

Título: Los límites de la autonomía municipal en materia de igualdad de género

Autor: Manuel Raimbault

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 3- Año 2018

## Los límites de la autonomía municipal en materia de igualdad de género

Por Manuel RAIMBAULT<sup>1</sup>

**Sumario: 1.- Democracia y no discriminación. 2.- Los hechos y las normas. 3.- Sentido y alcance del art. 219 de la C.O.M.. 4.- Los límites de la autonomía municipal. 5.- El art. 37 de la C.N.. Validez de las medidas de acción positivas. 6.- El marco jurídico Convencional. 7.- La discriminación indirecta. 8.- Conclusiones.**

### **1.- Democracia y no discriminación**

La reforma constitucional de 1.994 tuvo un impacto decisivo en materia de derechos electorales y políticos. La incorporación expresa del derecho al sufragio y las garantías del mismo (cfr. Art. 37, primera parte), la incorporación de los partidos como instituciones fundamentales de la democracia (cfr. Art. 38), los nuevos mecanismos de participación semidirectos (cfr. Arts. 39 y 40), y la cláusula de defensa de la democracia (cfr. Art. 36), junto con la incorporación de los derechos humanos (cfr. Art. 75.22), asumen una implicancia jurídica trascendental a la hora de considerar el contenido y alcance de lo que se ha dado en llamar el derecho humano a la democracia o la relación entre derechos humanos y democracia.

La dimensión de los avances no han pasado desapercibidos para el Máximo Tribunal. Así, en el año 1.984, apenas salida la República Argentina de su etapa institucional más oscura –la última dictadura militar-, en el caso “Baeza”, Fayt esgrimía buenas razones para empezar a pensar un concepto más amplio de democracia, que no se limite a aspectos estrictamente procedimentales<sup>2</sup>. Afortunadamente se tuvieron en cuenta,

---

<sup>1</sup> Abogado. Universidad Nacional del Litoral. Especialización en Derecho Administrativo dictado por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Diplomatura en Derechos Económicos, Sociales y Culturales dictada por la Universidad Nacional de Lanús. Maestría en Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales Internacionales, dictadas por la Universidad de Tres de Febrero, modalidad virtual (concluido, tesis pendiente). Postgrado de Especialización en Derechos Humanos Laborales y Regulación del Trabajo en la Crisis, Universidad de Castilla La Mancha, España. Maestría de Derecho Administrativo. Universidad Austral, en curso.

<sup>2</sup> Fallos 306: 1125

En el voto de minoría del Dr. Fayt, se expone en su Considerando 5)

*5º) Que el sufragio, además de la función electoral, tiene una función de participación gubernativa. Esta función de participación, menos generalizada que la función electoral, está vinculada a las formas semidirectas de democracia, particularmente al referéndum. Ya no se trata de una técnica para la selección o nominación de candidatos, de un procedimiento para la elección de los representantes, sino de una participación directa en el proceso de formulación de las decisiones políticas, jurídicas y administrativas del gobierno. Es decir, una forma concreta de participación del cuerpo electoral, y, considerado individualmente, por parte de los ciudadanos.*

*Las más recientes constituciones consagran en sus textos la función de participación del cuerpo electoral en la elaboración de las decisiones gubernamentales. Es la respuesta a una tendencia de nuestro tiempo. El elector quiere*

Título: Los límites de la autonomía municipal en materia de igualdad de género

Autor: Manuel Raimbault

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 3- Año 2018

tanto en el plano normativo, como jurisprudencial<sup>3</sup>. Las diferencias que se advierten entre el caso “Baeza” y el contenido de “CEPIS”, tienen que ver, sin dudas, con un ensachamiento y fortalecimiento del concepto de democracia.

Quizá uno de los aspectos en los que más se ha avanzado –y aún deba avanzarse– sea en materia de igualdad real de oportunidades y de trato de los derechos electorales y políticos<sup>4</sup>.

La exclusión de las mujeres de vida pública no es, simplemente, una distorsión en el sistema de selección y elección de representantes. Implica un acto de segregación indebido, que afecta tanto a los procedimientos como a la sustancialidad de la democracia. No existe un sistema democrático válido, cuando el ingreso se encuentra acotado por discriminación. Un sistema en donde las mujeres no se encuentren representadas, contiene un vicio gravemente invalidante. Ni el procedimiento electoral,

---

*algo más que ser bien gobernado, quiere gobernar. En la estructura del gobierno de la sociedad tradicional el sufragio se reducía al derecho a ser bien gobernado. En la estructura del gobierno de la sociedad actual adquiere una dimensión nueva y se convierte en el derecho a gobernar y ser bien gobernado. El advenimiento de la democracia contemporánea ofrece una perspectiva no prevista por el constitucionalismo clásico y obligará a reconocer a toda persona, legalmente capacitada, el derecho a tomar parte directamente en el gobierno de su país, mediante el referéndum o cualquier otro medio de consulta o participación popular. Es decir, no sólo el derecho a intervenir en la elección de sus representantes sino a participar en la actividad gubernativa. ...*

*Por otra parte, la democracia adeuda el perfeccionamiento de sus instituciones. Así como los regímenes totalitarios han renovado "los métodos clásicos de la dictadura", la democracia contemporánea debe renovar por completo sus técnicas de representación y participación política, sumando a los procedimientos clásicos de selección y nominación de los gobernantes, nuevos métodos que aseguren la participación directa del pueblo en el gobierno".*

<sup>3</sup> Más de treinta años después de “Baeza”, la Corte, en el caso “CEPIS” –Fallos 339:1077–, señala que la participación no solo debe encontrarse en los mecanismos de elección de autoridades, sino también en la toma de decisiones públicas. En particular, nos parece importante citar el voto de “Rosatti”, al considerar la audiencia pública como un requisito esencial previo a un acto particular del Poder Ejecutivo: el incremento de tarifas.

*“Desde el punto de vista democrático la audiencia expresa la concreción práctica de la deliberación pública, exigencia imprescindible para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos en materia de servicios públicos. Se trata de un recaudo que, aunque procesal en su origen, es sustantivo por su consecuencia, en tanto formador de ciudadanía. En efecto, la participación deliberativa es lo que diferencia al usuario del mero administrado y es también lo que impregna de legitimidad a la decisión de la autoridad de aplicación. Finalmente, y no en menor grado, en la medida en que vincula fuertemente a la participación con la construcción de las decisiones públicas, la práctica de las audiencias contribuye a fortalecer "el valor epistemológico de la democracia" (Nino, Carlos Santiago, "La paradoja de la irrelevancia moral del gobierno y el valor epistemológico de la democracia", en AA. VV., "En torno a la democracia", Ed. Rubinzal-Culzoni, 1990, pág. 97 Y ss.)”.*

<sup>4</sup> El art. 37, segunda parte, constitucionalizó la ley de cupos –ley 24.012–. El Congreso de la Nación, a la fecha, ha profundizado la exigencia de acciones positivas, al sancionar la ley 27.412, al exigir la paridad de géneros.

Título: Los límites de la autonomía municipal en materia de igualdad de género

Autor: Manuel Raimbault

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 3- Año 2018

ni las decisiones que se tomen en base al mismo, contemplarán en su integridad la complejidad de lo real<sup>5</sup>.

Lo que se intenta expresar es que el principio de soberanía popular, en nuestros días, debe interpretarse, también, a la luz del principio de igualdad y no discriminación.

Sirvan las líneas expuestas, como marco para anticipar el objeto del presente trabajo: el vicio de inconstitucionalidad que, en nuestra opinión, tiene el art. 219 de la Carta Orgánica de la ciudad de Ushuaia, al eliminar el orden público establecido por el art. 37 de la CN, y favorecer una práctica discriminatoria en la elección de concejales de Ushuaia.

## 2.- Los hechos y las normas

Desde la provincialización a la fecha, podemos ver como la participación por género en el Concejo Deliberante de la Ciudad de Ushuaia, ha ido decreciendo, hasta llegar a la fecha, en donde lisa y llanamente, *en los hechos*, ha quedado suprimida. El punto de quiebre en los porcentajes de participación femenina coincide con la implementación de la Carta Orgánica de la ciudad.

---

<sup>5</sup> Véase el lúcido argumento de Gargarella respecto de su posición en el Congreso al tratar el tema de la despenalización del aborto, en donde vincula la necesidad de tratar el proyecto con participación femenina, por lo que denomina “la cuestión democrática”.

Dice el autor:

*“la validez jurídica de una norma depende de que ella se apruebe con el acuerdo de las personas a las que la norma afecta. Para decir lo mismo con un ejemplo: si en la Sudáfrica de hoy rigiera una ley sobre la discriminación racial, escrita exclusivamente por la minoría blanca, ello no representaría, simplemente, un insulto legislativo hacia la mayoría de color. Estaríamos frente a una ley afectada en su validez jurídica, que debería ser repudiada en términos democráticos. Y ello así, porque la validez de una ley no deriva de la mera circunstancia de que una determinada cantidad de manos se levanten al mismo tiempo para sancionarla. La vigencia de una ley puede depender de la fuerza en que se apoya; pero su validez –que es lo que nos importa– depende del acuerdo democrático que la sostiene. Se trata de un principio ya instalado en el derecho argentino. Piénsese en las obligaciones que fija la Constitución, en relación con las comunidades indígenas, en el art. 75 inc. 17 de la Constitución, o a través las exigencias del Convenio 169 de la OIT: hoy, en la Argentina, las normas que afectan a tales comunidades no son válidas, si sus miembros no son consultados por anticipado.*

*La normativa que rige el aborto en la Argentina, es producto de un acuerdo celebrado en 1921, por varones acomodados y de religión católica, en la mayoría de los casos. No se trata de que los varones y los católicos no deban formar parte del acuerdo al que hoy podamos llegar sobre el aborto. Se trata de que ellos no pueden seguir siendo dueños exclusivos de ese acuerdo, menos aún marginando a quienes más van a sufrir las consecuencias de lo que ellos decidan. Por lo dicho, las normas que regulan el aborto en la Argentina, no son sólo vetustas o desafortunadas. Se trata de normas impugnables jurídicamente, y que este Congreso tiene la obligación de reemplazar –reemplazar por otras, informadas, ahora sí, por la voz de una diversidad antes ignorada”.*

Roberto Gargarella, Presentación sobre el aborto en el Congreso. En <http://seminariogargarella.blogspot.com/search?updated-max=2018-05-07T11:50:00-03:00&max-results=25>

Título: Los límites de la autonomía municipal en materia de igualdad de género

Autor: Manuel Raimbault

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 3- Año 2018

La Carta Orgánica de Ushuaia se comenzó a aplicar a partir de las elecciones de 2003. Desde entonces, como se verá, la participación femenina retrocedió hasta su completa eliminación.

La cuestión ha suscitado numerosos debates, presentaciones de proyectos en el Concejo y, en la actualidad, se ha trasladado a ámbitos judiciales ante el mantenimiento de una norma y una práctica que, nos anticipamos a decirlo, en nuestra opinión resulta inconstitucional e inconvencional.

A continuación, se grafica la evolución de la participación por género en el departamento deliberativo de la municipalidad de Ushuaia, que analiza los últimos veinte (20) años de elecciones municipales.

*Evolución de la representación de las mujeres en el Concejo deliberante de Ushuaia*

PERÍODO	1995/ 1999	1999/ 2003	2003/ 2007	2007 /2011	2011/ 2015	2015 /2019
MUJERES	3	2	1	1	1	0
HOMBRES	4	5	6	6	6	7

**Del gráfico surge que, mientras se aplicaron los cupos, la representación femenina osciló entre el 30 % y el 45 % de los cargos electivos del concejo deliberante. A partir de la sanción de la Carta Orgánica Municipal, el porcentaje de participación femenina decreció al 15 % en los dos mandatos subsiguientes, para terminar con su completa anulación fáctica, en la actualidad.**

La norma que, en nuestra opinión, ha permitido estas consecuencias, es el art. 219 de la C.O.M., que al establecer como mecanismos de ponderación del electorado –sistema electoral de preferencia-, ha neutralizado las medidas de acción positivas que la C.N. garantiza en el art. 37.

Concretamente, nuestra tesis, que intentaremos demostrar en el presente, es que el art. 219 de la C.O.M. excede el límite de la autonomía municipal, al dejar sin efecto derechos y garantías establecidos en la Constitución Nacional, al que se encontraban obligados los constituyentes municipales a conformarse (cfr. Art. 5, 31, 37, CN). Entre los derechos a los que se encontraban obligados a respetar, se debe señalar el art. 37, segundo párrafo de la CN, que impone un orden público constitucional por el cual

Título: Los límites de la autonomía municipal en materia de igualdad de género

Autor: Manuel Raimbault

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 3- Año 2018

cualquier regulación local “no puede ser inferior” (cfme. Disposición Transitoria Segunda, CN), a las medidas de acción positivas previstas en la ley 24.012.

La supresión del orden público constitucional respecto de la equiparación de oportunidades en materia de derechos políticos, según nuestra opinión, trajo como resultado de hecho una discriminación indirecta.

Que, en consecuencia, lo que trataremos de demostrar es que tanto por la supresión del orden público constitucional, como por los resultados que produjo, la norma no supera el test de constitucionalidad y convencionalidad.

A los efectos de desarrollar jurídicamente nuestras afirmaciones, respecto de la contrariedad constitucional y convencional de la norma impugnada, pasamos a continuación a expresar fundadamente nuestros argumentos.

### **3.- Sentido y alcance del art. 219 de la C.O.M.**

Entendemos que dos normas resultan relevantes para el presente análisis. Nos referimos a los art. 218 y 219 de la C.O.M., que respectivamente dicen:

#### ***MÁXIMA PROPORCIÓN POR GÉNERO***

***ARTÍCULO 218.-*** Las listas de candidatos titulares y suplentes a concejales y convencionales constituyentes, deben incluir el CINCUENTA (50%) por ciento de cada sexo. A los efectos de lo prescripto precedentemente deben alternarse de a uno por sexo. Cuando el número resulte impar, la última candidatura puede ser cubierta indistintamente. No será oficializada ninguna lista que no cumpla este requisitos de cupos.-

***ARTÍCULO 219.-*** El resultado electoral, tras el escrutinio definitivo en las elecciones de Concejales y Convencionales Constituyentes, es patrimonio inalterable de la Comunidad. Los sistemas de ponderación de listas por parte del electorado, que pueden modificar el orden de las candidaturas, definen la conformación de los cuerpos. El requisito del artículo anterior no habilita discusión respecto a la integración final que resulte en los órganos deliberativos.-

De tales normas surge, en una primera lectura, que si bien pareciera que el constituyente municipal ha subido el piso exigido impuesto por el art. 37 de la C.N., dicha elevación solo resulta aparente. Pues, en definitiva, el artículo 219 habilita a que, en los hechos, se desarticule el orden público constitucional, al punto de tornar inoperante la medida de acción positiva implementada en el artículo anterior.

Título: Los límites de la autonomía municipal en materia de igualdad de género

Autor: Manuel Raimbault

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 3- Año 2018

Resulta ilustrativo, a los efectos de advertir como juegan, en la práctica, dichas normas, rescatar el debate parlamentario con relación a dichas normas<sup>6</sup>.

Del debate surge que **la mayoría entendió que en el marco de la autonomía municipal podían dejar sin efecto las normas de orden público imperantes en la materia**; reflejándose en algunos de los criterios que se impusieron en la mayoría un estándar decididamente incompatible con el sustrato normativo material a abordar, especialmente desde sus perspectivas constitucionales y convencionales.

Tal como surge del Diario de Sesiones, el debate respecto de la máxima proporción por género, tuvo un aspecto que resulta relevante descartar. La idea mayoritaria parte de un supuesto que, en nuestra opinión, resulta constitucional y convencionalmente equivocado: que debería propiciarse la eliminación de las medidas de acción positiva, tal el cupo, con el objeto de evitar la segregación o discriminación política electoral por género.

En este sentido, el Constituyente Urruty expresó<sup>7</sup>:

*Definitivamente, con la discriminación positiva se les está transmitiendo a las mujeres que sólo podrían llegar a ocupar una proporción en los cargos públicos electivos porque la ley lo establece y no por la propia decisión de las mujeres a la hora de votar. Eso es hoy así con el cupo del setenta por ciento y treinta por ciento.*

*Corresponde a la Carta Orgánica Municipal fijar el régimen electoral para el Municipio, respetando lo que establece la Constitución, pero moviéndose dentro de los permisos que la Constitución establece en este sentido.*

*La incorporación y éxito de las mujeres en la política se logra venciendo a la cultura machista en la actividad de liderar, materia que no pasa por la imposición de normas mágicas. **El cupo actual del 70% y 30% para cada género atenta contra la igualdad por razones de sexo, asegurando y cristalizando una participación secundaria y minoritaria, es cierto, de la mujer en la actividad política.***

***En defensa de la igualdad de oportunidades es necesario poner fin a la discriminación positiva, es el único modo de permitir que quienes se sientan discriminados puedan librar la batalla electoral que reivindique su rol en el ejercicio del liderazgo. De otro modo, nunca cesará la discriminación.***

***El razonamiento precedente motiva la inclusión de la discriminación***

---

<sup>6</sup> En tal sentido, ha señalado reiteradamente la C.S.J.N. que la primera regla de interpretación de las leyes es dar pleno efecto a la intención del Legislador, que la primera fuente para determinar esa voluntad es la letra de la ley (Fallos: 308:1745; 312:1098; 313:254, entre otros)

<sup>7</sup> Diario de Sesiones, versión taquigráfica, pág. 287.



Título: Los límites de la autonomía municipal en materia de igualdad de género

Autor: Manuel Raimbault

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 3- Año 2018

***positiva como una forma discriminatoria más, de consecuencias perjudiciales, creo yo, para nuestra sociedad y que debe ser combatida desde el Municipio como cualquier otra forma de discriminación.*** (los resaltados nos pertenecen).

Por su parte, el Convencional Zampella<sup>8</sup>, en una singular interpretación de la Convención de Eliminación Contra Todas Las Formas de Discriminación Contra la Mujer, llega a la conclusión que las normas que establecen cupos resultan inconstitucionales. Expresó que:

*En primer lugar observo, que, desde la óptica constitucional actual, a partir de la reforma de 1994 ha adquirido rango constitucional la convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.*

*La introducción en una Constitución Nacional de una norma expresa en igual sentido, que es el artículo 37, segunda parte y artículo 75, inciso 23) ha consolidado la admisión de las garantías antidiscriminatorias femeninas, luego la lucha por el derecho, el nuevo principio dice: “Está obligado a luchar, debe conquistar su terreno luchando y conseguir su admisión”. Frente a este panorama, cabe la pregunta sobre si este artículo en análisis se amolda a los principios que surgen de convención sobre la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer, hoy con rango constitucional, tal cual lo expresa el artículo 75, inciso 22) de la Constitución Nacional.*

***Imponer, como se pretende, la igualdad numérica a partir del sexo degrada de alguna manera el rol de la mujer en las tantas actividades que afronta y toda su historia en las luchas por lograr sus espacios en el mundo, le impiden, en definitiva, defender en sus derechos las condiciones éticas de su existencia. ¿Qué sucede con las inclinaciones, aspiraciones y aptitudes? ¿Qué pasa con las otras áreas donde la participación femenina resulta mayoritaria? ¿Aceptaremos una tendencia estatal a equiparar según los sexos?***

*¿Cómo reaccionamos quienes creemos en la igualdad integral del hombre y la mujer, que les permite transitar el camino en la búsqueda, en la libertad de su vocación?*

*Señora presidenta, reconozco que nuestra sociedad participa de manera subyacente o inconsciente de un concepto discriminatorio con relación al sexo femenino, pero no es a partir de la imposición a través de los números en las listas como se logrará revertirlo.*

---

<sup>8</sup> Diario de Sesiones, versión taquigráfica, página 291.

Título: Los límites de la autonomía municipal en materia de igualdad de género

Autor: Manuel Raimbault

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 3- Año 2018

***La obligatoriedad impuesta a los partidos políticos y demás entidades regidas por órganos colegiados a incorporar el principio de participación equivalente, constituye una lesión al principio de libertad e igualdad, tan caro a nuestro sistema constitucional. Imponiendo coercitivamente un trato diferente a un grupo de personas, con fundamento o causa exclusiva en sus características personales o naturales. Sin atender a las conductas, méritos o idoneidad para lo que sí configura una discriminación sin razón que la justifique.***

***En definitiva, no podemos saludar a este artículo como un adelanto, porque el derecho llevado al extremo se vuelve la mayor injusticia.***

El Convencional Zampella, luego de mencionar la famosa fórmula Radbruch<sup>9</sup>, nada menos que para oponerse a medida de acción positiva tendiente a evitar la discriminación por género, agrega que las acciones positivas o medidas compensatorias establecidas en razón del género, producen “efectos opuestos a los pretendidos, porque las cuotas estigmatizan o marcan socialmente a las propias personas o grupos favorecidos como inferiores, incapaces de conseguir determinados puestos, por sí solos y sin ayuda especial”.

---

<sup>9</sup> La fórmula Radbruch (“la injusticia extrema no es derecho”), fue utilizada en el juicio de Núremberg para juzgar a los responsables por los crímenes cometidos por los nazis.

Con el tiempo, se fue imponiendo a nivel mundial. Por citar solo algunos ejemplos, el Tribunal Constitucional Alemán, en el caso “Guardianes del Muro” –*Mauerschützer*– y la C.S.J.N. en el caso “Simón”, en donde el Máximo Tribunal valida la ley de anulación de las leyes de obediencia debida y punto final, en donde en el voto del Dr. Lorenzetti, expresó:

“El conflicto entre la justicia y la seguridad jurídica se ha resuelto otorgando prioridad al derecho positivo, el que tiene primacía aun cuando su contenido sea injusto y antifuncional, salvo que la contradicción de la ley positiva con la justicia alcance una medida tan insoportable que la ley, en cuanto “derecho injusto” deba retroceder ante la justicia. Esta es la “fórmula Radbruch” (Gustav Radbruch, *Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht* (1946) - traducción española bajo el título “Arbitrariedad legal y Derecho suprallegal”, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1962) que, si bien tiene un claro origen iusnaturalista, puede ser ajustada al canon hermenéutico de la previsibilidad por la vía del control ético y del principio lógico interno del derecho. En este sentido puede decirse que la ley debe ser interpretada conforme al estándar del ser humano maduro dotado de razonabilidad práctica (John Finnis, *Aquinas. Moral, Political and legal Theory*, Oxford, Oxford University Press, 1998, y “Natural law and natural rights”, Oxford, Clarendon Press, 1980). Este criterio fue aplicado recientemente por el Tribunal Constitucional Federal de Alemania (Caso “Guardianes del muro” - “Mauerschützen”, del 24 de octubre de 1996) en una decisión ratificada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Caso *Streletz, Kessler y Krenz v. Alemania*), Estrasburgo, 22 de marzo de 2001), en la que ambos tribunales negaron legitimidad a la excusa que invocaron los guardianes del muro de Berlín para asesinar en cumplimiento de la ley. Se afirmó en dichos fallos que existían principios básicos de derechos humanos claramente reconocidos y reconocibles en el origen mismo de la acción, por lo que no puede invocarse la aplicación retroactiva de la ley ni violación alguna al principio de legalidad”.



Título: Los límites de la autonomía municipal en materia de igualdad de género

Autor: Manuel Raimbault

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 3- Año 2018

El Convencional Villegas<sup>10</sup>, a tono con la mayoría, considera el cupo como regresivo hacia las propias mujeres, calificándolo de “irrazonable”. Así, expresó en el debate que:

*Por ello, me llama la atención, y -reitero- lo digo con el mayor de los respetos, que sean ustedes mismas, las representantes del género femenino, quienes digan que el setenta por ciento no es justo porque en la realidad, en los hechos, nunca podrían conseguirlo. Creo que es reconocer, reitero, y lo digo con toda buena intención, sin querer herir susceptibilidades, porque estoy convencido, pero es reconocer que no tienen las agallas suficientes para ir por ese 70%; que no tienen la capacidad y la idoneidad para ir por ese 70%.*

*No pude dejar de mencionarlo porque realmente me asombra, pues aquí no decimos que el 70% tiene que ser de hombres y el 30% de mujeres. Estamos estableciendo una cláusula de discriminación positiva para ambos géneros, porque puede suceder que ese 30% sea para los hombres, no para las mujeres. **Entonces, no puedo entender, no me resulta razonable, con la trayectoria política que tienen las mujeres que conforman esta Convención, que pudiendo tener el 70%, se queden con un 50%.***

El Convencional Ponzo<sup>11</sup>, por su parte, introduce en el debate el aspecto determinante: que la paridad puede ser dejada sin efecto, mediante una especie de bloqueo emanado de la soberanía popular.

Del debate surge claro que la consagración de la paridad por género para la confección de listas, se transformó en una *opción transaccional* por la cual la mayoría accede a dicha posibilidad, en tanto que dicha medida de acción positiva pueda ser dejada sin efecto por parte de la ciudadanía.

Al punto tal llegó el debate sobre la cuestión, que uno de los convencionales propició, en caso de no hacerse lugar a su criterio que, entonces, los varones sufragen en días diferentes de las mujeres<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Diario de Sesiones, versión taquigráfica, pg. 297

<sup>11</sup> Diario de Sesiones, versión taquigráfica. Pg. 293.

Allí se sostuvo:

*Entonces digo, cuando mañana tengamos una elección por preferencia y de este resultado y sobre una cantidad de siete concejales, como tenemos hoy en el Concejo Deliberante de la ciudad de Ushuaia, la población de Ushuaia decida que tienen que ser siete mujeres ¡no podrá ser!, porque hay una Ley de Cupo que dice que tiene que estar el 50% por género. Entonces, esa situación no la comparto, no la comprendo en su totalidad. Más allá que sí entiendo la defensa a ultranza que se hace de esta discriminación, que se ha venido haciendo hacia la mujer históricamente en otras partes, pero, en lo particular, entiendo no es así en la ciudad de Ushuaia.*

<sup>12</sup> El convencional Urruty sostuvo (D.S., pg. 302):

*Lo que aquí se propone, a través de la nutrida discusión, es que ese setenta por ciento de prevalencia de un sexo por sobre el otro, se lleve al cincuenta por ciento y, hemos sido muchos los convencionales que apoyamos o prometimos apoyo a esta iniciativa, porque sin ser lo excelente, nos parece la menos mala de las opciones que se proponían. Incluso, yo, como autor del "no cupo" me inclino por esta cláusula del cincuenta por ciento para cada sexo. Ahora bien, es de necesaria actualidad, decirle al público presente que siempre nos referimos a ese cupo para la*

Título: Los límites de la autonomía municipal en materia de igualdad de género

Autor: Manuel Raimbault

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 3- Año 2018

Semejantes criterios fueron observados por la minoría, tanto desde su perspectiva de garantías o derechos, como desde la óptica de las competencias municipales para regularlo. En cuanto a éste último aspecto, una de las cuestiones que se abordó es si la materia regulada se encontraba dentro de los límites que el principio de autonomía municipal habilitaba.

En este sentido, con criterio, el Convencional Tavarone<sup>13</sup> observó que

*“A nuestro criterio, del texto original del dictamen en mayoría, queda bien claro que la confección de listas con la inclusión del cincuenta por ciento por género se refiere a las listas que confecciona cada uno de los partidos políticos y el agregado por el convencional preopinante, genera más dudas que certeza, señora presidenta, y me refiero al régimen electoral vigente porque hay una ley nacional y una ley provincial de cupos vigente, que establece que tiene que haber, por lo mínimo, para la composición de cuerpos colegiados un treinta por ciento de cargos cubiertos por sexo femenino.*

*En virtud de ello, este agregado genera más dudas, y merece un estudio más profundo, porque inclusive con esa redacción podríamos ir en contra de las leyes que acabo de mencionar. “*

La respuesta mayoritaria a dichas observaciones, interpretaron que la autonomía municipal se extendía incluso hasta el límite de dejar sin efecto las medidas de acción positiva que la constitución nacional establece como derechos. Así, expresaron que:

*La autonomía que ejerce esta convención municipal en el tema electoral, mientras garantice que el sufragio será universal, y todas las otras que figuran en el artículo 177 de la Constitución nacional, se pone por arriba de la ley*

---

*“línea de largada” de una elección, señora presidenta. ...*

*Por esa razón creemos que al artículo del dictamen en mayoría, se lo perfecciona sin dudas con un par de párrafos que aclaren en cuatro renglones lo que nosotros estamos explicando en cuatro minutos. Que este principio del cincuenta por ciento para cada sexo, se aplica hasta el momento que el pueblo se define en los comicios. Sería un arrebato del poder de la gente en elegir, pensar que esto va a aplicarse luego.*

*Queremos garantizar que en la línea de largada haya tantos hombres como mujeres y que lleguen a la meta los mas elegidos, los que mejor hayan sabido interpretar a la gente y los que sepan transmitir mejor sus ideas. Si esto no queda plasmado, estaríamos diciéndole al electorado “realmente importa poco lo que usted vaya a votar porque después un juez va a poner igual cantidad de hombres, que de mujeres”.*

***En ese caso, señora presidente, si no prospera la inclusión de esta enmienda que voy a hacer, voy a proponer que las elecciones de cargos electivos de la Municipalidad de Ushuaia se hagan en días diferentes. Un día para votar cuatro concejales varones y otro día para votar cuatro concejales mujeres, si lo que se pretende es que llegue al Cuerpo colegiado la misma cantidad de un sexo que del otro.***

<sup>13</sup> Diario de Sesiones, versión taquigráfica, pág. 303

Título: Los límites de la autonomía municipal en materia de igualdad de género

Autor: Manuel Raimbault

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 3- Año 2018

*provincial que determina los cupos.<sup>14</sup>*

En definitiva, tanto de la letra como del debate surge, sin ninguna duda, que el espíritu que guió a los convencionales, es que la medida de acción positiva solamente sea exigible al momento de la elaboración de listas, pudiendo luego, al momento de la elección, ser dejada sin efecto por medio de los “sistemas de ponderación” electorales. **En otras palabras, que mediante un sistema de preferencias o ponderaciones de candidatos, en la práctica, se anule o neutralice el principio de integración paritaria.**

Así las cosas, veamos a continuación las razones por las que, en nuestra opinión, la norma, con el alcance expuesto, resulta constitucional y convencionalmente observable.

#### **4.- Los límites de la autonomía municipal.**

La primer cuestión a resolver, en nuestra opinión, pasa por determinar la extensión con la que cabe entender el principio de la autonomía municipal.

Concretamente, sí –como se expresó en el debate- dicho principio autoriza apartarse, del modo en que se hizo, de lo establecido por la C.N. y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, en lo que al sustrato normativo material se refiere el caso.

Como se sabe, la austral provincia ha sido la última de las creadas por el Congreso de la Nación (cfme. Art. 75.15, CN). Mediante la ley 23.775<sup>15</sup> se dispuso la creación de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Luego de ello, en ejercicio de su autonomía, dicta la Constitución de la Provincia en mayo de 1991. La Carta Magna local es una de aquellas que se adelanta al criterio que se consolidará con la reforma de 1994, en el art. 123 CN, en lo que se refiere a la consagración constitucional de la autonomía municipal.

Si bien la C.S.J.N., ya había reconocido la autonomía municipal, tanto en una primera etapa<sup>16</sup>, como en los conocidos precedentes “Rivademar”<sup>17</sup> y Municipalidad de

---

<sup>14</sup> Urruty, D.S.; pág. 303

<sup>15</sup> La ley Ley N° 23.775, fue sancionada el 26 de abril de 1990, estableciendo en su art. 1; “Declárase provincia conforme a lo dispuesto en los artículos 13 y 67 inciso 14 de la Constitución Nacional, al actual Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur”.

En razón de que la delimitación territorial fue vetada (Decreto Nacional 905-1990); finalmente la fijación de dicho elemento esencial del Estado Provincial fue establecido en el año 2.009, mediante la sanción de la ley 26.552.

<sup>16</sup> Fallos 9; 279: “García, Doroteo c/Provincia de Santa Fe”, 1870. Con posterioridad predominó en la corte la doctrina según la cual “las municipalidades no son más que delegaciones de los poderes provinciales circunscriptas a fines y límites administrativos”( Caso “ Ferrocarril del Sud c/Municipalidad de La Plata”, 1911) y más adelante, completando la idea dijo que “no son entidades autónomas, ni bases del gobierno representativo, republicano y federal” (Fallos 194; 111: “Labella de Corso, Gilda y otros c/Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires”, 1942), con lo que el alto tribunal se adscribió a la tesis

Título: Los límites de la autonomía municipal en materia de igualdad de género

Autor: Manuel Raimbault

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 3- Año 2018

Rosario”<sup>18</sup>, el nuevo molde constitucional, exige un deber más abarcativo a las provincias, en tanto –como lo ha sabido decir el Procurador de la Nación<sup>19</sup>- “... *la reforma a la Ley Fundamental le suma la de asegurar no sólo ya la existencia de un régimen municipal, sino también su autonomía*”.

Sentado lo expuesto digamos que la autonomía, a su vez, no constituye un principio ilimitado; sino que se encuentra delimitado por dos aspectos normativos fundamentales.

En primer lugar, como lo dijo la C.S.J.N. en el caso “Ponce”<sup>20</sup> al compartir lo expresado por el Procurador General, Dr. Righi, *el alcance y contenido* del mencionado principio le corresponde determinarlo a las Provincias (cfme. Art. 5 y 123, CN), a través de sus constituciones.

El S.T.J., en estos temas, ha seguido dicho criterio, como lo ha referido recientemente en el caso “A.R.E.F.”<sup>21</sup>

Al respecto, la C.P.T.D.F. consagra una autonomía plena (cfme. Art. 169 y ss), en aquellos casos en que se habilite el dictado de las Cartas Orgánicas, lo que efectivamente sucede con el municipio de Ushuaia.

En segundo lugar, ese *alcance y contenido*, a su vez, también contiene una restricción: la Constitución que cada provincia dicte para sí, debe hacerse respetando “***el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional***” (cfme. Art. 5, C.N.).

En otras palabras, si bien el dictado de la Carta Orgánica Municipal, es una manifestación de la autonomía plena del municipio, ello no implica que los constituyentes municipales, al ejercerla, no encuentren limitaciones. Como lo expresara Ekmekdjian, se trata de un poder constituyente de tercer grado, pues su derivación

---

de la autarquía municipal.

<sup>17</sup> Fallos: 312:326.

<sup>18</sup> Fallos 314:495.

<sup>19</sup> Dictamen del Procurador en la causa “Ponce”, a la que los Sres. Jueces adhieren. Fallos 328:175.

<sup>20</sup> Fallos 328:175

Así, mencionó el Procurador en el dictamen que la CS hace propio que:

*“Se deben tener en cuenta dos premisas para el escrutinio de constitucionalidad. Por un lado, la que indica que el art. 123 CN. -incorporado por la reforma de 1994- concede a los municipios autonomía en los órdenes institucional, político, administrativo, económico y financiero e impone a las provincias la obligación de asegurarla, pero otorga a éstas la facultad de reglamentar la determinación de su alcance y contenido. Sobre el punto ha dicho la Corte que la Constitución admite un marco de autonomía municipal cuyos contornos deben ser delineados por las provincias, con el fin de coordinar el ejercicio de los poderes que éstas conservan (arts. 121, 122 , 124 y 125 ) con el mayor grado posible de atribuciones municipales en los ámbitos de actuación mencionados por el art. 123 (conf. Fallos 325:1249).*

<sup>21</sup> S.T.J., 12 de diciembre de 2.017, in re “Agencia de Recaudación Faguina (AREF) c/ Municipalidad de Ushuaia, Tolhuin y Río Grande s/ Acción Meramente Declarativa”, expediente N° 3424/16

Título: Los límites de la autonomía municipal en materia de igualdad de género

Autor: Manuel Raimbault

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 3- Año 2018

proviene del poder constituyente provincial<sup>22</sup>. Y, por ello, ni la provincia podría delegarle un poder que carece, ni el municipio, per se, podría asumirlo.

**No existe ninguna posibilidad jurídica que un municipio, en ejercicio de su autonomía, por las propias limitaciones de su poder constituyente, deje sin efecto principios, derechos o garantías establecidos por la CN (cfme. Art. 5, 31, 124, CN).**

Así las cosas, el primer interrogante constitucional que surge respecto del art. 219 de la C.O.M. es si dicha norma, que se dictó invocándose la autonomía, se encuentra “*de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional*” (art. 5, C.N.). Ello resulta determinante, pues el principio de supremacía consagrado en el art. 31 de la CN obligan a las autoridades locales –provinciales y municipales– “*a conformarse a ella*”.

Sentado lo expuesto, podemos decir entonces que si del escrutinio de conformidad (cfme. Art. 5 y 31, CN) surge que –en nombre de la autonomía–, los principios, derechos o garantías de la CN, se han dejado de lado, por exceso, la norma local resultará inconstitucional; lo que en el caso definitivamente sucede.

Como lo señala Gelli<sup>23</sup>, “El art. 5° constituye, junto con el art. 31 de la Constitución Nacional, una expresión del principio de supremacía del derecho federal, pues subordina la capacidad normativa de las provincias al respeto del denominado *bloque de constitucionalidad*, en general, y a los principios que aquella norma impone especialmente. Al mismo tiempo garantiza la autonomía provincial y su poder constituyente derivado<sup>24</sup>”.

En ese marco, agrega la constitucionalista citada, “El sistema de gobierno que estructuran las provincias debe ser representativo y republicano. Es decir que deben asegurar la participación popular en la elección de las autoridades, **garantizando el derecho al sufragio con las calidades que establece el art. 37 de la Constitución Nacional**” (el resaltado nos pertenece).

La concordancia con los principios, declaraciones y garantías, solo deja el límite a los poderes constituyentes derivados a nivel provincial y municipal, de “reconocer

---

<sup>22</sup> Ekmekdjian, Miguel Á., "Tratado de Derecho Constitucional", t. III Ver Texto , 1995, Ed. Depalma, p. 160.

<sup>23</sup> Gelli, María Angélica. Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada. T° 1, versión e book. Allí cita a Bidart Campos, en su nota 140, con la siguiente referencia: Así, BIDART CAMPOS sostiene la existencia del *bloque de constitucionalidad federal* constituido por la fuente interna —la Constitución Nacional— y la fuente externa —formada por los Tratados de Derechos Humanos con jerarquía constitucional— incorporada en virtud de lo dispuesto por el art. 75, inc. 22, de la Constitución Nacional. Conforme BIDART CAMPOS, GERMÁN, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, t. VI. *La reforma constitucional de 1994*, Ed. Ediar, Buenos Aires, 1995, págs. 233 y 583 y sigtes.

<sup>24</sup> Respecto de este punto, Gelli cita a Quiroga Lavié, refiriendo que QUIROGA LAVIÉ sostiene que del art. 5° de la Constitución Nacional emana el principio de supremacía, más que la garantía federal de las provincias. Conf. QUIROGA LAVIÉ, HUMBERTO, *Constitución de la Nación Argentina Comentada*, Zavalía Editor, Buenos Aires, 1996, pág. 33.

Título: Los límites de la autonomía municipal en materia de igualdad de género

Autor: Manuel Raimbault

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 3- Año 2018

derechos *más allá* de la declaración efectuada por la Ley Suprema”; esto es “*que en tanto se respete el piso de derechos y garantías declarados en la Constitución Nacional nada impide que, en el orden local, esa declaración sea ampliada*”<sup>25</sup>.

**En el caso, sucede justamente lo contrario. No se amplía, sino que se restringe, derogándose el límite que impone el orden público constitucional que impone el art. 37, C.N..**

Lo que no resulta admisible sería, como lo advierte la tratadista, que por la ampliación de otros derechos, se limite inconstitucionalmente derechos garantizados en la Constitución Nacional<sup>26</sup>. Esto es, no podría alegarse, como sucede en el caso, que por el hecho de haberse incorporado mecanismos de “ponderación del electorado”; estos puedan dejar sin efecto las garantías o derechos establecidos en la Ley Suprema.

Como se sabe, el art. 37 se encuentra ubicado, en la estructura de la C.N., en la Parte Dogmática, Primera Parte, Capítulo Segundo, titulado “Nuevos Derechos y Garantías”. Esto es, dentro del contenido que debe respetar el art. 5, C.N. al ejercer el poder constituyente derivado de segundo y tercer grado.

Dicha norma expresa:

*Art. 37. — Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio.*

*La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral.*

Las medidas de acción positiva “para el acceso a cargos electivos”, tienen que garantizarse por acciones positivas. Y, respecto de éstas, la Disposición Transitoria Segunda de la C.N., expresa que “**Las acciones positivas a que alude el art. 37 en su último párrafo no podrán ser inferiores a las vigentes al tiempo de sancionarse esta Constitución y durarán lo que la ley determine**”.

En otros términos, la mencionada cláusula transitoria, al mandar que las acciones positivas en materia de acceso a los cargos electivos no podrán ser inferiores a las ya vigentes, estaba haciendo referencia a la llamada **ley de cupo femenino 24.012**.

---

<sup>25</sup> Gelli cita en su apoyo a Sabsay.

Conf. SABSAY, DANIEL A. y ONAINDIA, JOSÉ M., *La Constitución de los Argentinos. Análisis y comentario de su texto luego de la reforma de 1994*, Ed. Errepar, Buenos Aires, 1994, pág. 33.

<sup>26</sup> Señala Gelli que “De todos modos debe señalarse que la ampliación de los derechos —por la incorporación de nuevos o por el mayor alcance dado a los antiguos— puede limitar *inconstitucionalmente* otros derechos declarados en la Ley Suprema”



Título: Los límites de la autonomía municipal en materia de igualdad de género

Autor: Manuel Raimbault

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 3- Año 2018

De ahí que Bidart Campos advierte que el derecho provincial debe garantizar cuanto el art. 37 de la Constitución Nacional indica, y hacerlo aplicable para el acceso a cargos electivos y partidarios de índole local, ya que la norma recae en materia propia de la parte dogmática en su sistema de derechos<sup>27</sup>.

Concluyendo respecto de este tópico, podemos decir entonces que el poder constituyente municipal de tercer grado tiene una doble limitación. El alcance que le haya asignado la propia Constitución Provincial que lo reconoce, por un lado. Y, por otro, que al ejercerlo, se lo haga “de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional”. Ello implica que, por las razones expuestas, en lo que a las medidas de acción positiva respecta, éstas “no podrán ser inferiores” a las vigentes en el ámbito nacional.

En el caso, claramente se observa, tanto por el alcance como por sus consecuencias, que la aplicación del art. 219 de la C.O.M. resulta ser de inferior protección a aquellas normas a las que debía respetar. Por ello es que, al no conformarse con los derechos y garantías establecidas por la C.N, infringe –en nuestra opinión- lo establecido por el art. 5, 31 y 37 de la Carta Magna.

##### **5.- El art. 37 de la C.N.. Validez de las medidas de acción positivas.**

Por otra parte, en razón de que el constituyente municipal ha cuestionado la validez de las medidas de acción positiva, se repasan someramente las razones que hacen a su validez, no sin antes señalar la incongruencia del argumento esgrimido en el debate: no resulta lógico ni jurídicamente posible que la Constitución Nacional se contraríe a sí misma.

Tal como se ha analizado, en el año 1994, la reforma de la Constitución Nacional avaló el “cupó femenino” consagrando en el **artículo 37 (segunda parte)** la igualdad real de oportunidades para hombres y mujeres.

La cláusula en cuestión es clara en cuanto a que debe existir una igualdad “real” de oportunidades a tal efecto. **Vale decir, efectiva, verificable en el plano de los hechos.**

La metodología constitucionalmente prescripta a tal efecto, está dada por “acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral”. De manera que no sólo han obtenido explícito fundamento constitucional las finalidades perseguidas por la **Ley N° 24.012**, sino también los mecanismos concretos que la misma había establecido para la materialización de aquellas.

Dichas medidas de acción positiva, son como se dijo, el piso mínimo (“*no podrán ser inferiores*”), con el que deberán conformarse, de acuerdo a lo establecido por los art. 5 y 123 de la CN, los regímenes locales, sean éstos provinciales o municipales.

---

<sup>27</sup> BIDART CAMPOS, Germán J, "Manual de la Constitución reformada", t. II, p. 254, Ed. Ediar, Buenos Aires, 1998.

Título: Los límites de la autonomía municipal en materia de igualdad de género

Autor: Manuel Raimbault

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 3- Año 2018

Este “aval” constitucional también provino de la inclusión de la “**Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer**” (en adelante CEDAW) entre los Tratados Internacionales elevados a tal jerarquía por la nueva redacción del **artículo 75, inciso 22**, de la Carta Magna.

La jurisprudencia argentina ha sido fiel intérprete de esta cláusula, reflejando el carácter de orden público constitucional que ostenta dicha norma, inderogable por los poderes públicos constituídos e indisponibles por las partes<sup>28</sup>.

Dichos caracteres han expandido el ámbito de aplicación de la ley 24.012 hacia ámbitos que exceden el propio de los partidos políticos. En tal sentido, puede mencionarse que ha sido considerada aplicable a “personas públicas no estatales”, tal el Colegio de Abogados de la Capital Federal<sup>29</sup>, extendiéndose asimismo a cargos no electivos<sup>30</sup> y, actualmente, también al campo sindical<sup>31</sup>.

En definitiva, hoy ya no se discute la constitucionalidad de las denominadas acciones positivas o *affirmative actions*. Por el contrario, en la actualidad resultan una técnica jurídica de equiparación que la propia Constitución Nacional promueve (cfme. Art. 37, 75 inc. 19 y 23).

Nuestros Tribunales han reiteradamente reafirmado tanto la validez como la conveniencia de tales medidas. Así, en el emblemático precedente “*Fundación Mujeres en Igualdad y otro c. Freddo SA s/ amparo*”<sup>32</sup> se expresó que “*Es sumamente razonable que el legislador intente corregir una desigualdad de la realidad a través de una diferenciación jurídica. Existen casos en los que es menester discriminar para igualar, aunque suene contradictorio, cuando han existido patrones o constantes históricas de trato desigual. Se acude así a los llamados 'programas de acción afirmativa', cuyo propósito es reparar injusticias pasadas*”.

En esta línea, cabe recordar el pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en “*Sisnero, Mirtha G. y otros c. Taldelva SRL y otros s/ amparo*”<sup>33</sup>, que se vincula justamente con una situación de inequidad de género en la etapa de acceso al empleo.

---

<sup>28</sup> cfme. Cámara Nacional Electoral; “Alianza Frente de Izquierda y de los Trabajadores s Oficialización de candidaturas –elección general diputados nacionales y parlamentario del Mercosur – 25 de octubre de 2015”. Expte. CNE 6046-2015.

En el mismo sentido, CSJN in re “Sanpietro”, Fallos 316:2030.

<sup>29</sup> CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CONTENCIOSOADMINISTRATIVO FEDERAL, SALA IV P., M. y otros c. Colegio Público de Abogados de Capital Federal • 23/04/2002.

<sup>30</sup> CÁMARA DE APELACIONES EN LO CONTENCIOSOADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, SALA III.

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia y otro c. Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/ amparo • 28/04/2017.

<sup>31</sup> Ley 25.674 y Decreto Reglamentario 514-2013.

<sup>32</sup> CNCiv., sala H, “Fundación Mujeres en Igualdad y otro c. Freddo SA s/ amparo”, 16/12/2002.

<sup>33</sup> Fallos 337:611.

Título: Los límites de la autonomía municipal en materia de igualdad de género

Autor: Manuel Raimbault

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 3- Año 2018

Así pues y como con acierto lo sostuvieron *Kemelmajer de Carlucci y Nanclares*, en su voto en disidencia en "*Mónaco Elba G.*", gusten o no gusten estas soluciones desde el punto de vista ideológico, las discusiones desde la perspectiva constitucional concluyeron en la República Argentina con la sanción de los arts. 37 y 75, inc. 23. *Las acciones deben ser positivas y no meramente declamativas*<sup>34</sup>.

Valga resaltar que, como mecanismo de acción positiva, la técnica jurídica de equiparación de igualdad real, mediante la asignación de cuotas por género en la representación política, se encuentra admitida en materia convencional, como se dijera, en el art. 7 de la CEDAW. Esta cláusula de la CEDAW, además, se complementa con la que prevé las medidas especiales de carácter temporal, contenida en el artículo 4. Según esta norma, los Estados deben adoptar esta clase de medidas, con miras a "acelerar" la igualdad de facto entre el hombre y la mujer, aclarando que su adopción no se considerará discriminación en la forma definida en la Convención; asimismo se prevé el cese de estas políticas, una vez que se hayan alcanzado "los objetivos de igualdad de oportunidad y trato".

La Corte IDH ha confirmado la validez de las medidas de acción positiva cuando se aplican como instrumentos para garantizar la igualdad de grupos postergados<sup>35</sup>, como la Constitución reconoce, en tanto colectivo, a las mujeres (cfr. Art. 75.23); avanzándose en nuestros días hacia el concepto de "igualdad estructural"<sup>36</sup>.

## 6.- El marco jurídico Convencional

Tal como explica Abramovich<sup>37</sup>, la adopción de un nuevo prototipo de igualdad estructural en el Sistema Interamericano trajo algunas consecuencias, las que obviamente a partir del año 1994 alcanzan a nuestro país. En primer lugar, hay que

---

<sup>34</sup> Conf. voto de la disidencia en "*Mónaco, Elba G.*", Junta Electoral de Mendoza"(1995), La Ley, 1995-B, 558.

<sup>35</sup> Corte IDH, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18/2003, del 17 de septiembre de 2003, Serie A, n° 18, párr. 104).

<sup>36</sup> A partir del desarrollo normativo y jurisprudencial sobre el derecho de igualdad ante la ley y el principio de no discriminación, en los últimos años ha comenzado a tener más fuerza la noción de "igualdad estructural" que, a diferencia de la visión clásica o liberal de igualdad ante la ley, reconoce que ciertos sectores de la población están en desventaja en el ejercicio de sus derechos por obstáculos legales o fácticos y requieren, por consiguiente, la adopción de medidas especiales de equiparación. Para cierta doctrina, la visión "estructural" de la igualdad ha sido incorporada expresamente en el artículo 75 inciso 23 de la Constitución Nacional.

Paulatinamente el concepto de "igualdad estructural" va comenzando a ser utilizado por la Corte Suprema (cfr. voto del ministro Enrique Petracchi en *Fallos 323:2659*) y la Corte IDH [caso "González y otras ('Campo Algodonero') vs. México", sentencia del 16 de noviembre de 2009, serie C N° 205, entre otros].

<sup>37</sup> ABRAMOVICH, Víctor, "De las violaciones masivas a los patrones estructurales. Nuevos enfoques y clásicas tensiones en el sistema interamericano de derechos humanos", Revista Derechos Humanos, año nro. 1, noviembre 2012, Id Infojus DACF120196.

Título: Los límites de la autonomía municipal en materia de igualdad de género

Autor: Manuel Raimbault

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 3- Año 2018

tener presente que las acciones afirmativas adoptadas por el Estado no pueden ser cuestionadas por una noción de igualdad formal, sino que su impugnación debe basarse en críticas concretas a su razonabilidad. En segundo término, corresponde señalar que los Estados no sólo tienen el deber de no discriminar, sino que ante ciertas situaciones de desigualdad de índole estructural, tienen la obligación de adoptar acciones positivas respecto de ciertos grupos desaventajados. Por último, no puede soslayarse que muchas prácticas o políticas aparentemente neutrales pueden tener un efecto discriminatorio sobre determinados sectores vulnerables.

Dicho marco convencional asume trascendencia en la materia. Al punto que, el decreto 1246-00 reglamentario de la ley 24.012, fue emitido a instancias de la intervención de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y como respuesta a una solución amistosa en el ámbito internacional<sup>38</sup>.

Como lo ha expresado la C.S.J.N. en “Alvarez”<sup>39</sup> *“cuadra poner de relieve que el principio de igualdad y prohibición de discriminación ha alcanzado, actualmente, un nivel de máxima consagración y entidad: pertenece al jus cogens, “puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico”*.

La prohibición de discriminación, como lo indica la Corte, “pertenece al jus cogens”, y se encuentra profusamente regulada a nivel Convencional<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> En el caso “Merciadri de Morini, María Teresa s/ Presentación”, el partido demandado negó que la actora gozara de suficiente legitimación procesal a los efectos de impulsar la acción, aduciendo, además, que la misma había confundido dos conceptos diferentes, a saber: la “posibilidad” y la “probabilidad” de que las mujeres resulten electas.

El caso comentado llegó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Informe no 103/01, de fecha 11/10/01) y concluyó, en dicha sede, por medio de un “acuerdo de solución amistosa”, posibilitado por el desistimiento por parte de la actora, el que, a su vez, fue motivado por el dictado por parte del Poder Ejecutivo Nacional del **Decreto no 1.246/00** (nuevo Decreto reglamentario de la **Ley no 24.012**). A este último respecto, cabe destacar que, entre los “Considerandos” del citado Decreto, se menciona expresamente el caso “**Merciadri de Morini**” y la intervención de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>39</sup> Fallos 333:2306.

<sup>40</sup> La propia Corte, en Fallos 333:2306 repasa los instrumentos normativos, expresando:

“En tal sentido, el principio de igualdad y prohibición de toda discriminación, presente en la Constitución Nacional desde sus orígenes (art. 16), no ha hecho más que verse reafirmado y profundizado por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y los instrumentos de éste que, desde 1994, tienen jerarquía constitucional (Constitución Nacional, art. 75.22, segundo párrafo): Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. II); Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 2° y 7°); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 2.1 y 26); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, arts. 2° y 3°), y Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 1.1 y 24), además de los destinados a la materia en campos específicos: Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (esp. arts. 2°, 3° y 5° a 16) y Convención sobre los Derechos del Niño (art. 2°). Se añaden a este listado, en el plano suprallegal (art. 75.22 cit., primer párrafo), vgr., la Convención relativa a la Lucha contra la Discriminación en la Esfera de la Enseñanza (UNESCO, 1960), el Protocolo en Materia de Derechos

Título: Los límites de la autonomía municipal en materia de igualdad de género

Autor: Manuel Raimbault

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 3- Año 2018

En definitiva, así como el principio de igualdad y la prohibición de discriminación forman parte del jus cogens, el sistema internacional de los derechos humanos ha mostrado una especial preocupación por la eliminación de la discriminación de la mujer en el acceso a los cargos públicos.

Al respecto conviene tener presente que en un reciente informe -18 de noviembre de 2016-, el Comité CEDAW de la ONU, encargado de examinar los progresos logrados en la eliminación de la discriminación contra la Mujer, emitió el reporte conocido como "Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico sobre Argentina"<sup>41</sup>.

En el exhaustivo análisis referido, el órgano internacional, con relación a la discriminación de la Mujer en el acceso a los cargos públicos sin dejar de reconocer los avances conseguidos por nuestro país, muestra una particular preocupación por los retrocesos experimentados en sede local, especialmente en el ámbito municipal. De ahí que, estimula la existencia de cuotas en materia de representación parlamentaria. Esencialmente, que se adopten e implementen medidas que estén en línea con lo previsto en el art. 4.1. de la CEDAW.

Concretamente, señala el organismo internacional:

*El Comité observa que el Estado parte reconoce como una modalidad de medidas especiales de carácter temporal el establecimiento de cuotas para la representación de la mujer en el Congreso Nacional (en 1991) y en los sindicatos (en 2002). También observa los proyectos de ley sobre la paridad en la participación de la mujer y el hombre en los tres poderes del Estado. **No obstante, observa con preocupación la limitada aplicación de las cuotas, como se refleja en la baja representación de las mujeres en las asambleas legislativas provinciales y municipales.** Preocupa también*

---

Económicos, Sociales y Culturales Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Protocolo de San Salvador, art. 3°); la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid (1973); la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará, art. 6°a) y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. Todo ello, por cierto, como corolario de que igual principio se encuentra sustentado por las organizaciones internacionales en el marco de las cuales fueron elaborados los instrumentos: Carta de la Organización de los Estados Americanos (art. 3.1) y Carta de las Naciones Unidas (art. 1.3 y concs.): "[e]l hecho de establecer e imponer distinciones, exclusiones, restricciones y limitaciones fundadas únicamente sobre la raza, el color, la ascendencia o el origen nacional o étnico y que constituyen una denegación de los derechos fundamentales de la persona humana es una violación flagrante de los fines y principios de la Carta [de las Naciones Unidas]" (Corte Internacional de Justicia, Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, opinión consultiva del 21 de junio de 1971, Recueil 1971, párr. 131).

Para la Carta Democrática Interamericana, "[l]a eliminación de toda forma de discriminación" contribuye "al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana" (art. 9°).

<sup>41</sup> Publicado en castellano por la Universidad Nacional de La Plata. Véase <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/>

Título: Los límites de la autonomía municipal en materia de igualdad de género  
Autor: Manuel Raimbault  
Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 3- Año  
2018

*al Comité la falta de medidas especiales de carácter temporal para acelerar el logro de la igualdad sustantiva entre las mujeres y los hombres en otras esferas abarcadas por la Convención, como la educación y el empleo.*

Al mismo tiempo que recomienda:

*El Comité recomienda que el Estado parte:*

...

*c) **Adopte medidas para acelerar la participación plena y en condiciones de igualdad de las mujeres en los órganos elegidos y designados de las administraciones provinciales y municipales,** mediante la eliminación de los obstáculos a que se enfrentan las mujeres en la vida política y pública;*

Las recomendaciones efectuadas a la Argentina, en lo específico a las observaciones referidas a la administración municipal, asumen en el caso suma trascendencia. Ello por cuanto, como lo ha expresado el Máximo Tribunal en “Ekmekdjian”<sup>42</sup>, “*Esta Corte considera que entre las medidas necesarias en el orden jurídico Interno para cumplir el fin del Pacto deben considerarse comprendidas las sentencias judiciales*”.

## **7.- La discriminación indirecta**

En el caso, la eliminación del piso mínimo de protección de orden público constitucional, tal como se observa de los hechos mismos, tuvo como consecuencia práctica la discriminación de los sujetos protegidos, al punto de suprimirse, en la práctica, la participación parlamentaria de las mujeres en el órgano deliberativo de la municipalidad de Ushuaia.

De los hechos y constancias agregadas, surge –como ya se mencionara– que mientras se aplicaron los cupos, la representación femenina en el Concejo Deliberante osciló entre el 30 % y el 45 % de los cargos electivos de dicho órgano deliberativo. A partir de la sanción de la Carta Orgánica Municipal, el porcentaje de participación femenina decreció al 15 % en los dos mandatos subsiguiente, para terminar con su completa anulación fáctica, en la actualidad.

**Es decir, es claro que la vigencia normativa que aquí se cuestiona influyó en el resultado de la composición parlamentaria local.**

En el presente, nos encontramos frente a lo que en el sistema internacional se conoce como una *discriminación indirecta*. Es el resultado, y no la norma –en apariencia neutral– lo que produce finalmente la lesión a los derechos fundamentales.

---

<sup>42</sup> Fallos 315:1492



Título: Los límites de la autonomía municipal en materia de igualdad de género

Autor: Manuel Raimbault

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 3- Año 2018

Respecto de la discriminación, en el sistema internacional se ha advertido que ello puede darse de modo directo o indirecto. Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>43</sup>:

*12. Se produce discriminación directa cuando la diferencia de trato se funda directa y expresamente en distinciones basadas de manera exclusiva en el sexo y en características del hombre y de la mujer que no pueden justificarse objetivamente.*

*13. Se produce discriminación indirecta cuando la ley, el principio o el programa no tienen apariencia discriminatoria, pero producen discriminación en su aplicación. Ello puede suceder, por ejemplo, cuando las mujeres están en situación desfavorable frente a los hombres en lo que concierne al disfrute de una oportunidad o beneficio particulares a causa de desigualdades preexistentes. **La aplicación de una ley neutra en cuanto al género puede perpetuar la desigualdad existente o agravarla.***

El artículo 1 de la CEDAW también considera que la discriminación puede darse tanto por el objeto de la norma, como por el resultado o su aplicación.

Así, expresa el art. 1 de la CEDAW:

#### ARTÍCULO 1

*A los efectos de la presente convención, la expresión "discriminación contra la mujer" denotará toda distinción, exclusión o restricción, basada en el sexo que tenga **por objeto o por resultado** menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.*

La CSJN ha admitido expresamente la hipótesis de discriminación indirecta en el reciente caso "Castillo"<sup>44</sup>, al decir que, en estos casos resultaría "**insuficiente invalidar la práctica sin hacer lo propio con la norma que la apaña**".

En dicho precedente, la Corte abarca no solamente la cuestión de la discriminación indirecta, sino también los aspectos procesales de prueba en este tipo de controversias,

---

<sup>43</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general N° 16: La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)

<sup>44</sup> CSJN, Castillo, Carina V. y otros c. Provincia de Salta - Ministerio de Educación de la Prov. de Salta s/ amparo • 12/12/2017

Título: Los límites de la autonomía municipal en materia de igualdad de género

Autor: Manuel Raimbault

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 3- Año 2018

afirmando que “una vez comprobado ese efecto de desigualdad, el Estado debe justificar la necesidad de los efectos desproporcionados que causa la disposición. En el caso de que no logre hacerlo, la norma aparentemente neutra resultará inconstitucional por afectar el principio de igualdad y no discriminación”.

Señaló el Máximo Tribunal:

20) *Que hay supuestos en los cuales las normas no contienen una distinción sospechosa en sentido estricto, sino que en su literalidad aparecen como neutras porque no distinguen entre grupos para dar o quitar derechos a algunos y no a otros. A pesar de su apariencia -que por sí sola no ofrece ningún reparo de constitucionalidad-, puede ocurrir, sin embargo, que prima facie la norma -aplicada en un contexto social- produzca un impacto desproporcionado en un grupo determinado. Esto es, "leyes, políticas o prácticas en apariencia neutras" causantes de una "discriminación sistémica (..) que genera desventajas comparativas para algunos grupos y privilegios para otros" (Observación General 20 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, puntos 10 y 12)*

21) *Que en los casos en los cuales exista una norma neutral que prima facie genere un impacto desmedido en los miembros de un grupo, resultará necesario para analizar su constitucionalidad -ante el riesgo de una discriminación a ese grupo-, comprobar la manera en que dicha norma se ha implementado. -En otros términos, la disposición puesta en crisis por la existencia prima facie de discriminación justifica que el tribunal analice los efectos que su aplicación ha generado en la realidad.*

22) *Que una vez comprobado ese efecto de desigualdad, el Estado debe justificar la necesidad de los efectos desproporcionados que causa la disposición. En el caso de que no logre hacerlo, la norma aparentemente neutra resultará inconstitucional por afectar el principio de igualdad y no discriminación. (Como se advierte, el presente estándar probatorio resulta diferente al utilizado por esta Corte en las causas "Pellicori" y "Sisnero" (Fallos: 334: 1387; 337: 611), en el que se encontraban en juego solo prácticas discriminatorias.*

23) *Que lo central del razonamiento propuesto es que de no recurrir a un análisis que se centra en la norma como causante de efectos discriminatorios -y, por tanto, constitucionalmente indeseables- el efecto negativo de la ley se perpetuará más allá de que, una y otra vez, se invaliden las prácticas, pues ellas solo concretizan la discriminación encubierta que una lectura perniciosa de la norma admite. Es por ello que **resulta insuficiente***

Título: Los límites de la autonomía municipal en materia de igualdad de género

Autor: Manuel Raimbault

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 3- Año 2018

### ***invalidar la práctica sin hacer lo propio con la norma que la apaña.***

El resultado discriminatorio, en el caso, parece ya estar suficientemente comprobado. A la composición del organismo deliberativo de la ciudad, se le agregan los actuales criterios judiciales, que han referido que las circunstancias comprobadas de la desigualdad son “incontrastables”<sup>45</sup>.

Así las cosas, la inconstitucionalidad en el caso -en tanto cabe presumirla en la medida en que no se brinden justificaciones razonables de la necesidad de establecer la desigualdad-, como la mujer del Cesar, es y parece.

## **8.- Conclusiones**

Las normas analizadas, tanto por la eliminación del orden público constitucional que han propiciado, como por las consecuencias que han producido, han resultado marcadamente regresivas<sup>46</sup> y, por las razones expuestas, en nuestra opinión, conllevan el máximo vicio normativo.

---

<sup>45</sup> Juzgado Electoral de la ciudad de Ushuaia, in re “Lopez Entable y otras c. Concejo Deliberante de Ushuaia s. Amparo”. En dicha causa, el Tribunal, citando al Sr. Fiscal ante el S.T.J. expresa:

*“Tal como adelanta en su dictamen de fs. 281 el Sr. Fiscal ante el Superior Tribunal de Justicia, Dr. Oscar L. Fappiano, la contundente realidad que se configura con la ausencia de mujeres en la actual conformación del Concejo Deliberante, constituye una situación de discriminación que frustra el derecho a la participación política de un colectivo, y la inobservancia de normas consagradas en el plano nacional e internacional, en particular las previsiones del art. 37 de la Constitución Nacional, relativas a la paridad, redundan en un claro perjuicio respecto de dicho colectivo, lo que habilita sobradamente la legitimación procesal de las actoras.*

*Además resaltó la importancia de la integración plural de los cuerpos deliberativos, y la necesidad de superar brechas de desigualdad para avanzar hacia sociedades más inclusivas con igualdad de derechos y oportunidades para mujeres y hombres.*

*Por otro lado el Representante del Ministerio Público Fiscal señaló que “la situación que se ha configurado debe ser corregida y que tal como se encuentra la normativa actual coexisten garantías de un nuevo resultado adverso a la pretensión de los amparistas ... Y a tal fin cita la Opinión Consultiva 18-03 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos consignando que: El derecho a la igualdad y a la no discriminación está consagrado en los arts. 16 y 75 inc. 22 de la Constitución Nacional a través de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Este derecho implica que el Estado no puede tener en su ordenamiento regulaciones discriminatorias, pero además que debe asumir una actitud activa para combatir las prácticas discriminatorias”.*

*Finalmente el agente Fiscal sostuvo que cualquiera sea la modalidad, que por cierto excede la opinión del suscrito, la vulneración del derecho a la efectiva participación política entendida como integración del cuerpo deliberativo, debe cesar y garantizarse su conformación en paridad para el próximo período ... La verificación de las actuales circunstancias y su repercusión en el derecho a la igualdad y a la concreta participación política de las mujeres, requiere de un pronunciamiento judicial en concreto que corrija la situación” (el resaltado nos pertenece).*

<sup>46</sup> Vicio éste que, por sí mismo, merecería un acápite particular de análisis.

Título: Los límites de la autonomía municipal en materia de igualdad de género

Autor: Manuel Raimbault

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 3- Año 2018

Ello, en tanto –por exceso- no cabe que puedan ser amparadas bajo la garantía de la autonomía plena que el art. 5 y 123 de la C.N, y los arts. 169 y ss. de la C.PTDF garantizan a las municipalidades.

La supresión del orden público constitucional vigente respecto de la garantía de igualdad real de oportunidades y trato en materia de derechos electorales, y el resultado discriminatorio que han producido, impone que se efectivice la obligación de respeto y garantía<sup>47</sup> a la que obligan los tratados de derechos humanos. Y todas las autoridades del Estado se encuentran obligadas a ello.

No existe –en nuestra opinión- ningún margen, ni fáctico ni jurídico, para que la situación actual se consolide o mantenga.

---

<sup>47</sup> La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, al igual que sucede con todos los derechos humanos, impone a los Estados Partes obligaciones a tres niveles: respetar, proteger y cumplir. Como lo señala el Comité, en la Observación 16 ya citada,

*18. La obligación de respetar exige que los Estados Partes se abstengan de actos discriminatorios que directa o indirectamente tengan como resultado la denegación de la igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. Respetar el derecho obliga a los Estados Partes a no aprobar y a derogar las leyes y a rescindir las políticas, las disposiciones administrativas y los programas que no están conformes con el derecho protegido en el artículo 3. En particular, incumbe a los Estados Partes tener en cuenta la manera en que la aplicación de normas y principios jurídicos aparentemente neutrales en lo que se refiere al género tenga un efecto negativo en la capacidad del hombre y la mujer para disfrutar de sus derechos humanos en pie de igualdad.*