incisos d), f), g) y h) del referido artículo de la ley que se reglamenta deberán satisfacer las normas del CÓDIGO ALIMENTARIO ARGENTINO (CAA) precedentemente mencionadas, exceptuándose la obligación de contar con la presencia de una Dirección Técnica.

Para el caso de los incisos a), b), c), d) y e) del citado artículo, la Autoridad de Aplicación coordinará a través de mesas de trabajo con los organismos competentes el modo de implementación para que pueda garantizarse el cumplimiento de los puntos mencionados precedentemente. Las instituciones y establecimientos que se detallan en los incisos citados deberán adecuarse a los requerimientos establecidos en un plazo de DOCE meses desde el momento en que se publique la actualización de la Guía de Recomendaciones para un Menú Libre de Gluten Seguro.

El cumplimiento de las obligaciones instituidas en este artículo por parte de los establecimientos mencionados los habilita a hacer uso del símbolo establecido en el CÓDIGO ALIMENTARIO ARGENTINO (CAA) para Alimentos Libres de Gluten (ALG) como identificación obligatoria de los productos y las opciones de alimentos o menús libres de gluten disponibles.

Las personas celíacas tienen derecho a solicitar la opción de alimentos o un menú libre de gluten y que se les provea los mismos, bajo apercibimiento de las sanciones determinadas en la ley que se reglamenta, sin perjuicio de las acciones de defensa del consumidor y las derivadas de los daños y perjuicios que correspondan.

ARTÍCULO 5°.- La ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE MEDICAMENTOS, ALIMENTOS Y TECNOLOGÍA MÉDICA (ANMAT) confeccionará, actualizará y publicará el listado de Alimentos Libres de Gluten (ALG), así como también brindará una herramienta de consulta donde puedan visualizarse los medicamentos que sean Libres de Gluten.

ARTÍCULO 6°.- La ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE MEDICAMENTOS, ALIMENTOS Y TECNOLOGÍA MÉDICA (ANMAT), mediante el INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTOS (INAL), coordinará acciones con las Autoridades Sanitarias competentes, con el fin de elaborar y mantener actualizadas la "Guía de Recomendaciones para un Menú Libre de Gluten Seguro" y la "Guía de Buenas Prácticas de Manufactura para Establecimientos Elaboradores de Alimentos Libres de Gluten", como marco regulatorio para la elaboración y control de dichos alimentos.

Todo el personal involucrado en la manipulación de Alimentos Libres de Gluten (ALG), incluido el temporario, deberá recibir capacitación específica establecida por la Autoridad Sanitaria competente y de acuerdo a las Guías de Buenas Prácticas de Manufactura para Establecimientos Elaboradores de Alimentos Libres de Gluten, y deberá contar con el Carnet de Manipulación de Alimentos de acuerdo al artículo 21 del CÓDIGO ALIMENTARIO ARGENTINO (CAA). La capacitación deberá ser de acceso gratuito para las trabajadoras y los trabajadores.

Los programas de capacitación deben ser planificados, revisados y actualizados periódicamente según lo determinado en las Guías de Buenas Prácticas de Manufactura de Alimentación Libre de Gluten.

El control de buenas prácticas de fabricación (BPF) en ingredientes farmacéuticos activos y medicamentos estará a cargo de la mencionada ANMAT, a través del INSTITUTO NACIONAL DE MEDICAMENTOS (INAME).

ARTÍCULO 7°.- Los productores y las productoras e importadores e importadoras de productos alimenticios y de medicamentos destinados a celíacos y celíacas deben acreditar para su comercialización en el país la condición de "Libre de gluten", bajo apercibimiento de las sanciones determinadas en la ley que se reglamenta, sin perjuicio de las acciones de defensa del consumidor y las derivadas de los daños y perjuicios que correspondan.

ARTÍCULO 8°.-Toda forma de publicidad y/o promoción de los productos alcanzados por los artículos 3° y 4° de la ley que se reglamenta deberán contar con las leyendas "Libre de gluten" o "Este medicamento contiene gluten" y/o aquellas que se establezcan a futuro, según corresponda.

Las referidas leyendas deberán presentarse de forma cierta, clara y detallada en función de las características del medio en las que se difunda y accesible para personas con discapacidad sensorial, y respetar la simbología y lo establecido en el artículo 4° de la mencionada ley y en la presente Reglamentación.

Además de las leyendas correspondientes a cada una de las categorías mencionadas deberán incluir el símbolo identificatorio que se establezca en el CÓDIGO ALIMENTARIO ARGENTINO (CAA) por la norma correspondiente, con buen realce, tamaño y visibilidad.

La fiscalización y control de la publicidad y/o promoción quedará bajo la órbita de la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE MEDICAMENTOS, ALIMENTOS Y TECNOLOGÍA MÉDICA (ANMAT), quien oportunamente establecerá y dictará las normas aclaratorias y/o complementarias que resulten necesarias a los fines de la correcta difusión del símbolo identificatorio y de las leyendas "Libre de Gluten" o "Este medicamento contiene Gluten", según corresponda.

De forma complementaria, la fiscalización y control de la publicidad, promoción o cualquier otra estrategia de difusión será llevada a cabo por las Autoridades Sanitarias competentes y por el ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES (ENACOM), organismo descentralizado actuante en el ámbito de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, según las instancias de competencia de cada uno de dichos organismos.

ARTÍCULO 9°.- Las obras sociales y entidades que se mencionan en el artículo 9° de la ley que por el presente se reglamenta brindarán una cobertura dineraria equivalente al VEINTISIETE COMA CINCO POR CIENTO (27,5 %) del valor de los productos de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) que publica el INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INDEC) para una persona adulta de entre TREINTA y SESENTA años.

Dicho porcentaje se mantendrá fijo; sin perjuicio de ello, en casos excepcionales que la Autoridad de Aplicación estime pertinente o necesario a los fines de resguardar los derechos instituidos en la ley que se reglamenta, podrá ampliarlo mediante normativa complementaria, en razón de nueva evidencia y/o valores referenciales otorgados por el INDEC al efecto.

El valor de la prestación dineraria será difundido por la Autoridad de Aplicación y por la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS DE SALUD (SSS), organismo descentralizado actuante en el ámbito del MINISTERIO DE SALUD, en sus respectivos sitios oficiales de internet. La misma comenzará a regir a partir de la fecha de publicación de la presente Reglamentación en el BOLETÍN OFICIAL y se actualizará cada SEIS meses. Con el fin de determinarse la actualización semestral del nuevo valor de cobertura se tomará como base de cálculo el monto publicado de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) en vigencia.

ARTÍCULO 10.- Las personas con celiaquía que no estén alcanzadas por el artículo 9° de la ley que se reglamenta pueden solicitar la cobertura de harinas y premezclas libres de gluten.

Al efecto, el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL articulará con las autoridades jurisdiccionales los aspectos administrativos, de gestión y financieros necesarios para garantizar dicha cobertura.

Asimismo, el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL dictará las normas aclaratorias y/o complementarias que resulten necesarias para la implementación de lo establecido en el artículo que se reglamenta.

ARTÍCULO 11.- El MINISTERIO DE SALUD, en coordinación con el MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN y las Universidades integrantes del Sistema Universitario Nacional serán responsables de desarrollar un plan de promoción de la investigación científica en materia de celiaquía, y actuarán como espacio de coordinación entre diferentes instituciones.

Asimismo, de manera conjunta con el MINISTERIO DE EDUCACIÓN, tendrá a su cargo la elaboración de un plan de acción para el desarrollo de contenidos educativos que contribuyan al conocimiento, sensibilización y a la capacitación sobre la enfermedad, promoviendo la concientización y articulando intersectorialmente.

Por su parte, el MINISTERIO DE SALUD, a través del PROGRAMA NACIONAL PARA LA DETECCIÓN Y CONTROL DE ENFERMEDAD CELÍACA, coordinará acciones con las Carteras Ministeriales que resulten competentes para promover e implementar capacitaciones para pacientes con celiaquía y su grupo familiar en la autoproducción y elaboración de alimentos aptos para su consumo.

ARTÍCULO 12.- Deberá darse participación ante cada propuesta de modificación al CÓDIGO ALIMENTARIO ARGENTINO (CAA) y del REGISTRO DE ESPECIALIDADES MEDICINALES (REM) de la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE MEDICAMENTOS, ALIMENTOS Y TÉCNOLOGÍA MEDICA (ANMAT) al PROGRAMA NACIONAL PARA LA DETECCIÓN Y CONTROL DE ENFERMEDAD CELÍACA, con el fin de que expida su opinión técnica previa a la aprobación de la propuesta de modificación.

ARTÍCULO 13.- La ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE MEDICAMENTOS, ALIMENTOS Y TECNOLOGÍA MÉDICA (ANMAT) sustanciará los procedimientos en los casos de los incisos a), b), c) y en los casos que corresponda del inciso g) del artículo de la ley que por el presente se reglamenta.

El ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES (ENACOM) sustanciará los procedimientos en los casos del inciso c) del citado artículo, respecto de los servicios audiovisuales y señales registradas conforme el artículo 58 de la Ley N° 26.522, y les resultarán aplicables, en caso de incumplimiento, las sanciones previstas en Título VI de la citada Ley N° 26.522.

La SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS DE SALUD (SSS) sustanciará los procedimientos de su competencia en los casos del inciso d) del referido artículo.

inciso e). Sin Reglamentar.

inciso f). Sin Reglamentar.

ARTÍCULO 14.- La ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE MEDICAMENTOS, ALIMENTOS Y TECNOLOGÍA MÉDICA (ANMAT) y el ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES (ENACOM), en función de sus respectivas competencias, dictarán las normas aclaratorias y complementarias que resulten necesarias para la implementación de lo establecido en el artículo que se reglamenta.

ARTÍCULO 15.- Para el caso de las infracciones previstas en los incisos a), b), c), y de corresponder el inciso g) del artículo 13 de la ley que se reglamenta, las sanciones se aplicarán de acuerdo a los procedimientos establecidos en la Ley N° 18.284 y normas complementarias y en la Ley N° 16.463 y normas complementarias, según corresponda.

En los casos mencionados los procedimientos serán sustanciados por la ANMAT.

Para el caso de las infracciones previstas en el inciso d) del artículo 13 de la Ley N° 26.588, las sanciones se aplicarán de acuerdo a los procedimientos establecidos en la Ley N° 23.660 y sus modificaciones y complementarias, y en la Ley N° 26.682 y normas complementarias.

El MINISTERIO DE SALUD coordinará acciones con los demás organismos competentes con el fin de garantizar una efectiva fiscalización, y quedará facultado para dictar normas complementarias a tal efecto.

ARTÍCULO 16.- Sin Reglamentar.

ARTÍCULO 17.- Sin Reglamentar.

# El acceso a alimentos sin TACC como herramienta para garantizar el derecho a la salud

Paola Alejandra Urbina (*)

**Sumario:** I. Introducción.— II. Contexto.— III. Antecedentes.— IV. Alcances.— V. Fundamento legal.— VI. Conclusión.

## I. Introducción

El dec. 218/2023 del Poder Ejecutivo Nacional publicado en el Boletín Oficial el 26 de abril de 2023 reglamenta la ley 26.588 **(1)** por la que se declara de interés nacional la atención médica, la investigación clínica y epidemiológica, la capacitación profesional en la detección temprana, diagnóstico y tratamiento de la enfermedad celíaca, así como también deroga los decs. 528/2011 **(2)** —que aprueba la reglamentación de la ley 26.588— y 754/2015 **(3)** —que modifica el dec. 528/2011—.

Ello como resultado de la labor iniciada y coordinada por el Ministerio de Salud de la Nación, con la participación y colaboración de organismos públicos y de la sociedad civil, que oportunamente presentaron sus propuestas, adhesiones y observaciones **(4)**.

En lo que sigue nos proponemos abordar el contexto, antecedentes, alcances y fundamento legal de la norma.

## II. Contexto

La celiaquía es una enfermedad crónica, inmunomediada, sistémica, precipitada por la ingestión de proteínas tóxicas del trigo, avena, cebada y centeno (TACC), comúnmente llamadas gluten, que afectan al intestino delgado en personas genéticamente predispuestas **(5)**.

En nuestro país se estima que 1 de cada 167 personas adultas son celíacas, mientras que en la niñez la prevalencia es aún mayor (1 de cada 79) **(6)**.

---

(*) Abogada (USAL). Doctora en Derecho (UCES). Coordinadora general de Investigación de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas (UCES). Directora de la *Revista Ratio Iuris* (UCES). Directora del InCJyP (UCES). Coordinadora académica del Doctorado en Derecho (UCES). Miembro de la Comisión de Doctorado y del Consejo Asesor Académico de la Maestría en Derecho Empresario (UCES). Profesora titular de doctorado, maestría y especialización (UCES). Miembro del Instituto de Derecho a la Salud (AAJC) y del Seminario Permanente sobre Derecho y Salud (UBA). Investigadora y directora de los Proyectos de Investigación en curso "Los Derechos Humanos en Argentina ante los nuevos desafíos" y "La promoción de la igualdad en las comunidades afrodescendientes: aportes del derecho a la lucha contra la desigualdad en Argentina" (Res. Rect. I 04-21 y I 24-22, UCES). Asesora del Senado de la Nación e integrante de la Red Internacional de Expertos en Parlamentos.

(1) Sancionada el 2 de diciembre de 2009. Promulgada el 29 de diciembre de 2009.

(2) Buenos Aires, 4 de mayo de 2011.

(3) Buenos aires, 5 de mayo de 2015.

(4) Dec. 218/2023, consid. 12.

(5) Ministerio de Salud, "Documento de consenso de Enfermedad Celíaca", 2017, p. 6, https://bancos.salud.gob.ar/sites/default/files/2018-10/0000001142cnt-documento_de_consenso_2017.pdf.

(6) Argentina.gob.ar (s.f.), "Celiaquía y alimentos libres de gluten", https://www.argentina.gob.ar/anmat/comunidad/informacion-de-interes-para-tu-salud/celiaqu%C3%ADa#:~:text=En%20Argentina%2C%20se%20estima%20que,(1%20de%20cada%2079).

Según se sabe, es más frecuente en las mujeres y puede presentarse a cualquier edad **(7)**.

Ciertamente, las personas que padecen celiaquía tienen necesidades diferentes en cuanto a la dieta que ingieren por cuanto resulta más costosa con relación a la de otras personas **(8)**. Ello por cuanto el único tratamiento efectivo para la celiaquía es mantener una alimentación libre de gluten de por vida, para lo cual resulta necesario contar con disponibilidad de alimentos libres de gluten (ALG) seguros **(9)**.

Al respecto, "Se entiende por 'alimento libre de gluten' el que está preparado únicamente con ingredientes que por su origen natural y por la aplicación de buenas prácticas de elaboración —que impidan la contaminación cruzada— no contiene prolaminas procedentes del trigo, de todas las especies de Triticum, como la escaña común (*Triticum spelta L.*), kamut (*Triticum polonicum L.*), de trigo duro, centeno, cebada, avena ni de sus variedades cruzadas [y cuyo] contenido de gluten no podrá superar el máximo de 10 mg/kg" **(10)**.

No hay duda de que las personas celíacas pueden comer todo tipo de productos no industrializados (carnes, huevos, verduras, frutas), ya que no contienen gluten en su composición natural. Sin embargo, la selección y preparación debe ser adecuada para evitar su contaminación **(11)**.

Con todo, debe tenerse especialmente en cuenta que el espectro clínico variado de la enfermedad y el desconocimiento de los métodos de laboratorio más apropiados pueden ocasionar un diagnóstico tardío o la ausencia de este y complicaciones a largo plazo, como osteoporosis y riesgo aumentado de fractura, alteraciones ginecológicas, retraso de crecimiento y pubertad, así como también aumento del riesgo de malignidad intestinal en pacientes no tratados **(12)**.

Consecuentemente, la detección temprana y el tratamiento oportuno revisten fundamental importancia para evitar complicaciones secundarias de la enfermedad.

**III. Antecedentes**

Al respecto resulta oportuno mencionar cuatro normas. Helas aquí:

a) Ley 18.284 **(13)**, de Código Alimentario Argentino (CAA), en cuyo Capítulo II, "Condiciones Generales de las Fábricas y Comercios de Alimentos" —actualizado al 03/2023— determina en el art. 21, punto 5, que toda persona que realiza actividades por la cual esté o pueda estar en contacto con alimentos, en establecimientos donde se elaboren, fraccionen, almacenen, transporten, comercialicen y/o enajenen alimentos, o sus materias primas, debe estar provista de un "carnet de manipulador de alimentos" expedido por la Autoridad Sanitaria competente, con validez en todo el territorio nacional **(14)**.

Es de advertir que el carnet de manipulador es personal e intransferible y deberá tenerse en de-

(7) Ministerio de Salud de la Nación. Resolución 144/2022. Ciudad de Buenos Aires, 19 de enero de 2022, consid. 3; Ministerio de Salud, "Documento de consenso de Enfermedad Celíaca", 2017, p. 6, https://bancos.salud.gob.ar/sites/default/files/2018-10/0000001142cnt-documento_de_consenso_2017.pdf.

(8) Ministerio de Salud de la Nación. Resolución 144/2022. Ciudad de Buenos Aires, 19 de enero de 2022, consid. 3.

(9) Argentina.gob.ar (s.f.), "Alimentación libre de gluten segura y saludable", https://www.argentina.gob.ar/anmat/comunidad/informacion-de-interes-para-tu-salud/celiaqu%C3%ADa#:~:text=En%20Argentina%2C%20se%20estima%20que,(1%20de%20cada%2079).

(10) Ley 18.284, Código Alimentario Argentino, art. 1383.

(11) Argentina.gob.ar (s.f.), "Alimentación libre de gluten segura y saludable", https://www.argentina.gob.ar/anmat/comunidad/informacion-de-interes-para-tu-salud/celiaqu%C3%ADa#:~:text=En%20Argentina%2C%20se%20estima%20que,(1%20de%20cada%2079).

(12) Ministerio de Salud, "Documento de consenso de Enfermedad Celíaca", 2017, p. 13. https://bancos.salud.gob.ar/sites/default/files/2018-10/0000001142cnt-documento_de_consenso_2017.pdf.

(13) Sancionada el 18 de julio de 1969. Publicada en el Boletín Nacional el 28 de julio del mismo año. La norma y sus reglamentaciones tienen vigencia en todo el territorio de la República, y son aplicadas por las autoridades sanitarias nacionales, provinciales o del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires en sus respectivas jurisdicciones. Subsecretaría de Alimentos y Bebidas. Secretaría de Agregado de Valor. https://alimentosargentinos.magyp.gob.ar/HomeAlimentos/Publicaciones/revistas/nota.php?id=262.

(14) Ley 18.284. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/capitulo_ii_establecactualiz_03-2023.pdf.

pósito en la administración del establecimiento para su exhibición a las autoridades sanitarias, cuando estas así lo soliciten, con excepción de los manipuladores que deberán llevarlas consigo en caso de que trabajen en más de un establecimiento y/o realicen tareas fuera de este **(15)**.

Asimismo, en el punto 6 del mismo art. 21 la norma dispone que el carnet de manipulador debe contener los siguientes datos:

- Lugar y fecha de emisión.

- Datos filiatorios del titular: nombre, tipo y número de documento, domicilio actualizado.

- Fotografía tamaño carnet actualizada.

- Fecha de vencimiento.

- Firma y sello de la autoridad que lo expida.

El objetivo de tal requerimiento se desprende del punto 5 de su Anexo I y es, precisamente, que los manipuladores conozcan las principales recomendaciones para evitar la contaminación cruzada con gluten, concepto de Alimento Libre de Gluten seguro, y recomendaciones para evitar la contaminación cruzada con gluten **(16)**.

b) Res. 2176/2013 **(17)** del Ministerio de Salud de la Nación. Aprueba la "Guía de Buenas Prácticas de Manufactura - Establecimientos Elaboradores de Alimentos Libres de Gluten", con recomendaciones, estrategias, medidas preventivas y de control necesarias con el fin de minimizar el riesgo de contaminación con gluten.

Para la elaboración de la Guía se tuvo en cuenta bibliografía emanada del *Codex Alimentarius*, la Administración de Drogas y Alimentos de los Estados Unidos (Food and Drug Administration —FDA—), la Autoridad de Seguridad Alimentaria de Irlanda (Food Safety Authority of Ireland) y la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN) **(18)**.

Además, se incorporaron comentarios y sugerencias emanadas de las autoridades sanitarias jurisdiccionales y los surgidos del procedimiento de opinión pública en el que participó público en general, asociaciones de consumidores celíacos, cámaras de industrias, profesionales de instituciones del sector público y privado **(19)**.

c) Disp. 3827/18 **(20)** ANMAT. Establece pautas para evitar toda clase de contaminación, que sustituye el Anexo de la disp. ANMAT 3602/18, que aprobó la "Guía de buenas prácticas de fabricación para elaboradores, importadores y exportadores de medicamentos de uso humano".

d) Res. 144/2022 **(21)** del Ministerio de Salud de la Nación. Actualiza los montos monetarios de la cobertura para pacientes con celiaquía a cubrir por las entidades alcanzadas por el art. 9° de la ley 26.588.

El monto de dicha prestación dineraria surge de la relación entre la Canasta Básica Alimentaria (CBA) Sin TACC, publicada en el año 2018 por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y las variaciones de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) que se publican mensualmente.

**IV. Alcances**

El dec. 218/2023 del Poder Ejecutivo Nacional reglamenta los arts. 3°, 4°, 4° *bis,* 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10, 11, 12, 13, 14, y 15 de la ley 26.588.

Así, pues, la reglamentación determina que el Instituto Nacional de Medicamentos (INAME) —dependiente de la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT)— determinará las características y la cantidad de gluten de trigo, de avena, de cebada o de centeno que debe reunir un medicamento para ser clasificado "libre de gluten" o con "contenido de gluten".

Asimismo, dispone que deberá darse participación al Programa Nacional para la Detección y Control de Enfermedad Celíaca cuando haya

(15) Ibidem.

(16) Ley 18.284. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/capitulo_ii_establecactualiz_03-2023.pdf.

(17) Buenos Aires, 30 de diciembre de 2013

(18) Res. 2176/2013, consid. 8.

(19) Ibidem, consid. 9.

(20) Ciudad de Buenos Aires, 19 de abril de 2018.

(21) Ciudad de Buenos Aires, 19 de enero de 2022.

propuestas de modificación al Código Alimentario Argentino (CAA) en relación con Alimentos Libres de Gluten (ALG), como también para aquellas modificaciones que se propongan desde la ANMAT en torno a las definiciones de medicamentos libres de gluten o con contenido de gluten (arts. 3° y 12).

Es importante destacar que actualmente el Ministerio de Salud, conjuntamente con el Ministerio de Desarrollo Social, implementa el citado Programa Nacional para la Detección y Control de Enfermedad Celíaca. Ello tiene como objetivo general contribuir a la detección temprana de la enfermedad celíaca y al fortalecimiento del Sistema Nacional de Control de Alimentos, especialmente en lo referente a los alimentos libres de gluten **(22)**.

Ciertamente, cabe agregar, constituyen objetivos específicos del Programa Nacional para la Detección y Control de Enfermedad Celíaca **(23)**:

- Promover el conocimiento y la divulgación masiva de las características de la enfermedad celíaca.

- Apoyar a las jurisdicciones para garantizar el acceso al diagnóstico oportuno.

- Propiciar la capacitación de los equipos de salud.

- Estimular el desarrollo de la investigación.

- Fortalecer la capacidad técnica y analítica del Sistema Nacional de Control de Alimentos en la temática.

- Organizar un Registro Nacional de la Enfermedad Celíaca en la República Argentina.

De ahí la importancia que reviste darle la participación que se propicia.

Por otro lado, los productos alimenticios determinados por el Código Alimentario Argentino (CAA) como libres de gluten deben ser rotulados con la denominación del producto que se trate seguido de la leyenda "Libre de gluten" y "Sin TACC" y/o aquellas que se pudieran establecer a futuro en el mismo. También deben incluir el símbolo identificatorio que se establezca en el Código Alimentario Argentino (CAA) con las características mencionadas allí (art. 4°, párrs. 1 y 2).

Al respecto, el art. 1383 *bis* del Código Alimentario Argentino (CAA) (res. conjunta SPReI 201/2011 y SAGyP 649/2011) determina: "Los productos alimenticios 'Libres de Gluten' que se comercialicen en el país deben llevar, obligatoriamente impreso en sus envases o envoltorios, de modo claramente visible, el símbolo que figura a continuación y que consiste en un círculo con una barra cruzada sobre tres espigas y la leyenda 'Sin TACC' en la barra admitiendo dos variantes: a) A color: círculo con una barra cruzada rojos (Pantone - RGB255-0-0) sobre tres espigas dibujadas en negro con granos amarillos (Pantone - RGB255-255) en un fondo blanco y la leyenda 'Sin TACC'. b) En blanco y negro: círculo y barra cruzada negros sobre tres espigas dibujadas en negro con granos blancos en un fondo blanco y la leyenda 'Sin TACC'" **(24)**.

A su vez, los medicamentos deben rotularse con la denominación del producto de que se trate seguido de la leyenda "Libre de gluten" o "Este medicamento contiene gluten", según las disposiciones vigentes aplicables a rótulos y prospectos establecidas y dentro del plazo de adecuación que establezca la ANMAT a través de normativa complementaria (art. 4°, *in fine*).

Es de notar que además de los lugares destinados a personas en situación de privación de la libertad; establecimientos sanitarios con internación pertenecientes al sector público, privado y de la seguridad social; lugares de residencia y/o convivencia temporal o permanente que ofrezcan alimentos; comedores y kioscos de instituciones de enseñanza; empresas de transporte aéreo, terrestre y acuático que ofrezcan servicio de alimentos a bordo; restaurantes y bares; kioscos y concesionarios de alimentos de las terminales y los paradores de transporte; y loca-

(22) Ministerio de Salud. Secretaria de Políticas, Regulación e Institutos. Programa Nacional para la Detección y Control de Enfermedad Celíaca. http://www.infoleg.gob.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno28-9-2009-1.htm.

(23) Ibidem.

(24) Ley 18.284. Capítulo XVII, Alimentos de régimen o dietéticos. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/caa_cap_xvii_2021.pdf.

les de comida rápida; también están obligados a ofrecer, al menos, una opción de alimentos o un menú libre de gluten (sin TACC), proveniente de elaboradores habilitados —independientemente de que estos se encuentren dentro de la institución que lo proporciona o provenga de un elaborador externo— todos los lugares de trabajo, siempre que ofrezcan o provean alimentos, ya sea a título oneroso o gratuito (art. 4° *bis*).

Del mismo modo, los lugares destinados a personas en situación de privación de la libertad; establecimientos sanitarios con internación pertenecientes al sector público, privado y de la seguridad social; lugares de residencia y/o convivencia temporal o permanente que ofrezcan alimentos; los comedores y kioscos de instituciones de enseñanza tienen obligación de ofrecer, al menos, una opción de alimentos o un menú libre de gluten, de las mismas características nutricionales y variedad que las ofrecidas al resto de las personas que asisten a tales lugares, cuando se encuentren personas con diagnóstico celíaco.

Asimismo, los restaurantes y bares; kioscos y concesionarios de alimentos de las terminales y paradores de transporte; locales de comida rápida; lugares de trabajo cuando los mismos ofrezcan o provean alimentos, ya sea a título oneroso o gratuito, así como kioscos de instituciones de enseñanza deben ofrecer entre sus productos, al menos, una opción de alimentos o un menú libre de gluten.

De la misma manera, los comedores y kioscos de instituciones de enseñanza; restaurantes y bares; kioscos y concesionarios de alimentos de las terminales y los paradores de transporte; y locales de comida rápida deben satisfacer las normas del Código Alimentario Argentino (CAA), pues su cumplimiento los habilita a hacer uso del símbolo establecido en el Código Alimentario Argentino (CAA) para Alimentos Libres de Gluten (ALG) como identificación obligatoria de los productos y las opciones de alimentos o menús libres de gluten disponibles.

En esa línea, las personas celíacas tienen derecho a solicitar la opción de alimentos o un menú libre de gluten, y a que se les provea los mismos, bajo apercibimiento de las sanciones determinadas en la ley que se reglamenta **(25)**, sin perjuicio de las acciones de defensa del consumidor y las derivadas de los daños y perjuicios que correspondan.

Cabe agregar que el precepto que se reglamenta (art. 4° *bis*) fue incorporado a la ley de celiaquía mediante ley 27.196 **(26)**, originada en dos proyectos de ley:

- Expediente S-2335/13, Senado de la Nación, Proyecto de Ley de la senadora María Laura Leguizamón: proyecto de ley incorporando el art. 4° *bis* de la ley 26.588, enfermedad celiaca, por el cual se promueve un sistema de comercialización de comidas que no excluya a quienes padecen la enfermedad **(27)**.

- Expediente S-1657/12, Senado de la Nación, Proyecto de Ley, de la senadora Sonia Escudero: proyecto de ley modificando la ley 26.588, programa nacional de detección y tratamiento de la enfermedad celiaca **(28)**.

---

(25) En efecto, el art. 14 de la ley 26.588 determina las siguientes sanciones a las infracciones de sus disposiciones: "a) Apercibimiento; b) Publicación de la resolución que dispone la sanción en un medio de difusión masivo, conforme lo determine la reglamentación; c) Multa que debe ser actualizada por el Poder Ejecutivo nacional en forma anual conforme al índice de precios oficial del Instituto Nacional de Estadística y Censos —INDEC—, desde pesos mil ($1.000) a pesos un millón ($1.000.000), susceptible de ser aumentada hasta el décuplo en caso de reincidencia; d) Suspensión del establecimiento por el término de hasta un [1] año; e) Clausura del establecimiento de uno [1] a cinco [5] años; y f) Suspensión de la publicidad hasta su adecuación con lo previsto en la presente ley. Estas sanciones serán reguladas en forma gradual y acumulativa teniendo en cuenta las circunstancias del caso, la naturaleza y gravedad de la infracción, los antecedentes del infractor y el perjuicio causado, sin perjuicio de otras responsabilidades administrativas, civiles y penales, a que hubiere lugar. El producido de las multas se destinará a las campañas de difusión y capacitación establecidas en la presente ley".

(26) Sancionada el 7 de octubre de 2015. Promulgada el 12 de noviembre de 2015.

(27) Honorable Senado de la Nación. Expediente S-2335/13. https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/2335.13/S/PL.

(28) Honorable Senado de la Nación. Expediente S-1657/12. https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/1657.12/S/PL.

Otro punto para destacar es que en cumplimiento de lo prescripto en el art. 4° de la ley 24.240 **(29)** de Defensa del Consumidor **(30)** la ANMAT debe confeccionar, actualizar y publicar el listado de Alimentos Libres de Gluten (ALG), así como también brindar una herramienta de consulta donde puedan visualizarse los medicamentos que sean Libres de Gluten (art. 5°).

Por otra parte, la ANMAT —mediante el Instituto Nacional de Alimentos (INAL)— deberá coordinar acciones con las Autoridades Sanitarias competentes, con el fin de elaborar y mantener actualizadas la "Guía de Recomendaciones para un Menú Libre de Gluten Seguro" y la "Guía de Buenas Prácticas de Manufactura para Establecimientos Elaboradores de Alimentos Libres de Gluten", como marco regulatorio para la elaboración y control de dichos alimentos (art. 6°).

Cabe señalar que el INAL —como autoridad sanitaria nacional— es el responsable de verificar las condiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial de los productos que entren o salgan del país. Cumplidos esos requisitos, pueden comercializarse, circular y expenderse en todo el territorio nacional **(31)**.

Sobre el particular, esto es lo que dispone el art. 15 del dec. 815/1999 **(32)** por el que se establece el Sistema Nacional de Control de Alimentos con el objetivo de asegurar el fiel cumplimiento del Código Alimentario Argentino:

"La ANMAT, a través del Instituto Nacional de Alimentos (INAL) tendrá las siguientes facultades y obligaciones en materia alimentaria, sin perjuicio de las facultades y competencias que le otorga la legislación vigente:

"a) Velar por la salud de la población, asegurando la inocuidad, salubridad y sanidad de aquellos productos que estén bajo su competencia, los materiales en contacto directo con los mismos, las materias primas, envases, aditivos, ingredientes y rotulados.

"b) Controlar y Fiscalizar los establecimientos que elaboren, fraccionen y almacenen, productos alimenticios destinados al consumo humano [...]

"c) Controlar y fiscalizar la distribución, el transporte y la comercialización de los productos alimenticios destinados al consumo humano.

"d) Controlar y fiscalizar la sanidad y calidad de los alimentos acondicionados para su venta al público de elaboración nacional o importados destinados para ser consumidos en el mercado interno y/o externo de acuerdo a la normativa vigente, que no se encuentren bajo la competencia de los otros organismos del sistema.

"e) Coordinar con las autoridades provinciales, del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires y municipales, las acciones necesarias para el mejor cumplimiento del presente decreto en el área de sus competencias.

"f) Establecer y fortalecer, cuando se considere necesario, delegaciones regionales en las provincias, las que prestarán asistencia técnica a las autoridades jurisdiccionales.

"g) Crear y mantener actualizado, tal como lo establece el CAA, el Registro Único de Productos y Establecimientos de su competencia.

"h) Incorporar a la Base Única de Datos, toda información referente a resoluciones dictadas, controles efectuados, autorizaciones, y las sanciones o medidas cautelares aplicadas.

"i) Establecer y llevar a cabo, procedimientos de prevención y protección de la salud de la población, por sí, por otras autoridades competentes, o en forma concurrente, advirtiendo públicamente sobre la utilización y el consumo de los alimentos que puedan afectar la salud humana.

(29) Sancionada el 22 de septiembre de 1993. Promulgada el 13 de octubre de 1993.

(30) Art. 4°: "Información. El proveedor está obligado a suministrar al consumidor en forma cierta, clara y detallada todo lo relacionado con las características esenciales de los bienes y servicios que provee, y las condiciones de su comercialización. La información debe ser siempre gratuita para el consumidor y proporcionada en soporte físico, con claridad necesaria que permita su comprensión. Solo se podrá suplantar la comunicación en soporte físico si el consumidor o usuario optase de forma expresa por utilizar cualquier otro medio alternativo de comunicación que el proveedor ponga a disposición".

(31) Argentina.gob.ar (s.f.). Comercio exterior (alimentos). https://www.argentina.gob.ar/anmat/regulados/tramitespresenciales/comex/alimentos

(32) Buenos Aires, 16 de julio de 1999.

"j) Adoptar, ante la detección de cualquier factor de riesgo relacionado con la sanidad y calidad de los alimentos, las medidas adecuadas y oportunas para proteger la salud de la población, de acuerdo a lo establecido en el CAA y en el presente decreto.

"k) Formular y recibir denuncias sobre incumplimientos a las disposiciones establecidas en el CAA y aplicar las sanciones correspondientes de acuerdo a las normas vigentes.

"l) Celebrar convenios con organismos públicos nacionales, provinciales, municipales y Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires o sus reparticiones dependientes, así como con organismos internacionales o entidades privadas nacionales y extranjeras, con el propósito de asegurar el efectivo cumplimiento de las funciones que le competen.

"m) Requerir el auxilio de la fuerza pública y solicitar órdenes de allanamiento de jueces competentes, para el adecuado cumplimiento de sus funciones".

Es de señalar que la reglamentación impone —como no puede ser de otro modo— las sanciones previstas en el art. 14 de la ley 26.588 —a las que ya hicimos referencia— para los productores y las productoras e importadores e importadoras de productos alimenticios y de medicamentos destinados a celíacos y celíacas que no acrediten para su comercialización en el país la condición de "Libre de gluten", sin perjuicio de las acciones de defensa del consumidor y las derivadas de los daños y perjuicios que correspondan. Ello con perspectiva de género y diversidad **(33)** (art. 7°).

Se establece también que toda forma de publicidad y/o promoción de los productos alimenticios y los medicamentos libre de gluten o con contenido de gluten deberán contar con las leyendas "Libre de gluten" o "Este medicamento contiene gluten" y/o aquellas que se establezcan a futuro, según corresponda (art. 8°).

Las referidas leyendas, cabe acotar, deberán presentarse de forma cierta, clara y detallada en función de las características del medio en las que se difunda y accesible para personas con discapacidad sensorial.

De ese modo, lo legislado sobre este punto cuenta con perspectiva de discapacidad.

Desde nuestra perspectiva ello viene a cumplimentar la observación formulada a nuestro país por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad **(34)** en torno a la ausencia de una estrategia de transversalización del enfoque de la discapacidad en la legislación.

Claro que la fiscalización y control de la publicidad y/o promoción queda bajo la órbita de la ANMAT. De forma complementaria, la fiscalización y control de la publicidad, promoción o cualquier otra estrategia de difusión será llevada a cabo por las Autoridades Sanitarias competentes y por el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), organismo descentralizado actuante en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, según las instancias de competencia de cada uno de dichos organismos (art. 7°).

Asimismo, la reglamentación establece que las obras sociales enmarcadas en las leyes 23.660 y 23.661, la obra social del Poder Judicial de la Nación, la Dirección de Ayuda Social para el Personal del Congreso de la Nación, las entidades de medicina prepaga y las entidades que brinden atención al personal de las universidades, así como también todos aquellos agentes que brinden servicios médicos asistenciales a sus afiliados independientemente de la figura jurídica que posean, deben brindar una cobertura dineraria equivalente al veintisiete coma cinco por ciento (27,5 %) del valor de los productos de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) que publica el INDEC para una persona adulta de entre treinta [30] y sesenta [60] años (art. 9°).

(33) La perspectiva de género y diversidad brinda herramientas para visibilizar y transformar las desigualdades estructurales que afectan históricamente a mujeres y LGBTI+ en el acceso y ejercicio de sus derechos. Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (2021). Perspectiva de género y diversidad. https://editorial.mingeneros.gob.ar:8080/xmlui/handle/123456789/26.

(34) Naciones Unidas. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Observaciones finales sobre el informe inicial de Argentina, aprobadas por el Comité en su octavo período de sesiones (17 a 28 de septiembre de 2012). CRPD/C/ARG/CO/1. http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhspZQ2sppBOANJSxHHwrsEJaYmnlvM3jA08AJH2x7hoUTgh3174tt8%2FqvOaLf8uHB4IloIqs87ffYYE4AhvtQvB%2B2u%2BONKQuePZFm%2BrnNkrXO.

Dicho porcentaje se mantendrá fijo. Sin embargo, en casos excepcionales que la Autoridad de Aplicación estime pertinente o necesario a los fines de resguardar los derechos establecidos en la ley que se reglamenta, podrá ampliarlo mediante normativa complementaria, en razón de nueva evidencia y/o valores referenciales otorgados por el INDEC al efecto.

De ahí que el monto de cobertura pasará de $2.672 a $7.806,73 contemplando la canasta básica alimentaria (CBA) publicada por el INDEC el 20 de abril de 2023.

Además, se establece que las personas con celiaquía que no cuentan con ningún tipo de cobertura de salud podrán solicitar la cobertura de harinas y premezclas libres de gluten. A tal fin, el Ministerio de Desarrollo Social articulará con las autoridades jurisdiccionales los aspectos administrativos, de gestión y financieros necesarios para garantizar dicha cobertura (art. 10).

Pero hay más. Se prevé acciones tendientes a generar mayor conocimiento de la enfermedad.

Así, pues, el Ministerio de Salud, en coordinación con el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y las Universidades integrantes del Sistema Universitario Nacional desarrollarán un plan de promoción de la investigación científica en materia de celiaquía, y actuarán como espacio de coordinación entre diferentes instituciones. A su vez, de manera conjunta con el Ministerio de Educación, tendrá a su cargo la elaboración de un plan de acción para el desarrollo de contenidos educativos que contribuyan al conocimiento, sensibilización y a la capacitación sobre la enfermedad, promoviendo la concientización y articulando intersectorialmente. Con todo, a través del Programa Nacional para la Detección y Control de Enfermedad Celíaca, coordinará acciones con las Carteras Ministeriales que resulten competentes para promover e implementar capacitaciones para pacientes con celiaquía y su grupo familiar en la autoproducción y elaboración de alimentos aptos para su consumo (art. 11).

Finalmente, la reglamentación de los arts. 13, 14 y 15 determina los casos en que corresponde a la ANMAT, al Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) y a la Superintendencia de Servicios de Salud sustanciar los procedimientos previstos en los arts. 13 y 14 **(35)** de la ley 26.588, respectivamente.

En efecto, la ANMAT sustanciará los procedimientos en los casos de los incs. a), b), c) y en los casos que corresponda del inc. g) del art. 13 de la ley que reglamenta **(36)**.

Por su parte, el ENACOM sustanciará los procedimientos en los casos del inc. c) del citado precepto, respecto de los servicios audiovisuales y señales registradas conforme el art. 58 de la ley 26.522 **(37)**, y les resultarán aplicables, en caso de incumplimiento, las sanciones previstas en Título VI de la citada ley 26.522 **(38)**.

---

(35) Ya citado en este trabajo.

(36) Art. 13: "Serán consideradas infracciones a la presente ley las siguientes conductas: a) La impresión de las leyendas "Libre de gluten" o "Este medicamento contiene gluten" en envases o envoltorios de productos alimenticios y de medicamentos que no cumplan con lo previsto en el art. 3° de la presente ley; b) El incumplimiento de las buenas prácticas de manufacturas que se establezcan para la elaboración y el control de los productos alimenticios y de los medicamentos que se comercialicen en el país y que cumplan con lo dispuesto en el art. 3°; c) Cualquier forma de difusión, publicidad o promoción como "Libre de gluten", de productos alimenticios y de medicamentos que no cumplan con lo dispuesto en el art. 3°; d) La falta de prestación total o parcial de la cobertura asistencial prevista en el art. 9°, por parte de las entidades allí mencionadas; e) El ocultamiento o la negación de la información que requiera la autoridad de aplicación en su función de control; f) La falta de oferta de opciones de alimentos o menús libres de gluten de conformidad con lo dispuesto en el art. 4° bis [...];g) Las acciones u omisiones a cualquiera de las obligaciones establecidas, cometidas en infracción a la presente ley y sus reglamentaciones que no estén mencionadas en los incisos anteriores".

(37) Art. 58: "Registro Público de Señales y Productoras. La Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual llevará actualizado, con carácter público, el Registro Público de Señales y Productoras. Serán incorporadas al mismo: a) Productoras de contenidos destinados a ser difundidos a través de los servicios regulados por esta ley al solo efecto de constatar el cumplimiento de las cuotas de producción; b) Empresas generadoras y/o comercializadoras de señales o derechos de exhibición para distribución de contenidos y programas por los servicios regulados por esta ley. La reglamentación determinará los datos registrales a completar por las mismas y cuáles datos deberán ser de acceso público, debiendo la autoridad de aplicación establecer un mecanismo de consulta pública vía Internet".

(38) En efecto, mediante el art. 103 de la ley 26.522 se establecen las mentadas sanciones: “Sanciones. El

En análogo sentido, la Superintendencia de Servicios de Salud sustanciará los procedimientos de su competencia en los casos del inc. d) del referido artículo.

Cabe agregar que la ANMAT y el ENACOM deberán dictar las normas aclaratorias y complementarias que resulten necesarias para la implementación de lo establecido en el art. 14 de la ley 26.588 que se reglamenta.

Con todo, la reglamentación dispone que para el caso de las infracciones previstas en los incs. a), b), c), y de corresponder el inc. g) del citado art. 13 de la ley 26.588, las sanciones se aplicarán de acuerdo con los procedimientos establecidos en la ley 18.284 **(39)** de Código Alimentario Argentino y normas complementarias y en la ley 16.463 **(40)** de Medicamentos y normas complementarias, según corresponda. En los casos mencionados los procedimientos serán sustanciados por la ANMAT.

Para el caso de las infracciones previstas en el inc. d) del art. 13 de la ley 26.588, las sanciones se aplicarán de acuerdo con los procedimientos establecidos en la ley 23.660 de Obras Sociales **(41)** (art. 28) **(42)**,

---

incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente ley, sus reglamentaciones o las condiciones de adjudicación, dará lugar a la aplicación de las siguientes sanciones mínimas y máximas: 1) Para los prestadores de gestión privada con o sin fines de lucro, para los prestadores autorizados de carácter no estatal y para los titulares de los registros regulados en la presente ley: a) Llamado de atención; b) Apercibimiento; c) Multa del cero coma uno por ciento (0,1%) al diez por ciento (10%) de la facturación de publicidad obtenida en el mes anterior a la comisión del hecho pasible de sanción. El instrumento mediante el cual se determine la multa tendrá el carácter de título ejecutivo; d) Suspensión de publicidad; e) Caducidad de la licencia o registro. A los efectos del presente inciso —cuando se trate de personas jurídicas— los integrantes de los órganos directivos son pasibles de ser responsabilizados y sancionados; 2) Para los administradores de emisoras estatales: a) Llamado de atención; b) Apercibimiento; c) Multa, la que deberá ser a título personal del funcionario infractor. El instrumento mediante el cual se determine la multa tendrá el carácter de título ejecutivo; d) Inhabilitación. Las presentes sanciones no excluyen aquellas que pudieran corresponderle en virtud de su carácter de funcionario público. Las sanciones previstas en este artículo se aplicarán sin perjuicio de otras que pudieran resultar aplicables de acuerdo a la legislación civil y penal vigente".

(39) Dice el art. 9°: "Las infracciones a las disposiciones del Código Alimentario Argentino, a las de esta ley, y a las de su reglamentación, serán pasibles de las siguientes sanciones que se graduarán, pudiendo acumularse de acuerdo a las circunstancias, gravedad y proyecciones de cada caso, sin perjuicio de las pertinentes disposiciones del Cód. Penal. a) Multa desde cinco mil pesos moneda nacional (m$n. 5.000) a un millón de pesos moneda nacional (m$n. 1.000.000), susceptible de ser aumentada hasta el décuplo, en caso de reincidencia; b) Comiso de los efectos o mercaderías en infracción; c) Clausura temporal, total o parcial del establecimiento; d) Suspensión o cancelación de la autorización de elaboración, comercialización y expendio de los productos en infracción; e) Publicación de la parte resolutiva de la disposición que resuelva la sanción. La aplicación de la medida prevista en el inc. d) puede corresponder en dos circunstancias: I) Productos identificados en forma fehaciente y clara como producidos, elaborados y/o fraccionados en un establecimiento determinado. En tal caso la suspensión o cancelación de su producción, elaboración y/o fraccionamiento quedará circunscripta a la planta de origen, pero el producto no podrá ser comercializado ni expedido en ninguna parte del país, cualquiera sea la jurisdicción en que se aplique la medida. II) Productos que no pueden ser identificados en forma fehaciente y clara como producidos, elaborados y/o fraccionados en un establecimiento determinado. En tal caso, no podrán ser elaborados en ninguna planta del país, ni comercializados o expendidos en el territorio de la República durante el tiempo de vigencia de la sanción impuesta".

(40) Sancionada el 23 de julio de 1964. Promulgada el 4 de agosto de 1964. Al respecto, esto es lo que determina el art. 20: "Las infracciones a las normas de la presente ley y su reglamentación serán sancionadas: a) Con apercibimiento; b) Con multas de m$n. 2.000 a m$n. 5.000.000—;c) Con la clausura, total o parcial, temporal o definitiva, según la gravedad de la causa o reiteración de la misma, del local o establecimiento en que se hubiera cometido la infracción; d) Suspensión o inhabilitación en el ejercicio de la actividad o profesión hasta un lapso de tres años; en caso de extrema gravedad o múltiple reiteración de la o de las infracciones la inhabilitación podrá ser definitiva; e) El comiso de los efectos o productos en infracción, o de los compuestos en que intervengan elementos o sustancias cuestionadas; f) La cancelación de la autorización para vender y elaborar los productos. El producto de las multas ingresará al Fondo Nacional de la Salud".

(41) Sancionada el 29 de diciembre de 1988. Promulgada el 5 de enero de 1989.

(42) Art. 28: "Las violaciones a las disposiciones legales y reglamentarias o las que establezca el órgano de aplicación harán pasibles a las obras sociales de las siguientes sanciones, sin perjuicio de las que pudieren corresponder por otras leyes: a) Apercibimiento; b) Multa desde una [1] vez el monto del haber mínimo de jubilación ordinaria del

y en la ley 26.682 **(43)** de Marco Regulatorio de Medicina Prepaga (art. 24) **(44)**.

En definitiva, el Ministerio de Salud coordinará acciones con los demás organismos competentes a fin de garantizar una efectiva fiscalización, y quedará facultado para dictar normas complementarias a tal efecto.

**V. Fundamento legal**

La regulación que trae la reglamentación de la ley 26.588 tiene fundamento en la Constitución Nacional (arts. 33, 42 párr. 1, y 75 incs. 22 y 23).

En efecto, la Constitución Nacional reconoce los derechos implícitos, entre los que cabe incluir el derecho a la salud: "Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados; pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno" (art. 33).

Asimismo, dispone: "Los consumidores[as] y usuarios[as] de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud..." (art. 42, párr. 1).

Cabe señalar también que, mediante el art. 75, inc. 22, recepta los tratados internacionales sobre Derechos Humanos que tutelan el derecho a la salud.

En esa línea, la Declaración Universal de Derechos Humanos establece en el art. 25: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial [...] la asistencia médica"; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce en el art. 12 el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental y exige a los Estados Partes la adopción de medidas para asegurar a todos asistencia médica en caso de enfermedad; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre [sic] determina: "Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales relativas a [...] la asistencia médica" (art. XI); la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece: "Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral" (art. 5°.1); la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, conocida por sus siglas en inglés como CEDAW, prevé en el art. 12 el derecho de toda mujer al "...acceso a servicios de atención médica" sin discriminación; la Convención sobre los Derechos del Niño, reconoce en el art. 24.1 "... el derecho del niño[a] al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud [y establece que] los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño[a] sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios".

Es de señalar que por ley 27.044 **(45)** también se otorgó rango constitucional a la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, por la que los Estados Partes se comprometieron a trabajar para el tratamiento y rehabilitación de las personas con discapacidad (art. III.2.b).

régimen nacional de jubilaciones y pensiones para trabajadores en relación de dependencia, hasta cien [100] veces el monto del haber mínimo de dicha jubilación vigente al momento de hacerse efectiva la multa; c) Intervención. El órgano de aplicación dispondrá las sanciones establecidas en los incs. a) y b), graduándolas conforme a la gravedad y reiteración de las infracciones y la prevista en el inc. c) será dispuesta por el Poder Ejecutivo Nacional. La intervención de la obra social implicará la facultad del interventor de disponer de todos los fondos que le correspondan en virtud de esta ley y se limitará al ámbito de la misma".

(43) Sancionada el 4 de mayo de 2011. Promulgada el 16 de mayo de 2011.

(44) Art. 24: "Sanciones. Toda infracción a la presente ley será sancionada por la Autoridad de Aplicación conforme a lo siguiente: a) Apercibimiento; b) Multa cuyo valor mínimo es equivalente al valor de tres cuotas que comercialice el infractor y el valor máximo no podrá superar el treinta por ciento (30%) de la facturación del ejercicio anterior; c) Cancelación de la inscripción en el Registro. Esta sanción sólo puede ser aplicada, en caso de gravedad extrema y reincidencia. A los fines de la sustanciación del sumario será aplicable la ley 19.549 de procedimientos administrativos. Toda sanción puede ser apelada ante la Cámara Nacional de Apelaciones, en lo Contencioso Administrativo Federal. El recurso deberá interponerse y fundarse dentro del plazo de diez [10] días hábiles de notificada ante la autoridad que dictó la resolución, quien remitirá las actuaciones al tribunal competente sin más trámite. Sin perjuicio de la sanción que se imponga, el sujeto obligado debe brindar la prestación requerida con carácter urgente".

(45) Sancionada el 19 de noviembre de 2014. Promulgada el 11 de diciembre de 2014.

Con todo, el art. 75 inc. 23 faculta al Poder Legislativo a "[l]egislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos...".

Así, pues, el acceso de toda persona con celiaquía a opciones alimentarias sin TACC constituye un derecho de raigambre constitucional.

**VI. Conclusión**

Sostenemos que el Estado debe garantizar el disfrute del más alto nivel posible de salud. El criterio se desprende del art. 75 inc. 22 de la CN, en particular, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 12.1 y 12.2a) **(46)** y de la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 24.1) **(47)**.

"El concepto del 'más alto nivel posible de salud' [...] tiene en cuenta tanto las condiciones biológicas y socioeconómicas esenciales de la persona como los recursos con que cuenta el Estado..." **(48)**.

De ahí que el dec. 218/2023 del Poder Ejecutivo Nacional por el que se reglamenta la ley 26.588 que declara de interés nacional "la atención médica, la investigación clínica y epidemiológica, la capacitación profesional en la detección temprana, diagnóstico y tratamiento de la enfermedad celíaca viene a establecer facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para que las personas con enfermedad celíaca puedan alcanzar el más alto nivel posible de salud" **(49)**; de fundamental importancia para garantizar el derecho a la salud.

---

(46) Art. 12: "1. Los Estados Partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. 2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para: a) La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños[as]...".

(47) Art. 24: "1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño[a] al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño[a] sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios".

(48) Naciones Unidas. Observación General 14 (2000), E/C.12/2000/4, CESCR. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, párr. 9. https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf.

(49) Ibidem.

## DECRETO 292/2023 - Nacional

**Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina – Reglamentación de la ley 27.118.**

**Fecha:** 05/06/2023
**Publicación:** B.O. 06/06/2023

*Con comentario de Juan Carlos Acuña*

VISTO:

El Expediente N° EX-2020-36523396-APN-DGDMA#MPYT, las Leyes Nros. 26.737 y 27.118 y sus respectivas modificaciones, los Decretos Nros. 1382 del 9 de agosto de 2012 y sus modificaciones, 2670 del 1° de diciembre de 2015 y sus modificatorios y 729 del 3 de noviembre de 2022 y la Resolución del entonces MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA N° 571 del 15 de agosto de 2014, y

CONSIDERANDO:

Que la citada Ley N° 27.118 de "Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina" declaró de interés público la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena por su contribución a la seguridad y soberanía alimentaria de la población y por practicar y promover sistemas de vida y de producción que preservan la biodiversidad y procesos sostenibles de transformación productiva.

Que por su artículo 2° se creó el "Régimen de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar" destinado al agricultor y a la agricultura familiar y a aquellas empresas familiares agropecuarias que desarrollasen su actividad en el medio rural, con la finalidad prioritaria de incrementar la productividad, seguridad y soberanía alimentaria y de valorizar y proteger al sujeto esencial de un sistema productivo ligado a la radicación de la familia en el ámbito rural, sobre la base de la sostenibilidad medioambiental, social y económica.

Que, a su vez, por medio del mencionado Decreto N° 729/22 fue creado el INSTITUTO NACIONAL DE LA AGRICULTURA FAMILIAR, CAMPESINA E INDÍGENA (INAFCI) como organismo descentralizado actuante en el ámbito de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, con autarquía económica y financiera, personería jurídica propia y capacidad de actuar en el ámbito del derecho público y privado y como continuador institucional de la ex-SUBSECRETARÍA DE AGRICULTURA FAMILIAR, CAMPESINA E INDÍGENA de la SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA del MINISTERIO DE ECONOMÍA, debiendo considerarse modificada por tal denominación cada vez que se hace referencia a dicha ex-Subsecretaría y a la referida Secretaría en toda aquella normativa que aborde o se vincule con la competencia, objetivos institucionales o funcionales encomendados por el presente al referido Instituto.

Que por el artículo 2° de dicha norma se instituyó a dicho Instituto el carácter de Autoridad de Aplicación de la Ley N° 27.118, con facultades para dictar las normas complementarias, aclaratorias e interpretativas que resultaren necesarias para su implementación.

Que en ese sentido, y por el artículo 8° del referido Decreto N° 729/22, se transfirieron de la ex-SUBSECRETARÍA DE AGRICULTURA FAMILIAR, CAMPESINA E INDÍGENA de la SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA del MINISTERIO DE ECONOMÍA a la órbita del INSTITUTO NACIONAL DE LA AGRICULTURA FAMILIAR, CAMPESINA E INDÍGENA (INAFCI), organismo descentralizado actuante en la órbita de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, las unidades organizativas, créditos presupuestarios, recursos operativos, bienes, personal con sus cargos y dotaciones vigentes a la fecha, estableciéndose que el personal involucrado debía mantener su situación de revista.

Que, asimismo, el citado decreto modificó los artículos 9° y 12 de la Ley N° 27.118, respectivamente, atribuyéndole al INSTITUTO NACIONAL DE LA AGRICULTURA FAMILIAR, CAMPESINA E INDÍGENA la calidad de organismo de aplicación de dicha ley, quedando facultado en tal carácter a dar participación al Consejo de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena creado por la Resolución del ex-MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA N° 571/14, el cual pasará a funcionar en su ámbito de competencia, y crea en el ámbito de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Públicas para la Agricultura Familiar, integrado por los Ministros y las Ministras del PODER EJECUTIVO NACIONAL o por quienes estos o estas designen a tal efecto, para que asigne al nuevo Organismo las tareas que en dicho marco entienda conveniente.

Que, a su vez, se sustituyó el artículo 16 de la Ley N° 26.737 por la que se creara el Consejo Interministerial de Tierras Rurales, al modificar su conformación, entre otros extremos, incluyendo al INSTITUTO NACIONAL DE LA AGRICULTURA FAMILIAR, CAMPESINA E INDÍGENA (INAFCI).

Que entre los contenidos básicos de la mencionada Ley N° 27.118 se resaltan los referidos a los fines, objetivos, definiciones y alcances, la determinación de la Autoridad de Aplicación y del ámbito territorial de

extensión; el acceso a la tierra a través de la creación del denominado "Banco de Tierras para la Agricultura Familiar", así como las formas de adjudicación y de regularización dominial, de forma de asegurar un relevamiento integral de la situación de tierras de la agricultura familiar, campesina e indígena con incentivos a los servicios ambientales a través de programas que preserven la base ecosistémica de sus territorios.

Que, asimismo, contempla acciones y programas para procesos productivos y de comercialización destinados a incrementar la productividad y competitividad en el ámbito rural; el apoyo al desarrollo tecnológico, asistencia técnica e investigación, fomentando experiencias innovadoras en materia de producción y consumo; la elaboración de propuestas relacionadas con temáticas referidas a la educación, formación y capacitación rural y también la priorización de políticas de provisión y mejora de la infraestructura rural en todas sus dimensiones.

Que también prevé garantizar el acceso y el funcionamiento de todos los servicios sociales como educación, deportes, salud, cultura, discapacidad, desarrollo y promoción social, así como la asistencia social directa, y contempla además instrumentos de promoción vinculados a la Sanidad Agropecuaria, a beneficios impositivos, aspectos previsionales, certificaciones de calidad, seguros y líneas de crédito específicas.

Que con relación a los objetivos, definiciones conceptuales y alcances, se hace necesario dejar establecido claramente que todo enunciado en género masculino plural utilizado en la citada Ley N° 27.118 debe interpretarse desde una perspectiva de género no binaria a favor de todas las personas cualquiera sea su género autopercibido, omitiendo todo tipo de discriminación por sexo, género social o identidad de género en particular y dando prioridad en la asignación de recursos a las mujeres y a la población género diversa con el propósito de reducir las brechas de género que existen.

Que en el mismo orden, y a través del Registro pertinente, deberán incluirse en el acceso a los beneficios que el Régimen de Reparación Histórica contempla no solo a las personas humanas vinculadas a la agricultura familiar, campesina e indígena y pesca artesanal sino también a las organizaciones de productores y productoras que se agrupen con idénticos fines.

Que, de esa forma, se ratifica la importancia que se otorga a dichas organizaciones en la definición de las políticas públicas hacia el sector, en sintonía con las recomendaciones a los Estados dadas por la "DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS CAMPESINOS Y DE OTRAS PERSONAS QUE TRABAJAN EN LAS ZONAS RURALES", aprobada el 17 de diciembre de 2018, al establecer expresamente que los campesinos y otras personas que viven en zonas rurales tienen derecho a la tierra, individual o colectivamente y que es función del Estado limitar la concentración y el control excesivo de la tierra.

Que atendiendo a la importancia del tema, y a que la aplicación del Régimen se extiende a todo el territorio nacional, debe preverse la forma de funcionamiento tanto del Consejo de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena cuya participación prevé el artículo 9° de la citada Ley N° 27.118 como la del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Públicas para la Agricultura Familiar, creado para el mismo sector por el artículo 12 de la referida ley, en el ámbito de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, de forma de asegurar el abordaje unificado de la problemática en cuestión.

Que en lo que hace a lo relacionado con los bienes naturales y acceso a la tierra, toma especial relevancia la forma de efectivizar institucionalmente el funcionamiento del Banco de Tierras para la Agricultura Familiar, cuya creación contempla la mencionada ley, estableciendo parámetros básicos para permitir que las tierras rurales ya ingresadas al patrimonio nacional sean convenientemente relevadas y posteriormente transferidas a dicho Banco, actuante en la órbita del INSTITUTO NACIONAL DE LA AGRICULTURA FAMILIAR, CAMPESINA E INDÍGENA (INAFCI), tanto por la AGENCIA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES DEL ESTADO (AABE), organismo con competencia en la materia, así como por otro organismo u otros organismos de la Administración Pública Nacional, cualquiera fuese su status jurídico, que tengan en su inventario bienes del ESTADO NACIONAL que puedan ser identificados como tierras rurales.

Que por el Decreto N° 1382/12 se creó la citada AGENCIA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES DEL ESTADO (AABE) como organismo descentralizado en el ámbito de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, con autarquía económica financiera, con personería jurídica propia y con capacidad de actuar en el ámbito del derecho público y privado, por lo que resulta indispensable destacar el rol central que le confiere a la misma la normativa vigente.

Que dicho ente es el Órgano Rector, centralizador de toda la actividad de administración de bienes muebles e inmuebles del ESTADO NACIONAL, quedando a su cargo ejercer en forma exclusiva la administración de los bienes inmuebles de este último, cuando no correspondiese a otros organismos estatales.

Que, en tal sentido, entre sus competencias propias le corresponden las de asignar y reasignar los bienes

inmuebles que integran el patrimonio del ESTADO NACIONAL, los cuales cuando estén asignados o afectados a un servicio determinado se considerarán concedidos en uso gratuito a la respectiva jurisdicción, la que tendrá su administración y custodia.

Que, asimismo, se halla habilitada para conceder el uso precario y gratuito de bienes inmuebles propiedad del ESTADO NACIONAL, independientemente de su jurisdicción de origen, y que por razones circunstanciales no tengan destino útil, cuando le sean requeridos por organismos públicos o por instituciones privadas legalmente constituidas en el país, para el desarrollo de sus actividades de interés general.

Que atendiendo a lo expuesto no cabe duda de la importancia de la referida AGENCIA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES DEL ESTADO (AABE) para ser partícipe como consultor permanente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Públicas para la Agricultura Familiar creado por el artículo 12 de la citada Ley N° 27.118.

Que, de igual forma, corresponde darle un papel activo en la Comisión Nacional Permanente de Regularización Dominial de la Tierra Rural constituida según el artículo 18 de la referida Ley N° 27.118, habida cuenta de que, de acuerdo al inciso 8 del artículo 8° del citado Decreto N° 1382/12, la AGENCIA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES DEL ESTADO (AABE) tiene a su cargo, entre otras atribuciones, la de efectuar el saneamiento y perfeccionamiento dominial, catastral y registral de los títulos inmobiliarios estatales e instar el inicio de las acciones judiciales necesarias para la preservación del patrimonio estatal, en coordinación con las áreas con competencia específica en la materia.

Que, consecuentemente, posee un protagonismo central en la determinación, información y posterior transferencia o adjudicación según corresponda de las Tierras Rurales que, según lo establece la mentada Ley N° 27.118, deban ser migradas al Banco de Tierras a cargo del INSTITUTO NACIONAL DE LA AGRICULTURA FAMILIAR, CAMPESINA E INDÍGENA (INAFCI).

Que el citado Instituto, en su calidad de Autoridad de Aplicación del Régimen en cuestión, deberá elevar propuestas para permitir a los o las titulares de inmuebles que los pongan a disposición del Banco de Tierras a su cargo, confiriéndoles entonces el acceso a los beneficios impositivos y fiscales a los que aluden las previsiones del artículo 16 de la Ley N° 27.118.

Que con referencia a los procesos productivos y de comercialización, al desarrollo tecnológico, asistencia técnica e investigación y a la educación, formación y capacitación, debe preverse la realización de Acciones y Programas específicos, el funcionamiento del Centro de Producción de Semillas Nativas (CEPROSENA), la participación de organismos científicos vinculados con la materia y, finalmente, la elaboración de propuestas curriculares con participación del referido Consejo de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena.

Que igualmente, y en cuanto a los instrumentos de promoción, se potenciará la participación de organismos de control sanitario junto a la Autoridad de Aplicación y al Consejo precitado para gestionar líneas de financiamiento e inversión para la promoción de la producción, elaboración y comercialización de productos y alimentos provenientes de las personas humanas y organizaciones productoras beneficiarias, asegurando la creación y puesta en marcha de sistemas de certificación participativa a diseñar y aprobar por la Autoridad de Aplicación.

Que, en ese mismo sentido, se contemplará la planificación anual de líneas crediticias para el sector provenientes del BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA.

Que los servicios de asesoramiento jurídico permanentes han tomado la intervención que les compete.

Que la presente medida se dicta en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 99, incisos 1 y 2 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Por ello,

El Presidente de la Nación Argentina decreta:

**Art. 1°** - Apruébase la Reglamentación de la Ley N° 27.118 de "Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina" y sus modificaciones, que como ANEXO (IF-2023-59174226-APN-INAFCEI#JGM) forma parte integrante del presente decreto.

**Art. 2°** - Establécese como respaldo presupuestario para el ejercicio correspondiente al año en curso el monto que el Presupuesto vigente específico pueda financiar y para los ejercicios subsiguientes, los que determine el HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN en la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional de cada año.

**Art. 3°** - La presente medida entrará en vigencia a partir del día de su publicación en el BOLETÍN OFICIAL.

**Art. 4°** - Comuníquese, etc. - Fernández - Rossi - Massa.

ANEXO

REGLAMENTACIÓN DE LA LEY N° 27.118

REPARACIÓN HISTÓRICA DE LA AGRICULTURA FAMILIAR PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA RURALIDAD EN LA ARGENTINA

TÍTULO I

De los fines, objetivos, definiciones y alcances

ARTÍCULO 1°.- Sin reglamentar.

ARTÍCULO 2°.- El Régimen de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar deberá establecer mecanismos de priorización en la asignación de recursos a las mujeres y a la población género diversa en cada una de las medidas, políticas y programas que lo compongan, con el fin de reducir las brechas de género que existen y asegurar la igualdad de acceso a los mismos.

ARTÍCULO 3°.- Sin reglamentar.

a) Sin reglamentar;

b) Sin reglamentar;

c) Sin reglamentar;

d) Sin reglamentar;

e) Sin reglamentar;

f) Sin reglamentar;

g) Sin reglamentar;

h) Sin reglamentar.

ARTÍCULO 4°.- Sin reglamentar.

a) Sin reglamentar;

b) Sin reglamentar;

c) Sin reglamentar;

d) Sin reglamentar;

e) Sin reglamentar;

f) Sin reglamentar;

g) Sin reglamentar;

h) Sin reglamentar;

i) Sin reglamentar;

j) Sin reglamentar;

k) Sin reglamentar;

l) Sin reglamentar;

m) Sin reglamentar.

ARTÍCULO 5°.- Los agricultores y las agricultoras familiares definidos y definidas como tales deberán acreditarse en forma individual o asociativa en el Registro Nacional de Agricultura Familiar (RENAF) creado por la Resolución de la entonces SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y ALIMENTOS del ex-MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN N° 255 de fecha 23 de octubre de 2007 y que, a partir de la entrada en vigencia del Decreto N° 729 de fecha 3 de noviembre de 2022, es administrado por el INSTITUTO NACIONAL DE LA AGRICULTURA FAMILIAR, CAMPESINA E INDÍGENA (INAFCI), en su calidad de Autoridad de Aplicación de la ley que se reglamenta.

a) Sin reglamentar;

b) Sin reglamentar;

c) Sin reglamentar;

d) Sin reglamentar;

e) Sin reglamentar;

f) Sin reglamentar.

ARTÍCULO 6°.- Sin reglamentar.

ARTÍCULO 7°.- Sin reglamentar.

TÍTULO II

Aplicación

ARTÍCULO 8°.- Sin reglamentar.

ARTÍCULO 9°.- El Consejo de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena es la instancia de consulta permanente del INSTITUTO NACIONAL DE LA AGRICULTURA FAMILIAR, CAMPESINA E INDÍGENA (INAFCI) como Autoridad de Aplicación de la ley que se reglamenta, debiendo ser convocado con una periodicidad no menor a CUATRO reuniones anuales, conforme los parámetros que establezca el Reglamento de Funcionamiento que dicte a tal efecto dicho Instituto.

ARTÍCULO 10.- Sin reglamentar.

1. Sin reglamentar;

2. Sin reglamentar;

3. Sin reglamentar;

4. Sin reglamentar;

5. Sin reglamentar;

6. Sin reglamentar;

7. Sin reglamentar.

ARTÍCULO 11.- Sin reglamentar.

ARTÍCULO 12.- El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Públicas para la Agricultura Familiar será presidido por el JEFE DE GABINETE DE MINISTROS. Los Ministros y las Ministras podrán autorizar a funcionarios o funcionarias de nivel no inferior a Secretario o Secretaria a concurrir a las reuniones que se programen, sin perjuicio de la posterior ratificación de los Ministros y las Ministras integrantes del cuerpo, atendiendo a la competencia que les confiere la manda legal. El INSTITUTO NACIONAL DE LA AGRICULTURA FAMILIAR, CAMPESINA E INDÍGENA (INAFCI) actuará como Secretaría Técnica en aquellas tareas que le sean encomendadas por el mencionado Consejo Nacional.

El citado Consejo Nacional se integrará con las siguientes Carteras: MINISTERIO DE ECONOMÍA; MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS; MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS; MINISTERIO DE SEGURIDAD; MINISTERIO DE SALUD; MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL; MINISTERIO DE LAS MUJERES, GÉNEROS Y DIVERSIDAD; MINISTERIO DE EDUCACIÓN; MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN; MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL; MINISTERIO DE DESARROLLO TERRITORIAL Y HÁBITAT; MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE y MINISTERIO DE TURISMO Y DEPORTES o aquellos que los sustituyan.

Podrán participar y ser convocados a las reuniones del Consejo Nacional a instancia de la Secretaría Técnica los siguientes organismos descentralizados: a) INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA (INTA); b) SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD ANIMAL Y CALIDAD AGROALIMENTARIA (SENASA); c) INSTITUTO NACIONAL DE SEMILLAS (INASE); d) INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO PESQUERO (INIDEP) y e) INSTITUTO NACIONAL DE ASUNTOS INDÍGENAS (INAI).

La AGENCIA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES DEL ESTADO (AABE), organismo descentralizado actuante en la órbita de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, formará parte del referido Consejo en calidad de consultor permanente, en oportunidad de tratarse de políticas relacionadas con inmuebles rurales del ESTADO NACIONAL o que ingresen a su patrimonio, en atención a la competencia asignada por los Decretos Nros. 1382 de fecha 9 de agosto de 2012 y sus modificaciones y 1416 de fecha 18 de septiembre de 2013 y su Reglamentación, aprobada por el Decreto N° 2670 de fecha 1° de diciembre de 2015 y sus modificatorios.

Dentro de los SESENTA días desde la entrada en vigencia de la presente Reglamentación el INSTITUTO NACIONAL DE LA AGRICULTURA FAMILIAR, CAMPESINA E INDÍGENA (INAFCI) deberá elevar, para su consideración por el referido Consejo, el Proyecto de Reglamento de Funcionamiento que deberá contemplar la realización de no menos de TRES reuniones anuales a efectos de relevar el grado de avance de las políticas públicas en materia de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena, según la competencia e interacción de las distintas áreas de gobierno en la materia. El citado Consejo deberá aprobarlo en un plazo no menor a los SESENTA días desde su recepción.

El Presidente del mencionado Consejo presentará un Plan Anual de Trabajo y los lineamientos específicos y técnicos correspondientes, en consulta con la Autoridad de Aplicación, que fungirá como Secretaría Técnica del Consejo para elevar documentos técnicos, relevar niveles de ejecución del Plan de Trabajo anual, asistir en la concreción de las acciones y metas previstas para cada período, así como proponer a la Presidencia el cronograma de reuniones, agendas, actividades administrativas varias, confeccionar las actas que correspondan y también administrar el Libro que se organice a este último efecto.

ARTÍCULO 13.- Sin reglamentar.

a) Sin reglamentar;

b) Sin reglamentar;

c) Sin reglamentar;

d) Sin reglamentar;

e) Sin reglamentar;

f) Sin reglamentar;

g) Sin reglamentar.

ARTÍCULO 14.- Para la primera etapa de ejecución del "Régimen de Reparación Histórica para la Agricultura Familiar" se tomará en cuenta el ejercicio presupuestario correspondiente al año de entrada en vigencia de la presente Reglamentación y se extenderá durante ese ejercicio y los DOS que le sucedan.

Su eventual prórroga o el desarrollo o ejecución de posteriores etapas quedarán condicionadas a la

evaluación de sus resultados o a la adecuación de su funcionamiento a los avances del sector, y serán dispuestos por el INSTITUTO NACIONAL DE LA AGRICULTURA FAMILIAR, CAMPESINA E INDÍGENA (INAFCI).

TÍTULO III

Bienes naturales y ambiente

ARTÍCULO 15.- Sin reglamentar.

ARTÍCULO 16.- La AGENCIA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES DEL ESTADO (AABE) informará gradual, progresivamente y de común acuerdo al INSTITUTO NACIONAL DE LA AGRICULTURA FAMILIAR, CAMPESINA E INDÍGENA (INAFCI), ambos organismos descentralizados actuantes en órbita de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, acerca de todos aquellos inmuebles rurales que por sus características específicas y técnicas sean aptos y se encuentren disponibles en el marco del Régimen de Reparación Histórica y procederá en caso de requerirlo el citado Instituto Nacional INAFCI, a su asignación en uso al Banco de Tierras para la Agricultura Familiar.

A efectos de la ley que se reglamenta, "zona rural" es toda aquella vinculada al territorio con escasa cantidad de habitantes donde la principal actividad económica es la agropecuaria, diferenciándose así de la "zona urbana", que tiene un mayor número de habitantes y economías destinadas a la industria o a los servicios.

Y se entenderá, a los efectos de la presente ley, por "tierras rurales" a todo predio ubicado fuera del ejido urbano, independientemente de su localización o destino.

a) Corresponderá al INSTITUTO NACIONAL DE LA AGRICULTURA FAMILIAR, CAMPESINA E INDÍGENA (INAFCI) impulsar el pertinente decreto para la afectación de los bienes inmuebles que asigne la referida AGENCIA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES DEL ESTADO (AABE) al "Banco de Tierras para la Agricultura Familiar".

b) Las donaciones a las que refiere el inciso que se reglamenta en todos los casos serán aceptadas por la mencionada AGENCIA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES DEL ESTADO (AABE), la que en el mismo acto dispondrá la asignación en uso al INSTITUTO NACIONAL DE LA AGRICULTURA FAMILIAR, CAMPESINA E INDÍGENA (INAFCI) para su incorporación al citado "Banco de Tierras para la Agricultura Familiar".

c) Igual procedimiento que el detallado en el inciso anterior se aplicará en caso de transferencias de inmuebles provenientes de Estados Provinciales y Municipales a la Nación al fin indicado en la ley que se reglamenta.

d) La citada AGENCIA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES DEL ESTADO (AABE) informará también en forma gradual, progresivamente y de común acuerdo al INSTITUTO NACIONAL DE LA AGRICULTURA FAMILIAR, CAMPESINA E INDÍGENA (INAFCI) las tierras rurales comprendidas en el inciso d) de la ley que se reglamenta, ingresadas al patrimonio estatal desde la entrada en vigencia de la precitada Ley N° 27.118 e indicará el estado de afectación y disponibilidad en que se encuentran para su posterior asignación al citado Instituto Nacional INAFCI conforme la metodología que se acuerde.

ARTÍCULO 17.- Establécese que la ejecución de las transferencias y/o adjudicaciones estará a cargo del INSTITUTO NACIONAL DE LA AGRICULTURA FAMILIAR, CAMPESINA E INDÍGENA (INAFCI) como Autoridad de Aplicación de la ley que se reglamenta y del Banco de Tierras para la Agricultura Familiar, conforme la metodología que convenga con la AGENCIA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES DEL ESTADO (AABE). Serán sujetos preferenciales en la adjudicación de bienes por parte del "Banco de Tierras para la Agricultura Familiar" las mujeres y las personas género diversas.

a) Sin reglamentar;

b) Sin reglamentar;

c) Sin reglamentar;

d) Sin reglamentar;

e) Sin reglamentar;

f) Sin reglamentar;

g) Sin reglamentar.

ARTÍCULO 18.- El INSTITUTO NACIONAL DE LA AGRICULTURA FAMILIAR, CAMPESINA E INDÍGENA (INAFCI) convocará a la citada AGENCIA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES DEL ESTADO (AABE) a participar en la Comisión Nacional Permanente de Regularización Dominial de la Tierra Rural en el marco de su competencia específica.

ARTÍCULO 19.- Sin reglamentar.

ARTÍCULO 20.- Sin reglamentar.

TÍTULO IV

Procesos productivos y de comercialización

ARTÍCULO 21.- El INSTITUTO NACIONAL DE LA AGRICULTURA FAMILIAR, CAMPESINA E INDÍGENA (INAFCI) diseñará e implementará Programas

específicos de Producción y Comercialización de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena con el propósito de planificar y ejecutar las acciones de carácter productivo, financiero, de transformación y de comercialización contempladas tanto en el artículo que aquí se reglamenta como en los incisos 1) y 2) del artículo 22 de la Ley N° 27.118.

Para el diseño y presentación de los Programas referidos se establece un plazo no mayor a los NOVENTA días contados desde la fecha de entrada en vigencia de la presente Reglamentación, plazo que podrá ser prorrogado por el referido Instituto Nacional.

a) Sin reglamentar;

b) Sin reglamentar;

c) Sin reglamentar;

d) Sin reglamentar;

e) Sin reglamentar;

f) Sin reglamentar.

ARTÍCULO 22.- Sin reglamentar.

1. Sin reglamentar;

2. Sin reglamentar;

3. La prioridad a la que alude el presente inciso se considerará extendida a aquellos productores y aquellas productoras u organizaciones que conformen y se incorporen al Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF).

TÍTULO V

Desarrollo tecnológico, asistencia técnica e investigación

ARTÍCULO 23.- Sin reglamentar.

ARTÍCULO 24.- Sin reglamentar.

a) Sin reglamentar;

b) Sin reglamentar;

c) Sin reglamentar.

ARTÍCULO 25.- Sin reglamentar.

ARTÍCULO 26.- El INSTITUTO NACIONAL DE LA AGRICULTURA FAMILIAR, CAMPESINA E INDÍGENA (INAFCI) regulará el funcionamiento del "Centro de Producción de Semillas Nativas" (CEPROSENA) en el término de CIENTO OCHENTA días desde la entrada en vigencia de la presente Reglamentación. Con carácter consultivo podrá convocar al "Consejo de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena", a las Universidades Nacionales, al CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS Y TÉCNICAS (CONICET), organismo descentralizado actuante en la órbita del MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN, y a otros organismos con competencia en la materia.

a) Sin reglamentar;

b) Sin reglamentar;

c) Sin reglamentar;

d) Sin reglamentar;

e) Sin reglamentar;

f) Sin reglamentar;

g) Sin reglamentar;

h) Sin reglamentar;

i) Sin reglamentar.

TÍTULO VI

Educación, formación y capacitación

ARTÍCULO 27.- A efectos de elaborar las propuestas a las que alude el artículo que por la presente se reglamenta, el INSTITUTO NACIONAL DE LA AGRICULTURA FAMILIAR, CAMPESINA E INDÍGENA (INAFCI), siempre en su carácter de Autoridad de Aplicación, podrá dar intervención con carácter consultivo al "Consejo de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena" para luego elevar a consideración del MINISTERIO DE EDUCACIÓN propuestas curriculares para todos los niveles del Sistema Educativo Nacional, en orden a lo establecido en el artículo 52 de la Ley N° 26.206, su modificatoria y complementarias así como a la Educación Rural, acorde con las realidades y necesidades del sector.

ARTÍCULO 28.- Sin reglamentar.

TÍTULO VII

Infraestructura y equipamientos rurales

ARTÍCULO 29.- Sin reglamentar.

a) Sin reglamentar;

b) Sin reglamentar;

c) Sin reglamentar;

d) Sin reglamentar.

ARTÍCULO 30.- Sin reglamentar.

a) Sin reglamentar;

b) Sin reglamentar;

c) Sin reglamentar;

d) Sin reglamentar.

TÍTULO VIII

Políticas sociales

ARTÍCULO 31.- Sin reglamentar.

a) Sin reglamentar;

b) Sin reglamentar;

c) Sin reglamentar;

d) Sin reglamentar;

e) Sin reglamentar;

f) Sin reglamentar.

TÍTULO IX

Instrumentos de promoción

ARTÍCULO 32.- El Régimen de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar contempla instrumentos de promoción vinculados a:

1. Sanidad agropecuaria: El INSTITUTO NACIONAL DE LA AGRICULTURA FAMILIAR, CAMPESINA E INDÍGENA (INAFCI) como Autoridad de Aplicación y en consulta con el SISTEMA NACIONAL DE CONTROL DE ALIMENTOS (SNCA), la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE MEDICAMENTOS,ALIMENTOS Y TECNOLOGÍA MÉDICA (ANMAT), organismo descentralizado en la órbita del MINISTERIO DE SALUD, el SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD Y CALIDAD AGROALIMENTARIA (SENASA), organismo descentralizado en la órbita de la SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA dependiente del MINISTERIO DE ECONOMÍA, y a instancias del Consejo de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena propiciará la armonización del sistema normativo sanitario vigente con la producción, elaboración y comercialización de productos y alimentos provenientes del sector de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena.

Para acompañar las adecuaciones que resulten de dicha armonización, el INSTITUTO NACIONAL DE LA AGRICULTURA FAMILIAR, CAMPESINA E INDÍGENA (INAFCI), en consulta con la Comisión de Agricultura Familiar (SENAF) del citado SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD Y CALIDAD AGROALIMENTARIA (SENASA), el INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA INDUSTRIAL (INTI), organismo descentralizado en la órbita de la SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y DESARROLLO PRODUCTIVO dependiente del MINISTERIO DE ECONOMÍA, y el INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA (INTA), organismo descentralizado en la órbita de la SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA del MINISTERIO DE ECONOMÍA, diseñará y gestionará líneas de financiamiento e inversión para la promoción de la producción, elaboración y comercialización de productos y alimentos provenientes de los destinatarios y las destinatarias de la Ley N° 27.118 que se reglamenta.

2. Sin reglamentar;

3. Sin reglamentar;

4. Sin reglamentar;

5. Sin reglamentar.

6. Créditos. La Autoridad de Aplicación presentará anualmente propuestas de servicios crediticios y financieros para desarrollo por parte del BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA u otras entidades públicas financieras.

TÍTULO X

De los recursos necesarios

ARTÍCULO 33.- Sin reglamentar.

NORMAS COMPLEMENTARIAS

ARTÍCULO 34.- Sin reglamentar.

ARTÍCULO 35.- Sin reglamentar.

ARTÍCULO 36.- Sin reglamentar.

# El decreto reglamentario 292/2023 de la ley 27.118 de agricultura familiar

## Interrogantes operativos en un ambiguo marco conceptual de formulación normativa

Juan Carlos Acuña (*)

**Sumario:** I. Introducción.— II. Las modificaciones a la ley 27.118 por DNU 729/2022.— III. Los considerandos del dec. reglamentario 292/2023.— IV. Las disposiciones normativas del dec. reglamentario 292/2023.— V. A modo conclusivo.

### I. Introducción

Preliminarmente, resulta jurídicamente relevante realizar una breve reseña y reflexiones sobre el contexto normativo relacionado; centralmente ocuparnos de los sujetos destinatarios que la ley "de reparación histórica" 27.118 **(1)** comprende y tutela procurando explorar jurídicamente las definiciones y conceptos que permitan identificar el universo de sujetos destinatarios de la ley de modo inequívoco y preciso superando concepciones lingüísticamente anfibológicas y difusas receptados en la ley para luego analizar el DNU 729/2022 **(2)** modificatorio de la ley 27.118 y el dec. 292/1993 **(3)** reglamentario de la ley recientemente publicada en el BO.

En un breve historial normativo, como introducción temática y deconstructivismo conceptual del "agricultor familiar, campesino e indígena", debe recordarse que la denominada reparación histórica de la agricultura familiar, campesina e indígena nace con lo ley 27.118, sancionada el 17 de marzo de 2015 y promulgada de hecho, sin decreto de promulgación, el 20 de enero de 2015; la ley fue objeto de modificaciones, en cinco de sus artículos, por el DNU 729/2022.

Terminológicamente debería haber expresado "producción agraria familiar, campesina e

(*) Abogado, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, Colegio de Abogados de La Plata. Posgrado en Derecho Agrario y Ambiental Internacional. Miembro de equipo docente en diplomaturas y como abogado invitado en carreras de grado y posgrado (UNLP-UNS-UNNOBA-FECIC-UBA). Miembro de la Secretaría Académica de Congresos Nacionales de Derecho Agrario Provincial. Consultor privado *ad hoc* de la Asociación Argentina de la Ciencia del Suelo (AACS). Miembro adherente del Instituto de Derecho Agrario y Ambiental, Colegio de Abogados de Bell Ville, Córdoba (res. 16/2021). Exvicepresidente del Consejo Regional Buenos Aires Norte del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2002-2004). Expresidente del Consejo Local Asesor de la Estación Experimental Agropecuaria Pergamino del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2007-2010). Expositor y conferencista en Talleres, Jornadas, Seminarios y Congresos, nacionales e internacionales, sobre derecho público, agrario y ambiental.

(1) Publicado en BO 28/01/2015. Cita: TR LALEY AR/LCON/6J25.

(2) Publicado en BO 04/11/2022. Cita: TR LALEY AR/LEGI/ALAI.

(3) Publicado en BO 06/06/2023. Cita: TR LALEY AR/LEGI/AO54.

indígena" pues la ley es conceptualmente amplia y comprende, de acuerdo con el art. 5°, otras actividades productivas, tales como la pecuaria, forestal, pesquera y acuícola, no solo la actividad de agricultura, como también actividades vinculadas al sistema agroalimentario.

Con relación a la denominada agricultura familiar su caracterización es indefinida por su calificación heterogénea y objeto de interpretaciones múltiples, se señala que la expresión "agricultura familiar" irrumpe a partir de 2003 a raíz de la solicitud de organizaciones de productores familiares del Mercosur para que la cumbre de presidentes propusiera políticas diferenciadas y que materializó en la res. Mercosur, Grupo Mercado Común 25/2007 **(4)**, estableciendo criterios mínimos para su identificación más allá que la ley 27.118, en su art. 5°, establece un criterio ampliado y no reproduce literalmente al texto de la citada resolución del GMC - Mercosur.

La precedente mención sobre el criterio de identificación de la "agricultura familiar", como todo concepto, no está exento de discusiones. "Tanto desde la vertiente agronómica como desde la socioeconómica y política existen diferencias en torno a qué tipo de productores se incluyen" **(5)**.

La dificultad de precisar la "agricultura familiar" es su dinámica social cambiante generacionalmente y su caracterización y calificación con matices pues para algunos, como lo señala Román **(6)**, puede ser solo referida a aquellas donde solo trabajan y producen los miembros de una familia exclusivamente, para otros su estructura puede ser empresaria, donde el trabajo familiar es "preponderante" pero no exclusivo con proyección a la capitalización o de familias cuyos ingresos no solo provengan de la actividad agraria o puede ser el trabajo y producción de los miembros de una familia en el marco de minifundios y parvifundios de subsistencia con baja o nula proyección de generar excedentes productivos para el mercadeo e ingresos económicos.

Es decir que, básicamente, lo "familiar" estaría constituido por el vínculo parental de quienes trabajan y desarrollan la actividad agraria; complementariamente muchas normas categorizan en clases los requisitos para calificarlas, promoverlas y otorgarles beneficios impositivos, fiscales, créditos con tasas subsidiados y/o subsidios económicos, acción que implica abordar la cuestión de la "unidad económica"; concepto creado a mediados del siglo XX; la "unidad económica familiar", se definió como "una finca de tamaño suficiente para proveer al sustento de una familia y que en su funcionamiento no requiriese de mano de obra asalariada, sino que pudiese ser atendida con la fuerza laboral de la propia familia" **(7)**.

Sobre la "agricultura familiar" generalmente organizada como empresa, Pastorino señala que actualmente "...tiene un ciclo de vida que no suele superar las tres generaciones. Más cerca del momento fundacional el horizonte de conservación suele estar más lejano, como también suele haber menos conflictividad por el rol central del padre o madre fundadores. También se sostienen como riesgos que afectan la continuidad y el correcto funcionamiento de la empresa, además del incremento de la conflictividad, la indefinición de los procesos tendientes al ingreso de familiares a la empresa, la falta de incentivos a las nuevas generaciones, la caída de rentabilidad..." **(8)**.

Otra expresión que dispara debates es preguntarnos qué es "campesino" o "campesinado" muy usada a partir de la mitad del siglo pasado y que etimológicamente refiere a quienes viven y trabajan en el campo, ¿expresa un concepto di-

(4) Directrices para el reconocimiento e identificación de la agricultura familiar en el MERCOSUR (REAF), Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar en el MERCOSUR, (GMC) Grupo Mercado Común, aprobada el 27/09/2007, disponible en https://normas.mercosur.int/public/normativas/353.

(5) ROMAN, M., "Agricultura familiar: concepto, polémicas y algunas cifras para la Argentina", Ciencia Hoy, vol. 24, nro. 140, Facultad de Agronomía UBA, 2014, ps. 10-15.

(6) Ibidem.

(7) SALOMÓN SALCEDO, A., et al., "Origen del concepto de agricultura familiar", Agricultura Familiar en América Latina y El Caribe. Recomendaciones de Política, FAO-ONU, 2014, p. 19.

(8) PASTORINO, F., "Empresa agraria familiar", Derecho Agrario Argentino, Abeledo Perrot, 2009, ps. 518-520.

ferente al de "agricultura familiar"?; siguiendo a Edelman **(9)** definirla implican muchas disciplinas y conceptos múltiples desde el campo histórico, de la sociología, de la antropología, del activismo de los movimientos agrarios, del sistema jurídico normativo; desde este último campo y considerando la pretendida "atemporalidad" de las normas jurídicas fuerzan, a los intérpretes y operadores jusagraristas, a "reinterpretar caóticamente" conceptualizaciones, bajo el prisma de la lógica jurídica y en forma casi constante, para adecuarlos a los naturales cambios en las estructuras sociales agrarias que no son lineales ni homogéneas en todos los países como tampoco en el mismo espacio territorial de los Estados, bajo un marco global de análisis.

Predomina la acepción que el campesinado, que también puede reunir la calidad de "familiar" o "indígena", haría referencia de la oposición a lo urbano, es decir oposición relacional entre lo "agrícola" y lo "urbanícola", actividad más vinculada a la producción de alimentos para su subsistencia en oposición a la producción de escala diversa de los llamados "productores agrarios", "granjeros", *farmers,* modalidad de producción para los mercados urbanos consumidores expandido en el siglo XXI a sectores industriales de subproductos agrarios para aplicaciones y usos diversos; sin dudas nos encontramos en presencia de particulares estructuras sociales, heterogéneas con base en la llamada "finca familiar", multi funcionalmente organizada, aplicada a cultivos (cereales, oleaginosas, hortícolas, frutícolas, forestales) y cría de animales (bovinos, caprinos, ovinos, porcícolas, avícolas) que construyen una cultura tradicional, diferente a lo urbano, en formas de vida y desarrollo humano.

Siguiendo a Link **(10)** la expresión "campesinado" es omnicomprensiva y genérica para identificar los sujetos agrarios que expresan mutaciones y recomposiciones impuestas, a partir de la década de 1980, por "un orden económico y social en gestación inscripto a contracorriente de las transformaciones agrícolas y agrarias anteriores" haciendo referencia, sin nombrarla, a la llamada "revolución verde", impulsor del uso de insumos y tecnología con el objetivo de incrementos productivos por unidad de superficie, objetivo que implica una mayor demanda de capital de trabajo, inaccesibles, económicamente, para muchos sujetos o comunidades agrarias.

Respecto de la indígena, más allá de la racionalidad sustantiva en que las normas están inspiradas, la Constitución Nacional en el Capítulo IV y como atribuciones del congreso, dedica al tema su art. 75 apart. 17 al reconocer la "preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos" dispone "garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería Jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones".

La disposición es clara respecto del objeto tutelar como también respecto de las atribuciones del Congreso que pueden ejercer concurrentemente las provincias; consagra un régimen de posesión y propiedad comunitaria sobre tierras preexistentemente ocupadas en época prehispánica o antes de la constitución del Estado Nacional, agrega la disposición la atribución del congreso de regular la entrega de tierras con aptitud y capacidad de suelos productivos para la actividad productiva agraria; el régimen tutelar constitucional es completado con la disposición de que todas estas tierras no serán enajenables, transmisibles ni susceptible de gravámenes o embargos; respecto de esta cláusula impeditiva puede afirmarse que solo se refiere a la propiedad comunitaria conceptualmente incorporada y queda excluida la propiedad individual o dominio clásico del Cód. Civ. y Com. que incor-

(9) EDELMAN, M., "¿Qué es un campesino? ¿Qué son los campesinos? Un breve documento sobre cuestiones de definición", Revista Colombiana de Antropología, vol. 58, nro. 1, Department of Anthropology, Hunter College & The Graduate Center. City University of New York, Estados Unidos, ene-abr. 2022, ps. 153-173.

(10) LINCK, T., (comp.) "Agricultores y campesinos de América Latina. Mutaciones y Recomposiciones", Fondo de Cultura Económica/Economía Americana, 1993, ps. 9-17.

poró la nueva categoría de los derechos de las comunidades indígenas en el Título Preliminar, Capítulo 4, art. 18 estableciendo que las comunidades indígenas reconocidas tienen derecho a la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan y de aquellas otras aptas y suficientes para el desarrollo humano según lo establezca la ley, de conformidad con lo dispuesto por el art. 75 inc. 17 de la CN.

Debemos indicar que la expresión de la disposición constitucional "pueblo indígena argentino" puede ser objetable pues la referencia debería hacer mención a pueblos originarios prehispánicos que habitaban el territorio luego constituido en Estado Nacional Argentino, es decir el pueblo indígena preexistente no podría llamarse argentino; también debe señalarse que los pueblos originarios prehispánicos transitaron grandes períodos de luchas de dominio territorial entre pueblos originarios produciendo absorciones, desplazamientos y migraciones en el territorio de más de un Estado de la América existente, ejemplos sobran respecto a raucorica o en américa del sur si bien con matices y contrastes como pueden ser los imperios azteca, inca o del rauco.

Alterini ha señalado que "la mención del art. 18 a dos clases de tierras: las 'que tradicionalmente ocupan' y 'aquellas otras aptas y suficientes para el desarrollo humano' (las adicionales), adolece de estrechez normativa por no cobijar a las distintas situaciones jurídicas propias de las comunidades originarias".

No obstante, con apoyo en el art. 14, inc. 1°, del Convenio 169 de la OIT, congruente con el art. 13, apartado segundo, el resguardo del ordenamiento argentino debe entenderse que comprende también a las "tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos [los pueblos] pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia" **(11)**.

Pastorino distingue, respecto de la cláusula constitucional, "...por una parte reconoce derechos sobre las tierras que poseen, pareciendo indicar que la posesión que se inició con preexistencia a la llegada española debe haberse continuado y ser efectiva en el presente. En cambio, la frase siguiente ('regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano') estaría brindando la solución para las comunidades que en algún momento fueron desapoderadas o que sufrieron algún tipo de desarraigo, para las que el Estado debería buscar el modo de compensarlas" **(12)**.

Definir que es un "pueblo indígena" resulta una dificultad pues, tanto en el NOA como NEA o Patagonia se omite que los pueblos originarios, generacionalmente desde la conquista, han transitado procesos de "mestización", "plurietnicidad", "interculturalidad" **(13)** como también de "migraciones" y "urbanización" **(14)** con abandono de la ruralidad, dando origen, según algunos, a los "mestizos" o "criollos" si bien otros refieren que estos son los nacidos en el territorio descendientes de europeos; el proceso de etnicismo puro, aunque también mestización, puede estar más claro en regiones del NOA o NEA argentino; respecto a la Patagonia se registraría mayor "mestización" producto de frecuentes "acuerdos" con pueblos indígenas **(15)**, en la ecorregión pampeana, que operaban pendularmente entre la paz y la guerra de fronteras **(16)**. Estos particulares procesos históricos tienen marcadas diferencias identitarias comparadas con Mesoamérica o Bolivia o Perú

(11) ALTERINI, J. H. y ALTERINI, I. E., "La propiedad comunitaria indígena. La conveniencia o no de su regulación por el Código Civil", en Código Civil y Comercial Comentado. Tratado Exegético. Tomo I, Thomson Reuters La Ley, 2015, ps. 77-78.

(12) PASTORINO, F., "La problemática indígena y su tratamiento constitucional, Capítulo V", Derecho Agrario Argentino, Abeledo Perrot, 2009, ps. 105-116.

(13) Fuente: BOCCARA, G., "Colonización, resistencia y mestizaje en las Américas", Ediciones Abya-Yala, Quito-Ecuador, 2002, ps. 7-9.

(14) BIRF, The World Bank Group, "Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI", sitio web: www.worldbank.org, Banco Mundial, Washington DC, Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0 IGO, 2015, ps. 30-32.

(15) Conf. VELÁSQUEZ LEIVA, F., "Juan Calfucurá. La inteligencia del zorro y la fuerza del león", Alexia Editores, Ushuaia, 2022, ps. 88-105.

(16) Conf. LOBOS, O., "Juan Calfucurá - Correspondencia 1854-1873", Ed. Colihue, Buenos Aires, 2015, ps. 13-17.

o Ecuador o pueblos de la Amazonia profunda donde la etnicidad conservaría mayor pureza.

La ley 27.118 y su dec. reglamentario 292/2023 de reparación histórica de la agricultura familiar, campesina e indígena es producto de la globalización **(17)**, por acción de los organismos internacionales a través de resoluciones, declaraciones, planes y directrices, en el enfoque reivindicatorio de los derechos de la agricultura familiar, de los pueblos originarios y campesinos originado principalmente en la Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas bajo el nro. 61/295 de 2006 llamada "Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas" **(18)**; de la res. 39/12 de 2018 adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre "Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales" **(19)**; de la FAO en 2014 y sus "Recomendaciones de política" para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe **(20)** y del Plan de Acción Mundial de la FAO 2019 **(21)** denominado "Decenio de las Naciones Unidas de la Agricultura Familiar 2019-2028".

**II. Las modificaciones a la ley 27.118 por DNU 729/2022**

Las modificaciones introducidas se verifican en la reestructuración de la autoridad de aplicación, desplazando la competencia del MAGyP al nuevo Instituto de la Agricultura Familiar, campesina e indígena como autoridad de aplicación de la ley, paralelamente sustrae al instituto de la órbita del MAGyP transfiriendo a la Jefatura de Gabinete de Ministros del PEN el ámbito de actuación; así, por ejemplo, el art. 9° de la ley que originalmente establecía: "El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional será el organismo de aplicación de la presente ley. La autoridad de aplicación dará participación al Consejo de Agricultura Familiar, Campesino, Indígena creado por res. 571 **(22)** de MAGyP", esta disposición es sustituida por el DNU disponiendo que será la autoridad de aplicación el Instituto Nacional de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (creado por el art. 1° del DNU) otorgándole el carácter de organismo descentralizado y desplazándose desde el MAGyP a la órbita de la Jefatura de Gabinete conservando la participación del Consejo de la Agricultura familiar, campesina e indígena creado en 2014.

El mismo desplazamiento, dentro del organigrama del PEN, ocurre con la "Comisión Nacional de Coordinación de Políticas Públicas para la Agricultura Familiar" (no menciona la agricultura campesina e Indígena).

En el art. 18 del Título III de Bienes Naturales y Ambiente originalmente la ley disponía que la Regularización dominial sería instrumentado a través del MAGyP, por el DNU se otorga esta función al creado "Instituto Nacional de la Agricultura Familiar, campesina e indígena"; el mismo criterio aplica en el art. 32 inc. 6; como así también en el art. 27 respecto de la educación, formación y capacitación.

Otra modificación estableció el DNU sobre la ley 26.737 **(23)** que dispuso un Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales; esta ley creó un Consejo Interministerial de Tierras Rurales, por el DNU se modificó el art. 16 de la ley 26.737 integrando el Consejo al Instituto de la Agricultura Familiar, campesina e indígena creada por el DNU instaurando como función "...a. Dirigir las acciones para el cumplimiento de la presente ley. b. Ejecutar la política nacional sobre tierras rurales. c. *Ejecutar la política nacional sobre aquellas tierras rurales destina-*

(17) Que en alguna medida influyen e internacionalizan el derecho agrario nacional y provincial argentino en un marco de supra nacionalización jurídica amplia que comprende a otras ramas del derecho.

(18) https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6030.pdf?view=1.

(19) https://www.girlsrightsplatform.org/es/entity/elfxx8g275g?page=1.

(20) https://www.fao.org/3/i3788s/i3788s.pdf.

(21) https://www.fao.org/family-farming-decade/home/es/.

(22) Cita: TR LALEY AR/LEGI/7ZB3. Disponible también en http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/230000-234999/233868/norma.htm.

(23) Cita: TR LALEY AR/LEGI/6X0A. Disponible también en http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/190000-194999/192150/texact.htm.

*das específicamente a la agricultura familiar, campesina e indígena.* d. Recabar la colaboración de organismos de la administración centralizada y descentralizada del Estado Nacional y las provincias. e. Determinar la equivalencia de superficies del territorio nacional a que hace referencia el art. 10 **(24)** de la presente ley, sobre la base de los instrumentos técnicos elaborados por los organismos oficiales competentes".

**III. Los considerandos del dec. reglamentario 292/2023**

Como hemos sostenido y bajo el principio de la racionalidad jurídica "los considerandos construyen argumentativamente los fundamentos de las normas dispositivas y ciertamente deben guardar relación con la realidad social, económica de la estructura social agraria" **(25)**, los considerados revelan las premisas que sirven de base a las disposiciones normativas; es en los considerandos donde el operador jus agrarista puede indagar sobre el pensamiento del redactor o redactores, su percepción de la realidad social que en las normas dispositivas pretende regular o modificar.

Los núcleos argumentativos de los considerandos pueden desnudar presuntos sofismas o falacias verbo ideológicas y paralogismos, según exprese deliberada intención de engaño o según enuncie erróneamente cita argumental respectivamente.

Un ejemplo que surge del considerando del decreto reglamentario es la afirmación "...en sintonía con las recomendaciones a los Estados dadas por la 'Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales', aprobada el 17 de diciembre de 2018, al establecer expresamente que los campesinos y otras personas que viven en zonas rurales tienen derecho a la tierra, individual o colectivamente y que es función del Estado limitar la concentración y el control excesivo de la tierra".

Si bien es cierto que la Declaración cita, globalmente, "limitar la concentración y el control excesivo de la tierra, teniendo en cuenta su función social..." **(26)**, refiere también a la "concentración" desde otra perspectiva al expresar: "Preocupado por la especulación sobre los alimentos, el aumento de la concentración y la distribución desequilibrada de los sistemas alimentarios y las desiguales relaciones de poder existentes a lo largo de las cadenas de valor, que menoscaban el disfrute de los derechos humanos...".

En materia de cultivos agrícolas extensivos y en la ecorregión pampeana argentina no se registra tanto la "concentración de tierras" sino de la "concentración de la actividad de producción" pues muchas pequeñas parcelas rurales, otrora constitutiva de una unidad económica agraria, en el presente sus propietarios son los mayores oferentes de tierras productivamente aptas, bajo la práctica contractual de arrendamientos, aparcerías o mixtos **(27)**, impulsados por un doble factor: 1) nuevas generaciones que migran a otras actividades y 2) inviabilidad económico financiera para sostener capital de trabajo suficiente no solo para producir sino también por el

(24) Ley 26.737 - art. 10. Las tierras rurales de un mismo titular extranjero no podrán superar las mil hectáreas (1.000 ha) en la zona núcleo, o superficie equivalente, según la ubicación territorial. Esa superficie equivalente será determinada por el Consejo Interministerial de Tierras Rurales previsto en el art. 16 de la presente ley, atendiendo a los siguientes parámetros: a) La localización de las tierras rurales y su proporción respecto del municipio, departamento y provincia que integren; b) La capacidad y calidad de las tierras rurales para su uso y explotación. La autoridad de aplicación, a los efectos del otorgamiento del certificado de habilitación, deberá controlar la cantidad de tierras rurales que posea o sea titular la persona adquirente. Asimismo, se prohíbe la titularidad o posesión de los siguientes inmuebles por parte de las personas extranjeras definidas en el art. 3° de la presente ley: 1. Los que contengan o sean ribereños de cuerpos de agua de envergadura y permanentes. 2. Los inmuebles ubicados en zonas de seguridad de frontera con las excepciones y procedimientos establecidos por el dec.-ley 15.385/1944 modificado por la ley 23.554.

(25) ACUÑA, J., "El programa de incremento exportador de soja del DNU 576/2022", ADLA, LXXXII, 10, 74, octubre 2022, Thomson Reuters - La Ley.

(26) Art. 17 inc. 6 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de otras personas que trabajan en zonas rurales, ONU, 2018, https://drive.google.com/file/d/1wgXAvAQa69b4SyCgqXdk4QWe1ivldDIn/view?usp=sharing.

(27) Que a 2023, según estimaciones, comprendería entre el 60% y 70% de las superficies de suelos agrarios en producción.

costo tributario asociado que limitan, a pequeños y medianos propietarios rurales actuales, para desarrollar la actividad productiva agraria.

En síntesis, la Declaración, respecto de "la concentración y el control excesivo de la tierra" y su remediación, hace mención a la "reforma agraria" (que el considerando no cita) que en nuestra ecorregión pampeana ya ha sido consumada por el derecho de las sucesiones y particiones hereditarias; los latifundios o alta concentración del dominio que pudo verificarse hace cien años, hoy, llegando al primer cuarto del siglo XXI, la realidad es otra pues, siempre hablando de la ecorregión pampeana, se advierte un proceso de alta parcelación más cerca de los minifundios o parvifundios; otras realidades pueden verificarse en otras ecorregiones como la patagónica que registran grandes extensiones pero limitadas por suelos y aguas para la producción salvo los valles de precordillera.

**IV. Las disposiciones normativas del dec. reglamentario 292/2023**

De los 36 artículos de la ley 27.118 el decreto reglamenta 12 artículos; la reglamentación hace centro en que la participación y coordinación de Consejos, organismos estatales y dependencias ministeriales tendrá en el Instituto para la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (INAFCI) un actor central.

El decreto reglamentario del art. 5° de la ley 27.118 establece normas para determinar la calificación de quienes podrá acceder a los beneficios de la ley, con este objetivo quienes pretendan incorporarse al régimen, deberán acreditarse en forma individual o asociativa en el Registro Nacional de Agricultura Familiar (RENAF) creado por la Resolución de la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos del ex-Ministerio de Economía y Producción 255 de fecha 23 de octubre de 2007 y que, a partir de la entrada en vigencia del dec. 729 de fecha 3 de noviembre de 2022, es administrado por el Instituto Nacional de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (INAFCI), en su calidad de Autoridad de Aplicación de la ley que se reglamenta.

Debe recordarse que por el art. 9° de la ley 27.118 modificado por el DNU 729/2022, que crea el INAFCI le asigna a este organismo el carácter de continuador, a todos sus efectos, de la ex-Subsecretaría de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena dependiente de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca del Ministerio de Economía, debiendo considerarse modificada por tal denominación cada vez que se hace referencia a dicha ex-Subsecretaría y a la referida Secretaría en toda aquella normativa que aborde o se vincule con la competencia, objetivos institucionales o funcionales encomendados por el presente al referido Instituto.

El art. 10 de la ley 27.118 modificado por el DNU 729/2022 le otorga al INAFCI la facultad estatal de promover las condiciones para el desarrollo rural integral y sustentable, a fin de generar empleo y garantizar el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional fomentando la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica, generando la legislación para planear y organizar el desarrollo rural y la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización.

Retornando al dec. reglamentario 292/2023, el art. 12 dispone que: "El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Públicas para la Agricultura Familiar será presidido por el jefe de Gabinete de Ministros y el INAFCI actuará como Secretaría Técnica en aquellas tareas que le sean encomendadas por el mencionado Consejo Nacional".

Dispone el decreto reglamentario que el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Públicas para la Agricultura Familiar estará integrado por Ministerio de Economía; Ministerio de Obras Públicas; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Ministerio de Seguridad; Ministerio de Salud; Ministerio de Desarrollo Social; Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad; Ministerio de Educación; Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Ministerio de Turismo y Deportes.

El decreto reglamentario del art. 12 de la ley, determina que el INAFCI, en su carácter de Se-

cretaría Técnica "podrá" convocar al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA); al Servicio Nacional de Sanidad Animal y Calidad Agroalimentaria (SENASA); al Instituto Nacional de Semillas (INASE); al Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP) y al Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI).

Sin dudas se le otorga al INAFCI competencias no solo para la actividad agroproductiva sino también para la promoción, desarrollo de la industria agroalimentaria y comercialización que implican acciones de mercadotecnia, es decir competencias para impulsar acciones, técnicas y estudios que tienen como objeto mejorar la comercialización de los productos agrarios provenientes de la agricultura familiar, campesina e indígena.

Funcionalmente el INAFCI es investido como autoridad de aplicación de la ley 27.118 asignándole competencias, funciones y atribuciones exclusivas y/o concurrentes para gestionar planes, programas, adjudicación de tierras que le transfiera la Agencia de Administración de Bienes del Estado.

Una cuestión clave es la vinculada a la asignación presupuestaria, no existe parámetro o indicador porcentual sobre el presupuesto de recursos nacional total, por el art. 14 del decreto reglamentario solo hace referencia que seguirá rigiendo el otorgado en el corriente ejercicio presupuestario nacional y "...se extenderá durante ese ejercicio y los dos [2] que le sucedan..."; considerando la ampliaciones de facultades, competencias y atribuciones, para el nuevo Instituto Nacional de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena, no queda claro cuál será el financiamiento, disposición de partidas para subsidios directos o constitución de fondos rotatorios que pudiera implementar; este interrogante cobra mayor entidad considerando el amplio y difuso universo de destinatarios que el régimen pueda comprender según la evolución de las inscripciones de potenciales beneficiarios en el RENAF.

El art. 16 del dec. reglamentario 292/2023, establece la facultad y competencia del INAFCI para coordinar información de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) acerca de todos aquellos inmuebles rurales que por sus características específicas y técnicas sean aptos y se encuentren disponibles en el marco del Régimen de Reparación Histórica y procederá en caso de requerirse el citado Instituto Nacional INAFCI, a su asignación en uso al Banco de Tierras para la Agricultura Familiar; corresponderá al INAFCI impulsar el pertinente decreto para la afectación de los bienes inmuebles que asigne la AABE al "Banco de Tierras para la Agricultura Familiar".

Complementariamente, por el art. 18 del decreto reglamentario, se habilita al INAFCI para convocar a la AABE a participar en la Comisión Nacional Permanente de Regularización Dominial de la Tierra Rural en el marco de su competencia específica.

Por el art. 21 del decreto reglamentario se asigna al INAFCI el diseño e implementación Programas específicos de Producción y Comercialización de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena con el propósito de planificar y ejecutar las acciones de carácter productivo, financiero, de transformación y de comercialización contempladas tanto en el artículo que aquí se reglamenta como en los incs. 1) y 2) del art. 22 de la ley 27.118, por ello puede afirmarse que las competencias, atribuciones y funciones no solo comprenden a los sujetos agrarios, sino que se expande el sistema a la industria alimenticia para el procesamiento o también denominada "transformación" de productos agrarios básicos (vegetales, carnes, leche, lanas).

Por el art. 22 de la ley 27.118 se dispone en su inc. 3: "La compra de alimentos, productos, insumos y servicios provenientes de establecimientos productivos de los agricultores y agricultoras familiares registrados en el Registro Nacional de Agricultura Familiar (RENAF) tendrá *prioridad absoluta* en la contrataciones directas que realice el Estado nacional para la provisión de alimentos en hospitales, escuelas, comedores comunitarios, instituciones dependientes del Sistema Penitenciario Nacional, fuerzas armadas y demás instituciones públicas dependientes del Estado nacional. A tal fin se deberán suscribir convenios de gestión con las distintas jurisdicciones a fin de fijar metas y objetivos a cumplir"; el decreto reglamentario sobre este inciso establece: "La prioridad a la que alude

el presente inciso se considerará extendida a aquellos productores y aquellas productoras u organizaciones que conformen y se incorporen al Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF)"; es decir que el RENAF se constituye en barrera auditora del ingreso habilitante para que los agricultores familiares y sus organizaciones (campesinos e indígenas) puedan hacer uso de la prioridad dispuesta por la ley 27.118.

El decreto reglamentario del art. 26 de la ley 27.118, que creó el "Centro de Producción de Semillas Nativas" (CEPROSENA) instaura al CNAFCI como reguladora del funcionamiento del CEPROSENA, agregando: "La prioridad a la que alude el presente inciso se considerará extendida a aquellos productores y aquellas productoras u organizaciones que conformen y se incorporen al Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF)", es decir que el acceso y abastecimiento de semillas "nativas y criollas" exige que solo podrán estar habilitados quienes se encuentren registrados en el RENAF; este es un tema polémico y sensible pues en general las semillas pueden ser objeto de derechos del obtentor vegetal o derechos de propiedad industrial por fitomejoramiento convencional o mejora genética sea por transferencia genética, entre especies, o por edición génica del mismo individuo de la misma variedad vegetal; la norma de la ley y su decreto reglamentario se orientan a tutelar el acceso a la semilla que denominan "nativas y criollas" cuya naturaleza e identificación es de compleja resolución para identificar cuando una semilla es nativa y cuando una semilla es criolla.

En realidad, en Argentina, la mayoría de las variedades vegetales, especialmente en hortícolas, frutícolas, forestales, ornamentales, pero también en cereales y oleaginosas, no son nativas de nuestro territorio salvo, por ejemplo y sin agotarlos, el caso del árbol de la yerba mate si bien este es también "nativo" en Brasil y Paraguay.

La gran mayoría de los vegetales de hoja, frutos o tubérculos que consumimos no proceden de semillas nativas de nuestro territorio nacional, si podrían calificarse de criollas, es decir semillas de origen exótico (no nativas) adaptadas a nuestras condiciones agroambientales por varias generaciones, cuestión esta de múltiples visiones y enfoques para definirlas; en realidad podría decirse que la asignación de "nativa y criolla" a las semillas estaría dirigida, en una construcción retórica, a sustraer o excluir los derechos de obtención vegetal sea por fitomejoramiento tradicional o ingeniería genética, derechos que limitarían el derecho de acceso a la semilla de la "agricultura familiar, campesina e indígena".

El art. 27 del decreto reglamentario establece "A efectos de elaborar las propuestas a las que alude el artículo que por la presente se reglamenta, el Instituto Nacional de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (INAFCI), siempre en su carácter de Autoridad de Aplicación, podrá dar intervención con carácter consultivo al 'Consejo de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena' para luego elevar a consideración del Ministerio de Educación propuestas curriculares para todos los niveles del Sistema Educativo Nacional, en orden a lo establecido en el art. 52 de la ley 26.206, su modificatoria y complementarias así como a la Educación Rural, acorde con las realidades y necesidades del sector".

Finalmente, el art. 32 del decreto reglamentario dispone: "El Régimen de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar contempla instrumentos de promoción vinculados a:

"1. Sanidad agropecuaria: El Instituto Nacional de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (INAFCI) como Autoridad de Aplicación y en consulta con el Sistema Nacional de Control de Alimentos (SNCA), la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), organismo descentralizado en la órbita del Ministerio de Salud, el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), organismo descentralizado en la órbita de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca dependiente del Ministerio de Economía, y a instancias del Consejo de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena propiciará la armonización del sistema normativo sanitario vigente con la producción, elaboración y comercialización de productos y alimentos provenientes del sector de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena".

"Para acompañar las adecuaciones que resulten de dicha armonización, el Instituto Nacional

de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (INAFCI), en consulta con la Comisión de Agricultura Familiar (SENAF) del citado Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), organismo descentralizado en la órbita de la Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo dependiente del Ministerio de Economía, y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), organismo descentralizado en la órbita de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca del Ministerio de Economía, diseñará y gestionará líneas de financiamiento e inversión para la promoción de la producción, elaboración y comercialización de productos y alimentos provenientes de los destinatarios y las destinatarias de la ley 27.118 que se reglamenta".

Esta disposición reglamentaria genera interrogantes, la expresión "armonización" del sistema sanitario genera algo de perplejidad, sistema sanitario que obviamente se orienta a la seguridad e inocuidad alimentaria con exigencias que surgen del Código Alimentario Nacional, expresa también la norma reglamentaria "propiciará la armonización del sistema normativo sanitario vigente", incorpora también la expresión "adecuación"; no puede soslayarse que la redacción adoptada es confusa y cabe preguntarse ¿se trata de armonizar el sistema normativo sanitario vigente haciéndolo más laxo en exigencias higiénico-sanitarias para la agricultura familiar, campesina e indígena? o ¿se trata de facilitar a la agricultura familiar, campesina e indígena el acceso al financiamiento, la inversión para cumplir con las exigencias higiénico-sanitarias para producción, elaboración y comercialización de productos y alimentos provenientes de la agricultura familiar, campesina e indígena?

## V. A modo conclusivo

La estructura de una ley, de sus normas reglamentarias y complementarias, requiere definir, identificar y precisar el ámbito de actuación y los sujetos destinatarios, comprendidos en una ley, a efectos recojan congruencia, coherencia, oportunidad, conveniencia lógica; inobjetablemente el método conceptual para diseñar y materializar una buena técnica legislativa reside en arribar a definiciones precisas para identificar los sujetos destinatarios de una ley, en el caso examinado identificar claramente qué es agricultura familiar, que es campesina y que es indígena.

Se advierte una polisemia conceptual generando cierta ambigüedad, ante la ausencia de definiciones claras y precisas, para definir los sujetos destinatarios alcanzados en el marco de nuestra realidad social agraria, se advierten definiciones con significados múltiples o tautológicos especialmente sensible para desarrollar las acciones de reparación histórica que la ley 27.118 dispone y que queda librada a la discrecional clasificación que la autoridad de aplicación determine; la ambigüedad referida es potencial fuente de conflictos instrumentales en el marco de la integridad de nuestro sistema jurídico nacional.

Efectos colaterales que pueden apartarse de la lógica jurídica en las formulaciones normativas, es la relacionada con el "acceso a la tierra" uno de los objetivos de protección y "reparación" que ha mutado a un concepto de "recuperación de tierras de hecho" mediante usurpaciones en áreas ocupadas por residentes y productores criollos en actividad o reivindicación de dominio territorial, en algunos casos, de autodesignados pueblos originarios que construyen fundamentos de reparación, si bien puede reputarse legítima, en una histórica exclusión y discriminación social pero que incoan aleatorios conflictos de derechos constitucionalmente reconocidos.

El desarrollo de la evolución globalizadora de los sistemas jurídicos nacionales a través de acuerdos, planes, directrices y recomendaciones de organismos internacionales se universaliza y es reinterpretado, por los Estados Nacionales miembros, para su aplicación a la realidad social agraria de sus territorios que tendrán caracteres diferenciales como por ejemplo en países que exhiben étnicamente una gran porción porcentual de sus pueblos originarios como puede ser Perú o Guatemala o Bolivia y sus estructuras productivas.

Un fundamento implícito, que surge de la lectura de las normas y doctrina jurídica concordante, que se evidencia en el título de la ley cuando expresa "...para la construcción de una nueva ruralidad en Argentina", denota una subyacente cosmovisión ideológica de impugna-

ción o de acción sustitutiva de la llamada agricultura industrial capitalista de insumos y procesos, o también de la agricultura "empresarial", orientada al "mercado" con el "precio" como mecanismo coordinador; no obstante muchas actividades productivas, bajo el signo y promoción estatal de la agricultura familiar, campesina o indígena, incorporan objetivos y elementos "empresarios" en la organización y planeamiento del fin del acto productivo, algunos ejemplos, sin agotarlos, lo encontramos en el art. 4° de la ley 27.118 cuando indica como objetivos "[a]segurar el abastecimiento de alimentos saludables y a precio justo aportando estratégicamente a la sustentabilidad energética y a la preservación del ingreso" y el "desarrollo de políticas de comercialización que garanticen la colocación de la producción local en mercados más amplios"; también se advierte en el considerando del dec. reglamentario 292/2023 al expresar, aludiendo al art. 2° de la ley 27.118, que el "Régimen de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar" está destinado "al agricultor y a la agricultura familiar y a aquellas *empresas* familiares agropecuarias que desarrollasen su actividad en el medio rural, con la finalidad prioritaria de incrementar la productividad, seguridad y soberanía alimentaria".

Una reflexión merece el abusivo uso de los decretos de necesidad de urgencia y que considero el DNU 729/2022 queda alcanzado más allá pueda argüirse que su objeto puede quedar comprendido en las atribuciones del PEN para delimitar funciones y competencias en el marco de la ejecución de las políticas públicas; no queda claro la "concurrencia de circunstancias excepcionales" que hayan promovido modificar la autoridad de aplicación de la ley, sancionada en 2014 y promulgada de hecho en 2015, luego de ocho años; no deben olvidarse los presupuestos del art. 99 inc. 3 de la CN, para habilitar el dictado de decretos de necesidad y urgencia por el PEN, que requiere la concurrencia de circunstancias excepcionales que hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la CN para la sanción de las leyes.

Más allá se concuerde con la creación de un nuevo instituto, para operativizar objetivos, es abrogatorio de una disposición aprobada por una ley del Congreso Nacional, instituto que se crea como organismo descentralizado, con autarquía económica y financiera, personería jurídica propia y capacidad para actuar en el ámbito del derecho público y privado si bien bajo una clara incertidumbre presupuestaria que surge del contexto normativo relacionado.

Respecto del dec. reglamentario 292/2023 de la ley 27.118 algunas disposiciones deberían ser revisadas respecto de la integración del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Públicas para la Agricultura Familiar, resulta llamativo que no se menciona entre los ministerios al área de agricultura ganadería y pesca que por DNU 451/2022 unificó las competencias asignadas al Ministerio de Economía incluyendo bajo este ministerio al Ministerio de Desarrollo Productivo y al Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca; es también reprochable, considerando los objetivos de la ley 27.118 y dec. 292/2023 que el Consejo Nacional no sea integrado por organismos como el INTA; INTI; SENASA; INASE; INIDEP y el INAI, y su participación solo quede bajo la facultad discrecional del INAFCI quien "podrá convocarlos" sin que el decreto reglamentario establezca parámetros para el ejercicio reglado de la discrecionalidad administrativa.

Si bien el INAFCI es investido como organismo autárquico de la administración estatal nacional, por la naturaleza de los fundamentos y objetivos "participativos", del sistema jurídico relacionado, resulta extraño que su consejo directivo no contemple en su composición organizaciones agrarias, organizaciones de pueblos originarios, institutos estatales vinculados, áreas académicas y de colegios profesionales con incumbencia agraria; el art. 6° del DNU 729/2022 de creación del INAFCI dispone que la conducción del INAFCI estará a cargo de "un [1] Presidente o una [1] Presidenta, con rango y jerarquía de Secretario o Secretaria", designado o designada por el PEN.

El precedente comentario adquiere mayor preeminencia teniendo en cuenta que, en el organigrama dispuesto para el INAFCI, se han creado cinco [5] direcciones nacionales, diez [10] direcciones y cuatro [4] áreas de coordinación nacional que sin duda consumirá gran parte de las partidas presupuestarias que se asignen disminuyendo recursos que se presume no alcancen para los destinatarios del régimen consagrado.

Sin lugar a dudas es moral y éticamente exigible contemplar la situación de muchas familias agrarias en condiciones de vulnerabilidad, marginalidad y olvido, especialmente en nuestro interior rural profundo, el análisis debe concentrarse en la racionalidad técnica instrumental de los organismos del Estado, en el caso y especialmente el recientemente creado INAFCI, para lograr la "reparación histórica" legislativamente promovida, pero también es necesario advertir que muchos organismos terminan consumiendo burocrática e internamente los recursos presupuestarios asignados y crean alto riesgo que los recursos presupuestarios asignados, en la medida e integridad exigida, no lleguen a los sujetos destinatarios de la política pública prohijada por la ley 27.118 y su dec. reglamentario 292/2023.

# RESOLUCIÓN GENERAL 5364/2023 (AFIP) - Nacional

**Obligaciones impositivas, aduaneras y de los recursos de la seguridad social – Implementación del "Sistema de Acciones de Control Electrónico" – Pautas, condiciones y requisitos – Modificación de la res. gral. 3832/2016 (AFIP) – Derogación de la res. gral. 3416/2012 (AFIP).**

**Fecha:** 29/05/2023
**Publicación:** B.O. 31/05/2023

*Con comentarios de María Paula Císaro y de Julieta Demartino*

VISTO:

El Expediente Electrónico N° EX-2023-00365374--AFIP-SADMDILEGI#SDGASJ, y

CONSIDERANDO:

Que es objetivo permanente de esta Administración Federal optimizar su capacidad operativa y de control, a fin de contribuir de esa manera a una mayor eficiencia en la gestión de los tributos a su cargo.

Que en orden a su consecución, es menester maximizar la explotación de los recursos informáticos institucionales mediante la realización de cruces inteligentes de los datos colectados, entre otras fuentes, a través de los distintos regímenes de información vigentes.

Que en consonancia con ello, se ha desarrollado un procedimiento integral denominado "Sistema de Acciones de Control Electrónico" destinado a inducir a los contribuyentes y/o responsables a cumplir con sus obligaciones tributarias y a corregir, en forma temprana, los desvíos detectados a partir de la información analizada.

Que el procedimiento que se implementa por la presente sustituye al dispuesto por la Resolución General N° 3.416 y complementa las restantes acciones de investigación y fiscalización que habitualmente ejecuta este Organismo, afianzando la certeza y transparencia en la comunicación con los contribuyentes y/o responsables.

Que asimismo, se estima pertinente adecuar la Resolución General N° 3.832 y sus modificatorias, a efectos de incorporar dentro de los controles periódicos que se efectúan para la determinación de los estados administrativos de la Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT), el cumplimiento al citado "Sistema de Acciones de Control Electrónico".

Que han tomado la intervención que les compete la Dirección de Legislación y las Subdirecciones Generales de Asuntos Jurídicos, Fiscalización, Recaudación, Servicios al Contribuyente y Sistemas y Telecomunicaciones.

Que la presente se dicta en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 7° del Decreto N° 618 del 10 de julio de 1997, sus modificatorios y sus complementarios.

Por ello,

El Administrador Federal de la Administración Federal de Ingresos Públicos resuelve:

TÍTULO I

SISTEMA DE ACCIONES DE CONTROL ELECTRÓNICO

A - ALCANCE

**Art. 1°** - Implementar un procedimiento de control de cumplimiento de las obligaciones impositivas, aduaneras y de los recursos de la seguridad social de los contribuyentes y/o responsables denominado "Sistema de Acciones de Control Electrónico", en adelante "SIACE", el cual se regirá por las pautas, condiciones y requisitos que se establecen en el presente título.

El mencionado sistema comprende las acciones de verificación y control -vgr. inducciones, comunicaciones, requerimientos, fiscalizaciones, entre otras- tendientes a promover el cumplimiento de las obligaciones formales y materiales de los administrados.

B - CUMPLIMIENTO A LA ACCIÓN DE CONTROL ELECTRÓNICO. PROCEDIMIENTO, PLAZOS Y CONDICIONES

**Art. 2°** - El procedimiento del "SIACE" se iniciará con la notificación en el Domicilio Fiscal Electrónico del contribuyente y/o responsable, de conformidad con lo establecido en la Resolución General N° 4.280 y su modificatoria, el cual se identificará con un "Código de Acción de Control Electrónico".

Todas las acciones de control electrónico individualizarán un área y/o dependencia de esta Administración Federal con indicación del respectivo canal de contacto.

**Art. 3°** - Cuando corresponda brindar una respuesta a la acción de control electrónico, el contribuyente y/o responsable estará obligado a su cumplimiento dentro del plazo fijado en la respectiva notificación, el que estará comprendido entre los TRES y QUINCE

días hábiles administrativos contados a partir del día siguiente de acaecida la misma, en función de la naturaleza, el objeto y carácter de la referida acción de control.

**Art. 4°** - El contribuyente y/o responsable, a fin de cumplir con lo dispuesto en el artículo anterior, deberá acceder al servicio "web" denominado "Acciones de Control Electrónico" disponible en el sitio "web" institucional (https://www.afip.gob.ar), seleccionar la opción "Cumplimiento a la Acción de Control Electrónico" e ingresar el correspondiente "Código de Acción de Control Electrónico".

Para ello, deberá contar con la Clave Fiscal con nivel de seguridad 2 o superior, obtenida de conformidad con lo establecido en la Resolución General N° 5.048 y su modificatoria.

Asimismo, en los casos de requerimientos y/o fiscalizaciones, podrá adjuntar -por la misma vía y en formato ".pdf"- la prueba documental que considere oportuno presentar.

El citado servicio "web" será el único medio válido a fin de responder a las acciones de control electrónico cursadas.

**Art. 5°** - Realizada la transmisión electrónica de datos, el sistema emitirá un acuse de recibo que servirá como comprobante del cumplimiento de la misma.

**Art. 6°** - La información y documentación suministradas a través del servicio "web" mencionado tendrán el carácter de declaración jurada en los términos del artículo 28 "in fine" del Decreto N° 1.397 del 12 de junio de 1979 y sus modificatorios, constituirán elementos probatorios de las actuaciones digitales iniciadas y conformarán, de corresponder, los antecedentes para la prosecución de las acciones de verificación y fiscalización que se realicen al efecto.

**Art. 7°** - Una vez cumplimentada la acción de control electrónico y analizada la documentación pertinente, esta Administración Federal notificará la finalización del procedimiento a través del Domicilio Fiscal Electrónico.

**Art. 8°** - El contribuyente y/o responsable podrá consultar a través del servicio "web" denominado "Acciones de Control Electrónico" la nómina -actual e histórica- de las acciones de control electrónico notificadas, a fin de realizar su seguimiento y verificar el estado de cada una de ellas.

**Art. 9°** - Las notificaciones a que se refieren los artículos 2° y 7° de la presente podrán ser cursadas, con carácter de excepción, a través de las restantes formas previstas en el artículo 100 de la Ley N° 11.683, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones.

C - SOLICITUD DE PRÓRROGA

**Art. 10.** - El contribuyente y/o responsable podrá solicitar, por única vez, la prórroga del plazo para dar cumplimiento a la acción de control electrónico, por idéntico término al previsto en la notificación a que se refiere el artículo 3°.

Dicha solicitud deberá formalizarse con anterioridad a su vencimiento, a cuyo efecto se deberá acceder con Clave Fiscal al servicio "Acciones de Control Electrónico", seleccionar la opción "Solicitud de Prórroga" e indicar el correspondiente "Código de Acción de Control Electrónico".

El plazo ampliatorio comenzará a computarse a partir del día siguiente al del vencimiento del plazo fijado inicialmente para el cumplimiento a la acción de control electrónico.

En ningún caso se otorgará una prórroga que supere los QUINCE días hábiles administrativos.

D - INCUMPLIMIENTO A LA ACCIÓN DE CONTROL ELECTRÓNICO. SANCIONES Y DEMÁS EFECTOS

**Art. 11.** - El incumplimiento a la acción de control electrónico que requiera de una respuesta hará pasible al contribuyente y/o responsable, además de las sanciones que pudieran corresponder por aplicación de la Ley N° 11.683, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones, de las siguientes medidas:

a) Encuadramiento en una categoría distinta a la que posee en el "Sistema de Perfil de Riesgo (SIPER)" que refleje un grado creciente de riesgo de ser fiscalizado, según lo dispuesto por la Resolución General N° 3.985.

b) Exclusión o suspensión de los Registros Especiales Tributarios que integran el "Sistema Registral" o Registros Fiscales a cargo de esta Administración Federal en los cuales estuviese inscripto el responsable.

c) Limitación de la Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT) con los alcances previstos en la Resolución General N° 3.832 y sus modificatorias. Dicha situación podrá consultarse en la opción "Estado de tu CUIT" del micrositio de este Organismo denominado "Estados Administrativos de la CUIT" (https://www.afip.gob.ar/estadosadministrativosCUIT).

d) Habilitación de emisión de comprobantes clase "M" de conformidad con lo establecido en el punto 2. del artículo 2° de la Resolución General N° 4.132.

e) Consideración para la valoración en el Sistema de Capacidad Económica Financiera (CEF) en los términos de la Resolución General N° 4.294.

Las medidas citadas en este artículo podrán aplicarse en forma conjunta o indistinta, a cuyo efecto se considerará el tipo de acción de control emitida así como la gravedad y reiteración de los incumplimientos.

E - REDUCCIÓN Y/O EXIMICIÓN DE SANCIONES

**Art. 12.** - El contribuyente y/o responsable que regularice sus incumplimientos como consecuencia de las acciones efectuadas en el marco del "SIACE" y resulte alcanzado por las previsiones del primer párrafo del artículo 49 y/o artículo 50, ambos de la Ley N° 11.683, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones, deberá informar tal circunstancia a través de la opción "Acciones de Control Electrónico - Artículos 49/50 LPT" del servicio "web" denominado "Acciones de Control Electrónico".

TÍTULO II

MODIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN GENERAL
N° 3.832 Y SUS MODIFICATORIAS

**Art. 13.** - Modificar la Resolución General N° 3.832 y sus modificatorias, en la forma que se indica a continuación:

a) Incorporar en el Anexo I "ESTADOS ADMINISTRATIVOS DE LA CLAVE ÚNICA DE IDENTIFICACIÓN TRIBUTARIA (C.U.I.T.)", a continuación del estado "Limitado por solicitud de CUIT digital observada.", el siguiente estado:

"- Limitado por incumplimiento a las Acciones de Control Electrónico.".

b) Sustituir el Anexo II "TRÁMITE DE MODIFICACIÓN DEL ESTADO ADMINISTRATIVO DE LA CLAVE ÚNICA DE IDENTIFICACIÓN TRIBUTARIA (C.U.I.T.)", por el Anexo (IF-2023-01140696-AFIP-SGDADVCOAD#SDGCTI) que se aprueba y forma parte de la presente.

TÍTULO III

DISPOSICIONES GENERALES

**Art. 14.** - Abrogar la Resolución General N° 3.416, sin perjuicio de su aplicación a los hechos y situaciones acaecidos durante su vigencia.

**Art. 15.** - La presente resolución general entrará en vigencia el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial.

**Art. 16.** - Comuníquese, etc. - Castagneto.

ANEXO

ANEXO II RESOLUCIÓN GENERAL N° 3.832

TRÁMITE DE MODIFICACIÓN DEL ESTADO ADMINISTRATIVO DE LA CLAVE ÚNICA DE IDENTIFICACIÓN TRIBUTARIA (CUIT)

| **Estados administrativos de la CUIT y casos especiales** | **Servicios que permanecerán habilitados** | **Acción a realizar por parte del responsable** | **Modalidad de reactivación** |
|---|---|---|---|
| Limitado por falta de inscripción en impuestos/regímenes | (1) Mínimos<br>(2) Necesarios para subsanar los inconvenientes | Alta de impuestos, presentación de declaraciones juradas con ventas/compras/empleados y solicitud de rehabilitación | Internet |
| Limitado por falta de presentación de declaraciones juradas | (1) Mínimos<br>(2) Necesarios para subsanar los inconvenientes | | Internet |
| Limitado por falta de movimiento y empleados en declaraciones juradas | (1) Mínimos<br>(2) Necesarios para subsanar los inconvenientes | | Internet |

| Estados administrativos de la CUIT y casos especiales | Servicios que permanecerán habilitados | Acción a realizar por parte del responsable | Modalidad de reactivación |
|---|---|---|---|
| Casos especiales | (1) Mínimos | Alta de impuestos y presentación de declaraciones juradas/ Solicitud de rehabilitación/Verificación en dependencia | Internet / Presencial |
| Limitado por inclusión en "Base de Contribuyentes No Confiables" | (1) Mínimos | Verificación en dependencia | Presencial |
| Limitado por caracterización como "Sujeto no . Confiable en materia de Seguridad Social - origen ANSES" | (1) Mínimos | Verificación en dependencia | Presencial |
| Limitado por caracterización como "Sujeto no . Confiable en materia de Seguridad Social - origen AFIP" | (1) Mínimos | Verificación en dependencia | Presencial |
| Limitado por solicitud de CUIT digital observada | (1) Mínimos | Corrección de datos y/o remisión de documentación digital | Internet |
| Limitado por incumplimiento a las Acciones de Control Electrónico | (1) Mínimos<br>(2) Necesarios para subsanar los inconvenientes | Cumplimiento a la Acción de Control Electrónico en estado "pendiente" | Internet |

(1) "Aceptación de Datos Biométricos", "Acciones de Control Electrónico", "Domicilio Fiscal Electrónico", "SICAM - Sistema de Información para Contribuyentes Autónomos y Monotributistas", "Turnos Web", "SIRADIG", "Aportes en Línea", "SRI contribuyente", "Simplificación Registral - Registros Especiales de la Seguridad Social", "Presentaciones Digitales", los distintos sistemas de facturación disponibles y "Servicios no AFIP", entre otros.

(2) "Sistema Registral", "Presentación de Declaraciones Juradas y Pagos", "CCMA - Cuenta Corriente de Contribuyentes Monotributistas y Autónomos", "Mis Aplicaciones Web", "Declaración en Línea", "MisFacilidades", "Simplificación Registral" y "Administración de incentivos y créditos fiscales".

# Se reemplaza el Sistema de Fiscalización Electrónica por el Sistema de Acciones de Control Electrónico "SIACE"

María Paula Císaro (*)

**Sumario:** I. Introducción.— II. Procedimiento para cumplimentar el SIACE.— III. El servicio "SIACE" en la web.— IV. Solicitud de prórroga.— V. Sanciones por incumplimiento del SIACE.— VI. Reducción o eximición de las sanciones por incumplimiento del SIACE.— VII. Otras disposiciones.— VIII. ¿Qué dice la letra de la ley de fondo?

## I. Introducción

Con el objetivo de inducir a los contribuyentes al cumplimiento formal y material de sus obligaciones tributarias, y considerando la necesidad de la AFIP de corregir en forma temprana los desvíos detectados desde la información que surge de los cruces de datos recolectados por los diversos regímenes de información vigentes; se crea, mediante la res. gral. 5364 **(1)**, el "SIACE": Sistema de Acciones de Control Electrónico.

A través del SIACE se implementa un procedimiento de control de cumplimiento de las obligaciones impositivas, aduaneras y de los recursos de la seguridad social por parte de los contribuyentes, y comprende acciones de verificación y control, tales como comunicaciones, inducciones, requerimientos, fiscalizaciones, etc. con el objetivo principal de promover el cumplimiento de estas.

## II. Procedimiento para cumplimentar el SIACE

El procedimiento se iniciará con la notificación **(2)** en el Domicilio Fiscal Electrónico del contribuyente, el cual se identificará con un "Código de Acción de Control Electrónico", indicando un área y/o dependencia y el canal de contacto.

Cuando corresponda brindar una respuesta a la acción de control electrónico, el responsable queda obligado a su cumplimiento dentro del plazo fijado en la respectiva notificación, el cual será aquel comprendido entre los 3 y los 15 días hábiles administrativos contados a partir del día siguiente de ocurrida, ello en función de la naturaleza, el objeto y el carácter de la acción de control que corresponda. A los efectos de cumplir con lo respuesta, se deberá acceder **(3)** al servicio web denominado "Acciones de Control Electrónico" disponible en el sitio web institu-

(*) Profesional independiente.

(1) La res. gral. (AFIP) 5364/2023 se encuentra vigente a partir del 1 de junio de 2023, el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial. Esta resolución —a la fecha de confección del presente trabajo— no ha sido modificada ni complementada por ninguna otra norma.

(2) La notificación podrá ser cursada, con carácter de excepción, a través de las restantes formas previstas en el art. 100 de la ley 11.683, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones.

(3) Para ello, deberá contar con la Clave Fiscal con nivel de seguridad 2 o superior, obtenida de conformidad con lo establecido en la res. gral. 5048 y su modificatoria.

cional (https://www.afip.gob.ar), seleccionando la opción "Cumplimiento a la Acción de Control Electrónico" e ingresar el correspondiente "Código de Acción de Control Electrónico". El citado servicio web será el único medio válido a los fines de responder las acciones de control electrónico.

En los casos de requerimientos y/o fiscalizaciones, el sujeto podrá adjuntar —por la misma vía y en formato ".pdf"— la prueba documental que considere oportuno presentar. Una vez realizada la transmisión electrónica de datos, el sistema emitirá un acuse de recibo que servirá como comprobante del cumplimiento de esta.

La información y documentación suministradas a través del servicio web mencionado tendrán el carácter de declaración jurada **(4)**, constituirán elementos probatorios de las actuaciones digitales iniciadas y conformarán, de corresponder, los antecedentes para la prosecución de las acciones de verificación y fiscalización que se realicen al efecto.

Luego de haber completado la información solicitada, y analizada la documentación pertinente, la AFIP notificará **(5)** la finalización del procedimiento a través del Domicilio Fiscal Electrónico. El contribuyente podrá consultar a través del servicio web denominado "Acciones de Control Electrónico" la nómina —actual e histórica— de las acciones de control electrónico notificadas, a fin de realizar su seguimiento y verificar el estado de cada una de ellas.

**III. El servicio "SIACE" en la web**

El contribuyente, a los efectos de cumplir con lo dispuesto precedentemente, deberá acceder al servicio web "Sistema de Acciones de Control Electrónico" **(6)**.

(4) Ello en los términos del art. 28 "in fine" del dec. 1397 del 12 de junio de 1979 y sus modificatorios.

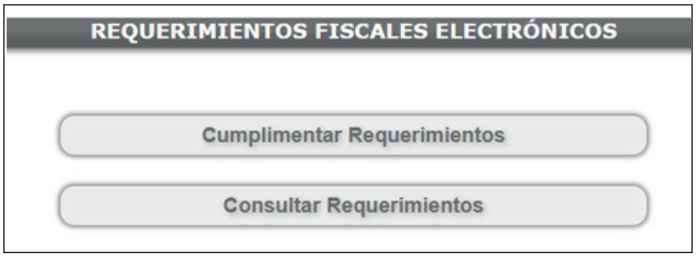
(5) La notificación podrá ser cursada, con carácter de excepción, a través de las restantes formas previstas en el art. 100 de la ley 11.683, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones.

(6) Nótese que el servicio web disponible a la fecha de confección del presente trabajo presenta prácticamente las mismas pantallas y condiciones que el ex servicio de fiscalización electrónica, se entiende que el mismo será modificado en función de los nuevos nombres, códigos, situaciones, etc. previstas en la res. gral. 5364.

Luego se selecciona el sujeto:

Y al ingresar por primera vez, el sistema le indicara ciertas cuestiones básicas a considerar **(7)**:

> Podrá completar los Requerimientos de Fiscalización para los que haya sido notificado y enviarlos a esta Administración a fin de cumplimentarlos.
>
> Para iniciar la respuesta a una Fiscalización Electrónica debe ingresar a la opción "Cumplimentar Requerimientos". Allí deberá ingresar el nro. de Fiscalización Electrónica que le ha sido informado.
>
> En esta opción solamente podrá acceder a los Requerimientos de Fiscalización Electrónica ya iniciados o iniciar uno nuevo luego de recibir la notificación correspondiente.
>
> En la opción "Consultar Requerimientos" podrá acceder a todos los Requerimientos (cumplidos o vencidos además de los ya iniciados).




(7) Son las mismas indicaciones que poseía el ex servicio de fiscalización electrónica, a la fecha de confección del presente trabajo. Se entiende que el mismo será modificado en función de los nuevos nombres, códigos, situaciones, etc. previstas en la res. gral. 5364.

Al ingresar en "cumplimentar requerimientos" se presenta la siguiente información, debiendo ingresar el "Código de Acción de Control Electrónico" **(8)** notificado para poder visualizarlo e ingresar.

**IV. Solicitud de prórroga**

El contribuyente podrá solicitar, por única vez, la prórroga del plazo para dar cumplimiento a la acción de control electrónico, por idéntico término al previsto en la notificación que le diera origen. Dicha solicitud deberá formalizarse con anterioridad a su vencimiento, debiendo acceder con su clave fiscal al servicio "Acciones de Control Electrónico", seleccionar la opción "Solicitud de Prórroga" e indicar el correspondiente "Código de Acción de Control Electrónico".

El plazo ampliatorio comenzará a computarse a partir del día siguiente al del vencimiento del plazo fijado inicialmente para dar cumplimiento a la acción de control electrónico. En ningún caso se otorgará una prórroga que supere los 15 días hábiles administrativos.

**V. Sanciones por incumplimiento del SIACE**

El incumplimiento a la acción de control electrónico que requiera de una respuesta hará pasible al responsable, además de las sanciones que pudieran corresponder por aplicación de la ley 11.683 de Procedimiento Fiscal (T. O. 1998 y sus modificaciones), de las siguientes medidas:

a) Encuadramiento en una categoría distinta a la que posee en el "Sistema de Perfil de Riesgo (SIPER)" que refleje un grado creciente de riesgo de ser fiscalizado **(9)**.

b) Exclusión o suspensión de los Registros Especiales Tributarios que integran el "Sistema Registral" o Registros Fiscales a cargo de la AFIP en los cuales estuviese inscripto el responsable.

c) Limitación de la Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT) **(10)**. Dicha situación podrá consultarse en la opción "Estado de tu CUIT" del micrositio denominado "Estados Administrativos de la CUIT" (https://www.afip.gob.ar/estadosadministrativosCUIT).

(8) Nótese que el servicio web disponible a la fecha de confección del presente trabajo presenta el nombre del ex servicio de fiscalización electrónica: "número de fiscalización electrónica", se entiende que el mismo será modificado en función de los nuevos nombres, códigos y situaciones previstas en la res. gral. 5364.

(9) Ello conforme lo dispuesto por la res. gral. 3985.

(10) Con los alcances previstos en la res. gral. 3832 y sus modificatorias.

d) Habilitación de emisión de comprobantes clase "M" de conformidad con lo establecido en el punto 2. del art. 2° de la res. gral. 4132.

e) Consideración para la valoración en el Sistema de Capacidad Económica Financiera (CEF) en los términos de la res. gral. 4294.

Las medidas citadas podrán aplicarse en forma conjunta o indistinta, a cuyo efecto se considerará el tipo de acción de control emitida, así como la gravedad y la reiteración de los incumplimientos.

**VI. Reducción o eximición de las sanciones por incumplimiento del SIACE**

El contribuyente que regularice sus incumplimientos como consecuencia de las acciones efectuadas en el marco del "SIACE" y resulte alcanzado por las previsiones del primer párrafo del art. 49 de la ley 11.683, el que prevé: "Si un contribuyente o responsable que no fuere reincidente en infracciones materiales regularizara su situación antes de que se le notifique una orden de intervención mediante la presentación de la declaración jurada original omitida o de su rectificativa, *quedará exento de responsabilidad infraccional"* **(11)**; y/o por el art. 50 de la misma ley: "Si en la primera oportunidad de defensa en la sustanciación de un sumario por infracción al art. 39 o en la audiencia que marca el art. 41, el titular o representante legal reconociere la materialidad de la infracción cometida, *las sanciones se reducirán, por única vez, al mínimo legal"* **(12)**; entonces deberá informar tal circunstancia a través de la opción "Acciones de Control Electrónico - Artículos 49/50 LPT" del servicio web denominado "Acciones de Control Electrónico".

**VII. Otras disposiciones**

Se agrega como "Estado Administrativo de la CUIT" un nuevo carácter: "Limitado por incumplimiento a las Acciones de Control Electrónico", para ello se modifica la res. gral. 3832 incorporando en el Anexo I de la misma norma el siguiente estado: "Limitado por incumplimiento a las Acciones de Control Electrónico" **(13)**.

Se elimina la res. gral. 3416, mediante la cual se había establecido el procedimiento de control y cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes denominado "Fiscalización Electrónica", ello sin perjuicio de los hechos y situaciones acaecidos durante su vigencia.

**VIII. ¿Qué dice la letra de la ley de fondo?**

La ley 11.683 de Procedimiento Fiscal regula el marco tributario formal que brinda seguridad jurídica al contribuyente, y establece en su art. 35 cuales son los poderes de verificación con los que cuenta la AFIP a los efectos de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de cualquier presunto responsable. En función de ello el ordenamiento jurídico de base establece las siguientes pautas, que deberán ser respetadas tanto por el sujeto responsable como por el Organismo Fiscal:

"La Administración Federal de Ingresos Públicos tendrá amplios poderes para verificar en cualquier momento, inclusive respecto de períodos fiscales en curso, por intermedio de sus funcionarios y empleados, el cumplimiento que los obligados o responsables den a las leyes, reglamentos, resoluciones e instrucciones administrativas, fiscalizando la situación de cualquier presunto responsable. En el desempeño de esa función la Administración Federal podrá:

"a) Citar al firmante de la declaración jurada, al presunto contribuyente o responsable, o a cualquier tercero que a juicio de la Administración Federal de Ingresos Públicos tenga conocimiento de las negociaciones u operaciones de aquellos, para contestar o informar verbalmente o por escrito, según esta estime conveniente, y dentro de un plazo que se fijará prudencialmente en atención al lugar del domicilio del citado, todas las preguntas o requerimientos que se les hagan sobre las rentas, ingresos, egresos y, en general, sobre las circunstancias y operaciones que a juicio de la Adminis-

(11) El resaltado es mío.

(12) El resaltado es mío.

(13) Y se modifica el Anexo II de la res. gral. 3282: "Trámite de modificación del estado administrativo de la Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT)", por el Anexo que se aprueba mediante la res. gral. 5364/2023.

tración Federal estén vinculadas al hecho imponible previsto por las leyes respectivas.

"b) Exigir de los responsables o terceros la presentación de todos los comprobantes y justificativos que se refieran al hecho precedentemente señalado.

"c) Inspeccionar los libros, anotaciones, papeles y documentos de responsables o terceros, que puedan registrar o comprobar las negociaciones y operaciones que se juzguen vinculadas a los datos que contengan o deban contener las declaraciones juradas. La inspección a que se alude podrá efectuarse aun concomitantemente con la realización y ejecución de los actos u operaciones que interesen a la fiscalización.

"Cuando se responda verbalmente a los requerimientos previstos en el inc. a) o cuando se examinen libros, papeles, etcétera, se dejará constancia en actas de la existencia e individualización de los elementos exhibidos, así como de las manifestaciones verbales de los fiscalizados. Dichas actas, que extenderán los funcionarios y empleados de la Administración Federal de Ingresos Públicos, sean o no firmadas por el interesado, harán plena fe mientras no se pruebe su falsedad.

"d) Requerir por medio del Administrador Federal y demás funcionarios especialmente autorizados para estos fines por la Administración Federal de Ingresos Públicos, el auxilio inmediato de la fuerza pública cuando tropezasen con inconvenientes en el desempeño de sus funciones, cuando dicho auxilio fuera menester para hacer comparecer a los responsables y terceros o cuando fuera necesario para la ejecución de las órdenes de allanamiento.

"Dicho auxilio deberá acordarse sin demora, bajo la exclusiva responsabilidad del funcionario que lo haya requerido, y, en su defecto, el funcionario o empleado policial responsable de la negativa u omisión incurrirá en la pena establecida por el Cód. Penal.

"e) Recabar por medio del Administrador Federal y demás funcionarios autorizados por la Administración Federal de Ingresos Públicos, orden de allanamiento al juez nacional que corresponda, debiendo especificarse en la solicitud el lugar y oportunidad en que habrá de practicarse. Deberán ser despachadas por el juez, dentro de las veinticuatro [24] horas, habilitando días y horas, si fuera solicitado. En la ejecución de estas serán de aplicación los arts. 224, ss. y ccds. del Cód. Proc. Penal.

"f) Clausurar preventivamente un establecimiento, cuando el funcionario autorizado por la Administración Federal de Ingresos Públicos, constatare que se han configurado dos [2] o más de los hechos u omisiones previstos en el art. 40 de esta ley y concurrentemente exista un grave perjuicio o el responsable registre antecedentes por haber cometido la misma infracción en un período no superior a dos [2] años desde que se detectó la anterior, siempre que se cuente con resolución condenatoria y aun cuando esta última no haya quedado firme.

"g) Autorizar, mediante orden de juez administrativo, a sus funcionarios a que actúen en el ejercicio de sus facultades, como compradores de bienes o locatarios de obras o servicios y constaten el cumplimiento, por parte de los vendedores o locadores, de la obligación de emitir y entregar facturas y comprobantes equivalentes con los que documenten las respectivas operaciones, en los términos y con las formalidades que exige la Administración Federal de Ingresos Públicos. La orden del juez administrativo deberá estar fundada en los antecedentes fiscales que respecto de los vendedores y locadores obren en la citada Administración Federal de Ingresos Públicos.

"Una vez que los funcionarios habilitados se identifiquen como tales al contribuyente o responsable, de no haberse consumido los bienes o servicios adquiridos, se procederá a anular la operación y, en su caso, la factura o documento emitido. De no ser posible la eliminación de dichos comprobantes, se emitirá la pertinente nota de crédito.

"La constatación que efectúen los funcionarios deberá revestir las formalidades previstas en el segundo párrafo del inc. c) precedente y en el art. 41 y, en su caso, servirán de base para la aplicación de las sanciones previstas en el art. 40 y, de corresponder, lo estipulado en el inciso anterior.

"h) La Administración Federal de Ingresos Públicos podrá disponer medidas preventivas ten-

dientes a evitar la consumación de maniobras de evasión tributaria, tanto sobre la condición de inscriptos de los contribuyentes y responsables, así como respecto de la autorización para la emisión de comprobantes y la habilidad de dichos documentos para otorgar créditos fiscales a terceros o sobre su idoneidad para respaldar deducciones tributarias y en lo relativo a la realización de determinados actos económicos y sus consecuencias tributarias. El contribuyente o responsable podrá plantear su disconformidad ante el organismo recaudador. El reclamo tramitará con efecto devolutivo, salvo en el caso de suspensión de la condición de inscripto en cuyo caso tendrá ambos efectos. El reclamo deberá ser resuelto en el plazo de cinco [5] días. La decisión que se adopte revestirá el carácter de definitiva pudiendo solo impugnarse por la vía prevista en el art. 23 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos 19.549".

# Reflexiones sobre el Sistema de Acciones de Control Electrónico de la AFIP

Julieta Demartino (*)

**Sumario:** I. Introducción.— II. Principales disposiciones de la RG 5364. Diferencias centrales con la Fiscalización Electrónica.— III. Disposiciones relevantes de la ley 11.683.— IV. Reflexiones finales.

## I. Introducción

El 31/05/2023 se publicó en el Boletín Oficial la res. gral. (AFIP) 5364/2023 ("RG 5364") mediante la cual se implementa el Sistema de Acciones de Control Electrónico ("SIACE").

En sus considerandos, la norma expresa la finalidad de "maximizar la explotación de los recursos informáticos institucionales" y el propósito de implementar un mecanismo que permita "inducir" al cumplimiento de las obligaciones tributarias y a "corregir" posibles desvíos de manera temprana.

En el presente aporte reseñamos las principales disposiciones del SIACE y las notas que lo distinguen de la derogada fiscalización electrónica. Asimismo, repasamos las disposiciones de la ley 11.683 aplicables en materia de inspecciones para concluir con algunas reflexiones sobre el tema.

## II. Principales disposiciones de la RG 5364. Diferencias centrales con la Fiscalización Electrónica

En sus puntos centrales, la RG 5364:

(i) Implementa el SIACE como un procedimiento de control de cumplimiento de las obligaciones —materiales y formales— impositivas, aduaneras y de los recursos de la seguridad social. Este sistema comprendería acciones de verificación y control tendientes a promover el cumplimiento de las obligaciones formales y materiales de los administrados. Cita como ejemplo de las acciones que comprende: las inducciones, comunicaciones, requerimientos y fiscalizaciones.

(ii) El procedimiento del SIACE se inicia con una comunicación en el Domicilio Fiscal Electrónico del contribuyente o responsable y estará identificado con un "Código de Acción de Control Electrónico". La norma no establece qué información debe el organismo indicar en la mencionada comunicación.

(iii) Prevé que, si la acción requiere una respuesta del contribuyente, este contará con el plazo que le indique la notificación para hacerlo, el cual, será de 3 a 15 días hábiles administrativos. Asimismo, se prevé la posibilidad de solicitar exclusivamente una prórroga por igual plazo al concedido, el que en ningún caso podrá ser superior a 15 días hábiles administrativos. Las respuestas solo podrán ser enviadas a través del servicio web denominado "Acciones de Control Electrónico".

(iv) Establece que la información y documentación suministradas a través del servicio web "Acciones de Control Electrónico" tendrán el carácter de declaración jurada. Agrega que, de corresponder, conformarán los antecedentes para la prosecución de las acciones de verificación y fiscalización que se realicen al efecto.

(*) Abogada, especialista y magíster en Derecho Tributario. Certificada internacionalmente en Ética y Compliance. Asociada del estudio Marval, O'Farrel y Mairal.

(v) Dispone que la finalización del procedimiento de control electrónico también será notificada en el Domicilio Fiscal Electrónico y que el contribuyente podrá consultar en el servicio web las acciones notificadas y el estado de cada una de ellas.

(vi) En casos de incumplimiento a las acciones de control que requieran una respuesta del contribuyente, la norma prevé la aplicación de las sanciones previstas en la ley 11.683 y la aplicación —conjunta o indistinta, según el grado de gravedad y reiteración de incumplimientos— de las siguientes medidas:

a) Agravamiento de categoría en el "Sistema de Perfil de Riesgo (SIPER)".

b) Exclusión o suspensión de los Registros Especiales Tributarios en los cuales estuviese inscripto el responsable.

c) Limitación de los estados de la CUIT con el alcance previsto en la res. gral. 3832.

d) Restricciones en el tipo de comprobante a emitir, autorizándose solo el comprobantes clase "M".

e) Consideración para la valoración en el Sistema de Capacidad Económica Financiera (CEF) en los términos de la res. gral. 4294.

(vii) Establece que el contribuyente que resulte alcanzado por la reducción y/o eximición de sanciones previstas en el primer párrafo del art. 49 y/o art. 50 de la ley 11.683 (eximición de sanción por regularización espontánea de obligaciones materiales y reducción al mínimo legal de la sanción por reconocimiento de la infracción en el marco de sumarios por incumplimientos formales), deberá comunicar tal circunstancia en el servicio web.

(viii) Finalmente, la norma deroga la res. gral. 3416 ("RG 3416") de Fiscalización Electrónica.

La RG 5364 tiene puntos en común con su antecesora, la RG 3416 de Fiscalización Electrónica. Sin embargo, también presenta distinciones, entre la cuales, pueden destacarse:

(i) Ambas refieren a un procedimiento de control de cumplimiento de obligaciones tributarias, sin embargo, en el caso de la RG 5364 se hace expresa referencia a las obligaciones aduaneras y de los recursos de la seguridad social. La RG 5364 además, incluye una ejemplificación de las acciones que estarían comprendidas en el control y verificación: "inducciones, comunicaciones, requerimientos, fiscalizaciones, entre otras". Al respecto, el texto de la RG 3416 aludía únicamente a la fiscalización bajo la modalidad electrónica. En tales términos, el régimen de la RG 5364 pareciera más amplio que el de su antecesora, la RG 3416.

(ii) En el caso de la RG 5364 las notificaciones, como principio general, se efectúa en el Domicilio Fiscal Electrónico y solo como excepción podría recurrirse a los demás medios previstos en el art. 100 de la ley 11.683. La RG 3416 preveía la notificación en el domicilio fiscal del contribuyente y, excepcionalmente, en un domicilio alternativo que sea de conocimiento del organismo fiscal.

(iii) El plazo para responder requerimiento en el RG 3416 era de 10 días hábiles con posibilidad de solicitar una prórroga por igual plazo. La RG 5364 no fija un plazo, sino que establece el rango de 3 a 15 días hábiles en el cual ese plazo podría ser fijado, en función de la naturaleza, el objeto y carácter de la acción de control.

(iv) En cuando a las sanciones por incumplimientos, la RG 3416 remitía al art. 39 de la ley 11.683 y establecía alguna de las medidas que prevé la RG 5364. Esta última refiere a las sanciones de la ley 11.683 en general, sin referir a un artículo en particular y agrega entre las medidas que podría disponerse la limitación de los estados de la CUIT, la restricción en la autorización de tipos de comprobantes y la consideración del incumplimiento en el Sistema de Capacidad Económica Financiera.

(v) Otro punto a destacar es que en el régimen de la RG 5364 el contribuyente que podría verse beneficiado por las eximiciones y reducciones previstas en los arts. 49 y 50 de la ley 11.683 debe informarlo en el servicio web, carga que no estaba contemplada en la RG 3416.

**III. Disposiciones relevantes de la ley 11.683**

La ley 11.683 establece en el Capítulo V el marco de las facultades de la AFIP en materia de verificación y fiscalización de incumplimientos tributarios.

En tal sentido, el art. 35 prevé que la AFIP "tendrá amplios poderes para verificar en cualquier momento, inclusive respecto de períodos fiscales en curso, por intermedio de sus funcionarios y empleados, el cumplimiento que los obligados o responsables den a las leyes, reglamentos, resoluciones e instrucciones administrativas, fiscalizando la situación de cualquier presunto responsable".

Por su parte, el artículo S/N agregado a continuación del 36 (que fue introducido por la ley 27.430, BO 29/12/2017) prevé: "A efectos de verificar y fiscalizar la situación fiscal de los contribuyentes y responsables, la Administración Federal de Ingresos Públicos librará orden de intervención" y detalla los datos que deben consignarse en dicha orden de intervención (fecha, funcionario a cargo, datos del fiscalizado, impuestos y períodos comprendidos en la fiscalización).

El artículo s/n agregado a continuación del comentado enumera los casos en los que no es necesario el libramiento de una orden de intervención **(1)**. Tales supuestos son: i) medidas de urgencia y diligencias encomendadas al organismo recaudador en el marco del art. 21 del Régimen Penal Tributario; ii) requerimientos individuales; iii) requerimientos a terceros para que informen sobre la situación de contribuyentes y responsables. La norma señala que, en tales casos, basta la mención del nombre y cargo del funcionario interviniente.

Finalmente, destacamos también que el inc. h) del art. 35 establece que en el desempeño de la función de fiscalización, la AFIP podrá "disponer medidas preventivas tendientes a evitar la consumación de maniobras de evasión tributaria, tanto sobre la condición de inscriptos de los contribuyentes y responsables, así como respecto de la autorización para la emisión de comprobantes y la habilidad de dichos documentos para otorgar créditos fiscales a terceros o sobre su idoneidad para respaldar deducciones tributarias y en lo relativo a la realización de determinados actos económicos y sus consecuencias tributarias...".

**IV. Reflexiones finales**

De la lectura de la RG 5364 se deriva que el SIACE fue pensado como un procedimiento más amplio que el de fiscalización y que incluiría también otras acciones de control como las comunicaciones, requerimientos, etc. (que, en principio, se encuentra contempladas en los diferentes incisos del art. 35 de la ley 11.683).

Sin embargo, de su texto no surge lineamientos nítidos sobre la modalidad que podría asumir la acción de control que en cada caso en particular se pueda implementar, la que, por comprender fiscalizaciones, en algunos casos podría derivar en un procedimiento de determinación de oficio, sumarial e, incluso, acción penal. Tampoco se distingue el procedimiento aplicable a las diferentes acciones que podrían generarse a través del SIACE. Ello genera el interrogante si al iniciar un SIACE se indicará claramente al contribuyente de qué acción de control se trata y las consecuencias que podría acarrear.

Incluso, en el art. 6 se prevé que lo informado por el contribuyente a través del servicio web del SIACE podría conformar los antecedentes para la prosecución de las acciones de verificación y fiscalización. Se observa que la norma no alude a la "iniciación" de tales acciones, sino a su "prosecución", con lo cual, podrían entenderse iniciadas con la notificación del SIACE.

En tal contexto, cobran relevancia las disposiciones de la ley 11.683 relativas a la orden de intervención. Si bien su incorporación legislativa tuvo lugar recién con la reforma introducida por la ley 27.430, existe abundante jurisprudencia que de manera previa ya había reconocido y enfatizado su importancia. En tales pronunciamientos se habría enfatizado el estrecho vínculo que existe entre su notificación, el derecho de defensa del contribuyente, el debido proceso y con la delimitación de las facultades del Fisco para efectuar fiscalizaciones **(2)**.

En función de lo expuesto, es indudable que la comunicación de inicio a la que refiere la RG 5364, de tratarse de una fiscalización, debe ser

(1) Con anterioridad a la reforma legislativa, la orden de intervención se encontraba prevista en la Instrucción General 907/2011.

(2) TFN, Sala C, "Osmiber SRL", 20/02/2006, cita: TRLALEY AR/JUR/1653/2006; "Banca de Junín SRL", 31/08/2011; "Padin, Ricardo Jorge", 27/02/2015, cita: TRLALEY AR/JUR/24407/2015; Sala A, "Canevari, Jorge Gerardo s/ recurso de apelación", 31/05/2012, cita: TRLALEY AR/JUR/41857/2012; CNACAF, Sala III, "Servicios Paraná SRL c. Dirección General Impositiva", 07/05/2015, cita: TRLALEY AR/JUR/23949/2015, entre muchas otras.

la orden de intervención prevista en el artículo s/n a continuación del 36 en la ley 11.683. La RG 5364 debería ser clara en este punto a efectos de brindar certeza al contribuyente respecto del cual se inicia un SIACE. La fiscalización, sea electrónica o con presencia física de inspectores, debe siempre ser iniciada con la notificación de una orden de intervención.

Es indudable que el organismo fiscal puede y debe valerse de la tecnología a efectos de desarrollar las funciones y facultades legalmente reconocidas. Sin embargo, ello no implica que bajo la intención de "maximizar la explotación de los recursos informáticos institucionales" el organismo se encuentre autorizado a apartarse de las disposiciones de la ley 11.683.

En otro orden, se advierte que la RG 5364 tiene algunos puntos en común con el procedimiento de fiscalización electrónica establecido por la derogada RG 3416, pero a su vez, establece algunas modificaciones.

Conforme se expuesto en el apartado anterior, la RG 5364 replica las "medidas" que la AFIP puede aplicar frente al incumplimiento de a las acciones de control que requieran una respuesta del contribuyente, y agrega nuevas alternativas. Al igual que la norma antecesora, la RG 5364 no precisa los supuestos en los que podrían adoptarse las medidas enumeradas ni establece un procedimiento que posibilite el ejercicio del derecho de defensa. De ese modo, la relación entre la relevancia de la acción de control incumplida y la adopción de alguna de las graves medidas previstas queda a discreción del organismo fiscal.

Cabe señalar que las "medidas" enumeradas en la RG 5364 podrían ser encuadradas en las previsiones del art. 35, inc. h de la ley 11.683, sin embargo, debe tenerse presente que la norma solo habilita su adopción en el ejercicio de la función de fiscalización por parte de la AFIP.

Enfatizamos la gravedad que pueden asumir las medidas enumeradas, en tanto, según el caso, podrían restringir severamente el desarrollo de la actividad económica por parte del contribuyente. A ello cabe agregar los difusos límites que existen entre la discrecionalidad y arbitrariedad cuando la reglamentación es efectuada en términos tan imprecisos en relación con situaciones en extremo gravosas para el contribuyente (asimiladas a sanciones) y el hecho de que la adopción de tales medidas se realiza sin el dictado de un acto administrativo que permita un cabal ejercicio del derecho de defensa. En tal sentido, la RG 5364 en tanto, no solo reproduce en este punto el texto adoptado por la RG 3416 sino que agrega nuevas posibles medidas a adoptar por el organismo fiscal, debiera ser revisada.

En adición, la RG 5364 al referir a las sanciones aplicables frente al incumplimiento de una acción de control que requiera respuesta, omite referir a la norma concreta de la ley 11.683 que sería de aplicación (que sí se encontraba identificada en su antecesora, RG 3416, en tanto remitía al art. 39 de la ley 11.683). Atento la naturaleza penal de las infracciones tributarias, es preciso que la norma identifique con exactitud el tipo infraccional que resultaría aplicable.

En otro orden, no parece razonable la sustitución del plazo de 10 días por un rango de 3 a 15 a fijar en cada caso particular en función de la naturaleza, el objeto y carácter de la acción de control. La indeterminación de la norma y lo exiguo del plazo mínimo podría dar lugar, nuevamente, a límites muy difusos entre la discrecionalidad administrativa y la arbitrariedad.

En conclusión, entendemos que, bajo el eufemismo de "maximizar la explotación de los recursos informáticos institucionales" (finalidad que entendemos pertinente y adecuada), la RG 5364 establece una regulación caracterizada por la indeterminación y ambigüedad que atenta contra la seguridad jurídica de los contribuyentes y abre la puerta a posibles excesos por parte del organismo fiscal que deriven en la afectación de principios y derechos constitucionales. Su texto debe ser adecuado y dotado de razonable precisión.

Cabe finalmente recordar que "no resulta admisible que a la hora de establecer procedimientos destinados a garantizar la normal y expedita percepción de la renta pública se recurra a instrumentos que quebrantan el orden constitucional. Es que la mera conveniencia de un mecanismo para conseguir un objetivo de gobierno (por más loable que este sea) en forma alguna justifica la violación de las garantías y derechos consagrados en el texto constitucional" (Fallos 333:935).

## RESOLUCIÓN 905/2023 (SC) - Nacional

**Comercio interior – Aprobación del Reglamento para la Notificación de Operaciones de Concentración Económica – Derogación de la res. 40/2001 (SDCyC).**

**Fecha:** 16/05/2023
**Publicación:** B.O. 18/05/2023

*Con comentario de Gonzalo M. Nazar de la Vega*

VISTO:

El Expediente N° EX-2023-01925068- -APN-DGD#MDP, las Leyes Nros. 27.442 y 25.156 y sus modificatorias, los Decretos Nros.480 de fecha 23 de mayo de 2018 y sus modificatorios y 50 de fecha 19 de diciembre de 2019 y sus modificatorios, y la Resolución N° 40 de fecha 22 de febrero de 2001 de la ex SECRETARÍA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DEL CONSUMIDOR dependiente del MINISTERIO DE ECONOMÍA, y

CONSIDERANDO:

Que la Ley N° 27.442 tiene por objeto promover y preservar la competencia en el mercado en tutela del interés económico general.

Que el artículo 7° de la ley citada en el considerando anterior dispone que se entiende por concentración económica la toma de control de una o varias empresas, a través de la realización de los siguientes actos: a) La fusión entre empresas; b) La transferencia de fondos de comercio; c) La adquisición de la propiedad o cualquier derecho sobre acciones o participaciones de capital o títulos de deuda que den cualquier tipo de derecho a ser convertidos en acciones o participaciones de capital o a tener cualquier tipo de influencia en las decisiones de la persona que los emita cuando tal adquisición otorgue al adquirente el control de, o la influencia sustancial sobre sí misma; d) Cualquier otro acuerdo o acto que transfiera en forma fáctica o jurídica a una persona o grupo económico los activos de una empresa o le otorgue influencia determinante en la adopción de decisiones de administración ordinaria o extraordinaria de una empresa; e) Cualquiera de los actos del inciso c) de ese artículo, que implique la adquisición de influencia sustancial en la estrategia competitiva de una empresa.

Que, asimismo, el artículo 8° de la Ley N° 27.442 establece que quedan prohibidas las concentraciones económicas cuyo objeto o efecto sea o pueda ser restringir o distorsionar la competencia, de modo que pueda resultar un perjuicio para el interés económico general.

Que, del mismo modo, el artículo 9° de la ley referida en los considerandos precedentes establece que los actos indicados en el artículo 7° de esa ley, cuando la suma del volumen de negocio total del conjunto de empresas afectadas supere en el país la suma equivalente a CIEN MILLONES (100.000.000) de unidades móviles, deberán ser notificados para su examen previamente a la fecha del perfeccionamiento del acto o de la materialización de la toma de control, el que acaeciere primero, ante la AUTORIDAD NACIONAL DE LA COMPETENCIA.

Que, en dicho marco, por la Resolución N° 40/01 de la ex SECRETARÍA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DEL CONSUMIDOR se aprobó como Anexos I y II la Guía para la Notificación de Operaciones de Concentración Económica.

Que considerando que han transcurrido más de VEINTE años desde el dictado de la resolución citada en el considerando precedente, resulta oportuno y necesario proceder a su actualización.

Que, por otro lado, el inciso f) del artículo 20 de la Ley N° 25.156 y sus modificatorias establece entre las funciones de la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, organismo desconcentrado actuante en la órbita de esta Secretaría, la de desarrollar las tareas que le encomiende la autoridad de aplicación.

Que, a su vez, el Decreto N° 480/18 y sus modificatorios dispone que hasta tanto la estructura organizativa de la AUTORIDAD NACIONAL DE LA COMPETENCIA cuente con plena operatividad, la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA continuará actuando en el ámbito de esta Secretaría con su estructura actual.

Que, pese a que la Ley N° 25.156 y sus modificatorias ha sido derogada por el artículo 80 de la Ley N° 27.442, en virtud de lo dispuesto en el considerando precedente, cabe entender que se encuentra vigente lo dispuesto por el citado inciso f) del artículo 20 de la Ley N° 25.156 y sus modificatorias.

Que, asimismo, el tercer párrafo del artículo 10 de la Ley N° 27.442 señala que el TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA establecerá un procedimiento sumario para las concentraciones económicas que a su criterio pudieren tener menor probabilidad de estar alcanzadas por la prohibición del artículo 8° de esa ley.

Que, en virtud de lo previsto en los considerandos precedentes, en esta instancia se considera pertinente instruir a la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, para que dentro del plazo

de QUINCE días establezca los criterios técnicos que determinen en qué casos las operaciones de concentración notificadas en los términos de lo previsto en el artículo 9° de la Ley N° 27.442 podrán calificar para el Procedimiento Sumario (PROSUM) previsto en el último párrafo del artículo 10 de dicha ley.

Que, por otro lado, por el artículo 18 de ley citada en el considerando anterior se creó la AUTORIDAD NACIONAL DE LA COMPETENCIA como organismo descentralizado y autárquico en el ámbito del PODER EJECUTIVO NACIONAL, con el fin de aplicar y controlar su cumplimiento.

Que, a su vez, el citado artículo 18 de la Ley N° 27.442 establece que, dentro de la AUTORIDAD NACIONAL DE LA COMPETENCIA, funcionarán el TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, la SECRETARÍA DE INSTRUCCIÓN DE CONDUCTAS ANTICOMPETITIVAS y la SECRETARÍA DE CONCENTRACIONES ECONÓMICAS.

Que el artículo 5° del Decreto N° 480/18 y sus modificatorios establece que esta Secretaría ejercerá las funciones de Autoridad de Aplicación, con todas las facultades y atribuciones que la Ley N° 27.442 y su reglamentación le otorgan a la AUTORIDAD NACIONAL DE LA COMPETENCIA, hasta su constitución y puesta en funcionamiento.

Que, asimismo, el artículo 7° del Decreto N° 480/18 y sus modificatorios faculta a la AUTORIDAD NACIONAL DE LA COMPETENCIA a dictar las normas complementarias y aclaratorias necesarias para la implementación de la Ley N° 27.442 y su reglamentación.

Que, a su vez, el Decreto N° 50/19 y sus modificatorios establece entre los objetivos de esta Secretaría el de supervisar la ejecución de las políticas comerciales internas destinadas a la defensa de la competencia y el accionar de la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, hasta tanto se constituya la AUTORIDAD NACIONAL DE LA COMPETENCIA.

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del MINISTERIO DE ECONOMÍA ha tomado la intervención que le compete.

Que la presente medida se dicta en virtud de lo dispuesto por la Ley N° 27.442, el Decreto N° 480 de fecha 23 de mayo de 2018 y sus modificatorios y el Decreto N° 50 de fecha 19 de diciembre de 2019 y sus modificatorios.

Por ello:

El Secretario de Comercio resuelve:

**Art. 1°** - Derógase la Resolución N° 40 de fecha 22 de febrero de 2001 de la ex SECRETARÍA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DEL CONSUMIDOR dependiente del MINISTERIO DE ECONOMÍA.

**Art. 2°** - Apruébase el Reglamento para la Notificación de Operaciones de Concentración Económica, el que como ANEXO I (IF-2023-54786676-APN-SSPMIN#MEC) forma parte integrante de la presente medida.

**Art. 3°** - Instrúyase a la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, organismo desconcentrado actuante en la órbita de la SECRETARÍA DE COMERCIO del MINISTERIO DE ECONOMÍA, para que dentro del plazo de QUINCE días establezca los criterios técnicos que determinen en qué casos las operaciones de concentración notificadas en los términos de lo previsto en el artículo 9° de la Ley N° 27.442 podrán calificar para el procedimiento sumario previsto en el último párrafo del artículo 10 de dicha Ley.

**Art. 4°** - Facúltase a la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, organismo desconcentrado actuante en la órbita de la SECRETARÍA DE COMERCIO del MINISTERIO DE ECONOMÍA, a dictar las normas aclaratorias y complementarias que resulten necesarias para la implementación de lo dispuesto en la presente medida.

**Art. 5°** - La presente resolución comenzará a regir a los TREINTA de su publicación en el Boletín Oficial.

**Art. 6°** - Comuníquese, etc. - Tombolini.

ANEXO I

Reglamento para la Notificación de Operaciones de Concentración Económica

ARTÍCULO 1°.- Objeto

El objeto del presente reglamento es regular el procedimiento por el cual se llevará a cabo la notificación de los actos de concentración económica detallados en el artículo 7° de la Ley N° 27.442 a los fines de su examen, en el marco de lo previsto en el artículo 9° de esa norma.

ARTÍCULO 2°.- Definiciones

A los efectos del presente reglamento se entenderá por:

Autoridad de Aplicación: es la SECRETARÍA DE COMERCIO del MINISTERIO DE ECONOMÍA o el organismo que en el futuro sea designado como Autoridad de Aplicación de la Ley N° 27.442.

CNDC: es la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, organismodesconcentrado actuante en la órbita de la SECRETARÍA DE COMERCIO.

Concentraciones de conglomerado: son aquellas en las cuales las Empresas afectadas no presentan Relaciones verticales ni Relaciones horizontales.

Concentraciones horizontales: son aquellas en las cuales las Empresas involucradas presentan Relaciones horizontales.

Concentraciones verticales: son aquellas en las cuales las Empresas involucradas presentan Relaciones verticales.

Economías de escala: es cuando el costo medio unitario de producción de un bien disminuye a medida que aumenta la cantidad producida del mismo bien.

Empresas afectadas: son todas las empresas que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 9º de la Ley Nº 27.442 y el Decreto N° 480/18 y sus modificatorios, deben ser tenidas en cuenta para el cálculo del volumen de negocios.

Empresas involucradas: son todas las Empresas afectadas que ofrecen Productos involucrados.

Ganancias de eficiencia: es una situación que se configura cuando, como consecuencia de una operación de concentración económica, se produce una reducción en el costo variable unitario de un producto, de modo tal que el precio del producto previo a la operación resulte más alto que el precio esperado con posterioridad a la misma, de forma que la concentración logre mantener o aumentar la cantidad, la calidad y la variedad de los productos ofrecidos mediante la utilización de una menor cantidad de recursos o de la misma cantidad, respectivamente.

IHH: es el Índice de Herfindahl-Hirschmann, entendiendo por tal a la herramienta para la medición de la concentración de un mercado, definido como la sumatoria del cuadrado de las participaciones en el mercado. Los valores del IHH pueden oscilar entre 0 (mercado completamente atomizado) y 10.000 (mercado monopólico).

Mercado de dos o más lados: es un mercado en el que una misma plataforma ofrece productos o servicios a distintos grupos de usuarios, con la particularidad de que un aumento en la demanda de un grupo beneficia o incentiva la demanda de otro/s. La principal diferencia entre los Mercados de dos o más lados y los mercados tradicionales es que en los primeros el comportamiento óptimo del oferente consiste en maximizar su beneficio sobre todos los grupos de usuarios simultáneamente, mientras que en los mercados tradicionales el oferente maximiza el beneficio en cada mercado en forma independiente de los demás.

Mercado relevante del producto: es aquel que comprende todos aquellos bienes y/o servicios que son considerados Productos involucrados y Productos sustitutos. Mediante el relevamiento de la información precitada, el Mercado relevante del producto se definirá como el menor grupo de productos respecto del cual, a un hipotético monopolista de todos ellos, le resultaría rentable imponer un aumento de precios pequeño, aunque significativo y no transitorio. Si bien el concepto exacto de un aumento de precios "pequeño, aunque significativo y no transitorio" podrá variar según lo indiquen las particularidades del mercado analizado, puede interpretarse que, en general, representa un aumento de precios en un rango del CINCO POR CIENTO (5%) al DIEZ POR CIENTO (10%) en términos reales, que se mantenga durante un período no inferior al año.

Mercado geográfico relevante: significa la menor región dentro de la cual resultaría beneficioso para un único proveedor de los bienes y/o servicios que componen el Mercado relevante del producto imponer un incremento pequeño, aunque significativo y no transitorio, en el precio del producto.

Objeto de la operación: es aquello sobre lo cual se produce el cambio de control en la República Argentina, ya sea de manera directa o indirecta.

Partes: son las personas humanas y/o jurídicas que notifican una operación de concentración económica.

Plataforma de Trámites a Distancia (TAD): es una herramienta de acceso, presentación de documentación, seguimiento de trámites y notificaciones para los administrados en el Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE), implementada por el Decreto N° 1063/16 y sus modificatorios.

Precio en puerta de fábrica: es el precio de venta de un bien en el punto de producción (EXW), neto de descuentos comerciales y sin incluir costos de distribución y transporte, el impuesto al valor agregado (IVA) ni otros impuestos indirectos.

Pre-notificación: es una fase o etapa previa, voluntaria, informal y confidencial en los términos de lo previsto en el artículo 13 de la Ley N° 27.442 y la Reglamentación de la Ley N° 27.442 de Defensa de la Competencia aprobada como Anexo por el Decreto N° 480/18 y sus modificatorios, tendiente a clarificar cuestiones y/o dudas concretas, tanto sustantivas como procedimentales, que las Partes puedan tener sobre los Procedimientos de notificación.

Procedimientos de notificación: constituyen las fases o etapas que comprende el proceso de análisis

de una operación de concentración económica sujeta a notificación en los términos de lo previsto en el artículo 9° de la Ley N° 27.442. En el presente reglamento se prevén dos tipos de procedimientos: a) el Procedimiento Sumario (PROSUM), en el que deberá presentarse el formulario F0; y b) el Procedimiento Ordinario, en el que deberá presentarse el formulario F0, el formulario F1 y/o el formulario F2, según corresponda.

Productos afectados: son los bienes o servicios que las Empresas afectadas comercializan en la República Argentina.

Productos involucrados: son los bienes o servicios ofrecidos en la República Argentina respecto de los cuales las Empresas involucradas tienen Relaciones horizontales y/o Relaciones verticales.

Productos sustitutos: son los bienes o servicios que actual o potencialmente satisfacen la misma necesidad que los Productos involucrados en función de sus características físicas, usos finales, preferencias de los consumidores, precio, calidad u otros elementos que resulten relevantes.

Relaciones horizontales: se considera que existen relaciones horizontales entre empresas cuando éstas actúan en un mismo mercado como oferentes o demandantes de bienes o servicios sustitutos.

Relaciones verticales: se considera que existen relaciones verticales entre empresas cuando éstas actúan en distintas etapas de la producción de un mismo bien o de la prestación de un mismo servicio.

Las definiciones indicadas precedentemente en singular son aplicables al plural —y viceversa—, e igualmente válidas para los géneros, según el contexto.

ARTÍCULO 3°.- Obligación de brindar información completa, suficiente y veraz

Toda la información y documentación presentada por las Partes y/o terceros deberá ser completa, suficiente y veraz. Quienes realicen las presentaciones deberán seguir las siguientes reglas:

a) La información suministrada por las Partes en respuesta a los formularios F0, F1, F2 y toda otra información adicional, incluyendo aquella presentada a través de la Plataforma de Trámites a Distancia (TAD), tendrá el carácter de declaración jurada de acuerdo con lo establecido en el artículo 13 de la Reglamentación de la Ley N° 27.442 de Defensa de la Competencia aprobada como Anexo I por el Decreto N° 480/18 y sus modificatorios, por lo cual la falsedad de su contenido será causa suficiente para dar intervención a las autoridades competentes, sin perjuicio de las sanciones que corresponda aplicar. Asimismo, toda la información que las Partes y terceros brinden en el marco de los Procedimientos de notificación tendrá el carácter de confidencial en los términos de lo previsto en el artículo 13 de la Ley N° 27.442 y su Reglamentación, y el inciso c) del artículo 8° de la Ley N° 27.275.

b) La información provista deberá ser identificada con la fuente que proporcionó los datos que la sustentan y, cuando sea requerido y se encuentren a disposición de las Partes, deberán proveerse las bases de datos originales o documentos de respaldo de las que surja la información presentada en los formularios, la que también está alcanzada por la declaración jurada de veracidad.

c) En caso de que la información requerida en los formularios F0, F1 y/o F2 no sea presentada o lo sea en forma incompleta, se exigirá que el órgano de administración o el comité ejecutivo o gerencia general integrados en los términos de lo previsto en los artículos 269 y 270 de la LEY GENERAL DE SOCIEDADES N° 19.550, T.O. 1984, o máximo responsable del órgano de administración respectivo de las Partes lo justifiquen. En caso de sociedades constituidas en el extranjero, esta justificación podrá ser suscripta por el representante designado en los términos de lo previsto en el artículo 118 de la LEY GENERAL DE SOCIEDADES N° 19.550, T.O. 1984, o por el máximo responsable de la sociedad controlada en la República Argentina.

Esta justificación podrá ser realizada por un apoderado de las Partes sólo cuando el instrumento que acredite su personería prevea específicamente facultades para ello.

d) En caso de no disponer de datos precisos, deberán proporcionarse estimaciones, junto con una explicación detallada de la metodología utilizada para su obtención, la fuente consultada y las razones por las cuales no se cuenta con la información precisa.

e) La Autoridad de Aplicación podrá considerar que la información y antecedentes proporcionados en el marco de un Procedimiento de notificación resulta suficiente, aun cuando la información exigida por el formulario no haya sido presentada en su totalidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley N° 27.442.

f) La operación de concentración económica no se considerará notificada si no fueran presentados los formularios F0 y/o F1, según corresponda. Cualquier otro documento que se adjunte anoticiando la operación sin cumplir con las formalidades previstas en los formularios indicados no será tenido en cuenta a los

fines de tener por cumplida la obligación establecida en el artículo 9° de la Ley N° 27.442.

ARTÍCULO 4°. - Consecuencias de la demora o falta de presentación de la información

a) Si la información contenida en los formularios F1 y/o F2 fuera incompleta y además sean insuficientes las justificaciones brindadas por las Partes, la CNDC les requerirá que adecúen los formularios correspondientes en el plazo de TREINTA días de dictada la providencia respectiva. En caso de que las Partes no cumplan con lo requerido en el plazo indicado, o que la información que presenten como respuesta a dicho requerimiento sea incompleta o defectuosa, la CNDC las intimará para que en el término máximo de CINCO días brinden la información faltante o incompleta. Transcurrido dicho plazo, y previo dictamen de la CNDC, la Autoridad de Aplicación podrá tener por no notificada la operación en virtud de lo establecido en el artículo 14 de la Ley N° 27.442. El lapso de tiempo transcurrido entre la presentación del formulario F0 y/o formulario F1 y la declaración de dicha situación, se computará a los fines de la eventual multa por notificación tardía, en caso de corresponder.

Si la Autoridad de Aplicación resuelve tener por no notificada la operación en los términos del artículo 14 de la Ley N° 27.442, la resolución deberá notificarse a las Partes. En dicho supuesto, el expediente digital pasará a situación de "guarda temporal" a través del sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE). En el caso de expedientes en formato físico se pondrá a disposición de las Partes la información brindada para su retiro en el plazo máximo de DIEZ días, bajo apercibimiento de proceder a su destrucción.

b) Sin perjuicio de lo previsto precedentemente, si como consecuencia de la demora en la presentación de la información esta pierde vigencia, podrá requerirse a las Partes su actualización.

ARTÍCULO 5º.- Cómputo e interrupción de los plazos

a) Todos los plazos indicados en el presente reglamento se contarán por días hábiles administrativos.

b) Sin perjuicio de tener por notificada la operación de concentración económica, el plazo de CUARENTA Y CINCO días previsto en el artículo 14 de la Ley N° 27.442 no comenzará a correr hasta tanto las Partes: (i) acrediten debidamente la personería invocada; (ii) hayan adjuntado debidamente traducida la documentación que instrumentó la operación, en su caso en los términos del artículo 6° inciso (d) del presente reglamento, o (iii) cuando se comprometen a proporcionar información sobre alguno de los puntos del formulario F1 y/o F2 respectivo, hasta tanto sea presentada.

c) Los plazos quedarán interrumpidos desde el momento en que la CNDC solicite a las Partes que presenten los formularios F1 y/o F2, reiniciando el cómputo de los plazos una vez que se haya presentado el formulario respectivo.

d) Los plazos quedarán suspendidos desde el momento en que la CNDC solicite información adicional a las Partes y/o realice observaciones a los formularios, y así continuarán hasta que dicha información haya sido suministrada en forma completa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley Nº 27.442.

e) Los plazos quedarán suspendidos cuando, de acuerdo con lo previsto en el inciso m) del artículo 28 de la Ley N° 27.442, así se determine por acto administrativo fundado.

f) La interrupción o suspensión de los plazos entrará en vigencia de pleno derecho desde el momento en que se dicte la providencia o disposición que: (i) solicite información, o (ii) suspenda los plazos conforme a lo establecido en el inciso m) del artículo 28 de la Ley Nº 27.442.

g) Las presentaciones espontáneas que efectúen las Partes sin requerimiento previo de la CNDC interrumpirán el cómputo de los plazos indicados en el artículo 14 de la Ley N° 27.442.

ARTÍCULO 6°.- Forma de efectuar la notificación de una operación de concentración económica.

La notificación de las operaciones de concentración económica deberá cumplir con los siguientes requisitos:

a) Los formularios F0, F1 y F2, así como también la documentación que se adjunte a tales formularios, deberán ser presentados a través de la Plataforma de Trámites a Distancia (TAD).

b) Los documentos deberán ser digitalizados y enviados en un formato que permita su revisión mediante la utilización de criterios de búsqueda. La información cuantitativa deberá acompañarse en procesadores de planillas de cálculo MS Excel o similares. La información cualitativa deberá acompañarse en formato de texto estándar compatible con MS Word, Adobe Acrobat —a condición de que se encuentren procesados por OCR— o similares. Las imágenes en formato JPG o de otro tipo cuyo contenido no pueda ser sometido a criterios de búsqueda, deberán utilizarse sólo cuando sea estrictamente necesario.

c) Los documentos que se encuentren escritos en un idioma distinto al español deberán ser acompañados por sus respectivas traducciones, suscriptas por traductor público matriculado en la República Argentina. Sin embargo, la CNDC podrá dispensar de este requisito, de oficio o a solicitud de Parte, cuando la traducción simple o el texto en idioma extranjero sea suficiente para que la CNDC efectúe el dictamen pertinente y la Autoridad de Aplicación pueda expedirse sobre la operación de concentración económica en los términos de lo previsto en el artículo 14 de la Ley N° 27.442. Cuando sea solicitada la dispensa de traducción integral de los contratos y/o documentos que instrumentan la operación notificada, deberán acompañarse traducidas al idioma español las siguientes secciones del documento respectivo: (a) antecedentes y considerandos; (b) objeto; (c) cláusulas referidas a condiciones para que opere el cierre de la operación; y (d) cláusulas de restricciones accesorias (no competencia, acuerdos de exclusividad, no captación de empleados, clientes y/o proveedores, y confidencialidad u otras cláusulas que pudiesen ser restrictivas de la competencia). En caso de pedidos de dispensa de traducción de balances y/o reportes financieros, deberán acompañarse traducidas, con las formalidades previamente establecidas, las siguientes secciones: (a) estado de resultados o equivalente, de acuerdo a la normativa aplicable; (b) estado de situación patrimonial; y (c) sección referida a sociedades controladas, controlantes, vinculadas y/o partes relacionadas.

d) Los instrumentos públicos otorgados en el extranjero deberán acompañarse debidamente legalizados o apostillados, según corresponda.

ARTÍCULO 7º.- Obligados a notificar.

De conformidad con lo establecido en el artículo 9° de la Reglamentación de la Ley N° 27.442 de Defensa de la Competencia, aprobada por el Decreto N° 480/18 y sus modificatorios, en todos los casos previstos en los incisos a), b), c) y d) del artículo 7° de la Ley N° 27.442, la notificación deberá ser realizada por la parte adquirente o la parte fusionante y fusionada, según corresponda, o sus controlantes inmediatos o finales. En los casos previstos en el inciso e) del artículo citado, la notificación deberá ser realizada por la empresa que adquiera influencia sustancial en la estrategia competitiva de una empresa, o sus controlantes inmediatos o finales. En todos los casos, la notificación será facultativa para la parte vendedora. La CNDC podrá requerir la participación de la vendedora o cedente, según corresponda, en el trámite de notificación.

ARTÍCULO 8°.- Pre-notificación

Las Partes podrán contactar a la CNDC en forma previa a efectuar la notificación de su operación, a efectos de preparar la información que deba ser acompañada y plantear dudas relativas a los Procedimientos de notificación.

La información que sea proporcionada por las Partes durante esta etapa no obsta a la revisión final que se hará de ella para determinar que la presentación de la información y antecedentes a los fines de efectuar la notificación de la operación de concentración económica se encuentra completa, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley Nº 27.442.

Asimismo, la CNDC no se encuentra obligada por las apreciaciones vertidas en esta etapa, la cual tiene únicamente fines informativos, quedando a exclusivo criterio de las Partes la decisión final sobre cómo proceder con el trámite.

ARTÍCULO 9º.- Procedimientos de notificación

9.1. Procedimiento Sumario (PROSUM)

En aquellos casos en que presumiblemente una operación de concentración económica no tenga efectos significativos sobre la competencia, de acuerdo con los criterios que establecerá la CNDC, las Partes podrán optar por un Procedimiento Sumario mediante la presentación del formulario F0. Dentro del plazo establecido en el primer párrafo del artículo 14 de la Ley Nº 27.442, la CNDC deberá ejecutar las siguientes acciones:

a) En caso de corresponder, la CNDC requerirá a las Partes que adecuen el formulario F0, completando la información que se solicite en un plazo máximo de VEINTE días contado desde recibida la solicitud.

b) Cuando la operación no califique para el Procedimiento Sumario, la CNDC requerirá a las Partes la presentación del formulario F1, quedando los plazos interrumpidos conforme a lo establecido en el inciso c) del artículo 5°,del presente Reglamento y el trámite continuará conforme a las reglas establecidas para el Procedimiento Ordinario, expuestas en el apartado siguiente.

c) En caso de que se verifique la inexistencia de efectos significativos sobre la competencia, previo dictamen de la CNDC, la Autoridad de Aplicación emitirá una resolución autorizando la operación respectiva, conforme lo establecido en el inciso a) del artículo 14 de la Ley N° 27.442. En tal caso, la versión publicable provista por las Partes conforme lo establecido en el artículo 11 de este Reglamento integrará el dictamen respectivo.

9.2. Procedimiento Ordinario

En aquellos casos en que la operación de concentración económica notificada no encuadre en los cri-

terios establecidos por la CNDC para el Procedimiento Sumario, cuando la Autoridad de Aplicación así lo determine, la tramitación deberá realizarse según el Procedimiento Ordinario, debiendo las Partes presentar los formularios F0, F1 y, eventualmente, el formulario F2, según corresponda.

En caso de que fuere necesario para profundizar el análisis respectivo, la CNDC requerirá a las Partes la presentación del formulario F2, el que deberá ser acompañado en el plazo de TREINTA días. Sin perjuicio de ello, las Partes podrán presentarlo voluntariamente antes que sea requerido, a fin de facilitar el proceso de análisis de la operación notificada.

La CNDC requerirá por providencia simple información adicional a las Partes, cuando la prevista en los formularios F1 y F2 no sea suficiente para evaluar la operación notificada. Este requerimiento de información adicional suspende los plazos previstos en el artículo 14 de la Ley N° 27.442 y podrá efectuarse en cualquier momento de la instrucción. La reticencia a suministrar esa información podrá ser sancionada en los términos del artículo 59 de la Ley N° 27.442.

ARTÍCULO 10.- Otras medidas instructorias

En cualquier etapa del procedimiento, la CNDC podrá disponer la adopción de las siguientes medidas a fin de realizar el análisis de la operación notificada: (a) requerimiento de información a terceros; (b) convocatoria a las Partes y/o a cualquier otra persona a prestar declaración testimonial; (c) visitas a las instalaciones de las Empresas afectadas con el consentimiento de los ocupantes; y (d) cualquier otro tipo de medidas que sean necesarias para la instrucción. Estas medidas no interrumpirán los plazos previstos en el artículo 14 de la Ley N° 27.442 ni en el presente reglamento.

ARTÍCULO 11. -Versión publicable

La CNDC podrá solicitar que la información incorporada en los formularios previstos en el presente, en todo o en parte, sea presentada por las Partes a través de un formato estandarizado por ella establecido. En tal caso, las Partes deberán cumplir con las especificaciones de formato previstas en los instructivos que emita la CNDC al efecto.

FORMULARIO F0 PARA LA NOTIFICACIÓN DE CONCENTRACIONES ECONÓMICAS (ARTÍCULOS 9º Y 10, tercer párrafo, LEY Nº 27.442)

1. Identificación de las Partes

a) En caso de personas jurídicas:

i) Razón social o denominación.

ii) Sede social.

iii) Domicilio constituido.

iv) Número de legajo en la autoridad de contralor de las personas jurídicas o Registro Público.

v) Número de C.U.I.T. o de registro fiscal equivalente.

b) En caso de personas humanas:

i) Copia del anverso y reverso del D.N.I., pasaporte o ID equivalente.

ii) Domicilio real y constituido.

iii) Número de C.U.I.T. o de registro fiscal equivalente.

c) Datos de contacto: teléfono y correo electrónico.

d) Apoderados:

Poder original otorgado por instrumento privado o copia del poder otorgado por instrumento público (en su caso legalizado); en ambos supuestos el instrumento deberá prever poder de representación y facultades suficientes para notificar la concentración económica.

2. Programa de integridad

a) Indique si la/s empresa/s que notifican la operación y la/las empresas objeto/s han implementado un programa de integridad en los términos de lo previsto en los artículos 22 y 23 de la Ley N° 27.401.

b) Informe si la/s empresa/s que notifican la operación y la/las empresas objeto/s han implementado un programa de integridad en materia de defensa de la competencia.

3. Encuadre de la concentración económica notificada en el Procedimiento Sumario

Indique en cuál o cuáles de los criterios establecidos por la CNDC encuadra la operación notificada para tramitar bajo el Procedimiento Sumario. Justifique dicho encuadramiento.

4. La operación notificada

a) Descripción económica y legal: Detalle las principales características de la concentración económica notificada.

b) Detalle los actos jurídicos que demanda la implementación de la operación notificada.

i) Acompañe copia de la versión definitiva del documento que instrumenta la operación notificada. En caso de que la operación se notifique de modo previo a su perfeccionamiento, acompañe la versión más reciente de dicho documento.

ii) Aporte un resumen de todos los anexos que integran el documento que instrumenta la operación notificada.

iii) Adjunte copia de la última versión disponible de los acuerdos de accionistas o pactos de socios que afectan a la empresa objeto de la operación.

iv) Agregue la documentación que acredite la fecha de cierre de la operación notificada, entendiéndose por tal aquella en la que se produce la toma de control sobre la empresa objeto.

v) Indique si el documento que instrumentó la operación notificada contiene alguna de las siguientes cláusulas de restricciones accesorias:

a. cláusulas de no competencia;

b. acuerdos de exclusividad;

c. no captación de empleados, clientes y/o proveedores; y

d. confidencialidad;

En caso afirmativo, deberá aportarse: a) Transcripción íntegra y literal de las respectivas cláusulas, como de todos los términos definidos en los contratos correspondientes; b) Identidad de todos los sujetos a quienes estas estipulaciones alcanzan en forma actual y/o potencial; c) Descripción de todos los productos o servicios que constituyen el objeto de la restricción; d) Descripción del alcance territorial y duración temporal de cada restricción; y e) Descripción pormenorizada de la transferencia de "*know how*", si la hubiera.

vi) Indique si se suscribieron otros documentos que contengan cláusulas que puedan resultar restrictivas de la competencia, distintas de aquellas contenidas en el documento que instrumenta la operación. En caso afirmativo, proporcione su descripción y acompañe el documento respectivo.

vii) Acompañe un resumen no confidencial y autosuficiente que contenga una descripción de la operación, la identidad de las empresas intervinientes y su fecha de notificación, para su publicación en el Registro Nacional de Defensa de la Competencia. No se otorgará confidencialidad sobre los nombres y/o razones sociales de las empresas que son objeto de la operación notificada y, salvo petición específica realizada en los términos del cuarto párrafo del artículo 13 de la Reglamentación de la Ley N° 27.442 de Defensa de la Competencia aprobada como Anexo por el artículo 1° del Decreto N° 480/18 y sus modificatorios, tampoco se otorgará confidencialidad con relación a la estructura de control de la empresa adquirente y de la empresa objeto de la operación.

c) Clasifique a la operación notificada de acuerdo al artículo 7º de la Ley N° 27.442:

i) Fusión (inciso a del artículo 7°).

ii) Transferencia de fondo de comercio (inciso b del artículo 7°).

iii) Adquisición de la propiedad o cualquier otro derecho sobre acciones o participaciones de capital o títulos de deuda, que confiera control de o influencia sustancial en la empresa o persona que los emita o en su estrategia competitiva (incisos c y e del artículo 7°).

iv) Transferencia de activos de una empresa mediante cualquier tipo de acuerdo o acto, que confieran control o influencia determinante (inciso d del artículo 7°).

d) Informe el cambio en la naturaleza del control que produce la operación (Elegir una sola opción):

i) Control exclusivo;

ii) Control exclusivo a control conjunto;

iii) Control conjunto a control exclusivo; o

iv) Control conjunto.

5. Información de las Empresas afectadas

a). Estructura de control previa y posterior a la operación notificada:

i) Liste todas las Empresas afectadas, informando para cada una el tipo de control, porcentaje de participación social y actividad económica que efectivamente desarrolla, independientemente de aquellas que admite su objeto social. Indique cuáles de estas resultan Empresas involucradas.

ii) Acompañe sinopsis gráficas claras e ilustrativas previas y posteriores a la operación notificada que reflejen la estructura societaria de todas las Empresas afectadas hasta el último nivel de control. La información deberá proporcionarse hasta el último controlante ascendiendo en la escala de control hasta determinar la existencia de UNA o más personas humanas que dispongan del control último y las personas beneficiarias finales de acuerdo a lo dispuesto

por el artículo 21 bis de la Ley N° 25.246 y sus modificatorias, o la que en el futuro la reemplace o aquella establecida por el regulador respectivo. Incluya aquellas sociedades en las que la empresa compradora y/o sus controladas y/o sus controlantes y la empresa objeto de la operación y sus controladas posean más del DIEZ POR CIENTO (10 %) del capital social o del derecho a voto indicando, en su caso, cuando se trate de empresas competidoras.

ii) Acompañe copia simple del balance y memoria de las Empresas afectadas correspondiente al último ejercicio cerrado. En caso de exportaciones hacia la República Argentina, podrá utilizarse la información oficial que surja de los sistemas estadísticos de comercio exterior indistintamente del país de origen o de destino, tanto en dólares, como en pesos convertidos según las indicaciones del apartado anterior. Informe con precisión las posiciones arancelarias que correspondan.

iii) Informe el valor de los activos transferidos en la República Argentina en pesos argentinos.

c) Detalle de las actividades económicas desarrolladas en la República Argentina:

i) Enumere las actividades económicas realizadas por cada una de las Empresas afectadas en la República Argentina, independientemente de aquellas que admite su objeto social según el formato que se exhibe en el cuadro a continuación, para lo cual deberán seguirse las siguientes reglas:

a. clasifíquelas de acuerdo al Código CIIU a CINCO dígitos.

b. explique las actividades económicas que desarrollan con el mayor nivel de detalle posible.

c. incluya sólo las empresas con actividades en la República Argentina, quedando comprendidas aquellas que exporten al país.

d. excluya a las sociedades holding.

e. informe país de origen de los grupos económicos indicados.

| **Empresa** | **CIIU** | **Descripción de la actividad económica** | **Peso relativo en las ventas totales** |
|---|---|---|---|
| **Grupo comprador / Entidad que se fusiona** | | | |
| Empresa afectada 1 del grupo comprador | Actividad 1 | | |
| | Actividad 2 | | |
| | Actividad 3 | | |
| | Actividad 4 | | |
| | Actividad n | | |
| ... | | | |
| **Objeto / Entidad que se fusiona** | | | |
| Empresa afectada 1 del grupo de la empresa objeto de la operación | Actividad 1 | | |
| | Actividad 2 | | |
| | Actividad 3 | | |
| | Actividad 4 | | |
| | Actividad n | | |
| ... | | | |

d) Contratos asociativos:

Presente un listado de todos los contratos asociativos celebrados entre las Empresas afectadas y otros actores que operen en los Mercados relevantes de producto y Mercados geográficos relevantes, indicando las Relaciones horizontales, verticales o de conglomerado que surgieran respecto de la empresa objeto de la operación. En caso de que estos acuerdos den lugar a Relaciones horizontales y/o Relaciones verticales, adjunte copia de dichos documentos.

6. Información de los mercados relevantes de la operación

a) Identifique las relaciones económicas involucradas en la operación:

i) Teniendo en cuenta las actividades consignadas precedentemente en el punto 5 c), informe si las Empresas afectadas presentan Relaciones horizontales y/o Relaciones verticales, identificando los Productos involucrados que se ofrecen en la República Argentina.

ii) Postule al menos DOS definiciones de mercado relevante para cada uno de los Productos involucrados, las cuales deberán contener el Mercado relevante del producto y el Mercado geográfico relevante.

Las definiciones de mercado deberán estar fundadas. A tal efecto deberán presentar los siguientes criterios:

a. Una definición que maximice la concentración del Mercado relevante del producto y el Mercado geográfico relevante, de modo tal que cualquier otra definición alternativa no presente un grado de concentración inferior. Esta definición deberá estar fundada en los Lineamientos para el Control de las Concentraciones Económicas aprobados como Anexo por el artículo 1° de la Resolución N° 208/18 de la SECRETARÍA DE COMERCIO o la que en el futuro la reemplace.

b. Una definición de Mercado relevante del producto y el Mercado geográfico relevante basada en los precedentes de la CNDC para el mismo producto o uno similar y el mismo ámbito geográfico.

Se podrá también proponer una definición distinta de mercado relevante, fundada en los Lineamientos para el Control de las Concentraciones Económicas aprobados como Anexo por la Resolución N° 208/18 de la SECRETARÍA DE COMERCIO. Se podrá respaldar la definición propuesta con informes del sector, estudios de mercado, documentos internos de las Partes, precedentes de autoridades de defensa de la competencia de distintas jurisdicciones u otros antecedentes equivalentes, de poseer.

iii. Por cada relación vertical que se identifique deberán postularse mercados para el producto o servicio que se encuentra "aguas arriba" y para el que se encuentra "aguas abajo".

7. Participaciones de mercado

a) Informe el tamaño del mercado y las participaciones de las Empresas involucradas y sus principales competidores en los distintos mercados relevantes postulados, para los últimos TRES años.

b) Indique la metodología de medición de las participaciones de mercado informadas y detalle las fuentes de información utilizadas. El tamaño del mercado y las participaciones podrán calcularse en volumen, valor, capacidad instalada o alguna métrica específica del negocio en cuestión que sea adecuada para justificar la respuesta. Para la estimación del mercado nacional, considere la producción total del producto o servicio específico adicionándole las importaciones y restándole las exportaciones.

c) En el caso de mercados cuya extensión pueda exceder la República Argentina, provea asimismo una estimación de las participaciones a nivel nacional.

d) Informe cualquier Producto ofrecido cuya participación de mercado supere el CINCUENTA POR CIENTO (50%).

8. Otras cuestiones de procedimiento

a) Solicitud de confidencialidad:

i) Indique sobre qué documentos e información se requiere tratamiento confidencial. Fundamente y justifique dicha solicitud.

ii) La información cuya confidencialidad se solicite no debe consignarse en los formularios de notificación, debiendo acompañarse en todos los casos por anexo separado.

iii) Acompañe un resumen no confidencial donde se consignen todos los datos, párrafos y anexos, que posibiliten determinar la relación y vinculación del resumen con el documento cuya confidencialidad se peticiona.

b) Dispensa de traducción:

Indique sobre qué documentos se requiere la dispensa de la traducción al idioma nacional. Fundamente la solicitud.

La solicitud de dispensa de la traducción no podrá alcanzar a las estipulaciones contractuales en las que se establecen restricciones a la competencia como las consignadas en el punto 4(b)(v) del presente formulario.

c) Notificación de la operación en otras jurisdicciones:

Indique si la operación notificada ha sido presentada a consideración de autoridades de defensa de la competencia de algún otro país o jurisdicción. De ser así, proporcione una lista de las jurisdicciones en las que ello ha ocurrido y su resultado (autorización, condicionamiento o prohibición) o estado procesal.

d) Antecedentes:

i) Identifique las diferentes operaciones de concentración económica en los términos del artículo 7° de la Ley N° 27.442 en las cuales han participado las Empresas afectadas durante los últimos TRES años. En caso de corresponder informe el número de expediente, de resolución y/o del dictamen respectivo.

ii) Indique si alguna de las Empresas afectadas ha sido en los últimos TRES años o está siendo investigada en la República Argentina o en cualquier otra jurisdicción por conductas violatorias de las leyes de defensa de la competencia. En caso afirmativo, describa las investigaciones en cuestión y, en caso de corresponder, su estado procesal o resultado.

FORMULARIO F1 PARA LA NOTIFICACIÓN DE CONCENTRACIONES ECONÓMICAS (ARTÍCULO 9° LEY N° 27.442)

1. Información de las Empresas involucradas

a) Acompañe los análisis, informes, estudios y encuestas a los que tengan acceso las Partes en relación con las Empresas involucradas que sean de utilidad para evaluar el impacto de la operación de concentración económica sobre las condiciones de competencia, los competidores (reales o potenciales) y la situación de mercado.

b) Indique y fundamente si, en opinión de las Partes, la concentración es legal de acuerdo a lo previsto en el artículo 8° de la Ley N° 27.442.

2. Información de los mercados relevantes de la operación

a) Identifique todos los Productos afectados discriminando por tipo y por marca.

b) Para cada uno de los Productos involucrados identificados en el punto 6) del F0, presente una breve descripción de sus principales características, marcas, particularidades físicas y usos.

c) Indique en qué zonas geográficas de la República Argentina se ofrece cada uno de los Productos involucrados.

2.1. Sustitución por el lado de la demanda:

a) Identifique los Productos sustitutos. Para cada uno de ellos, presente una breve descripción de sus principales características, marcas, particularidades físicas y usos.

b) Indique las zonas geográficas de la República Argentina en las que se ofrece cada uno de los Productos sustitutos.

2.2. Sustitución por el lado de la oferta:

a) Explique las características que debería tener una empresa para iniciar la producción y/o comercialización de los Productos involucrados y de los Productos sustitutos en el corto plazo.

b) Informe las importaciones totales de cada uno de los Productos involucrados y de los Productos sustitutos para cada uno de los últimos TRES años, indicando los valores FOB y CIF y el volumen correspondiente. Brinde la información por posición arancelaria (número y descripción), por empresa, por destino y origen, según corresponda. Adjunte la documentación que corrobore las cifras que se informan.

3. Información cuantitativa del mercado

a) Identifique a los competidores de las Partes que posean más del CINCO POR CIENTO (5%) de participación dentro de cada uno de los mercados relevantes postulados. Para los DIEZ mayores competidores, indique: razón social completa, domicilio, teléfono y sitio web.

b) Identifique a las cámaras o asociaciones empresarias que nuclean a las empresas mencionadas en el punto anterior. Suministre domicilio y datos de contacto de cada una de ellas.

c) Indique si existe un ente público o privado que releve información sobre precios, volúmenes y/o facturación de los Productos involucrados y de los Productos sustitutos y la haga pública o la comercialice.

d) Informe si en alguno de los mercados de los Productos involucrados existen esquemas de precios de referencia implementados por el Estado.

4. Información sobre el proceso productivo

a) Describa brevemente el proceso productivo de los Productos involucrados y de los Productos sustitutos. Señale si las Empresas involucradas elaboran Productos involucrados para terceros. A su vez, indique si las Empresas involucradas tercerizan todo o parte de su fabricación.

5. Otros aspectos del funcionamiento del mercado

a) Indique si en los últimos TRES años han ingresado nuevos competidores o los competidores existentes han lanzado nuevos productos o han reposicionado los productos existentes en los mercados relevantes postulados. En caso afirmativo, describa dicha situación.

b) Explique cómo ha evolucionado el mercado de los Productos involucrados y de los Productos sustitutos durante los últimos TRES años en cuanto a su dimensión, precios, nuevos productos, nuevas tecnologías, entre otras variables. Explique cómo evolucionarán, a criterio de las Partes, dichos mercados en los próximos años.

c) Indique, en caso de corresponder, la existencia de alguna empresa que ejerza una influencia significativa dentro del mercado de los Productos involucrados y de los Productos sustitutos en términos de precios, innovación u otras variables. En su caso, individualice a dicha empresa y explique cómo lleva a cabo dicha influencia.

d) Identifique las restricciones legales (ambientales, licencias, autorizaciones, patentes, permisos, entre otras) cuyo cumplimiento sea necesario para la producción y/o comercialización de los Productos involucrados y los Productos sustitutos en la República Argentina.

e) Describa la importancia de la investigación y desarrollo en la capacidad de las empresas para competir a largo plazo en los Mercados relevantes postulados.

f) En caso de tratarse de productos diferenciados, estime qué proporción de los consumidores de cada Producto involucrado ofrecido por una Empresa involucrada considera a los Productos involucrados ofrecidos por cada una de las otras Empresas involucradas como su segunda opción de consumo.

g) Indique si alguno de los mercados relevantes postulados funciona como un Mercado de DOS o más lados. En caso afirmativo deberá detallar los Productos sustitutos y los clientes de cada lado y los efectos de red directos e indirectos.

6. Autorizaciones para intercambiar información con autoridades de defensa de la competencia extranjeras

En caso de que la operación haya sido notificada en otras jurisdicciones, las Partes podrán adjuntar las autorizaciones correspondientes para intercambiar información con las autoridades de defensa de la competencia de dichas jurisdicciones.

FORMULARIO F2 PARA LA NOTIFICACIÓN DE CONCENTRACIONES ECONÓMICAS (ARTÍCULO 9° LEY N° 27.442)

1. Mercado relevante del producto

a) Sustitución por el lado de la demanda:

i) Ante un aumento no transitorio del CINCO POR CIENTO (5%) en el precio de los Productos involucrados, estime qué porcentaje de la demanda de dichos productos se trasladará a los Productos sustitutos, suponiendo que el precio de éstos se mantenga constante. Indique asimismo que ocurriría ante un aumento del DIEZ POR CIENTO (10%) en dicho precio.

ii) Explique si los Productos involucrados exigen a su consumidor algún tipo de aprendizaje o entrenamiento previo para su uso adecuado.

iii) Mencione aquellos Productos sustitutos cuyos cambios de precio o políticas de venta (descuentos, bonificaciones, entre otros) provocaron cambios en los precios o políticas de venta de los Productos involucrados en los últimos TRES años. Para cada caso, especifique fecha y área geográfica e identifique a las empresas que provocaron tales cambios. Adjunte documentación respaldatoria.

iv) Indique si las políticas de venta de los Productos involucrados incluyen mecanismos que premian la lealtad del consumidor, tales como, los programas de viajero frecuente, entre otros.

v) Explique brevemente la estructura de la demanda en cada uno de los mercados relevantes postulados, especificando, en particular:

a. fase de los mercados tales como nacimiento, expansión, madurez, declive y estimación de la tasa de crecimiento de la demanda.

b. importancia de las preferencias del cliente.

c. incidencia de los costos (en tiempo y dinero) que han de asumir los clientes para cambiar de proveedor:

1) para productos existentes, y

2) para productos nuevos que sustituyen a productos existentes (incluida la duración normal de los contratos con clientes).

d. grado de concentración o fragmentación de la clientela.

e. modo de adquisición de los productos y servicios por parte de los clientes, en particular si utilizan técnicas de contratación como presentación de propuestas y procedimientos de adjudicación.

b) Sustitución por el lado de la oferta:

i) Explique brevemente la estructura de la oferta en cada uno de los mercados relevantes, especificando, en particular:

a. la forma en que las Partes en la concentración producen, comercializan sus productos o servicios y fijan su precio, así como si fabrican, venden y fijan los precios a escala local.

b. la naturaleza y el alcance de la integración vertical de cada una de las Empresas involucradas en la concentración frente a la de sus principales competidores.

c. los sistemas de distribución existentes en el mercado, su importancia y hasta qué punto la distribución está a cargo de terceros o de empresas pertenecientes al mismo grupo de las Empresas involucradas. Informe acerca de la importancia de los contratos de distribución exclusiva y de otros tipos de contratos a largo plazo.

d. las redes de prestación de servicios, tales como mantenimiento y reparaciones existentes y su importancia en estos mercados. Señale si estos servicios son prestados por terceros o por empresas pertenecientes al mismo grupo que las Empresas involucradas.

e. Proporcione cualquier otra información relativa a la oferta que se estime pertinente.

f. Explique qué inversiones debería realizar una empresa en publicidad, establecimiento de nuevas marcas, logística de distribución, instalaciones destinadas a la producción, entre otras variables, para comenzar a ofrecer los Productos sustitutos en el corto plazo.

g. Para cada una de las zonas geográficas señaladas en el formulario F1, indique cómo son transportados y cuáles son los costos de transporte de los Productos involucrados y de los Productos sustitutos. Señale qué porcentaje representa el costo del transporte sobre el Precio en puerta de fábrica.

h. En caso de importación de alguno de los Productos involucrados, indique los factores que inciden en la decisión de importar, las condiciones en las que se lleva a cabo, tales como duración de los contratos y cuáles son los gastos necesarios para introducir el producto al país. Indique además si se produjeron cambios en los mercados de origen durante los últimos TRES años y, de haberse detectado, cuáles fueron sus motivos.

2. Mercado geográfico relevante

a) Sustitución por el lado de la demanda

i) Presente estudios u otra evidencia de que los consumidores pueden comprar los Productos involucrados en otras zonas geográficas distintas de las informadas en el formulario F1, o que los oferentes elaboran sus estrategias comerciales contemplando dicha posibilidad.

ii) Informe el costo y el tiempo que le implica al consumidor comprar los Productos involucrados en otras zonas geográficas.

iii) Informe qué porcentaje de las ventas de cada una de las zonas geográficas en las que vende Productos involucrados proviene de otras zonas.

b) Sustitución por el lado de la oferta.

i) Adjunte planes, documentos estratégicos, informes de venta y/o comercialización o cualquier otro documento al que tengan acceso las Partes donde se analice si es posible que ingrese un competidor a las zonas geográficas indicadas en el formulario F1.

ii) Acompañe planes, documentos estratégicos, informes de venta y/o comercialización o cualquier otro documento al que tengan acceso las Partes donde se analice cuál sería el probable escenario competitivo ante el ingreso de un competidor a las zonas geográficas

detalladas en el inciso anterior. Específicamente, detalle probables cambios en el nivel de precios, la calidad de los productos, las políticas de comercialización, el grado de innovación y desarrollo, entre otras variables.

iii) Indique de forma separada en relación con los Productos involucrados y los Productos sustitutos:

a. cuál es la distancia máxima a la que pueden ser transportados de manera rentable;

b. cuál es la distancia máxima a la que son transportados actualmente;

c. cuál es la distancia promedio (ponderada por volumen vendido) a la que son transportados actualmente; y

d. cuáles son las distintas características del costo de transporte que limitan la distancia máxima a la que pueden ser transportados de manera rentable, tales como restricciones legales, ambientales, de conservación, entre otras.

En caso de realizar estimaciones, informe la metodología utilizada.

iv) Indique el domicilio de cada una de las plantas productoras y/o centros de distribución o comercialización de los Productos involucrados y los Productos sustitutos. Asimismo, mencione la dimensión de la zona geográfica cubierta por cada planta o centro indicados anteriormente.

v) Indique si existen empresas que ofrezcan el servicio de transporte de los Productos involucrados y de los Productos sustitutos de manera transitoria o permanente. En su caso, proporcione una lista que incluya nombre, domicilio y datos de contacto.

3. Información cualitativa y cuantitativa del mercado

a) Informe el volumen de ventas de cada uno de los Productos involucrados en el mercado interno, indicando la unidad de medida y la facturación para cada uno de los últimos TRES años. Discrimine esta información por cada zona geográfica indicada en el formulario F1 y por cada planta o centro de distribución o comercialización. Asimismo, discrimine la producción realizada a pedido de terceros y aquella que se terceriza. Informe tanto valores brutos como netos de impuestos de cualquier tipo.

b) En caso de exportación de alguno de los Productos involucrados, informe volúmenes y valores FOB y CIF en los últimos TRES años e indique los factores que inciden en la decisión de exportar y las condiciones en las que se lleva a cabo, tales como duración de los contratos, posibilidades de reimportación, entre otras. Indique además si se produjeron cambios en los mercados de exportación durante los últimos TRES años y, de haberse detectado, cuáles fueron sus motivos.

c) Informe si las importaciones de los Productos involucrados y de los Productos sustitutos están afectadas por elevados costos de transporte, barreras arancelarias o no arancelarias, regulaciones ambientales o sanitarias, problemas de logística, entre otras variables. Brinde datos completos sobre cada uno de estos aspectos, adjuntando la documentación respaldatoria.

d) Indique cuál es la política de precios, tales como precios diferenciados por clientes, listas de precios únicas, descuento por cantidad, entre otras, para la comercialización de los Productos involucrados y cuál fue su evolución en los últimos TRES años. Informe los precios de los Productos involucrados en forma mensual durante el período señalado, exponiendo por separado los precios de lista u ofrecidos y los precios efectivamente percibidos, luego de la aplicación de descuentos y bonificaciones. Explique la metodología de cálculo y las fuentes de información utilizadas.

4. Capacidad de Producción

a) Indique la capacidad máxima de producción de cada uno de los Productos involucrados en cada uno de los últimos TRES años. Aclare si existen proyectos en ejecución para incrementar dicha capacidad.

b) Señale el año en que se obtuvo el máximo de producción o comercialización de cada uno de los Productos involucrados en los últimos DIEZ años, indicando el volumen alcanzado. Indique qué modificaciones se introdujeron en el proceso de producción o comercialización de los Productos involucrados en el año en que se obtuvo el nivel máximo, tales como subcontratación de terceros, alquiler de maquinarias, contratación de personal temporario, entre otras.

c) En caso de haberse registrado variaciones en la capacidad de producción máxima durante los últimos DIEZ años, indique sus causas en orden de importancia, tales como mejoras tecnológicas, capacitación de la mano de obra, reestructuración de la planta, entre otras. Indique también cualquier otro tipo de reestructuración del sector productivo, incluyendo cambios en las calificaciones del personal de producción y en la gestión del circuito productivo.

5. Poder de compra compensatorio

a) Brinde un listado de los proveedores de aquellos insumos y materias primas que representen por lo menos el CINCO POR CIENTO (5%) del costo total de producción de los Productos involucrados. Indique tipo de insumo o materia prima, nombre, domicilio y datos de contacto de las empresas proveedoras.

b) Brinde un listado de los clientes que representen más del CINCO POR CIENTO (5%) de la facturación total de cada uno de los Productos involucrados, indicando los montos, el volumen, el nombre, el domicilio y los datos de contacto de cada uno de ellos, exceptuándose a consumidores finales respecto de productos de venta masiva.

6. Productos diferenciados

a) Ante un aumento no transitorio del CINCO POR CIENTO (5%) en el precio de cada uno de los Productos involucrados, estime qué porcentaje de la demanda de dichos productos se trasladará a cada uno de los otros Productos involucrados, suponiendo que el precio de éstos se mantenga constante.

b) Indique asimismo qué ocurriría ante un aumento del DIEZ POR CIENTO (10%) en dicho precio.

c) Explique brevemente el grado de diferenciación del producto en cada uno de los mercados relevantes. Especifique, en particular:

i) el rol y la importancia de la diferenciación del producto en términos de calidad (diferenciación vertical) y otras características del producto (diferenciación horizontal y diferenciación espacial).

ii) cualquier distribución de la clientela en distintos grupos.

iii) descripción del "cliente-tipo" de cada grupo.

iv) la rivalidad entre las Empresas involucradas en la concentración en general, así como la cercanía de la sustitución entre los productos de las Empresas involucradas en la concentración, incluyendo datos para cada uno de los grupos de clientes y el "cliente-tipo" indicados en el punto iii) anterior.

7. Costos de producción

a) Informe la estructura del costo promedio unitario de los Productos involucrados. Señale en cada caso la participación porcentual de cada uno de los conceptos que componen el costo promedio unitario y distinga especialmente entre costos fijos y variables, es decir, costos que, respectivamente, se mantienen constantes y que varían al modificar la cantidad producida.

b) Indique la evolución del costo promedio unitario fijo y variable de los Productos involucrados durante los últimos TRES años.

c) Indique si el costo promedio unitario de los Productos involucrados disminuye o aumenta a medida que se incrementa la utilización de la capacidad instalada de producción.

d) Explique qué importancia relativa tienen los costos de capital en los costos totales de los Productos involucrados.

8. Entrada y salida del mercado

a) Informe si en los últimos CINCO años ha ingresado algún competidor importante a alguno de los mercados relevantes postulados. En caso afirmativo, indique cuáles y facilite una estimación de la cuota de mercado actual de cada uno de estos competidores.

b) Indique si, en opinión de las Partes, es probable que ingresen empresas a alguno de los mercados relevantes postulados. En tal caso, explique la probabilidad de que se produzca esa entrada al mercado y estímese el plazo en que es probable que ocurra.

c) Describa brevemente los principales factores que influyen en la entrada a cada uno de los mercados relevantes postulados. Examine dicha entrada considerando el Mercado geográfico relevante, por un lado, y el Mercado relevante del producto, por el otro. A tal fin deberán considerarse las siguientes variables:

i) los costos totales de acceso, tales como investigación y desarrollo, producción, creación de sistemas de distribución necesarios, promoción, publicidad, mantenimiento, entre otros, en una escala equivalente a la de un competidor viable y significativo, indicando su cuota de mercado.

ii) cualquier barrera legal o reglamentaria de acceso al mercado, como la exigencia de una autorización oficial o la existencia de normas específicas de cualquier clase, barreras de acceso a los clientes, como las derivadas de los procedimientos de certificación de productos, entre otras.

iii) cualquier necesidad y posibilidad de obtener el acceso a patentes, conocimientos técnicos (know how) u otros derechos de propiedad intelectual e industrial en estos mercados.

iv) el alcance de la titularidad de cada una de las Empresas afectadas en la concentración sobre su calidad de licenciataria o licenciante de patentes, conocimientos técnicos u otros derechos en los mercados relevantes.

v) la importancia de las economías de escala, el alcance y los efectos de red para la fabricación o distribución de productos en los mercados afectados.

vi) el acceso a las fuentes de suministro, tales como, la disponibilidad de las materias primas e infraestructuras necesarias.

vii) si alguna de las Empresas involucradas en la concentración, o cualquier competidor, tiene productos que probablemente vayan a salir al mercado a corto o medio plazo (productos nuevos) o planea ampliar la capacidad de producción o de venta en cualquiera de los mercados afectados. En caso afirmativo, facilite previsiones de ventas y cuotas de mercado de las Empresas involucradas en la concentración para los próximos TRES a CINCO años.

viii) si en los últimos CINCO años algún competidor ha salido de alguno de los mercados afectados. En caso afirmativo, indique la empresa y facilite una estimación de su cuota de mercado en el año anterior a su salida.

9. Investigación y desarrollo

a) Explique la naturaleza de las actividades de investigación y desarrollo que realizan las Empresas afectadas en la concentración en los mercados relevantes postulados, para lo cual deberán tenerse en cuenta los siguientes aspectos, en caso de ser procedente:

i) tendencias e intensidades de las actividades de investigación y desarrollo llevadas a cabo en estos mercados y por las Empresas afectadas en la concentración.

ii) evolución del desarrollo tecnológico en dichos mercados durante un período de tiempo adecuado (incluida la frecuencia de introducción de nuevos productos o servicios, evolución de los productos o servicios, los procesos de producción, los sistemas de distribución, entre otras variables).

iii) la propia planificación y prioridades de las Empresas afectadas durante los próximos TRES años.

10. Beneficios de la operación al interés económico general

a) Detalle las ganancias de eficiencia que esperan obtenerse al interior de la empresa objeto como consecuencia de la concentración. Acredite el cumplimiento de las pautas incluidas en los incisos a) a f) del punto VI) de los Lineamientos para el Control de las Concentraciones Económicas aprobados como Anexo por el artículo 1° de la Resolución N° 208/18 de la SECRETARÍA DE COMERCIO:

i) Explique en forma detallada cómo alcanzarán una disminución en la proporción costo/output, aportando medidas cuantitativas precisas y suficientes para interpretar su magnitud y evaluar su cumplimiento.

ii) Indique cómo serán transferidas a los consumidores que se encuentran en la República Argentina las ganancias de eficiencias logradas como consecuencia de la concentración. Estime el impacto de dicha transferencia en el precio de los Productos involucrados. Cuantifique tales transferencias, señalando las fuentes y la metodología utilizadas en las estimaciones realizadas.

b) En caso de corresponder, señale aquellos beneficios que la operación podría tener sobre variables agregadas tales como generación de empleo, ingresos, sustitución de importaciones, inversiones, cuidado del ambiente, políticas de género, entre otras.

i) Deberá identificar sobre cuáles variables la operación tendrá un impacto positivo, y acreditar la información correspondiente a las mismas para medir y verificar el cumplimiento de dichos beneficios en magnitudes y plazos.

ii) Detalle cómo se relacionan las variables mencionadas con el flujo comercial de la empresa. Establezca parámetros, medidas y/o proporciones que permitan determinar la sostenibilidad de dicho beneficio en el tiempo.

iii) Circunscriba las áreas geográficas y productivas donde los beneficios tendrán impacto, mensurando las mismas en su proporción correspondiente.

11. Información y documentación interna sobre la operación notificada

Provea las versiones finales de aquellos documentos que tengan relación con la operación notificada y/o sus efectos en la República Argentina —tales como informes, minutas, presentaciones, reportes internos o externos, programas comerciales y/o planes generales de negocios— que hayan sido emitidos, encargados y/o discutidos por el órgano de gobierno y/o el órgano de administración de las Empresas involucradas con el objeto de evaluar o analizar la operación.

# El nuevo reglamento para la notificación de operaciones de concentración económica

Gonzalo M. Nazar de la Vega (*)

**Sumario:** I. Introducción.— II. Consideraciones generales sobre el sistema de control de concentraciones económicas en la ley 27.442.— III. La res. 905/2023 de la Secretaría de Comercio.— IV. Conclusión.

## I. Introducción

En el ámbito de la regulación económica y de defensa de la competencia, es fundamental contar con un marco normativo eficaz que promueva la transparencia y evite prácticas anticompetitivas que puedan perjudicar el desarrollo equilibrado del mercado. En ese contexto, el régimen de concentraciones económicas ocupa un lugar relevante.

En virtud de ello, resulta necesario analizar la res. 905/2023 de la Secretaría de Comercio que trae la aprobación de un nuevo Reglamento para la Notificación de Operaciones de Concentración Económica, y la derogación del sistema previsto en la derogada res. 40/2001.

La implementación de un nuevo reglamento evidencia la importancia de adaptar la normativa a los cambios y desafíos presentes en el mercado actual, así como un ajuste necesario para ponerse en consonancia con la reforma del régimen de Defensa de la Competencia del año 2018. En ese sentido, la res. 905/2023 busca fortalecer los mecanismos de control y supervisión de las operaciones de concentración económica, garantizando una mayor eficiencia y transparencia en el proceso de notificación y evaluación.

El presente trabajo tiene como objetivo realizar un análisis de la res. 905/2023, en el marco regulatorio para las operaciones de concentración económica en Argentina.

## II. Consideraciones generales sobre el sistema de control de concentraciones económicas en la ley 27.442

En términos generales, el sistema de notificaciones previas establecido por la ley 27.442 de Defensa de la Competencia determina que las actividades económicas que cumplan con ciertos requisitos específicos deben ser "notificadas" a la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC). Después de examinar el impacto en el mercado relevante, la CNDC decidirá si aprueba, rechaza o condiciona dichas operaciones, de acuerdo con lo establecido en el art. 14 de la ley 27.442.

### *II.1. Criterio cuantitativo*

El criterio cuantitativo se refiere al volumen mínimo de negocios requerido para que una operación sea sometida al estudio de la autoridad pertinente. El propósito de este límite es asegurarse de que las operaciones que no alcancen ese umbral no tengan la capacidad de afectar al mercado de manera anticompetitiva. Los arts. 9 y 11 de la ley contemplan principalmente este criterio.

(*) Abogado, UBA. Magíster en Derecho y Economía, Universidad Torcuato Di Tella. Docente UBA, Universidad de Palermo y Universidad Católica Argentina. Exbecario, Instituto Max Planck para la Innovación y Competencia. Subdirector del Instituto de Análisis Económico del Derecho de la Universidad de Palermo.

Existen dos parámetros cuantitativos para tener en cuenta al respecto para considerar que una operación se encuentra alcanzada por la obligación de notificar ante la autoridad de aplicación.

La principal medida establecida en la ley para que una transacción deba ser notificada exige que entre el comprador y el negocio que se adquiere hayan tenido en el último ejercicio una facturación combinada de al menos 100 millones de unidades móviles en la Argentina **(1)** (art. 9°). La presunción es que, si el volumen de negocios resultante de la concentración no alcanza ese monto, esa concentración difícilmente tenga entidad para generar riesgos para la competencia. Este umbral comprende la facturación por ventas de bienes o servicios correspondientes a actividades ordinarias (una vez deducidos los descuentos y los impuestos relacionados con las ventas) y en los subsidios directos recibidos por estas empresas **(2)**.

La segunda medida establecida en la norma para que exista la obligación de notificar una transacción requiere que el precio de la transacción atribuible a la Argentina o que el valor de los activos "argentinos" que se transfieren sea igual o mayor a 20 millones de Unidades Móviles. Este parámetro también se alcanza cuando durante los 12 meses precedentes el grupo comprador haya adquirido otros activos en el mismo mercado cuyo valor o precio —sumado al de aquellos que motivan el análisis— alcancen el mismo monto; o que en los 36 meses precedentes haya adquirido activos cuyo valor o precio alcance el monto de 60 millones de unidades móviles (art. 11, inc. e).

La idea detrás de este parámetro es que, sin perjuicio del tamaño o poder que ya pueda tener el comprador antes de la concentración, si la empresa o activos adquiridos no tienen determinada importancia, la concentración tampoco la tiene **(3)**.

(1) Las "unidades móviles" son un monto variable que se actualiza en forma anual en función de la evolución del índice de precios al consumidor (índice IPC).

(2) WAISMAN, Agustín, "El control de concentraciones económicas en la nueva Ley de Defensa de la Competencia", Supl. Esp. Com. Ley de Defensa 2018 (octubre), 12/10/2018, p. 281.

(3) Ibidem.

*II.2. Criterio cualitativo*

Por otro lado, el criterio cualitativo implica identificar de antemano los actos y contratos (*de facto* o *de iure*) que serán analizados en este sistema de notificaciones previas. El art. 7 establece que, a efectos de la ley, se considera concentración económica la adquisición del control de una o varias empresas, mediante los cinco incisos enumerados en dicho artículo.

En este sentido, podemos afirmar que el criterio cualitativo, es decir, el tipo de actos que deben ser sometidos al control de la autoridad competente, se basa en tres elementos fundamentales: la adquisición del control, el objeto del control y los medios utilizados para llevar a cabo dicha adquisición del control.

La noción de control en el ámbito concurrencial es más amplia que en la norma societaria **(4)**. Es un control económico y, por esa razón, abarca el poder efectivo sobre la dirección de la empresa y no estrictamente sobre la sociedad. Es una influencia dominante sobre la organización de tal magnitud que permite fijar lineamientos de la empresa y posibilitar —directa o indirectamente— la toma de decisiones sobre la misma. Al respecto de la clase de decisiones sobre las que se puede tener influencia dominante, se entendió que la toma de control de la empresa importa el dominio de sus decisiones de administración en general **(5)** y de toda aquella decisión que implique una influencia en la estrategia competitiva **(6)**.

El segundo de los elementos sobre los que se sustenta el criterio cualitativo del control

(4) "Pirelli y C.S.P.A. y otros s/ notificación art. 8 ley 25.156 incidente de apelación de la resolución SCI 2/10 en concentración 741", Fallos 338:176.

(5) MOLINA SANDOVAL, Carlos A., "Defensa de la Competencia", Errepar, Buenos Aires, 2006, 1ª ed., p. 170.

(6) Ver inc. e) del art. 7° de la ley 27.442, el cual significa una inclusión novedosa en la ley. Sin perjuicio de ello, María V. G. de Quevedo había considerado el art. 7° de la derogada ley 25.156 que "lo relevante será la capacidad de influir en el comportamiento competitivo de la empresa, no así la capacidad de tomar otras decisiones que no tengan ninguna relación con ella" (QUEVEDO, María V. G. de, "Apuntes sobre el régimen de notificación obligatoria de concentraciones económicas", RDCO, 2000-273, cita online: 0021/000161).

de concentraciones económicas es el objeto de control. En ese punto, tiene particular relevancia la noción de "empresa". Su definición y elementos tipificantes ha sido una de las grandes discusiones de la ciencia jurídica, en razón de su perfil económico. Nuestra ley de defensa de la competencia no prevé una definición, sin embargo, claro está, debe ser analizado a la luz del principio de realidad económica (art. 4, ley 27.442) **(7)**, bajo el cual, para determinar la verdadera naturaleza de los actos o conductas y acuerdos, se atenderá a las situaciones y relaciones económicas que efectivamente se realicen, persigan o establezcan.

En la doctrina ha sido definido como aquel conjunto de activos y elementos productivos que se encuentren organizados de forma de constituir una unidad susceptible de operar como tal en el plano económico **(8)**. También debe señalarse que en el concepto de empresa de la ley de defensa de la competencia debe incluirse las estructuras que están organizadas como empresas y no son mercantiles **(9)**.

Vale señalar que la falta de definiciones de la ley no implica la posibilidad de extrapolar una definición de otra rama jurídica para moldear un concepto unívoco de la noción de "empresa". En ese sentido, un elemento tipificante para otra rama del derecho puede ser carentes de relevancia para el derecho de la competencia. Molina Sandoval apunta en ese sentido que la versatilidad del concepto permite mutar según la época y los intereses generales que se pretenden tutelar, ya sea el interés económico general, el del Fisco, del empresario o de los trabajadores **(10)**.

El tercer aspecto se encuentra en los medios, actos y contratos, a través de los cuales se lleva a cabo la toma de control sobre una empresa. Estos están previstos en los cinco incisos del art. 7° y se refieren a diversas maneras por las cuales, desde el punto de vista económico, varias estructuras empresarias independientes pasan a funcionar —de hecho o de derecho— bajo un control común, es decir, producen una concentración económica **(11)**. Según la ley, estos actos son:

a) La fusión entre empresas.

b) La transferencia de fondos de comercio.

c) La adquisición de la propiedad o cualquier derecho sobre acciones o participaciones de capital o títulos de deuda que den cualquier tipo de derecho a ser convertidos en acciones o participaciones de capital o a tener cualquier tipo de influencia en las decisiones de la persona que los emita cuando tal adquisición otorgue al adquirente el control de, o la influencia sustancial sobre sí misma.

d) Cualquier otro acuerdo o acto que transfiera en forma fáctica o jurídica a una persona o grupo económico los activos de una empresa o le otorgue influencia determinante en la adopción de decisiones de administración ordinaria o extraordinaria de una empresa.

e) Cualquiera de los actos del inc. c) del presente, que implique la adquisición de influencia sustancial en la estrategia competitiva de una empresa.

En ese contexto se inserta la reglamentación que se comenta a continuación.

### III. La res. 905/2023 de la Secretaría de Comercio

La norma deroga la res. 40/2001 (art. 1°) y le da vigor al reglamento que consta en su Anexo I, referido al nuevo procedimiento por el cual se llevará a cabo la notificación de los actos de concentración económica detallados en el art. 7° de la ley 27.442 (art. 2°, resolución; y art. 1°, Anexo).

(7) CERVIO - ROPOLO, "Ley 25.156 Defensa de la competencia. Comentada y Anotada", Ed. La Ley, 2010, ps. 339/340. De igual modo, MARTÍNEZ MEDRANO, Gabriel, "Control de los monopolios y defensa de la competencia", Ed. Depalma - Lexis Nexis, Buenos Aires, 2002, 1ª ed., p. 121.

(8) CABANELLAS DE LAS CUEVAS, Guillermo, y SEREBRINSKY, Diego, "Derecho antimonopólico y de la defensa de la competencia", año 2017, 3ª ed., t. II, p. 81.

(9) CERVIO - ROPOLO, "Ley 25.156 Defensa de la competencia...", ob. cit.

(10) MOLINA SANDOVAL, "Defensa de la Competencia", ob. cit., p. 26.

(11) COLOMA, Germán, "Defensa de la Competencia - Análisis económico comparado", Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2009, p. 393.

El art. 2° del reglamento establece una serie de definiciones que colaboran a la seguridad jurídica sobre algunos conceptos que pueden ser conocidos para algunos, más no tanto a otros profesionales ajenos a estas áreas del derecho económico **(12)**.

En cuanto a la información a brindar por parte del particular, el art. 3° le otorga el carácter de declaración jurada, de acuerdo con el art. 13 de la reglamentación a la ley, por lo que su carácter falso acarrea sanciones. La información provista deberá ser identificada con la fuente que proporcionó los datos y, en caso de no disponer de datos precisos, deben proporcionarse estimaciones, junto con una explicación detallada de la metodología utilizada para su obtención, la fuente consultada y las razones por las cuales no se cuenta con la información precisa.

Exige el cumplimiento de los formularios (F0, F1 o F2). Si la información contenida en el formulario resulta incompleta o insuficiente, la Comisión de Defensa de la Competencia (CNDC) puede requerir nuevos formularios en un plazo de 30 días (art. 4°). En caso de que no se cumpla con lo requerido en ese plazo, o que la información que presenten como respuesta a dicho requerimiento sea incompleta o defectuosa, la CNDC las debe intimar para que en el término máximo de 5 días ajusten la información faltante o incompleta. Transcurrido dicho plazo, y previo dictamen de la CNDC, la autoridad de aplicación puede tener por no notificada la operación.

En caso de que la autoridad de aplicación considere no notificada la operación, la resolución deberá notificarse a las partes. Posteriormente a ello, el expediente digital pasa a situación de "guarda temporal" a través del sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE). Sin perjuicio de ello, si por la demora por la presentación de la información esta pierde actualidad, puede solicitarse que se renueve.

Esta resolución, también contiene, al igual que la res. 40/2001 derogada, una previsión acerca de los plazos aplicables al procedimiento (art. 5°). En particular, especifica que el plazo de 45 días para que la autoridad se expida (art. 14, ley 27.442) va a comenzar a correr hasta tanto las partes:

i) acrediten debidamente la personería invocada;

ii) hayan adjuntado debidamente traducida la documentación que instrumentó la operación, en su caso en los términos del art. 6° inc. (d) del reglamento, o

iii) cuando se comprometen a proporcionar información sobre alguno de los puntos del formulario F1 y/o F2 respectivo, hasta tanto sea presentada.

Los plazos se interrumpen desde el momento en que la CNDC solicite a las partes que presenten los formularios correspondientes, reiniciando el cómputo de los plazos una vez que se haya presentado el formulario respectivo. A su vez, los plazos quedan suspendidos desde el momento en que la CNDC solicite información adicional a las partes y/o realice observaciones a los formularios.

Los plazos también se suspenden cuando, de acuerdo con lo previsto en el inc. m) del art. 28 de la ley 27.442, así se determine por acto administrativo fundado. Asimismo, las presentaciones espontáneas que efectúen las partes sin requerimiento previo de la CNDC interrumpirán el cómputo de los plazos indicados en el art. 14 de la ley 27.442.

Según el art. 6°, la notificación de las operaciones de concentración económica deberá cumplir con los siguientes requisitos:

(12) En lo concerniente a ello, resulta interesante la incorporación del concepto de mercado de dos o más lado, tan importante en el análisis de las estructuras de mercado que plantean las plataformas digitales. En ese sentido, indica que "es un mercado en el que una misma plataforma ofrece productos o servicios a distintos grupos de usuarios, con la particularidad de que un aumento en la demanda de un grupo beneficia o incentiva la demanda de otro/s. La principal diferencia entre los Mercados de dos o más lados y los mercados tradicionales es que en los primeros el comportamiento óptimo del oferente consiste en maximizar su beneficio sobre todos los grupos de usuarios simultáneamente, mientras que en los mercados tradicionales el oferente maximiza el beneficio en cada mercado en forma independiente de los demás". A ello se suman, otros conceptos conocidos y básicos en este campo como el de mercado relevante, objeto de operación, entre otros.

i) Los formularios F0, F1 y F2, así como también la documentación que se adjunte a tales formularios.

ii) Los documentos deberán ser digitalizados y enviados en un formato que permita su revisión mediante la utilización de criterios de búsqueda **(13)**.

iii) Los documentos que se encuentren escritos en un idioma distinto al español deberán ser acompañados por sus respectivas traducciones, suscriptas por traductor público matriculado en la República Argentina. Sin embargo, la CNDC podrá dispensar de este requisito, de oficio o a solicitud de parte, cuando la traducción simple o el texto en idioma extranjero sea suficiente para que la CNDC efectúe el dictamen pertinente y la autoridad de aplicación pueda expedirse sobre la operación de concentración económica en los términos de lo previsto en el art. 14 de la ley 27.442.

iv) Los instrumentos públicos otorgados en el extranjero deberán acompañarse debidamente legalizados o apostillados, según corresponda.

Establece, de acuerdo con el art. 9° de la reglamentación de la ley 27.442, que en todos los casos previstos en los incs. a), b), c) y d) del art. 7° de la ley 27.442, la notificación deberá ser realizada por la parte adquirente o la parte fusionante y fusionada, según corresponda, o sus controlantes inmediatos o finales. En los casos previstos en el inc. e) del art. 7, la notificación deberá ser realizada por la empresa que adquiera influencia sustancial en la estrategia competitiva de una empresa, o sus controlantes inmediatos o finales. En todos los casos, la notificación será facultativa para la parte vendedora, aunque la CNDC puede requerir la participación en el trámite, de la vendedora o cedente (art. 7°).

Se prevé que las partes pueden contactar a la CNDC en forma previa a efectuar la notificación de su operación, a efectos de preparar la información que deba ser acompañada y plantear dudas relativas a los procedimientos de notificación. La información que sea proporcionada por las partes durante esta etapa no obsta a la revisión final que se haga de ella, posteriormente (art. 8°).

En aquellos casos en que presumiblemente una operación de concentración económica no tenga efectos significativos sobre la competencia, de acuerdo con los criterios que establecerá la CNDC, las partes pueden optar por un Procedimiento Sumario mediante la presentación del formulario F0 (art. 9°). Dentro del plazo de 45 días para expedirse, establecido en el primer párrafo del art. 14 de la ley 27.442, la CNDC debe ejecutar las siguientes acciones: a) en caso de corresponder, la CNDC debe requerir a las partes que adecuen el formulario F0, completando la información que se solicite en un plazo máximo de 20 días contado desde recibida la solicitud; b) cuando la operación no califique para el Procedimiento Sumario, la CNDC debe solicitar a las partes la presentación del formulario F1, quedando los plazos interrumpidos conforme a lo establecido en el art. 5°, inc. c, del reglamento y el trámite continuará conforme a las reglas establecidas para el Procedimiento Ordinario, expuestas en el apartado c; c) en caso de que se verifique la inexistencia de efectos significativos sobre la competencia, previo dictamen de la CNDC, la autoridad de aplicación va a emitir una resolución autorizando la operación respectiva, conforme lo establecido en el inc. a) del art. 14 de la ley 27.442. En tal caso, la versión publicable provista por las partes conforme lo establecido en el art. 11 de este Reglamento integrará el dictamen respectivo.

En aquellos casos en que la operación de concentración económica notificada no encuadre en los criterios establecidos por la CNDC para el Procedimiento Sumario, la tramitación debe realizarse según el Procedimiento Ordinario, debiendo las partes presentar los formularios F0, F1 y, eventualmente, el formulario F2, según corresponda (art. 9.1).

En cualquier etapa del procedimiento, la CNDC puede disponer la adopción de las siguientes medidas a fin de realizar el análisis de la operación notificada: (a) requerimiento de

(13) La información cuantitativa deberá acompañarse en procesadores de planillas de cálculo MS Excel o similares. La información cualitativa deberá acompañarse en formato de texto estándar compatible con MS Word, Adobe Acrobat —a condición de que se encuentren procesados por OCR— o similares. Las imágenes en formato JPG o de otro tipo cuyo contenido no pueda ser sometido a criterios de búsqueda, deberán utilizarse solamente cuando sea estrictamente necesario.

información a terceros; (b) convocatoria a las partes y/o a cualquier otra persona a prestar declaración testimonial; (c) visitas a las instalaciones de las Empresas afectadas con el consentimiento de los ocupantes; y (d) cualquier otro tipo de medidas que sean necesarias para la instrucción. Se especifica que esas medidas no interrumpen los plazos previstos en el art. 14 de la ley 27.442, ni en el reglamento (art. 10).

**IV. Conclusión**

La res. 905/2023 de la Secretaría de Comercio de Argentina, que aprueba el Reglamento para la Notificación de Operaciones de Concentración Económica, pasa a ser un elemento importante en el ámbito de la Defensa de la Competencia y el Control de Concentraciones Económicas en el país, al actualizar y robustecer el marco normativo, buscando garantizar la transparencia, eficiencia y equidad en el mercado.

Quienes conocen la derogada res. 40/2001, pueden observar que esta nueva resolución se pone a tono con las reformas del año 2018 en la materia. En particular, implementa el mecanismo de procedimiento sumario simplificado para las concentraciones que difícilmente causen un gravamen a la competencia; limita la flexibilidad en los plazos y sus prórrogas; incorpora nuevas causales para suspender o interrumpir el plazo de la autoridad de aplicación; así como prevé la posibilidad de que las partes incluyan información al procedimiento que no tenga relación directa con el estudio clásico de defensa de la competencia (ej. políticas de género, cuidado de medio ambiente, generación de empleo, entre otros).

Esos ajustes y actualizaciones en el reglamento revelan la intención de las autoridades de actualizar y fortalecer los mecanismos de control de las operaciones de concentración económica.

## RESOLUCIÓN 72/2023 (UIF) - Nacional

**Prevención del lavado de activos y de la financiación del terrorismo – Aprobación de la "Reglamentación del Deber de Colaboración de los Organismos de Contralor Específico: Banco Central de la República Argentina, Comisión Nacional de Valores, Superintendencia de Seguros de la Nación e Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, para los Procedimientos de Supervisión de los Sujetos Obligados Bajo su Contralor" – Derogación de las res. 97/2018 y 155/2018 (UIF).**

**Fecha:** 02/05/2023

**Publicación:** B.O. 04/05/2023

*Con comentario de Alberto S. Barbuto*

VISTO:

El expediente N° EX-2023-36747371-APN-DD#UIF del registro de esta UNIDAD DE INFORMACIÓN FINANCIERA, organismo descentralizado del MINISTERIO DE ECONOMÍA, la Ley N° 25.246 y sus modificatorias, los Decretos Nros. 290 del 27 de marzo de 2007 y sus modificatorios, 652 y 653 ambos del 22 de septiembre de 2022 y las Resoluciones UIF Nros. 11 del 19 de enero de 2012, 21 del 1° de marzo de 2018 y 28 del 28 de marzo de 2018 (textos ordenados aprobados por la Resolución N° 156 del 26 de diciembre de 2018) y sus respectivas modificatorias, 97 del 30 de agosto de 2018, 155 del 26 de diciembre de 2018, 14 del 1° de febrero de 2023, y

CONSIDERANDO:

Que conforme a lo dispuesto por los artículos 5° y 6° de la Ley N° 25.246 y sus modificatorias, la UNIDAD DE INFORMACIÓN FINANCIERA (UIF) es un organismo que funciona con autonomía y autarquía financiera en jurisdicción del MINISTERIO DE ECONOMÍA y tiene a su cargo el análisis, tratamiento y transmisión de información a los efectos de prevenir e impedir el Lavado de Activos (LA) y la Financiación del Terrorismo (FT).

Que por su parte, el artículo 20 de la citada Ley, establece y enumera los Sujetos Obligados a informar ante esta UNIDAD DE INFORMACIÓN FINANCIERA, en los términos de los artículos 21 y 21 bis del mismo cuerpo legal, mientras que el artículo 20 bis define el contenido de ese deber.

Que para el cumplimiento de sus funciones la UIF se encuentra facultada, conforme lo establecido por el artículo 14 de la mencionada ley, para: "1. Solicitar informes, documentos, antecedentes y todo otro elemento que estime útil para el cumplimiento de sus funciones, a cualquier organismo público, nacional, provincial o municipal, y a personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, todos los cuales estarán obligados a proporcionarlos (…) 7. Disponer la implementación de sistemas de contralor interno para las personas a que se refiere el artículo 20. A efectos de implementar (…) procedimientos de supervisión, fiscalización e inspección in situ para el control del cumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 21 de la ley y de las directivas e instrucciones dictadas (…) En el caso de sujetos obligados que cuenten con órganos de contralor específicos, estos últimos deberán proporcionar a la Unidad de Información Financiera (UIF) la colaboración en el marco de su competencia (…) 10. Emitir directivas e instrucciones que deberán cumplir e implementar los sujetos obligados por esta ley, previa consulta con los organismos específicos de control…".

Que en idéntica línea el artículo 14 del Anexo I al Decreto N° 290/2007 y sus modificatorios, establece que a efectos de implementar el sistema de contralor interno establecido por el inciso 7 para la totalidad de los Sujetos Obligados del artículo 20, la UNIDAD DE INFORMACIÓN FINANCIERA establecerá los procedimientos de supervisión, fiscalización e inspección In Situ para el control del cumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 21 de dicha ley y de las directivas e instrucciones dictadas conforme las facultades del artículo 14, inciso 10, y en el caso de Sujetos Obligados que cuenten con Órganos de Contralor Específicos (en adelante denominados indistintamente OCE´s), éstos últimos deberán proporcionar a la Unidad la colaboración en el marco de su competencia.

Que de acuerdo a lo establecido en el artículo 20 inciso 15 de la ley citada, están obligados a informar a la UNIDAD DE INFORMACIÓN FINANCIERA en los términos del artículo 21 de dicha ley, los organismos de la Administración Pública y entidades descentralizadas y/o autárquicas que ejercen funciones regulatorias, de control, supervisión y/o superintendencia sobre actividades económicas y/o negocios jurídicos y/o sobre sujetos de derecho, individuales o colectivos, entre los que se encuentran: el BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (BCRA), la SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS DE LA NACIÓN (SSN), la COMISIÓN NACIONAL DE VALORES (CNV) y el INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMÍA SOCIAL (INAES).

Que la Ley N° 26.683 modificatoria de la Ley N° 25.246, explicitó las facultades de contralor interno de la UNIDAD DE INFORMACIÓN FINANCIERA y estableció el deber de colaboración de los OCE´s.

Que el deber de colaboración de los OCE´s resulta relevante en atención a su experiencia e idoneidad en la materia que supervisan, a efectos de realizar un efectivo y eficaz control del cumplimiento de las obligaciones establecidas por la Ley N° 25.246 y sus modificatorias y por la normativa dictada por esta UNIDAD DE INFORMACIÓN FINANCIERA.

Que los OCE´s cuentan con las atribuciones necesarias para supervisar el adecuado cumplimiento de la normativa correspondiente a su sector, encontrándose facultados para adoptar remedios o medidas correctivas adecuadas a fin de garantizar el cumplimiento por parte de los Sujetos Obligados, de las obligaciones establecidas para la identificación, evaluación, monitoreo, administración y mitigación de los riesgos de LA/FT y a los fines de evitar el riesgo de ser utilizados por terceros con objetivos criminales de LA/FT, y de esa manera resguardar la integridad y debido funcionamiento de los mercados correspondientes.

Que a tal efecto, el deber de colaboración de los OCE´s con esta UNIDAD DE INFORMACIÓN FINANCIERA comprende, además, la posibilidad de que éstos adopten o requieran a los Sujetos Obligados la implementación de las medidas y acciones correctivas que estimen necesarias, a los fines de corregir y mejorar sus procedimientos en materia de Prevención del Lavado de Activos y de la Financiación de Terrorismo (PLA/FT), de acuerdo con sus atribuciones legales.

Que la República Argentina es miembro pleno del GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL (GAFI) desde el año 2000, Organismo intergubernamental cuyo propósito es el desarrollo y la promoción de estándares internacionales para combatir el Lavado de Activos, la Financiación del Terrorismo y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (FP), y como tal debe ajustar sus normas legales y regulatorias a sus Recomendaciones.

Que la Recomendación 1 del GAFI, de las 40 Recomendaciones para prevenir los delitos mencionados, establece que los países deben identificar, evaluar y entender sus riesgos de LA/FT, y deben aplicar recursos encaminados a asegurar que se mitiguen eficazmente los riesgos, mediante un enfoque basado en riesgo, a fin de asegurar que las medidas para prevenirlos o mitigarlos sean proporcionales a los riesgos identificados.

Que de acuerdo a dicha Recomendación, este enfoque debe constituir un fundamento esencial para la asignación eficaz de recursos en todo el régimen de prevención del LA/FT (en adelante "PLA/FT") y la implementación de medidas basadas en riesgo en todas las Recomendaciones del GAFI.

Que, asimismo, y conforme a la Recomendación 26 los países deben asegurar que las instituciones financieras estén sujetas a una regulación y supervisión adecuadas y que implementen eficazmente las Recomendaciones del GAFI.

Que en esa línea, la Metodología de evaluación de cumplimiento técnico 2013-2021, establece que los países deben designar uno o más supervisores con responsabilidad para regular y supervisar (o monitorear) el cumplimiento de los requisitos ALA/CFT por parte de las instituciones financieras (26.1.), y que las instituciones financieras deben estar sujetas a: (a) en el caso de las instituciones sujetas a los Principios Esenciales - regulación y supervisión acorde con los Principios Esenciales, cuando sean pertinentes para ALA/CFT, incluso la aplicación de supervisión de grupo consolidada a efectos de ALA/CFT; (b) en el caso de las demás instituciones financieras -regulación y supervisión, o monitoreo, teniendo en cuenta los riesgos de LA/FT en ese sector. Como mínimo, en el caso de las instituciones financieras que prestan servicio de transferencia de dinero o valores, o servicios de cambio de dinero o moneda- sistemas que monitoreen y garanticen el cumplimiento de los requisitos ALA/CFT nacionales (26.4.).

Que, por su parte, la Recomendación 27 del GAFI dispone que los supervisores deben contar con facultades adecuadas para supervisar o monitorear a las instituciones financieras y asegurar el cumplimiento por parte de éstas de los requisitos para combatir el LA/FT, incluyendo autorización para realizar inspecciones, requerir la presentación de la información que sea relevante para el monitoreo de dicho cumplimiento, e imponer sanciones, de acuerdo con la Recomendación 35, por incumplimiento de dichos requisitos.

Que, asimismo, la Nota Interpretativa de la Recomendación 26 del GAFI, establece las pautas concretas en materia de supervisión a los Sujetos Obligados, sobre la base de un enfoque basado en riesgo.

Que, por otra parte, el GAFI ha emitido en el año 2021 la "Guía sobre Supervisión Basada en Riesgos" cuyo objetivo es aclarar y explicar cómo los supervisores deben aplicar un enfoque basado en el riesgo a sus actividades, de acuerdo con los estándares de dicho Grupo.

Que esa Guía se centra en el proceso general mediante el cual un supervisor, de acuerdo con su comprensión de los riesgos, debe asignar sus recursos y adoptar herramientas apropiadas al riesgo para lograr

una supervisión eficaz, e identifica prácticas innovadoras que pueden ayudar a mejorar la eficacia de la supervisión y, por lo tanto, el sistema general ALD/CFT.

Que esta UNIDAD DE INFORMACIÓN FINANCIERA ha emitido las Resoluciones UIF Nros. 30 de fecha 16 de junio de 2017, 21 del 1° de marzo de 2018, 28 del 28 de marzo de 2018 y sus respectivas modificatorias y recientemente dictó la Resolución UIF N° 14 del 1° de febrero de 2023 que derogó la N° 30/2017 con efecto a partir del 1° de abril de 2023, aplicables a los Sujetos Obligados contemplados en los incisos 1, 2, 4, 5, 8, 16 y 22 (fideicomisos financieros definidos en la Resolución pertinente) del artículo 20 de la Ley N° 25.246 y sus modificatorias, con el objeto de establecer los lineamientos para la Gestión de Riesgos de LA/FT, de cumplimiento mínimo que los mismos deben adoptar y aplicar para gestionar, de acuerdo con sus políticas, procedimientos y controles, el riesgo de ser utilizados por terceros con objetivos criminales de LA/FT, normas que han receptado el estándar antes descripto.

Que por otro lado, la Resolución UIF N° 11/2012 establece las medidas y procedimientos que los Sujetos Obligados contemplados en el inciso 20 del artículo 20 de la Ley N° 25.246 y sus modificatorias, deberán observar para prevenir, detectar y reportar los hechos, actos, operaciones u omisiones que pudieran constituir delitos de LA/FT.

Que mediante la Resolución UIF N° 97/2018 se aprobó el Texto Ordenado de la "REGLAMENTACIÓN DEL DEBER DE COLABORACIÓN DEL BCRA CON LA UIF PARA LOS PROCEDIMIENTOS DE SUPERVISIÓN DE ENTIDADES FINANCIERAS Y CAMBIARIAS -RESOLUCIÓN UIF N° 104/2010 T.O. 2018", y se derogaron las disposiciones del Anexo I de la Resolución UIF N° 104/2010 y sus modificatorias, en lo que se refiere a los deberes de colaboración de ese Ente, en los términos del inciso 7 del artículo 14 de la Ley N° 25.246 y sus modificatorias, subsistiendo sus disposiciones para el resto de los organismos allí citados.

Que, con posterioridad, mediante la Resolución UIF N° 155 del 26 de diciembre de 2018, se aprobó la "REGLAMENTACIÓN DEL DEBER DE COLABORACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE VALORES PARA LOS PROCEDIMIENTOS DE SUPERVISIÓN DE LOS SUJETOS OBLIGADOS BAJO SU CONTRALOR" (artículo 1°), la "REGLAMENTACIÓN DEL DEBER DE COLABORACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS DE LA NACIÓN PARA LOS PROCEDIMIENTOS DE SUPERVISIÓN DE LOS SUJETOS OBLIGADOS BAJO SU CONTRALOR" (artículo 2°) y la "REGLAMENTACIÓN DEL DEBER DE COLABORACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMÍA SOCIAL PARA LOS PROCEDIMIENTOS DE SUPERVISIÓN DE LOS SUJETOS OBLIGADOS BAJO SU CONTRALOR" (artículo 3°), que como Anexos I, II y III forman parte integrante de dicha Resolución; derogándose el Anexo I de la Resolución UIF N° 104/2010 y sus modificatorias.

Que, continuando con la política de adecuación de la reglamentación aplicable a los Sujetos Obligados enumerados en el artículo 20 de la Ley N° 25.246 y sus modificatorias, para adaptar las obligaciones y los procedimientos que se deben cumplir, a los estándares internacionales promovidos por el GAFI de acuerdo con el marco regulatorio descripto precedentemente, se considera conveniente en esta instancia reformar el procedimiento de supervisión en el sentido antes indicado.

Que además, al proyectar la presente reglamentación se ha considerado la experiencia reunida desde el dictado de la regulación vigente, de la cual surgieron diversas oportunidades de mejoras que aconsejan efectuar modificaciones, a fin de una asignación más eficiente de los recursos con los que cuenta esta UNIDAD, así como también los resultados de las Evaluaciones Nacionales de Riesgos de LA y FT/FP aprobadas por los Decretos Nros. 653/22 y 652/22, respectivamente; todo ello, con el fin de adaptarla para contribuir a una prevención eficaz del LA/FT y una mejor operatividad del Sistema, facilitando la efectiva supervisión de los Sujetos Obligados con un enfoque basado en riesgo.

Que en este sentido, corresponde aprobar un reglamento aplicable a las Mesas de Trabajo que se desarrollen entre la UNIDAD DE INFORMACIÓN FINANCIERA y los OCE´s, con la finalidad de cooperar y coordinar tareas relacionadas con los procedimientos de supervisión, en aquellos casos que desde un enfoque basado en riesgo, presenten un grado de complejidad que requiera el establecimiento de criterios o consensos; como así también, actualizar el modelo de Informe Técnico Final que deberá ser tomado como referencia por dichos Organismos.

Que, en consecuencia, deviene procedente adecuar la normativa mencionada disponiendo un marco razonable para la supervisión de los Sujetos Obligados y la colaboración y coordinación de acciones con los OCE´s.

Que en virtud de todo lo expuesto, corresponde aprobar una nueva reglamentación en materia de supervisión y del deber de colaboración que atañe al BCRA, a la CNV, a la SSN y al INAES que, entre otras cuestiones, suprime los planes de regularización previstos en la reglamentación actual, que han mostrado dificultades en su implementación, estableciendo

Acciones Correctivas de cumplimiento, idóneas y proporcionales, a ser aplicadas con un enfoque basado en riesgo, en el marco de los procedimientos de supervisión, para corregir situaciones de incumplimientos mayores o subsanar inobservancias menores a las normas en materia de PLA/FT.

Que se ha realizado la consulta al BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, la COMISIÓN NACIONAL DE VALORES, la SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS DE LA NACIÓN y el INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMÍA SOCIAL, conforme lo establecido en el artículo 14 inciso 10 de la Ley N° 25.246 y sus modificatorias.

Que la Dirección de Supervisión de esta UNIDAD DE INFORMACIÓN FINANCIERA ha tomado la intervención que le compete en la elaboración de la presente.

Que la Dirección de Asuntos Jurídicos ha emitido el dictamen correspondiente, conforme lo establece el inciso d) del artículo 7° de la Ley N° 19.549 y sus modificatorias.

Que el Consejo Asesor ha emitido su opinión, de acuerdo con lo previsto en el artículo 16 de la Ley N° 25.246 y sus modificatorias.

Que la medida se dicta en ejercicio de las facultades conferidas por la Ley N° 25.246 y sus modificatorias, y el Decreto N° 290 del 27 de marzo de 2007 y sus modificatorios.

Por ello:

El Presidente de la Unidad De Información Financiera resuelve:

**Art. 1°** - Apruébase la "REGLAMENTACIÓN DEL DEBER DE COLABORACIÓN DE LOS ORGANISMOS DE CONTRALOR ESPECÍFICO: BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, COMISIÓN NACIONAL DE VALORES, SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS DE LA NACIÓN E INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMÍA SOCIAL, PARA LOS PROCEDIMIENTOS DE SUPERVISIÓN DE LOS SUJETOS OBLIGADOS BAJO SU CONTRALOR", que como Anexo I (ACTO-2023-49105172-APN-UIF#MEC), forma parte integrante de la presente Resolución.

**Art. 2°** - Apruébase la "REGLAMENTO DE LAS MESAS DE TRABAJO", que como ANEXO II (ACTO-2023-49105826-APN-UIF#MEC), forma parte integrante de la presente Resolución.

**Art. 3°** - Apruébase el "MODELO DE INFORME TÉCNICO FINAL ORGANISMOS DE CONTRALOR ESPECÍFICOS" que deberán utilizar como referencia los Organismos de Contralor Específicos para la confección de los Informes Técnicos Finales, remitidos a la UNIDAD DE INFORMACIÓN FINANCIERA en el marco del deber de colaboración en materia de supervisión, que como ANEXO III (ACTO-2023-49106530-APN-UIF#MEC), forma parte integrante de la presente Resolución.

**Art. 4°** - La presente Resolución será de aplicación para los procedimientos de supervisión que se inicien con posterioridad a su entrada en vigencia.

**Art. 5°** - Deróganse las disposiciones de las Resoluciones UIF Nros. 97/2018 y 155/2018, a partir de la entrada en vigencia de la presente.

**Art. 6°** - La presente Resolución comenzará a regir a partir de su publicación en el Boletín Oficial.

**Art. 7°** - Comuníquese, etc. - Otero.

ANEXO I

REGLAMENTACIÓN DEL DEBER DE COLABORACIÓN DE LOS ORGANISMOS DE CONTRALOR ESPECÍFICO: BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, COMISIÓN NACIONAL DE VALORES, SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS DE LA NACIÓN E INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMÍA SOCIAL, PARA LOS PROCEDIMIENTOS DE SUPERVISIÓN DE LOS SUJETOS OBLIGADOS BAJO SU CONTRALOR.

CAPÍTULO I. OBJETO Y DEFINICIONES

ARTÍCULO 1°.- Objeto.

La presente reglamentación tiene por objeto establecer los lineamientos para la implementación del sistema de supervisión en materia de prevención de lavado de activos (LA) y la financiación del terrorismo (FT) (también mencionados en conjunto como PLA/FT) de los Sujetos Obligados comprendidos en los incisos 1, 2, 4, 5, 8, 16, 20 y 22 (fideicomisos financieros definidos en la Resolución pertinente) del artículo 20 de la Ley N° 25.246 y sus modificatorias, estableciendo así los roles y responsabilidades para una efectiva cooperación y coordinación en la colaboración que le corresponde al BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA (BCRA), la COMISIÓN NACIONAL DE VALORES (CNV), la SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS DE LA NACIÓN (SSN) y el INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMIA SOCIAL (INAES) (en adelante Organismo/s de Contralo/r Específico/s u OCE/s) con esta UNIDAD DE INFORMACIÓN FINANCIERA (en adelante UIF), en los términos del inciso 7 del artículo 14 de la Ley N° 25.246 y sus modificatorias.

ARTÍCULO 2°.- Definiciones.

A los efectos de la presente reglamentación se entenderá por:

a. Acciones Correctivas: las pautas, acciones y/o directivas de cumplimiento, idóneas y proporcionales, aplicadas por los OCE´s con un enfoque basado en riesgo en el marco de la supervisión a los Sujetos Obligados, para corregir situaciones o subsanar inobservancias que configuren incumplimientos a las normas en materia de PLA/FT por parte de éstos.

b. Acta de Constatación: el documento circunstanciado redactado por el/los supervisor/es del OCE en una inspección In Situ, en el cual se deja constancia de los hechos acaecidos, de las diligencias practicadas y/o de la información y documentación requerida y recabada en el marco del procedimiento.

c. Grupo: a dos o más Sujetos Obligados incluidos en el artículo 20 de la Ley N° 25.246 y sus modificatorias, vinculados entre sí por una relación de control o pertenecientes a una misma organización económica y/o societaria.

d. Informe Técnico Final del OCE: el documento circunstanciado y fundado, realizado por los supervisores del OCE, que da por finalizado el procedimiento y que contiene un detalle de las tareas efectuadas, la información y documentación obtenida y su análisis y, en su caso, el resultado de las acciones correctivas, junto con las conclusiones arribadas respecto del cumplimiento por parte del Sujeto Obligado de sus obligaciones en materia de PLA/FT.

e. Informe Trimestral: el documento confeccionado por el OCE, con el detalle del grado de avance en la ejecución de su Plan Anual de Supervisión.

f. Manual de Procedimiento de Supervisión del OCE: el documento que contiene el conjunto de técnicas, prácticas y procesos que aplicarán los supervisores del OCE en el ejercicio de las tareas de supervisión en materia de PLA/FT, con el objeto de estandarizar el desarrollo de los procedimientos respectivos.

g. Matriz de Riesgos del OCE: la herramienta elaborada por el OCE que tiene por finalidad definir, en base a determinados indicadores desarrollados por el OCE, el nivel de riesgo de LA/FT de los Sujetos Obligados bajo su supervisión.

h. Mesa de Trabajo: el mecanismo de cooperación y coordinación en el que participan funcionarios del OCE y de la UIF, y preside esta última, que tiene por finalidad tratar aquellas supervisiones que, desde un enfoque basado en riesgo, presenten un nivel de complejidad tal que requiera un análisis conjunto y la definición de criterios y consensos.

i. Organismo de Contralor Específico ("OCE"): la entidad reguladora y supervisora natural de cada sector de Sujetos Obligados, cuyo deber de colaboración en materia de supervisión de la PLA/FT se encuentra previsto en la ley y reglamentado por la UIF.

j. Periodo de estudio: al periodo de tiempo al cual está referida la supervisión.

k. Plan Anual de Supervisión del OCE: el documento elaborado por el OCE sujeto a aprobación de la UIF, que debe contener la totalidad de las supervisiones que se realizarán en materia de PLA/FT, un detalle nominativo de los Sujetos Obligados que serán supervisados, el alcance y la modalidad que adoptará la supervisión y los fundamentos de selección de los mismos, con un enfoque basado en riesgo, en función de los resultados que arroje la Matriz de Riesgos vigente, los riesgos de LA/FT identificados en las Evaluaciones Nacionales de Riesgo aprobadas por el país y otros parámetros considerados sustantivos para el cumplimiento de las funciones de control.

l. Supervisión del OCE: el procedimiento llevado a cabo por los supervisores designados por el OCE o por éstos junto con los supervisores de la UIF, que tiene por objeto controlar el cumplimiento por parte de un Sujeto Obligado o de varios Sujetos Obligados que conformen un Grupo, de las obligaciones establecidas para la identificación, evaluación, monitoreo, administración y mitigación de los riesgos de LA/FT y a los fines de evitar el riesgo de ser utilizados por terceros con objetivos criminales de LA/FT, contenidas en las normas en materia de PLA/FT. Incluye aquellos procedimientos integrales del OCE, como también las verificaciones, únicamente en cuanto al componente de PLA/FT. A los efectos de la presente bajo el término Supervisiones quedarán alcanzadas las Fiscalizaciones e Inspecciones, también contempladas en el artículo 14 del Decreto N° 290/2007.

## CAPÍTULO II. DEBER DE COLABORACIÓN Y CONFIDENCIALIDAD

ARTÍCULO 3°.- Deber de colaboración de los Sujetos Obligados.

Los Sujetos Obligados deberán proporcionar a los Supervisores designados por el OCE la colaboración necesaria para el desarrollo de sus funciones, y requerirles la información y/o documentación que consideren pertinente a los fines del cumplimiento de las obligaciones en materia de PLA/FT.

La denegatoria, entorpecimiento u obstrucción de las Supervisiones, será considerado un impedimento del ejercicio de las facultades previstas en el inciso 7 del artículo 14 de la Ley N° 25.246 y modificatorias, podrá dar lugar a la aplicación, por parte de la UIF, de las sanciones que pudieran corresponder conforme el Capítulo IV de dicha Ley, sin perjuicio de la responsabilidad penal que se pudiera derivar de la aplicación del Capítulo I del Título XI del Libro II del Código Penal.

ARTÍCULO 4°.- Confidencialidad de la información.

En el marco de los procedimientos regulados en la presente, el OCE deberá adoptar las medidas necesarias para salvaguardar la confidencialidad de la información, conforme lo dispuesto en los artículos 21 inciso c) y 22 de la Ley N° 25.246 y sus modificatorias.

CAPÍTULO III. PLAN ANUAL DE SUPERVISIÓN DEL OCE.

ARTÍCULO 5°.- Plan Anual de Supervisión de PLA/FT.

El OCE deberá elaborar un Plan Anual de Supervisión con un enfoque basado en riesgo, determinando la frecuencia y alcances de las supervisiones en base a los riesgos identificados de LA/FT, en función de los resultados que arroje la Matriz de Riesgos, los riesgos de LA/FT detectados en las Evaluaciones Nacionales de Riesgo aprobadas por el país y otros parámetros considerados sustantivos para el cumplimiento de las funciones de control.

El Plan de Supervisión deberá contener, como mínimo, los Sujetos Obligados objeto del procedimiento (indicando denominación, razón social y CUIT), los fundamentos de selección de los mismos, nivel de riesgo al momento de la confección del Plan, modalidad y alcance de la supervisión, y fecha o periodo de tiempo en el que se desarrollarán las tareas.

En los supuestos en los que el OCE realice supervisiones integrales en el ejercicio de sus facultades de fiscalización sobre aspectos de su competencia y que incluyan temáticas de PLA/FT, se deberá informar el número de Sujetos Obligados a ser supervisados bajo esa modalidad, debiendo poner en conocimiento de la UIF dentro de los DOS días del inicio del procedimiento, la denominación o razón social y el CUIT del Sujeto Obligado supervisado, el nivel de riesgo, modalidad y alcance de la supervisión y la fecha o periodo de tiempo en el que se desarrollarán las tareas. Dichas supervisiones una vez comunicadas se considerarán incluidas en el plan, debiendo cumplirse las disposiciones previstas en la presente.

El Plan de Supervisión deberá ser remitido a la UIF para su revisión y aprobación con una antelación no inferior a VEINTE días hábiles antes del comienzo del año calendario. La UIF tendrá la facultad de introducir las modificaciones que considere pertinentes y solicitar acceso a la Matriz y otros documentos de respaldo que justificaron la selección de los Sujetos Obligados a supervisar. El contenido del Plan de Supervisión será confidencial.

El OCE podrá sugerir, mediante decisión fundada, modificaciones al plan original, durante el transcurso de su implementación. Estas últimas deberán ser comunicadas a la UIF con la debida antelación para su conformidad, salvo que por razones fundadas no se pudiera cumplir dicho recaudo. En tal caso, la comunicación deberá realizarse al inicio de la supervisión.

Asimismo, la UIF podrá instruir al OCE para que lleve a cabo, por sí o en forma conjunta con ella, Supervisiones no previstas originariamente en el Plan Anual de Supervisión aprobado.

ARTÍCULO 6°.- Manual de Procedimiento de Supervisión del OCE.

El OCE deberá confeccionar un Manual de Procedimiento de Supervisión con un enfoque basado en riesgo, el que tendrá por objeto establecer las pautas por las cuales deberán regirse sus supervisores al momento de realizarlas. Dicho Manual deberá encontrarse ajustado a los estándares internacionales del GAFI y a la normativa legal vigente y ser aprobado por la UIF dentro del plazo de SESENTA días hábiles de su recepción.

El OCE deberá establecer mecanismos que permitan garantizar la debida capacitación y homogeneidad de criterios de todos los funcionarios y empleados involucrados en las tareas de supervisión, debiendo conservar constancia escrita de la recepción y lectura del Manual de Procedimiento de Supervisión por parte de éstos.

ARTÍCULO 7°.- Matriz de Riesgos de supervisión del OCE.

El OCE deberá confeccionar una Matriz de Riesgos respecto de los Sujetos Obligados bajo su fiscalización en materia de PLA/FT, cuyas definiciones y modificaciones deberán ser aprobadas por la UIF.

La Matriz de Riesgos, cuyo contenido será confidencial, deberá mantenerse actualizada y reflejar las modificaciones que se produzcan en los sectores regulados por el OCE, y en los factores que impacten sobre su funcionamiento, de manera que resulte un instrumento eficaz para una adecuada y eficiente labor de supervisión con un enfoque basado en riesgo, en materia de PLA/FT.

Los OCE´s, junto con la UIF, podrán mantener reuniones periódicas para el intercambio de información del estado de sus Matrices de Riesgos, a los efectos de mantenerlas actualizadas.

Los resultados obtenidos a través de la Matriz de Riesgos deberán ser puestos en conocimiento de la UIF junto con el Plan Anual de Supervisión, conforme el procedimiento dispuesto en el artículo 5°.

ARTÍCULO 8°.- Informes Trimestrales.

El OCE remitirá a la UIF dentro de los QUINCE días hábiles posteriores a la finalización del trimestre calendario, un informe en el que detallará, respecto de cada Sujeto Obligado supervisado: (i) el plan anual al que corresponde la supervisión, (ii) modalidad y alcance de los procedimientos, y (iii) el estado y avance de la supervisión.

CAPÍTULO IV. DE LAS SUPERVISIONES

ARTÍCULO 9°.- Supervisiones.

Las supervisiones previstas en el Plan de Supervisión elaborado por el OCE y aquellas que se incorporen con posterioridad en los términos del artículo 5° de esta reglamentación, serán efectuadas por los funcionarios designados por los citados Organismos, por sí o en forma conjunta con agentes de la UIF, de acuerdo con lo establecido en el Manual de Procedimiento de Supervisión de cada uno de ellos. A los efectos de llevar adelante las tareas de supervisión, el OCE deberá contar con un cuerpo de supervisores capacitados y especializados en PLA/FT, que le permita cumplir adecuadamente con la colaboración requerida.

ARTÍCULO 10.- Clasificación de los procedimientos de Supervisión.

a. Los procedimientos de supervisión, en virtud de su alcance, se clasifican en:

i. Integrales: cuando estén dirigidos a supervisar el funcionamiento de la totalidad de las políticas, procedimientos y controles del sistema de PLA/FT implementado por el Sujeto Obligado.

ii. Específicos: cuando estén dirigidos a supervisar el cumplimiento de determinadas políticas y procedimientos y controles que componen el sistema en materia de PLA/FT, implementados por el Sujeto Obligado.

b. Asimismo, los procedimientos de supervisión sean integrales o específicos, podrán ejecutarse alternativamente mediante alguna de las siguientes modalidades:

i. In Situ: aquellos procedimientos que se lleven a cabo en el domicilio del Sujeto Obligado con la presencia de los agentes supervisores del OCE o de éstos junto con los agentes de la UIF.

ii. Extra Situ: aquellos procedimientos de inspecciones que se lleven a cabo de forma no presencial, a través de requerimientos cursados por el OCE.

Sin perjuicio de que el inicio de un procedimiento de supervisión sea efectuado en la modalidad In Situ, el OCE podrá efectuar requerimientos en forma remota. Asimismo, en aquellos procedimientos que hayan sido iniciados bajo la modalidad Extra Situ, los agentes supervisores del OCE podrán hacerse presentes en el domicilio del Sujeto Obligado a los efectos de realizar los requerimientos y revisiones que estimen pertinentes.

ARTÍCULO 11.- Resultados de la Supervisión. Acciones Correctivas.

Cuando del análisis realizado por los supervisores del OCE, resultare la necesidad de corregir situaciones o la existencia de inobservancias y/o deficiencias que, en principio, configuren incumplimientos a las normas de PLA/FT, deberá implementar Acciones Correctivas idóneas y proporcionales, necesarias para corregir y/o mejorar los procedimientos establecidos en materia de PLA/FT.

Las Acciones Correctivas podrán materializarse, entre otras, a través de:

a. Dictado de órdenes específicas de cumplimiento inmediato o escalonado en el tiempo, fijando para ello un plazo de implementación.

b. Requerimientos de informes periódicos respecto del avance de las medidas implementadas por el Sujeto Obligado. Sin perjuicio de esta obligación, el OCE podrá disponer la/s visita/s al Sujeto Obligado que estime necesaria/s, a los efectos de constatar el grado de avance.

c. La convocatoria a reuniones con el Oficial de Cumplimiento y/o con el/los responsable/s del órgano de administración del Sujeto Obligado o su máxima autoridad, así como también con el/los encargado/s del control interno del mismo en materia de PLA/FT.

d. Observaciones y/o recomendaciones para mejorar el sistema preventivo.

El OCE notificará al Sujeto Obligado las observaciones surgidas en el marco de la inspección, estableciendo el plazo en el que deberán cumplirse las Acciones Correctivas, el cual no podrá exceder los CIENTO

VEINTE días hábiles. En dicha notificación se le hará saber al Sujeto Obligado que la falta de cumplimiento de las Acciones Correctivas en los plazos y condiciones establecidos por el OCE, será comunicada en el Informe Técnico Final y dará lugar a la instrucción de sumario por parte de la UIF, a efectos de la aplicación de las sanciones previstas en el Capítulo IV de la Ley N° 25.246 y sus modificatorias.

ARTÍCULO 12.- Informe Técnico Final.

Finalizado el procedimiento de supervisión o, en su caso, vencidos los plazos establecidos por el OCE para el cumplimiento de las Acciones Correctivas aplicadas al Sujeto Obligado, los supervisores del OCE confeccionarán el Informe Técnico Final, de acuerdo con el modelo de informe que como Anexo III forma parte de la presente, que no será vinculante para la UIF, y deberá ser suscripto por el inspector designado por el OCE, y conformado por su superior jerárquico inmediato y/o el titular de la dependencia con competencia en la materia.

De no haberse detectado incumplimientos a las normas de PLA/FT o si las inobservancias y/o deficiencias, en principio detectadas, fueron voluntariamente subsanadas durante el transcurso de la supervisión o, en su caso, las Acciones Correctivas impuestas fueron efectivamente cumplidas en la forma y en los plazos establecidos, y siempre que se considere que los presuntos incumplimientos no implican o hayan implicado una lesión o puesta en riesgo del sistema de PLA/FT, el Informe Técnico Final podrá sugerir el archivo de las actuaciones.

Por el contrario, se deberá proponer a la UIF el inicio de las actuaciones sumariales, con la conformidad mencionada en el párrafo anterior, de acuerdo a lo dispuesto en el Capítulo IV de la Ley N° 25.246 y sus modificatorias, cuando:

a. No se hayan cumplido todas o alguna de las Acciones Correctivas impuestas, debiendo en este caso imputarse cargos por aquellos supuestos incumplimientos que no hayan sido debidamente subsanados;

b. Se considere que, aun cuando hayan sido cumplidas las Acciones Correctivas, las inobservancias y/o deficiencias, en principio detectados, implicaron una lesión o puesta en riesgo del sistema de PLA/FT; o,

c. Se hayan detectado, en principio, deficiencias en la atención de alertas o en el análisis de inusualidades, o en los Registros de Operaciones Inusuales o Sospechosas, en los términos previstos en la normativa aplicable.

Dicho Informe Técnico deberá ser autosuficiente, conforme el modelo aprobado en el Anexo III de la presente, debiendo describir de manera clara y concreta el alcance y modalidad de la supervisión y los presuntos incumplimientos normativos, en su caso, detectados. Deberá detallarse la normativa que se considera vulnerada, la aplicación de acciones correctivas y su resultado, así como los hechos evaluados para determinar los presuntos incumplimientos y, en su caso, la documentación correspondiente.

ARTÍCULO 13.- Valoración de antecedentes.

Las Acciones Correctivas aplicadas a los Sujetos Obligados serán registradas por el OCE, quedando asentadas las deficiencias o incumplimientos que las motivaron, pudiendo ser valoradas como antecedente, en caso de reiteración.

ARTÍCULO 14.- Remisión y análisis del Informe Técnico Final.

El Oficial de cumplimiento o el Oficial de Enlace del OCE serán los responsables de enviar a la UIF los Informes Técnicos Finales, dentro de los DIEZ días hábiles del mes subsiguiente a la fecha de su suscripción. En caso de proponer la instrucción del procedimiento sumarial se deberá remitir junto al Informe Técnico Final la documentación respaldatoria.

La Dirección de Supervisión de esta UIF analizará el informe y la documentación aportada, y si se detectaran faltantes de información, documentación o cualquier otra inconsistencia, podrá requerir al OCE las aclaraciones pertinentes.

Cumplido ello, la UIF se expedirá sobre la supervisión y, en caso de considerarlo procedente resolverá acerca de la pertinencia de la sustanciación del procedimiento sumarial, de acuerdo a lo dispuesto en el Capítulo IV de la Ley N° 25.246 y sus modificatorias.

Dicha resolución será dada a conocer al OCE que intervino en la supervisión.

En caso que la propuesta sea de archivo, el OCE remitirá a la UIF únicamente el Informe Técnico Final correspondiente a la supervisión, a los fines de que la Unidad tome conocimiento de lo actuado. No obstante ello, en caso de considerarlo necesario la UIF requerirá al OCE la documentación correspondiente, pudiendo resolver la apertura del procedimiento sumarial en caso de considerarlo procedente.

CAPÍTULO V. COMUNICACIÓN A LA UIF. MESA DE TRABAJO UIF/OCE

ARTÍCULO 15.- Mesa de Trabajo entre la UIF y el OCE.

La UIF y el OCE conformarán una Mesa de Trabajo, que será presidida por la UIF, sólo respecto de aque-

llas supervisiones que presenten un nivel de complejidad tal que requiera un análisis conjunto y la definición de criterios y/o consensos.

Dicha reunión deberá llevarse a cabo en los términos definidos en el "REGLAMENTO DE LAS MESAS DE TRABAJO", que como Anexo II forma parte de la presente Resolución.

ANEXO II

REGLAMENTO DE LAS MESAS DE TRABAJO

ARTÍCULO 1°.- Objeto de la Mesa de Trabajo.

La Mesa de Trabajo tiene por objeto garantizar un adecuado nivel de cooperación y coordinación en las tareas de supervisión en materia de Prevención de Lavado de Activos (LA) y Financiación de Terrorismo (FT) (en adelante en conjunto "PLA/FT"), realizadas por el Organismo de Contralor Específico (en adelante OCE) en el marco de colaboración que el mismo le proporciona a la UNIDAD DE INFORMACIÓN FINANCIERA (UIF), conforme lo dispuesto en el inciso 7 del artículo 14 de la Ley N° 25.246 y sus modificatorias.

ARTÍCULO 2°.- Alcance.

Este Reglamento es de aplicación general y obligatoria para todos los integrantes de la Mesa de Trabajo.

ARTÍCULO 3°.- Conformación de la Mesa de Trabajo.

La Mesa de Trabajo estará presidida por el/la Director/a de Supervisión de la UIF, o el funcionario de dicha Dependencia a quien ésta/e designe específicamente a tal efecto, y se encontrará integrada por DOS o más funcionarios de cada organismo, con sus correspondientes reemplazos, quienes deberán ser formalmente designados y tener el siguiente nivel jerárquico:

i. Con respecto a la UIF: equivalente o superior a Jefe de Departamento de la Dirección de Supervisión y/o cualquier otra Dependencia que por la temática en estudio corresponda.

ii. Con respecto al OCE: Oficial de Cumplimiento y quién éste designe a tales efectos, con un cargo equivalente o superior a Jefe de Departamento, o función ejecutiva equivalente de acuerdo al escalafón de cada OCE.

Asimismo, podrán participar los supervisores de ambos Organismos intervinientes en la supervisión bajo análisis.

ARTÍCULO 4°.- Funciones de la Mesa de Trabajo.

La Mesa de Trabajo tendrá por función dar tratamiento a los Informes Técnicos Finales elaborados por el OCE junto con la documentación correspondiente a la actuación, sólo respecto de aquellas supervisiones que presenten un nivel de complejidad tal que requiera el análisis conjunto y la definición de criterios y/o consensos. De estar de acuerdo con el curso de acción propuesto por el OCE, la UIF dará continuidad al trámite de las actuaciones.

De acordarse modificaciones al informe, el mismo podrá ser subsanado a través de un informe complementario y remitido a la UIF dentro del plazo de DIEZ días subsiguientes a la reunión. De todo ello se dejará constancia en el acta correspondiente a la reunión de la Mesa. Cumplido, se dará continuidad al trámite.

ARTÍCULO 5°.- Reuniones de la Mesa de Trabajo.

La Mesa de Trabajo se reunirá cuando, conforme a lo establecido en el artículo 1° de este Anexo, la UIF o el OCE lo consideren necesario. En tal caso, se deberá solicitar la reunión a la jefatura de Departamento Operativo de la Dirección de Supervisión de la UIF y/o al Oficial de Cumplimiento del OCE, a través de sus correos electrónicos, indicando los asuntos o el temario de la misma, con indicación del/los Sujeto/s Obligado/s involucrado/s. En caso de corresponder, se remitirá con la solicitud, la documentación respaldatoria. Dicha reunión deberá llevarse a cabo dentro de los CINCO días de solicitada.

ARTÍCULO 6°.- Convocatoria.

La Mesa de Trabajo será convocada por el Director de Supervisión de la UIF o por quien éste designe, mediante correo electrónico dirigido a todos los integrantes, con una antelación no menor a CINCO días a la fecha de la reunión. Dicha convocatoria deberá identificar la/las actuación/es a tratar.

ARTÍCULO 7°.- Modalidad de la reunión.

Las reuniones de la Mesa de Trabajo tendrán lugar en la sede de la UIF sita en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o de manera virtual a través de la plataforma acordada entre la UIF y el OCE.

ARTÍCULO 8°.- Actas de la Mesa de Trabajo.

Todo lo actuado por la Mesa de Trabajo deberá quedar formalmente documentado en actas correlativas por cada OCE y ser incorporado al expediente de la supervisión, que serán confeccionadas por personal de la UIF y contendrán la fecha y lugar de reunión, la modalidad utilizada para la celebración, el detalle

de los temas tratados, las conclusiones arribadas y la firma y el cargo de los funcionarios participantes.

ANEXO III

MODELO DE INFORME TÉCNICO FINAL ORGANISMOS DE CONTRALOR ESPECÍFICOS.

1. Supervisión Carátula:

(Nombre o Denominación del Sujeto Obligado) S/ supervisión in situ/extra situ integral/específica Supervisión incluida en el Plan de Supervisión (AÑO)

Fecha/Período de Inspección: Periodo de Estudio:

2. Datos del Sujeto Obligado

Denominación:

CUIT:

Domicilio:

Actividad: De acuerdo a la clasificación de Sujeto Obligado según normativa OCE y art. 20 de la Ley 25.246:

Ej. Agente de liquidación y compensación conforme Inciso 4, del artículo 20 de la Ley 25.246 y modificatorias: Ej. Asociaciones Mutuales y Cooperativas reguladas por las leyes 20.321 y 20.337; conforme el inciso 20, del artículo 20 de la Ley 25.246 y modificatorias.

Datos de inscripción en el registro correspondiente (de cada organismo en caso de corresponder):

3. Información preliminar.

Actuaciones que iniciaron el expediente de supervisión.

. Detalle de lo actuado en el marco de la supervisión.

. Indicar toda comunicación posterior al inicio de la supervisión con el Sujeto Obligado (ej. Fecha de las Actas, comunicaciones, fecha de requerimiento, lo solicitado, plazos establecidos, fechas de respuestas, solicitud y aprobación de prórrogas, etc.).

. Si el Sujeto Obligado solicitó una prórroga para la remisión de documentación se debe consignar expresamente la fecha del pedido de aplazamiento, indicando si lo hizo en tiempo y forma (antes del vencimiento del plazo) y la resolución a dicha solicitud por parte del Organismo de Contralor Específico, es decir, el otorgamiento o denegatoria de la misma.

. Si se aplicaron acciones correctivas y, en su caso, el detalle de las mismas y sus resultados.

4. Antecedentes.

4.1. Supervisiones realizadas al Sujeto Obligado

. Detallar las supervisiones realizadas previamente al Sujeto Obligado, indicando como mínimo: período evaluado, antecedentes referidos al cumplimiento normativo, observaciones efectuadas y nivel de cumplimiento de las mismas. En caso de no haber tenido observaciones, se deberá consignar que "en la última supervisión no se determinaron observaciones".

4.2. Autoevaluación de Riesgos (en caso de corresponder)

. Cumplió con la presentación (SI/NO)- Período

. Indicar el resultado que arroje la autoevaluación (criterios claros y objetivos- conclusión)

. Nivel de riesgo asignado (El OCE puede evaluar conforme a su matriz de riesgo)

4.3. Evaluación del Revisor externo independiente (en caso de corresponder. Se solicita el informe de Revisor Externo Independiente al Sujeto Obligado)

. Cumplió con la presentación (SI/NO)- Período

. Datos completos del Revisor

. Indicar el resultado que arroje la evaluación (conclusión)

5. Información complementaria del Sujeto Obligado

5.1. Nómina de autoridades del Sujeto Obligado (desde el periodo de estudio a la fecha de la supervisión)

. Referir documentación que acredite el nombramiento (Acta y fecha de designación).

. Indicar datos completos de las autoridades (nombre y apellido, CUIT/CUIL, cargo y duración, domicilio real y especial).

. Datos de inscripción en el registro correspondiente.

5.2. Composición del capital social de acuerdo al tipo societario.

. En cada caso determinar el/los beneficiarios finales, datos completos. Indicar % de participación, conforme la normativa vigente en la materia.

5.3. Envergadura del Sujeto Obligado

Indicar datos del Balance (por ejemplo, Activo, Pasivo, PN, Resultado del ejercicio, Ingresos etc.), volumen de operaciones, participación en el mercado y/o cualquier otro dato considerado pertinente a los efectos de ilustrar la envergadura del Sujeto Obligado.

5.4. Otros asuntos en relación al Sujeto Obligado que ameriten referencia.

6. Documentación obrante en el expediente.

. Documentación en formato físico: Detallar la documentación obrante en el expediente. Indicar fojas, fecha y tipo de documentación.

. Documentación en formato electrónico: Indicar los documentos electrónicos que componen el expediente.

7. Registro del Sujeto Obligado. Actividad desarrollada.

7.1. Registro del Sujeto Obligado en UIF.

. Indicar fecha de registración.

7.2. Designación de Oficial de Cumplimiento.

. Referir documentación que acredite el nombramiento.

. Indicar cargo que posee en el órgano de Administración.

7.3. Actividad desarrollada por el Sujeto Obligado.

. Determinar la concordancia de la actividad declarada por el Sujeto Obligado y en el contrato social inscripto.

8. Manual de Procedimiento de Supervisión de PLA/FT

. Existencia/inexistencia

. Detallar solamente los incumplimientos a lo consignado normativamente.

8.1. Estado de actualización

. Determinar si se encuentra actualizado, en su defecto, indicar las razones.

. Determinar acto de aprobación y si dicho acto corresponde a la versión presentada.

8.2. Constancia de recepción y capacitación por el personal

. Detallar quiénes lo han suscripto y si corresponde al personal PLA/FT.

9. Auditorías periódicas en materia de Prevención de LA/FT (conforme resolución pertinente)

. Auditoría interna. Obligación anual. Constatar su cumplimiento al año vencido.

. Detallar a qué año/período corresponde cada informe.

. Si no cumple, circunscribe el incumplimiento al período supervisado. (Ejemplo: período 2020/2021).

. Detallar si el Oficial de Cumplimiento ha tomado conocimiento de los resultados, de qué forma y acciones implementadas.

. Verificar que los resultados de los informes tengan relación con la situación observada respecto de las políticas y procedimientos implementados por el Sujeto Obligado. Caso contrario fundamentar.

. Seguimiento de las deficiencias detectadas.

10. Capacitación en materia de PLA/FT.

. Verificar la existencia de un programa de capacitación en PLA/FT.

. Verificar la existencia de un registro de capacitación (o constancia que acredite la asistencia), que el mismo se mantenga actualizado y corresponda al personal vigente.

. Constatar la periodicidad con la que se efectúa la capacitación del personal en PLAFT.

. Detallar periodos de las capacitaciones acreditadas, quiénes asistieron, en qué carácter.

. Determinar si las capacitaciones son efectivamente de la materia (contenidos de las capacitaciones).

. Determinar si los asistentes se corresponden con el personal informado por el Sujeto Obligado (solicitar listado del personal/organigrama).

11. Identificación y conocimiento del cliente.

. Especificar el criterio utilizado para la selección de la muestra de los legajos del Sujeto Obligado.

11.1. Identificación del cliente.

. Requisitos generales de identificación: Análisis de legajos solicitados.

. La verificación se debe realizar respecto de la persona humana, persona jurídica y/o persona humana que actúe en nombre y representación de la persona jurídica.

. Determinar si el Sujeto Obligado ha identificado el Beneficiario Final de las personas y/o estructuras jurídicas.

. Declaración Jurada de PEP (Verificar que se consigne condición o no de PEP, que debe estar suscripta).

. Chequeo en los listados de terroristas y/u organizaciones terroristas (REPET).

. Procedimientos especiales de identificación (en caso de corresponder). Operaciones con otros Sujeto Obligado.

. Procesos de aceptación de clientes.

. Mecanismos de asignación del nivel de riesgo del cliente.

11.2. Perfil transaccional del cliente.

. Verificar si corresponde determinarlo (conforme los umbrales establecidos en la normativa vigente al momento de la operación).

. Si se determinó, verificar si el Cliente operó dentro del perfil asignado.

. Referir al ANEXO/s respecto de la documentación correspondiente a los legajos de los clientes analizados.

. Realizar un análisis de los montos operados.

11.3. Perfil de Riesgo del cliente.

. Indicar el Nivel Riesgo asignado.

. Detallar si se categoriza al cliente en función de los factores de riesgo de PLA/FT que el Sujeto Obligado contiene en su Manual de Procedimiento de Supervisión y detallar los factores de riesgo a ser tenidos en cuenta para su asignación.

. Indicar si dicha ponderación es correcta, en su defecto, fundamentar.

. Analizar la política de actualización de legajos del Sujeto Obligado.

11.4. Política de actualización de legajos.

12. Operatoria realizada

. Indicar montos anuales operados por tipo de operación, en el periodo de estudio.

. Detallar operatoria del cliente seleccionado, por tipo de operación, fecha de la operación, y monto según año calendario (en caso de corresponder).

. Exponer información al respecto que considere relevante.

13. Implementación de herramientas tecnológicas para la Prevención del LA/FT (Sistema de monitoreo)

. Especificar si permiten consolidar electrónicamente las operaciones que los Sujeto Obligado efectúan con los clientes y realizar un monitoreo eficiente de las operaciones en materia de PLA/FT. SI/NO, por qué.

. Determinar si resultan acordes con el desarrollo operacional del Sujeto Obligado.

14. Matriz de riesgo

. SI /NO

. Mencionar información que considere relevante.

15. Registros de análisis y gestión de riesgo de las operaciones inusuales detectadas y que por haber sido consideradas sospechosas hayan sido reportadas / Registro interno de operaciones objeto de análisis (Según corresponda).

. Registro de operaciones inusuales/ Registro interno de operaciones objeto de análisis SÍ/NO.

. Efectuar el análisis de la información contenida en el registro.

. Tratamiento dado a las alertas.

16. Atención de alertas y análisis de Inusualidades. Reportes de Operaciones Sospechosas de LA/FT.

16.1. Deficiencias en la atención de alertas o en el análisis de inusualidades.

. En caso de operaciones que por sus características resulten inusuales y no hayan sido justificada la inusualidad, detallar: cliente, tipo de operación, monto, fecha/período, tipo de alerta, si se efectuó un análisis de la inusualidad y, en su caso, las falencias, en principio, advertidas.

. Si existen, referir la normativa que el Sujeto Obligado debió considerar y omitió.

16.2. Cantidad de Reportes de Operaciones Sospechosas efectuados por el Sujeto Obligado.

17. Conservación de la documentación.

. Determinar qué establece el Manual, las circunstancias verificadas, y su concordancia con lo que requiere la norma

18. Efectividad del sistema de PLA/FT implementado por el Sujeto Obligado.

. SI /NO, por qué.

19. Conclusión.

. Proponer el archivo o la instrucción del procedimiento sumarial.

. En caso de proponer la instrucción del procedimiento sumarial, detallar los incumplimientos verificados, referenciando de manera clara y precisa la norma que se considera transgredida

. Identificar el período infraccional.

El Informe Técnico Final deberá ser suscripto por el/los supervisor/es designado/s por el OCE.

# Comentario a la resolución de la Unidad de Información Financiera (UIF) 72/2023 sobre Organismos de Contralor Específico (OCE´s)

Alberto S. Barbuto (*)

**Sumario:** I. Antecedentes al dictado de la res. UIF 72/2023.— II. Núcleo del contenido de la res. UIF 72/2023.— III. Cierre.

## I. Antecedentes al dictado de la res. UIF 72/2023

La resolución de la UIF que se comenta llega luego de dos episodios relevantes para la República Argentina en materia de prevención y sanción de lavado de activos y financiación del terrorismo (LAyFT) que, a mi modo de ver, merecen ser comentados. Por un lado, la primera presentación de la Evaluación Nacional de Riesgos (ENR) en materia de lavado de activos, financiación del terrorismo y proliferación de armas de destrucción masiva, ocurrida a mediados de 2022 **(1)**. Por otra parte, se ha dado inicio a las actividades preparatorias para la evaluación mutua del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) que dará inicio en 2024 **(2)**.

Recordemos que la República Argentina fue evaluada por el GAFI, emitiéndose un reporte de evaluación mutua (MER por sus siglas en inglés) publicado en 2010 **(3)** que, entre otras cosas, señaló lo siguiente: "Desde la última evaluación, finalizada en junio de 2004, Argentina no ha logrado un progreso adecuado para abordar una serie de deficiencias identificadas en ese momento, y las medidas legales y preventivas ALD/CFT que existen carecen de efectividad. Esto se complica por la falta de coordinación adecuada, la superposición de jurisdicciones de varias agencias nacionales y requisitos variados e inconsistentes verticalmente a través de los niveles de los textos regulatorios aplicables para cada sector financiero y horizontalmente entre los diversos sectores financieros (…) El régimen de supervisión financiera en Argentina plantea preocupaciones, en particular en relación con los sectores de valores y seguros. Ni los supervisores ni la UIF tienen facultades específicas para supervisar el cumplimiento de las instituciones financieras con sus obligaciones de información. Las facultades legales de estos supervisores no han sido actualizadas recientemente y se limitan para la CNV y la SSN a controles prudenciales; sus facultades de supervisión y sanción son poco claras, o inexistentes en el caso de los corredores de bolsa, y/o no efectivas. Además, los supervisores de valores y seguros carecen de recursos para llevar a cabo sus tareas con eficacia".

(*) Coordinador (i) del área operativa de lavado de activos y financiamiento del terrorismo (PROCELAC). Doctorando y máster en Derecho Penal (UP). Abogado (UBA).

(1) Ver parágrafo 39 del informe del GAFI disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/11/evaluaciones_nacionales_de_riesgos_de_lavado_de_activos_y_de_financiacion_del_terrorismo_y_de_la_proliferacion_de_armas_de_destruccion_masiva_1.pdf.

(2) https://www.argentina.gob.ar/noticias/encuentro-con-mercados-y-camaras-para-informar-el-procedimiento-de-la-evaluacion-del-gafi.

(3) https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Mutualevaluationofargentina.html.

Es en el marco de este diagnóstico crítico sobre la dinámica operativa de la supervisión financiera del MER publicado en 2010, y el contenido de la ENR de 2022 sobre esta variable, que entiendo debe leerse la res. de la UIF 72/2023, pues su principal sentido se orienta a homogeneizar procedimientos de sus organismos de contralor específicos (OCE): el Banco Central de la República Argentina (BCRA), la Comisión Nacional de Valores (CNV), la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN) y el Instituto de Asociativismo y Economía Social (INAES). Esto es importante porque estas entidades que cumplen funciones de supervisión del sector financiero (el BCRA respecto de las actividades de intermediación financiera, la CNV respecto de las actividades del mercado de capitales, la SSN sobre actividades en el mercado asegurador y el INAES con relación actividades de cooperativas y mutuales que sean sujetos obligados ante la UIF) emiten sus propias disposiciones y resoluciones y debe procurarse su sintonía para una aplicación efectiva y sostenerse por arriba del diagnóstico de evaluación contenida en el MER de 2010 al que ya aludí **(4)**.

De este modo, puede visualizarse que la UIF tiene como socios claves a los OCE para favorecer la eficacia del sistema preventivo y de control. Los OCE, además, resultan ser agencias estatales, con lo cual el grado de sinergia colaborativa que se logre será muy relevante en términos de impacto sobre todo el sistema preventivo. Para graficarlo con algunos datos de la ENR, tengamos presente que el volumen de los sectores del sistema financiero es muy significativo con relación al Producto Bruto Interno del país, e implica USD MM 216.534, lo que representa un 65,45% al 3 de diciembre de 2020. De este modo, las facultades del BCRA llegarían a expandir sus funciones de supervisión y control sobre el 39,67% del PBI, la CNV sobre el 21,46%, la SSN sobre el 3,22% y el INAES sobre el 1,1%.

Por otra parte, alguna información contenida en la ENR es significativa para comprender la trascendencia de invertir esfuerzos en los canales de comunicación, supervisión y colaboración de las UIF con los OCE. A modo de ejemplo, tomemos algunos datos contenidos en la ENR que refuerzan la trascendencia para todo el sistema. A saber:

El BCRA controla 64 entidades bancarias y 15 financieras, con más de 4612 sucursales y una población de personal afectado de 104.441 personas. Respecto de los productos bancarios y financieros preponderantes se determinó en la ENR que hay cada 100 habitantes hay: 14 cuentas corrientes; 158 cuentas de ahorro; 22 de ahorro de ayuda social; 9 plazos fijos individuales; 0,6 préstamos hipotecarios; 0,7 préstamos prendarios; 67 préstamos de otro tipo; 51 titulares de tarjetas de crédito; 124 de tarjetas de débito (plásticos). El personal afectado a las entidades financieras ascendería a 104.441.

Por otra parte, dentro del sector no tradicionalmente bancario se cuenta con 166 casas y agencias de cambio. Tampoco debe menospreciarse el impacto de las cooperativas, mutuales, empresas de venta de electrodomésticos y *fintechs* que conforman el grupo de operadores no financieros de crédito (OPNFC) que registraban créditos (casi todos contra personas humanas) por USD 2489 millones.

Finalmente, lo proveedores de servicios de pago (PSP) para marzo de 2021 alcanzaron los 2 millones de operaciones mensuales y unos ARS 3000 millones (aproximadamente USD 31.200.000). El promedio de cada operación es de ARS 1500 (aproximadamente USD 16). El sector se encuentra, según la ENR, en un crecimiento sostenido.

Respecto del mercado de capitales, está integrado por un total de 1618 actores distribuidos entre las siguientes categorías de sujetos: Sociedades Emisoras [318], Fiduciarios Financieros [28], Sociedades Gerentes [56] y Depositarias [24], Agentes de Colocación de Productos de Inversión Colectiva [182], Mercados [5], Cámaras Compensadoras [1], Agentes Depositarios Centrales de Valores [1], Agentes de Custodia, Registro y Pago [2], Agentes de Liquidación y Compensación [284], Agentes de Negociación

(4) En tal sentido el inc. 10 del art. 14 de la ley 25.246 estipula que la UIF estará facultada para: "Emitir directivas e instrucciones que deberán cumplir e implementar los sujetos obligados por esta ley, previa consulta con los organismos específicos de control. Los sujetos obligados en los incs. 6 y 15 del art. 20 podrán dictar normas de procedimiento complementarias a las directivas e instrucciones emitidas por la Unidad de Información Financiera (UIF), no pudiendo ampliar ni modificar los alcances definidos por dichas directivas e instrucciones".

[63], Agentes Asesores Globales de Inversión [27], Agentes Productores [607] y Otros 122 [20].

Respecto del sector asegurador argentino, operan 192 entidades aseguradoras, 18 reaseguradoras locales y 131 reaseguradoras extranjeras admitidas. Además, intervienen 808 sociedades de productores de seguros, 41.764 productores asesores de seguros, 311 agentes institorios y 25 intermediarios de reaseguros. En cuanto a los agentes institorios, se destaca que 34 son entidades financieras reguladas bajo la órbita del BCRA y 148 son cooperativas o mutuales reguladas bajo la órbita del INAES.

Finalmente, respecto de la actividad del INAES, el sector de cooperativas y mutuales está integrado en su totalidad por 11.126 cooperativas y 3600 mutuales en todo el país, al cierre del 2020, con más del 80% localizadas en CABA, Provincia de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba.

Como puede apreciarse, lo comentado hasta aquí grafica elocuentemente acerca de la relevancia que tiene la calidad del control preventivo que ejerzan los OCE y como interactúan con el organismo rector del sistema antilavado de argentina (la UIF). Por esto, entiendo, que la resolución que se comenta debe ser interpretada como un instrumento que procura estabilizar rutinas de trabajo en post de mejorar la eficiencia del rol de los OCE ante la UIF: esto es en la supervisión de las entidades financieras bajo sus directrices y, por otra parte, en su calidad de sujetos obligados, al analizar reportes que pueden transformarse en reportes de operación sospechosa (ROS). De hecho, en los propios considerandos de la res. UIF 72/2023 se reconoce que se intenta integrar en su texto normativa dispersa que ha mostrado dificultades en su implementación. Pasemos ahora a analizar los rasgos salientes de la normativa que motiva este artículo.

## II. Núcleo del contenido de la res. UIF 72/2023

La res. UIF 72/2023 fue emitida el 2 de mayo de 2023, y publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina dos días después. Por su art. 1 se aprobó la "Reglamentación del deber de colaboración de los organismos de contralor específico: Banco Central de la República Argentina, Comisión Nacional de Valores, Superintendencia de Seguros de la Nación e Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, para los procedimientos de supervisión de los sujetos obligados bajo su contralor". Por medio del art. 2° se aprobó el "Reglamento de las mesas de trabajo". Asimismo, el art. 3° contiene el "Modelo de informe técnico final organismos de contralor específicos" para la confección de los Informes Técnicos Finales, remitidos a la UIF en el marco del deber de colaboración en materia de supervisión. Finalmente, por arts. 4° y 5° se dispuso que su texto será de aplicación para todos los procedimientos de supervisión que se iniciasen con posterioridad a su entrada en vigencia, al tiempo que se derogaron las res. UIF 97/2018 y 155/2018.

### *II.1. Reglamentación del deber de colaboración*

El art. 3° del Anexo I estipula que los *Sujetos Obligados* deberán proporcionar a los Supervisores designados por el OCE la colaboración necesaria para el desarrollo de sus funciones, y requerirles la información y/o documentación que consideren pertinente a los fines del cumplimiento de las obligaciones en materia de prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo (PLA/FT).

La denegatoria, entorpecimiento u obstrucción será considerado un impedimento del ejercicio de las facultades previstas en el inc. 7 del art. 14 de la ley 25.246 y modificatorias, podrá dar lugar a la aplicación, por parte de la UIF, de las *sanciones* que pudieran corresponder conforme el *Capítulo IV de dicha Ley* **(5)**, sin perjui-

(5) Art. 24. - 1. La persona que actuando como órgano o ejecutor de una persona jurídica o la persona de existencia visible que incumpla alguna de las obligaciones ante la Unidad de Información Financiera (UIF) creada por esta ley, será sancionada con pena de multa de una [1] a diez [10] veces del valor total de los bienes u operación a los que se refiera la infracción, siempre y cuando el hecho no constituya un delito más grave. 2. La misma sanción será aplicable a la persona jurídica en cuyo organismo se desempeñare el sujeto infractor. 3. Cuando no se pueda establecer el valor real de los bienes, la multa será de diez mil pesos ($ 10.000) a cien mil pesos ($ 100.000). 4. La acción para aplicar la sanción establecida en este artículo prescribirá a los cinco [5] años, del incumplimiento. Igual plazo regirá para la ejecución de la multa, computados a partir de que quede firme el acto que así la disponga. 5. El cómputo de la prescripción de la acción para aplicar la

cio de la responsabilidad penal que se pudiera derivar de la aplicación del Capítulo I del Título XI del Libro II del Cód. Penal **(6)**.

El OCE debe elaborar un *Plan Anual de Supervisión* con un *enfoque basado en riesgo* (art. 5° del Anexo I), a tono con la propia matriz de riesgos, pero también con los detectados en las ENR aprobadas por el país y otros parámetros considerados sustantivos para el cumplimiento de las funciones de control. Esto incluye listar e identificar los Sujetos Obligados objeto del procedimiento y la fundamentación de su selección, el nivel de riesgo al momento de la confección del Plan, modalidad y alcance de la supervisión, y fecha o período de tiempo en el que se desarrollarán las tareas.

En los supuestos en los que el OCE realice *supervisiones integrales* en el ejercicio de sus facultades de fiscalización sobre aspectos de su competencia y que incluyan temáticas de PLA/FT, se deberá informar el número de Sujetos Obligados a ser supervisados bajo esa modalidad, debiendo poner en conocimiento de la UIF —dentro de los dos días del inicio del procedimiento— la denominación o razón social y el CUIT del Sujeto Obligado supervisado, el nivel de riesgo, modalidad y alcance de la supervisión y la fecha o período de tiempo en el que se desarrollarán las tareas.

La UIF tiene facultades de *revisión y aprobación* de ese plan aun cuando sea confidencial, para lo cual debe ser notificada con una antelación de 20 días hábiles y podrá introducir las modificaciones que considere pertinentes y solicitar acceso a la Matriz y otros documentos de respaldo que justificaron la selección de los Sujetos Obligados a supervisar. Esto refuerza la idea de primacía de la UIF sobre el sistema de supervisión.

El OCE podrá sugerir, mediante decisión fundada, modificaciones al plan original, durante el transcurso de su implementación. Esta facultad reconocida resulta consistente con el especial lugar que ocupan en el sistema preventivo y la especialidad funcional y la dinámica de los sectores implicados. Sin embargo, estas últimas deberán —por regla general— ser comunicadas a la UIF con la debida antelación.

La res. UIF 72/2023 también ordena la tarea preventiva de los OCE bajo un enfoque basado en riesgo y la generación de matrices acordes, siendo interesante que se habilite la posibilidad de mantener *reuniones periódicas* para el intercambio de información con el objetivo final de mantener actualizadas las matrices de riesgo (art. 7°).

Los OCE tienen obligaciones trimestrales respecto de *informes de avances* respecto de las supervisiones de cada sujeto obligado (art. 8°) la que se efectuará por funcionarios designados por esos organismos y que podrán actuar de forma individual o en conjunto con agentes de la UIF (art. 9°). Los planes de supervisión pueden ser integrales o específicos respecto del sistema de prevención del sujeto obligado y presenciales o no presenciales según exijan constituirse o no en el domicilio del sujeto obligado, circunstancias que pueden variar con su desarrollo (art. 10).

Si del resultado de la supervisión surgiera la necesidad de implementarse *acciones correctivas* podrán tener lugar mediante el dictado de órdenes específicas, requerimientos de informes periódicos, visitas al sujeto obligado, convocatoria reuniones con el oficial de cumplimiento o autoridades relevantes del Sujeto Obligado. Dichas acciones correctivas deberán implementarse dentro de los 120 días hábiles de notificadas las observaciones, bajo pena de informarse el incumplimiento en el *informe técnico final* —el que será firmado por el inspector designado por el OCE junto con el superior jerárquico inmediato y/o el titular de la dependencia— lo que provocará la *instrucción de un sumario* por parte de la UIF (arts. 11 y 12). Sobre esta parte es importante señalar que el texto de la norma no habilita su evaluación o discrecionalidad, sino que parece resolver sobre la consecuencia de su instrucción en tanto el informe técnico final de cuenta del incumplimiento referido.

---

sanción prevista en este artículo se interrumpirá: por la notificación del acto que disponga la apertura de la instrucción sumarial o por la notificación del acto administrativo que disponga su aplicación. (artículo sustituido por art. 19 de la ley 26.683, BO 21/06/2011).

(6) Art. 239. - Será reprimido con prisión de quince días a un año, el que resistiere o desobedeciere a un funcionario público en el ejercicio legítimo de sus funciones o a la persona que le prestare asistencia a requerimiento de aquél o en virtud de una obligación legal.

Ahora bien, entre la formulación de acciones correctivas y su implementación es esperable que haya divergencias en torno al grado de cumplimiento, tanto en cantidad como en calidad. Por ello, entiendo que la resolución específica tres casos puntuales en que la proposición de actuaciones sumariales a la UIF es mandatorio. A saber:

a. cuando no se hayan cumplido todas o alguna de las Acciones Correctivas impuestas, debiendo en este caso imputarse cargos por aquellos supuestos incumplimientos que no hayan sido debidamente subsanados;

b. cuando se considere que, aun cuando hayan sido cumplidas las Acciones Correctivas, las inobservancias y/o deficiencias, en principio detectados, implicaron una lesión o puesta en riesgo del sistema de PLA/FT; o,

c. cuando se hayan detectado, en principio, deficiencias en la atención de alertas o en el análisis de inusualidades, o en los Registros de Operaciones Inusuales o Sospechosas, en los términos previstos en la normativa aplicable.

La UIF luego evaluará, a través de la Dirección de Supervisión, el informe y documentación vinculada, pudiendo requerir al OCE las aclaraciones que considere útiles (art. 14).

*II.2. Mesas de trabajo*

El art. 15 del Anexo I de la resolución que se comenta dispone que, frente a supervisiones que requieran un análisis conjunto o la definición de criterios o consensos, se conformará una *Mesa de Trabajo entre la UIF y el OCE.* El Reglamento de esas mesas está previsto en el Anexo II. Allí se estipula su modo de conformación (art. 3°), sus funciones (art. 4°), su convocatoria (art. 6°), modalidades de reunión (art. 7°) y actas vinculadas (art. 8°).

A los efectos de este comentario, parece importante destacar que se prevé que los *Informes Técnicos Finales* elaborados por el OCE solo podrían ocurrir por *informes complementarios,* dejando de este modo intactas las versiones originales. El Anexo II se preocupa especialmente por dejar sentado como modalidad de trabajo que las reuniones tengan un orden del día prefijado, con una convocatoria previa de 5 días hábiles, con una preferencia por su modalidad presencial —aunque habilitando su virtualidad a través de una plataforma acordada—. La UIF tendrá la responsabilidad de labrar un *expediente de supervisión* con actas correlativas por cada OCE y que deberá contener las conclusiones respecto de cada uno de los temas tratados.

*II.3. Modelos de informes técnicos*

Los informes técnicos finales de los OCE también cuentan con un modelo, incluido en el Anexo III de la res. UIF 72/2023. Sobre este punto es importante mencionar que en los considerandos se estipula que "deberá ser tomado como referencia por dichos Organismos". En este contexto el modelo de informe debe ser entendido como un piso, y si bien podrían presentarse casos de variaciones entre tipos de informes, el núcleo debe presentarse conservado, y nunca por debajo de las variables estipuladas. De este modo, el modelo lo es como punto de referencia para ser absorbido por los OCE al tener que desarrollarse, no como un mero ejemplo descartable o reemplazable de modo irreflexivo. De las 18 variables centrales que debe contener, me permito aquí algunas cuestiones que se presentan como de particular interés:

- Debe indicarse toda comunicación posterior al inicio de la supervisión con el Sujeto Obligado (punto 3 - Información preliminar).

- Detallar las supervisiones previas al Sujeto Obligado con un caudal mínimo de información que incluya, al menos, el período evaluado, antecedentes vinculados al cumplimiento normativo, observaciones efectuadas y nivel de cumplimiento (punto 4.1 - Supervisiones realizadas al sujeto obligado).

- Nómina de autoridades con documentación que acredite los nombramientos, composición del capital social y determinación de los beneficiarios finales con indicación del % de participación, indicación de datos del balance, volumen de operaciones, participación en el mercado y otros datos pertinentes para ilustrar la envergadura del Sujeto Obligado (puntos 5.1 a 5.3).

- Referir documentación que acredite el nombramiento del Oficial de Cumplimiento y su cargo en el órgano de administración (punto 7).

- Manual de procedimiento de supervisión de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, su estado de actualización, capacitación del personal, así como las auditorías periódicas en materia de prevención (puntos 8 y 9).

- Respecto de la identificación del cliente se estipulan requisitos generales, aunque se estipula de modo específico que se advierta si se procuró determinar a los beneficiarios finales, las declaraciones juradas de PEP, la determinación del perfil transaccional y el seguimiento sobre si operó dentro del perfil asignado. Asimismo, el proceso de asignación de riesgo del cliente, así como la política de asignación de legajos (punto 11).

- Dentro de la implementación de tecnología en materia de prevención, interesa específicamente conocer si las disponibles permiten consolidar las operaciones del sujeto obligado con los clientes y realizar un monitoreo eficiente (punto 13).

- A tono con el modelo actual de prevención de LAyFT interesará determinar si se dispone de una matriz de riesgo, el registro y gestión de operaciones inusuales, su atención y reporte (puntos 14 y 15).

- Si se detectaran deficiencia en la atención de alertas o en el análisis de inusualidades también debe abordarse específicamente (punto 16).

**III. Cierre**

La importancia de las normas jurídicas como las que aquí se comentan es que vienen a delinear los contornos de las obligaciones y los canales de comunicación de organismos de control específicos con la UIF. Su trascendencia en la dinámica económica y financiera ha quedado ya expuesta en el acápite I. De este modo, precisar esas reglas y consolidar las rutinas reales de trabajo favorece una mayor seguridad para que los controlados conozcan de antemano a que reglas se sujetará la actuación de quienes efectúan el monitoreo en el sistema de prevención (ver fallos 326:417).

Asimismo, la reglamentación de esta actividad tiene sentido y guarda consistencia con el rol preponderante de los OCE en el sistema de prevención de LAyFT en argentina, ya que sus conocimientos técnicos y experiencia profesional los ubica en una posición de privilegio frente al resto de la comunidad a la hora de indagar cuales son los riesgos del sector y cuando una transacción presenta características como para justificar la emisión de un ROS. Simultáneamente, el delineamiento de las rutinas de trabajo que involucran a los OCE con la UIF permitirá detectar trasgresiones a la planificación de las supervisiones y facilitar la aplicación de sanciones y correctivos para volver al sistema preventivo a su cauce esperado (*mutatis mutandis* lo resuelto en Fallos 341:1017, del 4 de septiembre de 2018, especialmente en el considerando 14 del voto de los jueces Highton de Nolasco y Rosatti).

Es para celebrar que la res. UIF 72/2023 haga foco explícito en el Enfoque Basado en Riesgos y que, además, se tenga como una guía de actuación y corrección de rumbo el observar las Evaluaciones relevantes que haya en el país para poder hacer ajustes en la matriz de supervisión y control.

En tal sentido, el texto de la norma comentada va en línea con las recomendaciones del GAFI que demanda que los supervisores asignen más recursos de supervisión a las áreas de mayor riesgo de LA/FT. Esto exigirá que la dinámica de interacción entre OCE y UIF sea fluida, para lo cual institucionalizar normativamente las mesas de trabajo y la estructuración de los informes técnicos se presenta como una buena herramienta **(7)**.

Lo señalado está directamente en línea con la Recomendación 1 del GAFI como estándar internacional para el combate contra el lavado de activos y financiamiento del terrorismo. A saber: "Los países deben identificar, evaluar y comprender los riesgos de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo para el país, y deben tomar medidas, incluida la designación de una autoridad o mecanismo para coordinar acciones para evaluar riesgos y aplicar recursos, encaminada a asegurar que los riesgos se miti-

(7) https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Risk-based-approach-banking-sector.html#:~:text=A%20risk%2Dbased%20approach%20means,with%20the%20level%20of%20risk.

guen de manera efectiva. Sobre la base de esa evaluación, los países deben aplicar un enfoque basado en el riesgo para garantizar que las medidas para prevenir o mitigar el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo sean proporcionales a los riesgos identificados. Este enfoque debe ser una base esencial para la asignación eficiente de recursos en todo el régimen contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo y la implementación de medidas basadas en el riesgo a lo largo de las Recomendaciones del GAFI. Cuando los países identifiquen riesgos más altos, deben asegurarse de que su régimen aborde adecuadamente dichos riesgos. Cuando los países identifican riesgos menores, pueden decidir permitir medidas simplificadas para algunas de las Recomendaciones del GAFI bajo ciertas condiciones" **(8)**.

Ojalá el dictado de la res. UIF 72/2023 y su implementación permitan superar las dificultades advertidas que motivaron su dictado y mejore la dinámica de todo el sistema para superar el MER de 2010 de cara a una nueva y próxima evaluación a la que estará sujeta a nuestro sistema.

(8) Versión actualizada a febrero 2023 de las 40 recomendaciones disponible en https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Fatf-recommendations.html.

# LEY 6639 - Ciudad de Buenos Aires

**Régimen de Co-vivienda – Exención del impuesto de sellos.**

**Sanción:** 11/05/2023
**Promulgación:** 23/05/2023
**Publicación:** B.O. 30/05/2023

*Con comentarios de Gabriela A. Iturbide y de María Florencia Franchini*

TÍTULO I

Disposiciones Generales

Capítulo Primero

Del Régimen de Co-Vivienda

**Art. 1º.**- El Régimen de Co Vivienda tiene por objeto implementar políticas públicas que faciliten el acceso a la vivienda en virtud de lo establecido en la Ley 1251, el Libro Cuarto del Código Civil y Comercial de la Nación, el artículo 31 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y normativa concordante.

**Art. 2°.**- Los sujetos beneficiarios del Régimen de Co Vivienda son aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad y/o afectados por el déficit habitacional y/o los que deseen formar parte de las comunidades de Co Vivienda sujetas a éste régimen, debiendo conformar una organización en los términos del artículo 7° de la presente Ley.

**Art. 3°.**- Pueden sujetarse al Régimen de Co Vivienda los inmuebles en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: (i) De dominio privado de la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, así como los del INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES; (ii) De dominio privado de otros sujetos de derecho público estatales y no estatales y del dominio de personas jurídicas de derecho privado que no posean fin de lucro, en virtud de los convenios que se celebren a los fines del cumplimiento de la presente. Se rigen por las normas del Código Civil y Comercial sobre derechos reales de dominio, superficie, propiedad horizontal y uso, como asimismo de la posesión, en los aspectos indicados en la presente Ley.

**Art. 4º.**- El Régimen de Co Vivienda contempla la posibilidad de estructurarse bajo las reglas de derecho real de propiedad horizontal o las reglas del derecho real de uso. Las organizaciones determinan el régimen de derechos reales aplicable conforme decisión que se tome de acuerdo a sus normas internas.

**Art. 5º.**- A los efectos de esta Ley, los espacios resultantes del Régimen de Co Vivienda se denominan:

1. "Inmueble de Co Vivienda" al fundo cuyos titulares de dominio son los enumerados en el artículo 3° de la presente Ley, que se afectan al régimen Co Vivienda previsto en este Título y a consecuencia del cual posee la calidad de nudo propietario del mismo, sujeto al régimen establecido en el artículo 236 y, en lo pertinente, en el Libro Cuarto, Título III, arts. 1941 a 1982 y Título VII, arts. 2114 a 2128, del Código Civil y Comercial de la Nación.

2. "Edificio de Co Vivienda" al inmueble cuyo titular es una Organización en calidad de superficiario, sujeto al régimen establecido en el Libro Cuarto, Título VII, arts. 2114 a 2128, del Código Civil y Comercial de la Nación.

3. "Unidades", son aquellas sobre las que se constituyen los derechos reales de propiedad horizontal, según lo prescripto en los arts. 2037 a 2072 del Código Civil y Comercial de la Nación, o bien derechos reales de uso en los términos de los artículos 2127, 2142 párrafo 2º y 2154 a 2157 del Código Civil y Comercial de la Nación, cuya titularidad corresponde a los sujetos beneficiarios de esta Ley.

4. "Partes comunes", son los espacios del Edificio de Co Vivienda, exteriores a las Unidades, apropiables colectivamente por los sujetos beneficiarios y donde tienen lugar las relaciones de Co Vivienda. Se les aplica lo normado en los artículos 1912 o 2037 y concordantes del Código Civil y Comercial de la Nación, según el régimen de derechos reales por el que la organización haya optado.

Capítulo Segundo

Sujetos

**Art. 6º.**- Los sujetos beneficiarios de la presente se denominan USUARIOS:

Son las personas humanas y grupos familiares identificados bajo el concepto de "hogar", entendiéndose por tal tanto al grupo de personas, parientes o no, que vivan bajo un mismo techo, de acuerdo con un régimen familiar, compartiendo gastos de alimentación como a quienes viven solos.

Poseen los siguientes derechos y obligaciones:

(i) Contribuyen con una prestación a la Organización de Co Vivienda, consistente en (a) aporte dinerario, (b) aporte de trabajo o (c) mixto, según se prevea en el instrumento constitutivo de la organización.

(ii) Reciben de la Organización de Co Vivienda una contraprestación consistente en el derecho real de propiedad horizontal o el derecho real de uso y la posesión conjunta de la Unidad y de las partes comunes.

(iii) El hogar no puede tener ingresos superiores a ocho salarios mínimos, vitales y móviles y ninguno de sus integrantes puede tener inmuebles con destino habitacional a su nombre.

**Art. 7º.**- Las ORGANIZACIONES estarán conformadas exclusivamente por aquellas personas humanas que serán Usuarios de las Unidades una vez que se edifiquen las mismas. Podrán constituirse como:

(I) Entidades conformadas como cooperativas, mutuales, asociaciones civiles sin fines de lucro, las simples asociaciones y las fundaciones de conformidad con el Libro Primero, Título II del Código Civil y Comercial de la Nación.

(II) Se considerarán también Organizaciones los fideicomisos según el Libro Tercero, Título IV, Capítulo 30 del Código Civil y Comercial de la Nación. Poseen los siguientes derechos y obligaciones:

(i) Celebran con el INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES los actos jurídicos constitutivos del derecho real de superficie sobre los Inmuebles de Co Vivienda, de conformidad con las competencias atribuídas en el artículo 6 inciso b) de la Ley 1251.

(ii) Tiene a su cargo la edificación y/o refacción del Edificio de Co Vivienda, en cumplimiento del Proyecto que resulte seleccionado en el respectivo Concurso de conformidad con el Título II, Capítulo II de esta Ley,

(iii) Realizar las gestiones, autorizaciones y habilitaciones necesarias para la edificación y/o refacción, administración y funcionamiento del Edificio de Co-Vivienda.

(iv) Celebran con los Usuarios los actos jurídicos constitutivos del derecho real de propiedad horizontal o del derecho real de uso.

(v) Administran el financiamiento provisto por el INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES y las contribuciones económicas o de trabajo prestados por los Usuarios, para la edificación y mantenimiento del Edificio de Co Vivienda, debiendo rendir cuentas de su gestión a la Autoridad de Aplicación.

(vi) Ejercen la custodia y administración del Inmueble de Co Vivienda y del Edificio de Co Vivienda, en su caso hasta la constitución de propiedad horizontal.

(vii) Elaboran el Reglamento de Co Vivienda el cual, previa conformidad del INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, se somete a la aprobación por parte de los Usuarios.

**Art. 8º.**- El INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES regido por la Ley 1251. A los fines de la presente Ley tiene las siguientes funciones:

(i) Es la autoridad de aplicación del Régimen de Co Vivienda.

(ii) Ejerce el poder de policía respecto de los Inmuebles de Co-Vivienda y los Edificios de Co Vivienda, contando a tal fin con las facultades disciplinarias o sancionatorias que establecerá la reglamentación.

(iii) Otorga préstamos para financiar la edificación del Edificio de Co Vivienda.

(iv) Celebra convenios con Organismos nacionales, regionales, provinciales, municipales, autárquicos u otras entidades públicas o privadas de fin público, a efectos de cumplimentar las finalidades de la presente Ley.

(v) En coordinación con los organismos competentes promueve programas permanentes de capacitación y de divulgación sobre el contenido de la presente Ley para los sujetos alcanzados por el Régimen de Co Vivienda y fomenta su acceso a la ciudadanía, entidades académicas, profesionales y comunitarias. Nº 6630 - 30/05/2023 Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires Página 33

(vi) Establece los lineamientos, guías y las demás facultades que le otorga la presente Ley que resulten necesarios para su mejor cumplimiento.

TÍTULO II

Aplicación del Régimen de Co-Vivienda.

Capítulo Primero

Afectación de los inmuebles

**Art. 9º.**- Los inmuebles de Co Vivienda puede ser:

(i) Terrenos sin edificar;

(ii) Terrenos con edificaciones en obra, interrumpidas o en curso de ejecución;

(iii)Terrenos con edificaciones concluidas que deban ser refuncionalizados.

En los casos en que existan edificaciones en el inmueble, concluidas o en construcción, se deberá justificar fundadamente la conveniencia de adquirir las mismas para el cumplimiento de las finalidades del régimen de Co Vivienda.

Capítulo Segundo

Selección y Adjudicación de Proyectos

**Art. 10.**- El INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES debe convocar a las Organizaciones a concurso para la presentación de proyectos de construcción y/o refacción de Edificios de Co-Vivienda sobre los inmuebles de la Ciudad de Buenos Aires y del INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, con los siguientes contenidos:

(i) Proyecto de arquitectura, proyecto social y de ingeniería para el diseño y la construcción y/o refacción;

(ii) Costo de construcción y/o refacción, indicándose si se requiere financiamiento del INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, si se cuenta con recursos o financiamiento de otras fuentes o si se propone una combinación de ambos;

(iii) Identificación del Inmueble de Co Vivienda que se desea emplear.

(iv) Los demás requisitos que se establezcan en la reglamentación.

1. La convocatoria se efectuará mediante publicación por CINCO DÍAS en el Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires.

2. Los concursos tramitarán de conformidad con las disposiciones de la Ley 2201 de Servicios Profesionales de Arquitectura, Ingeniería, Urbanismo y Paisajismo.

Para el caso de un inmueble de dominio privado de los sujetos de derecho público estatales y no estatales y del dominio de personas jurídicas de derecho privado que no posean fin de lucro, la selección del proyecto de construcción y/o refacción del Edificio de Co Vivienda y la designación y/o modalidad de contratación de la Organización se regirá por el convenio que se celebre con el propietario del Inmueble de Co Vivienda.

Capítulo Tercero

Actos Posteriores a la Adjudicación

**Art. 11.**- Las partes del Régimen de Co Vivienda podrán realizar los actos jurídicos que confieran derechos reales o personales a favor de terceros sobre las Unidades y partes comunes que fueran adjudicadas a los Usuarios de los Edificios de Co Vivienda en observancia con lo establecido en el Código Civil y Comercial de la Nación

En los casos que el Régimen de Co Vivienda se estructure bajo:

1.- el Derecho Real de Propiedad Horizontal, el Reglamento de Copropiedad deberá prever el derecho de preferencia a favor del Consorcio de Co Propietarios sobre las Unidades funcionales de conformidad con lo establecido en los arts. 2085 y concordantes del Código Civil y Comercial de la Nación.

2.- el Derecho Real de Uso, la constitución de derechos personales y reales por parte de los usuarios deberá contar con la conformidad de la Organización de acuerdo a lo establecido por el Código Civil y Comercial de la Nación en los artículos 2154 a 2157 y concordantes.

**Art. 12.**- Una vez ejecutoriado el acto de adjudicación del proyecto de Co-Vivienda, el INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES y la Organización adjudicataria celebrarán un Convenio de Co-Vivienda por escritura pública para la registración y publicación de la afectación al derecho real de superficie. Además debe cumplir con siguientes requisitos:

(i) Aceptación del régimen de la presente Ley y sus normas complementarias y reglamentarias por parte de la Organización;

(ii) Opción de los integrantes de la Organización por sujetar las Unidades al régimen de propiedad horizontal o bien constituir sobre las mismas, derechos reales de uso y la posesión colectiva de las partes comunes.

(iii) En caso de optarse por el otorgamiento de derechos reales de uso sobre las Unidades, el compromiso irrevocable, incondicional e inmediatamente exigible de la Organización de: (a) otorgar nuevos derechos reales de uso a los convivientes del Usuario en el supuesto de su fallecimiento y en los mismos términos que el otorgado a éste, siempre que se trate de convivientes registrados en el Registro que a tal efecto organizará la Autoridad de Aplicación y (b) respetar y mantener a los convivientes registrados en la posesión pacífica de la Unidad hasta tanto el nuevo derecho real de uso sea debidamente otorgado; todo lo cual será supervisado por la Autoridad de Aplicación, la cual podrá adoptar las medidas pertinentes de oficio o a solicitud de parte.

(iv) Entrega de la posesión del Inmueble de Co Vivienda al superficiario;

(v) Establecimiento de los derechos del nudo propietario y del adjudicatario a título de superficiario;

(vi) Pago del canon por parte de los Usuarios y/o de la Organización que incluirá la compensación por el

derecho real de superficie y la cuota de la financiación recibida.

(vii) Derechos de los Usuarios;

(viii) Plazo para la ejecución del proyecto;

(ix) Financiamiento mediante fondos del INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, de terceros o en forma combinada;

(x) Obras a ejecutarse (a) mediante contratación de terceros simplificada y a valores de mercado, con auditoría del INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, (b) por los propios miembros de la Organización o (c) en forma combinada.

(xi) Aceptación y regulación de la potestad de autotutela de la Administración sobre bienes afectados al régimen de Co Vivienda de conformidad con la presente Ley, que incluirá la recuperación inmediata de la posesión del Inmueble de Co Vivienda y del Edificio de Co Vivienda en su caso (a) de configurarse una situación de grave peligro para el interés público y (b) en caso de paralización por más de seis meses o abandono, sin justificación, de las obras o del Inmueble de Co Vivienda, c) Desvío del destino.

(xii) Los demás requisitos que se establezcan por vía reglamentaria para el debido cumplimiento de las disposiciones de esta Ley.

**Art. 13.**- 1. El INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES ejercerá las más amplias facultades de auditoría de la ejecución de los proyectos de construcción adjudicados, de la administración del Inmueble de Co Vivienda por parte de las Organizaciones y del respeto a los derechos de los Usuarios.

2. Las decisiones que adopte el INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES en aplicación de esta disposición agotarán la vía administrativa previa, pudiendo recurrirse mediante recurso de alzada.

**Art. 14.**- A los fines de instrumentar el vínculo entre la Organización y los Usuarios, en relación a la Unidad se celebrará:

a) En los casos de que se opte por el régimen de propiedad horizontal, se regirá por lo establecido en los artículos 2037 a 2077 del Código Civil y Comercial de la Nación.

b) En los casos de que se opte por el derecho real de uso, las partes suscribirán un instrumento público que deberá:

1. Conferir derecho real de uso sobre las Unidades y espacios comunes a sus miembros, el mismo deberá establecerse conjunta y simultáneamente para todos los miembros del "hogar", con expreso derecho de acrecer de conformidad con el art. 2154 a 2157 del Código Civil y Comercial de la Nación.

2. En caso de fallecimiento, los convivientes admitidos por la Organización comprendidos en el concepto de "hogar", continuarán con la posesión de la Unidad y la co posesión de las partes comunes, hasta la conclusión del período respectivo y tendrán a su cargo las obligaciones correspondientes.

3. La Organización deberá otorgar los actos constitutivos de los derechos reales de que se trate a favor de los sujetos aquí mencionados, para que los mismos puedan adquirir y detentar la titularidad del derecho real respectivo sobre la Unidad y las partes comunes que anteriormente tenía el Usuario fallecido, hasta la expiración del plazo de vigencia del Convenio de Co-Vivienda. Esta obligación de la Organización deberá constar en el referido Convenio de Co-Vivienda y su cumplimiento será exigible por los sujetos indicados en el inciso 1. de este artículo y también por El INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES.

4. En caso de renuncia del Usuario, a su derecho de uso de la Unidad y co posesión de las partes comunes, como también en el supuesto de abandono de los mismos, si la Unidad quedará deshabitada la Organización le propondrá al INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES un nuevo usuario en reemplazo del anterior. Capítulo Cuarto Conclusión de la Co-Vivienda

**Art. 15.**- 1. Extinguido el derecho real de superficie de la Organización, tanto el Inmueble de Co Vivienda como el Edificio de Co Vivienda revertirán al patrimonio del nudo propietario, quien recuperará inmediatamente la posesión de los mismos.

2. El nudo propietario podrá renovar el Convenio de Co-Vivienda si resultara posible en función de la legislación aplicable o adjudicar el Inmueble de Co-Vivienda a una nueva Organización, teniendo prioridad en tal caso la que constituyeran los Usuarios del Edificio de Co-Vivienda en cuestión.

3. El INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES deberá dar la prioridad del derecho a los Usuarios ocupantes de las Unidades a constituir un nuevo derecho real de superficie. En caso que dichos Usuarios no ejercieran dicha prioridad, se podrá emplear el inmueble revertido para proyectos de Co Vivienda u otro fin público.

**Art. 16.**- 1. La Organización que gozare del derecho de superficie durante la totalidad del plazo establecido en el Convenio de Co Vivienda no tendrá derecho a recibir indemnización alguna a la conclusión del mismo, entendiéndose que las inversiones que ha efectuado han quedado suficientemente retribuidas con el disfrute del derecho referido.

2. Los Usuarios que gozaren del derecho de uso de las Unidades y de la co posesión de las partes comunes durante la totalidad del plazo establecido en el Convenio de Co Vivienda no tendrán derecho a recibir indemnización alguna a la conclusión del mismo, entendiéndose que las inversiones que han efectuado han quedado suficientemente retribuidas con el disfrute de los mismos.

3. Si el derecho real de superficie o los derechos de los Usuarios referidos en los incisos precedentes, concluyeran anticipadamente por decisión del INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, la Organización o los Usuarios, en su caso, tendrán derecho al cobro de la indemnización prevista en el art. 2126 del Código Civil y Comercial o según las normas aplicables.

En todo otro supuesto de conclusión anticipada de los derechos referidos, no habrá lugar al cobro de indemnización alguna a cargo del INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES.

Capítulo Quinto

Protección del Usuario

**Art. 17.**- La Autoridad de Aplicación dictará un REGLAMENTO DEL USUARIO, de cumplimiento obligatorio para todas las Organizaciones, con los siguientes contenidos:

(i) Derechos de los Usuarios relacionados con el uso y goce de las Unidades y la co posesión de las partes comunes;

(ii) Deberes del usuario respecto de la Organización y del INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES;

(iii) Prohibiciones establecidas para el mantenimiento de la sana convivencia entre Usuarios y para la protección de los bienes afectados al régimen de Co Vivienda.

(iv) Prohibición absoluta de discriminación por cualquier causa, efectuada por cualquiera de las partes de la relación de Co Vivienda en perjuicio de otras.

(v) Recursos ante la Autoridad de Aplicación contra actos o decisiones de otros Usuarios o de la Organización que afecten sus derechos.

(vi) Los demás contenidos que la Autoridad de Aplicación considere necesarios.

Capítulo Sexto

Modelos De Financiación

**Art. 18.**- Los Modelos de Financiación son:

(i) BÁSICO, en el cual el INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES financia el OCHENTA POR CIENTO (80%) del costo total de construcción del Edificio de Co Vivienda.

(ii) COMBINADO, en el cual se acuerda con la Organización cuáles serán los porcentajes de financiación, en un porcentaje inferior al 80% del costo de la construcción del Edificio de Co Vivienda a cargo del INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES y el porcentaje a cargo de la Organización, pudiendo atender el porcentaje en cuestión mediante recursos propios, financiación de terceros o también aporte de mano de obra y recursos de sus Usuarios.

Art. 19.- El INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES efectuará los aportes de la financiación respectiva según el siguiente cronograma:

(i) Anticipo financiero para el inicio de las obras, que se pagará con la firma del Convenio de Co Vivienda y que no superará el QUINCE POR CIENTO (15%) del total de la financiación acordada. Nº 6630 - 30/05/2023 Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires Página 38.

(ii) Distribución del resto de la financiación en importes que se pagarán de conformidad con la concreción de hitos del proyecto de obra, de manera de proveer a la Organización de los recursos necesarios para ejecutar el nuevo tramo de obra posterior al hito referido. La financiación se actualizará mediante el índice de precios elaborado por la Cámara Argentina de la Construcción para la construcción de viviendas, a la fecha de cada desembolso o por los otros índices que resulten previstos en la normativa aplicable de conformidad con lo que se prevea en las bases del respectivo proyecto.

TÍTULO III

Disposiciones adicionales y reglamentarias

**Art. 20.**- Los proyectos de Co Vivienda están exentos de:

(i) Pago del impuesto al sello por los actos jurídicos necesarios para la instrumentación de la co vivienda que no superen un monto equivalente a 150.000 Unidades de Valor Adquisitivo.

(ii) Pago de los derechos de delineación y construcción para las obras de construcción de viviendas nuevas.

(iii) Pago del derecho para el Desarrollo Urbano y el Hábitat Sustentable. (iv) La obligación de inclusión de cochera para los proyectos de construcción de vivienda nueva.

**Art. 21.**- Instrúyase al INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES a sancionar los actos administrativos de alcance general e individual para la reglamentación y aplicación, dentro de su esfera de competencia, de las normas referidas en el artículo precedente.

**Art. 22.**- Comuníquese, etc.

# Breves comentarios a la ley 6639 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre el nuevo Régimen de Covivienda

Gabriela A. Iturbide [(*)]

**Sumario:** I. Introducción.— II. La protección y el acceso a la vivienda familiar.— III. Fundamentos y principios consagrados por la ley nacional 27.654.— IV. La ley 6639 de CABA denominada "Régimen de Covivienda —situación de vulnerabilidad y/o afectados por el déficit habitacional y/o los que deseen formar parte de las comunidades sujetas a este régimen—. Derechos reales involucrados".— V. Nuestra opinión sobre los alcances de esta ley.

## I. Introducción

En esta ocasión, agradecemos muy especialmente a las autoridades de la Editorial que nos han propuesto efectuar un breve comentario sobre la ley 6639, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, publicada en el BOCABA el 30 de mayo de 2023, que crea un nuevo Régimen de Covivienda destinado a las personas en situación de vulnerabilidad y aquellas afectadas por el déficit habitacional y/o para las que deseen formar parte de las comunidades sujetas a este nuevo régimen.

A los fines de elaborar nuestro trabajo, en primer lugar, recordaremos los principios que atañen a la protección y al acceso a la vivienda familiar, para continuar con el análisis de la ley 27.654 y su decreto reglamentario 183/2023, vinculados con la situación de calle de los sujetos vulnerables y de las familias sin techo, y finalmente culminaremos con una evaluación crítica de la ley 6639 que tiende a hacer efectivos los principios consagrados en la ley nacional. Obviamente, por su reciente publicación, nuestra tarea será fundamentalmente descriptiva de las normas de esa ley, teniendo en mira en los aspectos que *prima facie* se presentan ambiguos, poco claros y hasta ajenos o contradictorios con el Código Civil, sin ignorar que esta normativa debe analizarse con flexibilidad sin apegarnos a excesivos rigores formales porque los destinatarios del régimen consagrado por las autoridades locales, constituyen el universo de sujetos que presentan en nuestra sociedad el mayor grado de vulnerabilidad y precisamente lo que se pretende con este nuevo ordenamiento local es satisfacer uno de los derechos humanos básicos, como lo es el acceso a una vivienda digna.

## II. La protección y el acceso a la vivienda familiar

Hemos sostenido en ocasiones anteriores que en los tratados de derechos humanos que integran el bloque de constitucionalidad federal

(*) Vocal de la Sala L de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil. Doctora en Derecho (UMSA). Profesora adjunta en Derechos Reales y Obligaciones (UBA). Docente del Programa de Actualización en Derechos Reales (UBA) y en la Maestría sobre Administración de Justicia (UCES). Titular de Derecho de Defensa de la Competencia y del Consumidor (UCES). Titular de Derechos Reales (UMSA).

está emplazada la protección de la vivienda de la persona. Así, el art. 25, apartado 1º, de la Declaración Universal de Derechos Humanos (año 1948) establece: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia (...) la vivienda".

A su vez, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (año 1966) dispone en su art. 11, párr. 1: "Los Estados parte por el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados".

La Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (año 1979), con especial énfasis en la vulnerabilidad de la mujer rural, obliga a los Estados a adoptar todas las medidas apropiadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, de transporte y las comunicaciones (art. 14, inc. 2º, apart. h).

Por su parte, la Convención sobre los Derechos del Niño (año 1989), en el art. 27, apart. 3º, prevé: "Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda".

En ese contexto internacional, y para captar la dimensión de lo que corresponde entender como derecho humano a una vivienda adecuada, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano de monitoreo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al que aludimos en párrafos anteriores, emitió la observación general 4 en relación con el derecho a una vivienda adecuada que contempla el art. 11.

El Comité sostuvo en esa observación que el derecho a una vivienda adecuada se aplica a todos cualquiera sea su edad, situación económica y posición social, sin incurrirse en ninguna forma de discriminación. También dijo el Comité que el concepto de "familia" debe interpretarse en un sentido amplio, al igual que el derecho a la vivienda, entendido como el "derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte".

La noción de "adecuación" es particularmente significativa en relación con este derecho, porque sirve para subrayar una serie de factores que hay que tener en cuenta al determinar si ciertas formas de vivienda se pueden considerar que constituyen una "vivienda adecuada" a los efectos del Pacto. Aun cuando la adecuación viene determinada en parte por factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ecológicos y de otra índole, el Comité consideró que es posible identificar algunos aspectos de ese derecho que deben ser tenidos en cuenta a estos efectos en cualquier contexto determinado.

Así se refirió el Comité a los siguientes aspectos: a) *seguridad jurídica de la tenencia* que adopta una variedad de formas (alquiler, ocupación por el propietario, viviendas de emergencia, asentamientos informales, entre otras formas); b) *disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición*; c) *gastos soportables*, vale decir que su nivel no impida ni comprometa el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas; d) *habitabilidad*, en el sentido de poder ofrecer un espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos de amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad; e) *asequibilidad* (lo que implica un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda); f) *lugar* (la ubicación de la vivienda debe permitir el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas, otros servicios sociales y no encontrarse en lugares contaminados ni en la proximidad de fuentes de contaminación); g) *adecuación cultural* (la manera en que se construya la vivienda debe expresar adecuadamente la identidad cultural y la diversidad de sus ocupantes).

En ese sentido, los Principios de Higiene de la Vivienda preparados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) consideran la vivienda como el factor ambiental que con más frecuencia está relacionado con las condiciones que favorecen las enfermedades en los análisis epidemiológicos; dicho de otro modo, que una

vivienda y unas condiciones de vida inadecuadas y deficientes se asocian invariablemente a tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas.

Todo lo que hasta aquí venimos diciendo se agudiza si tenemos en cuenta el acceso a este derecho de quienes se encuentran en estado de vulnerabilidad por cuestiones de género, raza, religión, edad, o por otros factores que les impiden ejercer en plenitud el derecho al que nos venimos refiriendo.

Ahora bien, en lo que hace concretamente a nuestro ordenamiento interno, el derecho a la vivienda ha sido contemplado explícitamente en la Constitución Nacional (CN). El art. 14 bis de la CN, al abordar los llamados derechos sociales, incluye la garantía de "acceso a una vivienda digna", y "la defensa del bien de familia". En términos análogos existen referencias expresas al derecho a la vivienda en las constituciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Es así que, por razones de emergencia económica, social y financiera, fueron dictadas normas dirigidas a suspender, en general, las ejecuciones que tengan por objeto la vivienda única del deudor cualquiera fuera el origen de la obligación (ver leyes nacionales 25.563, art. 16 y 25.737), y en especial, las ejecuciones hipotecarias de inmuebles que fueran asiento de la vivienda única y familiar del deudor (por ejemplo, en la década del año 2000, el régimen de las leyes nacionales 25.798, 26.062, 26.084, 26.103, 26.167 y 26.497), que la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) convalidó en su constitucionalidad en numerosos pronunciamientos, en el entendimiento de que, en el marco de emergencia, resultaba razonable que el legislador optara por proteger en mayor medida a los deudores hipotecarios cuyos hogares estuviesen con riesgo de ser ejecutados, en función de la pauta constitucional del art. 14 bis que contempla la protección de la familia y el acceso a una vivienda digna, derechos que también son tutelados por tratados internacionales de idéntica jerarquía según la Reforma Constitucional de 1994.

Sobre este tema, el precedente "Q. C. S. y otro c. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires" de la CSJN resulta a nuestro modo de ver muy valioso en cuanto al alcance de las obligaciones asumidas por el Estado en relación con el derecho humano a una vivienda adecuada, al haber ordenado al gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que garantice a la actora y a su hijo —ambos en situación de calle— un alojamiento con condiciones edilicias adecuadas a la patología que presentaba el menor, sin perjuicio de contemplar su inclusión en algún programa de vivienda en curso o futuro para la solución permanente de la situación de excepcional necesidad y extrema vulnerabilidad planteada **(1)**.

Como puede observarse, la protección constitucional de la vivienda adecuada se despliega en diferentes planos. Por un lado, en lo que respecta a la posibilidad de acceso al goce de la vivienda, es decir, de qué modo el Estado elabora y ejecuta políticas públicas dirigidas a que las personas logren concretar este derecho fundamental.

A su vez, también debe analizarse la protección de la vivienda a la que la persona ya ha accedido, ya sea mediante el dominio o a través de otro derecho real (por ejemplo, mediante el derecho de habitación), o bien en virtud de un derecho personal (locación, comodato, contrato de trabajo, etc.), tanto en el marco de una relación familiar como individual, y que esta vivienda reúna las condiciones para considerarla adecuada.

De ello se ocupa el actual Código Civil y Comercial (Cód. Civ. y Com.) en diversas normas (solo a modo de ejemplos, podemos citar los arts. 244 a 256 sobre afectación de la vivienda, atribución de la vivienda en el divorcio o cuan-

(1) Citado en VÁZQUEZ, Gabriela, "Derechos Reales", La Ley, Buenos Aires, 2020, p. 29. También puede consultarse *in extenso* el comentario al fallo de la Corte Suprema en REY, Sebastián A., "Existe un derecho a la vivienda adecuada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires?", Infojus, Revista de Derechos Humanos, año II, Nº 2, 2013, p. 3. En un fallo también relevante sobre el tema se pronunció la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires el 3/7/2013 en la causa "B. A. F. c/ Provincia de Buenos Aires y Municipalidad de La Plata s/amparo". En esa ocasión, se condenó a la provincia de Buenos Aires y a la Municipalidad de La Plata a proveer una vivienda adecuada a la familia constituida por A. F. B. y sus cinco hijos menores de edad y, hasta tanto no se diera cumplimiento a la condena, a solventar su alojamiento o complejo habitacional adecuado.

do cesa la convivencia, el derecho de habitación del cónyuge o conviviente supérstite, entre otras).

**III. Fundamentos y principios consagrados por la ley nacional 27.654**

Sobre la base de los principios a los que nos hemos referido al tratar la protección y el acceso a la vivienda, y tal como lo anticipamos en la introducción a este trabajo, nos parece muy importante destacar, como lo hace su decreto reglamentario, que la ley nacional 27.654 constituye un instrumento jurídico fundamental para garantizar integralmente y hacer operativos los derechos humanos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle que se encuentren en el territorio de la República Argentina.

Se encuentran antecedentes sobre esta cuestión en la "Política Nacional para la Inclusión Social de la Población en Situación de Calle" del Gobierno de Brasil, publicada en el año 2008, en la ley 130 de Puerto Rico de 2007 que crea el "Concilio Multisectorial en Apoyo a la Población sin Hogar", que reconoce los derechos de esta población y establece la política pública a cargo del Estado, y en las experiencias en censos, relevamientos y políticas públicas de Chile, Venezuela, México y Uruguay.

Esta ley exhorta a los distintos ministerios, autoridades públicas y actores de la sociedad civil a un trabajo conjunto y activo en función de la problemática y la necesidad de un abordaje interdisciplinario y coordinado a nivel federal.

Ello es así, porque las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle constituyen una de las expresiones sociales más graves de la precariedad habitacional, y que necesitan mayor atención por parte del Estado. Los problemas derivados de la situación de calle se encuentran localizados, principalmente, en los grandes centros urbanos del país y tienen un origen multicausal que no se corresponde únicamente con la falta de acceso a la vivienda, sino también con otras causas como las realidades económicas, laborales, migratorias, vinculares, familiares, de salud, subjetivas e institucionales, entre otras.

La vulnerabilidad social extrema de ese sector de la población y la heterogeneidad en su composición (familias, varones y mujeres solas, mujeres con hijos y/hijas, niños, niñas y adolescentes, personas trans/travestis, personas de diversidad sexual, adultas y adultas mayores, etc.) requiere de políticas públicas específicas que se enfoquen desde una mirada integral del problema que satisfaga, en primer lugar, las necesidades más inmediatas para alcanzar, a largo plazo, la real superación de esta problemática.

En ese sentido, y como nuestro país no dispone de información estadística con indicadores específicos y actualizados sobre las características demográficas y sociales de esta población a escala nacional, resulta necesario diseñar y ejecutar un mecanismo determinado para la recolección, el relevamiento y la sistematización de datos públicos que permita dar cuenta de la magnitud de la problemática de situación de calle o el riesgo de estarlo.

Todo ello implica hacer efectivos los derechos y garantías consagrados en la Constitución Nacional y en los Tratados y Convenciones Internacionales de Derechos Humanos que la integran, en virtud de lo dispuesto por el art. 75 inc. 22, y en particular, el art. 75, inc. 19 de la CN, en el que se indica que el Congreso debe "proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, (...) a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, (...)". Las condiciones de vida de las personas en situación de calle y en riesgo de situación de calle restringen seriamente el ejercicio regular de los derechos de los cuales son titulares, y es importante reconocer que dicho ejercicio solo se puede hacer efectivo a través de acciones positivas e integrales por parte del Estado.

Desde esta perspectiva, al momento de elaborarse e implementarse políticas públicas debe contemplarse la especificidad de la problemática.

En primer lugar, resulta necesario entender que el espacio público de las ciudades cobra otro sentido para las personas en situación de calle, en tanto es el lugar donde desarrollan su experiencia vital. Más allá del déficit de vivienda y de trabajo, se acumulan otro conjunto de vulnerabilidades psicosociales, entre las que se incluyen el debilitamiento de la red sociofami-

liar de apoyo, el aislamiento social, los padecimientos físicos y de salud mental, exposición a violencias, así como dificultades en el acceso a derechos económicos, sociales, culturales y también derechos civiles y políticos.

Vivir en situación de calle es el resultado de una condición forzada por la ausencia de políticas públicas preventivas, por lo que para revertir esta situación es necesaria la creación e implementación de dispositivos y espacios dedicados a objetivos a largo plazo, tales como el fortalecimiento personal, el empleo genuino, la situación habitacional y el desarrollo de relaciones sociales.

Obviamente, el Estado debe trabajar en la prevención de la situación de calle, atendiendo a las personas y grupos familiares en riesgo. El diseño y desarrollo de las políticas públicas debe ser integral y con la participación voluntaria y activa de las personas afectadas.

En ese contexto, el art. 1º de la ley nacional 27.654 define, como lo hemos adelantado, su finalidad, que consiste en garantizar integralmente y hacer operativos los derechos humanos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle que se encuentren en nuestro país.

Sus disposiciones son de orden público y de aplicación obligatoria en todo el territorio de la República Argentina (art. 2º).

La autoridad de aplicación de esta ley es el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (art. 3º).

Es importante destacar que la ley considera personas en situación de calle a quienes, sin distinción de ninguna clase, sea por su condición social, género, edad, origen étnico, nacionalidad, condición migratoria, religión, estado de salud o cualquier otra, habiten en la calle o en espacios públicos en forma transitoria o permanente, utilicen o no servicios socio-asistenciales o de alojamientos nocturnos, públicos o privados.

A su vez, define a las personas en riesgo a la situación de calle aludiendo a quienes, sin distinción de ninguna clase, sea por su condición social, género, edad, origen étnico, nacionalidad, situación migratoria, religión, estado de salud o cualquier otra, estén en las siguientes condiciones: a) residan en establecimientos públicos o privados —sean médicos, asistenciales, penitenciarios u otros— de los cuales deban egresar por cualquier causa en un plazo determinado y no dispongan de una vivienda para el momento del egreso; b) se encuentren debidamente notificadas de una situación inminente de desalojo o de una resolución administrativa o sentencia judicial firme de desalojo, y no tengan recursos para procurarse una vivienda; c) habiten en asentamientos precarios o transitorios sin acceso a servicios públicos esenciales o en condiciones de hacinamiento que afecten su integridad psicofísica, que no califiquen como barrios populares conforme a la ley nacional 27.453 del año 2018, sobre "Régimen de regularización dominial para la integración socio urbana", entendiéndose por integración socio-urbana al conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el redimensionamiento parcelario, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial.

En su Capítulo II, la ley 27.654 consagra los derechos y garantías de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle, considerando que ambas situaciones importan estados de vulnerabilidad social extrema que constituyen una grave restricción para el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos. Así, se alude al derecho a la dignidad personal e integridad física, a la identidad personal, al acceso a una vivienda digna y al uso de los servicios socio-asistenciales, de salud y de apoyo para la obtención de un trabajo digno (arts. 5º a 10).

En el Capítulo III, se enumeran los deberes a cargo del Estado para garantizar al universo de personas alcanzadas por la ley, cultura y educación basadas en el respeto y solidaridad, estableciendo estrategias de capacitación de los trabajadores dedicados a llevar a cabo las políticas públicas y acciones positivas con el propósito de superar los prejuicios, estereotipos o actitudes discriminatorias y todo tipo de violencia.

Se prevé a su vez en este Capítulo la remoción de obstáculos que impidan el pleno ejercicio de los derechos de diversa índole de quienes integran este sector de la sociedad, y la creación de una red nacional de centros de integración social de atención permanente y continua que presten servicios socio-asistenciales básicos de alojamiento, alimentación, higiene y cuidados de la salud y además desarrollen actividades de formación y ocupación adaptada a los conocimientos y necesidades de los destinatarios (art. 11).

En el Capítulo IV, se establecen los lineamientos básicos para los programas de política pública, teniendo en cuenta, entre otros principios, el de igualdad, integración social, perspectiva de género, situación de los niños, niñas y adolescentes, personas mayores, todo ello a la luz de las normas nacionales e internacionales de protección integral de derechos vigentes en nuestro país (art. 12).

En los siguientes artículos de ese Capítulo, se hace referencia al relevamiento que debe llevar adelante la autoridad de aplicación y a la organización de un sistema administrativo para el otorgamiento gratuito de todos los documentos necesarios a fin de acreditar la identidad en el ejercicio de derechos públicos y privados. También se prevé el otorgamiento por intermedio de la autoridad de aplicación de una referencia administrativa postal para que los destinatarios de estos beneficios puedan recibir correspondencia y así tener un mejor acceso a los servicios socio-asistenciales o administrativos de toda clase.

Finalmente, se crea un sistema nacional de atención telefónica permanente de alcance nacional en forma articulada con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para la intervención inmediata de los organismos competentes en la atención de las situaciones comprendidas en la ley, y un sistema de móviles, de alcance nacional y servicio permanente organizado por la autoridad de aplicación para la intervención inmediata y personal en similares situaciones.

El decreto reglamentario 183/2023 establece en su art. 2º que la autoridad de aplicación podrá suscribir convenios y articular acciones con otros organismos públicos nacionales, provinciales, de CABA y municipales, instituciones académico-científicas, sindicales y organizaciones de la sociedad civil con reconocida trayectoria en la perspectiva de derechos de la normativa que se reglamenta, a fin de avanzar en el cumplimiento de los objetivos de la ley nacional 27.654.

Resulta oportuno agregar que el art. 1º del decreto aprueba la reglamentación de la ley 27.654, la cual, como Anexo, forma parte del decreto, y se refiere, básicamente, a los procedimientos que deben llevarse a cabo para hacer efectivos ante los organismos pertinentes los diversos derechos consagrados en la ley. Así, el art. 7º del Anexo alude al derecho a la identidad personal, el art. 8º al derecho al acceso y al uso de los servicios, de la infraestructura y de los espacios públicos y el art. 9º al derecho al acceso pleno a los servicios socio-asistenciales, de salud y de apoyo para la obtención de un trabajo digno.

Los arts. 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18 del Anexo se vinculan con las cuestiones tratadas en la ley en los Capítulos III y IV (Deberes del Estado y Programas de Política Pública).

**IV. La ley 6639 de CABA denominada "Régimen de Covivienda —situación de vulnerabilidad y/o afectados por el déficit habitacional y/o los que deseen formar parte de las comunidades sujetas a este régimen—. Derechos reales involucrados"**

Como premisa, debemos recordar que esta ley reconoce como antecedente, al margen de la ley nacional 27.654, la ley 1251 sancionada el 4 de diciembre de 2003 por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y publicada el 8 de enero de 2004, que crea el Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (IVC), transformándose la denominación de la antigua Comisión Municipal de la Vivienda, del cual el Instituto es el continuador jurídico y por lo tanto reviste la calidad de órgano de aplicación de las políticas de vivienda del Gobierno de CABA, para lo cual debe ajustarse a los principios consagrados en el art. 4º de esa ley que consisten, básicamente, en propender a reducir el déficit habitacional y contribuir al acceso a la vivienda digna de todos los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires, imposibilitados por razones eco-

nómicas y sociales de acceder a ella por cualquiera de los medios regidos por el sector privado y que requieran de la participación del sector público para lograrlo, priorizando lo previsto en el inc. 1 del art. 31 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En ese contexto, la ley fija en su art. 5º directivas a seguir al implementar los programas y promover las acciones que se lleven a cabo para promover el acceso a la vivienda, en tanto que en el art. 6º se establecen las facultades del IVC y en el art. 7º se enumeran los bienes que componen el patrimonio del organismo. En los artículos siguientes, se refiere a los recursos humanos, a la integración del Directorio, sus deberes y atribuciones, las que también son fijadas para el presidente del Directorio y los directores (ver arts. 9º/15).

Por último, cabe agregar en relación con la ley 1251, que la actuación del IVC es controlada externamente por la Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 17).

Pues bien, en el marco normativo descripto tanto a nivel nacional como local, la ley 6639 prevé en su art. 1º que el *Régimen llamado de "Covivienda"* tiene por objeto implementar políticas públicas que faciliten el acceso a la vivienda en virtud de lo establecido en la ley 1251 de CABA, el Libro Cuarto del Código Civil y Comercial de la Nación referido a los Derechos Reales, el art. 31 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, y normas concordantes.

Los sujetos beneficiarios del nuevo régimen son aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad y/o afectados por el déficit habitacional y/o los que deseen formar parte de las *comunidades de covivienda sujetas a esta ley,* debiendo conformar una "Organización" en los términos del art. 7º al que luego nos referiremos.

Pueden sujetarse a este régimen: a) los inmuebles ubicados en CABA que sean de dominio privado de CABA, así como los del IVC; b) los que pertenezcan al dominio privado de otros sujetos de derecho público estatales y no estatales; y c) los inmuebles del dominio de personas jurídicas de derecho privado que no posean fines de lucro, en virtud de los convenios que se celebren a los fines del cumplimiento del propósito de la ley.

*Según el art. 3º de la ley, el nuevo régimen se rige por las normas del Código Civil y Comercial sobre posesión y sobre los derechos reales de dominio, superficie, propiedad horizontal y uso, en los aspectos alcanzados por este sistema.*

Ahora bien, de acuerdo con el art. 4º, *este régimen puede estructurarse bajo las reglas de la propiedad horizontal o del derecho real de uso,* y son las "Organizaciones" las que determinarán el derecho real aplicable conforme a la decisión que se adopte según sus normas internas.

El texto del art. 5º nos presenta muchas dudas y seguramente será objeto de diversas críticas de la doctrina, pues dispone textualmente, de manera un tanto confusa: "A los efectos de la ley, los espacios resultantes del Régimen de Covivienda se denominan: 1. 'Inmueble de Covivienda' al fundo cuyos titulares de dominio son los enumerados en el art. 3º de la presente ley, que se afectan al Régimen Covivienda previsto en este Título y a consecuencia del cual posee la calidad de nudo propietario del mismo, sujeto al régimen establecido en el artículo 236 y, en lo pertinente, en el Libro Cuarto, Título II, arts. 1941 a 1982 y Título VII, arts. 2114 a 2128, del Código Civil y Comercial de la Nación. 2. 'Edificio de Covivienda' al inmueble cuyo titular es una Organización en calidad de superficiario, sujeto al régimen establecido en el Libro Cuarto, Título VII, arts. 2114 a 2128, del Código Civil y Comercial de la Nación. 3. 'Unidades', son aquellas sobre las que constituyen los derechos reales de propiedad horizontal, según lo prescripto en los arts. 2037 a 2072 del Código Civil y Comercial de la Nación, o bien derechos reales de uso en los términos de los artículos 2127, 2142, párrafo 2º y 2154 a 2157 del Código Civil y Comercial de la Nación, cuya titularidad corresponde a los sujetos beneficiarios de esta ley. 4. 'Partes comunes' son los espacios del edificio de covivienda, exteriores a las Unidades, *apropiables colectivamente por los sujetos beneficiarios y donde tienen lugar las relaciones de covivienda.* Se les aplica lo normado en los artículos 1912 a 2037 y concordantes del Código Civil y Comercial de la Nación, según el régimen de derechos reales por el que la organización haya optado".

Según el art. 6º los beneficiarios del sistema se denominan "Usuarios" y son las personas humanas y grupos familiares identificados bajo el concepto de "Hogar" —este término resulta totalmente ajeno al régimen de los derechos reales—, entendiéndose por tal tanto al grupo de personas, parientes o no, que vivan bajo un mismo techo, de acuerdo con un régimen familiar, compartiendo gastos de alimentación como a quienes viven solos.

Los *Usuarios (o beneficiarios del sistema)* tienen los siguientes derechos y obligaciones: a) contribuyen con una prestación a la *Organización de Covivienda, consistente en aporte dinerario, aporte de trabajo o mixto,* según se prevea en el instrumento constitutivo de la Organización; b) reciben de la Organización de Covivienda *una contraprestación consistente en el derecho real de propiedad horizontal o el derecho real de uso y la posesión conjunta de la Unidad y de las partes comunes.*

*El Hogar no puede tener ingresos superiores a ocho salarios mínimos, vitales y móviles y ninguno de sus integrantes puede tener inmuebles con destino habitacional a su nombre.*

Singular importancia reviste el art. 7º porque se refiere a la conformación de las denominadas "Organizaciones". Dice este artículo que aquellas estarán conformadas por *aquellas personas humanas que serán usuarios de las unidades una vez que esas unidades se edifiquen.*

*Esas Organizaciones podrán constituirse como cooperativas, mutuales, asociaciones civiles sin fines de lucro, simples asociaciones o fundaciones previstas en el Libro Primero, Título II del Código Civil y Comercial. También podrían conformarse como "fideicomisos" en el marco de lo previsto en el Libro Tercero, Título IV, Capítulo 30 del citado Código.*

Las Organizaciones tienen los siguientes derechos y obligaciones: a) celebrar con el IVC los actos jurídicos constitutivos del derecho real de superficie sobre los inmuebles de covivienda en los términos del art. 6º de la ley 1251; b) edificar y/o refaccionar el Edificio de Covivienda, "en cumplimiento del Proyecto que resulte seleccionado en el respectivo Concurso de conformidad con el Título II, Capítulo II de esta ley"; c) realizar gestiones, autorizaciones y habilitaciones necesarias para la edificación y/o refacción, administración y funcionamiento del Edificio de Covivienda; d) celebrar con los Usuarios los actos jurídicos constitutivos del derecho real de propiedad horizontal o del derecho real de uso; e) administrar el financiamiento provisto por el IVC y las contribuciones económicas o de trabajo prestados por los Usuarios, para la edificación y mantenimiento del Edificio de Covivienda, debiendo rendir cuentas de su gestión a la Autoridad de Aplicación; f) elaborar el Reglamento de Covivienda el cual, previa conformidad del IVC, se someterá a la aprobación por parte de los usuarios.

El art. 8º se refiere a las funciones del IVC en lo que respecta a la aplicación de este nuevo régimen pues es la autoridad de aplicación y ejerce el poder de policía respecto de los inmuebles y edificios de covivienda, contando a esos fines con las facultades disciplinarias o sancionatorias que establecerá la reglamentación. A su vez puede otorgar préstamos para financiar la edificación de estos edificios, celebrar convenios con organismos nacionales, regionales, provinciales, municipales, autárquicos u otras entidades públicas o privadas, y promover programas de capacitación y de divulgación del contenido de esta ley.

*En el Título II, la ley se refiere a la afectación de los inmuebles y establece que los inmuebles de covivienda pueden ser: a) terrenos sin edificaciones en obra, interrumpidas o en curso de ejecución; b) terrenos con edificaciones concluidas que deban ser refuncionalizados. En los casos en los que existan edificaciones en el inmueble, concluidas o en construcción, se deberá justificar fundadamente la conveniencia de adquirir esas edificaciones para el cumplimiento de las finalidades del Régimen de Covivienda (art. 9º).*

Acerca de la selección y adjudicación de los proyectos, el art. 10 prevé que el IVC debe convocar a las Organizaciones a concurso mediante publicación por cinco días en el Boletín Oficial de CABA para la presentación de proyectos de construcción y/o refacción de Edificios de Covivienda sobre los inmuebles de CABA y del IVC. La norma también especifica los tipos de proyectos, el costo de construcción y/o refacción, indicándose si se requiere financiamiento del IVC, si se cuenta con recursos o financiamiento

de otras fuentes o si se propone una combinación de ambos, la indicación del Inmueble de C-Vivienda que se desee emplear, y los demás requisitos que establezca la reglamentación.

Los concursos tramitarán de acuerdo con las disposiciones de la ley 2201 de Servicios Profesionales de Arquitectura, Ingeniería, Urbanismo y Paisajismo. En caso de inmuebles de dominio privado de entes estatales y no estatales y de personas jurídicas de derecho privado que no posean fines de lucro, la selección del proyecto se regirá por el convenio que se celebre con el propietario del Inmueble de Covivienda.

Según el art. 11, "Las partes del Régimen de Covivienda podrán realizar los actos jurídicos que confieran derechos reales o personales a favor de terceros sobre las Unidades y partes comunes que fueran adjudicadas a los Usuarios de los Edificios de Covivienda en observancia con lo establecido en el Código Civil y Comercial de la Nación. En los casos que el Régimen de Covivienda se estructure bajo: 1. El Derecho Real de Propiedad Horizontal, el Reglamento de Copropiedad sobre las Unidades funcionales de conformidad con lo establecido en los arts. 2085 y concordantes del Código Civil y Comercial de la Nación. 2. El Derecho Real de Uso, la constitución de derechos personales y reales por parte de los usuarios deberá contar con la conformidad de la Organización de acuerdo a lo establecido por el Código Civil y Comercial de la Nación en los artículos 2154 a 2157 y concordantes".

*Una vez ejecutoriado el acto de adjudicación del proyecto de covivienda, el IVC y la Organización adjudicataria celebrarán un Convenio de Covivienda por escritura pública para la registración y publicación de la afectación al derecho real de superficie. Además, debe (entendemos que se refiere a la Organización), cumplir con los siguientes requisitos:*

*a) Aceptación del régimen creado por la ley 6639 y sus normas complementarias y reglamentarias por parte de la Organización.*

*b) Opción de los integrantes de la Organización por sujetar las Unidades al régimen de propiedad horizontal o bien constituir sobre esas unidades, derechos reales de uso y la posesión colectiva de las partes comunes.*

*c) En caso de optarse por el otorgamiento de derechos reales de uso sobre las Unidades, el compromiso irrevocable, incondicional e inmediatamente exigible de la Organización de otorgar nuevos derechos reales de uso a los convivientes del Usuario en el supuesto de su fallecimiento y en los mismos términos que el otorgado a este, siempre que se trate de convivientes registrados en el Registro que a tal efecto organizará la Autoridad de Aplicación y respetar y mantener a los convivientes registrados en la posesión pacífica de la Unidad hasta tanto el nuevo derecho real de uso sea debidamente otorgado, todo lo cual debe ser supervisado por la Autoridad de Aplicación, ente que podrá adoptar las medidas pertinentes de oficio o a solicitud de parte, y cuyas decisiones pueden ser recurridas una vez agotada la vía administrativa.*

*La Organización deberá a su vez hacer entrega de la posesión del inmueble de covivienda al superficiario, determinar los derechos del nudo propietario y del adjudicatario a título de superficiario.*

*En relación con los derechos del superficiario, se prevé el pago del canon por parte de los Usuarios y/o de la Organización que incluye la compensación por el derecho real de superficie y la cuota de la financiación recibida.*

*También se alude al deber de establecer en esos convenios los derechos de los Usuarios, el plazo para la ejecución del proyecto, el financiamiento mediante fondos del IVC, de terceros o en forma combinada, las obras a ejecutarse mediante la contratación de terceros simplificada y a valores de mercado, con auditoria del IVC, o por los propios miembros de la Organización, o en forma combinada.*

*La ley a su vez contempla la aceptación y regulación de la potestad de autotutela de la Administración sobre bienes afectados al Régimen de Covivienda de conformidad con sus disposiciones. Ello incluye la recuperación inmediata de la posesión del Inmueble de Covivienda y del Edificio de Covivienda en caso de configurarse una situación de grave peligro para el interés público, por la paralización por más de 6 meses*

*o abandono, sin justificación, de las obras o del Inmueble de Covivienda, por desvío del destino, o por los demás requisitos que se establezcan por vía reglamentaria para el debido cumplimiento de las disposiciones de la ley.*

*El art. 14 prevé que en los casos en que se opte por el régimen de propiedad horizontal, se aplicará, en relación con la Unidad, lo establecido en los arts. 2037 a 2077 del Cód. Civ. y Com. Si se optare por el derecho real de uso, las partes deberán suscribir un instrumento público en el que conste el otorgamiento de ese derecho en forma conjunta y simultáneamente para todos los miembros del HOGAR, con expreso derecho de acrecer de acuerdo con lo previsto por los arts. 2154 a 2157 del Cód. Civ. y Com. En caso de fallecimiento, los convivientes admitidos por la Organización comprendidos en el concepto de HOGAR continuarán con la posesión de la Unidad y la coposesión de las partes comunes, hasta la conclusión del período respectivo y tendrán a su cargo las obligaciones correspondientes. En esos casos, las Organización deberá otorgar los actos constitutivos de los derechos reales de que se trate a favor de los convivientes para que puedan adquirir y detentar la titularidad del derecho real respectivo sobre la Unidad y las partes comunes que anteriormente tenía el Usuario fallecido, hasta la expiración del plazo de vigencia del Convenio de Covivienda. Esta obligación de la organización deberá constar en el Convenio de Covivienda.*

*En caso de renuncia del Usuario a su derecho de uso de la Unidad y coposesión de las partes comunes, como así también en el supuesto de abandono. Si la Unidad quedara deshabitada, la Organización le propondrá al IVC un nuevo usuario en reemplazo del anterior.*

*Sobre la conclusión de la covivienda, la ley establece que, una vez extinguido el derecho real de superficie de la Organización, tanto el Inmueble de Covivienda como el Edificio de Covivienda revertirán al patrimonio del nudo propietario, quien recuperará inmediatamente la posesión del inmueble o edificio. El nudo propietario podrá renovar el Convenio de Covivienda si resultara posible en función de la legislación aplicable o adjudicar el Inmueble de Covivienda a una nueva Organización, teniendo prioridad en tal caso la que constituyeran los Usuarios del Edificio de Covivienda en cuestión. El IVC deberá dar la prioridad del derecho a los Usuarios ocupantes de las unidades a constituir un nuevo derecho real de superficie. En caso de que esos usuarios no ejercitaran dicha prioridad, se podrá emplear el inmueble revertido para proyectos de covivienda u otro fin público.*

*La Organización que gozare del derecho de superficie durante la totalidad del plazo establecido en el Convenio de Covivienda no tendrá derecho a recibir indemnización alguna a la conclusión del plazo, entendiéndose que las inversiones que ha efectuado aquedan suficientemente retribuidas con el disfrute del derecho referido. Los usuarios que gozaren del derecho de uso de las unidades y de la coposesión de las partes comunes durante la totalidad del plazo establecido en el Convenio de Covivienda no tendrán derecho a recibir indemnización alguna a la conclusión del plazo, entendiéndose que las inversiones que han efectuado quedaron suficientemente retribuidas con el disfrute de las unidades. Si el derecho real de superficie o los derechos de los usuarios concluyeran anticipadamente por decisión del IVC, la Organización o los Usuarios, en su caso, tendrán derecho al cobro de la indemnización prevista en el art. 2126 del Cód. Civ. y Com., según las normas aplicables. En todo otro supuesto de conclusión anticipada de los derechos de los Usuarios, no habrá lugar al cobro de la indemnización alguna a cargo del IVC.*

*Por lo demás, la Autoridad de Aplicación debe dictar un Reglamento de cumplimiento obligatorio para todas las organizaciones, con los contenidos que prevé el art. 17 en relación con los derechos de los usuarios vinculados con el uso y goce de las unidades y la coposesión de las partes comunes. También debe prever ese Reglamento los deberes de los usuarios respecto de la Organización y del IVC, como así también pautas de "sana convivencia", prohibiciones respecto de actitudes discriminatorias por cualquier causa, recursos ante la Autoridad de Aplicación y otros contenidos que el IVC considere necesarios.*

*Finalmente, la ley hace referencia a los modelos de financiación de este nuevo régimen, a los aportes que efectuará el IVC y disposiciones transitorias (ver arts. 18, 19, 20 y 21).*

**V. Nuestra opinión sobre los alcances de esta ley**

En el apartado anterior, hemos hecho referencia a las disposiciones más relevantes de esa nueva ley, la cual, a nuestro modo de ver, no solo presenta a nuestro juicio una deficiente técnica legislativa, sino que además se aparta, en algunos aspectos, de los principios básicos en materia de derechos reales por tratarse de cuestiones íntimamente vinculadas con el orden público, que dejan poco o muy escaso margen para la autonomía de la voluntad, aun cuando aceptamos que la finalidad de la ley radica en lograr una solución para aquellos sujetos vulnerables que ven seriamente afectado su acceso a la vivienda, por múltiples factores que ya hemos tratado in extenso a lo largo de este trabajo.

Ello es así, porque en esta ley se introducen términos absolutamente ajenos a esta materia como "Covivienda", "Organizaciones", "Hogar" (al que llamativamente se personaliza cuando se alude a los ocho salarios mínimos) y se atribuye tanto a las denominadas "Organizaciones" como al IVC facultades que a nuestro modo de ver no se ajustarían en algunas cuestiones a lo dispuesto por el Código Civil y Comercial en su Libro Cuarto, dedicado a los derechos reales.

Ello es así, porque el orden público no solo impide crear derechos reales distintos a los expresamente consagrados en la ley (ver en este caso, art. 1887, Cód. Civ. y Com.), sino también modificar los existentes, y ello es precisamente lo que ocurre cuando se prevé, por ejemplo, que los espacios comunes de estos edificios, donde tienen lugar las relaciones de covivienda, son "apropiables colectivamente" por los beneficiarios. A nuestro modo de ver, ello implica lisa y llanamente el desconocimiento de los alcances del instituto de la apropiación como forma unilateral de adquirir la posesión y por ende el dominio, pues la apropiación solo constituye un modo de adquisición del dominio de las cosas muebles sin dueño o abandonadas por su dueño, lo que no acontece en el caso del edificio destinado a "Covivienda", en primer lugar porque hay un dueño o varios cotitulares, y en segundo lugar porque en materia de inmuebles, la llamada "apropiación colectiva" por la ley tornaría de mala fe a la posesión que se obtenga de ese modo. No hace falta más que remitirse al principio consagrado por el art. 1918 del Cód. Civ. y Com. para concluir en que resulta muy cuestionable que la propia ley admita la posibilidad de "apropiarse colectivamente" de espacios comunes.

Todo ello, sin dejar de tener en cuenta que, si la Organización optare por someter el Edificio de Covivienda al régimen de propiedad horizontal, constituye una regla indiscutible en nuestro derecho que los copropietarios no pueden apropiarse de los espacios comunes porque ello contradice abiertamente las normas consagradas en el Código Civil y Comercial en relación con las obligaciones y prohibiciones de los titulares de este derecho real. Y se menciona en el art. 11 el Reglamento de Copropiedad, terminología que ha sido reemplazada en el Código Civil y Comercial por "Reglamento de Propiedad Horizontal".

Por otro lado, no se logra comprender el motivo por el cual el art. 4º solo contempla la posibilidad de estructurar esos edificios o inmuebles bajo las reglas de la propiedad horizontal o las del derecho real de uso, siendo que se trata de derechos de naturaleza absolutamente diversa, pues la propiedad horizontal es un derecho sobre cosa propia (o parcialmente propia), en tanto que el derecho real de uso, al igual que el usufructo, la habitación y las servidumbres son derechos de uso y goce sobre cosa ajena, lo que implica que resultan muy distintas las facultades que la ley otorga a los titulares de esos derechos. Es que, en materia de derechos reales sobre cosa propia, el titular puede usar, gozar y disponer jurídica y materialmente de la cosa (o de un bien en el caso en que la ley expresamente lo disponga), mientras que en el caso de los derechos reales sobre cosa ajena ese uso y goce se ve condicionado porque su titular no puede alterarse la sustancia, lo que implica también que no puede modificarse el destino de la cosa.

Sobre el régimen de propiedad horizontal, cabe advertir que la referencia de la ley a los arts. 2037 a 2077 no se corresponde estrictamente con las normas previstas para este derecho real en el Código Civil y Comercial, ya que algunas de las normas a las que remite la ley no se refieren a la propiedad horizontal sino a los conjuntos inmobiliarios propiamente dichos, (ver arts. 2073 a 2077), de manera tal que resulta

al menos confuso e incierto el régimen que se pretende implementar.

Tampoco se comprende, dado que la ley no permite la posibilidad de constituir usufructo, el motivo de la referencia que hace el art. 5º al art. 2142 párrafo segundo, porque este artículo alude a las facultades del usufructuario, y en su párrafo segundo establece que el usufructuario puede constituir los derechos reales de servidumbre y anticresis, uso y habitación, y derechos personales de uso o goce, aclarándose en la última parte de ese párrafo que en ninguno de estos casos el usufructuario se exime de sus responsabilidades frente al propietario.

Ahora bien, en el caso del derecho real de uso, solo puede constituirse a favor de persona humana, y el usuario está impedido de constituir derechos reales, por lo que solo podría constituir derechos personales (cfr. arg. arts. 2154 y 2156).

Sobre el tema del derecho real de uso, advertimos que en diversas disposiciones de la ley se menciona a los usuarios, pero refiriéndose a los beneficiarios del sistema identificados bajo el concepto "Hogar", por lo cual no puede interpretarse que ese término se vincula necesariamente con el derecho real de uso. Ello será así cuando se hubiere decidido otorgar a los beneficiarios ese derecho real, pero no puede llegarse a la misma conclusión cuando se trate de un edificio de covivienda que se somete al Régimen de Propiedad Horizontal, porque en ese caso los usuarios beneficiarios deben ser considerados copropietarios del edificio. Y en este aspecto también encontramos una particularidad, porque la ley, al referirse en el art. 11 al Reglamento de Copropiedad, (en rigor de verdad debería decir "Reglamento de Propiedad Horizontal"), menciona el art. 2085 que en materia de conjuntos inmobiliarios propiamente dichos prevé un derecho de preferencia a favor del consorcio para la adquisición de unidades funcionales, preferencia que no fue consagrada para la propiedad horizontal general, lo que no obstaría de todos modos a que en el Reglamento del Edificio de Covivienda se previera esa preferencia en virtud del principio de autonomía de la voluntad que, en nuestra opinión, no afecta en este caso el orden público. Sin perjuicio de ello, resulta oportuno señalar que el art. 2075 establece que todos los conjuntos inmobiliarios deben someterse a la normativa del derecho real de propiedad horizontal establecida en el Título V, con las modificaciones consagradas especialmente para este tipo de emprendimientos inmobiliarios, por lo que se los considera una "propiedad horizontal especial".

Volviendo al derecho real de uso, reiteramos que no puede el usuario constituir derechos reales, ni se prevé el derecho de acrecer entre los cousuarios, de modo tal que en esos aspectos debería prevalecer lo dispuesto en el Código Civil y Comercial frente a lo previsto sobre estas cuestiones en la ley.

En torno al procedimiento a seguir en caso de fallecimiento del Usuario (entendido este sujeto no solo como beneficiario sino también como titular del derecho real de uso), se consagra en la ley, como novedad respecto de las normas del Código Civil y Comercial, un compromiso irrevocable, incondicional e inmediatamente exigible a la Organización para otorgar nuevos derechos reales de uso a los convivientes del Usuario en los mismos términos que el otorgado a este, siempre que se trate de convivientes registrados en el Registro que a tal efecto organizará la Autoridad de Aplicación, respetando y manteniendo a los convivientes registrados en la posesión pacífica de la Unidad hasta tanto el nuevo derecho real de uso sea debidamente otorgado.

Por otra parte, también se prevé que las Organizaciones celebrarán con el IVC los actos jurídicos constitutivos del *derecho real de superficie* sobre los Inmuebles de Covivienda, y se fijan las reglas que deberán aplicarse una vez extinguido ese derecho, con algunas particularidades que resultan de los arts. 15 y 16 que se apartan de los principios consagrados en el Código Civil y Comercial en los arts. 2124, 2125 y 2126 para los supuestos de extinción de este derecho real.

Cabe aclarar que, en la actualidad, el Código Civil y Comercial regula el derecho de superficie en su variante amplia, de acuerdo con el criterio mayoritario: derecho a construir o forestar como derecho sobre cosa ajena y derecho sobre propiedad superficiaria como derecho sobre cosa propia, aunque coexiste con la propiedad separada del titular del suelo.

De acuerdo a los arts. 2114, 2115 y 2116, el derecho de superficie es un derecho real temporario, que se constituye sobre un inmueble ajeno, que otorga a su titular la facultad de uso, goce y disposición material y jurídica del derecho de plantar, forestar o construir, o sobre lo plantado, forestado o construido en el terreno, el vuelo o el subsuelo, según las modalidades de su ejercicio y plazo de duración establecidos en el título suficiente para su constitución y dentro de lo previsto en este Título y las leyes especiales.

Están facultados para constituir el derecho de superficie los titulares de los derechos reales de dominio, condominio y propiedad horizontal.

En el caso del condominio se requerirá el consentimiento de todos los condóminos, por tratarse de un acto de disposición que desmembrará su derecho (art. 1990). El derecho de superficie puede constituirse sobre todo el inmueble o sobre una parte determinada, con proyección en el espacio aéreo o en el subsuelo, o sobre construcciones ya existentes aun dentro del régimen de propiedad horizontal. La extensión del inmueble afectado puede ser mayor que la necesaria para la plantación, forestación o construcción, pero debe ser útil para su aprovechamiento.

El superficiario puede realizar construcciones, plantaciones o forestaciones sobre la rasante, vuelo y subsuelo del inmueble ajeno, haciendo propio lo plantado, forestado o construido. También puede constituirse el derecho sobre plantaciones, forestaciones o construcciones ya existentes, atribuyendo al superficiario su propiedad. En ambas modalidades, el derecho del superficiario coexiste con la propiedad separada del titular del suelo.

El derecho de superficie puede, entonces, adoptar dos modalidades diferentes.

En una de ellas permite edificar y plantar en suelo ajeno y adquirir la propiedad de lo edificado o plantado, con independencia de la propiedad del suelo. En esta variante, el derecho de superficie presenta dos planos: uno durante la construcción o plantación, etapa en la cual el derecho se configura como derecho real sobre cosa ajena, ya que el suelo asiento de la construcción o plantación no pertenece al superficiario. El otro plano se manifiesta una vez realizada la construcción o plantación, o sea la propiedad superficiaria, pues en ese momento el derecho ya es sobre cosa propia, que es lo construido o plantado, respecto de la cual el superficiario tiene el poder de usar, gozar y disponer temporariamente del o de los bienes.

En esta primera modalidad, mientras la construcción o forestación no se realice, no existirá propiedad superficiaria pero sí derecho real de superficie, pues se trata de un poder autónomo actual sobre un inmueble ajeno que constituye el germen de una futura propiedad superficiaria, situación que alguna doctrina francesa denomina "inmueble por anticipación".

En la otra modalidad, el derecho de superficie es concedido sobre una construcción o plantación ya existente en un inmueble. Esto provoca que la propiedad se desdoble entre la propiedad del suelo, que sigue perteneciendo al titular de dominio y la propiedad de lo construido o plantado que pasa a ser propiedad del superficiario. En este supuesto, la superficie nace como derecho real sobre cosa propia, pues recae sobre la construcción o plantación que ya existe y que pasa a ser propiedad del superficiario, en forma separada de la propiedad del suelo, originándose así directamente la propiedad superficiaria, cuyo uso, goce y disposición corresponde al superficiario, aunque temporariamente.

Según el art. 2119, el derecho de superficie se constituye por contrato oneroso o gratuito y puede ser transmitido por actos entre vivos o por causa de muerte. No puede adquirirse por usucapión. La prescripción breve es admisible a los efectos del saneamiento del justo título.

El contrato de constitución de superficie debe ser instrumentado mediante escritura pública porque se trata de un derecho real que recae sobre inmuebles (cfr. art. 1017 inc. a), Cód. Civ. y Com.). Además, es necesario el modo suficiente, vale decir, la tradición, que debe cumplirse de acuerdo con los principios comunes a los derechos reales que se ejercen por la posesión (ver arts. 750 y 1892, Cód. Civ. y Com.).

El contrato debe además ser inscripto en el Registro de la Propiedad Inmueble correspon-

diente a los efectos de su oponibilidad a los terceros interesados, de acuerdo con los principios generales que establecen los arts. 1890, 1892 y 1893 del Cód. Civ. y Com., y 2° de la ley 17.801, de lo cual se infiere que dicha inscripción no es constitutiva sino meramente declarativa.

De acuerdo con el art. 2117, el plazo convenido en el título de adquisición no puede exceder de setenta años cuando se trata de construcciones y de cincuenta años para las forestaciones y plantaciones, ambos contados desde la adquisición del derecho de superficie. El plazo convenido puede ser prorrogado siempre que no exceda de los plazos máximos, contados a partir de la constitución originaria e incluida la renovación. De lo contrario la posibilidad de renovación puede llegar a convertirse en una cláusula de estilo en el contrato originario, con lo que el derecho pasaría a extenderse por el término de cien años o aun llegar a ser perpetuo, consecuencia no querida por la ley, que establece un plazo máximo de duración sin haber contemplado la posibilidad de prórroga de esos plazos máximos.

Sin embargo, si vencido el plazo máximo convenido y recuperado el dominio su carácter pleno, el propietario quisiera constituir un nuevo derecho de superficie, inclusive a favor del mismo superficiario, no existirían inconvenientes para que así proceda, ya que lo que se ha querido evitar es que el propietario desmiembre de una vez y desde el origen su dominio *sine die*, sin posibilidad de reflexionar acerca de la continuidad de ese estado, que prácticamente lo privaría del dominio en su contenido útil.

En esa hipótesis, y en defecto de previsión legal, el antiguo superficiario no podría esgrimir derecho de preferencia alguno para que a él le sea concedido el nuevo derecho de superficie, salvo que esa preferencia se hubiera pactado. Esa convención sería válida, pues no se advierte que conspire contra el espíritu y finalidad de la ley, ni vulnere el estatuto legal del derecho de superficie.

La ley no prevé un plazo mínimo de duración, lo que hubiera resultado conveniente a fin de posibilitar la recuperación de las inversiones que debe realizar el superficiario.

De acuerdo con lo previsto por el art. 2120, el titular (o cotitulares) del derecho de superficie, que puede ser una persona humana o jurídica, está facultado para constituir derechos reales de garantía sobre el derecho de construir, plantar o forestar o sobre la propiedad superficiaria, limitados, en ambos casos, al plazo de duración del derecho de superficie.

El superficiario puede afectar la construcción al régimen de la propiedad horizontal, con separación del terreno perteneciente al propietario excepto pacto en contrario; puede transmitir y gravar como inmuebles independientes las viviendas, locales u otras unidades privativas, durante el plazo del derecho de superficie, sin necesidad de consentimiento del propietario.

Esta última posibilidad era promovida por Jorge Alterini, quien advertía que, de combinarse la superficie con la propiedad horizontal, sería factible que las construcciones elevadas sobre inmuebles en propiedad horizontal pertenecieran a terceros ajenos al sistema, lo que haría necesario que en el reglamento de propiedad y administración originario o al reformarlo al efecto, se previera la coexistencia de las figuras. Como a la superficie se la concibe con carácter temporario, al extinguirse, las construcciones levantadas bajo ese régimen podrían integrase a la propiedad horizontal como nuevas unidades funcionales o nuevos sectores comunes, o hasta incrementar el patrimonio del consorcio.

Por otra parte, las necesidades de financiación del constructor imponen aceptar la hipoteca del derecho de superficie, o sea un derecho real que recae sobre otro derecho real, como justificada excepción al principio de que el objeto dominante de los derechos reales es la cosa.

El propietario conserva la disposición material y jurídica que corresponde a su derecho, siempre que las ejerza sin turbar el derecho del superficiario.

A diferencia de las facultades jurídicas, consideramos complejo el ejercicio de las facultades materiales por el nudo propietario. En este caso, debería el propietario abstenerse de llevar a cabo actos que puedan afectar el ejercicio del derecho del superficiario.

La propiedad superficiaria no se extingue, excepto pacto en contrario, por la destrucción de lo construido, plantado o forestado, si el superficiario construye, nuevamente dentro del plazo de seis años, que se reduce a tres años para plantar o forestar (art. 2122).

La transmisión del derecho comprende las obligaciones del superficiario. La renuncia del derecho por el superficiario, su desuso o abandono, no lo liberan de sus obligaciones legales o contractuales.

Resulta decisivo para la suerte del derecho de superficie que el edificador satisfaga estrictamente las obligaciones que contrajo en el acto constitutivo; de allí las vacilaciones en la doctrina comparada sobre la suerte de esas obligaciones ante la transmisión del derecho de edificar o su renuncia por el constructor.

El derecho de construir, plantar o forestar se extingue por renuncia expresa, vencimiento del plazo, cumplimiento de una condición resolutoria, por consolidación y por el no uso durante diez años, para el derecho a construir, y de cinco, para el derecho a plantar o forestar (art. 2124).

El Código Civil y Comercial opta por el plazo de diez años en armonía con el lapso previsto para la extinción por el desuso del usufructo, del uso, de la habitación y de las servidumbres.

La ley no distingue, en cuanto a las causales de extinción, entre el derecho de construir o forestar y la propiedad superficiaria, de modo tal que todas las causales valen respecto de ambas modalidades del derecho de superficie.

La renuncia expresa del derecho por el superficiario debe ser formalizada en escritura pública a inscripta en el Registro de la Propiedad Inmueble para su oponibilidad a terceros. No es necesaria la conformidad del nudo propietario. También resulta exigible la escritura pública e inscripción cuando se cumple la condición resolutoria pactada, porque aun cuando la condición figure en el acto constitutivo, si no se inscribe el cumplimiento de la condición resolutoria no es posible conocer la extinción del derecho.

El vencimiento del plazo opera automáticamente sin necesidad del cumplimiento de ninguna formalidad. Lo mismo ocurrirá en caso de que no mediara pacto acerca de la duración del derecho de superficie, porque entonces regirá el término de setenta o de cincuenta años establecido en el art. 2117 del Cód. Civ. y Com. Consideramos que, en relación con el "no uso" extintivo, deberán ponderarse las circunstancias de cada caso, teniendo en miras el parámetro de una explotación racional.

Los acreedores del superficiario, al verificar el desuso, y ante la pasividad del nudo propietario, podrían ejercer por vía subrogatoria la acción destinada a que se declare extinguido el derecho por desuso.

La expropiación del inmueble no está mencionada como causal de extinción, pero sin dudas lo será por imperio de lo dispuesto en el art. 28 de la ley nacional 21.499.

La muerte del superficiario no extingue el derecho cuando la superficie porque esta es transmisible incluso por causa de muerte, de modo tal que, si el superficiario fallece, su derecho pasará a sus herederos y si carece de ellos, resultarán aplicables las normas de las sucesiones vacantes.

Si la superficie se hubiera constituido a favor de una persona jurídica, la cesación de la existencia legal de esa persona obviamente traerá como consecuencia la extinción de ese derecho.

Al momento de la extinción del derecho de superficie por el cumplimiento del plazo convencional o legal, el propietario del suelo hace suyo lo construido, plantado o forestado, libre de los derechos reales o personales impuestos por el superficiario. Si el derecho de superficie se extingue antes del cumplimiento del plazo legal o convencional, los derechos reales constituidos sobre la superficie o sobre el suelo continúan gravando separadamente las dos parcelas, como si no hubiese habido extinción, hasta el transcurso del plazo del derecho de superficie. Subsisten también los derechos personales durante el tiempo establecido.

El art. 2125 contempla especialmente las obligaciones que el nudo propietario o el superficiario hubieran asumido respecto de terceros, a fin de declararlas subsistentes aun frente a la extinción del derecho de superficie.

Producida la extinción del derecho de superficie, el titular del derecho real sobre el suelo debe indemnizar al superficiario, excepto pacto en contrario. El monto de la indemnización es fijado por las partes en el acto constitutivo del derecho real de superficie, o en acuerdos posteriores. En subsidio, a los efectos de establecer el monto de la indemnización, se toman en cuenta los valores subsistentes incorporados por el superficiario durante los dos últimos años, descontada la amortización (art. 2126).

Sobre este punto, nos parece oportuno aclarar que, a nuestro modo de ver, no se trataría técnicamente de una indemnización de daños sino de una compensación al propietario por el uso y goce del inmueble durante el plazo convenido para construir, plantar o forestar. Todo ello, sin perjuicio de las acciones con las que cuenta el superficiario, reales, posesorias o personales en la esfera de la responsabilidad civil (resarcitorias o preventivas), si los terceros o el nudo propietario menoscaban de cualquier modo que sea el ejercicio de su derecho.

Son de aplicación supletoria las normas relativas a las limitaciones del uso y goce en el derecho de usufructo, sin perjuicio de lo que las partes hayan pactado al respecto en el acto constitutivo.

Pues bien, una vez aclarados los alcances del derecho de superficie según su regulación en el Código Civil y Comercial, y volviendo al análisis de la ley 6639, nos merece reparos la remisión genérica que hace el art. 5º de la ley 6639 a los arts. 236 y 1941 a 1982, porque en aquellas normas se tratan diversas cuestiones que en algunos casos resultan difíciles de concebir en la práctica en la implementación de este nuevo régimen. Solo citamos, a modo de ejemplo, el aluvión y la avulsión, la siembra y la plantación, la adquisición de tesoros y el hallazgo de cosas perdidas, los alcances del dominio revocable, entre otros.

Acerca de los fideicomisos que se consideran también organizaciones según el art. 7º, entendemos que como se trata de figuras complejas, habrá que armonizar lo previsto en esta ley con las normas previstas tanto para el contrato de fideicomiso como para el dominio fiduciario en el Capítulo 30, del Título IV, del Libro Tercero del Código Civil y Comercial.

Por último, no podemos dejar de referirnos a la necesidad de que, en función de lo expresamente previsto tanto en el Código Civil y Comercial (ver arts. 1890, 1892, 1893 y concs.), como en la ley 17.801 (ver especialmente, arts. 1º y 2º), todos los derechos reales que recaigan sobre los inmuebles o los edificios sujetos a este nuevo Régimen de Covivienda, deberán ser inscriptos en el Registro de la Propiedad Inmueble para resultar oponibles a terceros dada la oponibilidad *erga omnes* que caracteriza a los derechos reales.

# El derecho real de superficie en políticas públicas para el acceso a la vivienda (a propósito de la ley 6639 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires)

María Florencia Franchini (*)

**Sumario:** I. Introducción.— II. El derecho real de superficie.— III. El derecho real de superficie en la ley 6639 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.— IV. Conclusión.

## I. Introducción

El 11 de mayo de 2023 el Poder Legislativo de la Ciudad de Buenos Aires sancionó la ley 6639, que fue promulgada el 23 de mayo. La norma crea el *Régimen de Covivienda* "que tiene por objeto implementar políticas públicas que faciliten el acceso a la vivienda en virtud de lo establecido en la ley 1251, el Libro Cuarto del Cód. Civ. y Com., el art. 31 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y normativa concordante" (art. 1°).

Para el logro de la finalidad la ley prevé la constitución del derecho real de superficie edilicia sobre inmuebles del dominio privado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o del Instituto de la Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (y de otros inmuebles que más adelante analizaré).

Esencialmente el *Régimen de Covivienda* está conformado por el *Inmueble de Covivienda* sobre el que se emplaza el *Edificio de Covivienda*, cuya titularidad recae en una *Organización* en calidad de superficiario, el cual podrá ser afectado al derecho real de propiedad horizontal o al derecho real de uso para que las *unidades* así constituidas sean adjudicas a los *Usuarios* (personas con necesidad habitacional) en calidad de titulares de tales derechos reales y de coposeedores de "las partes comunes" definidas de manera confusa por la ley como "los espacios del Edificio de Covivienda, exteriores a las Unidades, apropiables colectivamente por los sujetos beneficiarios y donde tienen lugar las Relaciones de Covivienda".

La sanción de esta ley amerita, en primer lugar, el análisis del derecho real de superficie para, posteriormente, ensamblarlo con el *Régimen de Covivienda*.

## II. El derecho real de superficie

### *II.1. Consideraciones previas*

El derecho real de superficie desvincula el suelo de las mejoras y de cualquier accesorio que sobre él se encuentre **(1)**. Tanto las mejoras

(*) Profesora titular de la cátedra 1 Derecho Civil IV (UNLP); profesora adjunta de la cátedra 2 Derecho Civil III (UNLP); categorizada investigadora en la UNLP; profesora de posgrado en la Especialización en Derecho Civil; evaluadora de proyectos de investigación de distintas Facultades; miembro de la Comisión de Grado Académico de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

(1) LAFAILLE, Héctor, "Tratado de los derechos reales", Buenos Aires, 1944, t. II.

como los accesorios ya no siguen la suerte del terreno, y, por lo tanto, pasan a formar el objeto de un derecho real autónomo. Para su existencia como tal debe desatenderse el principio de accesión por el cual, como regla general, todas las construcciones, siembras o plantaciones existentes en un inmueble pertenecen al dueño del fundo.

Se afirma que la superficie estuvo originariamente ligada a la enfiteusis, si bien posteriormente se separa de ella cuando se la aplica a terrenos baldíos, para su edificación, y, posteriormente, a terrenos para su plantación **(2)**.

He aquí, las dos caras de un mismo derecho: a) el derecho real de superficie que tenga por objeto construir sobre inmueble ajeno y hacer propio lo incorporado, o de adquirir una construcción ya existente separada de la propiedad del suelo y, b) el derecho real de superficie que tenga por objeto forestar sobre inmueble ajeno y hacer propio lo incorporado, o de adquirir una forestación ya existente separada de la propiedad de su emplazamiento.

Ninguno de estos supuestos fue admitido por el Cód. Civil de Vélez Sarsfield, en la medida que el art. 2614 del Cód. Civil establecía: "Los propietarios de bienes raíces no pueden constituir sobre ellos derechos enfitéuticos, ni de superficie, ni imponerles censos, ni rentas que se extiendan a mayor término que el de cinco años, cualquiera que sea el fin de la imposición; ni hacer en ellos vinculación alguna". Con tal disposición, no caben dudas de la ubicación del derecho real de superficie entre los derechos reales prohibidos.

Y aún más, el codificador, tras consagrar el sistema del *numerus clausus* en el art. 2502, enumeró expresamente los derechos reales permitidos en el art. 2503 y finalmente, en la nota a este artículo comenta que "no enumeramos el derecho del superficiario ni la enfiteusis, porque por este código no pueden tener lugar"; "El derecho de superficie desmejoraría los bienes raíces y traería mil dificultades...".

(2) ALLENDE, Guillermo L., "Tratado de enfiteusis y demás derechos reales suprimidos o restringidos por el Código Civil", Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1964, ps. 115 y 117.

La postura remisa a la admisión del derecho real de superficie se mantuvo en el Anteproyecto Bibiloni (art. 2350), en el Proyecto de 1936 (art. 1449) y en el Anteproyecto Llambías de 1954 (art. 1437), que no lo incluyeron entre los derechos reales.

La conveniencia de la incorporación del derecho real de superficie a la legislación argentina encuentra su principal antecedente en el VI Congreso Internacional de Derecho Registral que tuvo lugar en Madrid en 1984 en el cual la delegación argentina estuvo presidida por el Dr. Jorge H. Alterini y en las X Jornadas Nacionales de Derecho Civil de Corrientes en 1985, en las que *de lege ferenda* se propuso: "1) Resulta conveniente regular el derecho real de superficie, 2) El derecho de superficie puede tener por objeto los inmuebles de los particulares y del Estado. Estos últimos podrán ser objeto de reglamentación especial" **(3)**.

(3) Las conclusiones completas de las X Jornadas Nacionales de Derecho Civil de Corrientes de 1985 fueron las siguientes: 1) Resulta conveniente regular el derecho real de superficie. 2) El derecho de superficie puede tener por objeto los inmuebles de los particulares y del Estado. Estos últimos podrán ser objeto de reglamentación especial. 3) El derecho de edificar constituye un derecho real sobre inmueble ajeno. Este derecho caducará si luego de transcurrido el plazo convenido, o en su defecto, el de cinco años de constituido, no se hubiere dado cumplimiento al objeto que originó el mismo. 4) El derecho de superficie constituye un derecho real autónomo, que acuerda al superficiario la propiedad temporal sobre lo edificado o plantado. 5) No existe obstáculo para que el derecho de superficie se constituya por actos entre vivos o por disposición de última voluntad. 6) El derecho de superficie no impide al dueño del terreno realizar obras en el suelo o subsuelo, siempre que ello no se traduzca en perjuicio al superficiario. 7) El derecho de superficie solamente podrá ser temporario, no pudiendo constituirse por un plazo menor de 15 años ni mayor de 50 años. 8) El derecho del superficiario no se extingue por la destrucción de las obras, manteniéndose a los efectos de reimplantarlas, sin que por ello se modifique el plazo originariamente establecido. Esta última facultad está sometida al plazo de caducidad previsto en el punto 3. 9) Pueden ser objeto del derecho de superficie tanto las edificaciones como las plantaciones. 10) El superficiario podrá transmitir su derecho por actos entre vivos o mortis causa. Estará facultado asimismo para constituir derechos reales de garantía. 11) Extinguido el derecho de superficie, el propietario del suelo se convierte en titular de lo edificado o plantado, sin compensación al superficiario, salvo convención en contrario. 12) Debe otorgarse derecho

En esa línea argumental, y atento que el sistema normativo debe encaminarse a regular la vida en sociedad, de forma tal que se adecue a las exigencias económicas y sociales del grupo al cual está dirigido, el Proyecto de Cód. Civil de 1998 incorporó (respetando el sistema de número cerrado), el derecho real de superficie (arts. 2018 a 2028) **(4)**, el que fue recibido con la aquiescencia de toda la doctrina, superando los fundamentos del codificador que, tal vez, justificaron su exclusión en el siglo XIX. El derecho real así proyectado podía tener por objeto tanto construcciones como plantaciones, quedando en la distancia la discusión acerca de la conveniencia o no de acoger el derecho real de superficie en nuestra legislación.

En el año 2001 se sancionó la ley 25.509 que añade la superficie forestal a la lista de derechos reales permitidos y modifica en consecuencia el art. 2614 que quedó redactado de la siguiente manera: "Los propietarios de bienes raíces no pueden constituir sobre ellos derechos enfitéuticos, ni imponerles censos ni rentas que se extiendan a mayor término que el de cinco años, cualquiera sea el fin de la imposición; ni hacer en ellos vinculación alguna".

La supresión de la superficie como derecho real prohibido abrió un camino que condujo a su concreción dentro del ordenamiento jurídico.

En tema también fue analizado en las XIX Jornadas Nacionales de Derecho Civil de Rosario en 2003, cuyo tema fue Superficie Forestal: *De lege ferenda:* "I.- Finalidad: Debe incorporarse el derecho real de superficie en general, con amplitud de fines socioeconómicos. (Unanimidad)". Circunscripta a la legislación entonces vigente, en las mismas Jornadas se concluyó que correspondía "una interpretación amplia del vocablo 'forestal' comprensiva de distintas plantaciones. No cabe circunscribir este derecho real a las especies arbóreas. Ello en aras de la utilidad socioeconómica de la figura y el principio de igualdad de raigambre constitucional (Mayoritario, 27 votos y una disidencia)".

Las XXI Jornadas Nacionales de Derecho Civil —en su Comisión 4— se refirieron a la superficie forestal con la denominación de superficie forestal o agraria para denotar ese contenido amplio propugnado por las XIX Jornadas.

La ley 26.694 derogó la ley 25.509 e incorporó definitivamente el derecho real de superficie en el Cód. Civ. y Com.

*II.2. El derecho real de superficie en el Cód. Civ. y Com.*

El derecho de superficie es definido en el art. 2114 como un "derecho real temporario, que se constituye sobre un inmueble ajeno, que otorga a su titular la facultad de uso, goce y disposición material y jurídica del derecho de plantar, forestar o construir, o sobre lo plantado, forestado o construido en el terreno, el vuelo o el subsuelo, según las modalidades de su ejercicio y plazo de duración establecidos en el título suficiente para su constitución y dentro de lo previsto en este Título y las leyes especiales" **(5)**.

II.2.a. Caracteres de la superficie

II.2.a.i. Derecho real

Definido como tal en el art. 2114, es enumerado bajo el sistema de *numerus clausus* en el art. 1887 inc. g). Así, este derecho atribuye las facultades del art. 1882 y tiene su estructura legal propia en los términos del art. 1884, por lo que resulta necesario calificarlo de autónomo.

---

de tanteo tanto al concedente como al superficiario. 13) Al extinguirse el derecho de superficie por vencimiento del plazo se extinguen los derechos reales de garantía, salvo subrogación real. 14) El derecho real de superficie debe ser inscripto a los efectos de su oponibilidad a terceros interesados (art. 2505, CC y arts. 2, 20 y ccds., ley 17.801). Constituido el mismo, se abrirá un nuevo folio real, separado, pero correlacionado con la inscripción dominial".

(4) También contemplaron al derecho real de superficie el Proyecto de Unificación de la Legislación Civil y Comercial de 1987 (art. 2614) y el Proyecto de la Comisión Federal de 1993 (art. 3153).

(5) La definición legal merece su crítica en cuanto a la expresión que se refiere a la disposición material del derecho de plantar, forestar o construir, ya que "no es posible ni conceptual ni prácticamente la disposición material (...) del derecho de plantar, forestar o construir, ya que los derechos carecen de materialidad". ALTERINI, Jorge H., "Primeras consideraciones sobre los derechos reales en el Proyecto de Código", LA LEY, 2012-E, 898.

II.2.a.ii. Principal

Excepto los derechos reales accesorios de un crédito en función de garantía (hipoteca, anticresis y prenda), todos los derechos reales son principales (art. 1889), y como correlato, el derecho real de superficie lo es, lo que significa que no depende de la presencia de ningún crédito para su existencia y no está alcanzado por los preceptos del art. 2186.

II.2.a.iii. Se ejerce por la posesión

Tal como lo dispone el art. 1891, todos los derechos reales regulados en el Cód. Civ. y Com. se ejercen por la posesión, excepto las servidumbres y la hipoteca. Quien ejerza el derecho real de superficie constituido de conformidad a las disposiciones del Código ostentará la posesión legítima **(6)**.

II.2.a.iv. No se adquiere por prescripción larga

El Cód. Civ. y Com. define a la prescripción como el modo por el cual el poseedor de una cosa adquiere un derecho real sobre ella durante el tiempo fijado por la ley (art. 1897), a la par que la distingue entre prescripción adquisitiva breve (art. 1898) y prescripción adquisitiva larga (art. 1899).

Sin embargo, el art. 2119 *in fine* dispone que el derecho real de superficie no puede adquirirse por usucapión larga y admite la prescripción breve a los efectos del "saneamiento" del justo título. De esta manera, conforme el art. 1898 se requiere justo título, buena fe y la posesión durante diez años por tratarse de inmuebles. El justo título para la prescripción adquisitiva (art. 1902) es el que tiene por finalidad transmitir un derecho real principal que se ejerce por la posesión, revestido de las formas exigidas para su validez, cuando su otorgante no es capaz o no está legitimado al efecto, mientras que la buena fe requerida consiste en no haber conocido ni podido conocer la falta de derecho a la posesión.

(6) FRANCHINI, María Florencia, "Código Civil y Comercial de la Nación y leyes especiales comentado y anotado con perspectiva de género", HERRERA, Marisa, DE LA TORRE, Natalia, VÁZQUEZ, Gabriela A. (dirs.), Editores del Sur, 2023, t. 11, comentario al art. 1916.

II.2.a.v. Amplitud de destinos

El derecho de superficie puede constituirse para plantar, forestar o construir. Con criterio amplio, el Cód. Civ. y Com. se refiere tanto a plantar como forestar **(7)**, evitándose el ceñido concepto de la derogada la ley 25.509 que justificó la conclusión de las XIX Jornadas Nacionales de Derecho Civil: "Corresponde una interpretación amplia del vocablo 'forestal' comprensiva de distintas plantaciones. No cabe circunscribir este derecho real a las especies arbóreas. Ello en aras de la utilidad socioeconómica de la figura y el principio de igualdad de raigambre constitucional (Mayoritario, 27 votos y una disidencia)".

II.2.a.vi. Derecho real mixto

Tal como lo dispone el art. 1888, son derechos reales sobre cosa total o parcialmente propia: "...la superficie si existe propiedad superficiaria. Los restantes derechos reales recaen sobre cosa ajena" (si no existe propiedad superficiaria recae sobre cosa ajena).

En tal sentido, cuando existe lo plantado, forestado o construido (propiedad superficiaria),

(7) En ese sentido la ponencia de mi autoría en las XIX Jornadas Nacionales de Derecho Civil: "Evidentemente, entonces, debemos despojarnos de aquel preconcepto que impone circunscribir la forestación y la silvicultura al reducto de los árboles, e ir más allá, ampliar la figura, y concluir que la facultad otorgada al superficiario le permite efectuar todo tipo de plantaciones, es decir, de árboles (de troncos leñosos y elevados que se ramifican a determinada altura del suelo), de arbustos (que con sus troncos también leñosos, se ramifican desde la base) y de matas (de tallos bajos, leñosos y ramificados). Es decir, el derecho se extiende a plantaciones que dan frutos, que quedan fijas al suelo por varios años, y de las cuales se obtiene un rédito económico sin su necesaria destrucción. Este es el verdadero alcance de la norma, y no sólo se llega a esta conclusión mediante el análisis semántico, sino que el propio Cód. Civil nos trae claros ejemplos de ello. Tal el supuesto del denominado usufructo de bosques (art. 2873) el cual ha sido considerado por la doctrina con la amplitud que señalamos para el supuesto bajo estudio. Más aún, todo ello lo enrola bajo la consigna que se deberá llevar a cabo (la explotación), según las costumbres del país... Sin lugar a dudas, las costumbres de nuestro país, típicamente agrícola-ganadero, imponen la amplitud de criterio para considerar el tipo de plantación que puede realizar o adquirir el superficiario".

el derecho real recae sobre cosa propia (lo plantado, forestado o construido pertenece al superficiario). Cuando el superficiario tiene el derecho de plantar, forestar o construir, el derecho real de superficie recae sobre inmueble ajeno (como lo define el art. 2114).

Como conclusión el derecho real de superficie tiene un carácter mixto: recae sobre cosa propia y sobre cosa ajena.

II.2.a.vii. Derecho real inmobiliario

Se trata de un derecho real que recae sobre cosa inmueble. Cuando no existe propiedad superficiaria, recae sobre el inmueble ajeno, y si existe propiedad superficiaria, las plantaciones o edificaciones son también cosas inmuebles (arts. 225 y 226) que pertenecen al superficiario.

Al recaer sobre inmuebles, el título suficiente para su constitución debe ser por escritura pública de acuerdo con el art. 1017 inc. a).

II.2.a.viii. Requiere publicidad registral

Para ser oponibles a terceros interesados y de buena fe el derecho real de superficie debe tener publicidad suficiente (art. 1983), en el caso, la publicidad registral.

II.2.a.ix. Derecho real temporario

El derecho real de superficie no es perpetuo, es temporario. El plazo convenido en el título de adquisición no puede exceder de setenta años cuando si trata de construcciones y de cincuenta años para las forestaciones y plantaciones. El art. 2117 prescribe que este plazo se cuenta desde la adquisición del derecho y que puede ser prorrogado siempre que no exceda de los plazos máximos.

II.2.a.x. Transmisible

El derecho real del superficiario es transmisible por actos entre vivos o por causa de muerte. A diferencia del usufructo, el uso, la habitación y la servidumbre personal, que son vitalicios y se extinguen con la muerte de sus titulares, la superficie no se extingue con el fallecimiento del superficiario, sino que pasa a sus herederos **(8)**.

II.2.b. Finalidad

La variedad de destinos (plantar, forestar, construir), al no estar circunscripta a la actividad forestal como en la ley 25.509, le otorga a la figura mayor utilidad socioeconómica.

Específicamente en cuanto a la superficie para edificar se estima que "le otorga la máxima extensión para ser un medio de fomento de la construcción y convertirse en un factor importante en la formación del mercado inmobiliario" **(9)** ya que "la superficie edificada pretende un abaratamiento de las edificaciones, ante los precios cuantiosos del suelo" **(10)**.

La existencia de este derecho real encuentra entonces su fundamento en razones económicas, financieras, mercantiles, entre otras: "a través de la concertación de este derecho real, se posibilita la libre circulación de los bienes y habilita a quien no tiene oportunidad de invertir en una explotación, contratar con un/a tercero/a para que ello pueda ser posible. Igualmente, a la inversa. De este modo, ambos/as se benefician" **(11)**.

II.2.c. Objeto

Cabe analizar aquí lo dispuesto en los arts. 2115 y 2116 del Cód. Civ. y Com. de acuerdo

(8) VÁZQUEZ, Gabriela A., "Derechos reales", Ed. La Ley, 2020, p. 661.

(9) ALTERINI, Jorge H., "Código Civil y Comercial Comentado. Tratado exegético". ALTERINI, Ignacio (coord.), COSSARI, Nelson G. A. (dir.), Ed. La Ley, 3ª ed., t. X, comentario al art. 2114.

(10) DÍEZ-PICAZO, Luis y GULLÓN, Antonio, "Sistema de derecho civil", Tecnos, Madrid, 1998, 6ª ed., vol. III, "Derecho de cosas y derecho inmobiliario y registral", p. 485. ALTERINI, Jorge H., "Código Civil y Comercial Comentado. Tratado exegético", ALTERINI, Ignacio (coord.), COSSARI, Nelson G. A. (dir.), Ed. La Ley, 3ª ed., t. X.

(11) HUMPHREYS, Ethel, "Código Civil y Comercial de la Nación y leyes especiales comentado y anotado con perspectiva de género", HERRERA, Marisa y DE LA TORRE, Natalia (dirs.), VÁZQUEZ. Gabriela A. (dir.), Editores del Sur, 2023, t. 12, p. 19.

con el art. 2115 el superficiario "puede realizar construcciones, plantaciones o forestaciones sobre la rasante, vuelo y subsuelo del inmueble ajeno, haciendo propio lo plantado, forestado o construido. También puede constituirse el derecho sobre plantaciones, forestaciones o construcciones ya existentes, atribuyendo al superficiario su propiedad. En ambas modalidades, el derecho del superficiario coexiste con la propiedad separada del titular del suelo" y por el art. 2116 el derecho de superficie "puede constituirse sobre todo el inmueble o sobre una parte determinada, con proyección en el espacio aéreo o en el subsuelo, o sobre construcciones ya existentes aun dentro del régimen de propiedad horizontal. La extensión del inmueble afectado puede ser mayor que la necesaria para la plantación, forestación o construcción, pero debe ser útil para su aprovechamiento".

II.2.c.i. Recae sobre inmuebles en dos expresiones

En primer lugar, el art. 2115 bajo la denominación de "modalidades" **(12)** hace referencia a los dos planos del derecho de superficie, tal como se explica en los Fundamentos del Proyecto de 1998: "a la manera del Código de Italia de 1942 se diseñan dos planos en el derecho de superficie; en el primero se asiste a un derecho real sobre cosa ajena: el derecho real de construir o forestar, y en el segundo, a un derecho real sobre cosa propia: la propiedad superficiaria. Se vierten disposiciones generales comunes a ambas manifestaciones y particulares a cada una de ellas".

Estas dos variantes son entonces: a) derecho a edificar, plantar o forestar en inmueble ajeno y b) propiedad superficiaria, derecho real sobre cosa propia, es decir, sobre lo edificado, plantado o forestado. El derecho del superficiario y el del dueño del suelo coexisten, lo que es propio del derecho real de superficie.

Por su parte, el art. 2116 dispone que el derecho de superficie pueda constituirse sobre construcciones ya existentes aun dentro del régimen de propiedad horizontal. Al permitir que las obras puedan emplazarse sobre construcciones ya existentes se admite que un titular de dominio, por ejemplo, constituya derecho real de superficie por el cual le conceda al superficiario edificar nuevos pisos, que serán la propiedad superficiaria. Y también puede establecerse superficie sobre una propiedad horizontal, esto es, que el conjunto de propietarios permita levantar nuevas construcciones bajo la modalidad del derecho de superficie. En orden a lo establecido por el art. 2075, la posibilidad de constituir el derecho real de superficie sobre inmuebles afectados a propiedad horizontal se extiende a los conjuntos inmobiliarios por conformar un derecho real de propiedad horizontal especial.

En el apartado vinculado a las facultades del superficiario me referiré a las posibilidades de que este derecho real recaiga sobre un derecho.

II.2.c.ii. Espacio aéreo y subsuelo

El derecho de superficie puede constituirse sobre todo el inmueble o sobre una parte determinada, con proyección en el espacio aéreo o en el subsuelo. El derecho a forestar, plantar o construir puede ejercerse sobre el espacio aéreo, en el subsuelo, o sobre ambos al mismo tiempo. En los arts. 2114 y 2115 aparecen los vocablos "vuelo" (para referirse al espacio aéreo así denominado en el art. 2116) y "rasante" (para referirse al terreno) ambos extraños a la terminología tradicional en nuestro país. Se estima que "el uso de distintos vocablos para denotar la misma situación jurídica arrima indeseables incertezas" **(13)**.

II.2.c.iii. Extensión a sectores útiles

La extensión del inmueble afectado puede ser mayor que la necesaria para la plantación, forestación o construcción, pero debe ser útil para su aprovechamiento. Esta disposición evi-

(12) Como señalan ALTERINI, J. H. y ALTERINI, I. E. en ALTERINI, Jorge H., "Código Civil y Comercial Comentado. Tratado exegético", ALTERINI, Ignacio (coord.), Ed. La Ley, 3ª ed., t. X, comentario al art. 2115: "No es afortunada la terminología "modalidades" que como rúbrica encabeza al art. 2115 y que se repite en su párrafo final, ya que esa designación le cabe a la condición, al plazo y al cargo, típicas "modalidades" de los actos jurídicos".

(13) ALTERINI, J. H. y ALTERINI, I. E. en ALTERINI, Jorge H., "Código Civil y Comercial Comentado. Tratado exegético", ALTERINI, Ignacio (coord.), Ed. La Ley, 3ª ed., t. X, comentario al art. 2116.

ta la constitución innecesaria de otros derechos reales, por ejemplo, las servidumbres evitando una multiplicación innecesaria de derechos reales **(14)**.

II.2.c.iv. Inmuebles de dominio privado. Extensión a inmuebles de dominio público

El Cód. Civ. y Com. regula el derecho de superficie que se constituye sobre inmuebles de dominio privado. Entran en esta categoría tanto los inmuebles de los particulares caracterizados en el art. 238 (aquellos que no son del Estado nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o municipal) como los del dominio privado del Estado del art. 236.

Pero además en el ámbito del derecho público **(15)**, la ley 27.328 plantea contratos de participación público-privada que se orientan al desarrollo de proyectos en los campos de infraestructura, vivienda, actividades y servicios, inversión productiva, investigación aplicada y/o innovación tecnológica (art. 1°) y autoriza la constitución de derecho de superficie sobre inmuebles de dominio público estatal (art. 9°, inc. g) **(16)**, una estrategia posible cuando se piensa en obras de gran envergadura **(17)**.

II.2.d. Duración

De acuerdo con lo establecido en el art. 2117 el plazo convenido en el título de adquisición "no puede exceder de setenta años cuando se trata de construcciones y de cincuenta años para las forestaciones y plantaciones, ambos contados desde la adquisición del derecho de superficie" y agrega que el plazo convenido "puede ser prorrogado siempre que no exceda de los plazos máximos".

El Código, para la superficie para plantar o forestar recepta el plazo máximo recomendado por las X Jornadas Nacionales de Derecho Civil de 1985, y que contemplaron los Proyectos de 1987, de la Comisión Federal de 1993 y de 1998. Para la superficie para edificar establece el término de setenta años.

Ambos plazos marcan el carácter temporario del derecho real.

El artículo dispone que los cincuenta o setenta años se cuentan "desde la adquisición del derecho de superficie". Si la expresión se analiza a la luz del art. 1982, esto ocurrirá tras la conjunción del título suficiente y el modo suficiente. Sin embargo, esto puede generar incertidumbre en los terceros ya que la publicidad posesoria puede suscitar dudas con respecto al derecho real que se está ejerciendo por la posesión. Por tal motivo se abogan distintas posturas que estiman que el plazo se computa desde la tradición **(18)**, desde que se reúnen el

(14) ABELLA, Adriana, MARIANI DE VIDAL, Marina, "Derechos Reales en el Código Civil y Comercial", Zavalía, 2016, t. I, p. 371 y MARIANI DE VIDAL, Marina y ABELLA, Adriana N., "Derecho real de superficie en el Código Civil y Comercial", LA LEY, 2016-A, 1117.

(15) VÁZQUEZ, Gabriela A., "Derechos reales", Ed. La Ley, 2020, p. 663.

(16) En el dec. 118/2017, Reglamentación. Ley 27.328 se establece: "Art. 9°.- A los efectos de lo previsto en el art. 9° de la Ley, se observarán las siguientes reglas:... 10. Derechos de superficie. Los derechos de superficie que se constituyan sobre bienes del dominio público y/o privado según se prevé en el inc. g) del art. 9° de la Ley seguirán la suerte del Contrato PPP al cual han sido afectados. Sólo podrán ser extinguidos —bajo cualquier título jurídico y sin el consentimiento del Contratista PPP— como consecuencia de la extinción del respectivo Contrato PPP y con los efectos previstos para tal supuesto en la Ley, el Reglamento, el Pliego y el Contrato PPP. Salvo disposición en contrario en el Contrato PPP, se aplicarán las siguientes reglas: a) En todos los supuestos, el derecho de superficie previsto en el inc. g) del art. 9° de la Ley será sólo transferible a terceros como consecuencia de la cesión, debidamente autorizada, del Contrato PPP. b) En caso de terminación anticipada del Contrato PPP, la indemnización prevista en el art. 2126 del Cód. Civ. y Com. se entenderá reemplazada por el pago que debiera hacer el Ente Contratante al Contratista PPP por tal supuesto. c) En caso de terminación del Contrato PPP por vencimiento del término no corresponderá ninguna indemnización al Contratista PPP por la extinción concomitante del derecho de superficie afectado a dicho Contrato PPP".

(17) DE LA RIVA, Ignacio M., "Derecho de superficie y bienes del dominio público. ¿Un nuevo instrumento para el desarrollo de infraestructuras?", LA LEY, 2016-B, 723, cita: TR LALEY AR/DOC/416/2016.

(18) PAPAÑO, Ricardo, KIPER, Claudio M., DILLON, Gregorio A. y CAUSSE, Jorge R., "Derechos reales", Astrea, Buenos Aires, 2004, t. 2, p. 283; KIPER, Claudio,

título y el modo para las partes y desde la fecha del título inscripto para los terceros **(19)**, desde que se reúnen el título y el modo requiriéndose la inscripción registral para su oponibilidad a terceros de buena fe **(20)** y, postura a la que adhiero, desde la fecha del título, para todos, para las partes y para los terceros **(21)** ya que es indudable que la precisión acerca de la fecha del inicio del cómputo del plazo de la superficie para todos los involucrados es mucho mayor si se atiende directamente a la fecha del título, tal como lo dispuesto en el art. 1914 que presume que el inicio de una relación de poder comienza desde la fecha del título y tiene la extensión que en él se indica.

El Código no regula las consecuencias de establecerse un plazo mayor o no establecerse plazo en el acto constitutivo. Estimo que para ambos casos el plazo debe será el máximo, ya que tampoco el art. 2117 dispone un plazo mínimo **(22)**.

La última parte del art. 2117 expresa que "el plazo convenido puede ser prorrogado siempre que no exceda de los plazos máximos". Se señala que lo relevante es que en cada acto de renovación no se fije un plazo superior al legal **(23)** es decir que puede convenirse la renovación del plazo en forma expresa por un lapso que no exceda el máximo legal contado desde la celebración de la renovación **(24)**. La opinión no es unánime, ya que también se sostiene que de ningún modo el derecho real puede tener una duración mayor del plazo legal contado desde el acuerdo originario **(25)**.

II.2.e. Legitimación para la constitución

Determina el art. 2118 que están facultados para constituir el derecho de superficie "los titulares de los derechos reales de dominio, condominio y propiedad horizontal".

La legitimación del titular del derecho real de dominio para constituir superficie es la típica manifestación de la disposición jurídica de la cosa con los alcances previstos en el art. 1941.

Los condóminos, por decisión unánime pueden constituir superficie sobre el inmueble común. Tal como lo dispone el art. 1990, la disposición jurídica solo puede hacerse con "la conformidad de todos los condóminos".

Para el caso de los titulares del derecho real de propiedad horizontal baste recordar que el art. 2116 dispone que el derecho de superficie pueda constituirse sobre construcciones ya existentes aun dentro del régimen de propiedad horizontal, por lo que la legitimación que acuerda el art. 2118 es una consecuencia de ello. La construcción que se emplace sobre el espacio aéreo del edificio significará la obra a que hace referencia el art. 2052 (que debe realizarse con el acuerdo unánime de los propietarios) y que será propiedad del superficiario. La misma situación puede plantearse en la propiedad horizontal especial de los conjuntos inmobiliarios.

En cuanto a la constitución de la superficie edilicia sobre la unidad funcional de un propietario, será nula tal posibilidad "ya que no se concibe, por su naturaleza, que el departamento, piso, cochera, etc., de un edificio puedan ser

"Tratado de Derecho Civil", Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2016, t. II, p. 28.

(19) COSSARI, Nelson G. A., "Derecho real de superficie forestal. Necesidad de reformas", ED, 204887.

(20) ABELLA, Adriana, MARIANI DE VIDAL, Marina, "Derechos Reales en el Código Civil y Comercial", Zavalía, 2016, t. I, p. 372.

(21) ALTERINI, J. H. y ALTERINI, I. E. en ALTERINI, Jorge H., "Código Civil y Comercial Comentado. Tratado exegético", ALTERINI, Ignacio (coord.), Ed. La Ley, 3ª ed., t. X, comentario al art. 2117.

(22) En las X Jornadas Nacionales de Derecho Civil de 1985 se propuso de *lege ferenda,* que la ley fijase un plazo mínimo de 15 años.

(23) Por ejemplo "Si A constituyó superficie sobre un inmueble de su dominio a favor de B por setenta años, con fines edilicios, y a los veinte años contados desde la constitución de la superficie, el propietario del terreno y el superficiario deciden la renovación por otros setenta años, el acuerdo es válido y no existe impedimento legal". VÁZQUEZ, Gabriela A., "Derechos reales", Ed. La Ley, 2020, p. 666.

(24) ALTERINI, Jorge H. y VÁZQUEZ, Gabriela A., en LAFAILLE, Héctor y ALTERINI, Jorge H., "Derecho Civil. Tratado de los derechos reales", coeditado por La Ley y Ediar, Buenos Aires, 2ª ed., t. VI, ps. 483/484.

(25) ABELLA, Adriana, MARIANI DE VIDAL, Marina, "Derechos Reales en el Código Civil y Comercial", Zavalía, 2016, t. I, p. 373.

aptos como objeto del derecho real" **(26)**, aunque también se considera que no es imposible jurídicamente sino de "difícil aplicación práctica" **(27)** y hasta totalmente posible en los términos del art. 2045 **(28)**.

II.2.f. Constitución y transmisión

En el art. 2119 se establece que el derecho de superficie se constituye por contrato oneroso o gratuito y puede ser transmitido por actos entre vivos o por causa de muerte. Agrega que no puede adquirirse por usucapión larga, admitiendo la prescripción breve a los efectos del "saneamiento" del justo título.

El artículo, entonces, trata dos supuestos: la constitución del derecho y la transmisión del derecho.

Cuando se refiere a la constitución, se refiere al contrato (oneroso o gratuito) que será el título suficiente, es decir, el acto jurídico revestido de las formas establecidas por la ley, que tenga por finalidad transmitir o constituir el derecho real y que sea otorgado por personas capaces y legitimadas al efecto.

Ese contrato, ese acto jurídico mediante el cual dos o más partes manifiestan su consentimiento para crear, regular, modificar, transferir o extinguir relaciones jurídicas patrimoniales (art. 953) debe ser celebrado por escritura pública (art. 1017 inc. a). Puede ser a título oneroso (cuando las ventajas que procuran a una de las partes le son concedidas por una prestación que ella ha hecho o se obliga a hacer a la otra) o a título gratuito (cuando aseguran a uno o a otro de los contratantes alguna ventaja, independiente de toda prestación a su cargo).

A este título suficiente deberá añadirse el modo suficiente para que el derecho real quede constituido como tal (régimen para la constitución de los derechos reales del art. 1892) y además deberá darse publicidad suficiente para su oponibilidad a los terceros interesados de buena fe, que para el caso de los inmuebles será la publicidad registral (art. 1893).

A la manera del usufructo (art. 2134) puede el dueño constituir el derecho real de superficie sobre una edificación, plantación o forestación reservándose el derecho sobre el terreno, o bien transferir este último dejando para sí un derecho de superficie sobre la propiedad separada o enajenar a una persona el terreno y a otra, la propiedad superficiaria.

En cuanto a la transmisión del derecho, el referido art. 2119 establece que la superficie puede ser transmitida por actos entre vivos o por causa de muerte, replicando así los principios del art. 1906 por el cual todos los derechos reales son transmisibles, excepto disposición legal en contrario. Como corolario, el superficiario puede transmitir el derecho real a un tercero por actos entre vivos (a título oneroso o gratuito), subsistiendo las obligaciones asumidas por del superficiario, tal como lo dispone el art. 2123 y si el superficiario fallece el derecho real se transmite a sus herederos forzosos o a los que hubiera designado en un testamento.

II.2.g. Facultades del superficiario

El superficiario tiene derecho de plantar, forestar o construir sobre el inmueble ajeno y a hacer propio lo plantado, forestado o edificado (propiedad superficiaria).

II.2.g.i. Facultades vinculadas a la disposición material

Las facultades de disposición material (que se dan cuando existe propiedad superficiaria porque recién allí hay materialidad) se correlacionan con el derecho de propiedad, el cual no se extingue por la destrucción de lo construido, plantado o forestado, si el superficiario construye nuevamente dentro del plazo de seis años o planta o foresta dentro del plazo de tres años (art. 2122).

(26) VÁZQUEZ, Gabriela A., "Derechos reales", Ed. La Ley, 2020, p. 669. GABÁS, Alberto A., "Derechos de superficie y de sobreconstrucción en la propiedad horizontal", LA LEY, 2013-F, 1050.

(27) ABELLA, Adriana, MARIANI DE VIDAL, Marina, "Derechos Reales en el Código Civil y Comercial", Zavalía, 2016, t. I, p. 375.

(28) COSSARI, Nelson G. A. en ALTERINI, J. H. y ALTERINI, I. E. en ALTERINI, Jorge H., "Código Civil y Comercial Comentado. Tratado exegético", ALTERINI, Ignacio (coord.), Ed. La Ley, 3ª ed., t. X, comentario al art. 2116.

II.2.g.ii. Facultades vinculadas a la disposición jurídica

En cuanto a la disposición jurídica, ya me he referido a la facultad del superficiario de transmitir su derecho, por lo que resta analizar los supuestos contemplados (o no) en el art. 2120.

II.2.g.ii.1. Constitución de derechos reales de garantía

La primera parte del art. 2120 dispone que el titular del derecho de superficie "está facultado para constituir derechos reales de garantía sobre el derecho de construir, plantar o forestar o sobre la propiedad superficiaria, limitados, en ambos casos, al plazo de duración del derecho de superficie".

El artículo presenta aristas muy interesantes porque se refiere a la posibilidad de constituir derechos reales de garantía "sobre el derecho de construir, plantar o forestar", es decir, cuando todavía no existe propiedad superficiaria porque no construyó ni plantó ni forestó, pero ya tiene el derecho a hacerlo. Se trata del caso previsto en el art. 1883 cuando dice que el objeto del derecho real "también puede consistir en un bien taxativamente señalado por la ley". Recuerdo perfectamente el debate ocurrido en el seno de las XIX Jornadas Nacionales de Derecho Civil que se desarrollaron en Rosario en el año 2003 **(29)** (en vigencia de la ley 25.509 y del Cód. Civil de 1871), que a pesar de su riqueza quedó reflejado con la suavidad de la siguiente conclusión: "La superficie forestal, en sus dos manifestaciones, puede ser objeto de hipoteca". La conclusión fue mayoritaria y pretendió expresar que puede afectarse a derechos reales de garantía el derecho forestar (único permitido por la ley 25.509).

En el marco del Cód. Civ. y Com., entonces, aunque no exista propiedad superficiaria, el superficiario está legitimado para constituir hipoteca (art. 2206) y anticresis (art. 2213) sobre su derecho de construir, plantar o forestar. Sobre lo producido en una explotación agrícola o forestal, separado del suelo, se podrá constituir derecho real de prenda, y fuera de los derechos reales de garantía, pero dentro de las garantías reales, fideicomiso en garantía.

II.2.g.ii.2. Afectación al régimen de propiedad horizontal

La segunda parte del art. 2120 determina que el titular del derecho de superficie "puede afectar la construcción al régimen de la propiedad horizontal, con separación del terreno perteneciente al propietario excepto pacto en contrario; puede transmitir y gravar como inmuebles independientes las viviendas, locales u otras unidades privativas, durante el plazo del derecho de superficie, sin necesidad de consentimiento del propietario".

Se refiere al derecho de superficie para construir en cuyo marco el superficiario puede afectar la construcción al régimen de la propiedad horizontal. Luego de la división jurídica del edificio en los términos del art. 2038 el superficiario puede vender las unidades funcionales, cuyos adquirentes serán titulares de un derecho temporario, que se extinguirá cuando se extinga la superficie.

"Esta alternativa permite el acceso a la vivienda de una manera menos costosa. En efecto, como el derecho de propiedad horizontal del

(29) Mi ponencia, en tal sentido, y en el marco de la superficie forestal de la entonces vigente ley 25.509: "En el caso de la posibilidad del superficiario de gravar su derecho real de superficie con uno derecho real de garantía, nos encontramos ante un nuevo supuesto que debe ser incorporado a esta lista, que, sin solución legal actual, halla su justificación expresa en el Proyecto de 1998 al tiempo que dispone que "son objeto de los derechos reales.... b) los derechos, en los casos previstos especialmente" (art. 1816). Además, esta ha sido la conclusión a la que se arribara en las XVIII Jornadas Nacionales de Derecho Civil, Buenos Aires, 23 a 25 de setiembre de 2001, en cuanto la Comisión 4 (objeto de los derechos reales), en sus conclusiones generales ha establecido: "I— Los derechos reales tienen por objeto: a) Las cosas. b) Las partes materiales de las cosas. c) Los derechos, excepcionalmente, si la ley lo establece. II.- En todos los casos, la relación del titular con el objeto debe ser directa y conferir los derechos de persecución y preferencia". Entonces, cuando el superficiario constituye un derecho real de garantía, debemos diferenciar dos hipótesis: 1) si el terreno se encuentra plantado, a la sazón, el derecho real de garantía recae sobre una cosa, pero 2) si el terreno aún no posee plantación, porque el derecho no ha comenzado a ejercerse, el derecho real de garantía recae sobre un derecho".

adquirente es temporario, el precio de compra de la unidad funcional será inferior al común del mercado inmobiliario correspondiente a una unidad funcional a perpetuidad. No es lo mismo, p. ej., adquirir un departamento por el plazo de 65 años que adquirirlo en propiedad horizontal perpetua" **(30)**.

II.2.g.ii.3. Constitución de otros derechos reales

El tema de la Comisión de Derechos Reales en las XXV Jornadas Nacionales de Derecho Civil que se desarrollaron en Bahía Blanca en 2015 fue "usufructo", y entre sus conclusiones se encuentra: "Además de derechos reales de garantía la interpretación del art. 2120 del Cód. Civ. y Com., en armonía con el art. 2131 del Cód. Civ. y Com., determina que el superficiario puede gravar con usufructo la propiedad superficiaria" (unanimidad).

El art. 2131 dispone que solo están legitimados para constituir usufructo "el dueño, el titular de un derecho de propiedad horizontal, el superficiario y los comuneros del objeto sobre el que puede recaer".

Al derecho real de uso y al derecho real de habitación se les aplican las reglas del usufructo (arts. 2155 y 2159), por lo que considero que el superficiario también puede constituir ambos derechos reales por aplicación del referido art. 2131, cuyo plazo de duración estará limitado al derecho del superficiario (art. 2125).

II.2.h. Facultades del propietario del inmueble

Acorde a su dominio desmembrado, el propietario conserva la disposición material y jurídica que corresponde a su derecho, "siempre que las ejerza sin turbar el derecho del superficiario" (art. 2121).

Las facultades materiales no estaban previstas en la ley 25.509 pero sí en el Proyecto de 1998. Ya las X Jornadas Nacionales de Derecho Civil de 1985 se habían expresado al respecto: *De lege ferenda* "6) El derecho de superficie no impide al dueño del terreno realizar obras en el suelo o subsuelo, siempre que ello no se traduzca en perjuicio al superficiario".

Por su parte, y tal como se señalara, el propietario conserva la disposición jurídica que corresponde a su derecho, por lo que se halla facultado a enajenar el inmueble o constituir otros derechos reales siempre que con ello no turbe los derechos del superficiario.

II.2.i. Extinción

Resultan de aplicación aquí el art. 1907 en cuanto expresa que "sin perjuicio de los medios de extinción de todos los derechos patrimoniales y de los especiales de los derechos reales, estos se extinguen, por la destrucción total de la cosa si la ley no autoriza su reconstrucción, por su abandono y por la consolidación en los derechos reales sobre cosa ajena" y el art. 2124 que dispone que "el derecho de construir, plantar o forestar se extingue por renuncia expresa, vencimiento del plazo, cumplimiento de una condición resolutoria, por consolidación y por el no uso durante diez años, para el derecho a construir, y de cinco, para el derecho a plantar o forestar".

II.2.i.i. Destrucción total de la cosa si la ley no autoriza su reconstrucción

En el caso de derecho real de superficie la destrucción de lo plantado o edificado no produce por sí misma la extinción del derecho real ya que por el art. 2122 "la propiedad superficiaria no se extingue, excepto pacto en contrario, por la destrucción de lo construido, plantado o forestado, si el superficiario construye, nuevamente dentro del plazo de seis años, que se reduce a tres años para plantar o forestar". El artículo encuentra su explicación en la estructura de este derecho real que otorga, en primer lugar, un derecho a plantar, forestar o constituir y, posteriormente, la propiedad sobre el plantado, forestado o construido. La extinción de la propiedad superficiaria hace renacer el derecho a plantar, forestar o constituir, salvo pacto en contario que podrá estar expresamente establecido en el título.

El plazo, estimo, debe contarse desde la destrucción y bastará que el superficiario inicie las

(30) VÁZQUEZ, Gabriela A., "Derechos reales", Ed. La Ley, 2020, p. 678.

obras dentro del plazo legal, aunque no las haya concluido, para evitar la extinción.

El Proyecto de 1998 admitía la misma solución, pero al disponer un plazo para construir o forestar tras la destrucción, aclaraba que ese plazo legal podía ser modificado por las partes al tiempo de constituir el derecho. Al no aclarar nada al respecto, el plazo podía ser aumentado o disminuido.

El Cód. Civ. y Com. no trae la misma facultad. No obstante ello, el plazo del art. 2122 no es de orden público ya que expresa "salvo pacto en contario" por lo que, si quienes constituyen la superficie, por autonomía de la voluntad, pueden establecer que la propiedad superficiaria se extinga por su destrucción de lo construido, plantado o forestado, con más razón pueden ampliar o reducir el plazo legal.

II.2.i.ii. Abandono

Para el análisis de este instituto, utilizaré los argumentos de la pérdida de las relaciones de poner, ya que si de acuerdo con el art. 1931 inc. e) **(31)**, la relación de hecho también se pierde si el sujeto hace abandono expreso y voluntario de la cosa, con más razón cuando se trata de un derecho real.

El abandono de un derecho real que se ejerce por la posesión se produce cuando el poseedor se desprende voluntariamente y de modo expreso de la cosa. Así, el acto de abandono debe ser voluntario (exigiéndose entones discernimiento, intención y libertad) y no se configura si el titular es obligado por la fuerza o el temor a hacer entrega de la cosa, o si se enfrenta a necesidades imperiosas o situaciones de hecho inesperadas. Además, el abandono debe ser expreso, lo que tiene justificativo ya que, si para adquirir el derecho real se requieren actos materiales, también son requeridos para el abandono y no serán suficientes las manifestaciones verbales o el mero "no uso".

(31) FRANCHINI, María Florencia, "Código Civil y Comercial de la Nación y leyes especiales comentado y anotado con perspectiva de género", HERRERA, Marisa, DE LA TORRE, Natalia, VÁZQUEZ, Gabriela A. (dirs.), Editores del Sur, 2023, t. 11 comentario al art. 1931.

II.2.i.iii. Consolidación

La consolidación se produce cuando se confunden en la misma persona las calidades de propietario del inmueble y de superficiario. Se halla doblemente regulada en el Cód. Civ. y Com. en el art. 1907 y en el 2124 lo que se justifica porque el art. 1907 se refiere a la "consolidación en los derechos reales sobre cosa ajena", que no es el único supuesto del derecho real de superficie ya que cuando existe propiedad superficiaria, recae sobre cosa propia.

Cuando estas dos figuras (las del propietario del inmueble y de superficiario) se funden en una sola (en el propietario, en el superficiario o en un tercero) por actos entre vivos o por causa de muerte, el derecho real de superficie se extingue.

II.2.i.iv. Renuncia expresa

Por principio general toda persona puede renunciar a un derecho si esa renuncia no está prohibida y solo afecta intereses privados (art. 944). El art. 2124 admite a la renuncia como causal de extinción y dispone que esta debe ser expresa, lo que se corresponde con el art. 948, ya que "la voluntad de renunciar no se presume".

A pesar de que el art. 949 indica que la renuncia "no está sujeta a formas especiales, aun cuando se refiera a derechos que constan en un instrumento público", en el caso resultan aplicables los principios el art. 1017 inc. a) —me refiero a "los principios" porque la renuncia es un acto jurídico unilateral mientras que el art. 1017 se refiere a los contratos, que son actos jurídicos bilaterales)—. Por estas consideraciones es necesaria la escritura pública de renuncia y la debida inscripción registral para su oponibilidad a terceros interesados de buena fe.

La renuncia tiene los efectos del art. 2123, por lo que no libera al superficiario de las obligaciones por él asumidas.

II.2.i.v. Vencimiento del plazo

Por su carácter temporario, el vencimiento del plazo convenido en el contrato (y sus renovacio-

nes) fija la extinción del derecho real de superficie. Si se hubiera acordado un plazo mayor al legal, la superficie se extingue a los setenta años si su finalidad es construir o a los cincuenta años si su finalidad es la de plantar o forestar.

II.2.i.vi. Cumplimiento de una condición resolutoria

El derecho de construir, forestar y edificar puede sujetarse a condición resolutoria expresada en el contrato de superficie, cuyo acontecimiento produce la extinción del derecho real si ocurre antes del vencimiento del plazo legal. Vale estacar que esta extinción no se produce de pleno derecho como acontece en el supuesto de vencimiento del plazo legal.

II.2.i.vii. No uso

La extinción de un derecho real por el "no uso" es la manera tradicional de extinción de los derechos de disfrute sobre cosa ajena, de allí que también se extingue por el no uso el usufructo (art. 2152, inc. c), el uso (art. 2155), la habitación (art. 2159) y la servidumbre (art. 2182, inc. b). El Cód. Civ. y Com., para todos estos derechos reales fija un plazo de diez años, mientras que el derecho real de superficie se extingue por el no uso durante diez años, si su finalidad es edilicia, y por el no uso durante cinco años si fue constituida para plantaciones o forestaciones.

El art. 2124 se refiere a la extinción por el no uso durante diez años, para el "derecho" a construir, y de cinco, para el "derecho" a plantar o forestar. No se refiere a la propiedad superficiaria porque si ella existe es porque ya se ejerció el derecho a construir, plantar o forestar, en cuyo caso se trata de un derecho real sobre cosa propia, para el que no corresponde la causal de extinción por el no uso.

La extinción por el no uso también tiene los efectos del art. 2123, por lo que no libera al superficiario de las obligaciones por él asumidas.

II.2.i.viii. Efectos de la extinción

El art. 2125 diferencia los efectos según se trate de la extinción del derecho de superficie por el cumplimiento del plazo convencional o legal o de extinción del derecho de superficie antes del cumplimiento del plazo convencional o legal.

II.2.i.viii.1. Extinción por cumplimiento del plazo convencional o legal

Al momento de la extinción del derecho de superficie por el cumplimiento del plazo convencional o legal, "el propietario del suelo hace suyo lo construido, plantado o forestado, libre de los derechos reales o personales impuestos por el superficiario".

Si durante la vigencia del derecho real de superficie el superficiario constituyó derechos reales o personales a favor de terceros estos derechos se extinguen sin perjudicar a dichos terceros que no podían desconocer el carácter temporario del derecho del superficiario.

Producida la extinción del derecho de superficie el principio de accesión (al que me referiré más adelante) se reanuda y la propiedad queda unificada en cabeza del titular del suelo.

II.2.i.viii.2. Extinción antes del cumplimiento del plazo convencional o legal

Si el derecho de superficie se extingue antes del cumplimiento del plazo legal o convencional los derechos reales y personales continúan, como si no hubiese habido extinción, hasta el transcurso del plazo del derecho de superficie

II.2.i.viii.3. Indemnización al superficiario

Prescribe el art. 2126 que, producida la extinción del derecho de superficie, el titular del derecho real sobre el suelo, excepto pacto en contrario, debe indemnizar al superficiario.

A diferencia de las X Jornadas Nacionales de Derecho Civil de 1985 (que propiciaron *de lege ferenda* "11) Extinguido el derecho de superficie, el propietario del suelo se convierte en titular de lo edificado o plantado, sin compensación al superficiario, salvo convención en contrario"), el Cód. Civ. y Com. reconoce al superficiario un derecho indemnizatorio, en la medida que no se halla acordado que tal mon-

to no estuviera presente. Se advierte así que la norma no es imperativa ya que concede este derecho al superficiario si no se hubiera pactado lo contrario. Como un elemento natural del contrato de superficie, solo si las partes no se hubieran expresado en sentido contrario, la norma concede la indemnización a fin de evitar un enriquecimiento injustificado del propietario del inmueble que, tras la extinción de la superficie, hace propio lo edificado, plantado o forestado.

De acuerdo con el art. 2126 el monto de la indemnización acordada puede ser fijado por las partes en el acto constitutivo del derecho real de superficie o en acuerdos posteriores. En subsidio, a los efectos de establecer el monto de la indemnización, "se toman en cuenta los valores subsistentes incorporados por el superficiario durante los dos últimos años, descontada la amortización". Esta pauta subsidiaria para establecer la indemnización es de "muy dudosa razonabilidad" **(32)** ya que es difícil entender que la indemnización se calcule sin tener en cuenta las inversiones de los primeros años (que podría ser sesenta y ocho años) y considerando solo las de los últimos dos años cuando ya se vislumbra la terminación del derecho real de superficie.

II.2.j. El principio de accesión. Suspensión y reanudación del principio

El principio romano *superficie solo cedit* todo lo que se incorpora a un inmueble se considera que forma parte de él y pertenece al propietario. El art. 1945, a la manera del art. 2518 del derogado Cód. Civil **(33)** dispone que el dominio de una cosa inmueble se extiende al subsuelo y al espacio aéreo, en la medida en que su aprovechamiento sea posible (excepto lo dispuesto por normas especiales) y que todas las construcciones, siembras o plantaciones existentes en un inmueble pertenecen a su dueño, "excepto lo dispuesto respecto de los derechos de propiedad horizontal y superficie".

Específicamente en cuanto al derecho real de superficie, el principio de accesión cede, y puede una persona ser propietaria del suelo y otra distinta, propietaria de las construcciones, siembras o plantaciones existentes en un inmueble.

Esta excepción al principio de accesión que se plantea en el derecho real de superficie implica una suspensión del principio, el que se reanuda cuando se extingue la superficie, momento en el cual "el propietario del suelo hace suyo lo construido, plantado o forestado" por el superficiario (art. 2125).

Considero, y así lo he planteado en el seno de las XIX Jornadas Nacionales de Derecho Civil de Rosario en el año 2003 en ponencia que presentara **(34)**, que el principio de accesión se suspende para el dueño en el contexto del derecho real de superficie, pero no para el superficiario, quien adquiere lo que construye, siembra o planta con materiales ajenos, en la misma medida que adquiere la construcción, siembra o plantación realizada por un tercero en el in-

(32) ALTERINI, J. H. y ALTERINI, I. E. en ALTERINI, Jorge H., "Código Civil y Comercial Comentado. Tratado exegético", ALTERINI, Ignacio (coord.), Ed. La Ley, 3ª ed., t. X, comentario al art. 2126.

(33) Art. 2518 del derogado Cód. Civil: "La propiedad del suelo se extiende a toda su profundidad, y al espacio aéreo sobre el suelo en líneas perpendiculares. Comprende todos los objetos que se encuentran bajo el suelo, como los tesoros y las minas, salvo las modificaciones dispuestas por las leyes especiales sobre ambos objetos. El propietario es dueño exclusivo del espacio aéreo; puede extender en él sus construcciones, aunque quiten al vecino la luz, las vistas u otras ventajas; y puede también demandar la demolición de las obras del vecino que a cualquier altura avancen sobre ese espacio".

(34) Mi ponencia, redactada en vigencia del derogado Cód. Civil, en lo atinente a esta parte, dice: "Novedosas consecuencias. La accesión artificial: Ante la existencia del derecho real de superficie forestal, si el superficiario planta, en la finca gravada, con semillas o plantas ajenas, adquiere la propiedad de unas y otras, pero está obligado a pagar su valor. Por supuesto, y como lo indica el mismo art. 2587, si obró de mala fe deberá, además, resarcir daños y perjuicios. Además, y en el caso previsto en el art. 2588, cuando de buena fe se plantare con semillas propias en terreno ajeno gravado con derecho real de superficie forestal, el superficiario tendrá derecho a hacer suya la plantación, previas las indemnizaciones correspondientes al plantador, sin que éste pueda destruir lo que hubiese plantado, no consintiéndolo el superficiario. Por último, si el plantador obró de mala fe, el superficiario debe "el mayor valor adquirido", conforme lo preceptúa el art. 2589".

mueble sujeto a superficie. En otras palabras, lo dispuesto en el art. 1962 (construcción, siembra y plantación como modo de adquisición del dominio) se le aplica al superficiario y no al propietario del inmueble, al igual que lo dispuesto en el final del art. 1945 (se presume que las construcciones, siembras o plantaciones las hizo el superficiario, si no se prueba lo contrario).

La postura recibió unánime consenso en dichas Jornadas Nacionales, entre cuyas conclusiones se expresó: "VIII.- El principio de accesión: Los arts. 2518, 2519, 2587, 2588 y ccds. del Cód. Civil también son de aplicación al superficiario de conformidad al régimen estatuido por la ley 25.509. (Unanimidad)". Las conclusiones hacen referencia al derogado Cód. Civil y a la derogada ley 25.509 pues se hallaban vigentes al tiempo de las Jornadas. Considero que, a tenor de la legislación vigente, se llega a la misma conclusión a través de los arts. 1945 y 1962.

## III. El derecho real de superficie en la ley 6639 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

### *III.1. Consideraciones previas*

La ley 6639 crea *el Régimen de Covivienda* que tiene por objeto "implementar políticas públicas que faciliten el acceso a la vivienda" (art. 1°), y para ello utiliza la figura de la superficie, que, en este caso, es la edilicia.

Al analizar este derecho real ya me he referido a la utilidad socioeconómica y a la formación del mercado inmobiliario con abaratamiento de las edificaciones ya que lo más costoso es la formación de suelo urbano. La ley, con la creación de este régimen especial habilita a que el Estado comparta la explotación inmobiliaria con terceros, beneficiándose ambos.

La modalidad es novedosa en nuestro país, pero no en el mundo, ya que el célebre Palacio de las Naciones de Ginebra se construyó bajo la figura de la superficie y también una gran parte de la ciudad de Londres. Tras la Primera Guerra Mundial la superficie resultó una herramienta para la reconstrucción de las ciudades arrasadas.

El instituto es útil "para paliar la problemática de la vivienda" ya que "el crecimiento demográfico ha sido, sin duda, una de las causas que explican su expansión y revitalización durante el siglo pasado" **(35)**, de allí que la superficie está presente en casi todos los ordenamientos del derecho comparado.

Así lo señala la ley española de 1956 sobre régimen del suelo y ordenamiento urbano que propicia la constitución de derecho real de superficie por entidades públicas y privadas para facilitarla construcción, evitar la especulación del mercado inmobiliario tanto en edificios como en terrenos y planificar la ciudad.

### *III.2. El derecho real de superficie en la ley 6639*

La ley organiza el *Régimen de Covivienda* a través de la constitución del derecho real de superficie en el *Inmueble de Covivienda* sobre el que se emplazará el *Edificio de Covivienda*, propiedad de una *Organización* en calidad de superficiario.

El *Inmueble de Covivienda* debe estar en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y puede ser del dominio privado: a) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, b) del Instituto de la Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, c) del dominio privado de otros sujetos de derecho público estatales y no estatales, y d) del dominio de personas jurídicas de derecho privado que no posean fin de lucro. El derecho real de superficie que se constituye sobre este inmueble es para construir, y puede recaer en terrenos sin edificar o en terrenos con edificaciones.

El superficiario es una *Organización* conformadas exclusivamente por aquellas personas humanas que serán *Usuarios* de las Unidades una vez que se edifiquen las mismas.

#### III.2.a. Caracteres

El derecho real de superficie constituido conforme esta ley, reviste los caracteres previstos en el Cód. Civ. y Com.: es un derecho real principal y temporario que recae sobre inmuebles, que se ejerce por la posesión, que se constituye para construir, que recae sobre cosa propia cuando

(35) VÁZQUEZ, Gabriela A., "Derechos reales", Ed. La Ley, 2020, p. 654.

existe propiedad superficiaria, que es transmisible y que requiere publicidad registral para su oponibilidad a los terceros interesados de buena fe. Para el supuesto que el título por el que se constituya se halle revestido de las formas exigidas para su validez (escritura pública en este caso) pero sus otorgantes no sean capaces o no estén legitimados al efecto (justo título), procede la adquisición por prescripción corta de diez años si existe buena fe.

III.2.b. Finalidad

Con la construcción y/o refacción de *Edificios de Covivienda*, la ley pretende implementar políticas públicas que faciliten el acceso a la vivienda (art. 1) a favor de quienes "se encuentran en situación de vulnerabilidad y/o afectados por el déficit habitacional y/o los que deseen formar parte de las comunidades de Covivienda" (art. 2°).

III.2.c. Objeto

En el diseño del *Régimen de Covivienda* el derecho de superficie recae (art. 3°) en inmuebles en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y que sean: a) de dominio privado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como los del Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; b) de dominio privado de otros sujetos de derecho público estatales y no estatales y del dominio de personas jurídicas de derecho privado que no posean fin de lucro, en virtud de los convenios que se celebren a los fines del cumplimiento de la ley. La norma no contempla los inmuebles de personas humanas.

El artículo aclara que el sistema delineado se rige por las normas del Cód. Civ. y Com. sobre derechos reales de dominio, superficie, propiedad horizontal y uso, como asimismo de la posesión, en los aspectos indicados en la ley.

Por el art. 9° los *Inmuebles de Covivienda* (los inmuebles cuyos titulares de dominio son los enumerados en el art. 3° de la ley) pueden ser: a) terrenos sin edificar, b) terrenos con edificaciones en obra, interrumpidas o en curso de ejecución y c) terrenos con edificaciones concluidas que deban ser refuncionalizados.

Se aclara que "en los casos en que existan edificaciones en el inmueble, concluidas o en construcción, se deberá justificar fundadamente la conveniencia de adquirir las mismas para el cumplimiento de las finalidades del régimen de Covivienda".

La superficie se constituye entre el titular de dominio (los enumerados en el art. 3 de la ley) y la *Organización*, que en su carácter de superficiario puede, en terrenos sin edificar, realizar construcciones sobre la rasante, vuelo y subsuelo del inmueble ajeno, haciendo propio lo construido (art. 2115 del Cód. Civ. y Com.) o adquirir la propiedad de construcciones ya existentes a los fines de la ley.

En los dos casos el derecho del superficiario (la *Organización*) coexiste con la propiedad separada del titular del suelo (la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Instituto de Vivienda, los sujetos de derecho público estatales y no estatales o la persona jurídica de que se trate).

La extensión del inmueble afectado puede ser mayor que la necesaria para la construcción de viviendas, pero debe ser útil para su aprovechamiento.

El derecho de superficie puede constituirse sobre todo el inmueble o sobre una parte determinada, con proyección en el espacio aéreo o en el subsuelo. El derecho a construir puede ejercerse sobre el espacio aéreo, en el subsuelo, o sobre ambos al mismo tiempo (para la construcción de cocheras, por ejemplo).

La ley 6639, al igual que el Cód. Civ. y Com. contempla que el derecho de superficie se constituya sobre inmuebles de dominio privado, los señalados en el art. 236 (dominio privado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, del Instituto de Vivienda, de otros sujetos de derecho público estatales y no estatales) y en el art. 238 (dominio de personas jurídicas de derecho privado que no posean fin de lucro).

Aunque la ley no prevé la constitución de derecho de superficie sobre inmuebles de dominio público, podrían desafectarse bienes aptos para los fines perseguidos.

III.2.d. Duración

La ley no estipula plazo de duración del derecho real de superficie, pero, de cualquier modo, por tratarse de un derecho temporario, no puede exceder de setenta años porque se trata de construcciones y "puede ser prorrogado siempre que no exceda de los plazos máximos" (art. 2117 del Cód. Civ. y Com.).

III.2.e. Legitimación para la constitución

Están facultados para constituir el derecho de superficie los titulares de los derechos reales de dominio de los inmuebles enumerados en el art. 3° de la ley.

III.2.f. Constitución

Así como el art. 2119 del Cód. Civ. y Com. establece que el derecho de superficie se constituye por contrato, el art. 7° de la ley 6639 dispone que el acto jurídico constitutivo del derecho real de superficie debe celebrarse entre el Instituto de Vivienda [por las competencias atribuidas en el art. 6° inc. b) de la ley 1251 **(36)**] y la *Organización*, en su carácter se superficiaria.

Ese contrato, debe ser celebrado por escritura pública (art. 1017 inc. a), se le debe sumar el modo suficiente para que el derecho real quede constituido como tal (art. 1892) y además deberá darse publicidad registral para su oponibilidad a los terceros interesados de buena fe (art. 1893).

La figura del superficiario se personifica en una *Organización* a la que la ley define como aquellas conformadas exclusivamente por aquellas personas humanas que serán Usuarios de las unidades una vez que se edifiquen las mismas (art. 7°) **(37)** y que entre sus facultades se encuentra la de celebrar con el Instituto de Vivienda los actos jurídicos constitutivos del derecho real de superficie,

Los *Usuarios*, las personas con necesidades habitacionales que vivirán en los inmuebles construidos por el superficiario, también definidos en la ley (art. 6°) son las personas humanas y grupos familiares identificados bajo el concepto de "hogar", entendiéndose por tal tanto al grupo de personas, parientes o no, que vivan bajo un mismo techo, de acuerdo con un régimen familiar, compartiendo gastos de alimentación como a quienes viven solos. Tienen los siguientes derechos y obligaciones: a) contribuyen con una prestación a la Organización de Covivienda, b) reciben de la Organización de Covivienda una contraprestación consistente en el derecho real de propiedad horizontal o el derecho real de uso y la posesión conjunta de la Unidad y de las partes comunes. Para poder ser considerado *Usuario*, el hogar no puede tener ingresos superiores a ocho salarios mínimos, vitales y móviles y ninguno de sus integrantes puede tener inmuebles con destino habitacional a su nombre.

Los *Usuarios* no son parte del contrato de superficie entre el Instituto de Vivienda y la *Organización*. Son parte en los contratos vinculados a los derechos reales que el superficiario constituye sobre el inmueble (*edificio de Covivienda*) para satisfacer el déficit habitacional.

En cuanto a la transmisión del derecho de superficie, la ley no lo menciona, si bien el art. 2119 el Cód. Civ. y Com. establece que la superficie puede ser transmitida replicando así los principios del art. 1906 por el cual todos los derechos reales son transmisibles, excepto disposición legal en contrario. Como corolario, el superficiario puede transmitir el derecho real a un tercero por actos entre vivos (a título oneroso o gratuito), subsistiendo las obligaciones asumidas por del superficiario, tal como lo dispone el art. 2123 del Cód. Civ. y Com. Dadas las carac-

(36) Entre los principios generales de la ley 1251 (art. 4°) se encuentran: contribuir al acceso a la vivienda digna de todos los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, propender a reducir, mediante políticas activas, el déficit habitacional, promover el efectivo ejercicio del derecho al hábitat y a la vivienda de todos los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y promocionar la demanda y estimular la oferta de vivienda. Por el art. 6° el Instituto de Vivienda tiene la facultad de adquirir o transferir bienes muebles e inmuebles a título oneroso o constituir sobre ellos derechos reales (inc. b).

(37) Estas Organizaciones pueden constituirse como: a) Entidades conformadas como cooperativas, mutuales, asociaciones civiles sin fines de lucro, las simples asociaciones y las fundaciones, b) Se considerarán también Organizaciones los fideicomisos.

terísticas de la *Organización* como superficiaria, estimo que la transmisibilidad o no de su derecho de superficie deberá estar expresamente tratado en el título.

III.2.g. Facultades del superficiario. La *Organización* y los *Usuarios*

El Superficiario construye el *Edificio de Covivienda* de acuerdo con el proyecto presentado en el concurso que a tal fin convoca el Instituto de Vivienda, concurso y proyecto que tiene distintas modalidades según se trate de inmuebles de la Ciudad Autónoma de Buenos o de inmuebles del dominio privado de los sujetos de derecho público estatales y no estatales o de personas jurídicas de derecho privado que no posean fin de lucro (art. 10).

Construido el *Edificio de Co vivienda*, el *Régimen de Covivienda* se estructura (art. 11) bajo el Derecho Real de Propiedad Horizontal ("en cuyo caso el Reglamento de Copropiedad deberá prever el derecho de preferencia a favor del Consorcio de Co Propietarios sobre las Unidades funcionales de conformidad con lo establecido en los arts. 2085 y ccds. del Cód. Civ. y Com.") o bajo el Derecho Real de Uso (en cuso caso "la constitución de derechos personales y reales por parte de los usuarios deberá contar con la conformidad de la Organización de acuerdo con lo establecido por el Cód. Civ. y Com. en los arts. 2154 a 2157 y ccds.").

En ese sentido, de acuerdo con el art. 7 de la ley la *Organización* debe celebran con los Usuarios los actos jurídicos constitutivos del derecho real de propiedad horizontal o del derecho real de uso y elaborar el *Reglamento de Covivienda* el cual, previa conformidad del Instituto de Vivienda se somete a la aprobación por parte de los Usuarios (este *Reglamento de Covivienda* no debe confundirse con el Reglamento para la constitución del derecho real de Propiedad Horizontal).

III.2.g.i. Facultades vinculadas a la disposición material

El superficiario, la *Organización*, tiene las facultades de disposición material de la propiedad superficiaria (que se dan cuando existe propiedad superficiaria porque recién allí hay materialidad). Estas facultades se correlacionan con el derecho de propiedad, el cual no se extingue por la destrucción de lo construido si el superficiario construye nuevamente dentro del plazo de seis años (art. 2122). La ley no se refiere al caso de destrucción de lo construido, por lo que resulta de aplicación este artículo.

III.2.g.ii. Facultades vinculadas a la disposición jurídica

III.2.g.ii.1. Constitución de derechos reales de garantía

Aunque la primera parte del art. 2120 del Cód. Civ. y Com. establece que el titular del derecho de superficie "está facultado para constituir derechos reales de garantía sobre el derecho de construir, plantar o forestar o sobre la propiedad superficiaria, limitados, en ambos casos, al plazo de duración del derecho de superficie", tal facultad no se advierte en la ley 6639, lo que resulta razonable si se tiene en cuenta que el financiamiento de la obra está a cargo del Instituto de Vivienda.

III.2.g.ii.2. Afectación al régimen de propiedad horizontal

Como ya lo señalé, la segunda parte del art. 2120 determina que el titular del derecho de superficie "puede afectar la construcción al régimen de la propiedad horizontal, con separación del terreno perteneciente al propietario excepto pacto en contrario; puede transmitir y gravar como inmuebles independientes las viviendas, locales u otras unidades privativas, durante el plazo del derecho de superficie, sin necesidad de consentimiento del propietario". Se refiere al derecho de superficie para construir, caso del *Régimen de Covivienda*, en cuyo marco el superficiario puede afectar la construcción al régimen de la propiedad horizontal. Luego de la división jurídica del edificio en los términos del art. 2038 el superficiario puede vender las unidades funcionales, cuyos adquirentes serán titulares de un derecho temporario, que se extinguirá cuando se extinga la superficie.

En el caso de la ley 6639, este derecho se trasforma en un deber (salvo que se opte por

el derecho real de uso que analizará más adelante).

La *Organización*, entonces, afecta el *Edificio de Covivienda* al régimen de la propiedad horizontal y luego de la división jurídica del edificio en los términos del art. 2038 transfiere las unidades funcionales a los *Usuarios*, quienes serán titulares de un derecho temporario, que se extinguirá cuando se extinga la superficie.

III.2.g.ii.3. Constitución de otros derechos reales. Derecho real de uso

La otra opción que da la ley es que la *Organización* constituya derecho real de uso sobre el *Edificio de Covivienda*.

Dispone el art. 14 que, a los fines de instrumentar el vínculo entre la *Organización* y los *Usuarios*, en relación con la *Unidad* se "suscribirá un instrumento público" (lo que es evidente porque por tratarse de inmuebles el contrato de constitución del derecho real debe ser hecho por escritura pública de acuerdo con el art. 1017 inc. a del Cód. Civ. y Com.) que deberá "conferir derecho real de uso sobre las Unidades y espacios comunes" estableciéndose "conjunta y simultáneamente para todos los miembros del 'hogar', con expreso derecho de acrecer de conformidad con el art. 2154 a 2157 del Cód. Civ. y Com.".

En caso de fallecimiento, los convivientes admitidos por la *Organización* comprendidos en el concepto de "hogar", continuarán con la posesión de la Unidad y la coposesión de las partes comunes, hasta la conclusión del período respectivo y tendrán a su cargo las obligaciones correspondientes. A tal fin, la *Organización* deberá otorgar los actos constitutivos de los derechos reales de que se trate para que los mismos puedan adquirir y detentar la titularidad del derecho real respectivo sobre la Unidad y las partes comunes que anteriormente tenía el *Usuario* fallecido, hasta la expiración del plazo de vigencia del *Convenio de Covivienda*.

En caso de renuncia del *Usuario* a su derecho de uso de la Unidad y coposesión de las partes comunes, como también en el supuesto de abandono de estos, si la Unidad quedará deshabitada la *Organización* le propondrá al Instituto de Vivienda un nuevo usuario en reemplazo del anterior. No explica la ley si este nuevo usuario tiene un nuevo plazo para ejercer su derecho o completa el que le faltaba al Usuario que renunció o abandonó. Pareciera además que la ley trata al abandono con una asimilación incorrecta al "no uso", puesto que el abandono expreso tiene las mismas características que la renuncia expresa.

III.2.h. Facultades del propietario del inmueble

Si bien el art. 2121 del Cód. Civ. y Com. hace referencia a que el propietario conserva la disposición material y jurídica que corresponde a su derecho, "siempre que las ejerza sin turbar el derecho del superficiario", la ley otorga mayores facultades, tal vez en exceso en el marco del Cód. Civ. y Com., pero que seguramente encuentran su fundamento en que se trata de una política pública para disminuir la crisis habitacional.

Por el art. 13 el Instituto de Vivienda "ejercerá las más amplias facultades de auditoría de la ejecución de los proyectos de construcción adjudicados, de la administración del Inmueble de Covivienda por parte de las Organizaciones y del respeto a los derechos de los Usuarios". Las decisiones que adopte en aplicación de esta disposición "agotarán la vía administrativa previa, pudiendo recurrirse mediante recurso de alzada".

Por el art. 12 el Instituto de Vivienda tiene la potestad de autotutela de la Administración sobre los bienes afectados al Régimen de Covivienda, la que incluye "la recuperación inmediata de la posesión del Inmueble de Covivienda y del Edificio de Covivienda en su caso (a) de configurarse una situación de grave peligro para el interés público y (b) en caso de paralización por más de seis [6] meses o abandono, sin justificación, de las obras o del Inmueble de Covivienda, (c) Desvío del destino".

La norma es, al menos, llamativa desde la óptica del derecho civil. Por un lado, porque la posesión del *Inmueble de Covivienda* nunca la perdió, porque ostenta un derecho real de dominio que se ejerce por la posesión y que no se

opone a la posesión que a título de superficiario tenga la *Organización*. Si lo que quiere significar es que el Instituto tiene la facultad de quitarle la posesión al superficiario, esto no lo podrá hacer sin extinguir el derecho real de superficie.

III.2.i. Extinción

Se aplican aquí los preceptos de los arts. 1907 y 2124 del Cód. Civ. y Com. y lo expresamente dispuesto por la ley 6639.

III.2.i.i. Destrucción total de la cosa si la ley no autoriza su reconstrucción

En el caso, la destrucción de lo edificado no produce por sí misma la extinción del derecho real ya que por el art. 2122 del Cód. Civ. y Com. "la propiedad superficiaria no se extingue, excepto pacto en contrario, por la destrucción de lo construido, plantado o forestado, si el superficiario construye, nuevamente dentro del plazo de seis años".

La ley no hace referencia a este supuesto en el Capítulo Cuarto que denomina "Conclusión de la Covivienda", por lo que considero que el "pacto en contario" a que se refiere el artículo no se verá plasmado en el contrato de superficie para construir el *Edificio de Covivienda*. Si nada se estableciera en el contrato, rige entonces el art. 2122 del Cód. Civ. y Com. No obstante, podría establecerse que si se destruye lo construido se extingue el derecho de superficie si el superficiario no construye nuevamente dentro del plazo de seis años (o del plazo que fije el contrato).

III.2.i.ii. Abandono

La ley menciona el abandono, sin justificación, "de las obras o del *Inmueble de Covivienda* pero no lo trata como un supuesto de extinción del derecho real, porque para este supuesto dice que el Instituto de Vivienda "recuperará la posesión", expresión a la que ya me he referido.

El supuesto de abandono que extingue el derecho real de superficie debe ser expreso y voluntario, y no puede inferirse por el no uso.

Los supuestos que trata el art. 12 estimo que solo facultan al Instituto de Vivienda a resolver el contrato por incumplimiento, lo que traerá aparejada la extinción del derecho real.

También la ley menciona el abandono de la unidad por parte del *Usuario*, pero en este caso no se trata de la extinción del derecho real de superficie sino de la extinción del derecho real de uso o de propiedad horizontal constituido por la *Organización* con los *Usuarios*. Evalúo que en este caso también rige la necesidad de que tal abandono sea voluntario y expreso, porque el no uso no alcanza para inferir el abandono, máxime en la propiedad horizontal, que no se extingue por el no uso.

III.2.i.iii. Consolidación

Considero que el caso posible, dado la naturaleza de los bienes sobre los que se constituye superficie, ocurrirá si el propietario del inmueble adquiere el derecho real de superficie.

III.2.i.iv. Renuncia expresa

El art. 2124 del Cód. Civ. y Com. admite a la renuncia como causal de extinción y dispone que esta debe ser expresa, lo que se corresponde con el art. 948, ya que "la voluntad de renunciar no se presume". Si la *Organización* renuncia al derecho de superficie deberá hacerlo por escritura pública y requiere la debida inscripción registral para su oponibilidad a terceros interesados de buena fe. La renuncia tiene los efectos del art. 2123, por lo que no libera al superficiario de las obligaciones por él asumidas.

III.2.i.v. Vencimiento del plazo

Por su carácter temporario, el vencimiento del plazo convenido en el contrato (y sus renovaciones) fija la extinción del derecho real de superficie. Si se hubiera acordado un plazo mayor al legal, la superficie se extingue a los setenta años.

III.2.i.vi. Cumplimiento de una condición resolutoria

Si el derecho de construir de la *Organización* estuviera sujeto a condición resolutoria expresada en el contrato de superficie, su acontecimiento produce la extinción del derecho real si ocurre antes del vencimiento del plazo legal.

Vale recordar que esta extinción no acaece de pleno derecho como acontece en el supuesto de vencimiento del plazo legal.

III.2.i.vii. No uso

El art. 2124 se refiere a la extinción por el no uso durante diez años, para el "derecho" a construir. No se refiere a la propiedad superficiaria porque si ella existe es porque ya se ejerció el derecho a construir, en cuyo caso se trata de un derecho real sobre cosa propia, para el que no corresponde la causal de extinción por el no uso. La extinción por el no uso también tiene los efectos del art. 2123, por lo que no libera al superficiario de las obligaciones por él asumidas.

Adviértase que en la ley 6639 los actos que dan lugar a esta "recuperación inmediata de la posesión" del art. 12, son de muy distinta naturaleza, ya que si el superficiario, con su actitud, genera un grave peligro para el interés público o desvía el destino habitacional, las facultades del propietario del inmueble serán requerir la extinción de la superficie antes del plazo legal (manteniéndose las obligaciones asumidas por el superficiario, de conformidad al art. 2123 del Cód. Civ. y Com.). Pero si el superficiario paraliza la obra por más de seis meses o abandona la obra, no parece razonable la medida, ya que, además, no se comprende su metodología. También se refiere al abandono del inmueble, lo que sería un abandono del derecho real de superficie, el que se extinguiría a consecuencia de ello.

III.2.i.viii. Efectos de la extinción

El Capítulo Cuarto de la ley se denomina "Conclusión de la Covivienda" y trata distintos supuestos.

III.2.i.viii.1. Extinción por cumplimiento del plazo convencional o legal

El art. 15 establece: "1. Extinguido el derecho real de superficie de la Organización, tanto el Inmueble de Covivienda como el Edificio de Covivienda revertirán al patrimonio del nudo propietario, quien recuperará inmediatamente la posesión de los mismos".

Se refiere a lo dispuesto por el art. 2125 que establece que, al momento de la extinción del derecho de superficie por el cumplimiento del plazo convencional o legal, el propietario del suelo hace suyo lo construido, libre de los derechos reales o personales impuestos por el superficiario.

También expresa: "2. El nudo propietario podrá renovar el Convenio de Covivienda si resultara posible en función de la legislación aplicable o adjudicar el Inmueble de Covivienda a una nueva Organización, teniendo prioridad en tal caso la que constituyeran los Usuarios del Edificio de Covivienda en cuestión".

Ninguno de los dos temas se vincula específicamente a la extinción del derecho real se superficie. En el primer caso, si se renueva el plazo, la superficie no se extingue y el segundo, se refiere a la posibilidad de constituir una nueva superficie con los Usuarios del edificio, quienes, entiendo, deberá, constituir una persona jurídica para formar una nueva *Organización* compuesta por ellos.

Este último caso es el que se vislumbra cuando la ley expresa que el Instituto de Vivienda "3 ... deberá dar la prioridad del derecho a los *Usuarios* ocupantes de las Unidades a constituir un nuevo derecho real de superficie. En caso de que dichos *Usuarios* no ejercieran dicha prioridad, se podrá emplear el inmueble 'revertido' para proyectos de Covivienda u otro fin público".

III.2.i.viii.2. Extinción antes del cumplimiento del plazo convencional o legal

Si el derecho de superficie se extingue antes del cumplimiento del plazo legal o convencional los derechos reales y personales continúan, como si no hubiese habido extinción, hasta el transcurso del plazo del derecho de superficie. Deberá respetarse el derecho real de uso o de propiedad horizontal constituidos.

III.2.i.viii.3. Indemnización al superficiario

El art. 16 de la ley estipula que la Organización que gozare del derecho de superficie durante la totalidad del plazo establecido en el Convenio de Covivienda no tendrá derecho a recibir indemnización alguna a la conclusión de este,

entendiéndose que las inversiones que ha efectuado han quedado suficientemente retribuidas con el disfrute del derecho referido.

Agrega además que los Usuarios que gozaren del derecho de uso de las Unidades y de la coposesión de las partes comunes durante la totalidad del plazo establecido en el Convenio de Covivienda no tendrán derecho a recibir indemnización alguna a la conclusión de este, entendiéndose que las inversiones que han efectuado han quedado suficientemente retribuidas con el disfrute de estos.

No se refiere aquí al derecho de superficie, sino a los derechos reales constituidos por el superficiario en el ejercicio de su derecho de superficie. En rigor de verdad, los *Usuarios* han adquirido un derecho temporario, que se extingue cuando fenece el plazo, lo que no habilita a una indemnización. La indemnización prevista al superficiario tiene otra connotación, porque el propietario recibe un inmueble construido, que aumenta su valor, y sin una indemnización podría incurrir en enriquecimiento sin causa.

Por otro lado, la ley distingue que, si el derecho real de superficie o los derechos de los Usuarios referidos en los incisos precedentes concluyeran anticipadamente por decisión del Instituto de Vivienda, "la *Organización* o los *Usuarios*, en su caso, tendrán derecho al cobro de la indemnización prevista en el art. 2126 del Cód. Civ. y Com. o según las normas aplicables". Debo aclarar que el art. 2126 se refiere a la indemnización al superficiario, y no menciona a las personas que han celebrado contratos con el superficiario.

Agrega la norma que, en todo otro supuesto de conclusión anticipada de los derechos referidos, no habrá lugar al cobro de indemnización alguna.

**IV. Conclusión**

La ley 6639 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene por objeto implementar políticas públicas que faciliten el acceso a la vivienda digna. Ante la dificulta de producción de suelo urbano, básicamente la ley decide sobre la utilización de bienes del dominio privado del estado y construir las viviendas a través de una Organización a la que se le constituye un derecho real de superficie.

Los destinatarios de las viviendas son personas con necesidades habitacionales que adquieren un derecho temporario, que se extingue cuando se extinga la superficie, que siempre es temporaria.

Extinguida la superficie, el propietario del suelo hace propio lo construido, y puede destinar el inmueble a fines habitacionales, o a otros fines.

# Código Civil y Comercial de la Nación

# Derecho real de superficie: importante herramienta jurídica en la estructuración de proyectos

Juan José Chiesa (*)

**Sumario:** I. Introducción.— II. Breve reseña histórica.— III. Concepto. Modalidades. Naturaleza jurídica.— IV. Plazo.— V. Legitimación. Adquisición.— VI. Alcance y utilidad del derecho de superficie.— VII. Conclusión.

## I. Introducción

El presente trabajo tiene como objeto analizar algunos aspectos del derecho real de superficie normado por el art. 2114 del Cód. Civ. y Com., el cual, por su adaptabilidad es una herramienta jurídica muy interesante para tener en cuenta para la estructuración jurídica de proyectos de la más variada índole.

## II. Breve reseña histórica

El derecho de superficie es un derecho real que recorrió el camino de estar prohibido a regularse como derecho de superficie forestal, a estar actualmente específicamente normado por los arts. 2114 al 2128, del Cód. Civ. y Com. para la plantación, forestación y edificación. La importancia jurídica de este derecho real, así como su proyección económica permiten al dueño del suelo constituir con un superficiario diferentes modalidades.

Este derecho real tiene su origen en el derecho romano cuando en la República llegaban muchas personas a la ciudad, provocando el aumento de la densidad poblacional generando falta de viviendas. Así la superficie, animó los propietarios a negociar con su derecho de accesión transmitiendo ya no el suelo de su propiedad sino el derecho a permitir que alguien edificase o plantase en su finca, facultándolo a usar y disfrutar esa construcción o plantación por un determinado período de tiempo a cambio de un determinado pago.

Siglos más tarde, con la Revolución francesa, no se admitió esta modalidad de propiedad dividida, lo cual fue mantenido por el Código Napoleónico que no reconoció el derecho de superficie. Su reaparición se produce en el siglo XX como consecuencia de la destrucción ruinosa producidas por ambas guerras mundiales.

En nuestro país el entonces Cód. Civil de Vélez Sarsfield sigue la postura romanista y consagra el principio de accesión, estableciendo que la propiedad de la superficie no puede ser distinta de la propiedad del suelo, y prohíbe en consecuencia el derecho de superficie a través del art. 2614 y de la nota al 2503 buscando con ello evitar conflictos en virtud de la multiplicidad de derechos reales sobre los mismos bienes.

La aceptación del derecho de Superficie llega gracias al desarrollo doctrinario en obras y congresos nacionales e internacionales y se materializa posteriormente en parte en la ley 25.509 de Superficie Forestal, ley especial sancionada

(*) Abogado (Universidad Católica Argentina). Doctorado en Ciencias Jurídicas. Profesor asistente "Contratos Comerciales Especiales", Universidad Católica Argentina. Miembro fundador y vocal de "Foro de Mediación y Arbitraje". Socio fundador del Estudio CRC Abogados (www.crclaw.com.ar). Autor de numerosas publicaciones en revistas de Jurisprudencia.

en el año 2001 que se complementaba con la ley 25.080 de promoción de inversiones en proyectos foresto-industriales incorporando el derecho real de superficie forestal a la nómina de derechos reales al agregarlo como inciso octavo al art. 2503 del Cód. Civil.

Finalmente, con la sanción el Cód. Civ. y Com., vigente a partir del primero de agosto de 2015, que deroga el Cód. Civil de Vélez extiende el objeto de este derecho real a la construcción y no solo a la forestación, otorgando al derecho de superficie su máxima extensión en cuanto a su destino, esto es no solo a la forestación, tal como ocurría en el sistema entonces vigente, sino también a plantaciones y construcciones.

**III. Concepto. Modalidades. Naturaleza jurídica**

El art. 2114 del Cód. Civ. y Com. define al derecho de superficie como "un derecho real temporario, que se constituye sobre un inmueble ajeno, que otorga a su titular la facultad de uso, goce y disposición material y jurídica del derecho de plantar, forestar o construir, o sobre lo plantado, forestado o construido en el terreno, el vuelo o el subsuelo, según las modalidades de su ejercicio y plazo de duración establecidos en el título suficiente para su constitución y dentro de lo previsto en este Título y las leyes especiales".

En cuanto a su naturaleza jurídica el Dr. Gabriel Ventura, titular de la Cátedra A de la Facultad de Derecho de la UNC, considera que se trata de un derecho real sobre cosa propia. Así expresa: "Es correcta la tipificación del derecho de superficie (...) como sobre cosa propia (...) ya que la esencia conceptual de esta clasificación (sobre cosa propia o ajena) radica en la mayor o menor amplitud de las facultades del titular del derecho..."; y agrega: "si el derecho real es sobre cosa propia, como regla general el titular tendrá plena disposición jurídica de la cosa: podrá transferirla, gravarla, le podrá ser embargada y hasta subastada por sus acreedores, mientras que si se trata de un derecho real sobre cosa ajena, salvo algunos supuestos como el usufructo, la cosa que constituye su objeto no podrá ser enajenada ni gravada" **(1)**. Otros autores **(2)** sostienen que se trata de un derecho mixto, en donde la superficie es un derecho real sobre cosa ajena si se otorga a su titular el derecho a plantar, forestar o construir sobre terreno (suelo o subsuelo) de otro y hacer suyo lo plantado, forestado o construido, naciendo entonces la propiedad superficiaria (que recaerá sobre cosa propia: lo plantado o construido), recayendo también sobre cosa propia si existe propiedad superficiaria desde el inicio, es decir si el derecho de superficie se concede sobre plantaciones o construcciones ya existentes (art. 1888) **(3)**. Es decir, según estar posturas mayoritarias mientras no se construya, foreste o plante, el derecho recae sobre un inmueble ajeno, aclarando Kiper que es sobre cosa propia si hay plantaciones, forestaciones o construcciones, no mientras el espacio este vacío. Este desdoblamiento del derecho real queda claramente explicado por Kemelmajer de Carlucci y Puerta Chacón cuando analizan el derecho real de superficie en sus dos manifestaciones, cuales son, el denominado *ius editandi*, que es el derecho a usar un inmueble ajeno con un fin determinado (construir o plantar para hacerse dueño de su producido) y la propiedad superficiaria que es el derecho real a tener, mantener, gozar y disponer de lo edificado. Esta distinción no solo tiene importancia para establecer la naturaleza jurídica sino también en cuanto su extensión y caracteres.

Así el art. 2115 establece dos modalidades: i) la primera modalidad consiste en el derecho a edificar, plantar o forestar el cual aparece cuando el derecho real constituido permite construir, plantar o forestar en suelo ajeno y adquirir la propiedad de lo edificado o plantado con independencia de la propiedad del suelo, y, ii) la segunda modalidad la propiedad superficiaria, la cual recae sobre la construcción o plantación que ya existe y que pasa a ser propiedad del su-

(1) VENTURA G., "Los Derechos Reales incorporados en el Código Civil y Comercial de la nación y la Publicidad Registral, Academia Nacional de Derecho de Córdoba".

(2) COSSARI N. y COSSARI L., "Tratado de Derecho Civil y Comercial", t. VI, Derechos Reales, La Ley, Buenos Aires, 2016, p. 905. MARIANI DE VIDAL, M. y ABELLA, ob. cit., p. 367; KIPER, Claudio, ob. cit., p. 18 y ss.

(3) XIX Jornadas Nacionales de Derecho Civil reflejaron en el punto II de las conclusiones de lege data de la Comisión IV, por voto mayoritario (25 votos).

perficiario, en forma separada de la propiedad del suelo, originándose la propiedad superficiaria, cuyo uso, goce y disposición corresponden al superficiario.

Por su parte el art. 2116 amplia el art. 2115, ya que establece que el derecho pueda situarse con proyección en el espacio aéreo o en el subsuelo (playas de estacionamiento, silos, bodegas etc.) o sobre construcciones o plantaciones ya existentes aun dentro del régimen de propiedad horizontal. Puede, pues, proyectarse sobre el suelo o el subsuelo y también recaer sobre una mayor extensión que la construcción o plantación, si es útil para el aprovechamiento de estas. De esta forma se evita la creación innecesaria de otros derechos reales como la servidumbre de paso a los fines de comunicar ciertos sectores con los destinados a construcción o plantación. Asimismo, este artículo permite la constitución de superficie aún respecto de inmuebles afectados a propiedad horizontal y la construcción sobre todo el inmueble o sobre una parte de él. En efecto dicho artículo permite la constitución del derecho sobre la totalidad del inmueble o sobre una parte de él, alcance que estará directamente relacionada con las necesidades del proyecto de forestación y construcción para el cual se destinará el inmueble, pudiendo su titular dividirlo materialmente conforme al proyecto de que se trate ya sea en forma directa o mediante la constitución de otros derechos reales sobre cada una de sus partes.

**IV. Plazo**

El art. 2117 establece un plazo máximo de duración de 70 o de 50 años, según se trate de construcciones o de forestaciones y plantaciones, respectivamente, esto es como un derecho real temporario.

Dicho plazo debe ser contado desde la adquisición del derecho real de superficie, o sea desde que concurren título y la modalidad suficiente. Entre las partes, el plazo debe computarse desde que se reúnen título y modo, dado que es en ese momento en que se constituye el derecho real. Sin embargo, respecto de los terceros, resulta razonable tomar la fecha del título inscripto (art. 1893) **(4)**. Asimismo, es susceptible de ser prorrogado y aún pactar la renovación automática, pero entendemos que nunca el plazo originario más la renovación deben exceder los plazos máximos previstos **(5)**.

**V. Legitimación. Adquisición**

El art. 2118 establece que "están facultados para constituir el derecho de superficie los titulares de los derechos reales de dominio, condominio y propiedad horizontal".

Se encuentran entonces legitimados para ser parte de este contrato, los titulares de dominio, condominio o propiedad horizontal, que justifiquen la calidad de tales con título inscripto. En consecuencia, no podrán hacerlo quienes tengan una relación personal como los locatarios, comodatarios, depositarios, o adquirentes por boleto de compraventa.

Si el inmueble está en condominio, deberán prestar su conformidad todos los condóminos para la constitución de derecho de superficie sobre toda la cosa o una parte material de ella (art. 1990). No es admisible la constitución del derecho por uno de los condóminos respecto de su parte indivisa por la naturaleza del derecho que se crea.

Los titulares de dominio, condominio o propiedad horizontal, así como a aquellos a cuyo favor se constituya el derecho de superficie, pueden ser personas humanas o jurídicas.

Por su parte, el art. 2119 establece que su adquisición se constituye por contrato oneroso o gratuito, transmisible por actos entre vivos o por causa de muerte. En este sentido guarda relación y concordancia con el derecho real de usufructo (art. 2142) en el cual el usufructuario puede transmitir su derecho limitado a la duración de su vida.

Finalmente, el citado artículo prohíbe la adquisición por usucapión, dado que si no prexis-

(4) En igual sentido, ALTERTINI, H., "Código Civil y Comercial...", ob. cit., p. 162.

(5) En igual sentido MARIANI DE VIDAL, M., ob. cit., p. 372. En contra: ALTERINI, J., y ALTERINI, H., "Código Civil y Comercial...", ob. cit., p. 162 para quienes pactada una renovación el nuevo plazo convenido se contará desde la fecha del acto de renovación.

te un derecho de superficie sobre el inmueble todo lo que se construya o plante sobre él pertenecerá por el principio de accesión indefectiblemente al titular del dominio; y tratándose de la prescripción breve (constituida por justo título y posesión del superficiario por diez años), es admisible a los efectos del saneamiento del título.

**VI. Alcance y utilidad del derecho de superficie**

El derecho de superficie presenta importantes ventajas en comparación con otras figuras y alternativas jurídicas desde la perspectiva de la construcción, y una primera aproximación muestra que no será necesario invertir en la compra de un terreno, lo que genera que los costos sean considerablemente menores en relación con una adquisición de dominio. Así Dodda **(6)** destaca en este sentido que "lo que se abone en concepto de superficie es siempre menor que el valor del inmueble; se aísla la tierra de los riesgos del negocio; el propietario del inmueble sin capital para invertir no se encuentra compelido a venderlo, y es posible enajenar o gravar el vuelo o sobre vuelo sin afectar el terreno", y Espilez Murciano **(7)** agrega que "el derecho real de superficie es la institución más eficaz para la realización de obras poco perdurables. Por ejemplo, a cualquier empresa puede interesarle construir su edificio mediante el derecho de superficie ya que, a su término la edificación sabe que estará obsoleta, o bien se trata de construcciones con una maquinaria llamada a ser renovada o incluso a desaparecer. De esta manera el superficiario reduce costes en el terreno. Por su parte el cedente puede pactar un régimen liquidatorio apropiado y también obtener un beneficio". Algunos ejemplos en los que se ha utilizado el derecho de superficie con estos fines son los siguientes: construcción de complejos de edificios, centros culturales, desarrollo de emprendimientos con fines de arrendamiento, de enseñanza, de investigación. Capón Filas **(8)**, haciendo mención de la reseña de las X Jornadas Nacionales de Derecho Civil Argentino, trae a colación el caso del palacio de las Naciones Unidas en las utilidades de esta figura no se circunscriben a viviendas, sino que "pueden ser muy variadas: desde servir de marco jurídico para la instalación de parques eólicos o instalaciones solares fotovoltaicas, a centros de iniciativas sociales (guarderías, centros para personas con discapacidad, etc.)".

Esta figura no muy utilizada del derecho de superficie permite conjugarse y combinarse con distintas figuras:

a) Sobre el inmueble sometido a propiedad horizontal: Esta posibilidad surge del art. 2126 cuando expresa que el derecho de superficie "puede constituirse (...) sobre construcciones ya existentes aun dentro del régimen de propiedad horizontal". Si se trata de construir nuevos pisos sobre una edificación ya existente o sobre el terreno, debe tenerse en cuenta que tanto el terreno, como los techos, azoteas, etc. son cosas necesariamente comunes (art. 2041). Es decir, el derecho de superficie puede establecerse sobre construcciones ya existentes o conceder al superficiario el derecho a realizar nuevas construcciones. En ambos casos se requerirá de unanimidad de los copropietarios (art. 2052).

b) Sobre la unidad funcional: El propietario de una unidad funcional puede constituir derecho de superficie que se extiende conforme art. 2039 a la parte privativa, la parte indivisa del terreno, de las cosas y partes de uso común del inmueble indispensables para mantener su seguridad, y puede abarcar una o más complementarias destinadas a servirlas.

c) Conjuntos inmobiliarios: Conforme el Cód. Civ. y Com. el conjunto inmobiliario es una propiedad horizontal especial (art. 2075). Podrá pues el propietario de la unidad funcional en un conjunto inmobiliario conceder el derecho de superficie, ya sea para enajenarla construida o en proceso de construcción (art. 2077). También podrán todos los propietarios en forma unánime (art. 2052) constituir derecho de superficie sobre las partes comunes del conjunto.

d) Propiedad horizontal sobre la propiedad separada del terreno: El superficiario puede someter la construcción al régimen de la pro-

(6) DODDA, Z., ob. cit. (cfr. Nota 5), p. 285.

(7) ESPILEZ MURCIANO, M. Á., ob. cit. (cfr. Nota 1), p. 35.

(8) CAPÓN FILAS, M., "El Derecho de Superficie en las Décimas Jornadas de Derecho Civil", LA LEY, 1986-A, 878. Citado por COSSARI, N., ob. cit. (Cfr. Nota 3), p. 2.

piedad horizontal, y transmitir y gravar las unidades funcionales en forma independiente el terreno durante el plazo de duración del derecho de superficie (art. 2120, 2do párr. Cód. Civ. y Com.), debiendo para ello afectarlo al régimen de propiedad horizontal. Se tratará de una propiedad horizontal especial, pues no comprenderá el terreno que permanecerá en cabeza del nudo propietario. Extinguido el derecho de superficie, se extingue el derecho de propiedad horizontal constituido por el superficiario, debiendo desafectarse del régimen de propiedad horizontal conforme las disposiciones que la rigen. Asimismo, se podría utilizar un inmueble afectado a propiedad horizontal con unidades funcionales en construcción o a construir, donde el dueño de la unidad funcional no cuenta con el capital suficiente para llevar a cabo la construcción perteneciente a su unidad, podría entonces encomendar la construcción de que se trate a una empresa que lo ocupará y lo explotará por un tiempo determinado, constituyendo por ese período derecho real de superficie con la obligación de realizar la construcción. El superficiario obtendría el beneficio de, durante ese período, desarrollar su actividad allí o alquilar la unidad funcional, y obtener una utilidad o rentabilidad, y a su vez el propietario del suelo transcurrido el plazo acordado tendría la construcción realizada que valorizaría su inmueble, sin haber efectuado inversión alguna.

En definitiva esta figura jurídica poco utilizada aún, quizás por su desconocimiento y utilización ahora en nuestro país permite su utilización y beneficios en la más amplia gama de negocios, los entre los cuales podemos citas a modo ejemplificativo: el desarrollo de proyectos inmobiliarios cuando por las características de los terrenos y las respectivas nomas municipales de la jurisdicción donde están situados no es posible recurrir a la figuras de la Propiedad Horizontal y Conjuntos Inmobiliarios como es en caso de inmuebles en los que solo se permiten realizar proyectos denominados de “ecoturismo”; el desarrollo de proyectos de energías renovables que permitan la recepción de la energía eólica, donde propietarios pueden afectar una franja delimitada de su propiedad para la instalación de molinos de viento o paneles solares; el negocio de explotación de cocheras donde el propietario de un lote de terreno, que planea edificar sobre el suelo, podría constituir derecho de superficie a favor de un tercero y delimitar el espacio existente en el subsuelo de la propiedad para la creación de las cocheras, y donde durante el derecho de superficie el superficiario se obtendría con las utilidades de las cocheras y vencido el plazo el propietario adquiere la propiedad de estas.

## VII. Conclusión

Del breve análisis realizado de la figura del derecho de superficie se desprende que este ofrece las más variadas posibilidades para la estructuración de la más variada gama de negocios.

Sin perjuicio de ello pasados ya más de cinco años de su puesta en vigencia con el alcance establecido en el Cód. Civ. y Com., quizás por el desconocimiento de su alcance y eficacia y de la verdadera seguridad Jurídica que este derecho real ofrece, no es usualmente utilizado. Misma situación, me permito comentar, que ocurrió con la figura del fideicomiso cuando con la sanción de la entonces ley 24.441 tardó en ser utilizado, hasta que con la utilización de la figura para la más amplia gama de negocios generó confianza en la sociedad, siendo hoy una herramienta jurídica de vital importancia la estructuración de proyectos.

Seguramente, y es de esperar, que el derecho real de superficie corra la misma suerte.

# Control de Constitucionalidad

# Control de Constitucionalidad 9/2023

**LEGISLACIÓN PROVINCIAL**

**BUENOS AIRES**

**DECRETOS**

**532/2009** –Decreto reglamentario de la Ley de Tránsito

— **art. 10, inc. 3, del anexo II, título I: inconstitucional:** Juzgado de Garantías Nro. 4 de Lanús, "Altomonte, Lucas Matías", 24/05/2023, Cita TR LALEY AR/JUR/92928/2023.

# Legislación Sintetizada

## LEGISLACIÓN NACIONAL

### RESOLUCIÓN GENERAL 5391/2023 (A.F.I.P.)

**Impuesto a las Ganancias – Pago a cuenta extraordinario destinado a sujetos con elevada capacidad contributiva – Norma complementaria de la ley 20.626 (T.O. 2019).**

**Publicación:** BO 21/07/2023

Se establece un pago a cuenta del impuesto a las ganancias a cargo de los contribuyentes y responsables enumerados en el art. 73 de la Ley 20.628 (T.O. 2019) del referido gravamen, que, en la declaración jurada del período fiscal 2022 ó 2023, según corresponda, cumplan con las condiciones previstas.

### RESOLUCIÓN GENERAL 5389/2023 (A.F.I.P.)

**Importación temporaria de mercaderías destinadas a un proceso de perfeccionamiento industrial – Criterio uniforme aplicable al cálculo para la obtención del "Factor de Ponderación" – Modificación de la res. gral. 2147/2006 (A.F.I.P.).**

**Publicación:** BO 21/07/2023

Se modifica la Resolución General 2147/2006 (A.F.I.P.), la cual estableció las condiciones y procedimientos aplicables para la utilización del Régimen Especial de Importación Temporaria para Perfeccionamiento Industrial, regulado por el Decreto 1330/2004, a efectos de impartir un criterio uniforme en cuanto al cálculo para la obtención del "Factor de Ponderación", cuando se trate de productos resultantes o insumos cuya posición arancelaria se encuentre listada en el Anexo I de la Resolución 128/2019 (M.A.G. y P.).

### RESOLUCIÓN 1027/2023 (M.E.)

**Declaración del estado de emergencia y/o desastre agropecuario sobre explotaciones de soja, maíz, poroto, sorgo, caña de azúcar, citrus, palta y actividad ganadera en su conjunto afectadas por sequía – Provincia de Tucumán – Norma complementaria de la ley 26.509.**

**Publicación:** BO 21/07/2023

Se declara en la provincia de Tucumán, el estado de emergencia y/o desastre agropecuario, según corresponda, desde el 23 de marzo de 2023 y hasta el 23 de marzo de 2024, sobre las explotaciones de soja, maíz, poroto, sorgo, caña de azúcar, citrus, palta y actividad ganadera en su conjunto afectadas por sequía en todo el territorio de la provincia excepto en el Departamento de Tafí del Valle.

### DECRETO 378/2023

**Programa de Incremento Exportador – Economías Regionales – Establecimiento por parte del Banco Central de la República Argentina de mecanismos de liquidación de divisas – Norma complementaria del dec. 194/2023.**

**Publicación:** BO 24/07/2023

Se dispone que el Banco Central de la República Argentina establecerá los mecanismos para que los sujetos que, en el marco de la adhesión a las disposiciones del Capítulo II del Decreto 194/2023, por las mercaderías allí comprendidas, liquiden las divisas hasta el 31 de agosto de 2023, inclusive, incluidos los supuestos de prefinanciación y/o postfinanciación de exportaciones del exterior o un anticipo de liquidación, perfeccionen dicha operatoria a $ 340,00.- por cada dólar estadounidense.

### DECRETO 377/2023

**Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública – Disposiciones – Modificación del dec. 99/2019.**

**Publicación:** BO 24/07/2023

Se modifica el Decreto 99/2019, relativo a la Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública y al "Impuesto Para una Argentina Inclusiva y Solidaria (PAÍS)", a efectos de profundizar los incentivos a la inversión nacional que estimulen la producción y la realización de actividades económicas en el país, garantizando un sendero fiscal sostenible.

### RESOLUCIÓN GENERAL 5392/2023 (A.F.I.P.)

**Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes – Recategorización semestre enero/junio de 2023 – Prórroga del plazo establecido en el art. 20 de la res. gral. 4309/2018 (A.F.I.P.).**

**Publicación:** BO 24/07/2023

Se extiende hasta el día 27 de julio de 2023, inclusive, el plazo establecido en el art. 20 de la Resolución General 4309/2018 (A.F.I.P.), a efectos de cumplir con la obligación de recategorización correspondiente al semestre enero/junio de 2023.

**DECRETO 386/2023**

**Prevención y Control de la Resistencia a los Antimicrobianos – Reglamentación de la ley 27.680.**

**Publicación:** BO 25/07/2023

Se aprueba la Reglamentación de la Ley 27.680 de Prevención y Control de la Resistencia a los Antimicrobianos, cuyo objeto es establecer los mecanismos necesarios para promover la prevención y el control de la resistencia a los antimicrobianos en el territorio nacional.

**RESOLUCIÓN GENERAL 10/2023 (I.G.J.)**

**Inspección General de Justicia – Valor del "módulo IGJ" – Vigencia de la res. 823/2023 (M.J. y D.H.).**

**Publicación:** BO 25/07/2023

Se establece que la Resolución 823/2023 (M.J. y D.H.), a través de la cual se modificó el valor del "módulo IGJ", entrará en vigencia a partir del día 7 de agosto de 2023.

**RESOLUCIÓN GENERAL 5393/2023 (A.F.I.P.)**

**Impuesto para una Argentina Inclusiva y Solidaria (PAÍS) – Pago a cuenta respecto de determinadas operaciones – Modificación de las res. grales. 4659/2020 y 4815/2020 (A.F.I.P.).**

**Publicación:** BO 25/07/2023

Se modifican las Resoluciones Generales 4659/2020 y 4815/2020 (A.F.I.P.), relativas al "Impuesto Para una Argentina Inclusiva y Solidaria (PAÍS)", a los fines de establecer un pago a cuenta de hasta el 95%, respecto de determinadas operaciones, fijándose los términos y condiciones respectivos.

**RESOLUCIÓN 151/2023 (A.N.Se.S.)**

**Seguridad social – Beneficiarios o apoderados del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y del Sistema de Pensiones No Contributivas – Eliminación de recaudo de acreditación de supervivencia – Adecuación del Procedimiento de Pago de Beneficios – Modificación de la res. 132/2023 (A.N.Se.S.).**

**Publicación:** BO 26/07/2023

Se establece que las beneficiarias y los beneficiarios, o sus apoderados/as, del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y del Sistema de Pensiones No Contributivas no deberán realizar acción alguna para acreditar supervivencia o fe de vida ante las Entidades Pagadoras como condición para el cobro de sus prestaciones, conforme lo dispuesto por la Ley 27.721. Asimismo, se adecúa el Procedimiento de Pago de los Beneficios de la Seguridad Social aprobado por la Resolución 132/2023 (A.N.Se.S.), a la luz de lo establecido por la mentada ley.

**TRATADO INTERNACIONAL S/N°/2023 (M.R.E.C.I. y C.)**

**Acuerdos – Fecha de entrada en vigor de instrumentos bilaterales que no requirieron aprobación legislativa.**

**Publicación:** BO 27/07/2023

Se publican instrumentos bilaterales que no requirieron aprobación legislativa para su entrada en vigor, a saber: Acuerdo por Canje de Notas entre la República Argentina y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, sobre la aplicación del "Acuerdo entre la República Argentina y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura sobre la Oficina Regional en Buenos Aires, del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación", del 14 de noviembre de 2017.

**RESOLUCIÓN 1062/2023 (M.E.)**

**Programa Fortalecimiento Productivo Argentino Sector Porcino – Restablecimiento en el ámbito de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca – Pautas – Norma complementaria de la res. 115/2023 (M.E.) y del dec. 576/2022.**

**Publicación:** BO 27/07/2023

Se restablece el Programa Fortalecimiento Productivo Argentino Sector Porcino creado por la Resolución 115/2023 (M.E.), en el ámbito de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, que se financiará con los fondos provenientes del Fondo Incremento Exportador creado por el art. 9 del Decreto 576/2022.

**RESOLUCIÓN 2837/2023 (I.N.A.E.S.)**

**Mutuales – Naturaleza y régimen legal de las cuotas sociales – Aclaraciones – Norma complementaria de la ley 20.321.**

**Publicación:** BO 27/07/2023

Se aclara que las cuotas sociales de las mutuales previstas en el art. 6, inc. e), de la Ley 20.321, constituyen una obligación de los asociados y asociadas inherente a la relación asociativa. Deben ser establecidas por los órganos sociales en la forma dispuesta por sus respectivos estatutos en función de las características y organización de cada entidad.

**DECRETO 392/2023**

**Residuos no peligrosos valorizados – Establecimiento de restricciones a la importación – Modificación del dec. 831/93 – Derogación del dec. 181/92.**

**Publicación:** BO 28/07/2023

Se establecen restricciones a la importación de residuos no peligrosos valorizados, a los fines de fomentar el aprovechamiento de los que se encuentran disponibles en la República Argentina, que pueden ser destinados a procesos productivos o a su uso directo, promoviendo los principios que sustenta la economía circular.

**RESOLUCIÓN 1183/2023 (S.C.)**

**Operaciones alcanzadas por el Impuesto Para una Argentina Inclusiva y Solidaria (PAÍS) – Establecimiento de insumos y bienes intermedios vinculados en forma directa a productos de la canasta básica alimentaria – Norma complementaria del dec. 99/2019.**

**Publicación:** BO 28/07/2023

Se establecen los insumos y bienes intermedios vinculados en forma directa a productos de la canasta básica alimentaria, en los términos del ap. (ii) del inc. e) del art. 13 bis del Decreto 99/2019.

**RESOLUCIÓN 322/2023 (S.I.D.P.)**

**Régimen de "Facturas de Crédito Electrónicas MIPyMEs" – Precisiones – Norma complementaria de la ley 27.440 – Modificación de la res. conj. 1/2019 (S.S.P. y S.E.P.M.E.).**

**Publicación:** BO 28/07/2023

Se incorpora, entre otros aspectos, un requisito adicional para considerar a una empresa como MiPyME a efectos del Régimen de "Factura de Crédito Electrónica MiPyMEs", en pos de garantizar que dicho universo esté representado y se dé cumplimiento a los objetivos de la Ley 27.440, ello a fin de proseguir con la ejecución del citado régimen y continuar impulsando la recuperación del entramado productivo de la Nación. Asimismo, se contemplan en la determinación del universo PyME del mencionado Régimen, los requisitos de cumplimiento de los topes de ventas establecidos en la Resolución 220/2019 (S.E.P.M.E.) para los casos en los que se cumplan los supuestos establecidos en los arts. 8.3, 8.4 (en lo relativo al control con empresas o grupos del exterior) y/o 9 del Anexo I de la mentada resolución.

**TRATADO INTERNACIONAL S/N°/2023 (M.R.E.C.I. y C.)**

**Acuerdos – Fecha de entrada en vigor de instrumentos bilaterales que no requirieron aprobación legislativa.**

**Publicación:** BO 31/07/2023

Se publican instrumentos bilaterales que no requirieron aprobación legislativa para su entrada en vigor, a saber: Acuerdo por Canje de Notas entre la República Argentina y los Estados Unidos de América para la prórroga del "Acuerdo Marco entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre Cooperación en los Usos Pacíficos del Espacio Ultraterrestre" del 25 de octubre de 2011.

**DECRETO 393/2023**

**Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas de la República Argentina – Reglamentación de la ley 27.706.**

**Publicación:** BO 31/07/2023

Se aprueba la Reglamentación de la Ley 27.706 - Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas de la República Argentina.

### DECRETO 394/2023

**Impuesto sobre los Créditos y Débitos en Cuentas Bancarias y Otras Operatorias – Cómputo como pago a cuenta de contribuciones patronales por parte de microempresas – Norma complementaria de las leyes 25.413, 24.467, 24.241 y 27.541.**

**Publicación:** BO 31/07/2023

Se establece que hasta un 30 % del Impuesto sobre los Créditos y Débitos en Cuentas Bancarias y Otras Operatorias, creado por el art. 1 de la Ley 25.413 de Competitividad, que hubiese sido efectivamente ingresado a partir de la entrada en vigencia de este decreto, podrá ser computado por las microempresas definidas en los términos del art. 2 de la Ley 24.467, como pago a cuenta de hasta el 15 % de las contribuciones patronales previstas en el art. 19 de la Ley 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública que se destinen al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), creado mediante la Ley 24.241.

### RESOLUCIÓN GENERAL 5394/2023 (A.F.I.P.)

**Servicios de Comunicación Audiovisual – Cesión de espacios de publicidad para fines electorales – Certificado de Crédito Fiscal – Norma complementaria de la ley 26.215 y del dec. 342/2023.**

**Publicación:** BO 31/07/2023

Se establece el procedimiento para la transmisión de la información, registración, consulta e imputación de los certificados de crédito fiscal otorgados a los Servicios de Comunicación Audiovisual, en el marco del régimen de pago a cuenta de impuestos nacionales dispuesto por el segundo párrafo del art. 43 quáter de la Ley 26.215 de Financiamiento de los Partidos Políticos, y reglamentado por el Decreto 342/2023.

### RESOLUCIÓN 4/2023 (C.N.T.C.P.)

**Personal de casas particulares – Incremento de las remuneraciones horarias y mensuales mínimas – Norma complementaria de la ley 26.844.**

**Publicación:** BO 31/07/2023

Se fija incremento de las remuneraciones horarias y mensuales mínimas para el Personal comprendido en el Régimen establecido por la Ley 26.844.

### RESOLUCIÓN 1480/2023 (M.D.S.)

**Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local - "Potenciar Trabajo" – Prestación del Salario Social Complementario – Norma complementaria de las res. 121/2020 (M.D.S.) y 10/2023 ( C.N.E.P. y S.M.V.M.).**

**Publicación:** BO 31/07/2023

Se establece, en el marco del Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local - "Potenciar Trabajo", que a partir del 1 de julio de 2023, la prestación del Salario Social Complementario, determinada en la Resolución 121/2020 (M.D.S.), corresponderá al 50% del Salario Mínimo Vital y Móvil fijado en el art. 1 de la Resolución 10/2023 ( C.N.E.P. y S.M.V.M.), la cual se incrementará en lo sucesivo conforme los montos fijados en dicha norma.

### RESOLUCIÓN 2879/2023 (I.N.A.E.S.)

**Cooperativas y mutuales – Declaración de vigencia de determinadas resoluciones del Directorio del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social – Creación de la Comisión para la elaboración del Digesto Normativo – Derogación de la res. 189/2020 (I.N.A.E.S.).**

**Publicación:** BO 31/07/2023

Se declaran vigentes determinadas Resoluciones del Directorio del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, de carácter general, en materia cooperativa y mutual. Asimismo, se crea la Comisión para la elaboración del Digesto Normativo, que dependerá de la Dirección Nacional de Cumplimiento y Fiscalización y deberá formalizar su tarea en un plazo no mayor de ciento ochenta días corridos contados a partir de su efectiva constitución.

### DECRETO 395/2023

**Deuda pública – Emisión de letras denominadas en dólares estadounidenses suscriptas por el Banco Central de la República Argentina.**

**Publicación:** BO 31/07/2023

Se dispone la emisión de una o más letras denominadas en dólares estadounidenses por un monto de hasta USD 2.700.000.000, que deberán ser suscriptas por el Banco Central de la República Argentina. Asimismo, se establece que

dichas letras serán denominadas en dólares estadounidenses, a un año de plazo, precancelables, y devengarán una tasa de interés igual a la que devenguen las reservas internacionales del Banco Central de la República Argentina por el mismo período, cancelándose sus intereses en forma semestral. Los certificados correspondientes serán depositados en la Central de Registro y Liquidación de Pasivos Públicos y Fideicomisos Financieros (CRYL) a favor de la mentada entidad bancaria, mientras que las letras deberán registrarse en los estados contables del Banco a su valor técnico.

**RESOLUCIÓN GENERAL 5395/2023 (A.F.I.P.)**

**Régimen de Factura de Crédito Electrónica MiPyMEs – Actualización del universo de "empresas grandes" – Modificación de la res. gral. 4367/2018 (A.F.I.P.).**

**Publicación:** BO 01/08/2023

Se modifica la Resolución General 4367/2018 (A.F.I.P.), la cual estableció la forma, plazo y demás condiciones que deben observar los sujetos obligados o los que adhieran voluntariamente al Régimen de Facturas de Crédito Electrónicas MiPyMEs, así como las normas aplicables al "Registro de Facturas Electrónicas MiPyMEs", a efectos de ampliar el universo de "empresas grandes".

**RESOLUCIÓN GENERAL 5396/2023 (A.F.I.P.)**

**Régimen de Destinación Suspensiva de Importación Temporaria – Registro de obras de arte para la 32° Feria de Arte Contemporáneo "arteBA.2023" – Norma complementaria de la ley 22.415 y del dec. 1001/82.**

**Publicación:** BO 01/08/2023

Se establece que las obras de arte que ingresen con la finalidad de ser exhibidas en la 32° Feria de Arte Contemporáneo "arteBA.2023" lo harán en el marco del Régimen de Destinación Suspensiva de Importación Temporaria, en los términos del art. 252 del Código Aduanero y del inc. b), ap. 1. del art. 31 del Decreto 1001/82, otorgándose un plazo de autorización de sesenta días.

**RESOLUCIÓN 1201/2023 (S.Empleo)**

**Reglamento Operativo del Programa Trabajo Autogestionado – Circuito administrativo de evaluación y aprobación de propuestas e instrumentos operativos de gestión – Modificación de la res. 280/2012 (S.Empleo) – Derogación de la res. 682/2012 (S.Empleo).**

**Publicación:** BO 01/08/2023

Se modifica la Resolución 280/2012 (S.Empleo), la cual aprobó el Reglamento Operativo del Programa Trabajo Autogestionado, a los fines de adecuar el circuito administrativo de evaluación y aprobación de propuestas y los instrumentos operativos de gestión.

**RESOLUCIÓN 1070/2023 (M.E.)**

**Declaración del estado de emergencia y/o desastre agropecuario para las actividades agrícolas de soja, sorgo y maíz – Provincia de Entre Ríos – Norma complementaria de la ley 26.509.**

**Publicación:** BO 01/08/2023

Se declara el estado de emergencia y/o desastre agropecuario, según corresponda, dispuesto por el art. 1 de la Resolución 495/2023 (M.E.), hasta el 31 de diciembre de 2023, exclusivamente para las actividades agrícolas de soja, sorgo y maíz en todo el territorio provincial y de arroz irrigado por represas en los Departamentos de La Paz, Feliciano, Federal y Federación de la provincia de Entre Ríos.

**TRATADO INTERNACIONAL S/N°/2023 (M.R.E.C.I. y C.)**

**Acuerdos – Fecha de entrada en vigor de instrumentos multilaterales que no requieren aprobación legislativa.**

**Publicación:** BO 02/08/2023

Se dispone la entrada en vigor de los "Acuerdos Artemis".

**RESOLUCIÓN CONJUNTA 5/2023 (M.S.) y RESOLUCIÓN CONJUNTA 5/2023 (A.N.D.)**

**Sistema de Prestaciones de Atención Integral a favor de las Personas con Discapacidad – Actualización de los aranceles vigentes.**

**Publicación:** BO 02/08/2023

Se establece una actualización al valor de los aranceles vigentes del Sistema de Prestaciones

de Atención Integral a favor de las Personas con Discapacidad, en seis tramos acumulativos, según el siguiente detalle: un 10% para el mes de julio de 2023, un 5% para el mes de agosto de 2023, un 5% para el mes de septiembre de 2023, un 5% para el mes de octubre de 2023, un 5% para el mes de noviembre de 2023 y un 5% para el mes de diciembre de 2023.

**RESOLUCIÓN 631/2023 (S.Energía)**

**Biocombustibles – Precio de adquisición del bioetanol elaborado a base de caña de azúcar y de maíz destinado a su mezcla obligatoria con nafta – Norma complementaria de la ley 27.640.**

**Publicación:** BO 02/08/2023

Se fija en $ 199,059.- por litro el precio de adquisición del bioetanol elaborado a base de caña de azúcar y del bioetanol elaborado a base de maíz, destinados a su mezcla obligatoria con nafta, en el marco de lo dispuesto por la Ley 27.640, los cuales regirán para las operaciones llevadas a cabo a partir de la entrada en vigencia de la presente medida y hasta la publicación de un nuevo precio que lo reemplace.

**RESOLUCIÓN GENERAL 969/2023 (C.N.V.)**

**Mercado de valores – Restricciones y condiciones aplicables a la concertación de operaciones de compra de valores negociables con liquidación en moneda extranjera – Modificación de las Normas (N.T. 2013).**

**Publicación:** BO 03/08/2023

Se modifica el art. 6 bis del Capítulo V del Título XVIII de las Normas (N.T. 2013 y mod.), a fin de hacer extensivas las restricciones y demás condiciones allí previstas a la concertación de operaciones de compra de valores negociables con liquidación en moneda extranjera, alcanzados por lo dispuesto en el art. 5 bis 5°, en el segmento de concurrencia de ofertas con prioridad precio tiempo y con determinados plazos de liquidación.

**RESOLUCIÓN 15810/2023 (S.A.P.S.)**

**Programa "Alimentar Comunidad" – Fijación del valor del Módulo o Cápita.**

**Publicación:** BO 03/08/2023

Se fija el valor del Módulo o Cápita del Programa "Alimentar Comunidad", en la suma de $ 221,31.-, correspondiente al servicio de almuerzo/cena y en $ 111,37.- el correspondiente al servicio de desayuno /merienda.

**RESOLUCIÓN GENERAL 970/2023 (C.N.V.)**

**Mercado de valores – Disposiciones sobre "abstención de funcionamiento" – Modificación de las Normas (N.T. 2013).**

**Publicación:** BO 04/08/2023

Se modifican las Normas (N.T. 2013 y mod.), a fin de adecuar la normativa aplicable en relación a aquellos Agentes inscriptos que no se encuentren operativos y/o incurran en incumplimientos al Régimen Informativo Permanente que le resulta aplicable, incumplimientos que pueden afectar la operatividad de los mismos y/o que sean relevantes a los fines de ejercer las tareas de supervisión antes mencionadas. Asimismo, se actualiza, por un lado, el régimen informativo de los Mercados autorizados por el Organismo, quienes deberán informar mensualmente todo aquel Agente miembro que haya registrado operaciones conforme las condiciones establecidas en la reglamentación, y, por otro, las disposiciones sobre "abstención de funcionamiento".

**RESOLUCIÓN 498/2023 (S.E.C.)**

**Certificación Argentina de Empresas de Economía del Conocimiento – Nueva denominación – Modificación de la res. 292/2022 (S.E.C.).**

**Publicación:** BO 04/08/2023

Se sustituye la denominación de la "Certificación de Empresas Argentinas de la Economía del Conocimiento", creada por la Resolución 292/2022 (S.E.C.), por "Certificación Argentina de Empresas de Economía del Conocimiento".

**RESOLUCIÓN GENERAL CONJUNTA 5397/2023 (A.F.I.P.) y RESOLUCIÓN GENERAL CONJUNTA 5397/2023 (S.E.N.A.S.A.)**

**Comercio exterior – Prohibición a la importación de mercaderías no contempladas en otras normas aduaneras específicas – Modificación de la res. gral. 2146/2006 (A.F.I.P.).**

**Publicación:** BO 07/08/2023

Se modifica la Resolución General 2146/2006 (A.F.I.P.), la cual estableció las prohibiciones a la importación de mercaderías que no han sido contempladas en otras normas aduaneras específicas, a los fines de actualizarlas.

**DECRETO 405/2023**

**Salud pública – Marco Regulatorio para el Desarrollo de la Industria del Cannabis Medicinal y el Cáñamo Industrial – Reglamentación de la ley 27.669.**

**Publicación:** BO 07/08/2023

Se aprueba la Reglamentación de la Ley 27.669 - "Marco Regulatorio para el Desarrollo de la Industria del Cannabis Medicinal y el Cáñamo Industrial".

**RESOLUCIÓN 96/2023 (S.M.)**

**Secretaría de Minería – Creación del "Programa Nacional de Divulgación Sistemática de la Actividad Minera (ProNDSAM)".**

**Publicación:** BO 07/08/2023

Se crea el "Programa Nacional de Divulgación Sistemática de la Actividad Minera (ProNDSAM)", en el ámbito de la Secretaría de Minería del Ministerio de Economía.

**RESOLUCIÓN GENERAL 5398/2023 (A.F.I.P.)**

**Régimen Nacional de Ventanilla Única de Comercio Exterior Argentino (VUCEA) – Incorporación del servicio "web" para la recepción de las autorizaciones de importación de pilas y baterías y de artículos que las contengan en su interior o exterior – Norma complementaria de la ley 26.184.**

**Publicación:** BO 07/08/2023

Se incorpora al Régimen Nacional de Ventanilla Única de Comercio Exterior Argentino (VUCEA) la autorización para la importación definitiva o temporal de las pilas y baterías primarias identificadas en el art. 3 de la Ley 26.184, y de aquellos aparatos o artículos que las contengan en su interior o exterior, según lo establecido en el art. 6 de la ley mencionada, conforme las condiciones y pautas procedimentales para la transferencia electrónica de datos establecidas.

**RESOLUCIÓN GENERAL CONJUNTA 5399/2023 (A.N.Se.S.) y RESOLUCIÓN GENERAL CONJUNTA 5399/2023 (A.F.I.P.)**

**Actividad actoral – Procedimiento para la liquidación de cargos por aportes omitidos – Norma complementaria de las leyes 27.203 y 26.417 y de la res. 170/2023 (A.N.Se.S.).**

**Publicación:** BO 08/08/2023

Se establece que a los efectos de informar la base imponible de los aportes personales en el marco de la Ley 27.203 y sus normas reglamentarias y aclaratorias, en los casos de servicios prestados con anterioridad a la vigencia de la misma, de acuerdo con lo dispuesto en su art. 18, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) tomará la remuneración acreditada en cada mes calendario y le aplicará el índice combinado previsto en el art. 2 de la Ley 26.417 -sustituido por el art. 4 de la Ley 27.609- que elabora la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que corresponda a cada uno de los periodos considerados, de acuerdo al procedimiento establecido en la Resolución 170/2023 (A.N.Se.S.).

**TRATADO INTERNACIONAL S/N°/2023 (M.R.E.C.I. y C.)**

**Acuerdos – Fecha de entrada en vigor de instrumentos multilaterales que no requieren aprobación legislativa.**

**Publicación:** BO 08/08/2023

Se dispone la entrada en vigor del "Acuerdo de Reconocimiento Mutuo de Certificados de Firma Digital de Mercosur".

**DISPOSICIÓN 63/2023 (D.N.M. y M.P.R.C.)**

**Trabajo – Aprobación del Programa del Curso de "Formación Básica en Conciliación Laboral 2023".**

**Publicación:** BO 08/08/2023

Se aprueba el Programa del Curso de "Formación Básica en Conciliación Laboral 2023", basado en la propuesta formulada por la Comisión creada por la Resolución 594/2023 (M.J.yD.H.).

**RESOLUCIÓN 367/2023 (S.S.N.)**

**Reglamento General de la Actividad Aseguradora – Pago de tasa uniforme recaudada por aseguradoras como agentes de retención – Actualización**

**del interés punitorio del recargo por mora – Modificación de la res. 38.708/2014 (S.S.N.).**

**Publicación:** BO 09/08/2023

Se modifica el Reglamento General de la Actividad Aseguradora, a efectos de actualizar el interés punitorio que se adiciona al recargo por mora del pago de la tasa uniforme recaudada por las aseguradoras como agentes de retención, la cual se liquida trimestralmente sobre los seguros directos neto de anulaciones.

**TRATADO INTERNACIONAL S/N°/2023 (M.R.E.C.I. y C.)**

**Acuerdos – Fecha de entrada en vigor de instrumentos bilaterales que no requirieron aprobación legislativa.**

**Publicación:** BO 10/08/2023

Se publican instrumentos bilaterales que no requirieron aprobación legislativa para su entrada en vigor, a saber: "Acuerdo entre la República Argentina y la República de Eslovenia sobre un Programa de Vacaciones y Trabajo".

**DECRETO 406/2023**

**Ejercicio Profesional de la Fonoaudiología – Reglamentación de la ley 27.568.**

**Publicación:** BO 10/08/2023

Se aprueba la Reglamentación de la Ley 27.568 "Ejercicio profesional de la fonoaudiología".

**DECRETO 409/2023**

**Abordaje Integral de Personas Víctimas de Violencia de Género – Reglamentación de la ley 27.696.**

**Publicación:** BO 10/08/2023

Se aprueba la Reglamentación de la Ley 27.696 sobre el "Abordaje Integral de Personas Víctimas de Violencia de Género".

**DISPOSICIÓN 380/2023 (S.S.P. y M.E.)**

**Micro, pequeñas y medianas empresas – Aprobación del Manual Operativo del Fondo de Garantías Argentino (FoGAr).**

**Publicación:** BO 10/08/2023

Se aprueba el Manual Operativo del Fondo de Garantías Argentino (FoGAr).

**DECRETO 414/2023**

**Impuesto a las Ganancias – Disposiciones – Norma complementaria de la ley 20.628 (T.O. 2019).**

**Publicación:** BO 11/08/2023

Se establece que, respecto de las rentas mencionadas en los incs. a), b) y c) del art. 82 de la Ley 20.628 de Impuesto a las Ganancias ( T.O. 2019), y con efecto exclusivo para los sujetos cuya remuneración y/o haber bruto no supere la suma equivalente a $ 700.875,00.- mensuales, inclusive, deberán adicionar a la deducción del ap. 2 del inc. c) del art. 30 de la citada norma legal un monto equivalente al que surja de restar a la ganancia neta las deducciones de los incisos a), b) y c) del citado artículo 30, de manera tal que será igual al importe que -una vez computada- determine que la ganancia neta sujeta a impuesto sea igual a cero.

**DECRETO 415/2023**

**Impuesto a las Ganancias – Disposiciones – Norma complementaria de la ley 20.628 (T.O. 2019).**

**Publicación:** BO 11/08/2023

Se encomienda a la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía, a incrementar en un 35 % los importes de la escala progresiva del primer párrafo del art. 94 de la Ley 20.628 de Impuesto a las Ganancias (T.O. 2019), a los fines de reducir el monto de las retenciones de los sujetos que obtengan las rentas mencionadas en los incs. a), b) y c) del art. 82 de la citada norma legal. Asimismo, se dispone que la suma que resulte de comparar el importe efectivamente retenido hasta la fecha de entrada en vigencia de este decreto con el que hubiera correspondido retener considerando la reducción de la base referida, en su caso, se restituirá de acuerdo con las modalidades y plazos que establezca la Administración Federal de Ingresos Públicos.

**DISPOSICIÓN 251/2023 (D.N.R.N.P.A. y C.P.)**

**Digesto de Normas Técnico-Registrales del Registro Nacional de la Propiedad del Automotor – Percepción de aranceles por parte de los Registros**

**Seccionales de la Propiedad del Automotor – Modificación de la disp. 36/96 (D.N.R.N.P.A. y C.P.).**

**Publicación:** BO 11/08/2023

Se modifica el Digesto de Normas Técnico-Registrales del Registro Nacional de la Propiedad del Automotor, a los fines de disponer que los Registros Seccionales de la Propiedad del Automotor (excepto M.A.V.I.) podrán percibir los aranceles correspondientes a los trámites iniciados a través del Sistema de Trámites Electrónicos mediante el uso de todos los medios de pago electrónicos habilitados por la Dirección Nacional. La precarga del trámite cuyo arancel fuere abonado a través del Sistema de Trámites Electrónicos (SITE) será considerada la rogatoria de inscripción previa ratificación por parte del o la peticionante mediante el estampado de su firma ológrafa o digital (debidamente certificadas) en la Solicitud Tipo que corresponda.

**RESOLUCIÓN 671/2023 (S.Energía)**

**Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública – Operaciones exentas del Impuesto Para una Argentina Inclusiva y Solidaria (PAÍS) – Norma complementaria de la ley 27.541.**

**Publicación:** BO 11/08/2023

Se establece que el pago del impuesto previsto en el inc. a) del art. 35 de la Ley 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública, no resultará de aplicación a la importación de las mercaderías comprendidas en las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del Mercosur (N.C.M.) 2701.12.00, 2710.19.22, 2711.11.00, 2711.21.00 y 2716.00.00 y de las mercaderías destinadas a la construcción y puesta en marcha del Gasoducto Presidente Néstor Kirchner, para la reversión del Gasoducto Norte y conexas y a las obras integrantes del Programa Sistema de Gasoductos "Transport.Ar Producción Nacional".

**RESOLUCIÓN CONJUNTA 2/2023 (M.E.) , RESOLUCIÓN CONJUNTA 2/2023 (A.F.I.P.) , RESOLUCIÓN CONJUNTA 2/2023 (U.I.F.) y RESOLUCIÓN CONJUNTA 2/2023 (C.N.V.)**

**Prevención del lavado de activos y financiación del terrorismo – Constitución de grupo de trabajo para el intercambio de información y colaboración entre la Unidad de Información Financiera, la Comisión Nacional de Valores y la Administración Federal de Ingresos Públicos.**

**Publicación:** BO 11/08/2023

Se constituye, en el ámbito del Ministerio de Economía, un grupo de trabajo conjunto para fortalecer el intercambio de información y la colaboración entre la Unidad de Información Financiera, Comisión Nacional de Valores y la Administración Federal de Ingresos Públicos, a través de la Dirección General impositiva y la Dirección General de Aduanas, a los fines de reforzar y promover la prevención y represión de los delitos de lavado de activos, sus delitos precedentes, con especial énfasis en la narcocriminalidad, en el marco de sus respectivas competencias, en la Ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe.

**RESOLUCIÓN GENERAL 5402/2023 (A.F.I.P.)**

**Impuesto a las Ganancias – Actualización de la Deducción Especial Incrementada y de la escala progresiva del gravamen – Norma complementaria de los dec. 414/2023 y 415/2023, de la ley 20.628 (t.o. 2019) y de las res. grales. 2442/2008 y 4003-E/2017 (A.F.I.P.).**

**Publicación:** BO 11/08/2023

Se determina la actualización de la Deducción Especial Incrementada y de la escala progresiva previstas en la Ley 20.628 (t.o. 2019) del Impuesto a las Ganancias.

**TRATADO INTERNACIONAL S/N°/2023 (M.R.E.C.I. y C.)**

**Acuerdos – Fecha de entrada en vigor de instrumentos bilaterales que no requirieron aprobación legislativa.**

**Publicación:** BO 14/08/2023

Se publican instrumentos bilaterales que no requirieron aprobación legislativa para su entrada en vigor, a saber: "Acuerdo entre la República Argentina y el Estado Plurinacional de Bolivia sobre el Reconocimiento Recíproco y Canje de Licencias de Conducir".

**RESOLUCIÓN GENERAL 5401/2023 (A.F.I.P.)**

**Aduana – Delimitación de la Zona Primaria Aduanera Paso Internacional San Sebastián, en juris-**

**dicción de la División Aduana de Río Grande – Derogación parcial de la res. 22/98 (D.G.A.).**

**Publicación:** BO 14/08/2023

Se determinan los límites de la Zona Primaria Aduanera Paso Internacional San Sebastián, en jurisdicción de la División Aduana de Río Grande, Provincia de Tierra del Fuego.

**RESOLUCIÓN GENERAL 5400/2023 (A.F.I.P.)**

**Aduana – Delimitación de las Zonas Primarias Aduaneras Paso Internacional Puerto San Isidro – San Isidro y Paso Internacional Puerto Santa María – Colonia Florida, en jurisdicción de la División Aduana de San Javier.**

**Publicación:** BO 14/08/2023

Se determinan los límites de las Zonas Primarias Aduaneras Paso Internacional Puerto San Isidro - San Isidro y Paso Internacional Puerto Santa María - Colonia Florida, en jurisdicción de la División Aduana de San Javier.

**RESOLUCIÓN GENERAL 972/2023 (C.N.V.)**

**Mercado de valores – Restricción de la aplicación anticipada de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) – Modificación de las Normas (N.T. 2013).**

**Publicación:** BO 15/08/2023

Se modifican las Normas (N.T. 2013 y mod.), a fin de incorporar a dicha normativa, la restricción de la aplicación anticipada de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), con el objeto de establecer criterios uniformes y preservar el principio de comparabilidad.

**RESOLUCIÓN GENERAL 971/2023 (C.N.V.)**

**Mercado de valores – Concertación de Operaciones con Liquidación en Moneda Extranjera. Transferencias Emisoras y Receptoras – Modificación de las Normas (N.T. 2013).**

**Publicación:** BO 15/08/2023

Se modifican las Normas (N.T. 2013 y mod.), a fin de establecer precisiones sobre la "Concertación de Operaciones con Liquidación en Moneda Extranjera".

**RESOLUCIÓN GENERAL 5403/2023 (A.F.I.P.)**

**Impuesto Para una Argentina Inclusiva y Solidaria (PAIS) e Impuestos a las Ganancias y sobre los Bienes Personales – Régimen de Percepción – Modificación de la res. gral. 4815/2020 (A.F.I.P.).**

**Publicación:** BO 14/08/2023

Se modifica la Resolución General 4815/2020 (A.F.I.P.), con el objeto de disminuir la alícuota de las percepciones que se practiquen conforme la condición tributaria del sujeto pasible, según corresponda.

**RESOLUCIÓN GENERAL 8/2023 (C.A.C.M.)**

**Comisión Arbitral del Convenio Multilateral – Creación del "Comité de Administración de los Sistemas Unificados de Recaudación Anticipada".**

**Publicación:** BO 15/08/2023

Se crea, dependiente de la Comisión Arbitral del Convenio Multilateral, el "Comité de Administración de los Sistemas Unificados de Recaudación Anticipada" (SURA) que estará encargado de interactuar entre los componentes de la operatoria para el cumplimiento y diligenciamiento de las tareas vinculadas a los sistemas unificados de recaudación vigentes, como así también la implementación de las decisiones que tomen los fiscos sobre los reclamos presentados por los contribuyentes o por los agentes de recaudación de cualquiera de los sistemas administrados por el comité.

**DISPOSICIÓN 185/2023 (A.F.I.P.)**

**Administración Federal de Ingresos Públicos – Diligenciamiento de cédulas, oficios, exhortos, rogatorias y otras peticiones correspondientes al Ámbito Metropolitano de Buenos Aires (AMBA).**

**Publicación:** BO 15/08/2023

Se establece que las cédulas, oficios, exhortos, rogatorias y toda otra petición dirigida a la Administración Federal de Ingresos Públicos correspondientes al Ámbito Metropolitano de Buenos Aires (AMBA), en los casos en que ésta no hubiera constituido domicilio procesal físico y/o electrónico, deberán ser presentadas exclusivamente en el domicilio legal sito en la Avenida Hipólito Yrigoyen N° 370, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Departamento Oficios de la Dirección de Gestión Documental.

**RESOLUCIÓN 307/2023 (S.A.G. y P.)**

**Programa Nacional de Agregado de Valor para Cooperativas Agroindustriales (CoopAR) – Readecuación del esquema documental, del Formulario de Proyecto, de la metodología propuesta y de los criterios de elegibilidad – Modificación de la res. 50/2022 (S.A.G. y P.).**

**Publicación:** BO 15/08/2023

Se modifica la Resolución 50/2022 (S.A.G. y P.), relativa al "Programa Nacional de Agregado de Valor para Cooperativas Agroindustriales (CoopAR)", a los fines de readecuar el esquema documental, el Formulario de Proyecto, la metodología propuesta y los criterios de elegibilidad establecidos, con el objeto de agilizar los procesos internos de análisis y dar mejor cumplimiento a los objetivos del mentado Programa.

**TRATADO INTERNACIONAL S/N°/2023 (M.R.E.C.I. y C.)**

**Acuerdos – Fecha de entrada en vigor de instrumentos multilaterales que no requieren aprobación legislativa.**

**Publicación:** BO 16/08/2023

Se dispone la entrada en vigor del "Acuerdo de Complementación Económica N° 18 celebrado entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay - Centésimo Nonagésimo Protocolo Adicional - Apéndice 67".

**RESOLUCIÓN 3366/2023 (I.N.A.E.S.)**

**Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social – Banco de Proyectos de la Economía Social dejado sin efecto – Derogación de la res. 5/2020 (I.N.A.E.S.).**

**Publicación:** BO 16/08/2023

Se deroga la Resolución 5/2020 (I.N.A.E.S.), a los fines de dejar sin efecto el Banco de Proyectos de la Economía Social.

**RESOLUCIÓN 1147/2023 (M.E.)**

**Programa Fortalecimiento Productivo Argentino Sector Porcino – Extensión del plazo para la presentación de solicitudes de productores/as para la percepción de beneficio – Modificación de la res. 1062/2023 (M.E.).**

**Publicación:** BO 16/08/2023

Se modifica la Resolución 1062/2023 (M.E.), relativa al "Programa Fortalecimiento Productivo Argentino Sector Porcino", a los efectos de extender el plazo para la presentación de las solicitudes de los productores y las productoras interesados/as en recibir el beneficio, con el objeto de que los eventuales interesados/as cuenten con el tiempo material suficiente para evaluar su presentación y establecer una disposición específica sobre la aplicación de los componentes de determinación del beneficio a las solicitudes presentadas con anterioridad, al momento de entrada en vigencia de la presenta medida.

**TRATADO INTERNACIONAL S/N°/2023 (M.R.E.C.I. y C.)**

**Acuerdos – Fecha de entrada en vigor de instrumentos bilaterales que no requirieron aprobación legislativa.**

**Publicación:** BO 17/08/2023

Se publican instrumentos bilaterales que no requirieron aprobación legislativa para su entrada en vigor, a saber: "Acuerdo entre la República Argentina y la Organización de Estados Iberoamericanos para la educación, la Ciencia y la Cultura por el cual se Modifica el Acuerdo de Sede entre el Gobierno de la República Argentina y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, suscripto el 1 de octubre de 1987".

**RESOLUCIÓN 1301/2023 (S.Empleo)**

**Reglamento de las Acciones de Entrenamiento para el Trabajo – Adecuación de circuitos y procedimientos de gestión – Modificación de la res. 905/2010 (S.Empleo).**

**Publicación:** BO 17/08/2023

Se modifica las Resolución 905/2010 (S.Empleo), mediante la cual se aprobó el Reglamento de las Acciones de Entrenamiento para el Trabajo, a los fines de adecuar aspectos vinculados a sus circuitos y procedimientos de gestión, ello con el objeto de agilizar y simplificar su operatoria.

# LEGISLACIÓN PROVINCIAL

## CIUDAD DE BUENOS AIRES

### DECRETO 218/2023

**Ley de Historia Clínica Electrónica – Creación del Sistema Integrador de Historias Clínicas Electrónicas (SIHCE) – Reglamentación de la ley 5669.**

**Publicación:** BO 24/07/2023

Se reglamenta la ley 5669 que establece el Sistema Integrador de Historias Clínicas Electrónicas (SIHCE) para todos los habitantes que reciban atención sanitaria en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

## PROVINCIA DEL CHACO

### LEY 3842-I

**Sistema Único Normalizado de Identificación de Talles de Indumentaria – Adhesión a la ley nacional 27.521.**

**Publicación:** BO 24/07/2023

La Provincia del Chaco adhiere a la ley nacional 27.521, "Sistema Único Normalizado de Identificación de Talles de Indumentaria".

### LEY 3853-E

**Día de la Lucha Contra el Acoso Escolar o Bullying en el ámbito de la Provincia del Chaco.**

**Publicación:** BO 31/07/2023

Se instituye el 2 de mayo de cada año como Día de la Lucha Contra el Acoso Escolar o Bullying en el ámbito de la Provincia del Chaco.

### LEY 3855-E

**Capacitación para personal docente y alumnos sobre técnicas de primeros auxilios, reanimación cardiopulmonar (RCP) y desobstrucción de las vías aéreas (Heimlich).**

**Publicación:** BO 07/08/2023

Se implementa la capacitación para personal docente y alumnos sobre técnicas de primeros auxilios, reanimación cardiopulmonar (RCP) y desobstrucción de las vías aéreas (Heimlich) en todos los niveles y modalidades del sistema educativo provincial.

## PROVINCIA DE ENTRE RÍOS

### DECRETO 634/2023

**Régimen de prevención, asistencia y protección de la violencia por razones de género -- Reglamentación de la ley 10.956.**

**Publicación:** BO 19/07/2023

Se aprueba la reglamentación de la ley 10.956 "Régimen de Protección, Prevención y Asistencia de la Violencia por Razones de Género".

### DECRETO 913/2023

**Aprobación y puesta en vigencia del Reglamento y la Estructura Orgánica de la Dirección General de Aviación Civil.**

**Publicación:** BO 10/08/2023

Se aprueba y pone en vigencia el Reglamento y la Estructura Orgánica de la Dirección General de Aviación Civil.

## PROVINCIA DE JUJUY

### LEY 6349

**Legislatura – Creación de una Comisión Especial Investigadora sobre los acontecimientos acaecidos el 20 de Junio de 2023.**

**Publicación:** BO 26/07/2023

Se crea en el ámbito de la Legislatura una Comisión Especial Investigadora sobre los acontecimientos acaecidos el 20 de Junio de 2023, la que tendrá por objeto el análisis, la evaluación y el esclarecimiento de los hechos y circunstancias del ataque a la Legislatura, el desarrollo de las acciones desplegadas por el Gobierno para repeler el mismo y el desempeño de las Fuerzas de Seguridad.

## PROVINCIA DE LA PAMPA

### LEY 3540

**Ley de prevención y sanación de búsquedas laborales falsas y/o discriminatorias, promoción de igualdad de oportunidades y el acceso laboral en**

**condiciones de equidad y no discriminación en el ámbito de la provincia de La Pampa.**

**Publicación:** BO 28/07/2023

La presente ley tiene por objeto la prevención y sanación de búsquedas laborales falsas y/o discriminatorias, la promoción de igualdad de oportunidades y el acceso laboral en condiciones de equidad y no discriminación en el ámbito de la provincia de La Pampa.

**LEY 3537**

**Declaración de interés estratégico para el desarrollo de la política minera provincial de la prospección, exploración y explotación de los Cerros Bayos.**

**Publicación:** BO 11/08/2023

Se declara de interés estratégico para el desarrollo de la política minera provincial, la prospección, exploración y explotación de los Cerros Bayos.

## PROVINCIA DE LA RIOJA

**LEY 10.653**

**Proceso de regularización y ordenamiento de la política habitacional – Modificación de la ley 8700.**

**Publicación:** BO 04/08/2023

Se modifica la ley 8700 que dispone un proceso de regularización y ordenamiento de la política habitacional en materia de planes de vivienda en la Provincia.

**LEY 10.651**

**Modificación de la Estructura Orgánica Policial -- Ratificación del dec. 823/2023.**

**Publicación:** BO 08/08/2023

Se ratifica el Decreto 823 de fecha 10 de mayo del año 2023 que modifica la Estructura Orgánica Policial.

**LEY 10.647**

**Creación del "Régimen de Protección Integral del Niño, Niña y Adolescente con Cáncer" y del "Programa Nacional de Cuidado Integral del Niño, Niña y Adolescente con Cáncer" – Adhesión a la ley nacional 27.674 – Derogación de la ley 9590.**

**Publicación:** BO 15/08/2023

La Provincia de La Rioja adhiere en todos sus términos a la Ley Nacional Nº 27.674 que crea el Régimen de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes con Cáncer.

## PROVINCIA DE MENDOZA

**LEY 9472**

**Ley Electoral Provincial – Debate Preelectoral – Incorporación del Título III bis a la ley 2551.**

**Publicación:** BO 21/07/2023

Se incorpora el Título III bis a la Ley Nº 2551 Ley Electoral Provincial.

## PROVINCIA DEL NEUQUÉN

**DECRETO 1365/2023**

**Ley de Promoción de la Alimentación Saludable – Adhesión a la ley nacional 27.642 – Reglamentación de la ley 3351.**

**Publicación:** BO 25/07/2023

Se aprueba la reglamentación de la Ley 3351 por la cual se adhiere a la Ley Nacional 27.642 de Promoción de la Alimentación Saludable.

## PROVINCIA DE SALTA

**LEY 8386**

**Código Procesal Penal – Modificación de la ley 7690.**

**Publicación:** BO 09/08/2023

Se modifica el Código Procesal Penal de la Provincia de Salta.

## PROVINCIA DE SAN LUIS

**LEY IV-1103/2023**

**Escala salarial del Poder Judicial.**

**Publicación:** BO 04/08/2023

Se establece para Magistrados, Funcionarios y Empleados de todos los escalafones del Poder Judicial, la escala de remuneraciones brutas, totales y mensuales.

## PROVINCIA DE SANTA FE

### DECRETO 1533/2023

**Régimen del Ejercicio Profesional de las Ciencias Veterinarias en la provincia de Santa Fe – Reglamentación de la ley 13.925.**

**Publicación:** BO 01/08/2023

Se aprueba la reglamentación de la Ley Provincial N° 13.925 "Ejercicio Profesional de las Ciencias Veterinarias en la Provincia de Santa Fe".

## PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO, ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR

### LEY 1496

**Protección eficaz de los derechos, garantías y libertades reconocidos en la Constitución Nacional, Tratados Internacionales de Derechos Humanos, Constitución Provincial y las leyes que los reglamenten en el ámbito de la Provincia – Derogación del art. 338.2 de la ley 147.**

**Publicación:** BO 27/07/2023

La presente ley tiene como objeto brindar protección eficaz de los derechos, garantías y libertades reconocidos en la Constitución Nacional, Tratados Internacionales de Derechos Humanos, Constitución Provincial y las leyes que los reglamenten en el ámbito de la Provincia.

# Panorama Internacional

# El procedimiento administrativo electrónico en Uruguay

María Florencia Alburquerque Zilli (*)
Gustavo Andrés Sorrentino Diperna (**)

**Sumario:** I. Introducción.— II. Evolución de la normativa uruguaya.— III. El procedimiento administrativo electrónico.— IV. Derecho comparado.— V. Conclusiones.

## I. Introducción (1)

Como antecedente de la evolución histórica que se viene dando en nuestro país con relación a la incorporación de las nuevas tecnologías al funcionamiento del Estado, no podemos comenzar este análisis sin mencionar la intencionalidad plasmada como política de gobierno desde hace ya varios años.

Desde el año 2008 y hasta la fecha, el Estado uruguayo, a través de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y Conocimiento (AGESIC, creada por el art. 72 de la ley 17.930 en el mes de diciembre del año 2005), ha redactado la Agenda Digital Uruguay, un documento "donde se establecen, priorizan, articulan y difunden las iniciativas de desarrollo de la Sociedad de la Información y el Conocimiento en la Administración Pública a través de una visión de alcance nacional, acompañadas de mecanismos de seguimiento y sustentabilidad que aseguren su continuidad y proyección" **(2)**.

En esta oportunidad estaremos haciendo una reseña de lo que ha venido siendo esta evolución hasta contar con normativa que pretende la inserción de la era digital y el proceso de ir implementando paulatinamente el procedimiento administrativo electrónico. Intentaremos dejar clara la idea de qué es y cómo funciona en nuestro sistema de justicia administrativa la tecnología aplicada a tal servicio.

Por cuanto haremos mención del marco normativo actual y vigente en nuestro país; un breve análisis de este junto con algunos comentarios; análisis del derecho comparado y finalmente compartiremos algunas conclusiones.

## II. Evolución de la normativa uruguaya

Como antecedente de nuestro vigente dec. 500/1991 de 27 de septiembre de 1991, encontramos el dec. 640/1973 de 08 de agosto de 1973, que fue el que impulsó la idea de un procedimiento administrativo más garantista para los administrados regulando el procedimiento común y disciplinario y tiene como punto de partida el decreto de 12 de mayo de 1964, el cual perfeccionó el dec. 575/1966 de 23 de noviembre de 1966.

Fundamenta este avance la parte expositiva del acto que finalmente aprueba el decreto mencionado, sin perjuicio de la importancia de las normas previas existentes las cuales se fueron perfeccionando con el transcurso del tiempo y las necesidades de la Administración, es imprescindible adecuar estos decretos a la evolución natural del derecho positivo y las trans-

(*) Dra. en Derecho y Ciencias Sociales, graduada en el año 2015 de la Facultad de Derecho - Universidad de la República.

(**) Dr. en Derecho y Ciencias Sociales, graduado en el año 2015 de la Facultad de Derecho - Universidad de la República.

(1) Queremos especialmente agradecer al Dr. Martín Espinoza Molla, por habernos brindado la posibilidad de participar con este artículo que fuera publicado en la Revista de Derecho Administrativo.

(2) https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/politicas-y-gestion/programas/agenda-digital-del-uruguay.

formaciones que en esa época, ya venían surgiendo a consecuencia del uso de tecnologías, recordemos que nos encontramos a principios de 1990.

Los antecedentes que dan origen al dec. 500/1991 ocasionaron en el ambiente jurídico nacional un movimiento doctrinal y jurisprudencial que analizó esta actividad administrativa, demostrando, así, la urgencia de recogerlas en un solo texto.

Este decreto es la consecuencia de un proceso de análisis de las normas que existían, las falencias que tenían y las necesidades que se vislumbraban en el futuro.

En palabras del profesor venezolano Brewer-Carías **(3)**, "el signo más importante de la evolución del Derecho administrativo en América Latina durante las últimas décadas del siglo pasado hasta el presente ha sido precisamente el proceso de su codificación que se ha materializado particularmente en la sanción de leyes reguladoras del procedimiento administrativo en general".

Este "Código del Procedimiento" se elaboró con la intención de ser una única regla de derecho administrativo, que sintetiza las varias normas que existían desde la independencia de nuestro país, se quiso dejar en un único instrumento normativo todo lo relativo al quehacer de la Administración Central; este cometido se puede decir que en gran medida fue logrado, con las carencias propias que puede tener una norma de principios de la década de los 90, y es que no era posible imaginar el brutal desarrollo que tuvo la tecnología, ni su alto nivel de incidencia y transversalidad en la sociedad a nivel mundial, por lo que obviamente no fue posible poder prever medidas que contemplaran ese futuro.

En consecuencia, es necesario estudiar de qué manera es posible *aggiornar* nuestro sistema normativo, conservando las garantías y derechos que tan bien sintetizados se encuentran en el dec. 500/1991 y sus modificatorias introducidas por el dec. 420/2007 de 07 de noviembre de 2007.

Sobre la evolución normativa y ese, si se quiere, *aggiornamento* que introduce el dec. 420/2007 —a 16 años del nacimiento de la que se considera la más completa norma que regula el procedimiento administrativo y administrativo disciplinario en nuestro país—, podemos advertir que en ese decreto, y las modificaciones posteriores, se inclinan a asegurar y controlar el procedimiento en la práctica, proteger a los individuos en el goce de sus derechos sin que resulten afectados por las decisiones arbitrarias de la Administración, logrando que estas decisiones se adopten con fundamento, acortar los plazos sin perder de vista las garantías de los administrados, incorporar las nuevas tecnologías al procedimiento con el objetivo de lograr una trazabilidad en estos, agilizar los plazos y disminuir los costos.

Es clara la intención, en nuestro caso, del Poder Ejecutivo, de querer optimizar la gestión del Estado para lograr la eficiencia de la Administración.

Con este recorrido por el sistema normativo uruguayo referente al procedimiento administrativo como tal y un tímido acercamiento a la incorporación de las tecnologías en este, nos disponemos a continuar con el avance de la regulación hasta la actualidad.

En este camino, encontramos como primera norma formal que introduce expresamente concepto de "electrónico" en nuestro derecho la ley 18.600 de 21 de septiembre de 2009 que regula el "Documento Electrónico y Firma Electrónica. Admisibilidad, Validez y Eficacia" de 21 de septiembre de 2009 y sus decretos reglamentarios: el dec. 436/2011 del 08 de diciembre de 2011, "Reglamentación de la ley 18.600 sobre documento electrónico y firma electrónica. Admisibilidad, validez y eficacia". El dec. 36/2012 "Fijación del régimen de documentación fiscal electrónica" de 08 de febrero de 2012 y el dec. 276/2013 "Reglamentación de la ley 18.600 re-

(3) BREWER - CARÍAS, Allan R., "La codificación del Derecho administrativo y la Ley 1473 de 2011 sobre el Nuevo código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia", en Lección Inaugural de los Cursos de 2011 de la Universidad Externado de Colombia, dictada el 9 de febrero de ese año, en: https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2011/02/1073.-1020.-La-Codificacion-del-Derecho-Administrativo-y-la-Ley-1.437-de-2011-de-Colombia-_C%C3%B3digo-PAyCA_.doc.pdf.

lativa al Procedimiento Administrativo electrónico desarrollado en los Órganos de la Administración Central" de 03 de setiembre de 2013.

**III. El procedimiento administrativo electrónico**

En principio resulta necesario aclarar qué es el procedimiento administrativo como tal, ya que la mayoría de las definiciones que encontramos refieren al procedimiento en función del acto administrativo, siendo este el resultado final donde se ve plasmada la última voluntad de la Administración en los procedimientos iniciados de oficio o a petición de parte interesada.

Dentro de los destacados administrativistas nacionales, Cajarville Peluffo lo define como "la sucesión o secuencia de actos y tareas materiales y técnicas, cumplidas por una entidad estatal o ante ella, instrumentalmente destinados al dictado o la ejecución de un acto final de naturaleza administrativa" **(4)**, por otra parte Sayagués Laso brinda una definición más atemporal y concreta siendo para él, el procedimiento administrativo "el conjunto de trámites y formalidades que debe observar la Administración al desarrollar su actividad" **(5)**. En esta línea se mantiene el catedrático argentino Gordillo donde se trata de "la serie o secuencia de actos a través de los cuales se desenvuelve la actividad principalmente de los organismos administrativos" contemplando que "toda actividad estatal de tipo administrativo se manifestará a través del procedimiento administrativo y por ello existe una coincidencia entre el concepto de función administrativa y el de procedimiento administrativo" **(6)**.

Ahora sí, definido al procedimiento administrativo y mencionados los antecedentes necesarios para su regulación exclusiva, nos disponemos a desarrollar la norma que lo regula; como se mencionó precedentemente, el dec. 276/2013.

Fundamentalmente y como se refiere en la parte expositiva de la norma, ante el avance exponencial del uso de las tecnologías en los ámbitos de la Administración Central y la necesidad de más acercamiento y mejor comunicación con la ciudadanía, se entiende fundamental la utilización del expediente electrónico para los procedimientos administrativos, realizando todas sus actuaciones en formato digital, pudiendo de esta forma lograr una trazabilidad en las funciones del Estado.

Debemos considerar que desde la publicación de la ley 18.600 (05 de noviembre de 2009), que regula el documento y la firma electrónica, hasta el momento en que se promulgó el dec. 276/2013 —que regula en exclusivo el procedimiento electrónico—, existe una diferencia de 4 años. Esto da la pauta de que se comienza regulando la documentación electrónica y cómo garantizar su originalidad para posteriormente asegurar los procedimientos que contienen esta documentación o se desarrollan de esta manera.

En este sentido, el origen de la regulación a través de una ley y sus siguientes modificativas denota la importancia de la temática para nuestro país, destacando que la ley madre solamente recibió 3 intervenciones dadas por la ley 18.996 de 07 de noviembre de 2012, la ley 19.355 de 19 de diciembre de 2015 y la ley 19.535 de 25 de septiembre de 2017.

Considerando la especificidad de la materia, resulta imperioso referirnos a ciertos términos que serán utilizados en la reglamentación y así, su art. 2° **(7)** define: actuación administrativa

(4) CAJARVILLE PELUFFO, J. P., "Procedimiento administrativo común", en CAJARVILLE PELUFFO, J. P., Sobre el Derecho Administrativo, FCU, Montevideo, 2012, 3ª ed. actualizada y ampliada, t. II, p. 235.

(5) SAYAGUÉS LASO, E., "Tratado de Derecho Administrativo", Montevideo, 1953, t. I, p. 461 y ss.

(6) GORDILLO, A., "Tratado de Derecho Administrativo", Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2009, 9ª ed., t. II p. IX-5.

(7) Art. 2, ley 18.600: Definiciones.- A los efectos de esta ley se entenderá por: A) "Acreditación": el procedimiento en virtud del cual el prestador de servicios de certificación demuestra a la Unidad de Certificación Electrónica que cumple con esta ley y su respectiva reglamentación. B) "Certificado electrónico": documento electrónico firmado electrónicamente que da fe del vínculo entre el firmante o el titular del certificado y los datos de creación de la firma electrónica. C) "Certificado reconocido": certificado electrónico emitido por un prestador de servicios de certificación acreditado. D) "Datos de creación de firma": los datos únicos, tales como códigos o claves criptográficas privadas, que el firmante utiliza para crear la firma electrónica. E) "Datos

electrónica, constancia electrónica, domicilio o dirección electrónica, procedimiento administrativo electrónico y sede electrónica, los que son extremadamente necesarios cuando hablamos de expedientes electrónicos que es la forma de documentar los procedimientos administrativos de estas características. A los efectos de nuestro análisis consideraremos únicamente algunas:

Literal H) "Documento electrónico o documento digital": representación digital de actos o hechos, con independencia del soporte utilizado para su fijación, almacenamiento o archivo. Se trata de escritos que garantizan o prueban la existencia de algo que no los encontramos físicamente como tales, nacen a la vida de manera digital.

Literal I) "Fecha electrónica": conjunto de datos en forma electrónica utilizados como medio para determinar el momento en que se ha efectuado una actuación sobre otros datos electrónicos a los que está asociado. Se trata de un elemento imprescindible en todo documento independientemente de su soporte, es lo que determina desde qué momento en el tiempo, ese escrito, prueba o garantiza la existencia de su contenido.

Literal J) "Firma electrónica": los datos en forma electrónica anexos a un documento electrónico o asociados de manera lógica con él, utilizados por el firmante como medio de identificación.

Literal K) "Firma electrónica avanzada": la firma electrónica que cumple los siguientes requisitos: 1) requerir información de exclusivo conocimiento del firmante, permitiendo su identificación unívoca; 2) ser creada por medios que el firmante pueda mantener bajo su exclusivo control; 3) ser susceptible de verificación por terceros; 4) estar vinculada a un documento electrónico de tal modo que cualquier alteración subsiguiente en este sea detectable; y 5) haber sido creada utilizando un dispositivo de creación de firma técnicamente seguro y confiable y estar basada en un certificado reconocido válido al momento de la firma. Sin dudas la definición de firma electrónica, y principalmente con las medidas de seguridad de la firma electrónica avanzada, nos da la pauta de la autenticidad del documento creado por una persona física la cual se identifica de tal manera que sería imposible acreditar la creación del documento a un tercero. A todas luces esto aporta más garantías, tanto al creador como al receptor de ese documento, propiciando un escenario óptimo para avanzar hacia la digitalización de los procedimientos.

Para continuar en la línea de desarrollo se requiere determinar cuáles serán los efectos que la ley le atribuye a los documentos electrónicos, así es que la norma les otorga el mismo valor y efectos jurídicos que puede tener un documento que nace a la vida en "formato papel" que

de verificación de firma": los datos, tales como códigos o claves criptográficas públicas, que se utilizan para verificar la firma electrónica. F) "Dispositivo de creación de firma": componente informático que sirve para aplicar los datos de creación de firma. G) "Dispositivo de verificación de firma": componente informático que sirve para aplicar los datos de verificación de firma. H) "Documento electrónico o documento digital": representación digital de actos o hechos, con independencia del soporte utilizado para su fijación, almacenamiento o archivo. I) "Fecha electrónica": conjunto de datos en forma electrónica utilizados como medio para determinar el momento en que se ha efectuado una actuación sobre otros datos electrónicos a los que está asociado. J) "Firma electrónica": los datos en forma electrónica anexos a un documento electrónico o asociados de manera lógica con el mismo, utilizados por el firmante como medio de identificación. K) "Firma electrónica avanzada": la firma electrónica que cumple los siguientes requisitos: 1) Requerir información de exclusivo conocimiento del firmante, permitiendo su identificación unívoca; 2) ser creada por medios que el firmante pueda mantener bajo su exclusivo control; 3) ser susceptible de verificación por terceros; 4) estar vinculada a un documento electrónico de tal modo que cualquier alteración subsiguiente en el mismo sea detectable; y 5) haber sido creada utilizando un dispositivo de creación de firma técnicamente seguro y confiable y estar basada en un certificado reconocido válido al momento de la firma. L) "Firmante o signatario": persona que utiliza bajo su exclusivo control un certificado electrónico o un certificado reconocido para efectuar operaciones de firma electrónica o firma electrónica avanzada. M) "Prestador de servicios de certificación": persona física o jurídica, pública o privada, nacional o extranjera, que expida certificados electrónicos o preste otros servicios de certificación en relación con la firma electrónica. N) "Prestador de servicios de certificación acreditado": aquel prestador de servicios de certificación acreditado ante la Unidad de Certificación Electrónica. Ñ) "Titular del certificado": persona que utiliza bajo su exclusivo control un certificado electrónico. O) Tercero aceptante: persona que acepta de su titular un certificado electrónico expedido por un prestador de servicios de certificación acreditado.

el que nace a la vida en "formato electrónico", fundamentado en el principio de equivalencia funcional que tiene uno y otro documento, aunado a los efectos atribuidos por dicha ley a la firma electrónica y firma electrónica avanzada, adjudicando idéntica validez que la firma autógrafa colocada tanto en documento público como privado, crea, como expresáramos anteriormente, el escenario perfecto para lograr procedimientos administrativos electrónicos confiables y transparentes.

Todo procedimiento administrativo electrónico puede ser sustanciado a través de formularios o expedientes, estos últimos son los que requieren de todas las actuaciones conjuntas para obtener la decisión de la Administración a diferencia de los formularios que refieren a trámites que se agotan en sí mismos.

Al hablar de este procedimiento, comprende todas las etapas que contiene el procedimiento administrativo tradicional, es decir las etapas de inicio, sustanciación, finalización y archivo, las cuales se desarrollan en medios electrónicos.

Los documentos electrónicos que se presenten podrán hacerse por cualquier medio electrónico admitido siempre que se cumplan con los requisitos establecidos en la ley 18.600 reseñada previamente, en cuanto a las formalidades de validez y eficacia, sin perjuicio de lo expuesto, no queda excluida la posibilidad de que los interesados presenten documentos que no sean en formato electrónico, pero en estos casos deberán exhibir el original ante el funcionario receptor quien luego de autenticar su fidelidad, lo devuelve con constancia de recibo y procede a su digitalización para dar inicio al procedimiento administrativo electrónico. Todas las actuaciones cuentan con firma electrónica avanzada que garantizan su autenticidad.

Dentro de los temas debatidos en cuanto a su aplicación, se encuentran las copias en sus diversas formas, así, el art. 22 de este decreto, refiere a los casos de las copias electrónicas donde se indique su calidad de tal y sean realizadas por medios electrónicos de documentos electrónicos, mantengan o no el formato original estas, serán consideradas a todos los efectos como auténticas, siempre que la Administración cuente con el documento electrónico original y contenga firma electrónica para realizar su cotejo, en caso contrario las copias en formato papel de documentos electrónicos, serán meras copias. Asimismo, las copias electrónicas de documentos en soporte papel recibidas o realizadas por la Administración por medios electrónicos que originalmente se emitieron en soporte papel, tendrán el carácter de copias auténticas siempre que el funcionario interviniente deje constancia de su identidad y que le fuera exhibido oportunamente el documento original. Finalmente, en los casos en que se realicen copias en soporte papel por parte de la Administración Central de documentos electrónicos, serán auténticas si contienen un código generado electrónicamente u otros sistemas de verificación que garanticen su autenticidad mediante el acceso a los archivos electrónicos.

Luego de iniciado este procedimiento y respetando los principios generales del derecho administrativo de celeridad e impulsión de oficio, la Administración comienza con los trámites dispuestos en el dec. 500/1991 para posteriormente dictar el acto administrativo que le pone fin.

Con respecto al modo que tiene la Administración Central de formalizar sus comunicaciones o notificaciones se dirá lo siguiente; para cumplir con las comunicaciones electrónicas, la Administración usan medios electrónicos para comunicarse con los interesados siempre que lo hayan solicitado o consentido expresamente, se utilizarán los medios de comunicación con los que cuenta la Administración, pudiendo el interesado optar por otro medio idóneo previo aviso.

No sucede lo mismo cuando hablamos de las notificaciones donde se exige un mayor grado de certeza para que se produzcan los efectos jurídicos, esto significa que la Administración pondrá a disposición de los interesados ciertos medios para lograr este objetivo; por un lado el interesado tendrá la carga de notificarse a través del ingreso a la sede electrónica del órgano de la Administración Central que debe cumplir con ciertos estándares de seguridad mínimos deberá suministrar usuario y contraseña al interesado que lo requiera, acreditar fecha y hora en que efectivamente se recibe el acto objeto de la notificación y contar con una sede electrónica de acceso permanente; otra posibilidad es al correo electrónico que se le proporciona al interesado

por parte del Estado o proporcionado a instancia del interesado a la Administración donde se podrán realizar las notificaciones electrónicas siempre que se asegure el acuse de recibo automático a favor de la entidad emisora cuando se efectivice la notificación y finalmente la normativa habilita a que sean admitidos aquellos medios que se consideren idóneos y ajustados a la reglamentación vigente.

El objetivo de la notificación electrónica o no, es poner en conocimiento al administrado de la decisión a la que ha arribado la Administración en un asunto de su interés, asimismo, es importante para poder computar los plazos en los diferentes procedimientos administrativos, ya sea para la ejecución del acto o para su impugnación. Por este motivo, si la Administración no puede cerciorarse de que la notificación se realizó bajo el estricto cumplimiento de todos sus requisitos, esta no se tendrá por realizada, en tanto es una exigencia para brindar las mayores garantías a los administrados, que los medios de notificación utilizados aporten seguridad en cuanto a la fecha de la diligencia que se debe cumplir.

**IV. Derecho comparado**

El procedimiento administrativo electrónico no es un tema en el que Uruguay sea pionero ni esté a la vanguardia, ya que es algo que, a nivel mundial en general y regional en particular, ha ido cobrando cada vez más relevancia debido a los beneficios en términos de eficiencia, transparencia y accesibilidad.

De hecho, a nivel mundial, la Organización de Naciones Unidas (ONU) se ha pronunciado al respecto a través de las recomendaciones *soft law*.

La *soft law* de la ONU, en materia de procedimiento administrativo electrónico, refiere a las recomendaciones y principios no vinculantes que la organización ha establecido para guiar a los Estados en la implementación de la gestión electrónica de los procedimientos administrativos **(8)**.

Si bien estas recomendaciones no tienen carácter vinculante para los Estados parte, la incorporación de normas que se encuentren bajo ellas es una señal de compromiso para con la comunidad mundial no solo al aprobar tales recomendaciones, sino que también se ven como una señal de ir en la dirección de la búsqueda de más transparencia, más eficacia, más eficiencia y más participación ciudadana en la vida de los Estados, lo que nos da una mayor calidad de democracia.

Existen diferencias significativas en la implementación del procedimiento administrativo electrónico no solo en los diferentes países, sino que también hay diferencias regionales. Por ejemplo, en la Unión Europea (UE), existe una regulación específica, un marco jurídico sólido, para la gestión electrónica de los procedimientos administrativos en línea, que se aplica a todos los estados miembros; ha creado plataformas electrónicas para la gestión de los procedimientos administrativos a nivel comunitario para facilitar el acceso a la justicia y la información de los ciudadanos y las empresas.

La UE ha establecido el "Programa de acción para la administración electrónica 2016-2020", que tiene como objetivo promover la adopción de la gestión electrónica de los procedimientos administrativos en los Estados miembros. El programa establece una serie de objetivos, como el aumento del porcentaje de ciudadanos y empresas que utilizan servicios electrónicos, la mejora de la interoperabilidad entre los sistemas electrónicos de los Estados miembros y la promoción de la eficiencia y la transparencia en la administración pública.

(8) Las recomendaciones de "soft law" de la ONU en materia de procedimiento administrativo electrónico se centran en proporcionar directrices y mejores prácticas para la implementación de sistemas electrónicos en los procedimientos administrativos de los gobiernos. Aunque no son vinculantes, estas recomendaciones pueden servir como referencia y orientación para los Estados miembros. De hecho, la ONU emitido varias recomendaciones "soft law" en materia de procedimiento administrativo electrónico, a modo de ejemplo referenciaremos la res. 68/304 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 09 de septiembre de 2014, sobre "El uso de la tecnología de la información y las comunicaciones en la administración de justicia". Esta resolución hace un llamado a los Estados para promover el uso de la tecnología de la información y las comunicaciones en la administración de justicia, incluyendo en el ámbito del procedimiento administrativo.

También ha creado una serie de plataformas electrónicas para la gestión de los procedimientos administrativos a nivel comunitario, tales como:

- *e-Justice Portal:* Es una plataforma que facilita el acceso a la justicia en la UE y permite el intercambio de información entre las autoridades judiciales y administrativas de los Estados miembros.

- *Your Europe:* Es una plataforma que ofrece información y asistencia a ciudadanos y empresas sobre sus derechos y oportunidades en la UE, incluyendo servicios electrónicos relacionados con la administración pública.

En esa línea, de plataformas electrónicas de alcance comunitario, uno de los principales instrumentos legales que rige el procedimiento administrativo electrónico en la UE es la Directiva 2014/55/UE sobre facturación electrónica en contratos públicos. Esta directiva establece un marco común para la facturación electrónica en los contratos públicos en toda la UE, con el objetivo de reducir los costos administrativos y aumentar la eficiencia.

Sin lugar a duda, la UE viene desarrollando la incorporación de las nuevas tecnologías a los procedimientos administrativos desde hace ya varios años y claramente podemos afirmar que están un nivel más arriba que el resto del mundo.

En América Latina, varios países han adoptado leyes específicas que regulan la gestión electrónica de los procedimientos administrativos. Limitaremos el alcance de nuestro estudio a los países miembros del Mercosur.

En general, los países miembros del Mercosur han avanzado significativamente en las últimas décadas en la adopción del procedimiento administrativo electrónico como herramienta para mejorar la eficiencia y transparencia en la gestión de los procedimientos administrativos en la región.

La integración de tecnologías de la información y comunicación en la gestión pública, en particular en los procedimientos administrativos, ha sido considerada como un medio fundamental para mejorar la calidad y eficacia de los servicios públicos, así como también para reducir costos y plazos de tramitación.

Siguiendo esta línea, el Mercosur ha desarrollado una serie de iniciativas con el objetivo de fomentar el uso de procedimientos administrativos electrónicos en la región, tales como el "Protocolo de Contrataciones Públicas del Mercosur", en el 2017 los Estados miembros del Mercosur firmaron este protocolo que establece las normas para la adopción de la contratación pública electrónica en la región promoviendo la utilización de herramientas electrónicas en la gestión para las compras públicas y en la contratación de servicios **(9)**.

El "Plan Estratégico de Gobierno Electrónico 2019-2023", aprobado por el Mercosur con el objetivo de promover la adopción de tecnologías de la información y la comunicación en la gestión pública en la región para mejorar la eficiencia y transparencia en la gestión de los procedimientos administrativos en los Estados miembros, como la simplificación de procedimientos, la promoción del acceso electrónico a los servicios públicos y la interoperabilidad entre los sistemas de gestión pública de los Estados miembros **(10)**.

Se aprobó el "Programa de Simplificación de Procedimientos" que pretende simplificar los procedimientos administrativos en la región mediante la eliminación de trámites innecesarios, la reducción de plazos y la promoción de la utilización de medios electrónicos. El programa se enfoca en sectores específicos, como el comercio exterior y las aduanas, con el objetivo de mejorar la eficiencia en la gestión de los procedimientos administrativos **(11)**.

(9) Aprobado por la res. GMC (Grupo Mercado Común) 15/2017 el 7 de diciembre de 2017 y publicada en el Diario Oficial de la Unión del Sur (DOU) el 15 de enero de 2018.

(10) El Plan Estratégico de Gobierno Electrónico 2019-2023 fue aprobado por res. del Ministerio de Modernización de la República Argentina 23/2019, publicada en el Boletín Oficial el 29 de marzo de 2019.

(11) El Programa de Simplificación de Procedimientos fue aprobado por res. del Ministerio de Modernización de la República Argentina 434/2016, publicada en el Boletín Oficial el 29 de abril de 2016.

Finalmente, el Mercosur brinda apoyo técnico y asistencia a los Estados miembros en la implementación de procedimientos administrativos electrónicos, de esta forma busca fomentar el intercambio de buenas prácticas y experiencias entre los Estados miembros, con el objetivo de mejorar la eficiencia y transparencia en la gestión de los procedimientos administrativos en la región.

Si nos adentramos en el estudio de los sistemas normativos de los países miembros del Mercosur, encontramos que, en Brasil, se aprobó la ley 11.419/2006, que establece la regulación para la gestión electrónica de los procedimientos administrativos, judiciales y extrajudiciales en el país. La ley establece la obligatoriedad de la tramitación electrónica de los procedimientos administrativos en todas las entidades públicas del país, a través de la utilización de plataformas digitales, y a su vez establece que los documentos electrónicos tienen la misma validez jurídica que los documentos físicos, esto es algo común que tienen todos los países.

Mientras tanto, en Paraguay se aprobó la ley 5282/2014, que establece la regulación de los procedimientos administrativos electrónicos. Esta ley, al igual que la de Brasil y, como veremos, en Argentina y Uruguay, define que los documentos electrónicos tienen la misma validez jurídica que los documentos físicos.

Esta será una constante que veremos, ya que coincidentemente los gobiernos de Brasil, Argentina y Uruguay crearon, por intermedio de esta ley, un organismo responsable de controlar, coordinar y desarrollar todo esto, y en este caso es la Dirección Nacional de Tecnologías de la Información y la Comunicación (DINATIC).

En ambos países, Brasil y Paraguay, sin embargo, aún existen desafíos en la implementación y uso efectivo de estas plataformas, en cuanto a la accesibilidad para todos los ciudadanos, dado que no todos cuentan con acceso a internet o tienen dificultades para usar las plataformas.

En el caso de Argentina, inició un proceso de transición del formato tradicional del papel hacia el formato electrónico a mediados de la década del 2010, donde se aprobó una vasta y variada batería de normas tendientes a ello, siendo el antecedente la ley 19.549 "Ley Nacional y Reglamentación de Procedimientos Administrativos" de 27 de abril de 1972, reglamentada por el dec. 1759/2004 "Reglamento de Procedimientos Administrativos" publicado en el Boletín Oficial el 2 de noviembre de 2017 y acompasando la normativa referida se promulga la ley 25.506 que reconoce y establece las condiciones para el empleo de la firma electrónica y de la firma digital y su eficacia jurídica, y crea la Infraestructura de Firma Digital de la República Argentina del 14 de diciembre de 2001.

En palabras de la coordinadora académica del Programa de Actualización en Inteligencia Artificial y Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Dra. Antonella Stinghini, "La transformación digital del Sector Público Nacional, se llevó adelante en dos grandes etapas normativas. La primera, entre el año 2016-2017, que se caracterizó por la incorporación de las tecnologías de la información y comunicación. La segunda, entre el año 2018-2019, que se caracterizó por la incorporación de inteligencia artificial, automatización y agentes conversacionales a la Administración Pública" **(12)**.

Podemos coincidir en que la pandemia a consecuencia del COVID-19, que afectó al planeta a partir del año 2020, colaboró a que ese proceso de transición se dinamizara sobre todo en cuanto a su implementación y desarrollo práctico.

En todos los casos, no solo en Argentina y Uruguay los objetivos que se persiguen con la creación de los conocidos "Gobiernos Digitales" son comunes, garantizar una mayor transparencia en la Administración Pública y dar mayor agilidad a los trámites administrativos, lograr la eficiencia y eficacia acortando los tiempos, haciéndolos más accesibles y económicos para la sociedad y de esta manera lograr que cualquier persona pueda tener acceso a la información relacionada a su trámite o cualquier información del Estado desde cualquier lugar, en tiempo real.

La normativa argentina establece que los procedimientos administrativos pueden iniciarse,

(12) STRINGHINI, Antonella, "Administración Pública Inteligente: novedades al ecosistema normativo digital de la República Argentina", Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, vol. 5, nro. 2, Santa Fe, jul./dic. 2018, ps. 199-215. DOI: 10.14409/redoeda.v5i2.9094.

tramitarse y resolverse de manera electrónica, siempre y cuando se garantice la autenticidad, integridad, confidencialidad, disponibilidad y accesibilidad de los documentos electrónicos **(13)**.

Algo que se destaca a nivel normativo es que permite que sea el "usuario" quien elija en qué formato se relaciona con la Administración, aunque el dec. 894/2017, en sus arts. 7° y 14 obliga a la Administración a digitalizar todo lo relativo a los expedientes tramitados en formato papel y continuar su tramitación de manera electrónica.

Para poder realizar efectivamente los trámites y gestiones de manera electrónica, el gobierno argentino ha desarrollado una plataforma en línea llamada "Trámites a Distancia" (TAD), que encuentra su homónimo en Uruguay en la Web creada por AGESIC de "Trámites en Línea".

**V. Conclusiones**

De acuerdo a lo que hemos venido expresando, podemos concluir que se ha producido un cambio en el paradigma de los Estados en relación a las reglas que regulan —valga la redundancia— los diferentes procedimientos administrativos, y ya es un hecho mundialmente abordado, la incorporación de las nuevas tecnologías al servicio de estos, buscando con ello brindar un mayor nivel de accesibilidad y calidad en el manejo de la información pública, una mayor eficacia y eficiencia en la gestión de trámites; y lo que tiene como consecuencia inmediata todo esto es alcanzar un nivel superior en los estándares de la democracia en tanto hay un relacionamiento "más directo" entre las sociedades, las ciudadanías y los Estados, hay una tendencia a reducir los pesados sistemas burocráticos, lo que lleva a que todo dentro de la administración tienda a fluir con más agilidad, sin dejar en el camino derechos, ni garantías para los ciudadanos.

En cuanto a lo que ha Uruguay respecta, ya hemos realizado un detallado análisis de cómo se ha desarrollado el tema, pero vale destacar nuevamente que nuestro país, ha cumplido con las recomendaciones reseñadas de la ONU desde el 2005 con la aprobación de la norma —que ya hemos reseñado— creó AGESIC, que a su vez creó la plataforma "Trámites en Línea" la cual se vio ampliamente explotada en su uso durante la pandemia y en la actualidad es un medio común de comunicación entre el Estado y los usuarios, así como también con la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública y Ley de Protección de Datos Personales.

La Plataforma "Trámites en Línea" de AGESIC, en el marco de transformación de los portales del gobierno, es el sitio web donde hoy en día se encuentran todos los organismos que componen la Administración Central, para que los ciudadanos podamos tener de manera concentrada y unificada toda la información del Estado, y de esa manera tender a su facilitación y acceso, así como también a los trámites que se pueden realizar en cada uno de ellos.

(13) Ley 27.446 de 30 de mayo de 2018 "Simplificación y desburocratización de la Administración Pública Nacional".

# ANTECEDENTES PARLAMENTARIOS

# Ley 27.706 (*)

**Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas – Creación del Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas de la República Argentina – Norma Complementaria de las leyes 26.529 y 25.326**

Sanción: 28 /02/2023
Promulgación: Decreto 144/2023 del 15/03/2023 (BO 16/03/2023).
Publicación: BO 16/03/2023

**Antecedentes: Ver parágrafos 10, 12, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 29, 75, 77, 81, 82, 91, 93, 97, 110, 112, 117, 118, 127, 135, 137, 141, 142, 143, 148, 149, 156, 159, 178, 180, 186, 187, 191.**

**Consideraciones generales: Ver parágrafos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197.**

## CAPÍTULO I

## PROGRAMA FEDERAL ÚNICO DE INFORMATIZACIÓN Y DIGITALIZACIÓN DE HISTORIAS CLÍNICAS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA

**Artículo 1°** - Créase el Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas de la República Argentina con la finalidad de instaurar, en forma progresiva, el Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas, respetando lo establecido por el Capítulo IV de la ley 26.529 de Derechos del Paciente en su relación con los Profesionales e Instituciones de la Salud y por la ley 25.326 de Protección de los Datos Personales y sus modificatorias.

**Ver parágrafos 10, 12, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 29, 75, 77, 81, 82, 91, 93, 95, 96, 97, 98, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 117, 118, 127, 135, 137, 141, 142, 143, 148, 149, 156, 159, 178, 180, 186, 187, 191.**

**Artículo 2°** - El Poder Ejecutivo debe determinar la autoridad nacional de aplicación de la presente, la que tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

a) Crear y conformar con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la estructura organizativa del Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas de la República Argentina y reglamentar su implementación y su progresivo funcionamiento;

b) Determinar las características técnicas y operativas de la informatización y digitalización de las historias clínicas del sistema de salud de la República Argentina;

c) Elaborar un protocolo de carga de historias clínicas, así como diseñar e implementar un software de historia clínica coordinando la implementación interjurisdiccional, ajustándose a lo dispuesto por la presente y por las leyes 26.529 y 25.326 y sus normas modificatorias y reglamentarias;

d) Generar un marco de interoperabilidad entre los sistemas que se encuentren en funcionamiento con los sistemas a crear, tanto en el sector público, privado y del ámbito de la seguridad social;

e) Instalar el software de forma gratuita en todos los hospitales públicos, nacionales, provin-

(*) El debate parlamentario que comienza con la exposición del miembro informante de la comisión se ha dividido en parágrafos cada uno con un número correlativo. En el texto de la ley que se transcribe aquí se han intercalado los números de parágrafos donde se trata lo referido al tema.

ciales y municipales; y, en la forma que se establezca por vía reglamentaria, en los centros de salud privados y de la seguridad social;

f) Proveer asistencia técnica y financiera a las jurisdicciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para cumplir los objetivos de la presente ley;

g) Coordinar los recursos destinados al cumplimiento de los objetivos de la presente ley;

h) Crear una Comisión Interdisciplinaria de expertos garantizando la representación proporcional de los subsistemas involucrados, a los efectos de coordinar con las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el marco del Consejo Federal de Salud (COFESA), la implementación de la presente ley en cada una de las jurisdicciones;

i) Capacitar al personal sanitario.

**Ver parágrafo 34.**

CAPÍTULO II

SISTEMA ÚNICO DE REGISTRO DE HISTORIAS CLÍNICAS ELECTRÓNICAS

**Artículo 3°** - En el Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas se deja constancia de toda intervención médico-sanitaria a cargo de profesionales y auxiliares de la salud, que se brinde en el territorio nacional, ya sea en establecimientos públicos del sistema de salud de jurisdicción nacional, provincial o municipal, y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como en establecimientos privados y de la seguridad social.

**Ver parágrafo 35.**

**Artículo 4°** - El Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas debe contener los datos clínicos de la persona o paciente, de forma clara y de fácil entendimiento, desde el nacimiento hasta su fallecimiento.

La información suministrada no puede ser alterada, sin que quede registrada la modificación pertinente, aun en el caso de que tuviera por objeto subsanar un error acorde a lo establecido en la ley 25.326 de Protección de Datos Personales y sus modificatorias.

**Artículo 5°** - El Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas garantiza a los pacientes y a los profesionales de la salud, el acceso a una base de datos de información clínica relevante para atención sanitaria de cada paciente desde cualquier lugar del territorio nacional, asegurando a este que la consulta de sus datos quedará restringida a quien esté autorizado.

**Artículo 6°** - El Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas, debe cumplir con las siguientes características:

a) La información clínica contenida en el Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas debe tener, bajo la responsabilidad administrativa, civil o penal, carácter confidencial. La autoridad de aplicación establece los responsables de la administración y el resguardo de la información clínica;

b) La información clínica contenida en el Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas, su registro, actualización o modificación y consulta se efectúan en estrictas condiciones de seguridad, integridad, autenticidad, confiabilidad, exactitud, inteligibilidad, conservación, disponibilidad, acceso y trazabilidad;

c) Se deben garantizar los mecanismos informáticos para la autenticación de las personas, agentes, profesionales y auxiliares de la salud que intervengan en el Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas;

d) Se debe garantizar el libre acceso y seguimiento por parte del paciente;

e) El Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas debe contemplar la recuperación de archivos y la perdurabilidad de la información;

f) El Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas debe ser auditable y pasible de ser inspeccionado por las autoridades correspondientes;

g) La información contenida en el Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas constituye documentación auténtica y, como tal, es válida y admisible como medio probatorio, haciendo plena fe a todos los efectos, siempre que se encuentre autenticada.

**Artículo 7°** - A los efectos de la presente ley, entiéndase:

a) Acceso/Accesibilidad: posibilidad de ingresar a la información contenida en las Historias Clínicas Electrónicas. Debe garantizarse que la información esté disponible en todo momento y en todos los establecimientos asistenciales. El acceso debe estar limitado tanto por el derecho fundamental a la privacidad del paciente como por los mecanismos de seguridad necesarios, entre los que se encuentra la autenticación. Existen por lo menos tres niveles de acceso: el de consulta, el de consulta y actualización y por último el de consulta, actualización y modificación de la información, de conformidad con lo establecido en la presente ley;

b) Confidencialidad: el sistema informático deberá impedir que los datos sean leídos, copiados o retirados por personas no autorizadas;

c) Integridad: cualidad que indica que la información contenida en el sistema informático para la prestación de servicios digitales permanece completa e inalterada y, en su caso, que solo ha sido modificada por la persona autorizada al efecto, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley;

d) Seguridad: preservación de la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información, además de otras propiedades, como autenticidad, responsabilidad, no repudio y fiabilidad;

e) Trazabilidad: cualidad que permite que todas las acciones realizadas sobre la información y/o sistema de tratamiento de la información sean asociadas de modo inequívoco a un individuo o entidad, dejando rastro del respectivo acceso.

CAPÍTULO III

HISTORIA CLÍNICA ELECTRÓNICA

**Artículo 8°** - El paciente es titular de los datos y tiene en todo momento derecho a conocer la información en la Historia Clínica Electrónica que es el documento digital, obligatorio, con marca temporal, individualizada y completa, en el que constan todas las actuaciones de asistencia a la salud efectuadas por profesionales y auxiliares de la salud a cada paciente, refrendadas con la firma digital del responsable.

El almacenamiento, actualización y uso se efectúa en estrictas condiciones de seguridad, integridad, autenticidad, confiabilidad, exactitud, inteligibilidad, conservación, disponibilidad y acceso, de conformidad con la normativa aprobada por la autoridad de aplicación de la presente ley, como órgano rector competente.

Forman parte los consentimientos informados, las hojas de indicaciones médicas y/o profesionales, las planillas de enfermería, los protocolos quirúrgicos, las prescripciones dietarias, certificados de vacunación, los estudios y prácticas realizadas, rechazadas o abandonadas.

En caso de incapacidad del paciente o imposibilidad de comprender la información a causa de su estado físico o psíquico, la misma debe ser brindada a su representante legal o derecho habientes, conforme lo establecido por la ley 25.326 de protección de los datos personales y sus modificatorias.

**Artículo 9°** - El gasto que demande el cumplimiento del Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas de la República Argentina creado por la presente ley se financiará con los créditos correspondientes a la partida que anualmente se sancione en el Presupuesto General de la Administración Pública con destino al Ministerio de Salud.

**Artículo 10.** - El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley dentro de los noventa días de su publicación.

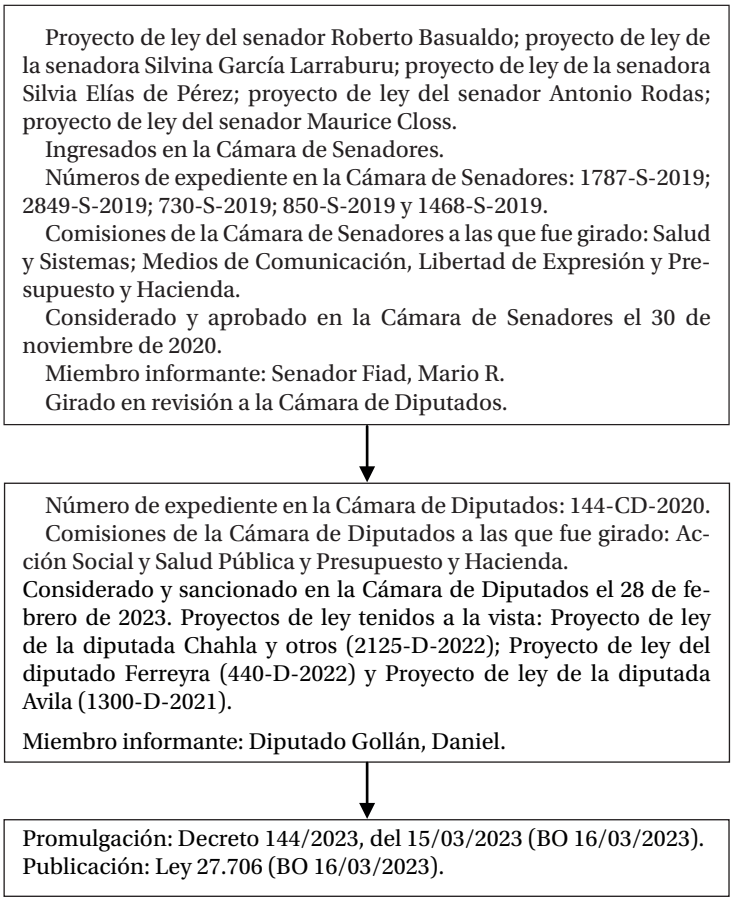
**Artículo 11.** - Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, A LOS 28 DÍAS DEL MES DE FEBRERO DE 2023.

REGISTRADO BAJO EL N° 27706

*ZAMORA - MOREAU - Fuentes - Cergnul.*

# Esquema del trámite parlamentario



# Antecedentes

### Tratamiento del proyecto

Cámara iniciadora: Senado.

Números de expediente en la Cámara de Senadores: 1787-S-2019; 2849-S-2019; 730-S-850-S-2020 y 1468-S-2020.

Comisiones de la Cámara de Senadores a las que fue girado: Salud y Sistemas, Medios de Comunicación, Libertad de Expresión y Presupuesto y Hacienda.

Dictamen de las comisiones: Orden del Día 460/2020.

Cámara revisora: Diputados.

Número de expediente en la Cámara de Diputados 144-CD-2020.

Comisiones de la Cámara de Diputados a las que fue girado: Acción Social y Salud Pública y Presupuesto y Hacienda.

Dictamen de las comisiones: Orden del Día 529/2023. Proyectos de ley tenidos a la vista: Proyecto de ley de la diputada Chahla y otros (2125-D-2022); Proyecto de ley del diputado Ferreyra (440-D-2022) y Proyecto de ley de la diputada Avila (1300-D-2021).

### Miembros informantes

En la Cámara de Senadores: Senador Fiad, Mario R.

En la Cámara de Diputados: Diputado Gollán, Daniel.

### Debate parlamentario

Cámara de origen: Senado.

Considerado y aprobado en general y en particular en la Cámara de Senadores el 30 de noviembre de 2020.

Girado en revisión a la Cámara de Diputados.

Cámara revisora: Diputados.

Considerado y sancionado en la Cámara de Diputados el 28 de febrero de 2023.

Ley 27.706 (B. O. 16/3/2023).

Promulgación: Decreto 144/2023, del 15/03/2023 (BO 16/03/2023).

Publicación: Ley 27.706 (BO 16/03/2023).

### Promulgación

Decreto 144/2023, del 15 de marzo de 2023 (BO 16/03/2023).

# Tratamiento en la Cámara de Senadores

**Dictamen de las Comisiones**

**Cámara de Origen**

ORDEN DEL DÍA 460/2020

*Honorable Senado:*

Vuestras Comisiones de Salud y de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión han considerado el proyecto de ley del señor senador Roberto BASUALDO registrado bajo expediente S-1787/19 que "establece un sistema de registro electrónico único de historias clínicas de salud", el proyecto de ley de la señora senadora Silvina GARCIA LARRABURU registrado bajo el expediente S-2849/19 que "crea el sistema único de registro digital de historia clínica electrónica y tarjeta médica digital", el proyecto de ley de la señora senadora Silvia ELIAS de PEREZ y OTROS registrado bajo el expediente S-730/20 que "crea una comisión interdisciplinaria de expertos a los efectos de elaborar un sistema único de historia clínica, en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional", el proyecto del señor senador Antonio RODAS registrado bajo el expediente S-1468/20 que "crea el registro nacional de historia clínica electrónica" y las Comisiones de Salud, de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley del señor senador Maurice CLOSS registrado bajo el expediente S- 850/20 "de creación del sistema único de registro de historias clínicas electrónicas de la República Argentina"; y por las razones que dará el miembro informante, aconsejan la aprobación del siguiente:

PROYECTO DE LEY

*El Senado y la Cámara de Diputados...*

CAPÍTULO I

PROGRAMA FEDERAL ÚNICO DE INFORMATIZACIÓN Y DIGITALIZACIÓN DE HISTORIAS CLÍNICAS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA

**ARTÍCULO 1°** - Créase el Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas de la República Argentina con la finalidad de instaurar, en forma progresiva, el Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas, respetando lo establecido por el Capítulo IV de la Ley 26.529 Derechos del Paciente en su relación con los Profesionales e Instituciones de la Salud y por la ley 25.326 de Protección de los Datos Personales y sus modificatorias.

**ARTÍCULO 2°** - El Poder Ejecutivo debe determinar la autoridad nacional de aplicación de la presente, la que tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

a) Crear y conformar con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la estructura organizativa del Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas de la República Argentina y reglamentar su implementación y su progresivo funcionamiento;

b) Determinar las características técnicas y operativas de la informatización y digitalización de las historias clínicas del sistema de salud de la República Argentina;

c) Elaborar un protocolo de carga de historias clínicas, así como diseñar e implementar un software de historia clínica coordinando la implementación interjurisdiccional, ajustándose a lo dispuesto por la presente y por las leyes 26.529 y 25.326 y sus normas modificatorias y reglamentarias;

d) Generar un marco de interoperabilidad entre los sistemas que se encuentren en funcionamiento con los sistemas a crear, tanto en el sector público, privado y del ámbito de la seguridad social;

e) Instalar el software de forma gratuita en todos los hospitales públicos, nacionales, provinciales y municipales; y, en la forma que se establezca por vía reglamentaria, en los centros de salud privados y de la seguridad social;

f) Proveer asistencia técnica y financiera a las jurisdicciones provinciales y de la Ciudad Autó-

noma de Buenos Aires, para cumplir los objetivos de la presente ley;

g) Coordinar los recursos destinados al cumplimiento de los objetivos de la presente ley;

h) Crear una Comisión Interdisciplinaria de Expertos garantizando la representación proporcional de los subsistemas involucrados, a los efectos de coordinar con las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el marco del Consejo Federal de Salud (COFESA), la implementación de la presente ley en cada una de las jurisdicciones;

i) Capacitar al personal sanitario.

CAPÍTULO II

SISTEMA ÚNICO DE REGISTRO DE HISTORIAS CLÍNICAS ELECTRÓNICAS

**ARTÍCULO 3°** - En el Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas se deja constancia de toda intervención médico-sanitaria a cargo de profesionales y auxiliares de la salud, que se brinde en el territorio nacional, ya sea en establecimientos públicos del sistema de salud de jurisdicción nacional, provincial o municipal, y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como en establecimientos privados y de la seguridad social.

**ARTÍCULO 4°** - El Sistema Único de Historia Clínica Electrónica debe contener los datos clínicos de la persona o paciente, de forma clara y de fácil entendimiento, desde el nacimiento hasta su fallecimiento.

La información suministrada no puede ser alterada, sin que quede registrada la modificación pertinente, aun en el caso de que tuviera por objeto subsanar un error acorde a lo establecido en la Ley 25.326 de Protección de Datos Personales y sus modificatorias.

**ARTÍCULO 5°** - El Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas garantiza a los pacientes y a los profesionales de la salud el acceso a una base de datos de información clínica relevante para atención sanitaria de cada paciente desde cualquier lugar del territorio nacional, asegurando a éste que la consulta de sus datos quedará restringida a quien esté autorizado.

**ARTÍCULO 6°** - El Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas, debe cumplir con las siguientes características:

a. La información clínica contenida en el Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas debe tener, bajo la responsabilidad administrativa, civil o penal, carácter confidencial. La autoridad de aplicación establece los responsables de la administración y el resguardo de la información clínica;

b. La Información clínica contenida en el Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas, su registro, actualización o modificación y consulta se efectúan en estrictas condiciones de seguridad, integridad, autenticidad, confiabilidad, exactitud, inteligibilidad, conservación, disponibilidad, acceso y trazabilidad;

c. Se debe garantizar los mecanismos informáticos para la autenticación de las personas, agentes, profesionales y auxiliares de la salud que intervengan en el Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas;

d. Se debe garantizar el libre acceso y seguimiento por parte del paciente;

e. El Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas debe contemplar la recuperación de archivos y la perdurabilidad de la información;

f. El Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas debe ser auditable y pasible de ser inspeccionado por las autoridades correspondientes;

g. La información contenida en el Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas constituye documentación auténtica y, como tal, es válida y admisible como medio probatorio, haciendo plena fe a todos los efectos, siempre que se encuentre autenticada.

**ARTÍCULO 7°** - A los efectos de la presente Ley, entiéndase:

a. Acceso / Accesibilidad: posibilidad de ingresar a la información contenida en las historias clínicas electrónicas. Debe garantizarse que la información esté disponible en todo momento y en todos los establecimientos asistenciales. El acceso debe estar limitado tanto por el derecho fundamental a la privacidad del paciente como por los mecanismos de seguridad necesarios, entre los que se encuentra la autenticación. Existen por lo menos tres niveles de acceso: el de consulta, el de consulta y actualización y por último el de consulta, actualización y modificación de la información, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.

b. Confidencialidad: el sistema informático deberá impedir que los datos sean leídos, copiados o retirados por personas no autorizadas.

c. Integridad: cualidad que indica que la información contenida en el sistema informático para la prestación de servicios digitales permanece completa e inalterada y, en su caso, que solo ha sido modificada por la persona autorizada al efecto, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley.

d. Seguridad: preservación de la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información, además de otras propiedades, como autenticidad, responsabilidad, no repudio y fiabilidad.

e. Trazabilidad: cualidad que permite que todas las acciones realizadas sobre la información y/o sistema de tratamiento de la información sean asociadas de modo inequívoco a un individuo o entidad, dejando rastro del respectivo acceso.

CAPÍTULO III

HISTORIA CLÍNICA ELECTRÓNICA

**ARTÍCULO 8°** - El paciente es titular de los datos y tiene en todo momento derecho a conocer la información en la Historia Clínica Electrónica que es el documento digital, obligatorio, con marca temporal, individualizada y completa, en el que constan todas las actuaciones de asistencia a la salud efectuadas por profesionales y auxiliares de la salud a cada paciente, refrendadas con la firma digital del responsable.

El almacenamiento, actualización y uso se efectúa en estrictas condiciones de seguridad, integridad, autenticidad, confiabilidad, exactitud, inteligibilidad, conservación, disponibilidad y acceso, de conformidad con la normativa aprobada por la autoridad de aplicación de la presente ley, como órgano rector competente.

Forman parte los consentimientos informados, las hojas de indicaciones médicas y/o profesionales, las planillas de enfermería, los protocolos quirúrgicos, las prescripciones dietarías, certificados de vacunación, los estudios y prácticas realizadas, rechazadas o abandonadas.

En caso de incapacidad del paciente o imposibilidad de comprender la información a causa de su estado físico o psíquico, la misma debe ser brindada a su representante legal o derecho habientes, conforme lo establecido la ley 25.326 de Protección de los Datos Personales y sus modificatorias.

**ARTÍCULO 9°** - El gasto que demande el cumplimiento del Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas de la República Argentina creado por la presente ley se financiará con los créditos correspondientes a la partida que anualmente se sancione en el Presupuesto General de la Administración Pública con destino al Ministerio de Salud.

**ARTÍCULO 10.** - El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley dentro de los noventa días de su publicación.

**ARTÍCULO 11.** - Comuníquese al Poder Ejecutivo.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 110 del Reglamento del Honorable Senado, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Salas de las comisiones, 1 de septiembre de 2020.

SENADORES FIRMANTES DEL DICTAMEN

*Mario R. Fiad - Alfredo H. Luenzo - Carlos A. Caserio -Alberto E. Weretilneck - Juan C. Marino*

*- Jorge E. Taiana -Ana C. Almirón - Guillermo E. M. Snopek - Maurice F. Closs - Ana M. Ianni - Silvia B. Elías de Pérez - Beatriz G. Mirkin - Antonio J. Rodas - Oscar I. Parrilli - Edgardo D. Kueider - María E. Dure - María T. M. González - María E. Catalfamo - Roberto M. Mirabella - Guadalupe Tagliaferri - José R. Uñac - Julio C. Martínez - Claudio J. Poggi - Daniel A. Lovera - Martin Lousteau - Víctor Zimmermann - José E. Neder.*

# Antecedentes del Proyecto

(I)

PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados,…*

**ARTÍCULO 1°** - Establézcase un Sistema de Registro Único de Historias Clínica de Salud, para garantizar a los ciudadanos y a los profesionales de la salud, el acceso a una base de datos de información clínica de un paciente desde cualquier lugar del territorio Nacional.

**ARTÍCULO 2°** - Determínese que el contenido de los registros será de carácter confidencial.

**ARTÍCULO 3°** - Deberá la autoridad de aplicación reglamentar la ley en un término de noventa días de promulgada, y difundir campañas de concientización e información.

**ARTÍCULO 4°** - Invítese a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherirse a la presente norma.

**ARTÍCULO 5°** - Comuníquese al Poder Ejecutivo.

*Roberto G. Basualdo*

FUNDAMENTOS

Señora Presidente:

La historia clínica electrónica debe ser un registro unificado y personal, multimedia, en el que se archiva en soporte electrónico toda la información referente al paciente y a su atención. Debe ser accesible, con las limitaciones apropiadas, en todos los casos en los que se precisa asistencia clínica (urgencias, atención primaria, especialidades, ingresos hospitalarios y demás). Supone incorporar las Tecnologías de la Información y la Comunicación en el núcleo de la actividad Sanitaria. Esto trae como consecuencia que la historia clínica deje de ser un registro de la información generada en la relación entre un paciente y un profesional o centro de salud, para formar parte de un sistema integrado de información clínica.

El siguiente proyecto está orientado a satisfacer las necesidades de los ciudadanos en sus desplazamientos por el territorio nacional y las de los profesionales en la salud de todo el país, que tienen responsabilidades en su atención.

La historia clínica es el conjunto de documentos que contienen los datos, valoraciones e informaciones de cualquier índole, sobre la situación y la evolución clínica de un paciente a lo largo del proceso asistencial. La historia clínica está constituida por el conjunto de documentos, tantos escritos como gráficos, que hacen referencia a los episodios de salud y enfermedad de una persona, y a la actividad sanitaria que se genera con motivo de esos episodios. Esta digitalización puede ofrecernos rapidez y comodidad a la hora de recuperar los datos clínicos, lo que redunda en un ahorro de tiempo y esfuerzo; acceso a toda la historia clínica del paciente, independientemente del hospital de asistencia; la centralización de la documentación en una sola aplicación y mayor facilidad en la lectura de las historias, en la medida en que evita las dificultades relacionadas con la comprensión de los registros manuscritos.

Asimismo, es importante destacar, como ya es de público conocimiento, que son múltiples los casos en que un mismo paciente es atendido en distintos establecimientos asistenciales. Las razones más frecuentes de esta situación son, cambios de domicilio del paciente, buscar obtener una segunda opinión, otra razón es que según el tipo de patología que padezca el paciente variara el tratamiento específico a aplicar, no brindado por todos los establecimientos.

Por todo lo expuesto, solicito a mis pares me acompañen en el presente proyecto.

*Roberto G. Basualdo*

(II)

PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados,...*

**ARTÍCULO 1°** - Créase el Sistema Único de Registro Digital de Historia Clínica, donde se llevarán actualizadas las historias clínicas informatizadas de las personas que se indican en el artículo 6° y se emitirá la tarjeta médica digital.

**ARTÍCULO 2°** - La historia clínica electrónica, será única de cada persona de las indicadas en el artículo 6°, desde el nacimiento hasta el fallecimiento. En ella cada profesional o auxiliar de salud que atienda a una de esas personas, consignará todos los actos médicos, diagnósticos o terapéuticos, la semiología realizada, la evolución del caso y todo otro dato referencial o gráfico que permita a terceros conocer la situación real del sujeto. También se incluirán los estudios de toda índole prescriptos al paciente y las vinculaciones con las bases de datos que los contienen, la indicación de los tratamientos que fueran brindados por los efectores de salud, públicos o privados y por los profesionales y auxiliares de la salud. También contendrá las medicaciones prescriptas y sus dosis.

La historia clínica electrónica es obligatoria y se dará de alta en la primera atención de las personas indicadas en el artículo 6°, por un profesional o un auxiliar de la salud. En todas las atenciones sucesivas es obligatorio actualizarla.

**ARTÍCULO 3°** - Toda la información contenida en la Historia clínica electrónica se cargará en la tarjeta médica digital, que se entregará al titular de la historia clínica.

**ARTÍCULO 4°** - El Sistema Único de Registro Digital de Historia Clínica, será llevado y administrado por la Secretaría de Salud de la Nación, asegurando la integridad y veracidad de los datos, su inalterabilidad, perdurabilidad y recuperabilidad en el tiempo, su confidencialidad y su accesibilidad restringida.

El sistema asegurará:

a) La registración de día y hora de cada carga de información en el sistema y del operador interviniente.

b) La identificación de los datos del efector de salud ejecutante, como así también el de los facultativos y auxiliares de la salud que actúen en cada uno de los registros

c) la visualización de la historia clínica por su titular y los usuarios autorizados, cuando va a recibir una atención sanitaria, incluso en unidades sanitarias móviles o vehículos de emergencia.

d) la interoperabilidad, garantizando el intercambio de información sin identificación del titular de la historia clínica, a fin suministrar información a otros sistemas de salud o a sistemas de fiscalización.

e) la identificación biométrica de los pacientes.

f) La generación de reportes, sobre las variables capturadas en la base de datos, empleadas impidiendo la identificación del titular.

g) La alerta al titular cada vez que su historia clínica sea consultada o compartida o actualizada.

h) El acceso total a la información de un paciente por los profesionales de la salud cuando por tratarse de una emergencia en la que el paciente no puede dar consentimiento expreso, su vida esté en riesgo.

i) La emisión de la tarjeta digital médica

**ARTÍCULO 5°** - El titular de la historia clínica electrónica y de la tarjeta digital médica o sus derechohabientes podrán autorizar el uso por terceros de la información total o parcial en ellas contenidas.

**ARTÍCULO 6°** - Será obligatoria la historia clínica electrónica y la tarjeta digital médica para todas las personas alcanzadas por el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, que se enumeran en los artículos 2 y 3 de la ley 24241 y los beneficiarios del seguro de salud que se indican en el artículo 5 de la ley 23.661.

Las Autoridades de Aplicación de ambos sistemas adoptaran las medidas necesarias para asegurar que esas personas tengan su historia clínica electrónica y la tarjeta digital médica,

dentro de los ciento ochenta días de la reglamentación de la presente.

**ARTÍCULO 7°** - El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley dentro de los ciento ochenta días de su promulgación.

**ARTÍCULO 8°** - Invitase a las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a la presente ley.

**ARTÍCULO 9°** - Comuníquese al Poder Ejecutivo.

*Silvina M. García Larraburu*

FUNDAMENTOS

Señora Presidente:

Nuestro sistema de Salud necesita urgentemente su modernización y su integración, asegurando que sus pacientes reciban las mejores atenciones posibles y, a la vez, permitiendo monitorear la naturaleza de las consultas, los tratamientos empleados y la medicación utilizada.

A fin de facilitar esos fines resulta imprescindible convertir en realidad la digitalización de las historias clínicas, que ha sido materia de numerosas iniciativas parlamentarias y también de muchas leyes locales.

A pesar de esa profusión de proyectos y normas, nunca se ha concretado la generalización de su uso, quizás por la ambiciosa universalidad de las iniciativas.

A fin de superar ese inconveniente, la norma que propicio contempla el empleo obligatorio de las historias clínicas digitales y una tarjeta digital médica, a través de los beneficiarios de dos sistemas universales y debidamente articulados: el sistema integrado de Jubilaciones y Pensiones y el sistema del seguro de salud, que tiene un amplio alcance subjetivo.

La norma que propongo, a ese fin, crea un Sistema Único de Registro Digital de Historia Clínica, en el que se llevarán las historias clínicas electrónicas y, sobre su base, se emitirán las tarjetas digitales médicas.

En su formulación se han previsto todos los principios que garantizan la seguridad, confiabilidad, confidencialidad, integridad y acceso al sistema, sobre la base de la titularidad e ingreso exclusivo por las personas que se identifican y los profesionales o auxiliares médicos que las atienden.

El contenido de la historia clínica persigue receptar todos los actos médicos y actos auxiliares de que es objeto un paciente, con la mayor información posible, los diagnósticos, la semiología y el tratamiento, en lenguaje que posibilite a terceros conocer su estado de salud.

Precisamente la amplitud del contenido, brinda una serie de datos muy útiles para el control de todo el sistema sanitario, con el fin no solo de elaborar estadísticas, sino fiscalizar el flujo de medicamentos que se prescriben, situaciones geográficas, etc. Con el objeto de aprovechar esas constancias, se ha previsto su utilización con absoluta desvinculación del titular y de manera anónima, garantizando la imposibilidad de conocer su identidad.

El ingreso estandarizado de datos y el uso obligatorio de campos, disminuye la posibilidad de olvidos y errores. Sumado a esto se encuentra la posibilidad de incorporar sistemas de apoyo a la decisión clínica, recordatorios de prácticas, protocolos de estudios y tratamientos, los que facilita al personal médico realizar con mayor eficacia y eficiencia su actividad.

A partir del año 2009, con la promulgación de la Ley N° 26.529 y su modificatoria Ley Nacional 26.812 que deja claramente establecidos los derechos del paciente. En su capítulo IV establece la obligatoriedad de la historia clínica como documento que registra toda la actuación realizada al paciente por profesionales y auxiliares de la salud y, en su art. 13, instituye que la historia clínica puede ser de tipo informatizada. Esto abre la posibilidad al uso de la tecnología para tal fin haciéndose necesario la unificación de la información a través de un sistema común de registro que permita adaptarse a las necesidades del paciente, los profesionales de la salud y de la autoridad de aplicación de la presente Ley. Así mismo, la sanción de la Ley 25.506 de Firma Digital permite la implemen-

tación de la historia clínica digital, creando el marco normativo a tal fin.

La incorporación de manera ordenada, sistemática y unificada de nuevas tecnologías en las prácticas médicas, implica además ventajas del tipo operativo, también del orden económico y ecológico, reduciendo considerablemente los costos, evitando la redundancia de estudios y de tratamientos, y el ahorro en toneladas de papel y su implicancia en la deforestación.

A fin de asegurar la puesta en vigencia del sistema, se les atribuyen funciones a las Autoridades de aplicación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones y del Sistema del Seguro de Salud.

Por las consideraciones desarrolladas, solicito a mis pares tengan a bien acompañar esta propuesta.

*Silvina M. García Larraburu*

(III)

PROYECTO DE LEY

*El Senado y la Cámara de Diputados,...*

**ARTÍCULO 1°** - Crease en el ámbito de Poder Ejecutivo una Comisión Interdisciplinaria de Expertos a los efectos de elaborar un Sistema Único de Historia Clínica Digital, con el objeto de centralizar la totalidad de historias clínicas electrónicas (HCE) de pacientes atendidos por el sistema de prestaciones médicas en la República Argentina.

**ARTÍCULO 2°** - Serán funciones de esta Comisión Interdisciplinaria de Expertos:

a. Confeccionar un software único de historia clínica, en el que permita interconectar las distintas bases de datos las historias clínicas electrónicas, conforme la Ley Nacional N° 26.529, sus modificatorias o la que en el futuro la reemplace.

b. Poner a disposición el software de forma gratuita a todos los hospitales, nacionales, provinciales, municipales y centros de salud privados y de la seguridad social.

c. Coordinar con el COFESA la implementación de la herramienta en las diferentes Jurisdicciones.

d. Capacitar, asesorar, brindar apoyo técnico para la implementación a los Profesionales y Auxiliares de la Salud.

e. Dictar las normas necesarias para la fijación de máximos estándares tecnológicos en el diseño e implementación del Sistema Único de Historia Clínica Digital.

**ARTÍCULO 3°** - El Sistema Único de Historia Clínica Digital deberá contener los datos clínicos de la persona o paciente, de forma clara y de fácil entendimiento, desde el nacimiento hasta su fallecimiento.

La información suministrada no podrá ser alterada, sin que quede registrada la modificación pertinente, aun en el caso de que tuviera por objeto subsanar un error.

**ARTÍCULO 4°** - El paciente es titular de los datos y tiene en todo momento derecho a conocer la información en la Historia Clínica Digital.

En caso de incapacidad del paciente o imposibilidad de comprender la información a causa de su estado físico o psíquico, la misma debe ser brindada a su representante legal o derecho habientes.

**ARTÍCULO 5°** - El Sistema Único de Historia Clínica Digital, debe cumplir con las siguientes características:

a. La información clínica contenida debe tener, bajo la responsabilidad administrativa, civil o penal, carácter confidencial.

b. La Información clínica, su registro, actualización o modificación y consulta se efectúan en estrictas condiciones de seguridad, integridad, autenticidad, confiabilidad, exactitud, inteligibilidad, conservación, disponibilidad, acceso y trazabilidad.

c. Debe garantizar los mecanismos informáticos para la autenticación de las personas, agentes, profesionales y auxiliares de la salud que intervengan.

d. Debe garantizar el libre acceso y seguimiento para el paciente.

e. El Sistema debe contemplar la recuperación de archivos y la perdurabilidad de la información.

f. Debe ser auditable e inspeccionado por las autoridades correspondientes.

g. La información contenida constituye documentación auténtica y, como tal, es válida y admisible como medio probatorio, haciendo plena fe a todos los efectos, siempre que se encuentre autenticada.

**ARTÍCULO 7°** - A los efectos de la presente, entiéndase:

a. Historia Clínica Electrónica (HCE) es el documento digital, obligatorio, con marca temporal, individualizada y completa, en el que constan todas las actuaciones de asistencia a la salud efectuadas por profesionales y auxiliares de la salud a cada paciente, refrendadas con la firma electrónica o digital del responsable. Su almacenamiento, actualización y uso se efectúa en estrictas condiciones de seguridad, integridad, autenticidad, confiabilidad, exactitud, inteligibilidad, conservación, disponibilidad y acceso, de conformidad con la normativa aprobada por la autoridad de aplicación de la presente ley, como órgano rector competente. Forman parte los consentimientos informados, las hojas de indicaciones médicas y/o profesionales, las planillas de enfermería, los protocolos quirúrgicos, las prescripciones dietarías, certificados de vacunación, los estudios y prácticas realizadas, rechazadas o abandonadas.

b. Historia Clínica: documento obligatorio cronológico, foliado y completo en el que conste toda actuación realizada al paciente por profesionales y auxiliares de la salud.

c. Acceso / Accesibilidad: posibilidad de ingresar a la información contenida en las historias clínicas electrónicas. Debe garantizarse que la información esté disponible en todo momento y en todos los establecimientos asistenciales. El acceso debe estar limitado tanto por el derecho fundamental a la privacidad del paciente como por los mecanismos de seguridad necesarios, entre los que se encuentra la autenticación. Existen por lo menos tres niveles de acceso: el de consulta, el de consulta y actualización y por último el de consulta, actualización y modificación de la información, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.

d. Autenticar: controlar el acceso a un sistema mediante la validación de la identidad de un usuario, a través de un mecanismo idóneo.

e. Base de datos: conjunto organizado de datos pertenecientes a un mismo contexto y almacenados sistemáticamente para su posterior uso.

f. Confidencialidad: los datos contenidos en la historia clínica electrónica deben ser tratados con la más absoluta reserva. La información contenida en la misma no está disponible y no es revelada a individuos, entidades o procesos sin autorización del paciente, su representante legal, derechohabientes o disposición en contrario emanada de autoridad judicial competente.

g. Integridad: cualidad que indica que la información contenida en el sistema informático para la prestación de servicios digitales permanece completa e inalterada y, en su caso, que solo ha sido modificada por la persona autorizada al efecto, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley.

h. Paciente: beneficiario directo de la atención de salud.

i. Profesionales y Auxiliares de la Salud: se entiende por tal a los profesionales, técnicos y auxiliares de la salud autorizados, como así también a todo aquel que ejerza una profesión o actividad vinculada con la salud humana en establecimientos asistenciales.

j. Seguridad: preservación de la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información, además de otras propiedades, como autenticidad, responsabilidad, no repudio y fiabilidad.

k. Trazabilidad: cualidad que permite que todas las acciones realizadas sobre la información

y/o sistema de tratamiento de la información sean asociadas de modo inequívoco a un individuo o entidad, dejando rastro del respectivo acceso.

**ARTÍCULO 8°** - El Poder Ejecutivo designará el Órgano de Aplicación.

**ARTÍCULO 9°** - El Poder Ejecutivo Nacional reglamentara la presente ley dentro de los ciento ochenta días de su promulgación.

**ARTÍCULO 10.** - Comuníquese al Poder Ejecutivo.

*Silvia B. Elías de Pérez.- María Belén Tapia.- Gladys S. González.*

FUNDAMENTOS

Señora Presidenta:

La historia clínica es el conjunto de documentos que contienen los datos, valoraciones e información de cualquier índole, sobre la situación y la evolución clínica de un paciente a lo largo del proceso asistencial.

En nuestro país la historia clínica garantizada por la Ley N° 26.529 de Salud Pública y por Decreto reglamentario N°1089/2012, prescribe que la historia clínica puede plasmarse en soporte magnético siempre que se arbitren todos los medios que aseguren la preservación de la integridad, autenticidad, inalterabilidad, perdurabilidad y recuperabilidad de los datos en tiempo y forma. Además, define, por ejemplo, cómo deben ser los asientos, que es obligación de los establecimientos en archivar las historias clínicas con la documentación conjunta, y garantizar su seguridad, su conservación y recuperación de la información en el caso de ser requerido.

En el año 2015 presentamos un proyecto (S-1509/15) para la creación de un comité interdisciplinario de expertos, cuya misión era trabajar sobre un Sistema Único de Historia Clínica Digital. Ese mismo año tuvo media sanción por parte de ésta Honorable Cámara, ya que considerábamos la importancia y urgencia de legislar sobre la materia. Varios años después esa inquietud continúa.

Actualmente, la exigencia es que los establecimientos asistenciales cuenten con una única historia clínica por paciente, y si pensamos en la Historia Clínica Informatizada, garantizada en la misma Ley de Salud Pública, las disparidades son muy grandes, ya que su uso no es extendido, ya sea por la brecha digital, por la infraestructura en la geografía argentina, o ambas.

Sumado, a que no todos los centros de salud del país que cuentan con ella, están conectados entre sí, ni siquiera en las mismas jurisdicciones. Por lo que existe una parcialización de los registros.

El escenario es de descentralización de la información disponible del paciente, es decir se encuentra dividida en diferentes bases de datos o lugares dispares.

Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC´s) nos permiten repensar nuestro sistema de salud, teniendo en cuenta la garantía de mejor y mayor salud para todos los habitantes de nuestro país, por lo que hay que alcanzar un sistema integrado de información clínica.

Las nuevas realidades apuntan a incorporar herramientas informáticas en la relación médico-paciente, mediante un sistema único digital, que permita tener la información siempre disponible en varios consultorios al mismo tiempo y que pueda ser trasladada a otros hospitales.

Esto no quiere decir, que no reconozcamos los riesgos, pero estos pueden ser superados, mediante la exigencia de todos los estándares de protección de datos en el diseño y en el funcionamiento.

Es fundamental respetar la inviolabilidad y la inalterabilidad de los datos contenidos, por ejemplo, con el resguardo de sistemas de alarmas o alertas que el Grupo de expertos deberá considerar.

Además, se debe tener en cuenta ciertas características en un sistema de historias clínicas digitales, como la recuperabilidad de los archivos, por la recopilación de uno o más copias de seguridad; la perdurabilidad de la información al ser almacenado en un medio adecuado; la

privacidad y confidencialidad; la inviolabilidad e inalterabilidad por medio de medidas de seguridad adecuadas para impedir el ingreso de virus o hackers en el sistema.

Para que la historia clínica funcione dentro del Sistema Único, se necesita que exista una continuidad temporal, en donde no se altere la secuencia de llenado de la historia clínica, y por lo tanto, su acceso debe ser restringido. Es decir, que cada persona que tenga acceso a una sección de la historia clínica no pueda adulterar o modificar los datos de la misma persona a la que no tienen acceso.

Un sistema en donde se garantice la inalterabilidad de los datos, debe tener auditorias periódicas y aleatorias, y esto se logra por el incremento de la trazabilidad y de la capacidad de detección de actividades sospechosas internas y externas.

La incorporación de manera ordenada, sistemática y unificada de nuevas tecnologías en las prácticas médicas, implica ventajas operativas, económicas y ecológicas.

También, brinda mejor conservación, agiliza el transporte de las mismas, evita la superposición de estudios e indicaciones médicas y registra de manera efectiva los antecedentes del paciente.

Esta propuesta debe relacionarse indudablemente con la Ley N° 25.326 de Protección de datos personales, ya que en ella se contempla especialmente los llamados "datos sensibles", que incluyen, entre otros, las opiniones políticas, las convicciones religiosas y la información referente a la salud.

Por lo que le solicitamos que el Grupo interdisciplinario de expertos, tenga un responsable enfoque en la sensibilidad de la información que se maneja, porque hay que recordar que el dato depende exclusivamente del contexto específico de su tratamiento.

Resulta innegable la utilidad que representa un sistema unificado en el área sanitaria, ya que no existe garantía legal de cooperación entre los agentes de salud, ni de comunicación fluida entre las diferentes áreas que competen la atención del paciente.

Por lo tanto, es necesario una administración uniforme de la información, mediante procesos de digitalización y manejo de datos sensibles.

Finalmente, es preciso reconocer el trabajo realizado en los últimos años por el Ministerio de Modernización respecto a la implementación de visión de futuro en las diversas áreas que responden al Estado, y principalmente a la de la salud de todos los ciudadanos.

Es por todo lo expuesto que solicito a mis pares que me acompañen en el presente proyecto.

*Silvia B. Elías de Pérez.- María Belén Tapia.- Gladys S. González.*

(IV)

PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados,...*

DE CREACIÓN DEL SISTEMA ÚNICO DE REGISTRO DE HISTORIAS CLÍNICAS ELECTRÓNICAS DE LA REPUBLICA ARGENTINA

**ARTÍCULO 1°** - Créase el Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas de la República Argentina con la finalidad de instaurar, en forma progresiva, el Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas, respetando lo establecido por el Capítulo IV de la Ley 26.529 -Derechos del Paciente en su relación con los Profesionales e Instituciones de la Salud- y por la ley 25.326 Habeas Data-.

**ARTÍCULO 2°** - En el Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas se dejará constancia de toda intervención médico-sanitaria a cargo de profesionales y auxiliares de la salud, que se brinde en el territorio nacional, ya sea en establecimientos públicos del sistema de salud de jurisdicción nacional, provincial o municipal, como en establecimientos privados y de la seguridad social.

**ARTÍCULO 3°** - El Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas garantizará a

los pacientes y a los profesionales de la salud el acceso a una base de datos de información clínica relevante para atención sanitaria de cada paciente desde cualquier lugar del territorio nacional, asegurando a éste que la consulta de sus datos quedará restringida a quien esté autorizado.

**ARTÍCULO 4°** - En todo lo referido al manejo de la información que forme parte en el Sistema Único de Historias Clínicas Electrónicas se procederá al resguardo estricto con sujeción a lo dispuesto por la ley 25.326 que protege los datos personales y en particular, aquellos reconocidos como sensibles por revelar información referente a la salud de las personas cuya inviolabilidad reconoce el artículo 18 de la Ley 25.529 de Derechos del Paciente.

**ARTÍCULO 5°** - El Poder Ejecutivo determinará la autoridad nacional de aplicación de la presente, la que tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones:

a) Crear y conformar con las provincias y la CABA la estructura organizativa del Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas de la República Argentina y reglamentar su implementación y su progresivo funcionamiento;

b) Determinar las características técnicas y operativas de la informatización y digitalización de las historias clínicas del sistema de salud de la República Argentina;

c) Crear una Comisión Interdisciplinaria de Expertos a los efectos de elaborar un protocolo de carga de historias clínicas, así como diseñar e implementar un software único de historia clínica, ajustándose a lo dispuesto por la presente y por las leyes 26.529 y 25.326 y sus normas modificatorias y reglamentarias;

d) Instalar el software de forma gratuita en todos los hospitales públicos, nacionales, provinciales y municipales; y, en la forma que se establezca por vía reglamentaria, en los centros de salud privados y de la seguridad social;

e) Proveer asistencia técnica y financiera a las jurisdicciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires, para cumplir los objetivos de la presente ley;

f) Coordinar los recursos destinados al cumplimiento de los objetivos de la presente ley;

g) Coordinar con las autoridades provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires, en el marco del Consejo Federal de Salud (COFESA), la implementación de la presente ley en cada una de las jurisdicciones;

h) Capacitar al personal sanitario.

**ARTÍCULO 6°** - El gasto que demande el cumplimiento del Programa Federal creado por la presente ley se financiará con los créditos correspondientes a la partida que anualmente se sancione en el Presupuesto General de la Administración Pública con destino al Ministerio de Salud.

**ARTÍCULO 7°** - El Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas de la República Argentina será de implementación obligatoria en el plazo de los veinticuatro meses desde la sanción de la presente Ley en el ámbito del sector público pudiendo extenderse por doce meses adicionales su implementación en el sector privado y las obras sociales.

**ARTÍCULO 8°** - El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley dentro de los noventa días de su publicación.

**ARTÍCULO 9°** - Comuníquese al Poder Ejecutivo.

*Maurice F. Closs.*

FUNDAMENTOS

Señora Presidenta:

Desde el inicio del presente año el mundo entero enfrenta una pandemia sin precedentes, que obligó a numerosos países del mundo a tomar determinaciones impensadas hasta hace pocos meses, como ser que gran parte del planeta tuviera que realizar un aislamiento social preventivo.

Fueron muchas y de las más diversas las medidas que se han tomado en estos meses tanto a

nivel mundial como a nivel local, relacionadas tanto con cuestiones sanitarias, como sociales y económicas.

Frente a lo novedoso de esta pandemia, los gobiernos comenzaron a analizar experiencias con impacto positivo en algunos de ellos para replicarlas en sus países.

Al respecto, a través del presente proyecto de ley vengo a promover la implementación a nivel Federal de una herramienta de vital importancia en estos momentos en el ámbito sanitario como lo es la HISTORIA CLINICA ELECTRONICA, muy extendida en países desarrollados, implementada en la provincia que represento como Senador, Misiones, en el año 2014 durante mi mandato como Gobernador de la provincia.

Al final de mi segundo mandato como Gobernador de la provincia de misiones (2015) se sancionó la Ley Provincial XVII - N° 85 sobre la Creación del Sistema de Historia Clínica Electrónica Única en la Provincia de Misiones, donde se establecía: "la creación del Sistema de Historia Clínica Electrónica Única de carácter personal, el cual funciona en todos los establecimientos públicos o privados de asistencia sanitaria en el ámbito de la Provincia de Misiones." Asimismo, define a la Historia Clínica Electrónica Única como "al registro mecanizado, intra e interconectado de datos médicos, clínicos y preventivos referidos a la salud del paciente, con debida actualización y procesamiento por medios informáticos o telemáticos".

Desde el 2015 hasta hoy, el padrón cuenta con 1.625.496 pacientes registrados, y con 30.349.103 de consultas registradas. El sistema permitió dar mayor accesibilidad al paciente o a quién se ocupa de él, de su historia clínica, de manera confidencial y con un historial que incluye: diagnósticos o terapéuticos, indicados al paciente, la semiología realizada, la evolución del caso y todo dato referencial.

En contextos normales, las HCE ofrecen muchas ventajas con respecto a los registros basados en papel:

Accesibilidad: pueden ser utilizadas por más de una persona a la vez, y se puede acceder desde múltiples ubicaciones.

Visualización de los Datos: permiten diferentes visualizaciones adaptadas a las necesidades específicas de los usuarios.

Mejora la comunicación entre los profesionales del equipo de Salud: generalmente son grupos con diferentes dependencias y requieren una comunicación adecuada para coordinar acciones. Las HCE facilitan el intercambio de información y la comunicación.

Comunicación con pacientes: puede mejorar la comunicación con los pacientes a través de los registros personales de salud.

Agregación de datos: permiten la reutilización de la información y agregación de información para generar informes y toma de decisiones a nivel gerencial.

Acceso a las bases de conocimiento: otro beneficio potencial de la HCE es el acceso a las fuentes de información contextual cuando el equipo de Salud lo necesita.

Integración con CDSS: una de las principales razones para la captura de datos clínicos con vocabularios controlados es ofrecer apoyo a la toma de decisiones mediante información contextual, alertas y recordatorios.

Pero es en el contexto de esta crisis mundial es donde quedó evidenciada la vital importancia de contar con un Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas.

Una de las principales actividades que permite los HCE es la vigilancia epidemiológica; que se define como la recolección sistemática, continua, oportuna y confiable de información relevante y necesaria sobre algunas condiciones de salud de la población. El análisis e interpretación de estos datos debe proporcionar bases para la toma de decisiones y al mismo tiempo ser utilizada para su difusión

Del mismo modo la vigilancia epidemiológica investiga aquellas enfermedades que pueden constituir epidemias o brotes dentro de la población, además de mantener el control sobre las infecciones tales como la gripe H1N1, Zika, Cólera, Chikungunya, Malaria, Ébola, Corona-

virus, entre otras catalogadas en la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE - 10). Los sistemas de Historia Clínica Electrónica constituyen por lo tanto una poderosa herramienta para llevar a cabo este proceso de una forma organizada, coherente y articulada.

Llevar a cabo este proceso de vaciado y organización de la información de forma manual como normalmente lo realizan las instituciones sanitarias, utilizando para ello tediosos y extensos formularios para la recolección de los datos, no permite obtener estadísticas confiables y en tiempo real del comportamiento del brote o epidemia; así como configurar herramientas de análisis de datos que permitan definir y emitir alertas ante posibles situaciones de riesgo que puedan afectar a la población en un momento determinado.

En lo que respecta a la atención médica, en los países del mundo que tienen extendida la HCE en todo su sistema de salud, a permitido que las personas puedan continuar con sus consultas médicas sin tener que asistir personalmente, o no ver cancelado sus atenciones.

Por ejemplo, en España, cuyo sistema de salud se vio saturado por los casos masivos de contagio por coronavirus, los centros de salud de la provincia de Huelva han atendido desde el 1 de marzo y hasta mediados de abril un total de 93.053 citas de atención primaria a través de consultas telefónicas y otros medios telemáticos.

Mientras que en la provincia de Almería se han gestionado desde el 1 de marzo al 12 de abril un total de 155.568 citas de consultas telefónicas con profesionales de atención primaria

El presente proyecto de ley creando Programa FEDERAL Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas de la República Argentina crear e implementar el Sistema Único de Registro de Historias Clínicas, rescata el dictamen de la comisión de salud alcanzado en 2017, que fue sancionado por unanimidad y que perdió estado parlamentario el pasado 30 de noviembre en la Cámara de Diputados. Este, a su vez, reproducía la versión de 2015 de la sanción del Senado del dictamen de la misma comisión a partir de proyectos, entre otros, de la Senadora por Misiones Sandra Giménez (MC), Pérsico (MC), Negre de Alonso (MC), Aguirre (MC), Basualdo, Elías de Pérez, etc. Quiero destacar con esto el camino recorrido por el Congreso en el tratamiento de la temática y el nivel de consenso que se había alcanzado incluso con la participación del Poder Ejecutivo, oportunamente.

La progresiva informatización de la documentación médica ha estado acompañada, tradicionalmente, por dudas de los profesionales y las autoridades de los establecimientos médicos acerca de su validez en procesos judiciales. Esas dudas han dificultado en parte la expansión de un sistema con innumerables ventajas y han conducido a la adopción de medidas parciales (utilización sólo en determinadas áreas) o bien duplicadas (a pesar de contar con la herramienta electrónica, se imprime y firma todo).

La sanción de la Ley 25.506 de Firma Digital en el año 2001 comenzó a llenar gran parte del vacío legal creado al brindar un marco normativo a las nuevas tecnologías, regulando lo concerniente al empleo de la firma digital y la firma electrónica, a las que se les asigna hoy, un valor jurídico. Antes de la ley mencionada, cualquier documentación digital no tenía el carácter de documento que ahora sí tiene. Según la legislación se entiende por documento digital a "la representación digital de actos o hechos, con independencia del soporte utilizado para su fijación, almacenamiento o archivo, Un documento digital también satisface el requerimiento de escritura" La Ley de Firma Digital es el elemento jurídico que hace posible que la historia clínica computarizada no sea cuestionable desde el punto de vista legal.

Se complementa con la Ley de Protección de Datos Personales (Ley 25.326) y, a su vez, desde febrero de 2010 se encuentra vigente la ley 26.529 denominada" de los derechos del paciente en su relación con los profesionales e instituciones de la salud. El capítulo IV de la referida norma, regula todo lo referente a la cuestión de las historias clínicas. Es en este contexto que el presente proyecto de ley busca avanzar en la construcción progresiva, gradual y federal de un sistema único de historias clínicas para la República Argentina para todos sus sistemas.

Es importante destacar que el Código de Ética de la Asociación Médica Argentina (AMA), da entidad a la informatización de la documentación médica, mediante el art. 185 del Capítulo 11 (referido a la historia clínica): "En caso de computarización de la Historia Clínica, deberán implementarse sistemas de seguridad suficientes para asegurar la inalterabilidad de los datos y evitar el accionar de violadores de información reservada."

Es decir, la tecnología y el avance de la infraestructura, el marco normativo y la práctica profesional ya han permitido dar pasos firmes en la experiencia de implementación parcial de la historia clínica digital, ya sea localmente o en un segmento del sistema. Pero el avance segmentado constituye un obstáculo para el ejercicio de los derechos del paciente.

La Ley 26.529 de Derechos del Paciente, determinó las características básicas de las historias clínicas e incluso fijó los requisitos mínimos de un sistema digitalizado. Este proyecto de Ley, en cumplimiento de lo establecido por la referida norma, apunta a generar un Programa que diseñe e implementen forma coordinada y federal la digitalización progresiva y la informatización en un sistema único de las historias clínicas del sistema de salud de la República Argentina, atendiendo a su diversidad, complejidad y niveles de competencia jurisdiccional.

El nivel de avance tecnológico hoy pone a disposición del sistema de salud diversas herramientas que van evolucionando en su complejidad, disponibilidad, accesibilidad y seguridad que deben ser incorporadas para un manejo eficaz y eficiente de la información médica.

Dada la complejidad de nuestro sistema de salud y la concurrencia de facultades en la materia, la presente iniciativa legislativa busca la complementariedad interjurisdiccional en el desarrollo y la implementación de un sistema general de digitalización progresiva de las historias médicas de nuestro país con el objetivo general de contar con un sistema único que a través de la evolución de los recursos técnicos, informáticos y humanos se desarrolle manteniendo la seguridad de la información volcada en las historias clínicas.

Es por lo expuesto que solicito a mis pares me acompañen en la sanción del presente proyecto de ley.

*Maurice F. Closs.*

(V)

PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados...*

CREACIÓN DEL REGISTRO NACIONAL DE HISTORIA CLÍNICA ELECTRÓNICA

**ARTÍCULO 1°** - La presente ley tiene por objeto la implementación y creación del Registro Nacional de Historia Clínica Electrónica (RNHCE), con la finalidad de integrar y organizar toda la información sanitaria de las personas en el territorio nacional, mediante el uso de tecnologías apropiadas, cuyo propósito es contribuir a la prestación eficiente y de calidad de los servicios de salud, en la materia a través de la información epidemiológica estadística que resulte de su aplicación.

**ARTÍCULO 2°** - A los fines de la presente ley, se entiende como "asistencia a la salud" a toda consulta, reconocimiento o acta sanitario brindado por profesionales o auxiliares de la salud en establecimientos asistenciales, públicos o privados, o en consultorios, para su asiento en la historia clínica electrónica.

**ARTÍCULO 3°** - La historia clínica electrónica (HCE) es el documento obligatorio, ordenado cronológicamente, individualizado y completo, en soporte informático, en el que constarán todas las actuaciones de asistencia a la salud efectuadas por profesionales y auxiliares de la salud a cada paciente, refrendadas con la firma digital o electrónica del responsable actuante. Su registración, actualización o modificación y consulta se efectuarán en estrictas condiciones de profesionalismo, seguridad, integridad, autenticidad, confiabilidad, exactitud, conservación, disponibilidad y acceso.

**ARTÍCULO 4°** - La HCE será equivalente a la historia clínica registrada en soporte papel en los términos de la ley 26.529 y 17.132, y tendrá

vigencia hasta la completa implementación de la HCE.

**ARTÍCULO 5°** - Sin perjuicio de los derechos previstos en la ley 26.529, cada paciente tendrá los siguientes derechos con respecto a su historia clínica informatizada:

a) Restricción de acceso: el paciente o su representante legal, tendrá derecho a limitar el acceso a terceros en todo o en parte a aquellos datos que consideren necesarios, con las limitaciones de ley 15.465;

b) Copia actualizada: el paciente, su representante legal o sus derechohabientes podrán disponer de una copia actualizada de sus HCE, ya sea en soporte digital o en papel, si así lo solicitan;

c) Seguimiento: el paciente, su representante legal, sus derechohabientes o toda aquella persona autorizada por el paciente, podrán realizar el seguimiento de los accesos realizados a la información clínica en su HCE en el marco de las leyes 26.529 y 25.326.

**ARTÍCULO 6°** - El sistema destinado a integrar las diferentes bases de datos de HCE deberá responder a las siguientes características:

1) Integridad. La información deberá permanecer unificada, completa e inalterada, y se verificará que sólo sea registrada, actualizada o modificada por usuarios identificables debidamente autorizados;

2) Acceso. Debe garantizarse que la información se encuentre disponible en todo momento y lugar cuando se la necesite. El acceso debe estar limitado tanto por el derecho a la privacidad del paciente como a los mecanismos de seguridad necesarios, entre los que se encuentra la autenticación, pudiendo tener tantas escalas autorizadas de niveles de acceso según se especifique;

3) Niveles de acceso. Se requieren por los menos tres niveles de acceso: a) de consulta; b) de consulta y actualización y c) de consulta, actualización y modificación de la información;

4) Autenticación de autoría. El sistema de claves deberá permitir el acceso selectivo a los profesionales solo con autorización del paciente, su representante legal o sus derechohabientes. Se deberá registrar el acceso de cada usuario al sistema mediante la validación de su identidad y nivel de acceso;

5) Trazabilidad. Todas las acciones efectuadas sobre la información contenida en la HCE estarán asociadas inequívocamente al individuo y entidad responsable, mediante la correspondiente firma digital o electrónica, dejando constancia de cada acceso y registrando la fecha y la hora y el lugar en que se haya efectuado;

6) Interoperabilidad. Los establecimientos asistenciales, públicos o privados, y los titulares de consultorios privados deberán compartir información en el RNHCE mediante la compatibilización de sus respectivos sistemas;

7) Estándares. Se definirán las especificaciones y procedimientos para la que los productos, servicios o sistemas a implementar que resulten confiables con criterios comunes de interoperabilidad, calidad y seguridad de conformidad con los mejores estándares disponibles, fijados por autoridad nacional de aplicación;

8) Confidencialidad estadística. Las consultas generales solo podrán ser realizadas con los fines estadísticos por quienes están expresamente autorizados al efecto y sin nominar.

**ARTÍCULO 7°** - El RNHCE deberá:

a) Diseñar e implementar el sistema informático e infraestructura tecnológica especializada en salud que permita interconectar las distintas bases de datos de HCE con terminología clínica global SNOMED CT o la que se fije de acuerdo autoridad de aplicación.

b) Dictar normas necesarias para la fijación del estándar tecnológico para datos e información contenidos en las HCE.

c) Asegurar la disponibilidad de la información contenida en cada HCE para el paciente o su representante legal, y para usuarios autorizados en el ámbito de la atención de salud al pa-

ciente. Resguardando con copias de seguridad la información.

d) Asegurar la continuidad de la asistencia de salud a brindar a cada paciente en los distintos lugares en que lo requiera, mediante el intercambio de información clínica a solicitud o autorización del paciente o su representante legal.

e) Brindar información estadística para el diseño y aplicación de políticas públicas que permitan el mejor ejercicio del derecho a la salud de las personas.

**ARTÍCULO 8°** - El Poder Ejecutivo Nacional determinará la autoridad de aplicación de la presente ley.

**ARTÍCULO 9°** - Serán funciones de la autoridad de aplicación:

a) Dictar la reglamentación y la normativa necesaria para el cumplimiento de la presente ley.

b) Establecer la definición de estructuras homogéneas y contenidos mínimos para la implementación de la HCE.

c) Ser la autoridad certificante de la firma digital que identificará a la cada uno de los usuarios del RNHCE en el marco establecido por la ley 25.506, de firma digital o a quien designe.

d) Instrumentar la creación del RNHCE.

**ARTÍCULO 10.** - Los establecimientos asistenciales, públicos o privados, y los titulares de consultorios privados, que cuenten con sus propios sistemas de historias clínicas informatizadas deberán adecuarse al establecido en la presente ley en el plazo que se establezca en la reglamentación.

**ARTÍCULO 11.** - Los gastos que demande el cumplimiento de la presente Ley en el ámbito de la competencia de la Autoridad de Aplicación deben ser atendidos con las partidas que a tal efecto se destinen.

**ARTÍCULO 12.** - El Poder Ejecutivo Nacional reglamentará la presente ley dentro de los 180 días de su promulgación.

**ARTÍCULO 13.** - Invítese a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a la presente ley.

**ARTÍCULO 14.** - Comuníquese al Poder Ejecutivo.

*Antonio J. Rodas.*

FUNDAMENTOS

Señora Presidenta:

El brote actual del virus del COVID 19, ha sacudido al mundo entero. El pasado 11 de Marzo del 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS), ha declarado como Pandemia este nuevo brote del virus denominado como "Coronavirus" COVID-19, con alarmantes cifras de contagiados y personas fallecidas a nivel mundial.

Es por ello, que la presente iniciativa tiene como antecedente la media sanción CD 111/15, volviéndose a poner en consideración la creación y unificación del sistema de Historia Clínica Electrónica (HCE) para todos los habitantes del territorio nacional ya con el objetivo fundamental de efectivizar el derecho a la salud de todos los ciudadanos mediante la provisión, en todo lugar y en tiempo real, de sus datos y archivos médicos, cosa que nos cuesta mucho hoy por el momento en el que estamos atravesando como sociedad.

El fundamento principal consiste en que el sistema informático aplicado a la Historia Clínica tradicional mejoraría la eficiencia del sistema de salud en su conjunto garantizando la confidencialidad y protección de los datos personales y clínicos de cada paciente. Redundando en los beneficios para el paciente para darle asistencia pronta y segura en los casos que así lo requiera y beneficiando al sistema prestacional en su eficiencia, evitando el pedido superpuesto de estudios clínicos iguales con el consecuente ahorro.

Es importante mencionar que la Ley N° 26.529 de Derechos del Paciente, promulgada en noviembre de 2009, establece que la información médica incorporada en la Historia Clínica del paciente es un documento "obligatorio, crono-

lógico, foliado y completo en el que consta toda actuación realizada al paciente por profesionales y auxiliares de la salud". Asimismo, precisa que el titular de la misma es el paciente, y que se le debe otorgar copia si ésta es requerida, realizando el trámite correspondiente.

La Historia Clínica, es el soporte documental biográfico de la asistencia sanitaria administrada a un paciente, por lo que es el documento más privado que existe de una persona. Es en ese sentido que en el presente proyecto de ley contemplamos ciertos presupuestos mínimos con los que deberá contar el Sistema de HCE.

Consideramos que es necesario adecuar las nuevas tecnologías a la atención del paciente brindando un servicio de calidad en la prestación médico sanitaria. La sanción de la Ley N° 25.506 de Firma Digital o electrónica, en el año 2001 comenzó a llenar gran parte del vacío legal creado al brindar un marco normativo a estas nuevas tecnologías. Aunque debe preservarse la confidencialidad y la intimidad de los datos en ella reflejada, debe ser así mismo un documento disponible, facilitándose en los casos legalmente contemplados, su acceso y disponibilidad.

El sentido de la creación del sistema de HCE es darle el marco legal a un sistema que actualmente es utilizado en nuestro país. Nos encontramos en camino hacia la digitalización e informatización en el sistema de salud. Una HCE, mejoraría el acceso a la información, recuperando los datos referidos a la salud del paciente en forma rápida y brindando un único documento donde consten todos sus datos clínicos.

El paciente con esta herramienta, sería reconocido por el sistema a través de una identificación, única e irrepetible, en cualquier parte del país donde se encuentre y en aquellos centros que hayan incorporado a su institución el sistema de Historia Clínica Electrónica. Por todos los motivos expuestos, solicito a mis pares la aprobación del presente proyecto de ley.

*Antonio J. Rodas.*

# Índice del debate

**(Cámara de Senadores)**

| | Presidenta Ledesma Abdala | Secretario Parlamentario Fuentes | Senador Mayans |
|---|---|---|---|
| **Consideraciones generales** | 1 - 3- 5 - 45 - 46 - 47 - 48 - 49 - 51 - 71 - 72 | 2 - 4 - 7 - 50 - 52 - 58 - 59 - 60 - 61 - 62 - 64 - 65 | 6 - 8 |
| **Creación del Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas de la República Argentina** | 1 - 3- 5 - 45 - 46 - 47 - 48 - 49 - 51 - 71 - 72 | 2 - 4 - 7 - 50 - 52 - 58 - 59 - 60 - 61 - 62 - 64 - 65 | 6 - 8 |
| **Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas** | 1 - 3- 5 - 45 - 46 - 47 - 48 - 49 - 51 - 71 - 72 | 2 - 4 - 7 - 50 - 52 - 58 - 59 - 60 - 61 - 62 - 64 - 65 | 6 - 8 |

| | Senador Closs | Senador Fiad (miembro informante) | Senadora Elías de Pérez |
|---|---|---|---|
| **Antecedentes** | 10 - 12 - 14 | 15 - 16 - 17 - 20 | 21 - - 22 - 23 - 24 - 25 |
| **Consideraciones generales** | 9 - 10 - 11 - 12 - 13 - 14 | 15 - 16 - 17 - 18 - 19 - 20 | 21 - 22 - 23 - 24 - 25 - 26 |
| **Creación del Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas de la República Argentina** | 9 - 10 - 11 - 12 - 13 - 14 | 15 - 16 - 17 - 18 - 19 - 20 | 21 - 22 - 23 - 24 - 25 - 26 |
| **Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas** | 9 - 10 - 11 - 12 - 13 - 14 | 15 - 16 - 17 - 18 - 19 - 20 | 21 - 22 - 23 - 24 - 25 - 26 |

| | Senadora Almirón | Senadora González, Gladys | Senador Braillard Poccard |
|---|---|---|---|
| **Antecedentes** | 29 | | |
| **Consideraciones generales** | 27 - 38 - 29 - 30 - 31 - 32 - 33 - 34 - 35 - 36 - 37 | 38 - 39 - 40 - 41 - 42 - 43 - 44 | 54 |
| **Creación del Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas de la República Argentina** | 27 - 38 - 29 - 30 - 31 - 32 - 33 - 34 - 35 - 36 - 37 | 38 - 39 - 40 - 41 - 42 - 43 - 44 | 54 |
| **Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas** | 27 - 38 - 29 - 30 - 31 - 32 - 33 - 34 - 35 - 36 - 37 | 38 - 39 - 40 - 41 - 42 - 43 - 44 | 54 |

| | Senador Doñate | Senador Taiana | Senador Reutemann |
|---|---|---|---|
| **Consideraciones generales** | 57 | 63 | 66 |
| **Creación del Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas de la República Argentina** | 57 | 63 | 66 |
| **Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas** | 57 | 63 | 66 |

# Debate

*En la sesión del 30 de noviembre de 2020, la Cámara de Senadores debatió conjuntamente los siguientes proyectos de ley: Orden del Día 544/2020: dictamen en el proyecto de ley venido en revisión, por el que se prohíbe la utilización de productos cosméticos y de higiene oral de uso odontológico que contengan micro-perlas de plástico añadidas intencionalmente: Ley 27.602. Orden del Día N° 460/20: dictamen en distintos proyectos de ley de varios señores/as senadores/as, por el que se crea el Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas de la República Argentina.*

**Presidenta Ledesma Abdala**

**1)** Corresponde la aprobación de la lista de oradores.

**Secretario Parlamentario Fuentes**

**2)** Norma Durango, Julio Martínez, senador Basualdo y González, María Teresa...

**Presidenta Ledesma Abdala**

**3)** No, no...

**Secretario Parlamentario Fuentes**

**4)** Es el apuro para irme que tengo. ¡Me quiero ir! ¡Me quiero ir a mi casa! (Risas.) Closs, Maurice; Fiad, Mario; Elías de Perez, Silvia; Almirón, Ana y González, Gladys. Pido disculpas a los señores senadores.

- Se practica la votación a mano alzada.

---

**TRATAMIENTO EN LA CÁMARA DE SENADORES**

**Dictamen de las Comisiones**

**Cámara revisora**

ORDEN DEL DIA 544/2020 (*)

*Honorable Senado*

Vuestras Comisiones de Legislación General, de Salud y de Ambiente y Desarrollo Sustentable han considerado el proyecto de ley venido en revisión, registrado bajo expediente CD-102/19, por el que se prohíbe la utilización de productos cosméticos y de higiene oral de uso odontológico que contengan micro-perlas de plástico añadidas intencionalmente; y por las razones que dará el miembro informante, aconseja su aprobación.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 110 del Reglamento del Honorable Senado, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de las comisiones, 17 de noviembre de 2020.

SENADORES FIRMANTES DEL DICTAMEN

*Ana C. Almirón - Mario R. Fiad - Gladys E. González - María I. Pilatti Vergara - José E. Neder - Antonio J. Rodas - Mariano Recalde - Ana M. Ianni - María E. Dure - Beatriz G. Mirkin - María E. Catalfamo - Guillermo E. M. Snopek - Segio N. Leavy - María B. Tapia - Pablo D. Blanco - María de los Ángeles Sacnun - Guadalupe Tagliaferri - Juan M. Pais - Magdalena Solari Quintana - Alfredo H. Luenzo - Dalmacio E. Mera.*

---

(*) Se publica el Orden del Día 544/2020 que contiene el proyecto de ley por el que se prohíbe la utilización de productos cosméticos y de higiene oral de uso odontológico que contengan micro-perlas de plástico añadidas intencionalmente: Ley 27.602.

El mismo se debatió en el recinto en la Cámara de Senadores, el 30 de noviembre de 2020, conjuntamente con el proyecto de ley por el que se crea el Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas de la República Argentina.

Estado parlamentario:

Proyecto de ley del diputado Villalonga, Juan Carlos.

Ingresado en la Cámara de Diputados.

Número de expediente en la Cámara de Diputados: 3847-D-2019.

Comisiones de la Cámara de Diputados a las que fue girado: Acción Social y Salud Pública, Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano, e Industria.

Considerado y aprobado en la Cámara de Diputados el 20 de noviembre de 2019.

Girado en revisión a la Cámara de Senadores.

Considerado y sancionado en la Cámara de Senadores el 30 de noviembre de 2020: Orden del Día 544/2020.

Ley 27.602 (BO 29/12/2020).

**Presidenta Ledesma Abdala**

**5)** Resulta aprobada.

**Senador Mayans**

**6)** Es el fruto del amor, lo entendemos al secretario parlamentario. Es fruto del amor porque le está fallando a la esposa. Lo entendemos al secretario parlamentario. ¡Hace siete meses que está ahí! (Risas.)

**Secretario Parlamentario Fuentes**

**7)** Gracias por la comprensión, señor presidente de bloque.

**Senador Mayans**

**8)** ¡Por favor! Extraña a la familia, yo lo entiendo.

**Senador Closs**

**9)** Gracias, presidenta. Hoy es un día especial: desde Misiones estoy sesionando, en el día del cumpleaños de Andrés Guacurarí Artigas, nuestro héroe provincial, también un héroe nacional; es el día de nuestra bandera, la bandera que está a mi izquierda, la bandera de nuestra provincia; y es el Día Nacional del Mate.

**10)** Agradezco al bloque y a todos los compañeros por la posibilidad de argumentar el O.D.- 460/20, que crea un programa federal de informatización y digitalización de las historias clínicas. Antes de hacer una breve argumentación del proyecto, quisiera destacar toda la tarea legislativa previa que hubo para que hoy podamos darle media sanción. Este es un proyecto que ya ha tenido un dictamen unánime en las comisiones en 2014. En aquel tiempo, la doctora Sandra Giménez, quien tenía el rol de senado-

---

Buenos Aires, 20 de noviembre de 2019

Señora Presidenta del H. Senado.

Tengo el agrado de dirigirme a la señora Presidenta, comunicándole que esta H. Cámara ha sancionado, en sesión de la fecha, el siguiente proyecto de ley que paso en revisión al H. Senado.

*El Senado y Cámara de Diputados, etc.*

**Artículo 1°** - Prohíbase la producción, importación y comercialización de productos cosméticos y productos de higiene oral de uso odontológico que contengan micro-perlas de plástico añadidas intencionalmente, a partir de los dos años contados desde la publicación de la presente ley.

**Art. 2°** - Definiciones:

a. Se entiende por productos cosméticos, para la higiene personal y perfumes a aquellas preparaciones constituidas por sustancias naturales o sintéticas o sus mezclas, de uso externo en las diversas partes del cuerpo humano: piel, sistema capilar, uñas, labios, órganos genitales externos, dientes y membranas mucosas de la cavidad oral, con el objeto exclusivo o principal de higienizarlas, perfumarlas, cambiar su apariencia, protegerlas o mantenerlas en buen estado y/o corregir olores corporales. Estos productos no podrán proclamar actividad terapéutica alguna.

b. Se entiende por productos de higiene oral de uso odontológico a aquellas preparaciones de uso externo, de aplicación en las piezas dentarias y mucosa bucal en sus diferentes presentaciones tales como pastas, geles y cremas dentales, colutorios y enjuagues bucales, destinadas a higienizar, proteger o mantener en buen estado la cavidad bucal, tejidos blandos y duros.

c. Se entiende por micro-perlas o micro-esferas de plástico a aquellos materiales sintéticos que están hechos de polímeros derivados del petróleo o de base biológica, que son partículas sólidas, de tamaño inferior a cinco milímetros, que no son solubles en agua y cuya degradabilidad es baja.

**Art. 3°** - Las infracciones a la presente ley se considerarán como graves o muy graves, y serán sancionadas de acuerdo a las disposiciones de la ley 16.463 y sus normas reglamentarias.

**Art. 4°** - Desígnase a la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica o el organismo que en el futuro la reemplace, como autoridad de aplicación de la presente ley.

**Art. 5°** - Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

Saludo a usted muy atentamente

ra por Misiones, trabajó mucho en esta idea. En 2017, el Senado le dio media sanción -también, por unanimidad-, pero no logró completar la sanción en Diputados. Luego de una tarea en conjunto con varios senadores y con los equipos de asesores -quiero nombrar a todos-, logramos un dictamen en conjunto, basado en los proyectos de quién les habla, de la senadora Elías de Perez, del senador Basualdo, de la senadora García Larraburu, de la senadora Tagliaferri, del senador Rodas. Cada uno de nosotros, con nuestros equipos de trabajo, fuimos logrando y puliendo este proyecto que hoy obtuvo dictamen favorable.

**11)** Con una, también, muy fluida articulación con la Oficina de Presupuesto del Senado y, también, con una participación -de un ida y vuelta- con el Ministerio de Salud de la República Argentina. La virtualidad ha dado sus frutos porque, a través de estas comisiones remotas, ha sido posible reunir a tres comisiones. Por eso, agradezco, también, a los presidentes de esas comisiones. Seguramente, los senadores Fiad, Luenzo y Caserio me seguirán en el uso de la palabra. Todos ayudaron mucho para que podamos tener este dictamen.

**12)** Seré muy concreto. Lo que se busca es establecer un sistema unificado, gradual, a partir del cual, coordinado con el Ministerio de Salud de la Nación y coordinado por el COFESA, todos quienes actúen en la salud pública y privada, nacional y provincial, cuando desarrollen un programa de historias clínicas, lo hagan basados en este sistema que se está definiendo. ¿Para qué? Para que el sistema de historias clínicas creado sea único; y que cada uno, en su provincia, tenga la obligación de desarrollar un sistema que pueda interactuar e interoperar con los otros sistemas de historias clínicas de las otras provincias y de los otros efectores públicos y privados. Este es el corazón de este proyecto de ley.

**13)** Obviamente, como no es una ley de orden público porque ya hay una de orden público, que es la de derechos del paciente -que es la que nos obligaba a llevar adelante esta legislación-, nosotros no ponemos plazos ni obligamos a las provincias, ni tampoco a las obras sociales. Sin embargo, lo que sí decimos es que está bueno que todo el mundo se ponga a desarrollar las historias clínicas digitales y que, si lo van a hacer, lo hagan dentro de este sistema. Quiero decirles que hay elementos que deben tenerse en cuenta a la hora de desarrollar el sistema. El principal es que puedan interoperar. En el lenguaje de los que entienden de software y demás cosas, esto implica que puedan dialogar los sistemas unos con otros. ¿Qué significa? Que si una persona tiene cargada su historia clínica en la provincia de Misiones -provincia que tiene muy bien desarrollado el sistema de historia clínica desde hace varios años- y va a tratarse a Buenos Aires o a Tierra del Fuego, el médico que quiera ver esa historia clínica pueda acceder y, a su vez, interactuar y poder cargar los datos. En ese sentido, este proyecto de ley también establece un protocolo para que se puedan ir asentando cuáles son los criterios que se deben tener en cuenta a la hora de que cada uno de los operadores vaya anotando y rellenando cada una de las historias clínicas.

**14)** Las historias clínicas digitales también son propiedad del paciente. La accesibilidad y la protección del secreto que deben tener cada una de estas cosas -en especial, ante situaciones de enfermedades muy especiales- están previstas en el proyecto al que le estaremos dando media sanción. De manera que pido el acompañamiento, rescatando, una vez más, el trabajo en conjunto de muchos asesores, de muchos legisladores y de un equipo importante del gobierno nacional que ya está trabajando hoy en día. Sin duda alguna, ha sido la pandemia -que impuso esta necesidad de operar de manera remota en tantas cosas- la que motorizó que legislaciones como estas, o como la relacionada con la receta electrónica, hayan sido tratadas con prioridad en este año. Muchas gracias, señora presidenta.

**Senador Fiad**

**15)** Muchas gracias, señora presidenta. La verdad es que el senador Closs hizo un compendio de lo que es el proyecto. Yo pensé que iba a ser el miembro informante, digamos, como para desmenuzarlo en gran parte. No obstante ello, voy a aprovechar estos minutos para reforzar algunos de los conceptos que el senador Closs ya vertió. Y, seguramente, la senadora Elías de Perez va a complementar. Como bien decía el senador Closs, estamos en esta oportunidad

discutiendo, debatiendo, y seguramente vamos a darle media sanción, a cinco proyectos que se unificaron, en los cuales trabajaron, inmensamente, los asesores -como bien dijo- a través de la articulación con la Comisión de Salud y de su secretaría, conjuntamente con las comisiones de Presupuesto y de Sistemas, Medios y Libertad de Expresión, pudimos terminar esta iniciativa.

**16)** Este proyecto es el corolario de uno de los objetivos que nos habíamos planteado a comienzos del año, que era, justamente, abordar el tema de la salud digital, en general, y la historia clínica electrónica, en particular. Digo esto ya que la pandemia aceleró la necesidad del uso de las tecnologías y, con ello, la responsabilidad propia del Congreso de abordar la regulación para, justamente, garantizar la seguridad del paciente y los derechos de los profesionales que intervienen. Y, también, para tender con esto al acceso con equidad. Esto forma parte, también, de un gran componente de nuestra salud, que ya de por sí está muy fragmentada. Los tres componentes vinculados con la atención de la salud digital son la telemedicina, la receta electrónica y la historia clínica electrónica. Este año dimos media sanción a la ley 27.553 de receta electrónica. Hace pocos días, dimos media sanción al proyecto de telemedicina. Y hoy estamos cerrando con este tema la historia clínica electrónica.

**17)** Este largo anhelo que se expresa a través de la cantidad de proyectos que existían, existen y que se debatieron, y también por la transversalidad de la mirada política. Porque, como saben, aquí hay proyectos de los diferentes bloques. Como bien lo dijo el senador Closs, este proyecto crea un programa que tiene como objetivo instalar de manera progresiva el sistema único de historias clínicas electrónicas en todo el país. Y, al tratarse de un programa federal, la autoridad de aplicación -que la define el Poder Ejecutivo- irá articulando con las jurisdicciones la estructura del programa. Asimismo, entre algunas de sus principales funciones: determinar las características técnicas y operativas de la informatización y de la digitalización de las historias clínicas del sistema de salud de la República Argentina, y definir el protocolo de carga. En cuanto a ese aspecto, mucho mencionó el senador Closs. Pero también lo importante de este proyecto -de esta unificación de proyectos- es la unificación de la historia clínica, ya que, como bien decía tenemos que hacerla interoperable. Y para eso necesitamos estrictas condiciones de seguridad, de integridad, de autenticidad, de confiabilidad, de exactitud, de conservación, de disponibilidad, de acceso y, fundamentalmente, también de trazabilidad.

**18)** Se deben garantizar los mecanismos informáticos -como bien decía- para la autenticación de las personas, de los agentes, de los profesionales, de los auxiliares de la salud que intervengan en este sistema único. La verdad es que, en definitiva, el titular de la historia clínica es el paciente. Y por eso es él quien decide quién tiene acceso a esta. Se preservan sus derechos a través de la protección de los datos personales y de mecanismos seguros, que van a implementarse para garantizar que solo accedan quienes están autorizados a hacerlo. Son muchas las ventajas que tiene la historia clínica electrónica, especialmente, si la enmarcamos en la atención a través de la telemedicina y a través, también, de la provisión de la receta electrónica; se deja constancia de toda la información, se facilita el acceso que -desde cualquier lugar- permite tener una visión integral de la situación de salud del paciente. El paciente deja de ser el paciente de fractura de pelvis por un lado, de la hipertensión por otro, porque se cuenta con una mirada integral del paciente en relación a su estado de salud, a su salud en general.

**19)** Se optimizan los tiempos de consulta. Se tiene, también, certeza respecto de la medicación administrada al paciente y, sobre todo, se garantiza el acceso al sistema en condiciones de equidad. Hay que destacar que la implementación va a ser progresiva y va a estar coordinada para avanzar, sostenidamente, sobre pasos que garanticen la articulación federal y se conviertan en un aporte fundamental para disminuir la fragmentación de este sistema, como bien hacía mención.

**20)** Corresponde, entonces, a este Congreso, acompañar la tarea que ya se está realizando desde hace un tiempo atrás -desde hace un par de años atrás- en el Ministerio de Salud, proveyendo los estándares mínimos a través de un marco normativo con jerarquía de ley, que nos

permita garantizar los derechos. Por todo eso, espero que esta tarde se haga media sanción este proyecto que, como bien dijo el senador Closs, tuvo muchas idas y vueltas y que, definitivamente, pronto pueda ser ley y terminar el paquete de la salud digital que, como bien decía, está formado por la telemedicina, la receta digitalizada y la historia clínica electrónica. Muchísimas gracias, señora presidenta.

**Senadora Elías de Perez**

**21)** Después de estos dos excelentes oradores, voy a ser poco original. Y esto es muy bueno porque cuando desde distintos bloques se dice lo mismo y se lucha por lo mismo es porque estamos en el camino correcto y estamos trazando líneas que van a ser políticas de Estado para la Argentina. Yo también quiero reconocer a los tres presidentes de las comisiones porque han hecho posible que unifiquemos cinco proyectos. Esto no es fácil, no es sencillo. Así que mi reconocimiento para los tres: para el senador Fiad, para el senador Luenzo y para el presidente de la Comisión de Presupuesto. También mi reconocimiento a ellos.

**22)** Respecto a los cinco proyectos que estamos unificando, uno es de autoría del senador Closs, otro es de la senadora García Larraburu, otro del senador Basualdo, otro del senador Rodas, y el que es de nuestra autoría, que pertenece a la senadora Belén Tapia, a la senadora Gladys González y a quien les está hablando. Este ha sido uno de los grandes sueños: que en el país tengamos una historia clínica unificada digital. Hemos trabajado muchísimo en esto con la senadora mandato cumplido por Misiones, la estimada senadora Sandra Giménez, con quien -como decía el senador Closs- hemos trabajado juntas. Habíamos presentado primero cada una nuestro proyecto, después lo unificamos, lo peleamos muchísimo en la comisión -ambas-, pero allá por el 2014 y el 2015 no se veía con tanta claridad la necesidad de dar este paso.

**23)** Bueno, después conseguimos que la Cámara, el pleno, por unanimidad, apruebe el proyecto. Pero, lamentablemente, quedó en Diputados. Hay dos provincias que han sido pioneras en la Argentina: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Misiones. Ambas han hecho un trabajo sensacional con esta materia y nos muestran que se puede y que es, verdaderamente, muy beneficioso. Nunca como hoy hemos podido ver, en medio de la pandemia, cuán importante que es poner la tecnología de la información al servicio de la salud. Los que vivimos en la Argentina profunda nos damos cuenta de cuán importante es este tema cuando necesitamos ser derivados a hospitales de mayor complejidad, ya sea dentro de la propia provincia o fuera de ella. Nos damos cuenta es como un empezar de nuevo, cuando llegamos nosotros o con un familiar, y vemos que se pierde el tiempo, que volvemos a contar lo mismo que ya hemos contado, que se vuelven a hacer una enorme cantidad de estudios que ya se habían hecho. Esto significa tiempo, significa calidad de atención. Todo esto se subsana con una historia clínica única, que interactúe y que sea un sistema interoperativo, como bien lo explicaba el senador Maurice Closs.

**24)** Tal como lo decía el presidente de la Comisión de Salud, el senador Fiad, venimos a completar la trilogía de lo que es la medicina digital: ya hemos dado sanción en esta Cámara, y ya es ley, lo que tiene que ver con el marco regulatorio de la telemedicina; hemos, también, sancionado lo que tiene que ver con la receta electrónica; y, ahora, es este tercer paso el único que nos faltaba para completar esta trilogía de la cual hago mención. El dictamen que ponemos a consideración, sin ninguna duda, está enmarcado dentro de lo que es la Ley de Derechos del Paciente, la protección de datos personales. Hemos tenido especial cuidado con cada una de estas cuestiones, y cumple con toda la normativa vigente que debe tenerse en cuenta para estos casos. Ha trabajado, también, el Ministerio de Salud, que ha hecho sus aportes. Y se han traído aportes desde el Parlatino. Por eso, ahí también va mi reconocimiento a los senadores que, sin ser autores de proyecto, han trabajado, han aportado, especialmente, a la senadora Tagliaferri y a todo su equipo, que lo han hecho como si fuesen autores del proyecto.

**25)** Yo quiero que imaginemos lo que significa la interoperatividad: lo que significa en tiempo, en costos, los beneficios inmensos que trae para un paciente. Por eso, el proyecto tiene tres partes. La primera tiene que ver con la creación de

este programa federal único, informático. Eso es muy importante, porque verdaderamente es federal. Lo que nosotros ponemos es que, en una mesa, la autoridad de aplicación, conjuntamente con las provincias, determine las características técnicas, los protocolos, los diseños de software y el marco que le van a dar, para que así -como lo explicaba uno de los miembros preopinantes-, cuando se dé un paso en cada provincia, ese paso sea en el sentido correcto para que toda la Argentina pueda, verdaderamente, ser una en esta materia. La segunda parte de la ley habla de la creación de un sistema único de registro de historia clínica. Ahí ponemos especial énfasis en que tiene que ser confidencial, seguro y accesible; y que tienen que tener, además, trazabilidad cada una de las cosas que en él se ponen en consideración.

**26)** Presidenta: realmente, acceder a una historia clínica única del propio paciente -como lo han dicho con claridad-, poder conocer sus patologías de base, poder conocer la medicación que ya venía tomando y cuáles son los estudios que le han hecho, implica, por sobre todas las cosas, ganar tiempo. Y, en salud, ganar tiempo significa vida. Implica eficientizar los costos. Y cuando yo eficientizo los costos, puedo cubrir algo más para ese paciente o para otro. Finalmente, es dar seguridad, presidenta: dar seguridad para lo más preciado de cualquier ser humano, que es la vida. Por eso, para mí, hoy es un gran día si logramos dar esta media sanción. Espero que esta vez, verdaderamente, llegue a completarse y sea ley para nuestro país. Muchas gracias, presidenta.

**Senadora Almirón**

**27)** Gracias, presidenta. Antes de iniciar mi alocución con respecto al expediente que vamos a tratar, en esta última sesión ordinaria de este año quiero felicitar a la presidenta de esta Cámara, Cristina Fernández de Kirchner; a la secretaria administrativa, María Luz Alonso; al secretario parlamentario, Marcelo Fuentes; y, en nombre de ellos, a cada uno de los trabajadores y las trabajadoras de esta Casa. La verdad es que este año hemos tenido…, creo que estamos en la sesión 28. De hecho, es un esfuerzo enorme porque más del 80 por ciento de estas sesiones las realizamos de manera virtual. Considero que se ha hecho un esfuerzo enorme por parte de los senadores, de las senadoras, de los trabajadores y de las trabajadoras, para dar un salto cualitativo en esta Cámara. Me parece que eso habla de recuperar la institucionalidad, de recuperar la buena calidad que tiene. Así, hemos sancionado un montón de normas a lo largo de este año; por un lado, eso.

**28)** Por otro lado, siguiendo con lo que han mencionado el senador Luenzo y la senadora Sacnun, también quiero felicitar a cada uno de los presidentes y presidentas de las comisiones; en especial, a las mujeres. Es la primera vez que este Senado de la Nación tiene más del 55 por ciento de mujeres presidiendo las comisiones; y presidiendo las comisiones más importantes, por primera vez en la historia del Senado. Me parece importantísimo resaltarlo hoy en día. Por eso, felicito a cada una de las compañeras que son presidentas de las comisiones por el trabajo que han hecho.

**29)** Ahora voy a referirme al O.D. 544, venido en revisión a este Honorable Senado de la Nación, con giro a las comisiones de Legislación, de Salud, y de Ambiente y Desarrollo Sustentable. La verdad es que este expediente ha tenido un apoyo casi unánime de todos los bloques parlamentarios. Y, tal como se menciona en los fundamentos de este proyecto, surge en razón de un estudio que ha realizado la Universidad de La Plata, junto con los miembros del CONICET, donde se encontró presencia de microplásticos en los peces del Río de la Plata.

**30)** Estas partículas diminutas de material sintético no se disuelven; pueden estar en productos de consumo humano; además, van a nuestros ríos y a nuestros mares, y los terminan contaminando. Estos llamados microplásticos o "microperlas", como les decimos, tienen menos de 5 milímetros: son casi invisibles; pero los podemos ver con frecuencia en algunos productos de lavado de ropa; los vemos, también, en algunos productos de higiene personal, como la pasta dental; las mujeres los podemos ver en los productos de crema exfoliante, también, en los pañales, etcétera.

**31)** Estas partículas, como recién mencionaba, si bien son diminutas, resultan muy dañinas

porque pueden ir, a través de la cadena alimentaria, no solamente a los animales -a los peces-, sino que también pueden desembocar en el consumo humano: por eso es muy peligroso. Incluso, se calcula que algunas sales marinas -hemos cambiado, también, el consumo de la sal común por la sal marina en este último tiempo- también pueden contener estas micropartículas.

**32)** Muchos países, como Gran Bretaña, Suecia y Francia, ya han trabajado en legislaciones similares para prohibir la producción, la comercialización y, también, la importación de todos estos productos que contengan de manera intencional estás micropartículas. La verdad es que no solamente generan un peligro potencial para el ecosistema, por la contaminación, sino también para la ingesta humana. Por lo tanto, lo que se propone con este expediente, justamente, es prohibir la utilización de estos productos, ya sean cosméticos, de higiene oral o de uso odontológico, que contengan estas microperlas de manera intencional.

**33)** Por lo tanto, su artículo 1° lo que tiene, justamente, es un plazo de adecuación para que todas estas empresas que trabajan con estos productos, en el plazo de 2 años ya no puedan hacer producción, importación o comercialización de estos productos.

**34)** En su artículo 2° establece los conceptos que se refieren a cosméticos, a higiene personal, a perfumes, a productos de higiene oral u odontológica, y qué son estas microperlas o esferas de plástico.

**35)** En su artículo 3° se mencionan las infracciones, para determinar cuáles son graves y cuáles no; incluso, cuáles pueden ser muy graves, de acuerdo con la Ley de Medicamentos 16.463. Por último, se menciona a la ANMAT como autoridad de aplicación. La verdad, señora presidenta, es que esta pandemia nos puso de relieve la fragilidad con la que contamos; sobre todo, las debilidades que tenemos nosotros. Por eso, creo que se hace necesario y urgente no solamente repensar las formas que tenemos de vincularnos con la naturaleza, sino también cómo tenemos que cambiar la matriz productiva y nuestra manera de alimentarnos.

**36)** Muchos países ya vienen pensando en la post pandemia; nuestro país, también. De hecho nosotros, también desde este Congreso, venimos sancionando muchísimas normas, pensando ya en lo que va a ser la post pandemia. El Ejecutivo, al trabajar lo que es la vacuna o esta posible vacuna que todos estamos esperando, también, piensa en la post pandemia: cómo se reactiva económicamente; cómo se hace una recuperación productiva y comercial, entre muchas otras. Creo que eso es pensar la post pandemia.

**37)** Pero pensar la post pandemia, también, nos hace pensar en cómo nosotros nos vinculamos con la naturaleza; cómo cambiamos ese paradigma de vínculo que tenemos con la naturaleza para, no solamente cuidar el medio ambiente y el ecosistema, sino cuidarnos a nosotros mismos. Creo que con esta norma estamos dando un primer paso, porque este no es un tema secundario. Hoy, la pandemia nos dejó demostrado que cuidar el medio ambiente es cuidarnos a nosotros mismos; y este es un paso inicial. Muchas gracias, presidenta.

**Senadora González, Gladys**

**38)** Gracias, presidenta. Hace poco, un diputado nacional dijo que no se puede ser de Cambiemos y ambientalista. Quiero pensar que no lo dijo en serio. Quiero pensar que lo dijo para la tribuna. Quiero decirle a él, a usted, señora presidenta, y a todos, que no se puede ser hipócrita y ambientalista; que no se puede jugar con los ideales de los jóvenes, que vienen hace años empujando y peleando para construir una Argentina sostenible, y ser ambientalista; que no se puede hacer como que estamos tomando decisiones o construyendo políticas, por ejemplo, para enfrentar el fuego y los incendios tremendos de este año, y aparecer con una ley de modificación de manejo de fuego inaplicable, y ser ambientalista; que no se puede reducir a la mitad el presupuesto de la herramienta más importante que hoy tenemos para manejar los incendios, y ser ambientalista; que no se puede acusar al otro de defender intereses inmobiliarios, cuando la mayoría de los countries construidos sobre los humedales de mi provincia están en las ciudades gobernadas hace décadas por ustedes. Lo único funcional a esos intereses corporativos es, justamente, ese ninguneo al otro, ese relato, esa grieta, ese tratar de

deslegitimarlo. Es decir "ustedes no pueden ser ambientalistas".

**39)** No se puede negar la existencia del otro negándolo, cancelándolo, porque, justamente, es la estrategia más obvia para no sentarse a esa mesa con el otro para dialogar, para construir consensos, para debatir. Querer quedarse con todas las banderas es soberbia; y todos sabemos que la soberbia no conduce a nada. Mucho menos, cuando se hace sin hacer: sin hacer a fondo, sin hacer en serio; haciendo "como si"; "no hago ni dejo hacer". Yo me quiero quedar con lo que decía la senadora Almirón, recién: con todo ese trabajo que describió. Me quiero quedar con la foto de hoy; de este proyecto que va a prohibir las microperlas de plástico, que vamos a sancionar y convertir en ley, porque viene de Diputados, habiendo trabajado oficialismo y oposición juntos. Hay cosas que son difíciles cuando las discutimos, y tenemos pareceres y opiniones distintas, y hace falta más tiempo de consenso. Y eso hay que decirlo. Hay que decir: "Esto va a llevar más tiempo porque en la mesa tienen que estar sentados el oficialismo, la oposición, las organizaciones de la sociedad civil; el sector productivo, que después es el que tiene que, finalmente, llevar a cabo algunas de las regulaciones que nosotros sancionamos; la academia, las comunidades. Se trata de ese proceso participativo al que todos nos comprometimos cuando ratificamos Escazú.

**40)** ¿Se puede ser peronista y ambientalista? Sí, claro que sí. ¿Se puede ser radical y ambientalista? Sí, claro que sí. ¿Se puede ser del Pro y de Cambiemos, y ser ambientalista? Sí, claro que sí. ¿Se puede ser kirchnerista y ambientalista? Sí, claro que sí. Necesitamos ser coherentes. Jamás va a ser parte de mi estrategia cancelar al otro, anular al otro. A mí el otro me enriquece, me mejora, me hace crecer. A mí no me molestan ustedes porque, para mí, "ustedes" somos "nosotros": nosotros, los representantes del pueblo, que tenemos que dar ejemplo de respeto y tolerancia; que tenemos que trabajar en equipo, unidos. Parece una utopía, pero es a pesar de -y gracias a- nuestras diferencias. No hay desarrollo posible en un país sin un "nosotros": no lo hay. Por eso, en este fin de año -esta es la última sesión de nuestro período ordinario-, voy a seguir hablando como presidenta de la Comisión de Ambiente y decirles con lo que me quedo. Me olvido de aquello que dijo el diputado nacional; estoy segura de que, cuando las luces se apagan, vuelve a ser el que me da la mano y el que quiere trabajar conmigo en estas luchas.

**41)** Yo me quedo con la ley de cambio climático y de emergencia climática que sancionamos con el senador Pino Solanas y Lucía Crexell cuando gobernamos. Yo me quedo con el Acuerdo de Escazú, que lo trabajamos con el senador Taiana y Mario Fiad. Yo me quedo con la ley Yolanda, que la trabajamos con senadora Eugenia Catalfamo y con Pedro Blanco. Me quedo con la ley de etiquetado de alimentos, que la trabajamos con dos senadores de la misma provincia y diferentes espacios: Fernández Sagasti y Cobos. Me quedo con el movimiento de jóvenes que, cuando los mirás, te miran de frente con los ojos brillosos de emoción cuando sancionamos leyes y de rabia cuando tardamos tanto. Me quedo con ese compromiso.

**42)** Me quedo con esta ley, que trabajamos con Ana Almirón; una ley que es un paso muy pequeño -la senadora Almirón lo decía- en la eliminación de los plásticos que envenenan nuestros océanos, nuestros mares, nuestras especies, nuestras playas, nuestras costas y a nosotros mismos, porque entra en la cadena alimenticia. En esta lucha puntual, me quedo con el Círculo de Políticas Ambientales, trabajando a su lado, con UnPlastify, con Alianza por el Clima, con Eco House y al lado de los Jóvenes por el Clima, que tanto empujaron esta ley durante tanto tiempo para que hoy, por fin, se sancione.

**43)** A las organizaciones y a todos ustedes les digo que sigamos trabajando juntos, porque nos queda una meta. Discutimos mucho y no logramos sancionar -creo que tiene que ser una meta para el año que viene- la ley de plásticos de un solo uso. Sé que todos nos dimos cuenta este año -que fue un año fatal- de que la era del descarte, la era de consumir y descartar, de comprar y tirar, de usar y dejar, como si nada tuviese valor, tiene que parar; tiene que parar. Porque en esa carrera tan peligrosa del consumismo, en esa carrera tan peligrosa de producir de cualquier manera y de vivir de cualquier manera, no se trata solo del descarte de las cosas, sino también del descarte de las personas. Es "todo vale, nada importa".

**44)** A mí me importa el otro y, por eso, lo reconozco; y por eso creo que es legítima su lucha, como lo es la mía. Por eso, le insisto al otro y, por eso, mi perseverancia durante todo este año para que, finalmente, hoy sancionemos esta ley. Por eso, les pido hoy a todos el voto; y les digo que nunca voy a dejar de elegir el diálogo y no la confrontación. Para terminar, señora presidenta, quiero expresar que por estos días alguien me dijo -y la verdad es que me lo repite siempre- que es mejor responder que reaccionar. Y esta es mi respuesta, que se la robo a un grande: "Ojo por ojo, el mundo acabará ciego". Gracias.

**Presidenta Ledesma Abdala**

**45)** Gracias, senadora. Corresponde la aprobación de abstenciones e inserciones.

- Se practica la votación a mano alzada.

**Presidenta Ledesma Abdala**

**46)** Aprobado.

**47)** Propongo que se voten, en general y en particular, en una sola votación por medios de electrónicos, los órdenes del día 544/20 y 460/20.

- Los órdenes del día en consideración son los siguientes: Prohibición de utilización de productos cosméticos y de higiene oral de uso odontológico que contengan micro-perlas de plástico añadidas intencionalmente (O.D. N° 544/20.) Creación del Registro Nacional de Historia Clínica Electrónica (O.D. N° 460/20.)

**Presidenta Ledesma Abdala**

**48)** Se lanza la votación.

- Se practica la votación por medios electrónicos.

- Luego de unos instantes:

**Presidenta Ledesma Abdala**

**49)** Se cierra la votación.

- Luego de unos instantes:

**Secretario Parlamentario Fuentes**

**50)** ¿Leo, presidenta?

**Presidenta Ledesma Abdala**

**51)** Sí, lea.

**Secretario Parlamentario Fuentes**

**52)** Almirón: afirmativo. Alperovich: ausente. Basualdo: afirmativo. Blanco: afirmativo. Blas: afirmativo.

**53)** Braillard Poccard: ¿su voto?

**Senador Braillard Poccard**

**54)** Afirmativo, secretario.

**Secretario Parlamentario Fuentes**

**55)** Gracias, senador. Bullrich: afirmativo. Caserio: afirmativo. Castillo: afirmativo. Catalfamo: afirmativo. Closs: afirmativo. Cobos: afirmativo. Costa: ausente. Crexell: afirmativo. De Angeli: afirmativo.

**56)** Senador Doñate: ¿su voto?

**Senador Doñate**

**57)** Afirmativo, señor secretario.

**Secretario Parlamentario Fuentes**

**58)** Gracias. Durango: afirmativo. Duré: afirmativo. Elías de Perez: afirmativo. Espínola: afirmativo. Fernández Sagasti: afirmativo. Fiad: afirmativo. García Larraburu: afirmativo. Giacoppo: afirmativo. Giménez: afirmativo. Gladys González: afirmativo. María Teresa González: afirmativo. Nancy González: afirmativo. Ianni: afirmativo. Kueider: afirmativo. Leavy: afirmativo. Abdala de Zamora: afirmativo. López Valverde: afirmativo. Lousteau: afirmativo. Lovera: afirmativo. Luenzo: afirmativo. Marino: afirmativo. Martínez, Julio: afirmativo. Martínez, Ernesto: afirmativo. Mayans: afirmativo. Menem: ausente. Mera: afirmativo. Mirabella: afirmativo. Mirkin: afirmativo. Montenegro: afirmativo. Neder: afirmativo. Olalla: afirmativo. Pais: afir-

mativo. Parrilli: afirmativo. Naidenoff: ausente. Pilatti Vergara: afirmativo. Poggi: afirmativo. Recalde: afirmativo.

**59)** Senador Reutemann: ¿su voto?

**Secretario Parlamentario Fuentes**

**60)** Rodas: afirmativo. Rodríguez, Matías: afirmativo. Rodríguez Machado: afirmativo. Rodríguez Saá: afirmativo. Romero: afirmativo. Sacnun: afirmativo. Sapag: afirmativo. Schiavoni: afirmativo. Snopek: afirmativo. Solari Quintana: ausente. Tagliaferri: afirmativo. Senador Taiana: ¿su voto? Tapia: afirmativo. Uñac: afirmativo. Vega: afirmativo. Verasay: afirmativo. Weretilneck: afirmativo. Zimmermann: afirmativo.

**61)** Senador Reutemann: ¿su voto?... Senador Reutemann: ¿su voto, por favor?... Abra el micrófono, senador Reutemann, por favor... ¿Su voto?... Si lo prende y lo apaga...

**62)** Senador Taiana: ¿su voto?

**Senador Taiana**

**63)** Afirmativo.

**Secretario Parlamentario Fuentes**

**64)** Gracias, senador Taiana.

**65)** Senador Reutemann: ¿su voto?

**Senador Reutemann**

**66)** Afirmativo.

**Secretario Parlamentario Fuentes**

**67)** Gracias, senador. Afirmativo.

**Senador Reutemann**

**68)** Pleno corte de luz.

**Secretario Parlamentario Fuentes**

**69)** Unanimidad.

- El resultado de la votación surge del Acta N° 3.

**Presidenta Ledesma Abdala**

**70)** Aprobado por unanimidad el Orden del Día 544: se comunica a Cámara de Diputados.

**71)** Y el Orden del Día 460 se convierte en ley. Se comunica al Poder Ejecutivo.

# Índice de las inserciones

**(Cámara de Senadores)**

| | **Senador Neder** | **Senador Lovera** |
|---|---|---|
| **Antecedentes** | 75 - 77 - | 81 - 82 |
| **Consideraciones generales** | 72 - 73 - 74 - 75 - 76 - 77 - 78 - 79 | 80 - 81 - 82 - 83 - 84 - 85 - 86 |
| **Creación del Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas de la República Argentina** | 72 - 73 - 74 - 75 - 76 - 77 - 78 - 79 | 80 - 81 - 82 - 83 - 84 - 85 - 86 |
| **Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas** | 72 - 73 - 74 - 75 - 76 - 77 - 78 - 79 | 80 - 81 - 82 - 83 - 84 - 85 - 86 |

| | **Senadora García Larraburu** | **Senador Basualdo** |
|---|---|---|
| **Antecedentes** | | 91 - 93 |
| **Consideraciones generales** | 87 - 88 - 89 - 90 | 91 - 92 - 93 |
| **Creación del Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas de la República Argentina** | 87 - 88 - 89 - 90 | 91 - 92 - 93 |
| **Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas** | 87 - 88 - 89 - 90 | 91 - 92 - 93 |

**Senador Neder**

**72)** Señora presidenta: Esta Ley de Histórica Clínica Electrónica es una norma de avanzada, que incorpora las facilidades que permite la tecnología de la digitalización. Su sanción representa otro paso adelante en este sentido, dado que hace poco también fueron sancionadas otras leyes como la de Receta Electrónica y de Telemedicina, y ahora se suma este Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas de la República Argentina.

**73)** Se trata de leyes de gran importancia para nuestro país, ya que facilitarán la accesibilidad desde la comunicación para la agilidad del proceso.

**74)** Por citar un ejemplo: hoy un niño del interior profundo, con algún problema de salud que requiera un tratamiento específico, podrá acceder con mayor rapidez a dicho tratamiento mediante esta ley, que promueve la intercomunicación entre especialistas de todo el territorio de la Nación Argentina, utilizando a pleno la riqueza del conocimiento científico para la resolución de problemas relacionados con la salud.

**75)** Este proyecto se propone integrar la información sanitaria de las personas, para contribuir a la eficiencia y calidad del servicio de salud, utilizando plataformas tecnológicas. También servirá como fuente de información epidemiológica, dado que la historia clínica electrónica es un ordenamiento de datos de los pacientes, que contará con la seguridad, privacidad y rapidez que se necesita para la atención; en beneficio de médicos, auxiliares de la salud y pacientes. Permitirá ahorrar tiempo en la comunicación y actualización de expedientes.

**76)** Cabe remarcar, además, que esta ley respeta los derechos del paciente en su relación con los profesionales y con las instituciones de la salud, y con su creación se busca que quede constancia de toda intervención médico-sanitaria, garantizando que tanto los pacientes como los profesionales tengan acceso a esa base de datos de información clínica relevante para la atención sanitaria, desde cualquier lugar del país.

**77)** No debemos dejar de puntualizar que el mundo enfrenta una situación de pandemia, que nos obliga a analizar y a poner en práctica proyectos de alcance federal -en el ámbito sanitario- como lo es la historia clínica electrónica, muy extendida y de impacto positivo en países desarrollados porque ofrece múltiples ventajas con respecto a los registros basados en soporte papel: mayor accesibilidad, mejor visualización de datos y comunicación interactiva online entre los profesionales del equipo de salud; ventajas, que en el contexto de esta crisis mundial, resultan de vital importancia.

**78)** Otra de las principales actividades que permite la historia clínica electrónica es la vigilancia epidemiológica, ya que se logra la recolección sistemática, continua y confiable de información relevante y necesaria sobre algunas condiciones de salud de la población, indispensable para diseñar programas en situaciones de emergencia. Inclusive en los países del mundo, que tienen extendida la instrumentación de esta herramienta tecnológico-sanitaria en todo su sistema, esto permitió que las personas puedan continuar con sus consultas médicas sin tener que asistir personalmente.

**79)** Señora presidenta: impulsamos la sanción de esta iniciativa, que fija un marco y un esquema de coordinación donde cada provincia, además, desarrollará su propio sistema, para que los diferentes subsistemas de salud puedan conectarse. Es importante considerar los beneficios que nos brindan la telemedicina, la receta electrónica y ahora la historia clínica electrónica. Por esto, resulta fundamental seguir integrando y modernizando el sistema, para que los pacientes reciban la mejor atención posible. Pido a mis pares el acompañamiento para la sanción de esta ley.

**Senador Lovera**

**80)** Señora presidenta: La mayoría de las senadoras y los senadores aquí presentes recordaremos que, en el año 2017, este Senado sancio-

nó una iniciativa de similares características, a la que tenemos hoy en consideración, y que perdió estado parlamentario en la Cámara de Diputados. Lo mismo había sucedido en el 2015, cuando yo aún no era senador nacional. Y nos toca hoy, una vez más, debatir en este recinto sobre la necesidad y la oportunidad de implementar un sistema de historia clínica electrónica, confiando que esta vez se pueda convertir en ley.

**81)** A lo largo de este año, hemos sancionado muchas leyes tendientes a fortalecer y modernizar nuestro sistema de salud, y para reconocer y valorizar al personal sanitario que ha desarrollado una tarea incansable desde la llegada de la pandemia producto del COVID-19. Con la sanción del proyecto de historia clínica electrónica estaremos completando lo que se denomina salud digital y que comprende otros aspectos, que ya hemos aprobado en esta Cámara, como la telesalud y la receta digital o electrónica.

**82)** Como se puede observar, en todas las iniciativas se ha procurado utilizar los beneficios que nos otorga la tecnología en pos de mejorar la calidad de la atención sanitaria. En cuanto al proyecto que hoy nos ocupa, crea el Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas de la República Argentina con la finalidad de instaurar, en forma progresiva, el Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas. Sabemos de las dificultades que implica seguir utilizando historias clínicas en papel: en muchos casos mala organización, información incompleta y fragmentada; problemas de legibilidad, entre otros. Probablemente, muchas y muchos de nosotros hemos sido atendidos por diversos profesionales, en diferentes centros de salud e incluso en distintas provincias de nuestro país y, seguramente, ninguno de ellos ha sabido a ciencia cierta nuestro historial clínico, más allá de la información más o menos precisa que nosotros mismos hayamos podido darles.

**83)** Avanzar en la consolidación de un sistema de historias clínicas electrónicas podrá subsanar esos inconvenientes, posibilitando un mejor acceso a estas desde cualquier parte del país, permitiendo la trazabilidad de todas las intervenciones médico-sanitarias que haya recibido un usuario del sistema de salud. De esta manera se favorece la toma de decisiones informadas por parte de las profesionales y los profesionales del sistema de salud y, en consecuencia, la seguridad de las pacientes y de los pacientes.

**84)** Es importante destacar, ya que estamos hablando de información extremadamente sensible, que la ley prevé, específicamente, que se implementen medidas tendientes a garantizar la confidencialidad de los datos, su integralidad, su autenticidad y su seguridad, dando cumplimiento a las disposiciones tanto de la ley 25.326 de protección de datos personales como de la ley 26.529 de derechos del paciente.

**85)** También quiero hacer hincapié en la progresividad que pretendemos para el cumplimiento de lo establecido. Sabemos que la implementación requerirá de un gran trabajo de coordinación con las jurisdicciones, y no podemos desconocer que en este momento las prioridades están relacionadas con la emergencia sanitaria y, próximamente, con la logística que demandará la distribución de la tan ansiada vacuna. Por ello, en el trabajo realizado en comisiones arribamos a un acuerdo acerca de no establecer plazos de cumplimiento.

**86)** En síntesis, señora presidenta, estoy convencido de que la aprobación de esta iniciativa redundará en grandes beneficios en la calidad y la eficacia de la información sanitaria de las pacientes y de los pacientes y que, -junto con las anteriormente mencionadas de telemedicina y receta electrónica- contribuirá a una mejora en la calidad de la atención sanitaria. Por eso adelanto mi voto positivo. Muchas gracias, señora presidenta.

**Senadora García Larraburu**

**87)** Señora presidenta: Creo que, todos los aquí presentes, coincidimos en que nuestro sistema de salud necesita, urgentemente, su modernización e integración, con el fin de asegurar que los pacientes reciban la mejor atención posible y monitorear la naturaleza de las consultas, los tratamientos empleados y la medicación utilizada, entendiendo al ser humano como un todo y no como partes fragmentadas. Para ello resulta imprescindible la digitalización de las historias clínicas, que ha sido materia de numerosas iniciativas parlamentarias, incluida

una de mi autoría, como así también de muchas leyes locales.

**88)** El texto que se nos pone a consideración ha sido, nuevamente, fruto del trabajo conjunto, arduo y comprometido de las comisiones, de quienes las integramos y de nuestros asesores. Hoy más que nunca, la salud y la vida de los argentinos, son el eje de las políticas públicas. Buscamos una normativa que contemple el empleo obligatorio de las historias clínicas digitales, lo que garantizará la seguridad, confiabilidad, confidencialidad, integridad y acceso al sistema de salud no solo para los pacientes sino también para los médicos. Y de esta manera, asegurar una prestación integral e interdisciplinaria del servicio de salud.

**89)** Una persona no es solo un estudio aislado, una cirugía aislada, una quebradura incidental, sino que, la salud de las personas entrelaza distintas especialidades. Al aprobar esta normativa, lograremos la unificación de toda la información y el verdadero cumplimiento al derecho que tenemos todos de acceder a una historia clínica integral. Recordemos que en 2009, con la promulgación de la ley N° 26.529 y su derechos del paciente se deja, claramente, establecida la obligatoriedad de la historia clínica como documento que registra toda la actuación realizada al paciente por profesionales y auxiliares de la salud y, en su artículo 13, instituye que la historia clínica puede ser de tipo informatizada.

**90)** La incorporación de manera ordenada, sistemática y unificada de nuevas tecnologías en las prácticas médicas implica ventajas de tipo operativo, como así también del orden económico y ecológico, reduciendo, considerablemente, los costos, evitando la redundancia de estudios y de tratamientos, y el ahorro en toneladas de papel con su implicancia ambiental. El derecho a la salud es correlativo con los derechos del paciente, y viceversa: unificar toda su historia médica hará que el llamado derecho a la información sanitaria, que hace a la esfera más íntima de un ser humano, sea una realidad.

**Senador Basualdo**

**91)** Señora presidenta: Celebro que hoy estemos tratando la creación del Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas. Quiero destacar que en los años 2010, 2012, 2017 y 2019, presenté proyectos de ley en esta misma línea, para establecer la confección de un registro electrónico de historias clínicas. Este es un ejemplo más donde una necesidad concreta de los argentinos tiene que esperar 10 años para que pueda ser tratada por este cuerpo. Un tiempo totalmente irracional. A pesar de la demora en abordar este tema, hoy celebro que finalmente esté en la agenda política, algo que sin duda va a resultar en un beneficio concreto para todos los ciudadanos. El Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas viene a traer luz al sistema de salud, permitiendo la trazabilidad de la información a lo largo del tiempo. Permitiendo, además, que tanto los pacientes como los profesionales de la salud puedan acceder a la historia clínica y conocer antecedentes, enfermedades padecidas, consultas médicas previas, estudios realizados, medicación recetada, entre otros. Esta iniciativa viene a poner sobre la mesa todos los datos y elementos necesarios para decidir, en cuanto a prevención y tratamientos médicos se refiere.

**92)** Va a garantizar a todos los pacientes y a los profesionales de la salud el acceso a información clínica desde cualquier lugar del territorio nacional. Todos sabemos que la información sirve para prevenir, y esto en materia de salud es vida, y vale la pena hacer todas las mejoras necesarias para que el sistema sea cada vez mejor. En la actualidad es muy difícil reconstruir una historia clínica, o tener toda la información en un solo lugar, son múltiples los casos en que un mismo paciente es atendido en distintos establecimientos asistenciales. En un centro de salud a veces se asiste a realizar los estudios, en otro para la consulta médica, otro para los análisis. No siempre se tiene una única historia clínica, un solo archivo. Este tema es lo que hoy se pretende solucionar.

**93)** Lo que se establece es un sistema unificado, coordinado por el Ministerio de Salud de la Nación, donde el titular de la historia clínica es el paciente. Si se va a otra provincia o localidad, lo que se busca es que pueda seguir teniendo acceso a su historia clínica y si realiza alguna consulta médica, se puedan cargar nuevos da-

tos. En el proyecto está prevista la protección del secreto y la accesibilidad, entre otros temas. En Argentina hay dos provincias pioneras en esta materia: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Misiones. La situación actual de pandemia permitió el avance de Internet, las nuevas tecnologías, la digitalización y la interacción online. Esto ayudó a que hoy podamos estar debatiendo sobre esta gran iniciativa para los argentinos. Que una historia clínica esté digitalizada redunda en un ahorro de tiempo y esfuerzo, en centralización de la información y de la documentación clínica, además, evita las dificultades relacionadas con la comprensión de los registros manuscritos. Por todo lo expuesto, quiero adelantar mi voto positivo para este proyecto de ley. Muchas gracias señora presidenta.

# Sanción de la Cámara de Senadores

Ciudad de Buenos Aires, 30 de noviembre de 2020.

PROYECTO DE LEY

CAPÍTULO I

PROGRAMA FEDERAL ÚNICO DE INFORMATIZACIÓN Y DIGITALIZACIÓN DE HISTORIAS CLÍNICAS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA

**Art. 1°** - Créase el Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas de la República Argentina con la finalidad de instaurar, en forma progresiva, el Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas, respetando lo establecido por el Capítulo IV de la ley 26.529 de Derechos del Paciente en su relación con los Profesionales e Instituciones de la Salud y por la ley 25.326 de Protección de los Datos Personales y sus modificatorias.

**Art. 2°** - El Poder Ejecutivo debe determinar la autoridad nacional de aplicación de la presente, la que tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

a) Crear y conformar con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la estructura organizativa del Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas de la República Argentina y reglamentar su implementación y su progresivo funcionamiento;

b) Determinar las características técnicas y operativas de la informatización y digitalización de las historias clínicas del sistema de salud de la República Argentina;

c) Elaborar un protocolo de carga de historias clínicas, así como diseñar e implementar un software de historia clínica coordinando la implementación interjurisdiccional, ajustándose a lo dispuesto por la presente y por las leyes 26.529 y 25.326 y sus normas modificatorias y reglamentarias;

d) Generar un marco de interoperabilidad entre los sistemas que se encuentren en funcionamiento con los sistemas a crear, tanto en el sector público, privado y del ámbito de la seguridad social;

e) Instalar el software de forma gratuita en todos los hospitales públicos, nacionales, provinciales y municipales; y, en la forma que se establezca por vía reglamentaria, en los centros de salud privados y de la seguridad social;

f) Proveer asistencia técnica y financiera a las jurisdicciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para cumplir los objetivos de la presente ley;

g) Coordinar los recursos destinados al cumplimiento de los objetivos de la presente ley;

h) Crear una Comisión Interdisciplinaria de expertos garantizando la representación proporcional de los subsistemas involucrados, a los efectos de coordinar con las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el marco del Consejo Federal de Salud (COFESA), la implementación de la presente ley en cada una de las jurisdicciones;

i) Capacitar al personal sanitario.

CAPÍTULO II

SISTEMA ÚNICO DE REGISTRO DE HISTORIAS CLÍNICAS ELECTRÓNICAS

**Art. 3°** - En el Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas se deja constancia de toda intervención médico-sanitaria a cargo de profesionales y auxiliares de la salud, que se brinde en el territorio nacional, ya sea en establecimientos públicos del sistema de salud de jurisdicción nacional, provincial o municipal, y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como en establecimientos privados y de la seguridad social.

**Art. 4°** - El Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas debe contener los

datos clínicos de la persona o paciente, de forma clara y de fácil entendimiento, desde el nacimiento hasta su fallecimiento.

La información suministrada no puede ser alterada, sin que quede registrada la modificación pertinente, aun en el caso de que tuviera por objeto subsanar un error acorde a lo establecido en la ley 25.326 de Protección de Datos Personales y sus modificatorias.

**Art. 5°** - El Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas garantiza a los pacientes y a los profesionales de la salud, el acceso a una base de datos de información clínica relevante para atención sanitaria de cada paciente desde cualquier lugar del territorio nacional, asegurando a este que la consulta de sus datos quedará restringida a quien esté autorizado.

**Art. 6°** - El Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas, debe cumplir con las siguientes características:

a) La información clínica contenida en el Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas debe tener, bajo la responsabilidad administrativa, civil o penal, carácter confidencial. La autoridad de aplicación establece los responsables de la administración y el resguardo de la información clínica;

b) La información clínica contenida en el Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas, su registro, actualización o modificación y consulta se efectúan en estrictas condiciones de seguridad, integridad, autenticidad, confiabilidad, exactitud, inteligibilidad, conservación, disponibilidad, acceso y trazabilidad;

c) Se deben garantizar los mecanismos informáticos para la autenticación de las personas, agentes, profesionales y auxiliares de la salud que intervengan en el Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas;

d) Se debe garantizar el libre acceso y seguimiento por parte del paciente;

e) El Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas debe contemplar la recuperación de archivos y la perdurabilidad de la información;

f) El Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas debe ser auditable y pasible de ser inspeccionado por las autoridades correspondientes;

g) La información contenida en el Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas constituye documentación auténtica y, como tal, es válida y admisible como medio probatorio, haciendo plena fe a todos los efectos, siempre que se encuentre autenticada.

**Art. 7°** - A los efectos de la presente ley, entiéndase:

a) Acceso/Accesibilidad: posibilidad de ingresar a la información contenida en las Historias Clínicas Electrónicas. Debe garantizarse que la información esté disponible en todo momento y en todos los establecimientos asistenciales. El acceso debe estar limitado tanto por el derecho fundamental a la privacidad del paciente como por los mecanismos de seguridad necesarios, entre los que se encuentra la autenticación. Existen por lo menos tres niveles de acceso: el de consulta, el de consulta y actualización y por último el de consulta, actualización y modificación de la información, de conformidad con lo establecido en la presente ley;

b) Confidencialidad: el sistema informático deberá impedir que los datos sean leídos, copiados o retirados por personas no autorizadas;

c) Integridad: cualidad que indica que la información contenida en el sistema informático para la prestación de servicios digitales permanece completa e inalterada y, en su caso, que solo ha sido modificada por la persona autorizada al efecto, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley;

d) Seguridad: preservación de la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información, además de otras propiedades, como autenticidad, responsabilidad, no repudio y fiabilidad;

e) Trazabilidad: cualidad que permite que todas las acciones realizadas sobre la información

y/o sistema de tratamiento de la información sean asociadas de modo inequívoco a un individuo o entidad, dejando rastro del respectivo acceso.

CAPÍTULO III

HISTORIA CLÍNICA ELECTRÓNICA

**Art. 8°** - El paciente es titular de los datos y tiene en todo momento derecho a conocer la información en la Historia Clínica Electrónica que es el documento digital, obligatorio, con marca temporal, individualizada y completa, en el que constan todas las actuaciones de asistencia a la salud efectuadas por profesionales y auxiliares de la salud a cada paciente, refrendadas con la firma digital del responsable.

El almacenamiento, actualización y uso se efectúa en estrictas condiciones de seguridad, integridad, autenticidad, confiabilidad, exactitud, inteligibilidad, conservación, disponibilidad y acceso, de conformidad con la normativa aprobada por la autoridad de aplicación de la presente ley, como órgano rector competente.

Forman parte los consentimientos informados, las hojas de indicaciones médicas y/o profesionales, las planillas de enfermería, los protocolos quirúrgicos, las prescripciones dietarias, certificados de vacunación, los estudios y prácticas realizadas, rechazadas o abandonadas.

En caso de incapacidad del paciente o imposibilidad de comprender la información a causa de su estado físico o psíquico, la misma debe ser brindada a su representante legal o derecho habientes, conforme lo establecido por la ley 25.326 de protección de los datos personales y sus modificatorias.

**Art. 9°** - El gasto que demande el cumplimiento del Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas de la República Argentina creado por la presente ley se financiará con los créditos correspondientes a la partida que anualmente se sancione en el Presupuesto General de la Administración Pública con destino al Ministerio de Salud.

**Art. 10.** - El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley dentro de los noventa días de su publicación.

**Art. 11.** - Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, A LOS 28 DÍAS DEL MES DE FEBRERO DE 2023.

REGISTRADO BAJO EL N° 27706

*ZAMORA - MOREAU - Fuentes - Cergnul.*

# Tratamiento en la Cámara de Diputados

**Dictamen de las Comisiones**

**Cámara revisora**

ORDEN DEL DÍA 529/2022

*Honorable Cámara:*

Las comisiones de Acción Social y Salud Pública y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado referente a la creación del Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas de la República Argentina; y han tenido a la vista los expedientes 2.125-D.-2022 de la señora diputada Chahla y otras/os señoras/os diputadas/os; 440-D.-2022 del señor diputado Ferreyra; y 1.300-D.-2021 de la señora diputada Ávila, relacionados al mismo tema; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan su sanción.

Sala de las comisiones, 8 de noviembre de 2022.

DIPUTADOS FIRMANTES DEL DICTAMEN

*Mónica Fein. - Carlos S. Heller. - Daniel Gollan. - Rubén Manzi. - Sergio O. Palazzo. - Dina Rezinovsky. - Víctor H. Romero. - Paola Vessvessian (*). - Marcelo P. Casaretto. - María L. Montoto. - Rossana Chahla. - Juan C. Alderete. - Marcela Ántola. - Lidia I. Ascarate (*). - Héctor "Cacho" Barbaro. - Miguel Á. Bazze. - Fabián A. Borda. - Lisandro Bormioli. - Sofía Brambilla. - Daniel A. Brue. - Ricardo Buryaile. - Guillermo O. Carnaghi. - Ana C. Carrizo. - María Soledad Carrizo. - Nilda M. Carrizo. - Sergio G. Casas. - Graciela M. Caselles. - Marcos Cleri. - Luis Di Giacomo. - Soher El Sukaria (*). - Federico Fagioli. - Eduardo Fernández. - Daniel J. Ferreyra. - Germana Figueroa Casas. - Ana C. Gaillard. - Pedro J. Galimberti. - Silvana M. Ginocchio. - Ricardo Herrera. - Florencia Lampreabe. - Susana G. Landiscini. - Jimena López. - Juan M. López. - Silvia G. Lospennato. - Mónica Macha. - Juan Marino. - Germán P. Martínez. - Victoria Morales Gorleri. - Estela M. Neder. - Lisandro Nieri. - Graciela Ocaña (*). - Blanca I. Osuna. - María G. Parola. - Juan M. Pedrini. - Carlos Y. Ponce. - Jorge "Colo" Rizzotti. - Laura Rodríguez Machado. - Sebastián N. Salvador. - Diego H. Sartori. - María Sotolano. - Danya Tavela.*

Buenos Aires, 30 de noviembre de 2020.

*Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.*

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente proyecto de ley que paso en revisión a esa Honorable Cámara:

*El Senado y Cámara de Diputados,...*

Capítulo I

Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas de la República Argentina

**Art. 1°** - Créase el Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas de la República Argentina con la fi de instaurar, en forma progresiva, el Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas, respetando lo establecido por el capítulo IV de la ley 26.529 de Derechos del Paciente en su relación con los Profesionales e Instituciones de la Salud y por la ley 25.326, de Protección de los Datos Personales y sus modificatorias.

**Art. 2°** - El Poder Ejecutivo debe determinar la autoridad nacional de aplicación de la presente, la que tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

a) Crear y conformar con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la estructura organizativa del Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas de la República Argentina y reglamentar su implementación y su progresivo funcionamiento;

(*) Integra dos comisiones.

b) Determinar las características técnicas y operativas de la informatización y digitalización de las historias clínicas del sistema de salud de la República Argentina;

c) Elaborar un protocolo de carga de historias clínicas, así como diseñar e implementar un software de historia clínica coordinando la implementación interjurisdiccional, ajustándose a lo dispuesto por la presente y por las leyes 26.529 y 25.326 y sus normas modificatorias y reglamentarias;

d) Generar un marco de interoperabilidad entre los sistemas que se encuentren en funcionamiento con los sistemas a crear, tanto en el sector público, privado y del ámbito de la seguridad social;

e) Instalar el software de forma gratuita en todos los hospitales públicos, nacionales, provinciales y municipales; y, en la forma que se establezca por vía reglamentaria, en los centros de salud privados y de la seguridad social;

f) Proveer asistencia técnica y financiera a las jurisdicciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para cumplir los objetivos de la presente ley;

g) Coordinar los recursos destinados al cumplimiento de los objetivos de la presente ley;

h) Crear una Comisión Interdisciplinaria de expertos garantizando la representación proporcional de los subsistemas involucrados, a los efectos de coordinar con las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el marco del Consejo Federal de Salud (COFESA), la implementación de la presente ley en cada una de las jurisdicciones;

i) Capacitar al personal sanitario.

Capítulo II

Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas

**Art. 3°** - En el Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas se deja constancia de toda intervención médico-sanitaria a cargo de profesionales y auxiliares de la salud, que se brinde en el territorio nacional, ya sea en establecimientos públicos del sistema de salud de jurisdicción nacional, provincial o municipal, y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como en establecimientos privados y de la seguridad social.

**Art. 4°** - El Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas debe contener los datos clínicos de la persona o paciente, de forma clara y de fácil entendimiento, desde el nacimiento hasta su fallecimiento.

La información suministrada no puede ser alterada, sin que quede registrada la modificación pertinente, aun en el caso de que tuviera por objeto subsanar un error acorde a lo establecido en la ley 25.326 de Protección de Datos Personales y sus modificatorias.

**Art. 5°** - El Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas garantiza a los pacientes y a los profesionales de la salud, el acceso a una base de datos de información clínica relevante para atención sanitaria de cada paciente desde cualquier lugar del territorio nacional, asegurando a este que la consulta de sus datos quedará restringida a quien esté autorizado.

**Art. 6°** - El Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas, debe cumplir con las siguientes características:

a) La información clínica contenida en el Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas debe tener, bajo la responsabilidad administrativa, civil o penal, carácter confidencial. La autoridad de aplicación establece los responsables de la administración y el resguardo de la información clínica;

b) La información clínica contenida en el Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas, su registro, actualización o modificación y consulta se efectúan en estrictas condiciones de seguridad, integridad, autenticidad, confiabilidad, exactitud, inteligibilidad, conservación, disponibilidad, acceso y trazabilidad;

c) Se deben garantizar los mecanismos informáticos para la autenticación de las personas,

agentes, profesionales y auxiliares de la salud que intervengan en el Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas;

d) Se debe garantizar el libre acceso y seguimiento por parte del paciente;

e) El Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas debe contemplar la recuperación de archivos y la perdurabilidad de la información;

f) El Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas debe ser auditable y pasible de ser inspeccionado por las autoridades correspondientes;

g) La información contenida en el Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas constituye documentación auténtica y, como tal, es válida y admisible como medio probatorio, haciendo plena fe a todos los efectos, siempre que se encuentre autenticada.

**Art. 7°** - A los efectos de la presente ley, entiéndase:

a) Acceso/Accesibilidad: posibilidad de ingresar a la información contenida en las historias clínicas electrónicas. Debe garantizarse que la información esté disponible en todo momento y en todos los establecimientos asistenciales. El acceso debe estar limitado tanto por el derecho fundamental a la privacidad del paciente como por los mecanismos de seguridad necesarios, entre los que se encuentra la autenticación. Existen por lo menos tres niveles de acceso: el de consulta, el de consulta y actualización y por último el de consulta, actualización y modificación de la información, de conformidad con lo establecido en la presente ley;

b) Confidencialidad: el sistema informático deberá impedir que los datos sean leídos, copiados o retirados por personas no autorizadas;

c) Integridad: cualidad que indica que la información contenida en el sistema informático para la prestación de servicios digitales permanece completa e inalterada y, en su caso, que solo ha sido modificada por la persona autorizada al efecto, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley;

d) Seguridad: preservación de la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información, además de otras propiedades, como autenticidad, responsabilidad, no repudio y fiabilidad;

e) Trazabilidad: cualidad que permite que todas las acciones realizadas sobre la información y/o sistema de tratamiento de la información sean asociadas de modo inequívoco a un individuo o entidad, dejando rastro del respectivo acceso.

Capítulo III

Historia clínica electrónica

**Art. 8°** - El paciente es titular de los datos y tiene en todo momento derecho a conocer la información en la Historia Clínica Electrónica, que es el documento digital, obligatorio, con marca temporal, individualizada y completa, en el que constan todas las actuaciones de asistencia a la salud efectuadas por profesionales y auxiliares de la salud a cada paciente, refrendadas con la firma digital del responsable.

El almacenamiento, actualización y uso se efectúa en estrictas condiciones de seguridad, integridad, autenticidad, confiabilidad, exactitud, inteligibilidad, conservación, disponibilidad y acceso, de conformidad con la normativa aprobada por la autoridad de aplicación de la presente ley, como órgano rector competente.

Forman parte los consentimientos informados, las hojas de indicaciones médicas y/o profesionales, las planillas de enfermería, los protocolos quirúrgicos, las prescripciones dietarias, certificados de vacunación, los estudios y prácticas realizadas, rechazadas o abandonadas.

En caso de incapacidad del paciente o imposibilidad de comprender la información a causa de su estado físico o psíquico, la misma debe ser brindada a su representante legal o derecho habientes, conforme lo establecido por la ley 25.326, de protección de los datos personales, y sus modificatorias.

**Art. 9°** - El gasto que demande el cumplimiento del Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas de la República Argentina creado por la presente ley se financiará con los créditos correspondientes a la partida que anualmente se sancione en el Presupuesto General de la Administración Pública con destino al Ministerio de Salud.

**Art. 10.** - El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley dentro de los noventa días de su publicación.

**Art. 11.** - Comuníquese al Poder Ejecutivo. Saludo a usted muy atentamente.

*Claudia Ledesma Abdala de Zamora. - Marcelo J. Fuentes.*

INFORME

*Honorable Cámara:*

Las comisiones de Acción Social y Salud Pública y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado referente a la creación del Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas de la República Argentina; y han tenido a la vista los expedientes 2.125-D.-2022, de la señora diputada Chahla otras/os señoras/es diputadas/os; 440-D.-2022 del señor diputado Ferreyra; y 1.300-D.-2021, de la señora diputada Ávila, relacionados al mismo tema. Luego de su estudio, resuelven despacharlo favorablemente sin modificaciones.

*Mónica Fein.*

# Proyectos de ley tenidos a la vista

(I)

PROYECTO DE LEY

*El Senado y La Cámara de Diputados de la Nación..., sancionan con fuerza de Ley:*

HISTORIA CLÍNICA ÚNICA ELECTRÓNICA

CAPÍTULO 1: DISPOSICIONES GENERALES

**Art. 1°** - Objeto. - Esta ley tiene por objeto garantizar el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, en los términos del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a través de la unificación, informatización y digitalización de las historias clínicas de la República.

**Art. 2°** - Declaración. - Declárase de interés nacional a la unificación, informatización y digitalización de las historias clínicas de la República.

CAPÍTULO 2: PROGRAMA NACIONAL DE UNIFICACIÓN, INFORMATIZACIÓN Y DIGITALIZACIÓN DE LAS HISTORIA CLÍNICAS

**Art. 3°** - Programa. Creación. Fin. - Créase el "Programa Nacional de Unificación, Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas" en el ámbito de la autoridad de aplicación, con el fin de establecer e implementar, en forma progresiva, el Sistema Único Nacional de Registro de Historias Clínicas Electrónicas.

**Art. 4°** - Funciones. - Son funciones del Programa:

a) Coordinar con las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la unificación, informatización y digitalización de las historias clínicas, y el establecimiento y la implementación, en forma progresiva, del Sistema Único Nacional de Registro de Historias Clínicas Electrónicas;

b) Determinar las características técnicas y operativas de la informatización y digitalización de las historias clínicas, como así también del almacenamiento y tratamiento de los datos;

c) Elaborar un protocolo de carga de las historias clínicas al Sistema Único Nacional de Registro de Historias Clínicas Electrónicas;

d) Diseñar e implementar el software del Sistema Único Nacional de Registro de Historias Clínicas Electrónicas;

e) Generar un marco de interoperabilidad entre los sistemas informáticos de los subsistemas de salud público y privado y de la seguridad social;

f) Instalar el software de forma gratuita en todos los establecimientos sanitarios públicos y privados y de la seguridad social;

g) Proveer asistencia técnica y financiera a los establecimientos sanitarios públicos y privados y de seguridad social, a las Provincias, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y a los municipios;

h) Capacitar al personal de la salud para la implementación del Sistema Único Nacional de Registro de Historias Clínicas Electrónicas;

i) Realizar campañas de difusión con información sobre el Sistema Único Nacional de Registro de Historias Clínicas Electrónicas, destinada a pacientes;

j) Asegurar el cumplimiento de la Ley de Protección de Datos Personales N° 25.326 y la Ley de Derechos del Paciente N° 26.529 en todo lo relativo al Programa y al Sistema Único Nacional de Registro de Historias Clínicas Electrónicas; y

k) Adoptar todas las estrategias, medidas y acciones que sean necesarias para cumplir con su fin.

CAPÍTULO 3: SISTEMA ÚNICO NACIONAL DE REGISTRO DE HISTORIAS CLÍNICAS ELECTRÓNICAS

**Art. 5°** - Sistema. Creación. - Créase el "Sistema Único de Registro de Historia Clínicas Electrónicas", el cual se conforma con todas las historias clínicas de la República, unificadas para cada paciente, informatizadas y digitalizadas.

El Sistema se implementa en forma progresiva con el Programa Nacional de Unificación, Informatización y Digitalización de las historias clínicas.

El Sistema se rige por las disposiciones de esta ley y la reglamentación que se dicte al efecto.

**Art. 6°** - Constancia. - Los profesionales y auxiliares de la salud deben dejar constancia en el Sistema de toda actuación que realicen a pacientes en establecimientos sanitarios públicos y privados y de la seguridad social.

Cada actuación debe estar refrendada con la correspondiente firma digital.

**Art. 7°** - Información. - El Sistema debe contener todas las historias clínicas de la República, unificadas para cada paciente, informatizadas y digitalizadas.

En las historias clínicas electrónicas deben constar los datos del paciente o de la paciente titular, desde el nacimiento hasta el fallecimiento, según lo dispuesto por el Capítulo IV de la Ley de Derechos del Paciente N° 25.326.

**Art. 8°** - Integridad. - La información del Sistema debe ser completa y exacta.

No puede ser alterada, excepto por las personas autorizadas al efecto y en los casos previstos por la ley.

En caso de alteración, se debe dejar constancia de la modificación respectiva, aun cuando la alteración tuviere por fin subsanar errores.

El Sistema debe permitir la perdurabilidad de la información y la recuperación de archivos.

**Art. 9°** - Accesibilidad y disponibilidad. - La información de las historias clínicas electrónicas debe ser clara y accesible para las personas legitimadas por el artículo 19 de la Ley de Derechos del Paciente N° 25.326.

El acceso debe ser libre para el paciente o la paciente titular y su representante legal, en condiciones que permitan su seguimiento.

Se debe garantizar que la información del Sistema esté disponible en todo momento y en todos los establecimientos sanitarios públicos y privados, y de la seguridad social.

**Art. 10.** - Confidencialidad. - La información del Sistema tiene carácter confidencial, bajo responsabilidad penal, civil y administrativa. Solo pueden consultar la información de la historia clínica electrónica las personas legitimadas por el artículo 19 de la Ley de Derechos del Paciente N° 25.326.

El Sistema debe impedir que los datos sean leídos, copiados o retirados por personas no autorizadas.

La autoridad de aplicación debe establecer los responsables de la administración y el resguardo de la información.

**Art. 11.** - Seguridad. - El registro, actualización, modificación y consulta de la información del Sistema deben ser realizados en condiciones que garanticen la seguridad, autenticidad y trazabilidad.

El Sistema debe garantizar la autenticación en diferentes niveles de acceso: para la consulta; para la consulta y actualización; y para la consulta, actualización y modificación. Toda acción realizada sobre la información o el sistema de tratamiento de la información debe ser susceptible de ser asociada a una persona en forma inequívoca. Debe quedar el rastro del respectivo acceso.

El Sistema debe ser auditable y susceptible de ser inspeccionado por las autoridades competentes.

**Art. 12.** - Fuerza probatoria. - La información del Sistema constituye documentación auténtica y, como tal, es admisible como medio probatorio. Hace plena fe a todos los efectos, siempre que se encuentre autenticada.

CAPÍTULO 4: AUTORIDAD DE APLICACIÓN

**Art. 13.** - Autoridad de aplicación. - El Poder Ejecutivo de la Nación debe determinar la autoridad de aplicación de esta ley. En las jurisdic-

ciones son autoridad de aplicación las que determinen las respectivas Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Art. 14.** - Funciones. - Son funciones de la autoridad de aplicación:

a) Ejecutar el Programa Nacional de Unificación, Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas y cumplir con su fin;

b) Establecer la organización y el funcionamiento progresivo del Programa Nacional de Unificación, Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas, y dictar todos los reglamentos que sean necesarios para tal fin;

c) Establecer un sistema de información estratégica que incluya la vigilancia, el monitoreo y la evaluación del impacto del Programa Nacional de Unificación, Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas;

d) Garantizar la integridad, accesibilidad, disponibilidad, confidencialidad y seguridad de la información contenida en el Sistema Único de Registro de Historia Clínicas Electrónicas;

e) Proveer lo conducente para alcanzar la máxima cobertura posible del Sistema Único de Registro de Historia Clínicas Electrónicas;

f) Diseñar, implementar y mejorar en forma continua el software del sistema;

g) Coordinar con los subsistemas de salud público y privado y de la seguridad social;

h) Coordinar con los órganos competentes en razón de la materia y celebrar los convenios que sean necesarios para tal fin; y

i) Coordinar todas sus funciones con las autoridades competentes de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y celebrar los convenios que sean necesarios para tal fin.

**Art. 15.** - Comisión. Creación. - Créase la "Comisión Interdisciplinaria de Expertos sobre Historia Clínica Única Electrónica" en el ámbito de la autoridad de aplicación.

La autoridad de aplicación debe integrar la Comisión de tal forma que garantice la representación proporcional de los subsistemas de la salud público, privado y de la seguridad social, y la equidad regional.

La Comisión debe coordinar con las autoridades competentes de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el ámbito del Consejo Federal de Salud (COFESA), la implementación de esta ley en cada una de las jurisdicciones.

CAPÍTULO 5: DISPOSICIONES FINALES

**Art. 16.** - Ley aplicable. - Son aplicables las disposiciones de la Ley de Protección de Datos Personales N° 25.326 y la Ley de Derechos del Paciente N° 26.529.

**Art. 17.** - Sustitúyase al artículo 13 de la Ley de Derechos del Paciente N° 26.529, por el siguiente:

"ARTÍCULO 13. - Historia clínica informatizada o electrónica. El contenido de la historia clínica puede confeccionarse por medios informáticos, electrónicos o digitales, siempre que se arbitren todos los medios que aseguren la preservación de su integridad, autenticidad, inalterabilidad, perdurabilidad y recuperabilidad de los datos contenidos en la misma en tiempo y forma. A tal fin, debe adoptarse el uso de accesos restringidos con claves de identificación, medios no reescribibles de almacenamiento, control de modificación de campos o cualquier otra técnica idónea para asegurar su integridad.

La reglamentación establece la documentación respaldatoria que deberá conservarse y designa a los responsables que tendrán a su cargo la guarda de la misma.

A partir de la implementación del Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas, todo el contenido de la historia clínica debe confeccionarse por medio de este Sistema, según lo dispuesto por la ley especial."

**Art. 18.** - Incorpórese como artículo 13 bis de la Ley de Derechos del Paciente N° 26.529, al siguiente:

"ARTÍCULO 13 *BIS*. Historia Clínica Única Electrónica — Se establece la unificación, informatización y digitalización de todas las historias clínicas de la República, en forma progresiva, con el fin de establecer e implementar el Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas, según lo dispuesto por la ley especial.

El Sistema debe cumplir con los requisitos de integridad, accesibilidad, disponibilidad, confidencialidad y seguridad dispuestos por esta ley y la ley especial."

**Art. 19.** - Sustitúyase al artículo 14 de la Ley de Derechos del Paciente N° 26.529, por el siguiente:

"ARTÍCULO 14. - Titularidad. El paciente es el titular de la historia clínica. A su simple requerimiento debe suministrársele copia de la misma, autenticada por autoridad competente de la institución asistencial. La entrega se realizará dentro de las cuarenta y ocho horas de solicitada, salvo caso de emergencia.

El acceso a la historia clínica del Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas debe ser libre para el paciente o la paciente titular y su representante legal, en condiciones que permitan su seguimiento, según lo dispuesto por la ley especial."

**Art. 20.** - Sustitúyase al artículo 17 de la Ley de Derechos del Paciente N° 26.529, por el siguiente:

"ARTÍCULO 17. - Unicidad. La historia clínica tiene carácter único dentro de cada establecimiento asistencial público o privado, y debe identificar al paciente por medio de una "clave uniforme", la que deberá ser comunicada al mismo.

A partir de la implementación del Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas, la historia clínica tiene carácter único en todo el territorio de la República y debe estar disponible en todo establecimiento asistencial público o privado, según lo dispuesto por la ley especial."

**Art. 21.** - Financiamiento. - Los gastos que sean necesarios para la aplicación de esta ley se deben tomar de los créditos que correspondan a las partidas presupuestarias de los organismos públicos de que se trate.

**Art. 22.** - Reglamentación. - El Poder Ejecutivo de la Nación debe reglamentar esta ley dentro de los 90 días corridos desde su entrada en vigencia.

**Art. 23.** - Invitación. - Invítese a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a esta ley.

**Art. 24.** - De forma. Comuníquese al Poder Ejecutivo de la Nación.

*Chahla, Roxana. – Alianello, Eugenia. – Bertone, Roxana.—Moyano, Nilda. – Neder, Estela Mary. – Martínez, María Rosa. – Bertoldi, Tanya. – Cisneros, Carlos A. – Hernández, Estela. – Selva, Carlos A. – Alderete, Juan C. – Yutrovic, Carolina.*

FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

Este proyecto de ley tiene por objeto crear e implementar la Historia Clínica Única Electrónica. Esto se logrará a través del Programa Nacional de Unificación, Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas, el cual tendrá por fin de establecer, en forma progresiva, el Sistema Único Nacional de Registro de Historias Clínicas Electrónicas en todo el territorio de la República.

El escenario actual se caracteriza por la descentralización de la información clínica en disímiles bases de datos de cada establecimiento sanitario. Proponemos, en cambio, la unificación, informatización y digitalización de las historias clínicas porque sostenemos que será un superador sistema de gestión de la información.

Esta ley será un paso necesario para asegurar un grado aceptable de uniformidad en el sistema de salud. Logrará la coordinación entre los sub-sistemas a partir de una misma información de calidad, ya que la estandarización evitará errores y omisiones. Con esta iniciativa, nuestro fin último es garantizar la equidad en el acceso

a la salud: que una persona pueda recibir un diagnóstico y tratamiento adecuado, de la más alta calidad y según los más altos estándares, sin importar en que punto del país se encuentre o a cuál sub-sistema de salud acuda.

Esta medida implicará incorporar los adelantos científicos y tecnológicos al sistema de salud. Aprovechamos las TIC (Tecnologías de la Información y la Comunicación) para contar con una historia clínica única y digital de alcance nacional. También que simplifiquemos tantos trámites como sea posible, sin descuidar las condiciones de seguridad. Debemos modernizar y aumentar la eficacia y eficiencia del sistema de salud mediante el uso de una red de datos, con la debida protección del derecho a la privacidad del paciente o de la paciente. Se trata de disminuir costos operativos, económicos y ambientales, ya que se prescindirá del uso innecesario de papel.

La historia clínica única electrónica facilitará la atención al paciente que acude a distintos profesionales o centros de salud porque debe desplazarse por el territorio del país, o necesita acudir a otro sub-sistema de salud, o necesita una prestación específica, o busca una segunda opinión, o por la razón que fuere; además, la mayor accesibilidad que supone permitirá un mejor seguimiento. A los y las profesionales y a los centros de salud les ayudará a contar con una administración más eficaz y eficiente de la información clínica, y con ello mejorar la calidad de las prestaciones; así mismo, les brindará una mayor cantidad de herramientas que permitan tomar decisiones ante urgencias.

Por su parte, la historia clínica electrónica permitirá que las autoridades sanitarias cuenten con mayor disponibilidad de la información, lo que les facilitará llevar estadísticas, epidemiológicas y relativas a las prestaciones. La disponibilidad de esta información facilitará también el ejercicio de sus funciones de control, fiscalización y supervisión, asegurando la accesibilidad, disponibilidad, aceptabilidad y calidad de las prestaciones. Se constituye así mismo, en una gran herramienta para la toma de decisiones en forma coherente y articulada.

De conformidad con lo que establece la Constitución Nacional, corresponde al Congreso "proveer lo conducente al desarrollo humano (…) al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento" (Art. 75 Inc. 19). Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) reconoce el derecho de toda persona al "más alto nivel posible de salud física y mental" (Art. 12.1). En dicho pacto, a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, Argentina asumió el compromiso internacional de adoptar las medidas necesarias para: "la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad" (Art. 12.2 Inc. d del PIDESC).

Respecto al derecho a la salud, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales manifestó que:

"La salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos. Todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente. La efectividad del derecho a la salud se puede alcanzar mediante numerosos procedimientos complementarios, como la formulación de políticas en materia de salud, la aplicación de los programas de salud elaborados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) o la adopción de instrumentos jurídicos concretos. Además, el derecho a la salud abarca determinados componentes aplicables en virtud de la ley." (CESCR, Observación General N° 14, E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000).

Además, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también sostuvo que los elementos esenciales del derecho a la salud son la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la calidad (CESCR, Observación General N° 14, E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000).

Lo dicho coincide con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH. Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 349; Corte IDH. Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359; entre otros) y de la Corte Suprema

de Justicia de la Nación (CSJN, Fallos 323:1339, 321:1684, 335:197, entre otros). De lo que surge que, más allá de las facultades concurrentes con las jurisdicciones, el Estado Nacional es garante del derecho a la salud.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) fijó como el 3° Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS3) "garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades".

En el año 2000 este Congreso sancionó la Ley de Protección de Datos Personales (Ley 25.326), que regula el derecho constitucional a la protección de los datos (Art. 43 Parr. 3° de la Constitución Nacional). Esta ley califica los "datos personales que revelan (…) información referente a la salud" como "datos sensibles" (Art. 2°). Sin embargo, establece que "los establecimientos sanitarios públicos o privados y los profesionales vinculados a las ciencias de la salud pueden recolectar y tratar los datos personales relativos a la salud física o mental de los pacientes que acudan a los mismos o que estén o hubieren estado bajo tratamiento de aquellos, respetando los principios del secreto profesional" (Art. 8°).

Luego, en el año 2001 sancionó la Ley de Firma Digital (Ley 25.506), la cual "reconoce el empleo de la firma electrónica y de la firma digital y su eficacia jurídica en las condiciones que establece" (Art. 1°).

Ya en 2009, sancionó la Ley de Derechos del Paciente (Ley 26.529), en cuyo Capítulo IV regula la historia clínica como "el documento obligatorio cronológico, foliado y completo en el que conste toda actuación realizada al paciente por profesionales y auxiliares de la salud" (Art. 12); permitiendo la historia clínica informatizada "siempre que se arbitren todos los medios que aseguren la preservación de su integridad, autenticidad, inalterabilidad, perdurabilidad y recuperabilidad de los datos contenidos en la misma en tiempo y forma" (Art. 13). Esta ley garantiza la integridad; unicidad (dentro de cada establecimiento); e inviolabilidad de la información.

En el año 2020, cuando la crisis sanitaria causada por la pandemia de COVID-19 exigía el aislamiento o distanciamiento social, este Congreso sancionó la Ley de Recetas Electrónicas o Digitales (Ley N° 27553), con los objetos de: "establecer que la prescripción y dispensación de medicamentos, y toda otra prescripción, puedan ser redactadas y firmadas a través de firmas manuscritas, electrónicas o digitales, en recetas electrónicas o digitales, en todo el territorio nacional" y "establecer que puedan utilizarse plataformas de teleasistencia en salud, en todo el territorio nacional" (Art. 1).

Podemos observar como la ley acompañó los avances tecnológicos, siempre procurando asegurar las condiciones de seguridad que garantice el derecho a la privacidad de las personas (Arts. 18 y 43 Parr. 3° CN; Art. 12 DUDH; Art. 17 PIDCP; Art. 11 CADH; etc.). El aumento exponencial de los avances tecnológicos permitió alcanzar mayor seguridad, confidencialidad, confiabilidad, autenticidad, y trazabilidad en el manejo de la información. La tecnología blockchain es un claro ejemplo de ello. El derrotero de la legislación que describimos debe ser una ley que establezca la unificación, informatización y digitalización de las historias clínicas del país. Las acciones de este Congreso se han encaminado en este sentido.

Desde hace más de una década que legisladores y legisladores de distinta extracción política presentan proyectos de ley para establecer la historia clínica única electrónica. En 2015 el Senado de la Nación dio media sanción al proyecto de ley que creaba Programa con la finalidad de instaurar, en forma progresiva, el Sistema Único de Registro de Historias Clínicas; sin embargo, no fue tratado por la HCDN y perdió estado parlamentario en 2017. Lo mismo ocurrió en el año 2020, durante los peores momentos de la pandemia de COVID-19. Entonces, el Senado de la Nación dio media sanción al proyecto de ley que creaba el Programa con idéntica finalidad. Tampoco fue tratado por la HCDN y caducó al iniciarse el corriente periodo ordinario de sesiones. Nos hemos basado en estos expedientes para la elaboración de este proyecto.

Las Provincias también han avanzado hacia la creación e implementación de la historia clínica única electrónica en sus respectivos sistemas de salud. Por ejemplo, en la Provincia de Tucu-

mán en 2013 -apenas unos años después de la sanción de la Ley de Derechos del Paciente- el Instituto de Maternidad y Ginecología Nuestra Señora de las Mercedes se incorporaba a la red informática del sistema de salud.

A nivel de legislación provincial, las jurisdicciones que han sancionado leyes que establecen la historia clínica única electrónica en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones son la CABA (Ley 5.669); Buenos Aires (Ley 14.494); Catamarca (Ley 5.596); Córdoba (Ley 10.590); Misiones (Ley XVII-85); y Neuquén (Ley 2.977). Hemos considerado cada una de estas leyes para la redacción de este proyecto.

A nivel comparado, podemos destacar varias experiencias: nuestros vecinos de Uruguay sancionaron una normativa, el Decreto del Poder Ejecutivo N° 405/11 y la Ley N° 19.355, que establecieron Sistema de Historia Clínica Electrónica Nacional; en Reino Unido funciona el servicio SCR (Summary Care Records) - registro electrónico de información importante del o de la paciente - dentro del NHS (National Health Services) o sistema de salud británico; en la Unión Europea existen esfuerzos de los Estados para establecer una historia clínica electrónica común, la directiva 2011/24/EU regula el intercambio europeo de datos médicos y fue el marco para numerosos proyectos; En México, la Secretaría de Salud comenzó a desarrollar la Historia Clínica Electrónica desde 2007.

En la región existen algunas iniciativas para promover la historia clínica única electrónica. Podemos mencionar la Red Americana de Cooperación para el Desarrollo de la Salud Electrónica (RACSEL), proyecto apoyado por la iniciativa de Bienes Públicos Regionales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el que participan países como Chile, Colombia, Costa Rica, Perú y Uruguay; también la Red Latinoamericana y del Caribe para el Fortalecimiento de los Sistemas de Información de Salud (RELACSIS), proyecto que consta de un foro de discusión virtual de diferentes responsables en la implementación de historias clínicas electrónicas en diferentes países de la región (5G Americas, "Serie de Estudios TIC para el Desarrollo: Historia Clínica Electrónica en América Latina", 2019).

La Historia Clínica Electrónica forma parte de los componentes que la Organización Panamericana de la Salud (PAHO) tiene como fundamentales para poner en marcha la tele- salud. De acuerdo con la definición del organismo "es el registro en formato electrónico de información sobre la salud de cada paciente que puede ayudar a los profesionales de salud en la toma de decisiones y el tratamiento" (PAHO, "Estrategia y Plan de Acción sobre eSalud" https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2011/CD51-13-s.pdf).

Este proyecto de ley tiene por objeto garantizar el derecho a la salud a través de la unificación, informatización y digitalización de las historias clínicas del país, lo cual declara de interés nacional.

Al efecto, crea el "Programa Nacional de Unificación, Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas" con el fin de establecer e implementar, en forma progresiva, el Sistema Único Nacional de Registro de Historias Clínicas Electrónicas. Establece como funciones del programa: coordinar con las Provincias y la CABA; determinar características técnicas y operativas; elaborar un protocolo de carga de las historias clínicas; diseñar e implementar el software; generar un marco de interoperabilidad entre los sistemas informáticos; instalar el software en forma gratuita; proveer asistencia técnica y financiera para la implementación; capacitar al personal de la salud; realizar campañas de difusión; asegurar el cumplimiento de la Ley de Protección de Datos Personales y la Ley de Derechos del Paciente; y adoptar todas las estrategias, medidas y acciones que sean necesarias para cumplir con su fin.

Se crea y se regula el "Sistema Único de Registro de Historia Clínicas Electrónicas", el cual será implementado progresivamente por el Programa. Se conforma con todas las historias clínicas del país, unificadas para cada paciente, informatizadas y digitalizadas. En el sistema, los profesionales y auxiliares de la salud deben dejar constancia de toda actuación que realicen a pacientes en establecimientos sanitarios públicos y privados y de la seguridad social.

Con respecto a la información, se garantiza su integridad. La misma debe ser completa y

exacta. Además, debe permanecer inalterable, salvo por las personas autorizadas en los casos excepcionales, siempre dejando constancia de la modificación respectiva. Se dispone la perdurabilidad y la recuperación de los archivos.

También se garantiza la accesibilidad, ya que el o la paciente titular debe poder acceder a la información en cualquier momento con libertad y en condiciones que permitan su seguimiento. Como así también la disponibilidad, ya que la información debe estar disponible en todos los centros de salud.

Se establecer la confidencialidad de la información, bajo responsabilidad penal, civil y administrativa. Impidiendo que los datos sean leídos, copiados o retirados por personas no autorizadas. Además, se garantiza la seguridad, confiabilidad, autenticidad y trazabilidad de la información, con autenticaciones en diferentes niveles accesos, y con el rastro del respectivo acceso. En estas condiciones, es que la información constituye documentación auténtica y es admisible como medio probatorio, haciendo plena fe a todos los efectos.

Se dispone que el Poder Ejecutivo designe a la autoridad de aplicación, quien tendrá amplias funciones para implementar el Programa y el Sistema. Se crea la "Comisión Interdisciplinaria de Expertos sobre Historia Clínica Única Electrónica" en el ámbito de la autoridad de aplicación, con representación proporcional de los subsistemas de la salud y equidad regional. Esta comisión deberá coordinar con las autoridades competentes de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el ámbito del Consejo Federal de Salud (COFESA), la implementación de la ley en cada una de las jurisdicciones.

Finalmente, se deja en claro que esta ley debe integrarse con las disposiciones de la Ley de Protección de Datos Personales y la Ley de Derechos del Paciente, dejando asegurada la tutela del derecho a la privacidad. Se realizan modificaciones a artículos de la Ley de Derechos del Paciente para que su texto tenga en cuenta la existencia de la historia clínica única electrónica, remitiendo a la ley especial. Se financia con los créditos que correspondan a las partidas presupuestarias de los organismos públicos de que se trate. Se dispone un plazo razonable de 90 días para la reglamentación. Por último, se invita a las Provincias y a la CABA a adherir.

En suma, estamos convencidos de que esta ley, al implementar las TICs (Tecnologías de la Información y la Comunicación), modernizará el sistema de salud. Logrará una mayor uniformidad, calidad, equidad, eficacia y eficiencia. Será beneficiosa para las y los pacientes, sin descuidar la debida protección de sus datos sensibles; será beneficiosa para las y los profesionales y los centros de salud; y será beneficiosa para las autoridades sanitarias.

Por todo lo expuesto, solicito a las Sras. y Sres. Diputados de la Nación que acompañen el presente PROYECTO DE LEY.

*Chahla, Roxana. – Alianello, Eugenia. – Bertone, Roxana.—Moyano, Nilda. – Neder, Estela Mary. – Martínez, María Rosa. – Bertoldi, Tanya. – Cisneros, Carlos A. – Hernández, Estela. – Selva, Carlos A. – Alderete, Juan C. – Yutrovic, Carolina.*

(II)

PROYECTO DE LEY

*La Honorable Cámara de Diputados de la Nación y la Cámara de Senadores de la Nación sancionan con Fuerza de Ley:*

HISTORIA CLÍNICA ELECTRÓNICA

**Art. 1°** - Creación. - Crease el Sistema Nacional de Historias Clínicas donde estará toda la información que haga a la historia clínica de un paciente en cumplimiento del art. 15 de la ley 26529, y una Tarjeta Única Médica (TUM), donde el paciente tendrá su Historia Clínica Electrónica.

**Art. 2°** - Definición.- La Historia Clínica Electrónica es un documento obligatorio, individualizado por paciente, en un soporte electrónico, donde estarán todos los estudios o atenciones médicas que se realice la persona ya sea en instituciones públicas o privadas en cualquier lugar del país. Dicha información se cargará en la Tarjeta Única Médica (TUM).

**Art. 3°** - TUM.- La Tarjeta Única Médica (TUM) contendrá el nombre y apellido del paciente, numero de documento, domicilio, antecedentes médicos y cualquier otra información que considere de utilidad la autoridad de aplicación. La TUM será el medio para acceder al Sistema Nacional de Historias Clínicas y contará con un soporte informático que permitirá cargar toda la información pertinente que hace a la Historia Clínica.

**Art. 4°** - Emisión. - La Tarjeta Única Médica (TUM) será emitida por el hospital o centro médico en el que el paciente reciba su atención.

**Art. 5°** - Unidades lectoras. - Todos los hospitales y las Instituciones médicas privadas como así también cualquier unidad móvil de atención de emergencia médica pública o privada deberán estar equipadas con unidades lectoras que les permitan acceder a la información codificada en las TUM.

**Art. 6°** - RNHC. - Crease el Registro Nacional de Historias Clínicas Electrónicas (RNHC) que será el organizador del Sistema Nacional de Historias Clínicas y el encargado del funcionamiento del sistema. Trabajará mancomunadamente con las Instituciones de Salud Públicas y/o Privadas en la puesta en marcha y en su ejercicio.

**Art. 7°** - El RNHC arbitrará los medios necesarios para asegurar la autenticidad, perdurabilidad, inalterabilidad, integridad, y recuperabilidad en tiempo y forma de los datos contenidos en las Historias Clínicas Electrónicas.

**Art. 8°** - Funciones.- Será función del RNHC:

a) Que el Sistema se encuentre disponible en todos los centros de Salud, ya sea público o privado, asegurando que todas las instituciones enunciadas en el art. 5 de la presente ley cuenten con unidades lectoras de las TUM.

b) Organizar y mantener el Sistema Nacional de Historias Clínicas.

c) Asegurar la disponibilidad de la información clínica contenida en la Historia Clínica Electrónica al paciente o a su representante legal.

d) Asegurar la inviolabilidad de la información y que la misma no pueda ser adulterada.

e) Asegurar la confidencialidad de la información, pudiendo ser solo consultada con autorización judicial que así lo determine o quien tenga derecho a ello.

f) Realizar políticas públicas tendientes a proveer a todas las ciudadanas y ciudadanos la TUM.

**Art. 9°** - Autoridad de aplicación. - Será autoridad de aplicación de la presente norma el Ministerio de Salud de la Nación. -

**Art. 10.** - Adhesión. - Se invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a la presente ley.

**Art. 11.** - Comuníquese al Poder Ejecutivo.

*Ferreyra Daniel Julio*

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

Nos encontramos en una época por demás particular, estamos atravesando una pandemia, estamos atravesando una época donde los medios electrónicos y la virtualidad son protagonistas, en este marco hemos aprobado, entre otras leyes, las recetas digitales y la teleasistencia. En consonancia con esas normas considero de vital importancia aunar esfuerzos para lograr implementar Historias Clínicas Electrónicas donde el paciente tenga unificada toda su información de salud.

La Historia Clínica es el conjunto de documentos, tanto escritos como gráficos, que hacen referencias a las situaciones de salud y enfermedad de una persona y a la actividad sanitaria que se genera con motivo de esos episodios.

Hoy en día, las historias clínicas si bien pueden realizarse en formato digital no están unificadas, con lo cual las personas tienen tantas historias clínicas como establecimientos sanitarios se hayan atendido.

Este proyecto de ley tiene como finalidad digitalizar y unificar la historia clínica de todos los habitantes de la República Argentina con el claro beneficio de que un paciente que se tenga que atender en Buenos Aires, en el norte o en el sur de nuestro país pueda tener registro de su estado de salud, sus antecedentes, o los estudios que le hayan realizado, sumado a la reducción de utilización de papel, de asistencia de la persona al centro de salud para retirar sus estudios y un sinfín de beneficios que esto generaría en toda la sociedad y el Sistema de Salud es especial.

La iniciativa tiene como finalidad que cada ciudadano y ciudadana cuente con una Tarjeta Única Médica que posea nombre y apellido del paciente, número de documento, domicilio, antecedentes médicos y cualquier otra información que considere de utilidad la autoridad de aplicación. En esa tarjeta se deberá guardar todo lo concerniente al estado de salud del paciente en cualquier lugar en donde se atienda la persona.

La carga de la información se hará por medio del Sistema Nacional de Historias Clínicas. Este Sistema cargará toda la información que haga a la historia clínica de un paciente en cumplimiento del art. 15 de la ley 26529.

A los fines de dar cumplimiento a este Sistema se crea un Registro Nacional de Historias Clínicas Electrónicas en el ámbito del Ministerio de Salud de la Nación el que funcionará como el organismo encargado del funcionamiento del sistema y trabajará mancomunadamente con las Instituciones de Salud Publicas y/o Privadas en la puesta en marcha y en su ejercicio.

Es loable resaltar que la historia clínica es una información muy necesaria en la labor médica. Para cumplir con esta finalidad, es fundamental que el Sistema permita realizar un documento claro, breve, detallado que contenga toda la información relevante para poder determinar el diagnostico.

Considero que este aporte, facilitaría la lectura médica de las historias clínicas, ya que como todos sabemos, la información muchas veces está mal cargada, con letra ilegible, con poca información. Todo esto se debe a que muchas personas distintas, sin un criterio uniforme, son las que vuelcan la información, el espacio en papel es acotado, el tiempo puede generar que las letras comiencen a borrarse, entre otras de las dificultades.

La Historia Clínica Electrónica es una política de salud pública, que beneficia a toda la ciudadanía, agiliza la labor médica facilitando el servicio de salud, y en estos tiempos, donde las enfermedades preexistentes pueden ser causas de agravamiento del cuadro clínico, conocer de antemano los antecedentes clínicos del paciente ayudaría en su tratamiento.

Es por los motivos expuestos que solicito a mis pares me acompañen en la aprobación del presente proyecto de ley.

*Ferreyra Daniel Julio*

(III)

PROYECTO DE LEY

*La Honorable Cámara de Diputados de la Nación*

Red Nacional de Historia Clínica Electrónica Unificada - (RNHCEU)

**Art. 1°** - OBJETO

A) Disponer el soporte electrónico para la Historia Clínica previsto por la Ley 26.529., tomando carácter obligatorio a partir de la fecha que disponga la autoridad de aplicación.

B) Establézcase la creación de la Historia Clínica Electrónica Unificada, de ahora en más H.C.E.U, como el registro a cargo de la autoridad de aplicación, que contendrá toda la información de las diferentes Historias Clínicas (H.C) que el paciente tuviera en cualquier efector de salud.

C) Dispóngase la creación de la Red Nacional de Historia Clínica Electrónica Unificada, de aquí en adelante R.N.H.C.E.U, para garantizar los derechos del paciente de cualquier efector de salud, el acceso a la información médica sanitaria en cualquier momento y, en cualquier

lugar. Es el sistema informático que soportará todas las H.C.E.U.

**Art. 2°** - FINALIDAD

A) La integración y organización de la información sanitaria de las personas en el territorio de la República Argentina; regular el funcionamiento, los principios y los estándares con que debe gestionarse la misma mediante el uso de tecnologías apropiadas.

B) Facilitar, agilizar y garantizar el acceso y ejercicio de los derechos a la salud y a la información de las personas, mediante la H.C.E.U., en la cual se consignarán todos los datos clínicos de cada persona o paciente desde el registro perinatal hasta el fallecimiento, conforme a lo establecido en la ley 26.529.

C) Regular el establecimiento del Sistema de H.C.E.U en todo el país y facultar a la Autoridad de Aplicación la implementación de esta iniciativa.

D) Facilitar el acceso del paciente a la información contenida en las H.C.E.U por medio de consultas electrónicas por intermedio de los facultativos debidamente autorizados.

E) Garantizar el derecho a la salud de la población, mediante la provisión oportuna de sus datos y archivos médicos, en todo lugar y en tiempo real.

F) Mejorar la eficiencia del Sistema Nacional de Salud en su conjunto;

G) Proveer a la confidencialidad y protección de los datos clínicos y personales de cada paciente.

**Art. 3°** - DEFINICIONES

A) Historia Clínica: de acuerdo con lo establecido por la Ley N° 26.529 entiéndase por historia clínica el documento obligatorio cronológico, foliado y completo en el que conste toda actuación realizada al paciente por profesionales y auxiliares de la salud. Esta ley establece la obligatoriedad de llevarla en soporte electrónico.

B) Historia Clínica Electrónica Unificada H.C.E.U, es el registro unificado de todas las Historias Clínicas, en este registro deberán cargar y/o replicar en su caso, todos los datos sanitarios de las H.C de todos los efectores de salud públicos y/o privados, en forma obligatoria. La regulación de dicha H.C.E.U como la de la H.C está cargo de la autoridad de aplicación y la reglamentación del software de establecimiento público y/o privado (de licencia Libre o Privada) debe posibilitar la necesaria interoperabilidad para poder replicarse los datos requeridos de las H.C.

C) Registro Nacional de Historias Clínicas Electrónicas Unificadas R.N.H.C.E.U es el sistema de dispositivos, software, base de datos, sistema de almacenamiento y demás medios donde se cargan, acumulan y administran las H.C.E.U. El planeamiento, desarrollo, mantenimiento y administración está a cargo de la Autoridad de Aplicación en conformidad con el Art. 4.

**Art. 4°** - REGULACIÓN CREACIÓN Y ADMINISTRACIÓN

A) La autoridad de aplicación reglamentará forma y estilo, contenidos, requerimientos técnicos que deberá respetar la H.C con soporte digital obligatorio y la H.C.E.U. Dicha reglamentación deberá realizarse en el término de 6 meses.

B) La autoridad de aplicación, creará y administrará la R.N.H.C.E.U, haciendo uso de la interoperabilidad con los sistemas de los diferentes efectores de salud y de las herramientas tecnológicas más apropiadas para cumplir con este fin, a la cual tendrá solo acceso, todas las instituciones de salud, públicas o privadas, particulares o colectivas, administradoras o prestadoras del servicio de salud, en la forma que determine. Dicha red deberá estar operativa en el término de 12 meses y escalonar su uso obligatorio, debiendo sucesivamente incorporar a su uso a:

A) Prestadores de Salud que solo realicen Prestaciones Médicas (análisis, radiografías, tomografías, etc.)

B) Establecimientos Sanitarios dependientes del Estado Nacional.

C) Establecimientos Provinciales. Estos habiendo acuerdo pueden hacerlo simultánea-

mente con la Nación. Los establecimientos municipales deben coordinar con su respectiva provincia.

D) Establecimientos privados, Obras Sociales y efectores de salud individuales.

La R.N.H.C.E.U deberá ser creada en un término máximo de doce meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

**Art. 5°** - SUJETOS OBLIGADOS

Quedan obligadas, todas las instituciones de salud, públicas o privadas, particulares o colectivas, administradoras o prestadoras del servicio de salud, así como los profesionales de la salud, están obligados a subir en línea a la Historia Clínica Electrónica Unificada todos los datos clínicos de las personas o pacientes desde el registro perinatal hasta el fallecimiento.

La Ley será de aplicación a todo tipo de asistencia sanitaria que se preste en el territorio nacional. Se entenderá como asistencia sanitaria a toda consulta o acto médico brindado en cualquiera de los siguientes efectores:

A) Hospitales y establecimientos sanitarios públicos en general. Se encuentran comprendidas en esta clasificación las siguientes jurisdicciones: Nacional Provincial, Municipal y Comunal.

B) Hospitales, Sanatorios, Clínicas, Consultorios, Centros privados en general y todo prestador de servicio de Salud.

Si los sujetos obligados no cuentan con las condiciones tecnológicas y técnicas, tendrán plazo hasta el tiempo que establezca la autoridad de aplicación para subir los datos de las personas o pacientes a la Historia Clínica Electrónica Unificada.

**Art. 6°** - GUARDA Y CUSTODIA

Todas las instituciones de salud, públicas o privadas, particulares o colectivas, administradoras o prestadoras del servicio de salud, seguirán teniendo la responsabilidad de la guarda y custodia de las historias clínicas en sus diferentes formatos, de las personas o pacientes en sus propios sistemas tecnológicos de acuerdo con la ley vigente, con la obligación cargar toda la información que trata esta ley en la Historia Clínica Electrónica Unificada haciendo uso de la interoperabilidad en los sistemas.

**Art. 7°** - TITULARIDAD

Cada persona o paciente será titular de su Historia Clínica Electrónica Unificada, a la cual tendrán acceso los sujetos obligados en el artículo 5° de la presente ley, con el previo expreso consentimiento de la persona o paciente; en caso de que este sea menor de edad el expreso consentimiento lo darán sus padres o quien sea su acudiente o tutor legal, o en caso de que este no lo pueda dar por razones de salud, uno de sus familiares lo podrá dar, de acuerdo con las leyes vigentes relacionadas.

**Art. 8°** - AUTORIZACIÓN A TERCEROS

Solo la persona titular de la Historia Clínica Electrónica Unificada podrá autorizar el uso por terceros de la información total o parcial en ella contenida.

**Art. 9°** - CONTENIDO

La Historia Clínica Electrónica Unificada deberá contener los datos clínicos de la persona o paciente, de forma clara y de fácil entendimiento, conforme a la reglamentación de la presente ley.

La información suministrada en ella no podrá ser alterada, sin que quede registrada la modificación pertinente, aun en el caso de que ella tuviera por objeto subsanar un error.

En caso de ser necesaria la corrección de una información de H.C.E.U, se agregará el nuevo dato con la fecha, hora, nombre e identificación de quien hizo la corrección, sin suprimir lo corregido y haciendo referencia al error que subsana.

**Art. 10** - DISPOSICIÓN GRATUITA

Toda persona o paciente tendrá derecho a que las instituciones de salud, públicas o privadas, particulares o colectivas, administradoras o

prestadoras del servicio de salud, previa solicitud, le suministren su historia clínica física y/o virtual de forma gratuita y en formato legible y accesible.

En el caso de suministrarse en medio digital la misma puede ser entregada a domicilio electrónico - E-mail - o cualquier dispositivo de almacenamiento digital del solicitante (Pendrive, Tarjeta del teléfono Celular, Disco Externo, etc.).

Si la persona o paciente llegase a solicitar más de un ejemplar en papel de su historia clínica física, a partir de la segunda copia, esta tendrá el costo del valor de las impresiones o fotocopias.

**Art. 11** - AUTENTICIDAD

La H.C.E.U se presumirá auténtica, siempre que su contenido esté validado por una o más firmas digitales mediante la certificación digital que deberá convenir la autoridad de aplicación.

**Art. 12** - REGLAMENTACIÓN

A) El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación, reglamentará todo lo establecido por la presente ley y se constituirá en órgano rector de la aplicación de la misma.

B) El Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación conjuntamente con la asistencia del Ministerio de Modernización de la Nación realizará el estudio técnico, reglamentación, desarrollo e implementación y puesta a punto del sistema informático de R.N.H.C.E.U.

C) El Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación deberá adoptar las medidas adecuadas tendientes a la celebración de convenios y/o acuerdos con las autoridades Provinciales y los distintos subsectores privados y de la seguridad social a efectos de que desarrolle e implemente su propio Sistema de Historia Clínica Electrónica, cuando no lo tuviere y en su defecto si lo tuviese adecue este a fin ser compatible e interoperable con el de la Nación, de modo que sea compatible con el R.N.H.C.E.U. En ese marco, se deberá brindar asesoramiento y apoyo en la medida que sea solicitado.

D) Deberá capacitar y crear sistema de capacitación masivo y permanente con soporte electrónico (E-learning) para capacitar a todos aquellos que en lo sucesivo sean usuarios del sistema.

E) Asimismo deberá desarrollar ambientes de prueba para subir en forma masiva datos de aquellas instituciones que tengan H.C ya adaptada a los requerimientos de la presente ley.

**Art. 13** - PROHIBICIÓN DE DIVULGAR DATOS

El paciente tiene en todo momento derecho a conocer los datos consignados en la Historia Clínica H.C, conforme a lo dispuesto por la Ley N° 25.326 Protección de los Datos Personales, leyes y reglamentos concordantes con el fin de la citada ley.

En caso de incapacidad del paciente o imposibilidad de comprender la información a causa de su estado físico o psíquico, la misma debe ser brindada a su representante legal o derecho habientes.

Constituirá falta gravísima para los profesionales de la salud y para los servidores públicos, la divulgación de la clave, contraseña, y los datos personales de cualquier sujeto que disponga de la Historia Clínica Electrónica Unificada, aun cuando la clave, contraseña o datos no llegasen a ser utilizados.

**Art. 14** - SEGURIDAD CIBERNÉTICA Y HABEAS DATA

La Historia Clínica Electrónica Unificada deberá cumplir con todos los requisitos de seguridad cibernética que existan, respetando lo señalado en la Art 43 de C.N y leyes complementarias, o en aquellas que la modifiquen.

**Art. 15** - VIGENCIA.

La presente ley rige desde su promulgación, y deroga las normas que le sean contrarias.

**Art. 16** - DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Una vez creada la H.C.E.U, los sujetos obligados del Artículo N° 5 de la presente ley deberán subir toda la información que reposa en las his-

torias clínicas físicas de los pacientes, dentro de los cinco años siguientes a su creación.

**Art. 17** - PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

La historia clínica registrada en soporte papel, o historia clínica manuscrita, continuará celebrándose hasta la implementación completa y obligatoria del uso de la Historia Clínica H.C (con soporte electrónico) necesaria para poder replicar en la H.C.E.U.

**Art. 18** - DIGITALIZACIÓN PROGRESIVA

Se debe realizar la digitalización progresiva de las historias clínicas en papel, de acuerdo a los plazos que se establezcan por reglamentación.

**Art. 19** - ADECUACIÓN

Los establecimientos asistenciales, públicos de la seguridad social o privados, y los titulares de consultorios privados, que cuenten con sus propios sistemas de historias clínicas electrónicas deberán adecuarse a lo establecido en la presente Ley en el plazo que se establezca por reglamentación.

**Art. 20** - ADHESIÓN

Invítese a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a la presente ley.

**Art. 21** - COMUNICACIÓN

Comuníquese al poder ejecutivo.

*Ávila, Beatriz L.*

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

Este proyecto corresponde a la reproducción del Expediente de Diputados 5337- D-2019 de mi autoría, publicado en el trámite parlamentario N° 175 con fecha 03/12/2019.

El mismo toma como antecedentes el proyecto 8412-D-2010, el Proyecto Ley PL-310-19-C de la Republica de Colombia que cuenta con media sanción del Senado; la Ley 5.669 de Ciudad Autónoma de Buenos Aires; la Ley 10.590, de Historia Clínica Electrónica Única de Córdoba y diferentes iniciativas presentadas en la legislatura provincial de Tucumán.

La finalidad del mismo es facilitar, agilizar y garantizar el acceso y ejercicio de los derechos a la salud y a la información de las personas, fomentar prácticas más eficientes y efectivas de prestación, mediante la creación de la Historia Clínica Electrónica Unificada, en la cual se consignarán todos los datos clínicos de cada persona o paciente desde el registro perinatal hasta el fallecimiento.

Con la aplicación de la H.C.E.U se agilizará el sistema de salud, en pos de una mejor prestación para el paciente, ya que toda la información y la disponibilidad de la misma quedará a disposición para cualquier consulta en cualquier momento y cualquiera sea el efector de salud que necesitase su información.

La ausencia de una Historia Clínica Electrónica Unificada, ha generado numerosos problemas en el sistema sanitario actual, provocando desmedros en la salud y economía de los pacientes, así como también de los organismos efectores.

La creación de una Historia Clínica Electrónica Unificada es necesaria para evitar desenlaces fatales y brindar tratamientos adecuados a los pacientes a partir de la disposición de la información en todo momento y por sobre todo en los casos urgencia, ganando tiempo, evitando omisiones y falencias médicas.

Asimismo, la disposición unificada del estado de salud de un paciente, efectivizará los tratamientos, haciendo eficaces y precisos a los presupuestos del sistema de Salud Pública, lo que generará un ahorro que podrá destinarse a mejoras tecnológicas, tratamientos e investigaciones.

Manejar la historia clínica soporte electrónico tiene múltiples ventajas comparadas con el proceso tradicional de historia clínica manuscrita, ya que se dispone un texto legible, la trazabilidad de la información, el registro automático por atención médica, secuencia lógica y ordenada en el contenido del registro médico.

Asimismo, se manifiesta una mejora en la accesibilidad fácil y rápida, con mayor durabilidad y soporte, ahorro de tiempo, integración automática, legalidad en el contenido, estandarización de la información, reducción de costos, estadísticas en tiempo real, control de accesos por medio de permisos.

Del mismo modo, se destaca el factor seguridad, ya que mediante su implementación de una buena asesoría técnica es posible controlar ese proceso y custodiarlo sin riesgo de perdidas, y respetando el derecho constitucional a la privacidad.

El uso de la historia clínica electrónica mejora la calidad en el servicio y en los procesos internos, permitiendo la unificación de la información y agilidad en la generación de reportes.

Este proyecto de ley dispone el soporte electrónico de la Historia Clínica previsto por la Ley 26.529., tomando carácter obligatorio a partir de la fecha que disponga la autoridad de aplicación.

Establece la creación de la Historia Clínica Electrónica Unificada, con los beneficios antes mencionados, coordinando y abriendo en consulta a diferentes establecimientos, especialistas y prestadores de salud.

En este caso, se legisla sobre cada paso y se obliga a la autoridad de aplicación a conducir el proceso, trabajando conjuntamente por lograr una adhesión total y coordinada que permita el diseño de un software único integral que evite la multiplicidad de competencias, y se articule de manera eficaz a modo de contribuir en el establecimiento de una Historia Clínica Electrónica Unificada que sea beneficiosa, practica y operativa para todos los habitantes de la Nación Argentina.

Sr. Presidente, por todo lo expuesto es que solicito el apoyo de mis pares en el presente proyecto de ley.

*Ávila, Beatriz L.*

# Índice del debate

**(Cámara de Diputados)**


| | Presidenta Moreau | Diputado Gollán (miembro informante) | Presidente De Marchi |
|---|---|---|---|
| **Antecedentes** | | 97 | |
| **Consideraciones generales** | 94 - 144 - 147 - 153 - 158 - 165 - 166 - 168 170 - 171 - 172 | 95 - 96 - 97 - 98 - 100 - 101 - 102 - 103 - 104 - 105 - 106 - 107 - 108 | 99 - 109 - 116 |
| **Creación del Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas de la República Argentina** | 94 - 144 - 147 - 153 - 158 - 165 - 166 - 168 170 - 171 - 172 | 95 - 96 - 97 - 98 - 100 - 101 - 102 - 103 - 104 - 105 - 106 - 107 - 108 | 99 - 109 - 116 |
| **Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas** | 94 - 144 - 147 - 153 - 158 - 165 - 166 - 168 170 - 171 - 172 | 95 - 96 - 97 - 98 - 100 - 101 - 102 - 103 - 104 - 105 - 106 - 107 - 108 | 99 - 109 - 116 |

| | Diputada Fein | Diputado Manzi | Diputado Di Giácomo |
|---|---|---|---|
| **Antecedentes** | 110 - 112 | 117 - 118 | 127 |
| **Consideraciones generales** | 110 - 111 - 112 - 113 - 114 - 115 | 117 - 118 - 119 - 120 | 121 - 122 - 123 - 124 - 125 - 126 - 127 |
| **Creación del Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas de la República Argentina** | 110 - 111 - 112 - 113 - 114 - 115 | 117 - 118 - 119 - 120 | 121 - 122 - 123 - 124 - 125 - 126 - 127 |
| **Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas** | 110 - 111 - 112 - 113 - 114 - 115 | 117 - 118 - 119 - 120 | 121 - 122 - 123 - 124 - 125 - 126 - 127 |

| | Diputada Aparicio | Diputada Del Plá | Diputado Bohuid |
|---|---|---|---|
| **Antecedentes** | | 135 - 137 - | 141 - 142 - 143 |
| **Consideraciones generales** | 128 - 129 - 130 - 131 - 132 - 133 - 134 | 135 - 136 - 137 - 138 - 139 - 140 | 141 - 142 - 143 - 145 |
| **Creación del Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas de la República Argentina** | 128 - 129 - 130 - 131 - 132 - 133 - 134 | 135 - 136 - 137 - 138 - 139 - 140 | 141 - 142 - 143 - 145 |

| | Diputada Aparicio | Diputada Del Plá | Diputado Bohuid |
|---|---|---|---|
| **Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas** | 128 - 129 - 130 - 131 - 132 - 133 - 134 | 135 - 136 - 137 - 138 - 139 - 140 | 141 - 142 - 143 - 145 |

| | Diputado Iparraguirre | Diputada Carrizo, A. C. | Diputada Chahla |
|---|---|---|---|
| **Antecedentes** | 148 - 149 | 156 | 159 |
| **Consideraciones generales** | 147 - 148 - 149 - 150 | 151 - 152 - 154 - 155 - 156 - 157 | 159 - 160 - 161 - 162 - 163 - 164 |
| **Creación del Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas de la República Argentina** | 147 - 148 - 149 - 150 | 151 - 152 - 154 - 155 - 156 - 157 | 159 - 160 - 161 - 162 - 163 - 164 |
| **Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas** | 147 - 148 - 149 - 150 | 151 - 152 - 154 - 155 - 156 - 157 | 159 - 160 - 161 - 162 - 163 - 164 |

| | Diputada Lampreabe | Secretario Parlamentario Cergnul |
|---|---|---|
| **Consideraciones generales** | 167 | 169 |
| **Creación del Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas de la República Argentina** | 167 | 169 |
| **Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas** | 167 | 169 |

**Presidenta Moreau**

**94)** En consideración en general el dictamen de las comisiones de Acción Social y Salud Pública y de Presupuesto y Hacienda recaído en el proyecto de ley venido en revisión sobre creación del Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas de la República Argentina.

**Diputado Gollán**

**95)** Señora presidenta: hoy venimos a tratar un proyecto venido en revisión del Senado y, por lo tanto, podemos transformarlo en ley. Obviamente será así porque es uno de esos temas donde existe un consenso generalizado.

- Varios señores diputados hablan a la vez.

**Diputado Gollán**

**96)** Han trabajado todos los bloques en comisión y del Senado hemos recibido un proyecto que prácticamente no tuvo objeciones y que es importante porque tiene que ver con la vida cotidiana de todos los argentinos y argentinas.

- Ocupa la Presidencia el señor vicepresidente 1° de la Honorable Cámara, doctor Omar De Marchi

**Diputado Gollán**

**97)** En los últimos tiempos hablamos sobre la importancia de redefinir lo que está sucediendo con nuestro sistema de salud en la Argentina. Prácticamente la gran mayoría de los bloques parlamentarios tenemos una visión en común acerca de muchos de esos problemas. Luego, por supuesto, hay algunas diferencias -y es lógico que así sea- a la hora de plantear cuáles son las posibles soluciones. Este proyecto de ley que genera una herramienta para poder instaurar una historia clínica digital que esté interconectada, que reciba la información de todas y cada una de las historias clínicas de todos y cada uno de los argentinos y argentinas que habitan este país, tiene una importancia primordial.

**98)** Quiero ofrecer algunos datos. Lamentablemente el sector privado en la Argentina -esperemos que esto se revierta a partir de la sanción de esta iniciativa no informa ni está conectado con las estadísticas ni con las decisiones sanitarias que toman en cuenta esas estadísticas. Tampoco las proporcionan. Se producen unos 150 millones de consultas anuales… Señor presidente: hay diputados que se ríen y hacen ruido…

- Varios señores diputados hablan a la vez.

**Presidente De Marchi**

**99)** Diputados, por favor: no dialoguen. Continúe, diputado.

**Diputado Gollán**

**100)** Señor presidente: se procesan unas 150 millones de consulta por año. Todos y cada uno de nosotros vamos a los centros de salud y producimos ese nivel de consultas ambulatorias, y estamos hablando del sector público. Esto mínimamente hay que multiplicarlo por 3 o 3,5 veces para tener la dimensión de lo que se registra diariamente. De esas consultas, 35 millones corresponden a urgencias o emergencias; 19 millones a medicina general y 15 millones a pediatría. Se producen 1,4 millones de egresos hospitalarios, o sea, gente que está internada y se va. Hoy en día todo esto está en un mundo absolutamente inconexo.

**101)** Hay que rescatar que muchas provincias –al menos hemos relevado ocho tienen una ley o un sistema que ha generado esta historia clínica digital obviamente atendiendo a sus realidades. Este es un país federal y sabemos que la salud, si bien hay una función rectora del Ministerio de Salud de la Nación, básicamente está sentada sobre las jurisdicciones provinciales. Esto es muy bueno. Hay provincias que tienen mayor nivel de avance y, otras, uno menor, pero aún en las que tienen un buen nivel de avance -y hay que felicitarse por eso , en los centros de salud todavía no se cuenta con una historia clínica a las que los pacientes puedan acceder en condiciones de seguridad y de forma rápida y ágil.

**102)** Por lo tanto, aún falta mucho en provincias que han empezado este proceso desde hace tiempo. Pero también en esas mismas provincias volvemos al mismo problema. El sector privado prácticamente no tiene interconexión; tienen desarrollos informáticos propios e historias clínicas digitales en algunos casos, pero no hay una interconexión con el conjunto del sistema. Esto es bastante importante, porque a la hora de tomar decisiones en salud, nosotros prácticamente tenemos los datos que provienen del subsector público, pero se nos está perdiendo probablemente el 70 por ciento de esas prestaciones. Es una información tremendamente importante, pero no la tenemos. Esta iniciativa, esperemos, apunta hacia allí.

**103)** A su vez, hay otra cuestión que es tremendamente importante a la hora de tener un instrumento como este. Nuestro sistema sanitario está tan desorganizado que cada vez que vamos a un centro de salud, es casi como empezar de nuevo. Nadie conoce nuestra historia anterior, porque está en cartoncitos, fichas y carpetas en cada uno de los centros de salud. Entonces, eso constituye un punto de ineficiencia grande del sistema. Imaginen si cada vez que llegamos a un profesional, ya tuviera inmediatamente la información de diagnósticos previos, tratamientos y estudios que se han llevado adelante. No tendríamos que repetir un montón de veces las cosas.

**104)** Por lo tanto, también desde el punto de vista de la atención, le agrega más cohesión y eficiencia al sistema, no solamente en lo que hace a su funcionamiento en sí sino también en el resultado. Se brindará una mejor prestación de salud para todos y cada uno de nosotros y de nosotras. Pensamos que esta iniciativa complementará la ley 27.553 que en el día de ayer fue reglamentada, como surge del Boletín Oficial. De esta forma, también se genera una respuesta a otra problemática importante: la receta digital.

**105)** ¿Se acuerdan de lo que pasó en la pandemia? Bueno, ayer ha sido reglamentada la ley. A mi gusto, deberíamos hacer las cosas antes. Si hoy votamos este proyecto de ley y luego esperamos tres años para reglamentarlo, perdemos tiempos preciosos. Apelamos a que estas leyes sean rápidamente puestas en marcha. Básicamente, pienso que estas normas se complementan, porque no solamente representan una ventaja para el paciente, que tendrá una receta en forma rápida, sino que, además, nos permitirán acceder a una enorme y riquísima información estadística y epidemiológica.

**106)** Vemos, entonces, que se van poniendo en marcha una serie de herramientas vinculadas con las tecnologías, la informática y las comunicaciones, que hoy son uno de los puntales centrales para integrar, reconstruir y mejorar nuestro sistema sanitario. Esta ley genera un instrumento que permite la interoperatividad entre todos los sistemas, que ya se han desarrollado en las provincias y los nuevos que irán surgiendo. Vuelvo a decir que conmina y obliga a todos los subsectores obras sociales, prestadores privados y públicos y financiadores a informar como corresponde. Me refiero a todos aquellos que, obviamente, manejan una historia clínica.

**107)** Se cumplirán, por supuesto, los mayores estándares de calidad para garantizar que esa información no caiga en manos de quién no deba. Imagínense lo que significa manejar este tipo de información. Los habitantes de este planeta ya tenemos nuestras vidas bastante adentro de determinados servidores como para que desde la salud alguien del mundo laboral o empresarial pueda saber si yo tengo una enfermedad preexistente, etcétera. Todo esto hay que preservarlo, por supuesto. Esto lo marca y lo resalta la ley absolutamente. Asimismo, se plantean todos los derechos del paciente que, si bien ya están contemplados en otra ley, aquí obviamente se ratifica el criterio de que el paciente es el titular de la historia clínica. Cotidianamente, vemos a pacientes penar en algunos centros de salud para que les entreguen información y su historia clínica.

**108)** Pensamos que este es un avance importantísimo que nos brindan las tecnologías de la informática y la comunicación. También se avanza por el lado de la capacitación, de la atención a distancia y de la telesalud. Todo este mundo nuevo que se viene con la aplicación de estas nuevas tecnologías en la salud es absolutamente útil y necesario. Por eso, damos por descontado que hoy esta Cámara convertirá en ley esta iniciativa de la historia clínica digital. En buena hora.

**Presidente De Marchi**

**109)** También para fundar el único dictamen existente, tiene la palabra la señora diputada Fein, por Santa Fe.

**Diputada Fein**

**110)** Señor presidente: la verdad es que es un gusto decir que desde el bloque Socialista nos sentamos para dar quórum en esta sesión. Por un lado, vinimos a apoyar el plan de pago previsional, porque creemos que es un avance. Podemos decir con mucho orgullo que donde nos tocó gobernar tenemos caja del 82 por ciento móvil. Asimismo, vinimos a apoyar este proyecto de ley que viene del Senado y que salió por unanimidad en la Comisión de Previsión Social y Salud Pública. Perdería estado parlamentario por segunda vez ya pasó en 2019 si no la tratamos en el día de hoy.

**111)** Por eso, a veces dar quórum significa generar avances, no los que queremos, pero sí los que son posibles. En este caso, como lo ha dicho el diputado Gollán, venimos a sentar las bases de la creación de un sistema único de registro de historias clínicas electrónicas en nuestro país. Como bien se dijo, incluye a todas las jurisdicciones y a todos los subsectores. Esto realmente es muy importante. Tener un programa federal único de informatización y digitalización de historias clínicas de la República Argentina genera los pasos necesarios para que cada uno y cada una de nosotras podamos tener acceso a nuestra propia historia clínica, porque es nuestra y muchas veces el sistema nos ha hecho creer que hay que solicitarla y que se tarda muchísimo en conseguirla porque, por supuesto, está en papel.

**112)** Obviamente, es fundamental hacer un programa que permita progresivamente y con una articulación entre el Ministerio de Salud y el COFESA, tener acceso en todo el país a nuestra historia clínica. Como bien dijo el diputado Gollán, el proyecto contempla la necesidad de un protocolo de la historia clínica y la capacitación del personal. En este sentido, el software de las historias clínicas es muy importante por la operatividad interna. Claramente, algunos de nosotros, como asistentes a los sistemas de salud, sabemos cuánto nos cuesta empezar de cero nuestra historia clínica cada vez que cambiamos de prestador; por ejemplo, comenzar a edades adultas con preguntas acerca de nuestros partos. Debemos pensar esto en sistemas de emergencia, en donde tienen que atendernos y no tienen ninguna información de nuestra historia clínica.

**113)** Como bien se dijo acá, este sistema por supuesto está en los términos del Capítulo IV de la ley sobre los derechos del paciente y de la ley de protección de datos personales. A su vez, debe ser interoperable por los diferentes subsistemas que conforman el sistema de salud. Claro que creemos que hay que avanzar y seguramente serán propuestas de otras iniciativas— sobre la necesaria confidencialidad de la información ya que, si bien es contemplada en este programa, hay mucho por hacer para protegerla en este avance que la pandemia nos trajo de la informatización de nuestros datos, en este caso de nuestra historia clínica.

**114)** Se debe avanzar en proteger la confidencialidad, la seguridad, la integridad, la autenticidad y la confiabilidad; en fin, en todas aquellas cosas que nos den garantías de que nuestros datos, que son tan importantes, sean utilizados en las condiciones adecuadas. Quiero decir que esto también facilita muchísimo a las personas con mayores dificultades de acceder al sistema de salud. La verdad es que lo puedo decir en comprobación de un sistema en red que tenemos en la ciudad de Rosario, donde no es necesario trasladarse desde el centro de salud para ver un registro de nuestros análisis, estudios complementarios o historia clínica. Esto también está en Córdoba, que desde 2018 viene implementando historia clínica con un trabajo de planificación e inversión. Diecisiete provincias tienen esta ley. Sin embargo, a nivel nacional, estamos atrasados en cuanto a tener un sistema de condiciones de equidad. Por eso, este programa que estamos por aprobar permite integrar lo farmacológico, el diagnóstico por imágenes y lo ambulatorio, además de que promueve una visión integral de los datos de cada persona, de los pacientes, como se dice, y de su salud.

**115)** Esto marca una ventaja estratégica para los profesionales, para los equipos y, por supuesto, para cada una de las personas que requieren

del sistema de salud. Cada vez más, la medicina remota, la telemedicina -hoy inclusive se reguló la receta digital-, requieren de estos programas y de estas leyes. Me alegra que en esta sesión tan compleja en su contenido o en su debate, pero tan positiva en el avance que podemos lograr, se apruebe finalmente este programa integral, que obliga al hoy Ministerio de Salud -y al que seguramente habrá durante el próximo gobierno- a avanzar con un objetivo final: que todas las provincias y todos los subsistemas tengan accesibilidad segura y confiable de nuestra historia clínica, pero, sobre todo, que cada uno y cada una podamos disponer de nuestra historia clínica.

**Presidente De Marchi**

**116)** Iniciando el segmento de intervenciones individuales, tiene la palabra el señor diputado Manzi, por Catamarca.

**Diputado Manzi**

**117)** Señor presidente: las intervenciones que me precedieron ya me exceptúan de dar una serie de consideraciones. Creo que han sido muy claros, tanto el diputado como la diputada preopinante, en cuanto a las ventajas que esto tiene. Este programa constituye un adelanto para nuestro sistema, que muchas veces como ustedes habrán escuchado- decimos que está demasiado atomizado, y que hay subsistemas que no coordinan lo suficiente, lo cual redunda en daños al paciente, pérdida de efectividad y superposición de gastos. Dicho esto, me permitiré hacer algunas consideraciones. Creo que esto es muy importante y que este Parlamento en un futuro no muy lejano, cuando esto se empiece a implementar, tendrá la tarea de generar los suficientes chequeos para que el sistema sea lo suficientemente robusto y seguro, ya que el proyecto contempla la necesidad de que se resguarden los datos y la información personal.

**118)** Nosotros sabemos que a una historia clínica no solamente accede o va a acceder el paciente, que es el dueño de su propia historia, y los ocasionales profesionales que lo atiendan, sino también auditores y personal administrativo. Estos últimos tienen que ver con las facturaciones de las obras sociales, de la parte privada, de un hospital estatal, etcétera. O sea, el universo al cual alcanza el secreto médico es muy vasto. Esta centralización positiva y deseable de la información también podría ser hipotéticamente utilizada para obtener información o violentar la privacidad de ciertas personas, incluso para fines negativos. Con esto no estoy cuestionando para nada el proyecto. Por el contrario, simplemente estoy diciendo que tenemos que curarnos en salud. Tenemos que ver que la historia clínica realmente cumpla todos los puntos que la norma dice en cuanto a su instrumentación.

**119)** Por otro lado, interpreto que este es el primer paso para ampliar la digitalización de la atención médica. La digitalización de la atención médica puede ser de gran ayuda en un país extenso, donde hay áreas con poca población, donde los especialistas no abundan porque, por otro lado, no se justificaría cubrir todas las especialidades en localidades muy chicas. Pero la digitalización y la telemedicina, unidos a esta historia clínica única, pueden hacer que el acceso a la buena atención se acerque mucho más a ese ideal de equidad que todos los legisladores de todos los partidos decimos adherir.

**120)** Termino simplemente con lo siguiente. Los países que más éxito tuvieron en el control de la pandemia, fueron aquellos que tenían excelentes sistemas de historias clínicas digitales y de interconexión digital de la atención. Doy dos ejemplos: Taiwán e Israel. Por otra parte -y esto ya pasa a ser una expresión de deseo-, creo que deberíamos trabajar en la Comisión de Mercosur para ir abriendo el camino a fin de que nuestra digitalización de historias clínicas y de información médica vayan siendo compatibles con las de los países limítrofes, especialmente aquellos con los que tenemos un mercado común.

**Diputado Di Giacomo**

**121)** Señor presidente: creo que quizás no tenemos conciencia de la tremenda importancia que tiene la sanción de esta ley, y del enorme desafío que va a significar para el Poder Ejecutivo ponerla en práctica y que no quede en una mera intencionalidad de palabras. No abundaré en los detalles de la norma, porque ya la han descripto muy bien quienes me antecedieron en el uso de la palabra. Simplemente quiero decir

que, obviamente, lo importante e interesante de esta norma es que es federal, va a ser única, va a abarcar a todos los sistemas de atención -públicos, privados, grandes, chicos, de alta complejidad y lugares de atención primaria- y contempla la interoperabilidad. Es decir, la posibilidad de que todos estos datos -que además de datos, son imágenes, son toda una complejidad de cuestiones informáticas- puedan ser vistos, estudiados y compatibilizados en cualquier punto del país para las personas que vayan a atenderse por cualquier tipo de problemática.

**122)** Por otra parte, algo que parece menor, pero que considero muy importante, es que esta norma genera en los recursos humanos de las áreas de salud la obligación de hacerse cargo de lo que ponen, y de hacerlo con claridad, no como hasta ahora, ya que nos encontramos con historias clínicas prácticamente ilegibles. Esto sucede en gran cantidad de hospitales de todo el país que me ha tocado conocer, donde el sector de archivo suele ser el peor lugar del hospital, el que se está derrumbando, el que está en el sótano, el que está debajo de todo, el que está lleno de humedad. ¿Y qué pasa cuando uno tiene que consultar una historia clínica que tiene quince o veinte años? En ese caso, es muy probable que no se la encuentre o bien que los datos que se puedan leer ahí sean difíciles de interpretar.

**123)** Estas son cuestiones muy importantes, a pesar de que parecerían menores. Además, quería hacer algunas observaciones. Se preguntarán por qué hablo de este gran desafío que tiene ahora el Poder Ejecutivo de sacar esto adelante. Ayer me tocó visitar la Biblioteca Nacional. Cuando fui a buscar datos, encontré que en gran parte de sus instalaciones no atienden ni hay personal trabajando porque están haciendo arreglos. Es un edificio que todos conocemos: majestuoso, moderno e impotente. Pero como no se le hace el mantenimiento correspondiente, está en un estado calamitoso por el cual para arreglar un caño hay que cerrar todo un piso, o cuando se corta la luz en un lado hay que buscar y hacer el arreglo. No hay mantenimiento para la cultura; o se hace muy poco, tarde, mal o nunca.

**124)** Quienes hemos tenido la posibilidad de visitar esos verdaderos búnkers que tiene la AFIP, donde se resguardan todos los datos nacionales, uno se da cuenta de que cuando de recaudar se trata, el Estado está bien munido de la máxima y última tecnología, y tiene los datos online, minuto a minuto y al día, de todo lo que ingresa y egresa en cada punto del país, de la coparticipación y de absolutamente todo. Es fabuloso. ¿Qué demuestra esto? La importancia que el Estado y la sociedad le dan a determinadas situaciones y a otras, no. El sistema de salud que tenemos está lamentablemente fragmentado y superpuesto. Se invierte mucho pero mal. Es engañoso, porque quienes tienen una obra social saben bien que cuando van a requerir una atención seguramente se encontrarán con pagos por fuera del sistema. Es engañoso porque, en la cuestión de los medicamentos, a pesar de haber una ley de genéricos hace muchos años, ella no se cumple, y hay todo un negocio armado por el cual se llevan el cincuenta por ciento. Es un país en el cual no hay protocolos de atención, salvo honrosas excepciones. No es lo común, es lo excepcional.

**125)** ¿Qué significa esto? Que frente a cada problema hay que seguir un camino. Eso no existe. Como acá domina un modelo hegemónico de la industrialización, la alta tecnología y la prescripción de medicamentos –en el cual, a cuanto más, mejor , resulta que todo el mundo va y pide a su gusto estudios y una serie de cuestiones que verdaderamente encarecen y hacen al sistema básicamente anárquico, sin protocolo, sin posibilidad de poder cotejar, hacer estadísticas y fijar una política de salud a partir de hechos reales.

**126)** La historia clínica única, universal y digitalizada es posible de hacer, porque hoy con el "telefonito" tenemos la posibilidad de hacer en el momento transacciones y transferencias. Por lo tanto, es muy fácil y no pueden remitirse a la pobreza o a la falta de elementos en algunos lugares del país. En casi todo el país tenemos esta posibilidad, y casi todos los profesionales que atienden tienen una computadora y un teléfono celular para engancharse en el sistema y cargar los datos como corresponde. Esto va a llevar a una transparencia y a que se pueda auditar el servicio, tanto en el sector privado como en el público, para que se pueda mejorar la calidad de la salud, y así empezar a revisar el gasto en salud para ir entonces confluyendo hacia una

situación en la que verdaderamente gastemos los recursos que tenemos en aquello para lo cual son útiles.

**127)** Señor presidente: creo que este proyecto tiene una importancia que va mucho más allá de lo que aparenta ser simplemente una digitalización. Significa trabajar en el presente y en el futuro con absoluta eficiencia y eficacia para brindar una mejor calidad con los recursos que contamos. Por lo expuesto, damos por descontado que el interbloque Provincias Unidas va a apoyar este proyecto que se presenta hoy.

**Diputada Aparicio**

**128)** Señor presidente: hoy debemos celebrar tener una sesión en la que se debaten temas realmente importantes para la ciudadanía, como corresponde a la función que debemos cumplir como diputados. Antes de comenzar con el tema, a quienes se mostraron preocupados por el endeudamiento interno les digo que no se preocupen, que la deuda interna que la oposición reperfiló –un término elegante- representaba el 12 por ciento del Producto Bruto Interno de ese momento, y hoy es del 8 por ciento. Siempre honramos las deudas que otros tomaron, porque entendemos al Estado como una unidad. La ley es interesante para el país, como dijo el diputado Di Giacomo, porque nos va a dar muchísimos beneficios.

**129)** En San Fernando, distrito al que pertenezco, desde hace diez años tenemos historia clínica digital en los 25 efectores de salud, en las distintas instancias de salud: atención primaria, y nivel secundario y terciario. Sobre la base de la experiencia que hemos tenido, el sistema permite trabajar con mayor eficiencia con los recursos, los tiempos de atención y la prevención. Previo a la toma o la implementación de este sistema, los vecinos y pacientes se acercaban a un centro de salud de atención primaria y eran atendidos por un médico. Luego iban a otro centro de salud, a otro nivel de atención, y se encontraban con otro médico, obstetra o enfermera, y debían repetir nuevamente toda la información. Es decir, empezaban de cero, como dijeron los que me precedieron en el uso de la palabra. Esto hacía todo muy engorroso, e inclusive se repetían los estudios, y los costos de la salud eran realmente incontrolables.

**130)** Por ello, adaptamos el sistema de historia clínica digital, que además está conectada al Ministerio de Salud de la Nación, que permite que cualquier paciente pueda ser atendido en cualquier efector de salud de nuestro país, y que la información pueda llegar a cualquier centro que esté integrado al sistema. Los beneficios del sistema son múltiples, porque al estar vinculado con los distintos efectores, podemos acortar los plazos de atención, contar con información precisa, mejorar el sistema de recupero de servicios que se prestan a obras sociales y prepagas, y economizar recursos. Además, al ser más precisa la información y tenerla a tiempo, podemos elaborar estadísticas que nos permitan llevar adelante políticas públicas de salud, que mejoren la prevención de las enfermedades, el uso de los recursos, la medicación, etcétera.

**131)** La semana pasada, pedí al secretario de Salud del distrito porque hace ya diez años que llevamos adelante el sistema de historia clínica digital que los usuarios de esas historias clínicas, que son profesionales médicos y de la salud, nos mandaran un pequeño resumen de cuáles habían sido los beneficios y la experiencia que han tenido ellos al llevar adelante el sistema. Es enriquecedor escuchar la importancia que esto tiene. Por ejemplo, si me permite el señor presidente, el doctor Bernardo Miramón, coordinador odontológico del municipio, nos dice que la historia clínica digital básicamente es tener en el instante toda la historia de salud del paciente, ya sean consultas en el hospital San Cayetano como así también en los Centros de Salud periféricos. Contar con imágenes o laboratorios del paciente, como así también saber si es alérgico o si tiene alguna condición sistémica, nos aparecerá como una alerta y esta información hace a una mejor atención y tratamiento. Sigue explicando que: "...en nuestra área nos permite tener un seguimiento más detallado de la atención del sistema bajo programa, como lo es el Programa de Atención Odontológica de Pacientes Embarazadas o el Programa de Atención Bucodental de Pacientes Diabéticos. Esto nos permite realizar un seguimiento, elaborar una estadística y verificar si hemos podido llegar a cumplir los objetivos de cada programa. Como verán, son

súpercompletas las funciones que le damos a nuestra historia clínica digital."

**132)** Voy a leer un informe más, porque estos profesionales se han tomado el trabajo de enviarnos varios. La licenciada Alicia Almeijenda, coordinadora de obstetricia del municipio, nos dice: "Para los profesionales es fundamental el uso del sistema. El sistema nos permite conexión automática entre los centros de atención primaria, Hospital San Cayetano y servicios sociales; inviolabilidad de la historia clínica, seguimiento y valoración de antecedentes del paciente, registro de calendario de vacunación online, plantillas de atención que agilizan registros, agilidad y organización en la entrega de turnos en todas las áreas de salud municipales."

**133)** Por último, voy a leer lo que dice el director coordinador médico de hospitales de islas de San Fernando: "Este es un territorio extenso, de aproximadamente 930 kilómetros cuadrados, donde la accesibilidad tiene unas limitaciones y en general los desplazamientos son largos y toman tiempo. En los hospitales y centros de salud de la isla contamos con la historia clínica digital como en todo el Municipio de San Fernando. Este es un recurso que proporciona múltiples prestaciones y nos permite generar un registro que recoge la información que procede de la atención clínica de los vecinos y vecinas de las islas de San Fernando. Cada profesional registra en esta historia clínica, cada institución de salud también y es clave como recurso para lograr una atención integral donde las distintas instituciones y profesionales pueden coordinar esfuerzos para brindar una atención de salud adecuada. Claramente vemos que existe una relación directa entre la calidad de la atención prestada y el uso adecuado de las historias clínicas. En general es un recurso valioso y nos permite coordinar lugares que están distanciados geográficamente."

**134)** Señor presidente, para finalizar, el Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas aporta a la seguridad y a los estándares de calidad que solo el Estado puede brindar en materia de salud. Por lo tanto, en pos de garantizar el derecho a la salud, voy a acompañar este proyecto que resulta importante –tal como han dicho los diputados preopinantes para el futuro de nuestro país. Muchas gracias.

**Diputada Del Plá**

**135)** Señor presidente: está claro que es importante este proyecto de digitalización y centralización de las historias clínicas. Consideramos que este es un paso importante y esperamos sea un avance para que miles de trabajadoras y trabajadores de la salud no se pasen horas llenando historias clínicas, recetas, etcétera, ya que en muchos momentos el aspecto burocrático insume gran parte de esa tarea cotidiana. Además, esperamos que ese avance no termine siendo en desmedro del ya limitadísimo presupuesto de salud, tanto a nivel nacional como en las distintas jurisdicciones. La implementación de este sistema va a merecer fondos extra que esperamos sean volcados, y no provengan de un recorte de otras áreas.

**136)** El segundo aspecto que quiero mencionar es que no podemos desconocer que, si bien hoy la tecnología permite acceder a muchas de estas mejoras, en general, no lo permite la realidad de la mayor parte de los hospitales y salas de nuestro ajustado y vaciado sistema de salud, tanto nacional como provincial. Inclusive, estuvimos conversando con trabajadores de la salud que en muchos lugares nos plantean que hay escasas computadoras, que no andan y que, si hubiera que instalar nuevas, habría que ver dónde, porque el espacio físico ya está utilizado.

**137)** Entonces, lo que quiero decir es que no es simplemente que este proyecto se aprueba hoy y mañana la cuestión está en marcha. Estamos bastante lejos de esa situación, porque en los hospitales y en salas de salud faltan insumos básicos de todo tipo, como guantes y gasas; ni hablemos de computadoras para subir el informe centralizado, porque está claro que lo más probable es que también falten. Entonces, creo que teniendo en cuenta todo esto y considerando los problemas edilicios existentes, debe redoblarse la necesidad de reforzar el presupuesto de salud, y no seguir votando aquí presupuestos nosotros no los acompañamos nunca que terminan recortando el funcionamiento real y cotidiano de los hospitales.

**138)** Recordemos que justamente el salario de los trabajadores y las trabajadoras de la salud es más que insuficiente. Yo lo repito de manera sistemática, soy docente y peleamos denodadamente por nuestra situación salarial que es muy limitada, no como dice el presidente que indudablemente vive en otro planeta. La mayoría de los docentes que trabaja que debería tener un solo cargo no supera la línea de pobreza. Sin embargo, cuando veo los salarios de las y los trabajadores de la salud no dejo de sorprenderme, porque en muchos casos ganan menos que los docentes. Entonces, realmente es una situación gravísima dada la responsabilidad que tienen.

**139)** En este sentido, el año pasado vimos una gran lucha de concurrentes y residentes en la Ciudad de Buenos Aires, que luego se extendió a otras jurisdicciones como a la provincia de Buenos Aires. Además, hemos visto antes en Neuquén una gran lucha de los trabajadores de la salud, que también se extendió a otras provincias. Es claro que estos procesos de reclamo del salario deben llamar la atención respecto de la necesidad del reforzamiento presupuestario. Hice referencia a la lucha de concurrentes y residentes el año pasado, quienes lograron un gran triunfo. Sin embargo, ahora nuevamente las direcciones sindicales burocráticas de todas las salas de la ciudad acaban de firmar una paritaria del 60 por ciento, en línea con lo solicitado por el FMI, Sergio Massa y compañía. Por lo tanto, se preanuncian nuevos conflictos.

- Ocupa la presidencia, la señora presidenta de la Honorable Cámara, doña Cecilia Moreau.

**Diputada Del Plá**

**140)** Por último, quiero plantear que es y será doblemente responsabilidad del Estado garantizar la privacidad de los datos de los pacientes, y que estos no sean apropiados por privados para convertir esa información en un negociado. Este debe ser un aspecto muy importante, porque de lo contrario estaremos frente un avance que estará lejos de cumplir gran parte de su cometido.

**Diputado Bouhid**

**141)** Señora presidenta: este es un proyecto que viene del Senado de la Nación aprobado por unanimidad. En mi opinión, ha quedado desactualizado, teniendo en cuenta la fecha en la que estamos, ya que tiene más de dos años. Se trata de una iniciativa que seguramente todos vamos a acompañar, porque es necesario tener la historia clínica electrónica y digitalizada, que viene a ser como un documento que vamos a tener cada uno de los argentinos.

**142)** El proyecto tal como está redactado en su Artículo 2°, inciso e), se refiere al software, que será instalado gratuitamente en todos los hospitales y puestos de salud, tanto provinciales, nacionales como municipales; pero no hace mención al hardware.

En tal sentido, para que tengamos un software es necesario tener un hardware, y lo que ocurre en realidad en nuestro país es que no hay computadoras, y menos con las características necesarias para tener todas las imágenes y la información de cada paciente. Si en el presupuesto no se acompaña el hardware, este proyecto va a quedar solo en buenas intenciones. Sí considero que es un primer paso importante; pero, además, hoy por hoy, en 2023 ya hay gente en el país trabajando con Big Data.

**143)** Concretamente, en Mendoza hay gente que ya está trabajando en un proyecto que he visto en el que la historia clínica va a ser virtual y cada usuario, a través de su teléfono celular, podrá poner todos los datos necesarios, tanto las imágenes como la referencia y la contrarreferencia. Entonces, considero importante que la autoridad de aplicación...

**Presidenta Moreau**

**144)** Solicito a las señoras y señores diputados que, por favor, guarden silencio.

**Diputado Bouhid**

**145)** Me parece importante que la autoridad de aplicación tenga en cuenta estas cosas. Es decir, que no se está considerando un presupuesto para el hardware, y que hoy por hoy la tecnología es Big Data. Por lo tanto, hechas estas observaciones, adelantamos nuestro acompañamiento a este proyecto que creemos va a ser el primer paso. Muchas gracias.

**Diputado Iparraguirre**

**146)** Señora presidenta: en primer lugar...

**Presidenta Moreau**

**147)** Disculpe la interrupción, señor diputado. La Presidencia desea informar a los señores diputados y diputadas que se encuentran en la casa que después de que haga uso de la palabra el diputado Iparraguirre, lo harán dos diputados más y luego pasaremos a la votación. Continúa en el uso de la palabra el señor diputado Iparraguirre, por Buenos Aires.

**Diputado Iparraguirre**.

**148)** Señora presidenta: creo que este proyecto es uno de aquellos que interpelan al sentido común. Estamos a la vanguardia en desarrollo de software, somos exportadores de software, tenemos un sistema científico tecnológico del cual poder sentirnos orgullosos, ponemos satélites en órbita, etcétera; sin embargo, todavía los tres subsistemas de salud en la República Argentina no cuentan con una legislación que dé soporte a los instrumentos necesarios para poner en práctica la historia clínica digital. Enhorabuena hoy estamos dando un paso importante. Además, es un buen paso para un camino mucho más arduo y complejo que debemos emprender, como es el de la integración del sistema de salud en la Argentina para hacerlo más eficiente, más transparente y tener un uso más racional y objetivo de sus recursos, como aquí se dijo. En ese sentido, este bien podría ser un buen primer paso para llevarlo al sentido común de nuestros ciudadanos, como decía al comienzo de mi exposición. Como escuché decir en alguna oportunidad al doctor Gollán, la sanción de este proyecto permite, entre tantísimas cosas, que los pacientes puedan evitar empezar de cero cada vez que visitan a un médico en general o a un especialista en particular. Porque, como si fuera poco cargar con la dolencia o la angustia que produce una afección a la salud o una enfermedad, además tienen que cargar sobre sus espaldas con la responsabilidad de ser los que recuerdan y pueden relatar a ese médico o a ese especialista su historia clínica. En este sentido, esto es algo mucho más importante que creo que nos enseñó la pandemia. Dentro de esa gran enseñanza de que nadie se salva solo, tampoco se salva solo ninguno de los subsistemas de salud, ni el de las obras sociales, ni el público, ni el privado.

**149)** Entre otras cosas, la integración, la interoperabilidad, la fluidez, la transparencia y la eficiencia en el uso de la información comprendidas en este proyecto de ley nos hacen sentir mucho más seguros, luego de un momento de tanta zozobra como significó la pandemia. Considero que en un futuro este sistema nos permitirá mejorar mucho la vigilancia epidemiológica de nuestra ciudad. No vengo a hablar sobre las características propias del contenido de este proyecto de ley, ya que muy bien lo hicieron el diputado Gollán, la diputada Fein y quienes me antecedieron en el uso de la palabra. Ahora, simplemente vengo a pedir a la señora presidenta, en estos minutos que tengo para expresarme, que me permita compartir y celebrar con ustedes el orgullo tandilense de la universidad pública. Me refiero a la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires y su Instituto Pladema, de doble dependencia de la Facultad de Ciencias Exactas de nuestra querida universidad y de la CIC de la provincia de Buenos Aires, que es la que por lejos ha avanzado más en la Argentina en el desarrollo de estos sistemas, al punto de que actualmente hay ocho jurisdicciones de nuestro país, entre ellas la provincia de Buenos Aires, que utilizan la historia clínica digital unificada que, como decía, fue desarrollada por nuestra querida universidad.

**150)** Este es otro motivo más para sentirnos orgullosos, no solo yo en lo personal por pertenecer a mi bella ciudad, que cobija, entre otras cosas, a esta prestigiosa universidad, sino también para sentirnos todos orgullosos por los resultados de la universidad pública cuando se invierte en innovación, en desarrollo y en investigación aplicada, apuntando a mejorar las condiciones materiales concretas de vida de nuestros vecinos y vecinas. Ella ha participado en este desarrollo que lleva más de dos años y, como decía, hoy utilizan ocho jurisdicciones de la República Argentina. Me refiero, obviamente, a la propia universidad; al Ministerio de Salud de la Nación; al Ministerio de Salud de la provincia; a la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la In-

novación de la Nación; y al exministerio y ahora Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo de la Nación. Ese es otro motivo para que los bonaerenses y los y las tandilenses nos sintamos orgullosos y, particularmente, todos aquellos que apostamos a la inversión en la educación y universidad públicas para traer soluciones a los argentinos y a las argentinas.

**Diputada Carrizo, A. C.**

**151)** Señora presidenta: seré muy breve. Obviamente, desde Evolución Radical acompañaremos este programa. De todas maneras, quiero hacer dos o tres reflexiones que me parecen importantes. Primero, es obvio que este no es un punto de partida, porque ya hay diecisiete provincias que aplican esta experiencia y catorce que lo hacen por ley. Acá se dijo que hay una situación de digitalización de las historias clínicas fragmentadas entre el sector público y el sector privado, así como entre las provincias. Es decir que tenemos que avanzar hacia una provincialización, dentro de las provincias, hacia una idea de público y privado en iguales condiciones para bajar la asimetría y mejorar la accesibilidad. Esto es un poco al revés de lo que se decía: no es que el sector público está más avanzado que el sector privado, sino más bien que el sector privado y las obras sociales están mucho más avanzados que el sector público. De modo que no está garantizada la accesibilidad en la Argentina y necesitamos la nacionalización y el achicamiento de la fragmentación entre los dos sistemas a partir de la digitalización de la historia clínica. Ahora, ¿eso alcanza? No.

**152)** He escuchado en este recinto a muchos diputados y diputadas preopinantes contar un poquito lo que es la implementación de la ley. Reitero que hay diecisiete provincias con experiencia y catorce que la implementan por ley. Solamente mencionaré una...

**Presidenta Moreau**

**153)** La Presidencia solicita a los señores diputados que guarden silencio.

**Diputad Carrizo, A. C.**

**154)** La Pampa. Es una provincia que aplica la digitalización de las historias clínicas por ley. Pero Lucio no la tenía. Una cosa es la ley y otra es la práctica. Escuché hablar a muchos diputados. No sé si van a los hospitales públicos del país, pero me parece que no. La provincia de Buenos Aires es otro caso: está la ley, pero no está la política. Vamos a tener historias clínicas digitalizadas, ¿pero no vamos a tener turnos digitalizados para acceder a la salud pública? Eso está mal. Consecuentemente, entiendo que tenemos que hacer un replanteo ya que una cosa es sancionar una ley y otra es tener una política. Necesitamos que esto no sea un pasaje al fracaso.

**155)** Quiero mencionar el caso de Lucio, porque es paradigmático. La provincia tiene su ley propia. Sin embargo, Lucio no tenía digitalizada su historia clínica. Lucio pasó cinco veces por el sistema de salud público en dos meses, y no pudieron ver su historia clínica porque no había sistema de trazabilidad. Entonces, no es cuestión de tener la ley y no tener la política. Por supuesto que cuando pasa una tragedia, una desgracia, hay responsables y el Estado no se ve, pero es el principal responsable por no implementar la ley.

**156)** Finalizo diciendo que, tal como lo hablé con la diputada Fein, necesitamos que el Congreso controle. No alcanza con la sanción de este proyecto de ley. Aunque está muy bien que avancemos, necesitamos urgente un convenio con el Consejo Federal de Salud y con la Comisión de Acción Social y Salud Pública de la Cámara de Diputados y del Senado para monitorear la implementación. No puede ser que el intervalo de implementación de las leyes en la Argentina oscile entre los seis y ocho años. Los ciudadanos no merecen eso.

**157)** Finalmente, vamos a apoyar la iniciativa, pero necesitamos mucho más.

**Presidenta Moreau**

**158)** La Presidencia pide a los diputados y diputadas que tomen asiento y se logueen.

**Diputada Chahla**

**159)** Señora presidenta: como médica, celebro que estemos tratando hoy este proyecto que trabajamos en la Comisión de Acción Social

y Salud Pública. Agradezco a su presidenta, la diputada Mónica Fein, y a su vicepresidente, el diputado Daniel Gollán, quienes también tuvieron en vista un proyecto que había presentado sobre la misma temática. Como decía la diputada preopinante, cuando uno viene del hospital público y ve el avance en lo atinente a la digitalización de las historias clínicas a lo largo de los años, se da cuenta de que las provincias avanzan de forma distinta de acuerdo con las diversas políticas públicas en salud. Asimismo, como dijeron mis colegas preopinantes, creo que el primer concepto que debe quedar claro es que la historia clínica es del paciente. Partimos de ahí. Sabemos que es un drama para los pacientes conseguir la historia clínica, ya sea en un consultorio particular o en una institución pública o privada. Los pacientes deben peregrinar para conseguir su historia clínica. Su vida y su salud están en esa historia clínica. Sin embargo, tienen grandes dificultades para conseguirla. Esta iniciativa es una ventaja para el paciente. Además, ¿en qué lo beneficiaría? Tendría la seguridad y la tranquilidad de que todas sus dolencias, todas sus enfermedades, sus medicaciones, están anotadas ahí, y el médico puede hacer un diagnóstico más certero.

**160)** Para el profesional de la salud que lo atiende, tiene el beneficio de encontrar por escrito todos sus antecedentes: personales, familiares, historia de la enfermedad actual, el motivo de consulta, los medicamentos que toma, los controles que se hizo, en qué momento y en qué tiempo. Para el sistema de salud también va a ser beneficioso, porque ya sea obra social, prepaga, salud pública o privada, el financiador no va a tener que repetir los estudios si el paciente se los olvidó, perdió o no los tiene.

**161)** Es decir, no tenemos duda de que el camino es este Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas, de métodos complementarios de diagnósticos, que servirán para concientizar sobre la prevención de muchas patologías, ya que el paciente podrá tener el chequeo y el control de cuándo se hizo esos estudios. Además, hay que destacar la importancia que tiene el buen uso de la tecnología. Si hablamos del uso de la tecnología en salud, no tenemos límites. Incluso, hoy estuvimos hablando de inteligencia artificial y de su uso en salud.

**162)** Por lo tanto, no tengo dudas de que este es el puntapié inicial para el comienzo de algo muy importante que tiene que ver con la tecnología aplicada a las historias clínicas y, en un principio, a los métodos complementarios. Por otra parte, un colega decía que no tenemos computadoras, pero en varias provincias, como en Tucumán, todos nuestros centros de atención, tanto primarios, secundarios, terciarios y hospitales están totalmente equipados con computadoras de última generación. Hoy sabemos que todas esas imágenes y toda esa información van a la nube. Es decir, tenemos en varias provincias grandes avances en tecnología y podemos subir todas esas historias clínicas a una cuenta, como Mi Argentina. Esto no sería tan costoso. Además, sería bastante sencillo si encontráramos esta interfaz y esta interoperabilidad para poder acceder cada uno desde sus lugares.

**163)** Permítame, señora presidenta, decirle que es muy importante poder generar, como decía recién la señora diputada Ana Carla Carrizo, un único sistema público, privado, obras sociales, prepagas para que podamos integrarnos, también como sistema. Las ventajas son enormes; puedo seguir mencionando muchas más, pero en honor al tiempo solo voy a mencionar que como decía Ramón Carrillo, los avances científicos de nada sirven si no llegan al pueblo. Esto es lo que estamos haciendo hoy con esta iniciativa; estamos haciendo llegar todos estos avances científicos para lograr el bienestar de la gente y el pueblo. Además, es una herramienta importante para que todos los ciudadanos puedan tener acceso a ella.

**164)** Por lo expuesto, invito a todas las provincias para que puedan desarrollar cada vez más estos sistemas que permitan la accesibilidad a todo el sistema de salud. Muchas gracias.

**Presidenta Moreau**

**165)** Les pido que se vayan logueando para proceder a la votación. Recuerden no levantarse de las bancas una vez que se loguearon. Se va a votar en general y en particular el dictamen de las comisiones de Acción Social y Salud Pública,

y de Presupuesto y Hacienda recaído en el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado por el que se crea el Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas de la República Argentina. (Orden del Día N° 529).

- Se practica la votación nominal.

- Luego de unos instantes:

**Presidenta Moreau**

**166)** La Presidencia solicitará de viva voz el sentido del voto a la señora diputada Lampreabe.

**Diputada Lampreabe**

**167)** Mi voto es afirmativo, señora presidenta.

**Presidenta Moreau**

**168)** Por Secretaría se dará lectura del resultado de la votación.

**Secretario Parlamentario Cergnul**

**169)** Se han registrado 227 votos afirmativos, 2 negativos y ninguna abstención.

**Presidenta Moreau**

**170)** Queda definitivamente sancionado el proyecto de ley. Se comunicará al Poder Ejecutivo y se dará aviso al Honorable Senado.

**171)** La Presidencia solicita el asentimiento de la Honorable Cámara para autorizar las inserciones solicitadas por los señores y señoras diputadas durante el transcurso de la sesión.

- Asentimiento.

**Presidenta Moreau**

**172)** Quedan autorizadas las inserciones solicitadas. Habiéndose cumplido con el objetivo de la convocatoria, queda levantada la sesión especial.

- Es la hora 18 y 52.

# Índice de las inserciones

**(Cámara de Diputados)**

| | **Diputada Lena** | **Diputado Moyano** |
|---|---|---|
| **Antecedentes** | | 178 |
| **Consideraciones generales** | 173 – 174 – 175 – 176 - 177 | 178 - 179 |
| **Creación del Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas de la República Argentina** | 173 – 174 – 175 – 176 - 177 | 178 - 179 |
| **Iter legislativo** | | |
| **Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas** | 173 – 174 – 175 – 176 - 177 | 178 - 179 |

| | **Diputada Paponet** | **Diputada Vessvessian** |
|---|---|---|
| **Antecedentes** | 180 | 186 – 187 - 191 |
| **Consideraciones generales** | 180 – 181 – 182 – 183 – 184 - 185 | 186 – 187 – 188 – 189 – 190 – 191 – 192 – 193 – 194 – 195 – 196 - 197 |
| **Creación del Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas de la República Argentina** | 180 – 181 – 182 – 183 – 184 - 185 | 186 – 187 – 188 – 189 – 190 – 191 – 192 – 193 – 194 – 195 – 196 - 197 |
| **Iter legislativo** | | |
| **Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas** | 180 – 181 – 182 – 183 – 184 - 185 | 186 – 187 – 188 – 189 – 190 – 191 – 192 – 193 – 194 – 195 – 196 - 197 |

# Inserciones

**Diputada Lena**

**173)** Después de la pandemia, cambió la sociedad, y con ella, sus necesidades; aceleró la necesidad del uso de las tecnologías y, con ello, la responsabilidad propia del Congreso de abordar la regulación para, justamente, garantizar la seguridad del paciente y los derechos de los profesionales que intervienen. Esto nos llevó a aprobar leyes como la de receta electrónica, la de telemedicina. Y como corolario, hoy estamos frente a un nuevo y último desafío que las complementará: la historia clínica electrónica.

A través de esta iniciativa, que ya cuenta con media sanción del Senado, se crea un programa que tiene como objetivo instalar de manera progresiva el sistema único de historias clínicas electrónicas en todo el país. Y al tratarse de un programa federal, la autoridad de aplicación -que la define el Poder Ejecutivo- irá articulando con las jurisdicciones la estructura del programa.

**174)** Entre algunas de sus principales funciones, debe determinar las características técnicas y operativas de la informatización y de la digitalización de las historias clínicas del sistema de salud de la República Argentina, y definir el protocolo de carga. Los que vivimos en el interior del interior, en la Argentina profunda, nos damos cuenta de cuán importante es este tema cuando necesitamos ser derivados a hospitales de mayor complejidad, ya sea dentro de la propia provincia o fuera de ella. Es como un empezar de nuevo, cuando llegamos nosotros o con un familiar, y vemos que se pierde el tiempo, que volvemos a contar lo mismo que ya hemos contado, que se vuelven a hacer una enorme cantidad de estudios que ya se habían hecho. Esto significa tiempo, significa calidad de atención. Todo esto se subsana con una historia clínica única, que interactúe y que sea un sistema interoperativo.

**175)** Acceder a una historia clínica única del propio paciente, poder conocer sus patologías de base, poder conocer la medicación que ya venía tomando y cuáles son los estudios que le han hecho implica, por sobre todas las cosas, ganar tiempo. Y en salud, ganar tiempo significa vida. Implica eficientizar los costos. Y cuando yo eficientizo los costos, puedo cubrir algo más para ese paciente o para otro.

Finalmente, es dar seguridad: dar seguridad para lo más preciado de cualquier ser humano, que es la vida. Y para eso necesitamos estrictas condiciones de seguridad, de integridad, de autenticidad, de confiabilidad, de exactitud, de conservación, de disponibilidad, de acceso y, fundamentalmente, también de trazabilidad.

**176)** Se deben garantizar los mecanismos informáticos para la autenticación de las personas, de los agentes, de los profesionales, de los auxiliares de la salud que intervengan en este sistema único. La verdad es que, en definitiva, el titular de la historia clínica es el paciente. Y por eso es él quien decide quién tiene acceso a ésta.

Se preservan sus derechos a través de la protección de los datos personales y de mecanismos seguros, que van a implementarse para garantizar que sólo accedan quienes están autorizados a hacerlo.

Se optimizan los tiempos de consulta. También se tiene certeza respecto de la medicación administrada al paciente y, sobre todo, se garantiza el acceso al sistema en condiciones de equidad.

**177)** Por eso, para mí hoy es un gran día si logramos completar la sanción y se convierte en ley para nuestro país.

**Diputada Moyano**

**178)** Este proyecto busca la implementación del Programa Nacional Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas de la República Argentina, por el que cada paciente podrá acceder libremente al material de su historia clínica mediante un sistema digitalizado en todo el país.

Entendemos que se trata de una gran decisión la aprobación de una Ley de esta naturaleza, ya que la historia clínica es del paciente, no de una

institución médica, y es un paso adelante sustancial aprobar una norma que va a permitir que el paciente acceda a sus antecedentes médicos desde cualquier punto del país.

**179)** Una iniciativa de estas características suplirá una falencia de nuestro sistema sanitario, que por su condición en nuestro país está fragmentado con múltiples actores y prestadores.

Asimismo, se deja expresamente establecido que la información será confidencial y con un registro actualizado.

Sabemos que en ocasiones ocurre que una persona se atiende en un sector y luego se pasa a otro, y tiene que empezar de cero. Si esa persona tiene un accidente y la internan, es probable que el centro de salud no cuente con sus datos previos.

Este programa plantea un avance progresivo, con un diseño e implementación de software que permite a cada uno acceder a su historia clínica y al sistema de salud contar rápidamente con la información del paciente.

Consideramos que esta ley es en beneficio de todos y todas y vamos a acompañar el proyecto.

**Diputada Paponet**

**180)** Muchas veces en esta Cámara se menciona la importancia de irnos *aggiornando* a los avances tecnológicos y de aprovechar esta nueva era digital para el Estado sea más eficiente y eficaz. La realidad es que nosotros hoy estamos sentados en estas bancas para legislar cuestiones que hacen a la vida cotidiana y vaya si va a mejorar nuestro día a día la posibilidad de que se deje constancia de toda intervención médico-sanitaria a cargo de profesionales y auxiliares de la salud en el territorio nacional, ya sea en establecimientos públicos del sistema de salud de jurisdicción nacional, provincial o municipal, y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como en establecimientos privados y de la seguridad social.

Lo que parece una obviedad o algo lógico no lo era y por eso festejo que avancemos en ampliar derechos. Como plantea el proyecto que vamos a votar, el paciente es titular de los datos y tiene en todo momento del derecho de conocer la información en la Historia Clínica Electrónica, que es el documento digital, obligatorio, con marca temporal, individualizada y completa, en el que constan todas las actuaciones de asistencia a la salud efectuadas por profesionales y auxiliares de la salud a cada paciente, refrendadas con la firma digital del responsable.

**181)** El programa que hoy se discute plantea un avance progresivo, con un diseño e implementación de *software* que garantice, entre otros puntos, la protección de datos personales, confiabilidad, seguridad en quien carga los datos y autenticidad de las personas. Y, como dije, permite a cada uno acceder a su historia clínica y al sistema de salud contar con la información del paciente.

Además, esa información también servirá para diseñar políticas de salud y obtener información sobre la situación epidemiológica de la Argentina, que hoy tenemos parcialmente, y mejorará la calidad de la atención porque disminuirán los tiempos asistenciales y el gasto en los servicios de salud evitará repetir estudios. Miren todo lo que se logra cuando uno deja de lado el ruido mediático y se pone a trabajar en los problemas reales de la gente.

**182)** Pero las cosas no son automáticas. Muchas veces he dicho que entre lo que votamos y lo que después se termina ejecutando existen ocasiones en las que se presenta un océano porque este programa nos vuelve a poner en la responsabilidad de seguir generando diálogos, coordinaciones y acuerdos. La reglamentación de la norma requerirá la coordinación de los niveles nacional, provinciales y municipales. Es ahí donde se vuelve a poner a prueba nuestra capacidad de dejar de lado las diferencias para sentarnos a una mesa los distintos actores y lograr la continuidad de la información entre los sistemas a fin de dar sustento a la continuidad del cuidado y que la información fluya a través de los sistemas acompañando al paciente.

La digitalización centralizada y universalizada de la historia clínica es una tendencia mundial que se ha vuelto cada vez más importante en los últimos años. La digitalización de la histo-

ria clínica permite que los médicos y otros profesionales de la salud puedan acceder a la información médica del paciente de manera rápida y eficiente. En este sentido, es conveniente llevar adelante un programa federal de historia clínica digitalizada. A continuación, expondré algunas de las ventajas y antecedentes internacionales que respaldan esta afirmación.

**183)** En primer lugar, la digitalización universal y centralizada de la historia clínica permite una mejor atención médica. Al tener acceso a la información médica del paciente de manera rápida y eficiente, los médicos pueden tomar decisiones más informadas sobre el tratamiento que deben proporcionar. Además, permite que los médicos tengan acceso a la información completa de los pacientes, incluyendo cualquier condición médica preexistente, medicamentos y alergias.

En segundo término, mejora la eficiencia del sistema de atención médica. Al tener acceso a la información médica del paciente de manera rápida y eficiente, los médicos pueden hacer un diagnóstico más rápido y preciso. Además, la digitalización universal y centralizada reduce la duplicación de pruebas médicas, ya que los resultados de estas se pueden compartir fácilmente entre los profesionales de la salud.

En tercer lugar, mejora la seguridad del paciente. Al tener acceso a la información médica completa del paciente, los médicos pueden evitar errores, como la prescripción de medicamentos que puedan interactuar negativamente con otros medicamentos que ya toma el paciente.

**184)** En cuarto lugar, permite una mejor coordinación de la atención médica. Al compartir información entre los profesionales de la salud, se puede mejorar la coordinación de la atención médica entre diferentes profesionales de la salud. Esto es especialmente importante en situaciones en las que los pacientes reciben atención médica de varios profesionales de la salud.

En quinto lugar, permite el monitoreo remoto de pacientes. Los agentes del sistema sanitario pueden monitorear la salud de los pacientes de forma remota y en tiempo real a través de dispositivos médicos portátiles. Esto puede permitirles detectar y tratar los problemas de salud de los pacientes de manera más rápida y eficiente.

**185)** En sexto lugar, reduce los costos de atención médica. Al reducir la duplicación de pruebas médicas, evitar errores médicos y mejorar la eficiencia del sistema de atención médica, se pueden reducir los costos de atención médica. Esto es especialmente importante en países como el nuestro en el que el acceso a la atención médica puede ser limitado debido a los altos costos.

Asimismo, permite la investigación médica. Los datos médicos anónimos pueden ser recopilados y utilizados para investigación médica. Esto puede permitir a los médicos y otros profesionales de la salud identificar patrones y tendencias en la atención médica que de otra manera no serían posibles.

Finalmente, los antecedentes internacionales respaldan la digitalización de la historia clínica. Países como los Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Australia y Singapur ya han implementado programas de digitalización

Por las razones expresadas previamente, acompaño el presente proyecto.

**Diputada Vessvessian**

**186)** El proyecto que hoy nos convoca, denominado "Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas de la República Argentina", venido en revisión del Honorable Senado, fue presentado por el senador Roberto Gustavo Basualdo y otros senadores y senadoras en 2019 y obtuvo sanción, por unanimidad, en el año 2020.

En la comisión de Acción Social y Salud Pública de esta Honorable Cámara, cuando tratamos dicho proyecto, tuvimos a la vista los proyectos: 2.125-D-2022, de la diputada Chahla y otras/os diputadas/os; el 440-D-2022, del diputado Ferreyra, y el 1.300-D-2021, de la diputada Ávila, relacionados al mismo tema. El presente proyecto fue dictaminado por unanimidad y sin modificaciones.

**187)** En este marco podemos afirmar que la pandemia de COVID 19 aceleró el proceso de

digitalización de la salud en todo el mundo. La Organización Mundial de la Salud define a la salud digital como "la aplicación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) a la Salud". Las TIC, como se las conoce, tienen la capacidad de reducir las desigualdades en salud, al permitir que las personas accedan a información y herramientas digitales de prevención y cuidado en el momento justo y el formato adecuado.

**188)** En su resolución WHA 58.28, sobre cibersalud, de 2005, la Asamblea Mundial de la Salud insta a los Estados Miembros "a que se planteen la elaboración de un plan estratégico a largo plazo para concebir e implantar servicios de cibersalud [...] a que desarrollen infraestructuras para aplicar a la salud las tecnologías de información y comunicación [...] y promuevan el disfrute universal, equitativo y a precio asequible de los beneficios que de ahí se deriven".

El Estado nacional, en congruencia con estas recomendaciones, mediante la Resolución N° 1013/18 del Ministerio de Salud de la Nación, aprobó la Estrategia de Implementación de la Cobertura Universal de Salud, la cual se desarrolla mediante tres ejes principales: población a cargo de equipos de salud familiar y comunitaria; sistemas de información interoperables y aplicaciones informáticas, y ampliación de la cobertura prestacional, mejora de la calidad de atención y priorización de líneas de cuidado.

**189)** Una de las apuestas fue consolidar una plataforma que permita interconectar los diferentes sistemas de información existentes en el país. A mediados de 2018 se puso en marcha, desde el Ministerio de Salud de la Nación, la Red Nacional de Salud Digital, que busca asegurar la interoperabilidad de los Sistemas de Información en Salud de todo el país, coordina los esfuerzos de todas las jurisdicciones y todos los subsectores del sistema de salud -público, privado y obras sociales-, garantizando los derechos de las personas con respecto a la posibilidad de acceder y compartir su información sanitaria cada vez que sea requerida para la atención de su salud.

Esta red está conformada por nodos, que representan sistemas de información en salud independientes, utilizados en diferentes niveles, como: sistemas provinciales, municipales, de un establecimiento asistencial, etcétera. Cada nodo tiene un sistema de identificación de pacientes y un repositorio de información sanitaria propio y, dependiendo de los modelos de organización de cada uno, pueden abarcar un único establecimiento o una red de ellos.

**190)** Desde marzo de 2020, el Instituto Pladema de la Facultad de Ciencias Exactas de la UNICEN, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, comenzó a desarrollar, en conjunto con el Ministerio de Salud de la Nación, un sistema de historia clínica denominado Historia de Salud Integrada. Esta plataforma está diseñada para trabajar de manera integrada con la Red Nacional de Salud Digital. En la actualidad este sistema está siendo implementado en distintas provincias y jurisdicciones, como Jujuy, Formosa, La Rioja, Buenos Aires, Mendoza, Santa Fe, Córdoba, Ciudad de Buenos Aires, Entre Ríos, Río Negro y Chubut, entre otras.

En nuestra querida provincia de Santa Cruz, por decisión política de la gobernadora Alicia Kirchner de modernizar los sistemas de salud y de centrar la atención en el paciente, contamos desde noviembre de 2019 con la Historia Clínica Electrónica, puesta en marcha por el Ministerio de Salud y Ambiente en todos los hospitales de la provincia, convirtiéndose, en ese momento, en la primera en hacerla extensiva a la totalidad de los establecimientos que componen el sistema de salud provincial.

**191)** Es fundamental dar un paso más hacia la unificación de estos esfuerzos y brindar una legislación que acompañe, facilite y promueva la Inclusión Digital en todo el país. Este proyecto de ley permitirá mejorar la calidad y los tiempos de atención, optimizar recursos y desarrollar políticas sanitarias, pero, por sobre todas las cosas, el acceso a la información precisa y oportuna cuando cada paciente lo requiera en cualquier lugar de nuestro querido país.

En cuanto a las particularidades de esta norma, en el capítulo I se crea el Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas, cuyo objetivo es instaurar el

Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas, respetando lo establecido en el capítulo IV de la ley 26.529, de Derechos del Paciente, y la ley 25.326, de Protección de Datos Personales.

**192)** El Poder Ejecutivo nacional deberá determinar la Autoridad de Aplicación, que tendrá como funciones: crear y conformar con provincias y CABA la estructura organizativa del Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas, reglamentando su implementación y funcionamiento; determinar sus características técnicas y operativas; elaborar un protocolo de carga de historias clínicas, diseño e implementación de software; generar un marco de interoperabilidad entre los sistemas que se encuentran en funcionamiento; instalar el software de forma gratuita en todos los hospitales públicos nacionales, provinciales y municipales y, según reglamentación, en el sector privado; proveer asistencia técnica y financiera, coordinar recursos; crear una comisión interdisciplinaria de expertos garantizando la representación proporcional en los subsistemas involucrados y, también, la capacitación del personal sanitario.

**193)** En el capítulo II se avanza en el Sistema Único de Registro de Historias Clínicas Electrónicas, estableciendo la obligatoriedad de dejar constancia de toda intervención médico-sanitaria a cargo de profesionales de la salud y auxiliares en establecimientos públicos, privados y de la seguridad social.

Tal registro debe contener los datos clínicos de la persona o paciente de forma clara y fácil entendimiento, desde el nacimiento hasta su fallecimiento. La información no puede ser alterada sin que quede registrada la modificación pertinente.

Se garantiza a pacientes y profesionales de la salud el acceso a una base de datos de información clínica relevante para la atención sanitaria de cada paciente bajo las siguientes características: la información clínica debe ser confidencial; bajo condiciones de seguridad, integridad, autenticidad, confiabilidad, exactitud, inteligibilidad, conservación, disponibilidad, acceso y trazabilidad; se deben garantizar mecanismos informáticos para la autenticación de personas, agente, profesionales etcétera; garantiza el libre acceso y seguimiento por parte del paciente; debe ser auditable y pasible de ser inspeccionado, y debe contemplar la recuperación de archivos y perdurabilidad de la información.

**194)** En el capítulo III, se avanza sobre la Historia Clínica Electrónica, definiéndose que es el paciente el titular de los datos y tiene en todo momento derecho a conocer la información sobre este documento digital, obligatorio, con marca temporal, individualizada y completa. Forman parte los consentimientos informados, hojas de indicaciones médicas y profesionales, planillas de enfermería, protocolos quirúrgicos, prescripciones dietarias, certificados de vacunación, estudios y prácticas realizadas.

El gasto que demande el cumplimiento del Programa se financiará con los créditos correspondientes a las partidas que sancione el presupuesto general para el Ministerio de Salud de la Nación.

Finalmente, quiero puntualizar que la historia clínica es una herramienta fundamental en el acto médico, no solo desde el punto de vista clínico sino también desde el punto de vista médico legal.

**195)** Es un documento y, como tal, pertenece al paciente, siendo el profesional de la salud o la institución el responsable de su guarda, custodia y el responsable de ponerlo a disposición de cada interesado que desee utilizarla.

Gracias a los avances en las TIC, las personas podrán contar con sus antecedentes médicos en cualquier parte del país, y acceder de esa manera a una prestación médica segura.

En este marco, también la historia clínica pasa así a tener otro rol importante, que es el de poder aportar a los controles de epidemiología y la implementación de una gestión sanitaria eficiente, universal e inclusiva, siendo casi el principio fundante a un sistema integrado, nacional y universal de salud, posibilitando que, desde las grandes ciudades hasta los puestos sanitarios más aislados, puedan estar interconecta-

dos. Este es el desafío para construir en todo el territorio nacional.

**196)** A su vez, ello permitirá realizar consultas a profesionales que se encuentren en centros de mayor complejidad, evitando traslados innecesarios.

Como un efecto secundario, pero no menor, soluciona el problema del uso del papel en estos documentos, así como también el del espacio físico para almacenamiento, permitiendo también evitar pérdidas por negligencia, abandono o accidentes.

Por último, genera rapidez en la información de los estudios complementarios, atendiendo en forma más rápida los problemas de salud y pudiendo detectar eficazmente situaciones epidemiológicas, garantizando condiciones de igualdad en el acceso a la salud, en el Norte, Sur, Este y Oeste de nuestra patria.

**197)** Por lo antes expuesto, por su importancia y trascendencia, invito a todos mis colegas a acompañar este proyecto, adelantando mi voto afirmativo. ¡Que sea ley!

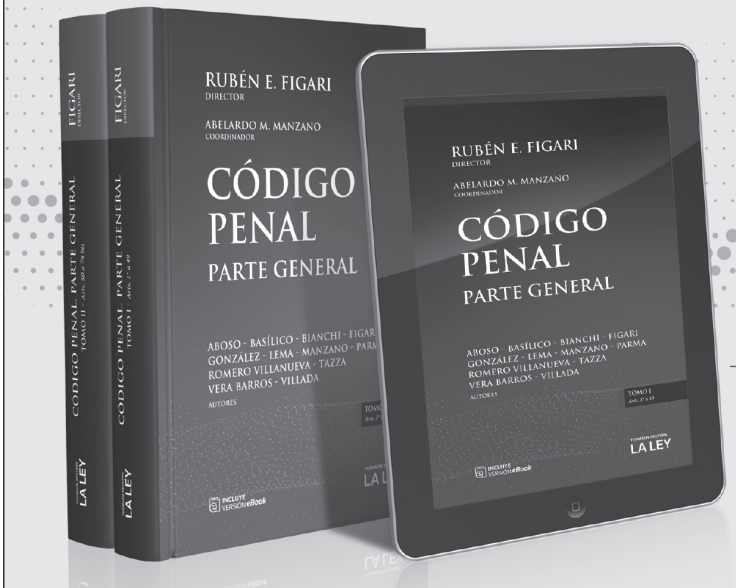
THOMSON REUTERS
LA LEY™

Información confiable
que avala sus argumentos.

# CÓDIGO PENAL
## PARTE GENERAL

Director: **Rubén E. Figari**
Coordinador: **Abelardo M. Manzano**

EDICIÓN
**2023**




**2 Tomos**
disponibles en
papel y eBook.

**Un estudio dogmático de los artículos de la Parte General del Código Penal, con el análisis doctrinario y la jurisprudencia de cada uno de ellos.**

La obra contiene los siguientes temas: disposiciones generales, aplicación de la ley penal, conceptos previos, análisis de casos particulares, las penas, condenación condicional, imputabilidad, participación criminal, tentativa, entre muchos otros.

Obtené más
información sobre
la obra escaneando
el código QR

THOMSON REUTERS®

ThomsonReutersLaLey
@TRLaLey
Thomson Reuters Argentina | LEGAL
Thomsonreuters_ar

THOMSON REUTERS
LA LEY™

Información confiable
que avala sus argumentos.

# DERECHO CIVIL Y COMERCIAL **CONTRATOS**

EDICIÓN **2023**

4ª edición actualizada y ampliada

Director: **Alejandro Borda**

**1 Tomo**
disponible en
papel y eBook.

Presentamos una 4ta edición actualizada y ampliada de "Derecho civil y comercial" en su categoría contratos. Esta obra es indispensable para los profesionales de esta rama del derecho, ya que tiene como fin el tratamiento especializado sobre la Parte General y Especial de cada uno de los contratos contenidos en el nuevo Código Civil y Comercial, analizados detalladamente en cada uno de ellos.

Obtené más
información sobre
la obra escaneando
el código QR

THOMSON REUTERS®

ThomsonReutersLaLey
@TRLaLey
Thomson Reuters Argentina | LEGAL
Thomsonreuters_ar