

Repositorio de publicaciones

del Foro de Jóvenes Administrativistas

AUTONOMÍA EN DEBATE

MAYO DEL 2025



Asociación
Argentina
de Derecho
Administrativo

Forjad

Palabras de apertura

La idea de esta publicación es dar a conocer las voces de las nuevas generaciones del Derecho Administrativo a lo largo y ancho de la República Argentina.

Creemos fervientemente en la importancia del federalismo y lo enarbolamos como un estandarte en el FORJAD. Por ello, en esta primera entrega encontrarán colaboraciones de jóvenes profesionales provenientes de diversas provincias del país y casas de estudio de alto renombre académico, quienes comparten sus inquietudes, reflexiones y miradas sobre las múltiples dimensiones del Derecho Administrativo contemporáneo.

Nuestro anhelo es que este novel proyecto se convierta en un espacio de consulta y de construcción colectiva del conocimiento. Un reservorio de ideas que permita conocer qué piensan, qué estudian y qué analizan las nuevas camadas de administrativistas, promoviendo una circulación del saber que fortalezca el diálogo entre generaciones, territorios y enfoques.

Deseamos, además, que cada vez más profesionales del Derecho se animen a explorar el vasto mundo del Derecho Administrativo, y que estas publicaciones funcionen como una gentil puerta de acceso, alentando la participación, el estudio crítico y el compromiso con los desafíos actuales de la disciplina.

Siendo este el inicio de nuestra gestión, no queremos dejar de agradecer a quienes nos precedieron en esta tarea: Milagros Bordas y Manuel Malbrán, por su dedicación y el valioso camino que supieron trazar. Extendemos también nuestro profundo reconocimiento a la Asociación Argentina de Derecho Administrativo, en particular a su presidenta, Analía Antik, por su generosidad, confianza y permanente acompañamiento

Finalmente, nuestro sincero agradecimiento a todos los miembros del FORJAD que, con su participación activa y compromiso cotidiano, contribuyen a hacer de este espacio un verdadero ámbito de debate, aprendizaje y crecimiento colectivo.

Rocío Arrúa
Presidenta

Santiago Calvimonte
Vicepresidente

Introducción

Por Luisina Huerta¹

Las Jornadas llevadas a cabo respecto a las últimas tendencias jurisprudenciales de la Autonomía, fueron fruto del consenso en el marco del carácter federal del que participa el Foro Permanente de Discusión y Debate de Jóvenes Administrativistas y en el entendimiento de la autonomía como fenómeno normativo que atraviesa el campo del derecho público y concretamente la disciplina del Derecho Administrativo.

A la luz de lo antes expuesto, el tema propuesto fue desarrollado desde un enfoque tripartito. En este sentido, los expositores delinearon en primer lugar la extensión y límites de la autonomía dentro del sistema federal de gobierno Argentino, confrontando las potestades locales y nacionales en materia autonómica, considerando la coexistencia de un estado local, junto a otras esferas estatales superiores que conlleva inevitablemente el reconocimiento de limitaciones. Este punto nos interpeló a pensar en una visión integradora de normas y diálogo de fuentes que ponderen la mejor solución posible del conflicto.

Asimismo, se explicó el tópico desde una perspectiva temporal, en cuanto a cuáles han sido las valoraciones y criterios aplicados en el tiempo por la Suprema Corte de Justicia Nacional, analizando a través de sus fallos las regulaciones locales de numerosas materias, como por ejemplo: la educativa, libertad de cultos, empleo público, jurisdiccional, entre otras y esto significa pensar en la articulación entre lo individual y lo colectivo.

Por último, los ponentes esbozaron sobre las fricciones jurídicas y los contornos convencionales que este concepto de autonomía despliega; a la luz de los instrumentos internacionales de derechos humanos con base en la dignidad de la persona humana.

En definitiva, la tensión permanente de la aplicación concreta de la Autonomía nos compele a entender la finalidad de bien público que como propósito tiene todo Estado de Derecho pero a la vez, no vulnerar -so pretexto de ello- derechos y garantías individuales. Aclaramos que, no fue la intención

¹ Abogada por la Universidad Nacional de Rosario. Escribana por la Universidad Empresarial del Siglo XXI. Mediadora. Docente Ayudante de Primera en la asignatura Derecho Administrativo de las carreras grado de Abogacía y Licenciatura en Corretaje Inmobiliario de la Universidad Nacional de Rosario.



de las Jornadas agotar el desarrollo del tema y sus aristas; sino que por el contrario ello sea el disparador de un fructífero debate.

Autonomía y reglamentación de derechos: lecciones desde la jurisprudencia

Por Sergio Carullo²

El marco federal y la potestad provincial

La finalidad de este trabajo es realizar un ejercicio de actualización jurisprudencial a la luz de un tema trascendental en nuestro sistema constitucional como es la autonomía provincial y la reglamentación de derechos en sentido amplio, es decir tanto el ejercicio de poder de policía por los poderes legislativos provinciales como el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de los ejecutivos provinciales. A partir de allí, intentar despertar algunos interrogantes para reflexionar sobre nuestro sistema federal y su vigencia resguardando una sociedad pluralista. Todo, a la luz de nuestro sistema de división de poderes con la Corte Suprema de Justicia de la Nación como garante último de la supremacía constitucional.

Nos interesa primero citar las palabras del Dr. Gorostiaga, convencional constituyente en 1853, que en agosto de 1862, desde su banca de diputado nacional expresó:

La autoridad delegada en la Constitución por el pueblo argentino ha sido confiada a dos gobiernos enteramente distintos, al gobierno nacional y al gobierno provincial. Como el gobierno nacional ha sido formado para responder a grandes necesidades generales y atender a ciertos intereses comunes, sus poderes han sido definidos y son en pequeño número. Como el gobierno provincial, por el contrario, penetra en todos los detalles de la sociedad, sus poderes son indefinidos y en gran número, se extienden a todos los objetos que siguen el curso ordinario de los negocios y afectan la vida, la libertad y la prosperidad de los ciudadanos³.

Resulta muy interesante la visión de un miembro de ese poder constituyente originario del sistema federal en ciernes sobre el ejercicio extenso por parte de las provincias de potestades de reglamentación de derechos. Cabe recordar que aquellas preexisten a la nación y están en la trinchera local junto a las realidades de cada ciudadano y ciudadana.

A partir de allí es que nos planteamos el siguiente interrogante: ¿hasta qué punto pueden las

² Abogado (UNC). Especialista en Abogacía del Estado (ECAE-PTN). Magister en Derecho Administrativo (UNC). Profesor de Derecho Administrativo (Facultad de Derecho-UNC). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8742-592X>. Contacto: scarullo@unc.edu

³ Palacio de Caeiro, Silvia B., *La Competencia Federal*, Competencia federal, La Ley, Buenos Aires, 2012, p.53

provincias justificar restricciones a derechos fundamentales invocando la protección de otros intereses públicos provinciales, y cómo evalúa la Corte Suprema de Justicia de la Nación la suficiencia de esas justificaciones? Daremos respuesta a partir de las lecciones que nos da la jurisprudencia.

La tensión constitucional: límites a la potestad provincial

En aras de responder el interrogante planteado exploraremos un ámbito de tensión permanente y dinámico que se da en nuestro sistema constitucional entre la autonomía de las provincias y la protección de los derechos fundamentales. Al conservar las provincias todo el poder que no fue delegado expresamente al Gobierno federal, tienen la potestad de dictar sus propias constituciones, de organizar sus regímenes internos, lo que incluye, por supuesto, la regulación de áreas clave como la educación, el acceso a empleos públicos o la seguridad vial.

Esta potestad provincial, si bien amplia, no es ilimitada, ya que debe ejercerse de forma compatible con la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales de DDHH que forman parte de nuestro sistema.

Es aquí donde surge el desafío: ¿cómo se armoniza la capacidad provincial de dictar normas con la garantía de derechos como la libertad de conciencia, la igualdad o la autonomía personal?

El punto central para gestionar esta tensión es la razonabilidad de la normativa provincial. La Corte Suprema actuando como garante de la supremacía constitucional, evaluando si la reglamentación provincial, al limitar o regular un derecho, lo hace de forma justificada y proporcionada.

Los casos que mencionaremos aquí son ejemplos concretos de cómo el máximo Tribunal del país resuelve la tensión entre la potestad regulatoria provincial y la protección de los derechos individuales y colectivos. Los derechos en juego a tratar son variados y de gran trascendencia.

Tenemos el principio de igualdad y no discriminación, que implica que las distinciones normativas deben basarse en criterios objetivos y razonables. Otro principio relevante es la libertad de conciencia y religión, que incluye no sólo la libertad de profesar un culto, sino también el derecho a la objeción de conciencia, es decir, a no realizar actos que contradigan las convicciones más íntimas de una persona.

Finalmente, encontramos la autonomía personal, derivada del artículo 19 de la Constitución Nacional, que protege las acciones privadas de la ciudadanía que no afecten el orden público ni dañen a terceros. La cuestión aquí es determinar si la conducta regulada por la provincia realmente trasciende el

ámbito privado y genera un riesgo o daño para otros.

Caso “APDH”: educación y libertad de conciencia⁴

En este caso, la Asociación Civil Asamblea por los DDHH cuestionó una Resolución de la Dirección General de Escuelas de Mendoza que incluía en el calendario escolar la realización de actos *“de gran significatividad”* con *“participación de toda la comunidad educativa”* en conmemoración del Patrono Santiago y la Virgen del Carmen de Cuyo. La Asociación argumentaba que esto constituía adoctrinamiento católico en la escuela pública, violando el principio de laicidad y discriminando a quienes no profesaban esa fe. En lo que aquí interesa, la Corte Suprema de Justicia de la Nación confirmó la constitucionalidad de la reglamentación provincial ya dispuesta por el supremo órgano judicial provincial. ¿Por qué?

Sostuvo que las conmemoraciones, si bien tenían un origen religioso, habían adquirido para la provincia un sentido secular, histórico y cultural; expresó que eran parte de tradiciones mendocinas de larga data que procuraban afianzar la identidad y pertenencia a la comunidad provincial. Esto se encuadraba dentro del *“margen de apreciación local”* que tienen las provincias para afirmar su identidad, siempre que sea respetuoso de las normas superiores.

Fundamentalmente, la Corte valoró que las resoluciones provinciales posteriores al inicio del litigio contemplaban expresamente la posibilidad de eximirse. Es decir, existía un mecanismo expreso de exención que permitía a alumnos y personal docente y no docente no participar en estos actos por sus convicciones religiosas o filosóficas. Esto fue clave para la Corte ya que, al existir esta opción, se salvaguardaba la libertad de conciencia de quienes no compartían las creencias mayoritarias y se evitaba la discriminación. Explicitó que este mecanismo no requería la exteriorización de creencias personales y no había evidencia de que causara estigmatización.

La Corte distinguió este caso con un mecanismo de exención adecuado frente a otros precedentes, como el fallo “Castillo”⁵, donde se detectó que, dentro del sistema educativo público de la provincia de Salta, existían patrones sistemáticos de trato desigualitario hacia grupos religiosos minoritarios y hacia los no creyentes.

⁴ “Asociación Civil Asamblea Permanente por los Derechos Humanos c/ Dirección General de Escuelas s/ acción de amparo”, Corte Suprema de Justicia de la Nación, 23/08/2022.

⁵ “Castillo, Carina Viviana y otros c/ Provincia de Salta Ministerio de Educación de la Prov. de Salta s/ amparo” Corte Suprema de Justicia de la Nación, 12/12/2017.

Caso “Cosani”: discriminación irrazonable por edad y género⁶

La provincia de Santa Fe había dictado un decreto que establecía un límite de edad para participar en concursos docentes. Específicamente, impedía concursar si el aspirante excedía la edad jubilatoria prevista por la ley para el régimen general, que era de 60 años para las mujeres y 65 para los varones, independientemente de si ya cumplían o no los requisitos para jubilarse.

La señora Carmen Esther Cosani, una docente de nivel primario de 61 años que ya se desempeñaba como suplente en un cargo y quería titularizarlo, se vio impedida de concursar debido a esta norma. Ella promovió una acción de amparo, argumentando que la norma era inconstitucional por discriminarla en función de su edad y sexo. En lo que aquí interesa, la Corte Suprema de Justicia de la Nación revocó lo decidido por la justicia santafesina y declaró la inconstitucionalidad de la reglamentación provincial. ¿Cuáles fueron las razones principales?

La Corte señaló que utilizar un criterio de distinción como la edad y el sexo requiere verificar su fundamentación aplicando el estándar de control de razonabilidad que utiliza para las “categorías sospechosas”⁷, lo que requería un escrutinio estricto. Entonces, la provincia tenía que demostrar que el límite de edad era un medio adecuado y necesario para lograr un fin sustancial. La justificación invocada por la Cámara -protección del sistema previsional- fue considerada insuficiente e inverosímil.

Asimismo, argumentó que impedir concursar a una docente exclusivamente por la edad, sin considerar su idoneidad -que la propia provincia no había puesto en duda, ya que se encontraba en ejercicio del cargo- se basaba en prejuicios sobre la vejez impropios de los tiempos actuales, donde la expectativa de vida y la capacidad de las personas adultas mayores se han prolongado. Refirió que esta restricción, violaba su derecho a la igualdad, a trabajar y a enseñar; y enfatizó que la idoneidad es el criterio fundamental y que las instituciones educativas son ámbitos propicios para que los adultos mayores se integren y transfieran conocimientos y experiencias.

En síntesis, el máximo Tribunal determinó que la provincia no logró justificar de manera razonable y sustancial una restricción basada en una discriminación por sexo y género, declarando inconstitucional el límite de edad para los concursos docentes.

⁶ "Cosani, Carmen Esther c/ Provincia de Santa Fe s/ amparo", Corte Suprema de Justicia de la Nación, 19/12/2024.

⁷ CSJN Fallos: 307:1964; 308:1726; 325:2968; 340:257; 328:566; entre otros.

Caso “Garay”: autonomía de la voluntad y seguridad vial⁸

La Corte analizó aquí la constitucionalidad de una ley provincial de tránsito que sancionaba como falta grave el no uso del cinturón de seguridad, incluso por un conductor que viajaba solo. El conductor multado argumentó que esta obligación violaba su autonomía personal, ya que consideraba que el no usar el cinturón era una acción privada que solo lo afectaba a él y no dañaba a terceros, estando amparada por el artículo 19 de la Constitución Nacional. La Suprema Corte de Mendoza y, en revisión, la Corte Suprema de la Nación, consideraron la norma constitucional. ¿Por qué?

Enfatizó que el artículo 19 de la Constitución Nacional permite la intervención estatal y la jurisdicción de los magistrados cuando las acciones privadas afectan el orden público o perjudican a terceros. Conducir no es una actividad puramente privada, sino una actividad colectiva que se desarrolla en la vía pública, un espacio compartido por múltiples agentes.

La Corte explicó que la obligación de usar el cinturón se justifica en la prevención del riesgo de daño a terceros. Incluso si un conductor viaja solo, el no usar el cinturón aumenta significativamente el riesgo en caso de accidente de ser despedido del vehículo, generando un peligro para los demás usuarios de la vía pública. Además, los accidentes de tránsito y las lesiones que resultan del no uso del cinturón imponen costos significativos al sistema de salud pública, que son asumidos por toda la comunidad de contribuyentes.

Por lo tanto, la Corte concluyó que la obligación del uso del cinturón de seguridad es un ejercicio válido del poder de policía estatal para proteger la salud y seguridad públicas, y no un mero paternalismo estatal, ya que busca evitar riesgos y costos para terceros y para la comunidad en general.

Recapitulación

En síntesis, estos tres casos nos muestran cómo la Corte Suprema aborda la compleja relación entre la autonomía provincial y los derechos fundamentales, sin desconocer ni descalificar la potestad provincial, pero sometiéndola a un control de razonabilidad, en la búsqueda de armonizar los derechos en conflicto protegiendo la supremacía de la Constitución Nacional y los Tratados de DDHH.

Los criterios clave que emergen de estos fallos para evaluar la validez de las reglamentaciones provinciales incluyen:

⁸ "Garay, Diego Sebastián c/ Provincia de Mendoza s/ amparo", Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2/07/2024.

a) La aplicación de un escrutinio más estricto cuando la norma se basa en categorías sospechosas o en distinciones equiparables como la edad o el género.

b) El análisis de la finalidad de la norma provincial, ¿busca un fin público legítimo, como la seguridad o la salud?; y de la adecuación y necesidad del medio empleado para lograr ese fin.

c) La evaluación de si la conducta regulada por la provincia genera un riesgo o daño para terceros o para la comunidad.

d) La valoración del contexto local, incluyendo tradiciones históricas y culturales, siempre que no se traduzcan en discriminación o vulneración de derechos fundamentales.

Colofón

Es importante antes de terminar decir que si bien hemos destacado tensiones, también es el Estado provincial en su ejercicio de reglamentación de derechos fundamentales quien logra la vigencia de aquellos. Cabe recordar que la reforma constitucional de 1994 incorpora lisa y llanamente el criterio amplio de poder de policía, donde el Estado es el que puede hacer posibles “los derechos imposibles”, es el que puede allanar los obstáculos que impiden su disfrute, es el que debe promoverlos y promocionarlos. Se modificó el paradigma de la relación Sociedad-Estado, ampliándose las competencias del poder público, reconociéndose nuevos medios o instrumentos de intervención, pero no por ello se desvirtúa el análisis del grado de ajuste entre medios-fines, propio del principio de razonabilidad⁹.

Dicho esto, para finalizar proponemos algunos interrogantes que inviten a la reflexión sobre los delicados equilibrios que debe mantener el Estado en un sistema federal y en una sociedad pluralista; que buscan ayudar también a comprender cómo la Corte, al interpretar la Constitución, delinea los contornos de la autonomía provincial en la búsqueda de proteger los derechos fundamentales de la ciudadanía.

Considerando la diversidad cultural y religiosa de Argentina, ¿dónde ubicamos el límite entre preservar la identidad cultural provincial y garantizar un espacio público, como la escuela, que sea verdaderamente neutral y respetuoso de todas las creencias, evitando la discriminación?

Frente a la creciente longevidad y los cambios sociales, ¿cómo deben adaptarse las regulaciones

⁹ Rosatti, Horacio, Tratado de Derecho Constitucional, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2017, T. I, p. 201 y ss.

-por ejemplo, límites de edad en el acceso a empleos- para evitar que se conviertan en barreras discriminatorias irrazonables, reconociendo la idoneidad y el potencial de las personas mayores?

¿En qué medida la protección del interés público -como la seguridad vial o la salud pública- justifica la imposición de conductas que limitan la autonomía individual, especialmente cuando el riesgo para terceros podría considerarse no inmediato o absoluto?

La competencia de la justicia contencioso administrativa local como expresión de las autonomías provinciales¹⁰

Por Esteban Maidana¹¹

Introducción

En el sistema federal argentino, la distribución de competencias entre la Nación y las provincias es un pilar fundamental. Este principio se refleja en la organización judicial, donde los jueces provinciales desempeñan un rol esencial en el control de la legalidad de los actos administrativos locales. En este contexto, la defensa de la competencia de los jueces provinciales como expresión de las autonomías provinciales funciona como garantía de un federalismo real, eficiente y respetuoso de la Constitución Nacional.

Los alcances y limitaciones de las autonomías provinciales son un tema central para el derecho público contemporáneo, ya que la cuestión de la autonomía resulta transversal a todo el derecho administrativo.

Las autonomías provinciales tienen su fundamento en la organización de tipo federal adoptada por nuestro país en el artículo 1º de la Constitución Nacional. Por ello, este trabajo abordará, en primer lugar, algunas cuestiones vinculadas a la noción de federalismo, sus orígenes e implicancias fundamentales, con el objetivo de aportar a una mejor comprensión respecto de la importancia de las autonomías provinciales y su rol en el funcionamiento del sistema constitucional.

El federalismo argentino y las autonomías locales

Según autores relevantes en la materia, como Eduardo Martiré (2009)¹², la génesis histórica del federalismo puede rastrearse en los localismos generados a partir del modo en que la conquista

¹⁰ Los extremos desarrollados en este texto forman parte de un trabajo más extenso del autor realizado para la 3ra Edición de la Revista Desafíos Administrativos, a publicarse en breve.

¹¹ Abogado por la Universidad Católica de Santa Fe. Especialista en Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de la Matanza. Actualmente, Doctorando en Derecho en Universidad Nacional del Nordeste. Profesor universitario en Ciencia Jurídica y especialista en Docencia Universitaria por la Universidad Nacional de Misiones. Ejerce la docencia como profesor adjunto en la cátedra de derecho administrativo y adjunto a cargo de la cátedra de Sociología Jurídica, ambas de la Sede Posadas de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Católica de Santa Fe, donde también es investigador categorizado y extensionista.

¹² Martiré, E. 2009. El federalismo en la República Argentina. En Hernandez, Antonio M. Aspectos Históricos y Políticos del Federalismo Argentino. Academia nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

española fundó y distribuyó las ciudades a lo largo del territorio. Hubo tres corrientes colonizadoras fundamentales en la región que hoy conforma Argentina: la primera desde el Alto Perú, que fundó Santiago del Estero, Tucumán y Córdoba; la segunda desde Chile, que fundó Mendoza y San Juan; y la tercera, varios años más tarde, directamente desde España, que se asentó en el Río de la Plata y fundó Buenos Aires.

Estos núcleos urbanos, muy distantes entre sí, crecieron de manera autónoma, ampliando su territorio, población e idiosincrasia. Con el tiempo, profundizaron sus diferencias geográficas, económicas y culturales, generando regiones con necesidades e intereses específicos y diferenciados. Esta circunstancia constituyó la antesala, no solo del localismo y del federalismo, sino también de las tensiones entre provincias, y entre éstas y la Nación. Estas tensiones se manifestaron en los intentos constitucionales de principios del siglo XIX (1813, 1819, 1826), que fracasaron en mayor o menor medida como consecuencia de los desacuerdos sobre la extensión de las facultades del Estado nacional y la reserva de potestades locales. Incluso la Constitución Nacional de 1853 se hace eco de esas tensiones, con su origen en los textos alberdianos que postulan una organización que parte de la doctrina ha calificado como "federalismo unitario" o "unidad federativa"¹³.

Como puede observarse, estas tensiones entre autonomía y centralismo tienen una raíz histórica profunda y siguen vigentes, especialmente en el derecho administrativo. Esto se debe a que el derecho administrativo es, por definición, un derecho eminentemente local: las normas administrativas de un Estado se ocupan de reglamentar las instituciones locales del propio Estado, sin extender su vigencia a otros Estados provinciales o al Estado nacional. En ese sentido, el artículo 122 de la Constitución Nacional esclarece las potestades de los Estados provinciales para reglamentar sus instituciones locales y regirse por ellas, al tiempo que el artículo 121 dispone que las provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno federal.

En consecuencia, el cuadro normativo que configura la noción de autonomía en el derecho argentino nos explica que las provincias son preexistentes a la Nación. Al momento de configurarse el Estado nacional, las provincias ya existían, y en este orden de ideas, conforme al artículo 121, las potestades del Estado nacional son excepcionales, ya que surgen de una delegación de las provincias, quienes se reservan el ejercicio de todas las facultades no expresamente delegadas.

¹³ Hernandez, Antonio M. 2009. Aspectos Históricos y Políticos del Federalismo Argentino. Academia nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

Autonomía y competencia administrativa:

Un aspecto central dentro de la noción de autonomía provincial radica en que los conflictos jurídicos surgidos a partir de normas de derecho administrativo local deben ser resueltos por los jueces locales en lo contencioso administrativo. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido reiteradamente que “el respeto de las autonomías provinciales exige que se reserve a sus jueces el conocimiento de las causas referidas a las instituciones provinciales”¹⁴, y ha enfatizado en la interpretación restrictiva que corresponde a las normas que atribuyen competencia federal¹⁵.

Existen, sin embargo, numerosos casos en que la determinación de la competencia genera controversias, y donde la justicia federal interviene en causas que involucran cuestiones de derecho administrativo local. Un ejemplo ilustrativo es el precedente Horacio Pussetto S.A. c/ Provincia de Misiones, tramitado ante la Justicia Federal de Salta.

En dicho caso, se discute un régimen de retención del impuesto sobre los ingresos brutos de la provincia de Misiones que afectaba a un contribuyente incluido en el Convenio Multilateral y domiciliado en la provincia de Salta. El contribuyente acciona ante la justicia federal salteña. El juez de primera instancia, a cargo del Juzgado Federal de Salta N° 2, declina su competencia, considerando que se trata de un acto administrativo de naturaleza local, competencia de la justicia ordinaria. Ante la apelación del actor, la Cámara Federal de Apelaciones de Salta, sala 2, revoca la decisión y ordena al juez de grado continuar entendiendo en las actuaciones, con fundamento en el fuero de vecindad, dado que las partes pertenecen a distintas provincias.

La provincia de Misiones plantea la inhibitoria ante el Superior Tribunal de Justicia provincial, solicitando su intervención como tribunal competente. Dicho tribunal se declara competente¹⁶, entendiendo que se trata de una acción de naturaleza contencioso administrativa local. Posteriormente, el tribunal misionero ofició al juzgado salteño, y el juez de primera instancia aceptó la requisitoria. Esta decisión fue nuevamente apelada por el actor, y la Cámara Federal volvió a revocar la decisión, sosteniendo la competencia federal.

Actualmente, la causa está en estudio ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Ya existe

¹⁴ Soldimar S. A. c. Río Negro, Provincia de s/ daños y perjuicios.

¹⁵ Televisora Belgrano S.A. c/Municipalidad de Quilmes.

¹⁶ En autos “Dirección General de Rentas de la Provincia de Misiones s/plantea inhibitoria en autos Horacio Pussetto S.A. c/ Provincia de Misiones- Dirección General de Rentas s/ amparo ley 16986 - expte. FSA 13071/2023”.

dictamen de la Procuración General, a cargo de la Dra. Laura Monti¹⁷, quien recomienda hacer lugar al planteo del Superior Tribunal de Justicia de Misiones. En dicho dictamen, se distingue entre causas que afectan exclusivamente normas de contenido federal, aquellas que afectan exclusivamente normas provinciales y aquellas que comprometen instituciones de ambos niveles. En estos últimos casos, corresponde acudir en primer lugar a la justicia provincial y, eventualmente, a la Corte Suprema por vía de recurso extraordinario. Además, el dictamen recuerda que el fuero de vecindad no procede cuando la materia del pleito es de derecho público provincial, como claramente sucede en el caso analizado.

Conclusión

En síntesis, las tensiones en torno a la medida del federalismo y de las autonomías provinciales, con toda su carga histórica, tienen una relevancia central y la cuestión de las competencias judiciales es una de sus aristas más sensibles.

En ese sentido, y conforme surge del debate doctrinario y jurisprudencial, tanto la doctrina como la Corte Suprema y una hermenéutica razonable del texto constitucional exigen un análisis riguroso de los requisitos de procedencia de la competencia federal, cuya interpretación debe ser absolutamente restrictiva en función del carácter excepcional de dicho fuero. Solo mediante una estricta observancia de este principio se garantiza el funcionamiento efectivo de un sistema federal respetuoso de las autonomías provinciales.

¹⁷ Dictamen del 11 de Abril de 2025 en autos HORACIO PUSSETTO SA C/ PROVINCIA DE MISIONES DIRECCION GENERAL DE RENTAS s/ amparo Ley 16.986.

Autonomía jurisdiccional y tensiones institucionales

A propósito del fallo Levinas

Por Gabriela Victoria Morel¹⁸

El presente análisis se centra en el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante, CSJN) *“Ferrari c/Levinas s/incidente de competencia”*¹⁹, donde nuestro cimero Tribunal decidió por mayoría la incorporación o reconocimiento de una nueva competencia jurisdiccional a favor del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, TSJ) con fundamento en el avance hacia la plena autonomía jurisdiccional de la CABA.

Esta decisión resolvió un conflicto de competencia entre la Cámara Nacional en lo Civil y el TSJ, donde este último en el año 2020 había resuelto *“[h]acer lugar a la queja interpuesta por Gabriel Isaías Levinas y en su mérito dejar sin efecto la resolución de la sala A de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil que denegó el recurso de inconstitucionalidad”*²⁰.

En efecto, la CSJN le dio la razón al TSJ y dispuso que resulta el tribunal superior de la causa en los términos del art. 14 de la Ley Nro. 48²¹ para aquellos *“procesos que tramitan ante la justicia nacional ordinaria de la CABA”*. Esto es, para los tribunales competentes en lo Civil, Comercial, fuero del Trabajo y en lo Criminal y Correccional.

Asimismo, la Corte exhortó una vez más a las autoridades competentes a que avancen en el camino hacia la plena autonomía de la CABA y que *“readecuen la estructura institucional y normativa necesaria en los términos de este fallo”* (Cons. 12).

Esta decisión jurisdiccional responde a un camino que fue marcando la CSJN a lo largo de sus sentencias desde el año 2015 en adelante: *“Corrales”* (Fallos: 338:1517), *“Nisman”* (Fallos: 339:1342),

¹⁸ Abogada, Especialista y Maestranda en Derecho Administrativo y Administración Pública (UBA). Profesora Adjunta de Derecho Romano y Jefa de Trabajos Prácticos de Elementos de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho (UBA). Secretaria del Juzgado de Primera Instancia CAyT, Nro. 23, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Correo electrónico: gabrielamorel@derecho.uba.ar

¹⁹ *“Ferrari, María Alicia c/ Levinas, Gabriel Isaías s/ incidente de incompetencia”*, Corte Suprema de Justicia de la Nación, 27/12/2024.

²⁰ *“Levinas, Gabriel Isaías s/ SAG - otros (queja por recurso de inconstitucionalidad denegado) en/ Ferrari, María Alicia y otro c/ Levinas, Gabriel Isaías”*, Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 30/09/2020.

²¹ Ley Nro. 48, Artículo 14: *“Una vez radicado un juicio ante los Tribunales de Provincia, será sentenciado y fenecido en la jurisdicción provincial, y sólo podrá apelarse a la Corte Suprema de las sentencias definitivas pronunciadas por los tribunales superiores de provincia (...)”*.

“José Mármol 824” (Fallos: 341:611), “GCBA c/ Provincia de Córdoba” (Fallos: 342:533) en línea al reconocimiento de la autonomía jurisdiccional de la CABA.

A su vez, la CSJN también se ha pronunciado sobre la importancia y necesaria existencia de “tribunales intermedios” como paso previo a su intervención “Chacon” (Fallos: 347:1434) y de la importancia y necesaria intervención de los tribunales superiores de las provincias, en los casos “Strada” (Fallos: 308:490) y “Di Mascio” (Fallos: 311:2478). Finalmente, en la causa “Bazan” (Fallos: 342:609) la CSJN le atribuyó al TSJ la facultad para conocer en los conflictos de competencia que se generan entre dos órganos jurisdiccionales con competencia no federal con asiento en la Ciudad de Buenos Aires.

Resulta en línea con este recorrido jurisprudencial que la CSJN arriba a la decisión contenida en el fallo “Levinas” de la cual surgen una serie de consecuencias que repercuten en diferentes esferas.

Por un lado, podría afirmarse que nos encontramos ante un gran paso hacia el reconocimiento de la plena autonomía de la CABA en materia jurisdiccional, conforme lo establecido, a partir de la reforma constitucional de 1994, por nuestra Carta Magna en el art. 129²².

Sin embargo, también podría señalarse un avance desde la jurisdicción sobre competencias que de acuerdo al sistema republicano de gobierno que rige en la Nación Argentina (Art. 1 CN), corresponde al Poder Legislativo o, en su caso, al Ejecutivo, conforme lo reglado por el Congreso.

Desde este atalaya, es posible observar que el artículo 75 al enumerar las atribuciones que corresponde al Congreso, en su inciso 20, menciona: “[e]stablecer tribunales inferiores a la Corte Suprema de Justicia; (...)” lo que implicaría también la modificación o adecuación en sus competencias. Finalmente, en el inciso 32 del artículo 75 CN, nos es posible encontrar la cláusula que sella las facultades del Congreso: “[h]acer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes, y todos los otros concedidos por la presente Constitución al Gobierno de la Nación Argentina”.

Asimismo, Ley “Cafiero” No. 24.588²³ que buscó dar cumplimiento con el mandato constitucional contenido en el artículo 129 CN donde establece que “[u]na ley garantizará los intereses

²² Constitución Nacional, Artículo 129: “La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de Gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación. En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones”.

²³ B.O. 28282, 30/XI/1995.

del Estado nacional mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación”, entre las diferentes cuestiones que reguló, estableció en su artículo 6 que: “[e]l Estado Nacional y la ciudad de Buenos Aires celebrarán convenios relativos a la transferencia de organismos, funciones, competencias, servicios y bienes”.

Resultando menester mencionar que en el ámbito del Congreso de la Nación se dispuso la creación de una Comisión Bicameral compuesta por representantes de ambas Cámaras cuya misión es supervisar el proceso de coordinación que se lleve adelante entre el Poder Ejecutivo nacional y el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires conforme a las disposiciones de la ley y formular las observaciones, propuestas, recomendaciones y opiniones que estime pertinentes.

Si bien la CSJN reconoce esta limitación, justifica su avance competencial en el “*inmovilismo*” y “*virtual paralización*” de las autoridades políticas, conforme los términos utilizados (Considerando 7) y marca, en relación a esta cuestión, la persistente “*omisión legislativa del mandato constitucional*” (Considerando 8).

Continuando el análisis de las implicancias de este fallo, nos encontramos con normas que regulan en sentido diverso el diseño institucional planteado por la judicatura y que, como consecuencia de este fallo, devendrían inaplicables.

Por su parte, la Ley “Cafiero” No. 24.588 establece en su artículo 8 que, “[l]a justicia nacional ordinaria de la ciudad de Buenos Aires mantendrá su actual jurisdicción y competencia continuando a cargo del Poder Judicial de la Nación”. Asimismo, el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación regula dos tipos de recursos de apelación ante la CSJN. Por un lado, el artículo 254 refiere a un recurso ordinario ante la CSJN y por otro, extraordinario en los términos del artículo 14 de la Ley No. 48²⁴

Sin embargo, la inaplicabilidad de las normas mencionadas no responde a una declaración de inconstitucionalidad de la Corte o derogación por decisión del poder legislativo.

Asimismo, dentro de las consecuencias, es posible mencionar que los justiciables se encuentran hoy en día en una situación de mayor inseguridad jurídica que antes del 27 de diciembre de 2024. Ello, toda vez que con posterioridad al fallo en análisis las Cámaras Nacionales del fuero ordinario se han pronunciado en contra de esta decisión. Entre otras, encontramos el plenario de la Cámara Nacional en

²⁴ Código Procesal Civil y Comercial de la Nación: Art. 254: “El recurso ordinario de apelación ante la Corte Suprema, en causa civil, se interpondrá ante la cámara de apelaciones respectiva (...)”. Art. 256: “El recurso extraordinario de apelación ante la Corte Suprema procederá en los supuestos previstos por el artículo 14 de la ley 48.”

lo Civil que estableció como doctrina legal obligatoria que: *“No pueden recurrirse las sentencias de los jueces nacionales en lo civil por ante el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires”*. En la misma línea, se pronunció la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, donde falló que: *“resulta evidentemente inadmisibile la intervención de un Tribunal Local para juzgarlo”*²⁵.

Por su parte, el TSJ ha dictado una serie de acordadas que han intentado regular esta nueva competencia que le atribuyó la CSJN no obstante frente a la ausencia normativa y la decisión de las Cámaras Nacionales los destinatarios del servicio de justicia terminan duplicando la interposición de recursos. Circunstancia que refleja un panorama no sólo de gran inseguridad jurídica, afectación a la eficiencia en la prestación del servicio de justicia sino que también la afectación de las llamadas garantías judiciales, entre ellas, el derecho de obtener una decisión fundada en un plazo razonable (art. 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

Como vemos, la Corte realiza un diagnóstico acertado respecto a la imperiosa necesidad de avanzar hacia la autonomía jurisdiccional de la CABA. Sin embargo su decisión con un efecto *erga omnes* propio de una ley emanada del poder legislativo nos coloca de frente a las tensiones que contiene en el siglo XXI la aplicación del principio de división de poderes. Es decir, nos enfrenta al dilema de una judicatura que asume funciones ante la inacción legislativa, pero al costo de tensionar los principios clásicos del sistema republicano.

La figura del juez se aleja de ser *“la boca inanimada que pronuncia las palabras de la ley”*²⁶, ya no es un mero ejecutor de normas sino que se aproxima, en determinadas circunstancias, a la del pretor republicano: interpreta, adapta y, cuando el vacío normativo lo exige, crea derecho y desplaza al legislador.

La autonomía jurisdiccional de la CABA avanza pero nos enfrenta a una pregunta que se torna ineludible: ¿cuáles son los límites institucionales de este proceso?

²⁵ “ASOCIACIÓN DE EMPLEADOS FISCALES E INGRESOS PÚBLICOS (A.E.F.I.P.) Y OTRO c/ PODER EJECUTIVO NACIONAL Y OTROS/MEDIDA CAUTELAR”, expte. Nro.: 49614/2024, Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala de Feria, 29/1/2025.

²⁶ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, Ed. Tecnos, Madrid, 1984, pág. 100.