





ISSN 1667.622X

ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO  
Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

## CUADERNO DE FEDERALISMO

**DIRECTOR**

DR. ANTONIO M. HERNÁNDEZ

NÚMERO XXXV AÑO 2021





Esta obra está bajo una  
Licencia Creative Commons  
Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional

**IJ International Legal Group**

Dirección y correspondencia: Lavalle 1115 - PB,  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

CP: 1048

TE: +54 011 5276-8001

Impreso en Argentina  
Derechos reservados por la Ley N° 11.723

## ÍNDICE

DOCTRINA.....	9
<b>DESAFÍOS DEL FEDERALISMO EN EL SIGLO XXI</b> Antonio María Hernández   José María Serna de la Garza.....	11
<b>LECCIONES DE FEDERALISMO</b> AUTONOMÍA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Y FACULTADES CONCURRENTES EN LA INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL María Gabriela Ábalos.....	39
<b>COMPETENCIA ORIGINARIA, PROVINCIAS Y CABA</b> PRECISIONES, RESTRICCIONES Y APERTURAS DE LA JURISDICCIÓN ORIGINARIA. EXCEPCIONALIDADES EN EL TIEMPO DE PANDEMIA Silvia B. Palacio de Caeiro.....	75
<b>REFORMA PARCIAL DE LA CONSTITUCIÓN DE SALTA</b> José Gabriel Chibán   Martín Ignacio Plaza.....	99
INFORMES DEL INSTITUTO.....	119
<b>INFORME SOBRE EL FEDERALISMO ARGENTINO - AÑO 2021</b> Antonio María Hernández.....	121
<b>MEMORIA DE ACTIVIDADES DEL INSTITUTO DE FEDERALISMO CORRESPONDIENTES AL AÑO 2020</b> Antonio María Hernández.....	127

INFORMES SUBNACIONALES.....	133
<b>INFORME DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES - AÑO 2021</b>	
Eugenio Luis Palazzo.....	135
<b>INFORME DE LA PROVINCIA DE CHACO - AÑO 2021</b>	
Iride Isabel Grillo.....	143
<b>INFORME DE LA PROVINCIA DE CHUBUT - AÑO 2021</b>	
José Raúl Heredia.....	151
<b>INFORME DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA - AÑO 2021</b>	
Paulina R. Chiacchiera Castro.....	155
<b>INFORME DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS - AÑO 2021</b>	
Jorge M. D'Agostino   Martín J. Acevedo Miño.....	163
<b>INFORME DE LA PROVINCIA DE LA PAMPA - AÑO 2021</b>	
Gustavo Arballo.....	167
<b>INFORME DE LA PROVINCIA DE MENDOZA - AÑO 2021</b>	
María Gabriela Ábalos.....	175
<b>INFORME DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN - AÑO 2021</b>	
Armando Mario Márquez.....	183
<b>INFORME DE LA PROVINCIA DE SALTA - AÑO 2021</b>	
Ignacio Colombo Murúa.....	193
<b>INFORME DE LA PROVINCIA DE SAN LUIS - AÑO 2021</b>	
Luz María Viñals Soria.....	203
<b>INFORME DE LA PROVINCIA DE SANTA FE - AÑO 2021</b>	
Mariela Uberti.....	215

**STAFF**

**DIRECTOR**

Dr. Antonio M. Hernández

**DIRECTOR HONORARIO**

Dr. Pedro J. Frías +

**SECRETARIA**

Magter. Guadalupe Valcarce Ojeda

**COMITÉ EDITORIAL**

Dr. Juan Carlos Palmero

Dr. Antonio M. Hernández

Dr. Domingo J. Sesin

Dr. Daniel Pizarro

**COMITÉ EVALUADOR**

Dra. María Angélica Gelli

Dr. Daniel Sabsay

Dr. Diego Valades

Dr. José Luis Egaña





## DOCTRINA



## DESAFÍOS DEL FEDERALISMO EN EL SIGLO XXI

Antonio María Hernández\*  
José María Serna de la Garza\*\*

**Resumen:** Los autores reflexionan acerca de la complejidad de las técnicas de distribución de competencias en los modelos federales, con una tendencia a transitar del federalismo dual a un federalismo de coordinación, cooperación y colaboración, señalando los desafíos de estos sistemas en el siglo XXI.

**Palabras Clave:** Federalismo - Constitucionalismo subnacional - Gobiernos municipales.

**Abstract:** *The authors reflect on the complexity of the techniques for the distribution of powers in federal models, with a tendency to move from dual federalism to a federalism of coordination, cooperation and collaboration, pointing out the challenges of these systems in the 21st century.*

---

\* Doctor Antonio M. Hernández, Profesor Titular Plenario de Derecho Constitucional y de Derecho Público Provincial de la UNC, Profesor Honorario de la UBA y Postdoctoral Senior Fellow de la State University of New York at Buffalo Law School, Director del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Presidente Honorario de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional y Miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación Internacional de Centros de Estudios Federales. Fue Convencional Constituyente de la Nación en 1994, de la Provincia de Córdoba en 1987 y presidió la Convención Municipal Constituyente de la Ciudad de Córdoba en 1995. Autor y coautor de más de 50 libros en Derecho Constitucional, Federalismo, Constitucionalismo Provincial y Derecho Municipal. Personalidad Destacada de las Ciencias Jurídicas por la Legislatura de la CABA.

\*\* Doctor José María Serna de la Garza, Licenciado y doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesor de asignatura en la Facultad de Derecho de la misma universidad. Ha sido profesor visitante en la Escuela de Derecho de la Universidad de Texas en Austin. Es maestro y doctor en Gobierno por la Universidad de Essex, Inglaterra. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores, nivel III. Investigador visitante en la Universidad de Heidelberg y el Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional, en Heidelberg, Alemania.

**Key Words:** *Federalism - Subnational Constitutionalism - Municipal governments.*

## I. Introducción

El objetivo del presente trabajo es identificar algunos de los desafíos que los sistemas federales enfrentan en el siglo XXI. En un repaso necesariamente breve por razones de espacio, reflexionamos sobre la complejidad de las fórmulas de distribución de competencias, con una tendencia a transitar del federalismo dual a un federalismo de coordinación, cooperación y colaboración (II). Tendencia que a la vez nos lleva a examinar la inevitable interacción entre los distintos órdenes de gobierno, es decir, las relaciones intergubernamentales, en cuyo núcleo se encuentran numerosas instituciones y procesos, tales como diversos foros de encuentro, o bien convenios y acuerdos interinstitucionales (III). A continuación nos referimos al tema de la participación de gobiernos subnacionales a nivel federal, misma que puede darse a través del Senado o segunda cámara a nivel del poder legislativo federal, o por medio de lo que en algunos países se ha denominado el gobierno local organizado (IV), para después reflexionar sobre la trascendencia del constitucionalismo subnacional (V) y sobre la problemática del gobierno municipal, misma que se manifiesta en las dificultades derivadas de la llamada sobre-regulación de los gobiernos municipales (fenómeno que se da en numerosos sistemas federales) y los desafíos relacionados con la gobernanza metropolitana (VI). Posteriormente aludimos a algunos de los principales retos del federalismo fiscal, entre los cuales se encuentran las cuestiones relativas a cómo y en qué medida consolidar un ámbito de competencias tributarias que garanticen una cierta capacidad para generar ingresos propios; y cómo organizar un esquema de transferencias federales hacia estados y municipios bajo principios de objetividad (no discrecionalidad), equidad y solidaridad (VII). El trabajo termina con una reflexión sobre el futuro del federalismo, como una opción de organización política para el tratamiento de las diversidades humanas, así como para la consecución de valores tan caros como la protección del medio ambiente, la equidad global y la paz universal.

## II. Fórmulas complejas de distribución de competencias

*Karl Loewenstein* sostuvo que “en oposición al Estado unitario monolítico, el Estado federal presenta un sistema de pluralismo territorial. Las diferentes actividades estatales están distribuidas entre el Estado central y el Estado miembro”<sup>1</sup>. Y señaló como sus características esenciales: a) El Estado central o “federación” tiene una propia soberanía estrictamente separada de la soberanía de los Estados miembros. b) El Estado central ejerce un dominio directo sobre los ciudadanos de todo el territorio nacional. c) La distribución de competencias entre los diversos órdenes es la clave de la estructura federal, y d) Los fundamentos esenciales de las relaciones federales están fijados en un documento constitucional formal<sup>2</sup>.

Y *Ronald L. Watts*, profesor emérito de la Queen’s University de Canadá, precisó que “la característica esencial de las federaciones es que ellas están compuestas de 2 (o más) órdenes de gobierno operando dentro de un marco constitucional, con un orden de gobierno compartido a través de instituciones comunes para ciertos propósitos específicos y con el otro orden (u órdenes) de propio gobierno regional o local de las unidades constituyentes para ciertos propósitos específicos”<sup>3</sup>. En este crucial tema de las competencias, se pueden advertir en el derecho comparado los federalismos “duales” y los de “coordinación, cooperación, colaboración o concertación”. Asimismo, se observa que en el decurso del tiempo se ha producido un tránsito hacia los segundos. El inicial federalismo “dual” norteamericano, cuyo modelo influyera otros países, como los latinoamericanos, se caracterizó por la clara división de competencias entre el gobierno federal y los Estados.

En cuanto al federalismo de “coordinación”<sup>4</sup>, además de experiencias concretas interjurisdiccionales como las del valle del río Tennessee operadas en Estados Unidos de América (EUA), fue en el plano doctrinario, que en 1938 Jane Perry Clark planteó la necesidad de superar la rivalidad entre los órdenes gu-

<sup>1</sup> Cfr. Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, cap. X, 1986, p. 357.

<sup>2</sup> *Ibid.*, pp. 355-356.

<sup>3</sup> Cfr. Watts, Ronald L., “Comparative Conclusions”, en MAJEED, A., WATTS, R. y BROWN, D., *A Global Dialogue on Federalism*, vol. 2, Forum of Federations, Montreal & Kingston: McGill-Queen’s University Press, 2006, p. 322. Su concepto es: “The essential characteristic of federations is that they are composed of two (or more) orders of government operating within a constitutional framework, with one order providing shared rule through common institutions for certain specified purposes and with the other (or orders) providing regional or local self-rule though the governments of the constituent units for certain specified purposes”.

<sup>4</sup> Que Pedro J. Frías denominara también como de “concertación”.

bernamentales para transitar el camino de la cooperación<sup>5</sup>. Y esta línea de pensamiento sería continuada por Morton Grodzins, para afirmar un accionar conjunto y compartido del gobierno federal y los Estados<sup>6</sup>. Posteriormente, Fernández Segado menciona la adopción del federalismo cooperativo en Alemania y Austria, por leyes de 1969 y 1974, respectivamente<sup>7</sup>, y analiza la cuestión en referencia a la Argentina, Brasil, México y Venezuela, indicando que en los tres primeros países se avanza en este sentido<sup>8</sup>.

Con respecto a Argentina, sostenemos que el federalismo de cooperación es la tercera fase del federalismo normativo, que comenzó a plasmarse en la década de 1950, con diversos tratados interjurisdiccionales y que encontró su concreción constitucional en la cuarta fase por la reforma de la Ley Suprema federal de 1994 y de las Leyes Supremas provinciales producidas luego de 1986, que insertaron cláusulas federales en tal sentido<sup>9</sup>. Un camino parecido ha seguido México por lo menos desde la década de los ochenta del siglo XX, a través del extendido uso de las “facultades concurrentes”, los “regímenes de coordinación” y la organización de “sistemas nacionales” en diversas áreas de políticas públicas.<sup>10</sup>

Por otra parte, la cuestión está estrechamente vinculada con los federalismos más “centralizados” o “descentralizados”, según el juego de las fuerzas centrípetas o centrífugas. Y esto debe analizarse primero desde un punto de vista normativo, poniendo el énfasis en la distribución de competencias en los diversos órdenes gubernamentales y luego desde un punto de vista dinámico y realista, ya que puede existir un incumplimiento de las normas respectivas.

Con las dificultades que conlleva una clasificación de esta naturaleza, por las ge-

<sup>5</sup> Según lo expuesto por Fernández Segado, Francisco, *El Federalismo en América Latina*, UNAM/Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, número 41, México, 2003, p. 24, que cita la siguiente obra de Perry Clark, Jane, *The rise of a New Federation. Federal-State Cooperation in the United States*, Columbia University Press, Nueva York, 1938.

<sup>6</sup> Cfr. GRODZINS Morton, *The American System. A new view of government in the United States*, Chicago, 1966.

<sup>7</sup> Cfr. Fernández Segado, Francisco, *El Federalismo en América Latina*, loc. cit., nota 5, p. 25.

<sup>8</sup> Véase Fernández Segado, Francisco, loc. cit., nota 5, pp. 25-30, y Hernández, Antonio M., *Estudios de federalismo comparado. Argentina, Estados Unidos y México*, UNAM, México, 2020.

<sup>9</sup> Véase HERNÁNDEZ, Antonio María, *Federalismo y Constitucionalismo Provincial*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009. El autor analiza la distribución de poderes y lo establecido en la última reforma constitucional de 1994, que fortaleció el federalismo y reconoció mayores competencias a Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a los municipios.

<sup>10</sup> Ver SERNA DE LA GARZA, José Ma., *El Sistema Federal Mexicano, un análisis jurídico*, Porrúa y UNAM, México, 2010, pp. 99-184 (en particular el Capítulo Tercero “Régimen constitucional de las relaciones de colaboración del sistema federal mexicano”).

neralizaciones que hay que efectuar, podemos expresar que son ejemplos de federalismos “descentralizados” el suizo, el norteamericano y el canadiense, y en menor medida el australiano, el alemán y el austríaco, frente a federalismos “centralizados” como los latinoamericanos, v.gr., el mexicano, el argentino y el brasileño<sup>11</sup>, o los de India, Nigeria y Sudáfrica<sup>12</sup>.

Sobre tan importante cuestión, en la Introducción de un estudio comparado de varias federaciones, Akhtar Majeed formula los siguientes interrogantes, mismas que dejan traslucir algunos desafíos de este tipo de Estado: “¿Cuál es la lógica fundamental detrás de la distribución de competencias y de responsabilidades en las democracias federales?; ¿qué es único o diferente de cada sistema constitucional de distribución de competencias, en comparación con la distribución de otras constituciones federales?; ¿cómo es que un sistema de distribución de poderes y responsabilidades es compatible con la sociedad, cultura política y la economía; y cómo es que la distribución de competencias es apoyada por una sociedad o cultura política subyacente?; ¿son las entidades subnacionales efectivamente autónomas en el desempeño de las funciones que constitucionalmente tienen asignadas?; ¿el sistema de distribución de competencias y responsabilidades representa un sistema de competencias y responsabilidades compartidas?; ¿cuáles mecanismos son usados por las democracias federales para mantener la simetría o asimetría entre las entidades subnacionales?; ¿cuáles mecanismos son empleados para resolver diferencias y conflictos en relación con competencias, facultades y responsabilidades?; y ¿cuáles son las principales razones para el éxito, el éxito parcial o el fracaso de un sistema de distribución de competencias y responsabilidades?; ¿cuáles son los temas del debate sobre el sistema de distribución de competencias, y cuáles son las posibles tendencias hacia el futuro para la distribución y compartición de competencias en los distintos sistemas federales?”<sup>13</sup>

En cuanto a la distribución de competencias, en el derecho comparado se pre-

<sup>11</sup> Aunque no se pueden comparar los federalismos argentino, brasileño y mexicano con el venezolano, que es prácticamente virtual, por las violaciones constitucionales producidas por el régimen chavista, que han centralizado el país.

<sup>12</sup> Volviendo sobre la complejidad de estas comparaciones, podemos observar que, por ejemplo, la Argentina tiene un reconocimiento mucho mayor de autonomía para sus provincias que la India, Nigeria o Sudáfrica para sus respectivos gobiernos subnacionales, según lo indica Cheryl Saunders, profesora de la Universidad de Melbourne, Australia y ex Presidente de la Asociación Internacional de Centros de Estudios Federales (cfr. “Legislative, Executive and Judicial Institutions: A synthesis”, en MAJEED, WATTS y BROWN, op. cit., nota 3, A Global Dialogue on Federalism, p. 346).

<sup>13</sup> MAJEED, A., “Introduction: Distribution of Powers and Responsibilities”, en MAJEED, A., WATTS, R. y BROWN, op. cit., nota 3, p. 7.

setan diversos sistemas: a) en las federaciones de integración, mientras las facultades delegadas corresponden al Gobierno Federal, las facultades conservadas corresponden a los Estados que las constituyen, como en Estados Unidos, Suiza, Argentina, México, etc.; b) en las federaciones de devolución, los poderes residuales corresponden al Gobierno Central, como en Bélgica o España y c) para los casos en que se combinan la agregación y la devolución, como en Canadá o India, se asignan facultades exclusivas a los diversos órdenes gubernamentales, y también concurrentes, aunque las competencias residuales corresponden al gobierno federal.<sup>14</sup>

Tal como antes lo vimos, la complejidad de la cuestión se hace mayor porque cada federación varía a lo largo del tiempo, por la puja entre las fuerzas centralizadoras y descentralizadoras. En tal sentido, desde hace tiempo se viene advirtiendo un proceso de recentralización en América Latina, lo que afecta la distribución de competencias.<sup>15</sup> Por ser esta cuestión una de las más decisivas para las federaciones y por su particular flexibilidad y cambiante realidad, es que la señalamos como un especial desafío hacia el futuro.

### III. Relaciones intergubernamentales

Como lo explican Poirier y Saunders, a pesar de las diferencias que existen entre los distintos sistemas federales, la interacción entre los distintos órdenes de gobierno es inevitable. Independientemente de la estructura formal e inicial de un sistema federal, los órdenes de gobierno se van haciendo cada vez más interdependientes. Pocas áreas de políticas públicas escapan de la intervención de varios órdenes de gobierno; éstos colaboran en una amplia gama de materias y propósitos, comparten información, competencias y recursos, y negocian e implementan acuerdos de coordinación que determinan quién debe hacer qué. Y en el núcleo de estas interacciones se encuentran numerosas instituciones y procesos a través de los cuales aquéllas se organizan.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Ibid., p. 324.

<sup>15</sup> Véase GRIN, Eduardo, MENDOZA RUIZ, Joel y CRAVACUORE, Daniel, “Descentralización, relaciones interjurisdiccionales y recentralización: marcos claves hacia el debate del federalismo en los países americanos”, en MENDOZA RUIZ, Joel y GRIN, Eduardo (coords.), *Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2020.

<sup>16</sup> POIRIER, Johanne y SAUNDERS, Cheryl, “Comparing Intergovernmental Relations in Federal Systems: An Introduction”, en POIRIER, Johanne, SAUNDERS, Cheryl y KINCAID, John (eds.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems*, Forum of Federations, International Association



### 1. Foros u organismos de encuentro entre funcionarios de los distintos órdenes de gobierno

Son ejemplos de lo anterior en el derecho federal comparado el Consejo de Gobiernos Australianos, creado en 1992, que significó un gran avance en las relaciones intergubernamentales y el federalismo cooperativo, donde se congregaban los Primeros Ministros de la Federación y de los Estados, además de representantes de los gobiernos locales. A ello se agregó la Comisión de los Primeros Ministros de los Estados, en 2006.

Y en el caso de Alemania, se destaca el *Bundesrat*, que es una segunda Cámara con la participación de representantes de los *Länder*, lo que asegura un federalismo cooperativo muy relevante. Por su parte, en Canadá funciona la Conferencia de Primeros Ministros, que reúne al Primer Ministro de la Federación y a los Primeros Ministros de cada una de las Provincias, además de una Conferencia de estos últimos. Asimismo, hay Consejos Ministeriales, donde se consideran por parte de las autoridades respectivas de la Federación y las Provincias, problemas específicos<sup>17</sup>.

En la federación norteamericana también son de enorme importancia las relaciones intergubernamentales, tal como lo habían señalado Grodzins y Elazar y lo ha estudiado John D. Nugent<sup>18</sup> es notable el funcionamiento de un lobby intergubernamental que se manifiesta en gran cantidad de asociaciones representativas de los diversos niveles de gobierno. La Asociación Nacional de Gobernadores comenzó a actuar inicialmente en un Conferencia de Gobernadores celebrada en 1908 en la Casa Blanca durante la Presidencia de Theodore Roosevelt, y posteriormente se crearon seis Asociaciones Regionales de Gobernadores: del Oeste, del Sur, del Medio Oeste, de Nueva Inglaterra, del Norte y de los Grandes Lagos. Deben destacarse en este *lobby* además de la Asociación de Gobernadores, la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales, la Liga de Ciudades, la Asociación de Condados, la *International City Management*, la Conferencia Nacional de Intendentes y el Consejo de gobiernos estatales.<sup>19</sup>

---

of Centers for Federal Studies, Oxford University Press, Reino Unido, 2015, p. 1.

<sup>17</sup> Véase CAMERON, David y SIMEON, Richard, "Intergovernmental relations and democratic citizenship" en PETERS, B. Guy y SAVOIE, Donald J. (editors), *Governance in the twenty-first century: revitalizing the public service*, McGillQueen University Press, 2000.

<sup>18</sup> En su obra NUGENT, John D., *Safeguarding federalism. How States protect their interests in national policymaking?*, Oklahoma University Press, Oklahoma, 2009.

<sup>19</sup> Además de la obra indicada, véase HERNÁNDEZ, Antonio María, op. cit., nota 8, *Estudios de federalismo comparado*. Argentina, Estados Unidos y México.

En Brasil en 2003 se estableció el Comité de Articulación Federativa, con la participación de la Asociación Brasileña de Municipios, la Confederación Nacional de Municipios y el Frente Nacional de Alcaldes. Y en Argentina, la Reforma Constitucional de 1994 introdujo normas trascendentes sobre relaciones interjurisdiccionales:

- la ley-convenio de coparticipación impositiva, que requiere la voluntad conjunta del Gobierno Federal, Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.(art. 75° inc. 2)
- el organismo Fiscal Federal, con la participación de dichos órdenes gubernamentales.(art. 75° inc. 2)
- la creación de Regiones (art. 124°), estando ya constituidas la del Gran Norte Argentino, Nuevo Cuyo, Patagonia y Centro, con la participación de casi todas las provincias, aunque con escaso funcionamiento.
- la posibilidad de la celebración de tratados interprovinciales y de convenios internacionales por parte de las Provincias y de la CABA
- la creación del Banco Federal (art. 75° inc.6), que posibilitaría la representación de las provincias, pero que no ha sido cumplido.
- la participación de las Provincias en los entes reguladores de servicios públicos (art. 42°), de parcial cumplimiento en la práctica.

Por otra parte, existen relaciones intermunicipales, según lo autorizan casi todas las Constituciones Provinciales y se ha creado por ley la Federación Argentina de Municipios. También funcionan Foros de Intendentes en algunas Provincias. En cambio, no existe un Foro de Gobernadores Provinciales, lo que para nosotros es una carencia institucional que debiera superarse. Si tuviésemos dicho organismo, las Provincias podrían tener relaciones distintas con el Gobierno Federal y en particular, con el Presidente. Tampoco se observan adecuadas relaciones entre las Legislaturas entre sí, salvo el caso de algunas que están integradas en sus respectivas Regiones. En cambio, están en funcionamiento desde hace décadas Consejos Federales, con la participación de Gobiernos Provinciales y del Federal, como el Federal de Inversiones, de Educación, de Salud, de Obras Públicas, de Seguridad, etc., que significan un avance en esta materia. En conclusión, a pesar de la recepción constitucional de estas relaciones intergubernamentales, en la práctica es mucho lo que resta por hacer<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Véase HERNÁNDEZ, Antonio M., "Federalismo y Constitucionalismo Provincial", loc. cit., nota 9, y BERNAL, Marcelo, (Director), "Un federalismo en pausa. Normas, instituciones y actores en la coordinación intergubernamental en Argentina", Eudeba y editorial de la Universidad Nacional de Córdoba, 2020, Prólogo de Antonio María Hernández.

Con respecto a México, se advierte la conformación de “sistemas nacionales” en diversas materias, mismos que pueden ser definidos como esquemas de integración de órganos adscritos a los distintos órdenes de gobierno en un conjunto interconectado y articulado, creados con el fin de evitar contradicciones y reducir disfunciones, así como garantizar coherencia y eficacia en las actuaciones públicas relativas a una materia. Uno de los ejemplos más sofisticados de este tipo de esquema es el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), el cual se encuentra definido y organizado por la Ley de Coordinación Fiscal, y cuyo objeto es:

“...coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así? como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organicen materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.”<sup>21</sup>

## 2. Convenios o acuerdos intergubernamentales

A pesar de la importancia cuantitativa y cualitativa de los acuerdos intergubernamentales en los sistemas federales, son escasos los trabajos dedicados a estudiarlos y analizarlos de manera profunda y sistemática.

Según Poirier, los convenios intergubernamentales pueden tener cinco funciones: coordinan y armonizan políticas entre órdenes de gobierno; organizan el “proceso y el procedimiento” de las relaciones intergubernamentales; pueden desempeñar un papel “para-constitucional”, al permitir dar la vuelta a la división formal de competencias o como un medio de formalizar un arreglo informal; pueden funcionar como un medio de “regulación por contrato”, a manera de una centralización disfrazada de compromiso; y finalmente, loa convenios intergubernamentales pueden servir como una forma de “soft law”, esto es, como nuevas medidas que han de ser implementadas como si fueran normas vincu-

<sup>21</sup> Véase SERNA DE LA GARZA, José María, *El Sistema Federal Mexicano: Trayectoria y Características*, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, UNAM, México, 2018, pp. 84-86. ....

lantes.<sup>22</sup>

Parker explora seis posibles motivaciones por las que actores racionales decidan construir, diseñar y suscribir convenios intergubernamentales. Primera, los gobiernos pueden desear forjar una relación durable, en el entendido de que los convenios tienen la ventaja de crear una estructura que, si es efectiva, puede sobrevivir más allá de los participantes originales. Segunda, los gobiernos pueden buscar codificar normas existentes, fortaleciéndolas a través de una institución. Un acuerdo formal puede desempeñar esta función al proporcionar claridad a través de la creación de reglas explícitas y de medios para garantizar su cumplimiento. Tercera, los gobiernos pueden buscar suscribir convenios para lograr una cooperación efectiva. Cuarta, los gobiernos nacional y subnacionales pueden crear convenios como un medio para resolver conflictos (para resolver disputas, para prevenirlas, o para disminuir la intensidad de futuros conflictos). Quinta, los convenios intergubernamentales pueden ser usados por razones políticas, específicamente para hacer una declaración o tomar una acción en relación con algún tema en específico, por ejemplo, para demostrar que quienes los suscriben están atendiendo tópicos que son motivo de preocupación para los ciudadanos o para ciertos grupos de interés. Finalmente, los convenios intergubernamentales pueden ser el resultado de un gobierno central poderoso que necesita atender algún objetivo de política pública que no puede alcanzar por sí mismo.<sup>23</sup>

En México, la Constitución federal prevé diversos tipos de convenio, a saber:<sup>24</sup> a) Convenios para la coordinación intermunicipal y para formar asociaciones de municipios; b) Convenios entre municipio y estado para permitir a este último administrar impuestos que en principio son de la competencia del nivel municipal de gobierno; c) Acuerdos entre un municipio y el gobierno federal para permitir al primero hacerse responsable de la administración de zonas federales; d) Convenios entre el gobierno federal y los estados, por medio de los

<sup>22</sup> POIRIER, Johanne, *The Functions of Intergovernmental Agreements: Post-Devolution Concordats in a Comparative Perspective*, UCL, the Constitution Unit, London, 2001, p. 9-18. Asimismo véase AGRANOFF, Robert, "Intergovernmental policy management. Cooperative practices in federal systems", en PAGANO, Michael y LEONARDI, Robert (eds.), *The dynamics of federalism in national and supranational political systems*, New York, Palgrave, 2007.

<sup>23</sup> PARKER, Jeffrey, *Comparative Federalism and Intergovernmental Agreements*, Routledge, Reino Unido, 2015, p. 19.

<sup>24</sup> Para un examen más detallado ver SERNA DE LA GARZA, José Ma., "Descentralización vía convenios: la experiencia mexicana", en IIDC, *Memoria del X Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Tomo 2, IDEMSA, Lima, Perú, 2009.

cuales éstos se hacen responsables del ejercicio de funciones, ejecución y operación de obras públicas y servicios públicos que son de competencia federal; e) Convenios entre estado y municipio, por medio de los cuales el primero se hace cargo de funciones o servicios públicos que en principio son competencia del municipio; f) Convenios entre estados y municipios, por medio de los cuales los segundos se hacen responsables de servicios y funciones públicas que el gobierno federal ha transferido a los estados, en términos del artículo 116.VII párrafo primero.<sup>25</sup>

Si los convenios se han de convertir en la piedra de toque del diseño institucional de los sistemas federales, que tome en cuenta las asimetrías existentes entre entidades federativas y entre municipios, será muy útil que en el futuro la doctrina constitucional y administrativa ponga su atención en la problemática técnico-jurídica correspondiente a aquéllos.

#### IV. Participación de gobiernos subnacionales a nivel federal

##### 1. *Los Senados y las Segundas Cámaras Federales*

Parece conveniente la necesidad de articular de alguna manera las relaciones entre la federación y los estados, y comúnmente se ve en la segunda cámara un instrumento importante para ello, como también puede serlo para canalizar la participación de las entidades federadas en las decisiones generales y en los procedimientos de integración de los órganos constitucionales.<sup>26</sup> Aludiremos al trabajo de Herbert Wechsler, quien en su momento desarrolló un argumento acerca de cómo el diseño constitucional de las estructuras del Estado tienen el potencial de proteger un principio constitucional, como lo es el principio federal.<sup>27</sup> En esencia, Wechsler argumenta que el federalismo de los EUA está garantizado por la mera existencia de los estados como centros de autoridad, y su papel crucial en la selección y la composición de la autoridad nacional, tanto ejecutiva como legislativa. La consecuencia de lo anterior es que los Estados son la medida

<sup>25</sup> Esta disposición data de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de México el 17 de marzo de 1987. Sin embargo, en este caso estamos ante una disposición que no ha tenido operatividad en la práctica.

<sup>26</sup> ARGULLOL MURGADAS, Enric, "Introducción" en ARGULLOL MURGADAS, Enric (director), *Federalismo y Autonomía*, Ariel, Barcelona, 2004, p. 24.

<sup>27</sup> WECHSLER, Herbert, "The Political Safeguards of Federalism: the role of the States in the composition and selection of the national government", *Columbia Law Review*, vol. 54, 1954.

estratégica para medir los intereses y las opiniones, los centros especiales de la actividad política, los determinantes geográficos separados de la política nacional y de la local.<sup>28</sup> En la medida en que valores del federalismo tienen significado real, deben dar lugar a la sensibilidad local de la intervención central; en la medida en que esa sensibilidad local existe, no puede dejar de tener un reflejo en el Congreso. En este sentido, por ejemplo, la composición del Senado está intrínsecamente calculada para prevenir la intrusión del centro en materias en que el interés dominante de los Estados desea preservar bajo control estatal.

Asimismo, la paridad en la representación del Senado, dos por estado independientemente del número de habitantes, da un poder enorme a los estados dentro del proceso legislativo y de aprobación de tratados: un poder de negociación. El Senado no puede dejar de funcionar como guardián de los intereses de los estados<sup>29</sup>. Bajo este esquema es el Congreso y no la Corte en donde en general está situada la garantía que protege al principio federal como valor constitucional: es una garantía política.<sup>30</sup>

El desafío al que nos referimos aquí tiene que ver con lo que Donald Smiley ha denominado “federalismo intraestatal” (*intrastate federalism*), el cual entiende como la capacidad de canalizar los particularismos territoriales dentro del gobierno central mismo. Generalmente esto ocurre a través del poder legislativo nacional, usualmente por medio de la segunda cámara.<sup>31</sup>

En teoría, en aquellas federaciones en las que existe una cámara de representación subnacional efectiva y activa, hay capacidad para resolver temas de preocupación común dentro de ese órgano, en oposición a hacerlo a través de procesos de relaciones intergubernamentales. Específicamente, esto requiere la completa participación de los representantes de los gobiernos subnacionales (como es el caso del *Bundesrat* alemán), en contraste con simplemente incluir a representantes elegidos en cada una de las entidades federadas (como es el caso del Senado de los EUA). Para Parker, el primero es un ejemplo de “federalismo intraestatal” completo, mientras que el segundo ejemplifica un “federalismo intraestatal” parcial. La consecuencia esperada sería que en el federalismo interestatal completo habría la formación de un menor número de convenios

<sup>28</sup> Ibid., p. 576.

<sup>29</sup> Ibid., 548.

<sup>30</sup> Ibid., pp. 558-560.

<sup>31</sup> SMILEY, Donald V., “Federal-Provincial Conflict in Canada”, *Publius*, 4(3), 1974, pp. 7-24. Citado por PARKER, op. cit., nota 23, p. 27.

intergubernamentales, mientras que en las federaciones en las que no existe una cámara de representación territorial efectiva, habría más de este tipo de convenios.<sup>32</sup>

Es bien conocido el notable rol federal que cumple el Senado en los Estados Unidos. Pero ello no ocurre en otras Federaciones<sup>33</sup>, aunque en el derecho comparado se presentan muy disímiles realidades<sup>34</sup>.

En este aspecto, tal como antes lo sostuvimos, no puede desconocerse el rol trascendente del *Bundesrat*, en el federalismo alemán, caracterizado por la decisiva influencia de los gobiernos de los *Länder*, que eligen sus representantes para la defensa de sus intereses<sup>35</sup>.

Watts distingue la forma de selección de los respectivos Miembros de los Senados o Segundas Cámaras por medio de la votación popular o de la designación. Siete federaciones se inclinan por el primer sistema: Estados Unidos, Australia, Suiza, Argentina, Brasil, México y Nigeria. En cambio, son elegidos por las Legislaturas estatales en los casos de Austria, India, Etiopía y Pakistán en su totalidad, o en una porción de ellos, en las federaciones de Bélgica, Malasia, Rusia, Sudáfrica y España. Por su parte, en Alemania son designados por los gobiernos de los *Länder* y en Canadá por el Primer Ministro<sup>36</sup>.

En la mayoría de las federaciones, las elecciones de los miembros de la Cámara Baja se basan en la población, mientras que la defensa de los intereses regionales es el fundamento de las segundas Cámaras. Y por esta razón, aunque en general ambas Cámaras tienen las mismas competencias, en algunos casos,

<sup>32</sup> PARKER, op. cit., nota 23, pp. 27-28.

<sup>33</sup> Como en el caso de Argentina y México. No obstante los profundos cambios operados en la forma de elección y competencias del Senado por la reforma constitucional de 1994, a los fines de profundizar su rol federal, en el orden de la realidad ello no se ha observado. (Véase Antonio María Hernández, obras citadas) Y en el caso de México el Senado ha ido perdiendo su carácter de cámara de representación territorial. Véase BARCELÓ ROJAS, Daniel, "Federalismo Multinivel. Propuestas para reconstruir el Senado de la República como cámara de representación territorial de los Estados Unidos Mexicanos", en SERNA DE LA GARZA, José Ma. (coordinador), *Perspectivas Actuales del Federalismo Mexicano: Leyes, Políticas Públicas y Entorno Social*, UNAM, México, 2022.

<sup>34</sup> Para un análisis profundo de las Segundas Cámaras, véase WATTS, Ronald L., *Comparing Federal Systems*, 3ª. Ed., Instituto de Relaciones Intergubernamentales, McGill-Queen's University Press, 2008, específicamente el capítulo 10.5 "The role of Federal Second Chambers", pp. 147-155.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 151.

<sup>36</sup> *Ibid.*, pp. 148-151. El autor sostuvo que en general cuando los Senadores son electos por el pueblo, sus votos responden a las respectivas posiciones de los partidos políticos, mientras que cuando ellos o los integrantes de las Federales Segundas Cámaras son designados indirectamente en base a intereses regionales, ese criterio se observa en sus votaciones.

la Segunda Cámara tiene el derecho de veto y menores competencias, cuando se trata de gobiernos parlamentarios.<sup>37</sup>

En cuanto a las funciones, en algunas federaciones el Senado cumple otros roles distintos, como dar acuerdo para las designaciones de funcionarios o la aprobación de tratados (Estados Unidos, Argentina, México y Alemania), o para las emergencias (India y Sudáfrica).<sup>38</sup>

## 2. Gobierno local organizado

El foco de la relación del gobierno federal con el gobierno municipal usualmente es abrir la posibilidad de consulta sobre políticas o leyes federales que afectan al gobierno municipal. Hay formas diferentes de consulta: el más formal es la participación de los gobiernos municipales en instituciones federales a través de los representantes de los primeros en el llamado *organized local government*. Menos formal es la inclusión de los gobiernos municipales en procesos de toma de decisión a través de varios mecanismos de consulta. Único en esta línea es Sudafrica, país en el cual el *organized local government* es un miembro sin voto en la segunda cámara del parlamento nacional, el Consejo Nacional de Provincias, y es miembro también del foro intergubernamental más importante, el llamado *President's Coordinating Council*, entidad en la que se reúnen el Presidente de dicho país con los con los premiers provinciales.

Por su parte, en España el *organized local government* participa en dos estructuras cooperativas: la Comisión Nacional de Administración Local y la Conferencia General de Asuntos Locales; mientras que en Australia el *organized local government* es miembro del *Council of Australian Governments*, que comprende a los ejecutivos federal y estatales.<sup>39</sup> También se dan foros consultivos con un foco muy específico. En Suiza, por ejemplo, la llamada *Tripartite Conference of Swiss Agglomerations*, que comprende al gobierno federal, los cantones y al *organized local government*, promueve la cooperación vertical en áreas de política relevantes para las áreas metropolitanas. Y de manera parecida, el gobierno federal de Canadá ha firmado acuerdos tripartitas con 2 ciudades Vancouver y Winnipeg, y sus provincias, British Columbia y Manitoba, en temas

<sup>37</sup> Ibid., "Powers of second chambers relative to first chambers", p. 153.

<sup>38</sup> Ibid., pág.154.

<sup>39</sup> Idem.



clave de desarrollo urbano.<sup>40</sup>

En suma, dado el enorme número de gobiernos municipales, su involucramiento eficiente con los gobiernos estatales y federal en temas que afectan al orden de gobierno municipal, debe ser canalizado a través de *organized local government*, al grado que en algunos países, como Sudáfrica y Austria, dicho tipo de instancia ha encontrado acomodo y previsión en la respectiva constitución nacional.

La fuerza del *organized local government* se encuentra en su habilidad para representar a todo el espectro de los gobiernos municipales, de defender y articular los intereses comunes de dichos gobiernos de una manera y con una voz no partidista.

## V. La trascendencia del Constitucionalismo subnacional

Para nosotros es posible sostener la *autonomía científica* del derecho constitucional estadual o provincial, ya que tiene un objeto y un método propio, destinado al estudio de las constituciones subnacionales.<sup>41</sup>

Por cierto que esta disciplina está íntimamente vinculada al derecho constitucional general y en consecuencia, toda la teoría general de la constitución le es aplicable, empezando por el trípede liminar: poder constituyente, supremacía y control de constitucionalidad, además de otros temas relevantes como el de la interpretación constitucional o la tipología de las constituciones. Aquí reiteramos, además, que el federalismo y el derecho federal son un aspecto compartido de análisis por estas dos disciplinas. Sin poder detenernos en este tema, también señalamos las estrechas relaciones de la materia con el derecho municipal, el derecho administrativo, el derecho internacional público, el derecho fiscal y financiero, la historia del derecho, la sociología del derecho y el derecho político.

Es una triste paradoja que en momentos en que la descentralización del poder

<sup>40</sup> La emergencia de hacer políticas públicas tri-nivel tiene sus costos. La negociación tripartita ocasiona retardos y genera altos costos de transacción y la administración de esas relaciones puede ser muy compleja. Buscar la consulta y consenso tiene un impacto en la rendición de cuentas, ya que, donde la responsabilidad es ampliamente compartida, la rendición de cuentas de cada esfera se enturbia. Idem.

<sup>41</sup> Véase HERNÁNDEZ, Antonio María, Cap. I, "El Derecho Público Provincial", en "Derecho Público Provincial", HERNÁNDEZ, Antonio María y BARRERA BUTELER, Guillermo (Coordinadores), 3ª. Ed., Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2020.

se afirma como una de las ideas fuerza de las democracias constitucionales a nivel mundial, en nuestros países (Argentina y México) no tengamos planes de estudios adecuados que contemplen ello. Pero esto no es más que otra expresión de la decadencia de nuestro Estado de derecho y del extraordinario grado de centralización que padecemos. En consecuencia, propugnamos la reforma de los planes de estudios de las facultades de derecho del país, mediante la inclusión de los siguientes cursos de Derecho Público, en este orden: Derecho Político, Derecho Constitucional, Derecho Constitucional Provincial o Público Provincial (o bien Derecho constitucional estadual o subnacional), Derecho Municipal, Derecho Administrativo y Derecho Internacional Público, sin perjuicio de otras materias optativas y de profundización.

John Dinan propone la siguiente agenda de investigación y reflexión sobre el constitucionalismo subnacional, misma que suscribimos: ¿Por qué las constituciones subnacionales juegan un papel prominente en la gobernanza en ciertas federaciones pero un papel mínimo en otras?; ¿por qué algunas constituciones subnacionales son reformadas o revisadas con regularidad, mientras otras cambian con poca frecuencia?; ¿en cuáles federaciones y bajo cuáles circunstancias las constituciones subnacionales han podido ser un vehículo para ampliar la protección de derechos?; ¿bajo qué tipo de condiciones pueden las constituciones subnacionales ayudar a acomodar el pluralismo étnico o nacional, y bajo cuáles condiciones es más probable que exacerben el conflicto en cuanto a estas dimensiones?; y ¿de qué formas pueden las constituciones subnacionales y nacionales servir a propósitos similares, y de qué manera sirven para propósitos distintos?<sup>42</sup>

## VI. Problemática del gobierno municipal

De los múltiples desafíos que enfrentan los gobiernos municipales, en este apartado nos referiremos solamente a dos: la llamada sobre-regulación de los gobiernos municipales y los retos que plantea organizar de manera adecuada la gobernanza metropolitana.

---

<sup>42</sup> DINAN, John, "Subnational constitutions: a research agenda" en Kincaid, John (ed.), *A Research Agenda for Federalism Studies*, Elgar Publishing, Reino Unido, 2019, p. 58.

### 1. La sobre-regulación de los gobiernos municipales

Como señalan Palermo y Kössler, en muchos sistemas federales existe una tendencia a dar un tratamiento excesivo, ya no solamente desde las constituciones y leyes subnacionales, sino también desde las nacionales. A este fenómeno le denominan el problema de la sobre-regulación.<sup>43</sup>

Desde una perspectiva de derecho comparado,<sup>44</sup> cabe observar que no es raro que los gobiernos federal y estatales asignen tareas a los municipios. De hecho, se ha señalado por parte de distinguidos especialistas, que los gobiernos municipales en muchos Estados federales actuales, están sujetos a doble mandato: uno derivado de la comunidad a la que sirve (*constituency*) y otro derivado de los gobiernos estatales y federal.<sup>45</sup> Es decir, la mayoría de los gobiernos municipales desempeñan funciones en términos de sus poderes autónomos pero también ejecutan tareas delegadas por los estados (y a veces por la federación). Tal es el caso, por ejemplo, de Alemania, país en el que adicionalmente a sus funciones autónomas, los municipios son ampliamente usados para implementar leyes federales y de los *Land*, actuando como la unidad más subsidiaria de las administraciones de los *Länder*. La naturaleza dual de los gobiernos locales frecuentemente deriva de sus orígenes como partes de los gobiernos estatales. Una razón más funcional de la naturaleza dual de los gobiernos locales es que, al estar más cercanos a la gente, suelen desempeñar sus tareas con más eficacia y eficiencia.<sup>46</sup>

Pero el rol dual de los gobiernos locales ha hecho surgir dos preocupaciones sobre la autonomía local. La primera es que si una parte sustancial de las administraciones municipales está ocupada con poderes delegados, poco queda de sus funciones primarias de responder a las necesidades de sus comunidades. Como observa Steytler en su amplio estudio comparado, la mayoría de los países analizados en su estudio, que data de 2009, reporta un incremento en la carga de las funciones delegadas. Al grado de que en Nigeria, por ejemplo, se dice que los

<sup>43</sup> PALERMO, Francesco y KÖSSLER, Karl, *Comparative Federalism, Constitutional Arrangements and Case Law*, Hart Publishing, Reino Unido, 2019, p. 287

<sup>44</sup> Este tema es tratado con mayor extensión en SERNA DE LA GARZA, José Ma., "Perspectivas de Reforma al Régimen Municipal en México", en SERNA DE LA GARZA, op. cit., "Perspectivas actuales...", pp. 117-148.

<sup>45</sup> STEYTLER, Nico (ed.), *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems*, A Global Dialogue on Federalism, vol. 6, McGill-Queen's University Press, Canada, 2009, p. 411.

<sup>46</sup> Idem.

gobiernos locales son meras extensiones administrativas de los gobiernos estatales. Por otro lado, la segunda preocupación es que las funciones delegadas de los gobiernos estatales no siempre vienen acompañadas de recursos financieros, lo que genera mandatos sin fondos (*unfunded mandates*).<sup>47</sup>

Por lo anterior es que Steytler reporta como un reclamo generalizado, el desfase entre los fondos transferidos y el número de funciones asignadas a los gobiernos municipales, ilustrando con ello la doble debilidad de los gobiernos locales: tienen poco control sobre la asignación de funciones adicionales por los estados y la federación y tienen insuficientes recursos propios y transferidos para cumplir con dichas funciones. Es por esta situación que, para prevenir problemas de “*unfunded mandates*”, se han intentado varios esquemas. Por ejemplo, en Alemania la Ley Fundamental de Bonn se reformó para prevenir que el gobierno federal delegue, sin consentimiento de los *Länder*, funciones que impliquen costos adicionales para los gobiernos municipales. Mientras que en EUA, en 1995 el Congreso aprobó la llamada *Unfunded Mandates Reform Act*, y la Comunidad Autónoma de Cataluña ha vinculado la asignación de funciones a la transferencia de los fondos necesarios.<sup>48</sup>

## 2. Alternativas de gobernanza metropolitana

En México existen 74 zonas metropolitanas, en las cuales habita el 62.8 % de la población total del país.<sup>49</sup> En Argentina también se presenta esta importante problemática, observándose la necesidad de avanzar en las soluciones requeridas en las áreas de Buenos Aires, Córdoba, Rosario, Mendoza, Tucumán, entre otras.<sup>50</sup> Frente a este fenómeno ¿cómo organizar de manera apropiada y eficiente la gobernanza metropolitana? Según Lefèvre, la cuestión básica sobre gobierno metropolitano radica en lo siguiente: ¿cuál institución, cuál nivel de autoridad, debe tener el poder en la metrópolis? Para este autor, los arreglos institucionales para constituir un gobierno metropolitano pueden ubicarse en dos categorías:

<sup>47</sup> Ibid., p. 412.

<sup>48</sup> Ibid., p. 424.

<sup>49</sup> Ver INEGI, Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015, Primera edición, México, febrero 2018, p. 8.

<sup>50</sup> Véase HERNÁNDEZ, Antonio María, “The municipal regime, the Autonomous City of Buenos Aires and the Metropolitan Areas in the Argentine Federation”, en “Cities and the Global South”, VRU/WCL, 1, 2020, Nomos, p. 51.

supra-municipal o inter-municipal. Todos los experimentos de gobierno metropolitano se sitúan entre estas dos modalidades extremas.<sup>51</sup>

La supra-municipalidad implica crear una estructura de gobierno por encima de los gobiernos municipales, con legitimidad política directa, autonomía financiera y múltiples poderes ejercidos sobre el territorio funcional metropolitano relevante. Mientras que la inter-municipalidad implica que la legitimidad política de las estructuras inter-municipales de gobierno descansa en las autoridades municipales; son éstas las que están representadas en los consejos municipales. Además, bajo el esquema de inter-municipalidad las estructuras inter-municipales rara vez tienen autonomía financiera, sus recursos derivan generalmente de las autoridades miembro y de subsidios otorgados por los niveles más altos.<sup>52</sup>

No es este el espacio para abundar en las distintas opciones de gobernanza metropolitana que pueden encontrarse en el derecho comparado.<sup>53</sup> Nos limitamos a afirmar que regular de manera adecuada las zonas metropolitanas es uno de los principales desafíos, no sólo de los estados federales, sino de todas las formas de organización estatal.

## VII. Retos del federalismo fiscal

La debilidad del poder tributario de los gobiernos locales en la Argentina se hace todavía más palpable con un análisis comparativo con otros países. Empecemos por este cuadro que muestra los ingresos y gastos en países de América Central, correspondiente a un estudio dirigido por el Prof. Dr. Alberto Porto, uno de nuestros más prestigiosos autores en finanzas públicas federales<sup>54</sup>.

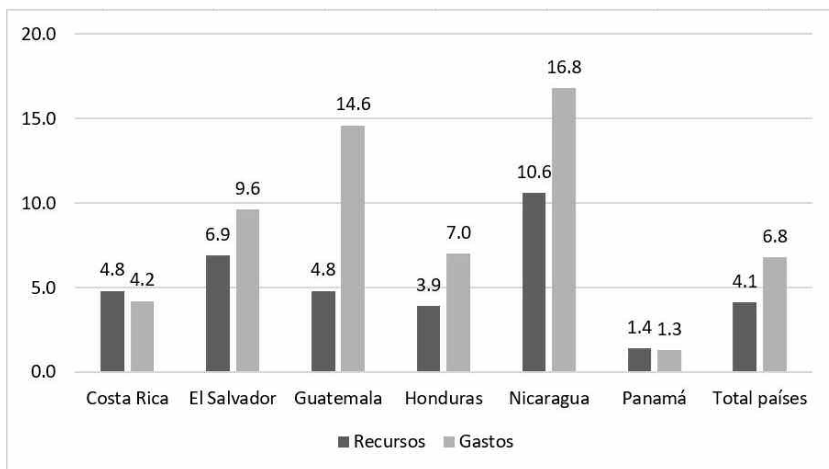
---

<sup>51</sup> LEFÈVRE, Christian, "Metropolitan government and governance in western countries: a critical review", *International Journal of Urban and Regional Research*, volume 2, Issue 1, March, 1998, p. 13.

<sup>52</sup> *Idem*.

<sup>53</sup> Véase SLACK, Enid y CHATTOPADHYAY, Rupak (eds.), *Governance and Finance of Metropolitan Areas in Federal Systems*, Forum of Federations, Canada, 2013.

<sup>54</sup> Porto, Alberto - Eguino, Huáscar - Rosales, Walter, "Panorama de las finanzas municipales en América Central", Banco Interamericano de Desarrollo, noviembre de 2017, [www.rese.archgate.net](http://www.rese.archgate.net).



	Recursos	Gastos
Costa Rica	4.8	4.2
El Salvador	6.9	9.6
Guatemala	4.8	14.6
Honduras	3.9	7.0
Nicaragua	10.6	16.8
Panamá	1.4	1.3
Total países	4.1	6.8

Se observa que, en general, estos países de América Central –que son unitarios– exhiben gobiernos locales con mayor cantidad de ingresos y de gastos que el nuestro, que es federal. Ahora continuaremos con la comparación con *otros países más desarrollados, también unitarios*, para mostrar la gran diferencia que padecen nuestros municipios en sus finanzas. Según datos de la OCDE<sup>55</sup> sobre ingresos tributarios locales, de 2011: en Suecia alcanzan el 35,7% de los ingresos totales; en Dinamarca, 26,7%; en Islandia, 26,6%; en Japón, 25,2%; en Finlandia, 23,2%; en Corea del Sur, 16,3%; en Francia, 13,1%, y en Noruega, 12,1%.

<sup>55</sup> OECD Statistical Database, [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

Por su parte, en *países federales*, los ingresos locales en los Estados Unidos alcanzaban el 15,9% y los Estados 20,9%; Suiza 15,2% los gobiernos locales y 24,2% los Cantones; en Canadá 9,7% y las provincias el 39,7%; en Alemania 8% y 21,3% los *Lander* y en Australia 3,4% y los Estados 15,3%.

En consecuencia, *comparando los ingresos locales de la Argentina y de estos países desarrollados en esos años, observamos una enorme distancia que en el caso de Suecia llega a más de quince veces de los nuestros y en el caso de los Estados Unidos a más de diez veces*. No es casualidad que los países nórdicos y las federaciones más importantes asignen los mayores recursos para el eficaz funcionamiento de las autonomías locales, ya que como lo venimos afirmando, allí reside la fuerza de los pueblos libres y de las democracias más avanzadas. En este sentido, queremos puntualizar la inconstitucionalidad de los avances y limitaciones sobre el poder tributario municipal en Argentina.

La actual debilidad de las finanzas locales en el país se explica por los continuos avances producidos por leyes limitativas de los poderes tributarios municipales. Así ocurrió a lo largo de los años, a través de las leyes de coparticipación, incluida la 23.548 en su art. 9º, en los Pactos fiscales y en otras normativas que eximían de tributos locales a empresas de servicios nacionales, lo que, además, fue consentido por la jurisprudencia de la propia Corte Suprema de Argentina. Lo más paradójico es que dicha legislación fue considerada como parte del federalismo de concertación y del derecho intrafederal. Para nosotros, por el contrario, dicha normativa no respeta los criterios constitucionales claramente autonómicos establecidos en la reforma constitucional de 1994. Y además, dichas limitaciones se impusieron a los gobiernos locales sin participación alguna<sup>56</sup>. Y por eso consideramos necesario que la Corte Suprema avance en la modificación de algunos precedentes, para garantizar estos aspectos tributarios y financieros de la autonomía municipal.

Por su parte, el municipio mexicano es financieramente débil, ya que depende de los recursos que provienen de la federación y del gobierno estatal. La dependencia financiera del municipio respecto de los otros dos órdenes de gobierno se puede constatar a través de los siguientes datos: el 21% de los recursos municipales proviene de ingresos propios y 73% de transferencias federales y estatales. Asimismo, solamente el 1.6% de los ingresos por impuestos es recau-

<sup>56</sup> Objeción que también incluye al Convenio Multilateral. Insistimos en que luego de la Reforma Constitucional de 1994 es menester incluir la participación y acuerdo de los gobiernos municipales en todas estas normativas y relaciones interjurisdiccionales que les afectan.

dado por los gobiernos municipales, mientras que la federación recauda 94.2% del total el restante 4.2% es captado por los estados. Otro dato relevante es el relativo al impuesto municipal más importante, como lo es el impuesto predial: el monto de lo recaudado en México por concepto de este impuesto equivale a 0.15% como proporción del PIB, mientras que el promedio de los países de la OCDE es igual a 1.0 por ciento.<sup>57</sup>

Una respuesta de fondo para cambiar este estado de cosas a favor, no sólo de los municipios, sino también de los estados, en el marco del federalismo centralizado que existe en México, requeriría una revisión profunda del sistema nacional de coordinación fiscal. Hacer una revisión de ese tipo escapa a los alcances del presente ensayo. Por ello, nos limitaremos a mencionar tan sólo un aspecto que podría explorarse: el potencial para fortalecer las capacidades municipales en relación con el cobro del impuesto predial. Sin ser la panacea para resolver los problemas financieros de los municipios mexicanos, el impuesto predial tiene un potencial importante de aportar muchos más recursos al erario de lo que reporta en la actualidad.<sup>58</sup> Está claro que la recaudación de este impuesto puede aumentar significativamente y con ello beneficiar a los municipios con ingresos propios.

En general, los retos del federalismo fiscal pueden vincularse con dos grandes rubros: a) cómo y en qué medida consolidar un ámbito de competencias tributarias que garanticen una cierta capacidad para generar ingresos propios (capacidad que variará según el contexto y las condiciones específicas de los distintos órdenes de gobierno en cada país); y b) cómo organizar un esquema de transferencias federales hacia estados y municipios bajo principios de objetividad (no discrecionalidad), equidad y solidaridad (en el entendido de que generalmente el gobierno federal es la instancia que tiene mayor poder tributario y más ingresos fiscales).

---

<sup>57</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Las Finanzas Públicas Locales en 2019: La ruta hacia un nuevo federalismo hacendario*, Carpeta Informativa Núm. 112, Cámara de Diputados, LXIV Legislatura México, Mayo de 2019, pp. 10-11.

<sup>58</sup> El potencial del predial como manera de incrementar los ingresos tributarios en México se puede revisar el estudio del Centro de Estudios Espinosa Yglesias, *El México del 2013, Hacia una Reforma del Federalismo Fiscal*, CEEY Editorial, México, Primera Edición, 2013 (Disponible en: <https://ceey.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/El-México-del-2013.-Hacia-una-reforma-del-federalismo-fiscal.pdf>) Fecha de consulta: 15 de julio de 2022.



### VIII. El futuro del federalismo<sup>59</sup>

No podemos concluir este análisis sin efectuar unas breves reflexiones sobre el futuro del federalismo. En tal sentido, expresamos que este es para nosotros claramente promisorio, ya que a comienzos del siglo XXI se observa con nitidez la extraordinaria fuerza y proyección de los principios federales, vigentes no solo en la forma de Estado para el 40 % de la población mundial<sup>60</sup> sino también en las técnicas confederativas utilizadas para las organizaciones supranacionales como la Unión Europea o el Mercosur.

Por otra parte, la globalización en que estamos insertos está interrelacionada con los procesos de descentralización y de integración tanto nacionales como supranacionales, como lo ha señalado Hernández<sup>61</sup>.

Creemos que aunque parezca paradójico, el proceso de globalización a nivel mundial al mismo tiempo importará el fortalecimiento de las instancias federales, regionales y locales, como lo indica el nuevo término “glocal”, que significa que hay que pensar globalmente pero actuar localmente, ya que debe acercarse el gobierno a los ciudadanos y preservar las identidades culturales de los hombres y sociedades<sup>62</sup>.

Asimismo, al estudiar el rol de las regiones, provincias y municipios en el contexto de las nuevas relaciones económicas surgidas en el mundo globalizado y de regionalismo abierto y a la luz de nuestra reforma constitucional de 1994, hemos indicado el proceso de modernización institucional iniciado que incuestionablemente fortalece las ideas federales, como también se ha observado en la Unión Europea y el Mercosur<sup>63</sup>.

Por su parte, Beniamino Caravita señala que el federalismo es un fenómeno de reorganización institucional del Estado contemporáneo, debido a cuatro ra-

<sup>59</sup> Para un análisis más profundo de esta cuestión, véase HERNÁNDEZ, Antonio María “Los sistemas políticos federales”, en “Federalismo y Constitucionalismo Provincial”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009.

<sup>60</sup> Ese 40 % de la población mundial que corresponde al listado de países federales seguramente se ampliará en el momento en que se produzca la democratización de China, que deberá tener este tipo de organización estatal y que es el país más poblado del universo. Para un análisis del desarrollo histórico de la idea federal y su relevancia contemporánea, véase WATTS, Ronald L., “The federal idea and its contemporary relevance”, Institute of Intergovernmental Relations, Queen’s University, Kingston, Canadá, 2007.

<sup>61</sup> Véase Hernández, Antonio M. (h), Integración y globalización: rol de las regiones, provincias y municipios, prólogo de Eduardo García de Enterría, Depalma, Buenos Aires, 1997, pp. 21 y ss..

<sup>62</sup> Ibid., pp. 32-35.

<sup>63</sup> Cfr. Ibid., pp. 50-86.

zonas: a) el desarrollo del modelo de gobierno de múltiples niveles (*multilevel governance*), desde la comuna a las organizaciones supranacionales, en constante confrontación y colaboración; b) el pluralismo social, a consecuencia de la diversidad de actores sociales, organizados en variadas formas en la representación de sus intereses; c) el “glocalismo” producido por la globalización, y d) la rápida difusión del principio de la subsidiariedad<sup>64</sup>.

John Kincaid, al escribir sobre los desafíos del futuro del federalismo, indica que, frente a la erosión sufrida por los gobiernos locales de los sistemas federales debido a la integración supranacional, existen, no obstante, diversos hechos que fundamentan el empleo de principios federales. Y al respecto menciona, en primer lugar, que el proceso de globalización económica y de libre comercio ha significado mayores poderes para los entes locales tanto en Estados unitarios como federales. En segundo lugar, estima que el principal desafío para el federalismo es el tratamiento de las diversidades humanas, ya que el florecimiento de las identidades culturales y nacionales ha creado conflictos a lo largo del mundo que pueden ser solucionados de manera equitativa y democrática mediante la aplicación de principios y arreglos federales dentro y entre las naciones. Finalmente considera que los asuntos de protección del ambiente, equidad global y paz universal también necesitan de prácticas y principios federales para garantizar el futuro frente a la catástrofe.<sup>65</sup>

## IX. Bibliografía

- AGRANOFF, Robert, “Intergovernmental policy management. Cooperative practices in federal systems”, en PAGANO, Michael y LEONARDI, Robert (eds.), *The dynamics of federalism in national and supranational political systems*, New York, Palgrave, 2007.
- ARGULLOL MURGADAS, Enric, “Introducción” en ARGULLOL MURGADAS, Enric (director), *Federalismo y Autonomía*, Ariel, Barcelona, 2004.
- 

<sup>64</sup> Cfr. Caravita, Beniamino, *Lineamenti di diritto costituzionale, federale e regionale*, Giappichelli, Italia, 2019, pp. 61-62.

<sup>65</sup> Cfr. Kincaid, John, “Challenges to the future of Federalism”, en “Introduction”, *Handbook of federal countries*, edited by Ann L. Griffiths, published by Forum of Federations by McGill-Queen’s University Press, ps. 12-13.

- BARCELÓ ROJAS, Daniel, “Federalismo Multinivel. Propuestas para reconstruir el Senado de la Rep3blica como c3mara de representaci3n territorial de los Estados Unidos Mexicanos”, en SERNA DE LA GARZA, Jos3 Ma. (coordinador), *Perspectivas Actuales del Federalismo Mexicano: Leyes, Pol3ticas P3blicas y Entorno Social*, UNAM, M3xico, 2022.
- BERNAL, Marcelo, (Director), *Un federalismo en pausa. Normas, instituciones y actores en la coordinaci3n intergubernamental en Argentina*, Eudeba y editorial de la Universidad Nacional de C3rdoba, 2020.
- CAMERON, David y SIMEON, Richard, “Intergovernmental relations and democratic citizenship” en PETERS, B. Guy y SAVOIE, Donald J. (editors), *Governance in the twenty-first century: revitalizing the public service*, McGillQueen University Press, 2000.
- CARAVITA, Beniamino, *Lineamenti di diritto costituzionale, federale e regionale*, Giappichelli, Italia, 2019.
- Centro de Estudios Espinosa Yglesias, *El M3xico del 2013, Hacia una Reforma del Federalismo Fiscal*, CEEY Editorial, M3xico, Primera Edici3n, 2013.
- Centro de Estudios Sociales y de Opini3n P3blica, *Las Finanzas P3blicas Locales en 2019: La ruta hacia un nuevo federalismo hacendario*, Carpeta Informativa N3m. 112, C3mara de Diputados, LXIV Legislatura M3xico, Mayo de 2019.
- DINAN, John, “Subnational constitutions: a research agenda” en KINCAID, John (ed.), *A Research Agenda for Federalism Studies*, Elgar Publishing, Reino Unido, 2019.
- FERN3NDEZ SEGADO, Francisco, *El Federalismo en Am3rica Latina*, UNAM/Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Cuadernos Constitucionales M3xico-Centroam3rica, n3mero 41, M3xico, 2003.
- GRIN, Eduardo, MENDOZA RUIZ, Joel y CRAVACUORE, Daniel, “Descentralizaci3n, relaciones interjurisdiccionales y recentralizaci3n: marcos claves hacia el debate del federalismo en los pa3ses americanos”, en MENDOZA RUIZ, Joel y GRIN, Eduardo (coords.), *Federaciones de las Am3ricas: descentralizaci3n, relaciones intergubernamentales y recentralizaci3n*, Instituto Nacional de Administraci3n P3blica, M3xico, 2020.
- GRODZINS, Morton, *The American System. A new view of government in the United States*, Chicago, 1966.

- HERNÁNDEZ, Antonio M. (h), *Integración y globalización: rol de las regiones, provincias y municipios*, Depalma, Buenos Aires, 1997.
- - “Los sistemas políticos federales”, en “Federalismo y Constitucionalismo Provincial”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009.
- - *Federalismo y Constitucionalismo Provincial*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009.
- - *Estudios de federalismo comparado. Argentina, Estados Unidos y México*, UNAM, México, 2020.
- - “El Derecho Público Provincial”, en Derecho Público Provincial, HERNÁNDEZ, Antonio María y BARRERA BUTELER, Guillermo (Coordinadores), 3ª. Ed., Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2020.
- - “The municipal regime, the Autonomous City of Buenos Aires and the Metropolitan Areas in the Argentine Federation”, en “Cities and the Global South”, VRU/WCL, 1, 2020, Nomos.
- INEGI, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*, Primera edición, México, febrero 2018.
- KINCAID, John, “Challenges to the future of Federalism”, en “Introduction”, en “Introduction”, “Handbook of federal countries”, edited by Ann L. Griffiths, published by Forum of Federations by McGill-Queen\*s University Press, ps. 12-13.
- KINCAID, John (eds.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems, Forum of Federations*, International Association of Centers for Federal Studies, Oxford University Press, Reino Unido, 2015.
- KRAMER, Jutta, “Local government and city states in Germany”, en STYTTLER, Nico (Ed.), *The place and role of local government in federal systems*, Konrad-Adenauer Stiftung, 2005.
- LEFÈVRE, Christian, “Metropolitan government and governance in western countries: a critical review”, *International Journal of Urban and Regional Research*, volume 2, Issue 1, March, 1998.
- LIJPHART, A., *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*, Yale University Press, 1999.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1986.
- MAJEED, A., “Introduction: Distribution of Powers and Responsibilities”, en MAJEED, A., WATTS, R. y BROWN, D., *A Global Dialogue on Federalism*, vol. 2, Forum of Federations, Montreal & Kingston: McGill-Queen’s University Press, 2006.

- NUGENT, John D., *Safeguarding federalism. How States protect their interests in national policymaking?*, Oklahoma University Press, Oklahoma, 2009.
- PALERMO, Francesco y KÖSSLER, Karl, *Comparative Federalism, Constitutional Arrangements and Case Law*, Hart Publishing, Reino Unido, 2019.
- PARKER, Jeffrey, *Comparative Federalism and Intergovernmental Agreements*, Routledge, Reino Unido, 2015.
- PERRY CLARK, Jane, *The rise of a New Federation. Federal-State Cooperation in the United States*, Columbia University Press, Nueva York, 1938.
- PIZZOLO, Calógero, “Qué es la Unión Europea”, en BERNAL, Marcelo - PIZZOLO, Calógero (dirs.), *Modelos para armar-Procesos federales actuales, descentralización del poder y desafíos del gobierno multinivel*, Astrea, Argentina, 2018.
- POIRIER, Johanne y SAUNDERS, Cheryl, “Comparing Intergovernmental Relations in Federal Systems: An Introduction”, en POIRIER, Johanne, SAUNDERS, Cheryl y
- POIRIER, Johanne, *The Functions of Intergovernmental Agreements: Post-Devolution Concordats in a Comparative Perspective*, UCL, the Constitution Unit, London, 2001.
- POPELIER, Patricia, DELLEDONNE, Giacomo y ARONEY, Nicolás (eds.), *Routledge Handbook of Subnational Constitutions and Constitutionalism*, Routledge, New York, 2022.
- SAUNDERS, Cheryl, “Legislative, Executive and Judicial Institutions: A synthesis”, en MAJEED, A., WATTS, R. y BROWN, D., *A Global Dialogue on Federalism*, vol. 2, Forum of Federations, Montreal & Kingston: McGill-Queen’s University Press, 2006.
- SERNA DE LA GARZA, José Ma., “Descentralización vía convenios: la experiencia mexicana”, en IIDC, *Memoria del X Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Tomo 2, IDEMSA, Lima, Perú, 2009.
- - *El Sistema Federal Mexicano, un análisis jurídico*, Porrúa y UNAM, México, 2010.
- - *Derecho Constitucional Mexicano en su Contexto*, Porrúa y UNAM, México, 2018.
- - “Constitución y sistema federal: el caso mexicano”, en BERNAL, Marcelo y PIZZOLO, Calógero (Directores), *Modelos para armar -Procesos federales actuales, descentralización del poder y desafíos del gobierno multinivel*, en Astrea y Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba, 2018.

- - *El Sistema Federal Mexicano: Trayectoria y Características*, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, UNAM, México, 2018.
- - “Perspectivas de Reforma al Régimen Municipal en México”, en SERNA DE LA GARZA, José Ma. (coordinador), *Perspectivas Actuales del Federalismo Mexicano: Leyes, Políticas Públicas y Entorno Social*, UNAM, México, 2022.
- SLACK, Enid y CHATTOPADHYAY, Rupak (eds.), *Governance and Finance of Metropolitan Areas in Federal Systems, Forum of Federations*, Canada, 2013.
- SMILEY, Donald V., “Federal-Provincial Conflict in Canada”, *Publius*, 4(3), 1974.
- STEYTLER, Nico (ed.), *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems, A Global Dialogue on Federalism*, vol. 6, McGill-Queen’s University Press, Canada, 2009.
- WATTS, R., “Comparative Conclusions”, en MAJEED, A., WATTS, R. y BROWN, D., *A Global Dialogue on Federalism*, vol. 2, Forum of Federations, Montreal & Kingston: McGill-Queen’s University Press, 2006.
- - *The federal idea and its contemporary relevance*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen’s University, Kingston, Canadá, 2007.
- - *Comparing Federal Systems*, 3ª. Ed., Instituto de Relaciones Intergubernamentales, McGill-Queen’s University Press, 2008.
- WECHSLER, Herbert, “The Political Safeguards of Federalism: the role of the States in the composition and selection of the national government”, *Columbia Law Review*, vol. 54, 1954.

## LECCIONES DE FEDERALISMO AUTONOMÍA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Y FACULTADES CONCURRENTES EN LA INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL\*

María Gabriela Ábalos\*\*

**Resumen:** La autora analiza la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictada ante el conflicto de competencias en materia de salud y educación derivado de la normativa dictada por el Poder Ejecutivo Nacional en relación con el dictado de clases presenciales en el contexto sanitario vigente a partir de la pandemia del COVID-19.

**Palabras Clave:** Federalismo - Distribución de competencias - Autonomía - Emergencia - Limitación de derechos

**Abstract:** *The author analyzes the sentence of the Supreme Court of Justice of the Nation issued before the conflict of competences in health and education derived from the regulations issued by the National Executive Power in relation to the dictation of face-to-face classes in the current health context at from the COVID-19 pandemic.*

**Key Words:** *Federalism - Distribution of competences - Autonomy - Emergence - Limitation of rights.*

---

\* Publicado en *El Derecho - Constitucional*, mayo 2021, no. 5, 28 de mayo de 2021.

\*\* Especialista y Magister en Magistratura y Gestión Judicial, Profesora titular de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Cuyo, Profesora titular de Derecho Constitucional y de Derecho Público Provincial y Municipal, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Mendoza. Magistrada del Tribunal de Gestión Judicial Asociada en lo Tributario de Mendoza.

## I. Introducción

Las particularidades propias y sus distintos orígenes hacen de cada federalismo un fenómeno socio-político único y variable, de ahí que haya tantos federalismos como estados federales<sup>1</sup>. Ello no es ajeno al federalismo argentino. En el comienzo de la conformación del Estado argentino estuvieron presentes especiales condiciones económicas, geográficas, culturales, religiosas, políticas, que asociadas a las pasiones e ideologías imperantes fueron tejiendo la concepción de un federalismo particular.

Esta diversidad de factores torna infructuosa la pretensión de encontrar una sola causa del federalismo, ya que “... nacido en la entraña del pueblo argentino constituye un fenómeno tan complejo, como la vida misma, con sus matices y sus desequilibrios”<sup>2</sup>. Así tuvieron acogida, propuestas centralistas, federales y confederales pudiendo distinguir entre el federalismo rioplatense basado en el modelo norteamericano y más cercano a la figura confederal, y el federalismo del interior liderado por Córdoba, llamada por su geografía y destino a ser el centro articulador, “la provincia que vincula, relaciona”<sup>3</sup>.

En este sentido, advertía Alberdi con claridad que el problema más difícil que presentaba la organización política de la República Argentina consistía en determinar cuál sería la base más conveniente para el arreglo de su gobierno central, si la forma unitaria o la federativa, ya que, las dos tienen antecedentes tradicionales en la vida del país, han coexistido y coexisten en la formación de la existencia política de la República<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Carl Friedrich; “Teoría y realidad de la organización constitucional democrática”; Fondo de Cultura Económica; México; 1946; pág.207. También ver Robert R. Bowie y Carl Friedrich; “Estudios sobre federalismo”; Editorial Bibliografía Argentina; Bs.As.; 1958; Antonio La Pérgola; “Los nuevos senderos del federalismo”; Centro de Estudios Constitucionales; Madrid; 1994; Roberto L. Blanco Valdés; “Los rostros del federalismo”; Alianza Editorial; Madrid; 2012, entre otros.

<sup>2</sup> Horacio Zorraquín Becú; “El federalismo argentino”; Ed. Perrot; Bs.As.; 1958; pág. 14.

<sup>3</sup> Carlos A. Segreti; “Federalismo rioplatense y federalismo argentino”; Centro de Estudios Históricos; Córdoba; 1995; Cuadernos 7 y 8; págs. 2 y 79. Opina este autor que “... el federalismo artiguista y cuya adopción se explica por necesidad carece de antecedentes históricos en la Banda Oriental y por ello tiene que ser copia y adaptación si se quiere. No ocurrirá lo mismo con el federalismo argentino, que es indudablemente producto histórico y de aquí su originalidad sin que con esto quiera decir creación de la nada, como se comprenderá”. (íbidem, pág. 34).

<sup>4</sup> Juan Bautista Alberdi; “Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina”; Ed. Francisco Cruz; Bs.As.; 1914; cap. XVII; pág. 102. Afirma Pérez Guilhou que la fórmula mixta no es novedad en las Bases porque ya la había planteado cuando la redacción de Las palabras simbólicas. (Pérez Guilhou, Dardo; “El pensamiento conservador de Alberdi y la Constitución de 1853. Tradición y modernidad.”; 2da. Ed. Corregida y ampliada; Ediunc; Mza.; 2003; pág. 119).



Ello se va a reflejar en el federalismo consagrado en el texto constitucional de 1853 que buscó conciliar y superar los diversos intereses nacionales y provinciales, y así, el conjunto de factores que tendían a la unidad y a la diversidad confluyen en una fórmula mixta, la conocida fórmula alberdiana de la Unidad-federativa o Federación-unitaria. Luego va mutando en 1860 con más notas federales, pasando por las prácticas de concertación de mediados del siglo XX, más la importante reforma de 1994, y su configuración posterior con avances y retrocesos<sup>5</sup>.

En este sentido, el reciente resolutivo de la Corte Suprema<sup>6</sup> aporta un importante impulso en la interpretación del texto constitucional, que fortaleciendo la armonía de poderes en el federalismo, ilustra puntualmente sobre la forma de ejercer competencias concurrentes que equilibren a los sujetos federales. Así se consolida la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires aclarando su rol, en igualdad de condiciones con las provincias, frente a la Nación, se recuerda el estricto respeto competencial de cada orden de gobierno, y se favorece y fortalece a las provincias en el camino de la concertación, la lealtad y la buena fe federal.

En este trabajo se busca distinguir y analizar en cada uno de los votos emitidos, los aportes interpretativos y los precedentes en que se apoyan en torno al federalismo, al estatus de la Ciudad de Buenos Aires y su autonomía, al ejercicio y alcance de las facultades concurrentes en general y en particular en materia de educación y de salud pública; también las apreciaciones sobre las regiones, la emergencia y el rol de poder judicial y de la Corte Suprema, precisando los puntos de encuentro y desencuentro de cada uno de los magistrados intervinientes.

<sup>5</sup> Ver entre otros a Antonio M. Hernández, “Estudios de Federalismo comparado. Argentina, Estados Unidos y México”; Ed. Rubinzal Culzoni; Santa Fe; 2018; “Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994”; Ed. Depalma; Bs.As.; 1997; Marcelo Bernal (dir.); “Un federalismo en pausa”; Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba; Córdoba; 2020; Dardo Pérez Guilhou y otros; “Derecho Público Provincial y Municipal”; 2da. Ed. actualizada; 3 tomos; La Ley; 2003 – 2007; Eugenio L. Palazzo; “Federalismo y declaraciones de derechos”, EDCO. 2012-473; del mismo autor “El federalismo en el origen, consolidación, desarrollo y superación del constitucionalismo”, Prudentia Iuris, n° 70, pág. 51; Gustavo Serafini; “El federalismo argentino. Debates sobre su origen y composición”; en LL. 20/05/2021, 1; María Gabriela Abalos; “La descentralización y el federalismo argentino luego de la reforma de 1994”; en “Debates de Actualidad”; Asociación Argentina de Derecho Constitucional; año XVIII–nro.189; Rubinzal Culzoni; Santa Fe; octubre 2002/marzo 2003; págs. 126/132; “Semblanza del federalismo argentino”, en el Primer Seminario Internacional de Cooperación Judicial Argentino – Chilena; Libro de ponencias; Imprenta Oficial del Poder Judicial de Mendoza, octubre de 2013; págs. 76/86, etc.

<sup>6</sup> CSJN. 4 de mayo de 2021 “Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires contra Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s/acción declarativa de inconstitucionalidad”. Ver sobre la jurisprudencia de la Corte Suprema sobre la temática federal a Eugenio Luis Palazzo; “El federalismo en la Corte Suprema, hoy”; en EDCO. 284- 20-09-2019.

## II. Federalismo, sujetos y distribución de competencias

El federalismo entendido como un fenómeno socio-político de gran complejidad se conforma con elementos variables. Esas variaciones se producen en el marco de relaciones de poder que existen entre los distintos órdenes de gobierno, y se manifiestan en autoridades, competencias, dominios y jurisdicciones<sup>7</sup>.

A. El federalismo argentino plasmado en el art. 1 de la Carga Magna tiene como principales protagonistas en el texto de 1853/60 al Estado nacional y a las provincias quedando excluidos los municipios<sup>8</sup>.

Luego de la reforma de 1994, a través del art.123 si bien se reconoce la autonomía local no se modifica sustancialmente su inserción en la relación federal, puesto que se materializa entre comunidades mayores que comprenden en su seno a una pluralidad de municipios, que son sujetos “en” la relación federal pero no “de” la relación federal porque son parte de ésta a través de la provincia en cuyo seno existen<sup>9</sup>. En cambio, la citada reforma le ha conferido a la Ciudad de Buenos Aires a través de su estatus autónomo (art. 129), un papel activo como

<sup>7</sup> María Celia Castorina de Tarquini; “El Federalismo”; en Dardo Pérez Guilhou y otros; “Derecho Público Provincial”; t.I, Dist. Depalma; Mza.; 1993; pág.157 y 2da. Ed. Actualizada; tomo I; La Ley; Bs.As.; 2003, págs. 111 y ss. De la misma autora, “Federalismo e Integración”; Ed. Ediar; Bs.As.; 1997; “El régimen federal y la reforma constitucional”; en Dardo Pérez Guilhou y Felipe Seisdedos; “Derecho Constitucional de la Reforma de 1994”; t.II; Dist. Ed. Depalma; Mza.; 1995; págs.337 y ss.; ver también entre otros a Antonio M. Hernández; “Federalismo y Constitucionalismo provincial”; Ed. Abeledo Perrot; Bs.As.; 2009; “Estudios de Federalismo comparado. Argentina, Estados Unidos y México”; Ed. Rubinzal Culzoni; Santa Fe; 2018; Guillermo Barrera Buteler; “Provincias y Nación”; Ed. Ciudad Argentina; Bs.As.; 1996; Abelardo Levaggi, “Confederación y federación en la génesis del Estado argentino”, Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, Bs.As, 2007; Marcelo Bernal, y Calógero Pizzolo; “Procesos federales actuales, descentralización del poder y desafíos del gobierno multinivel”; Coedición Astrea y Ed. Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 2018; María Gabriela Abalos; “Las provincias y sus relaciones con la Nación y los municipios en el federalismo argentino”; en “Aspectos jurídicos e institucionales del Federalismo Argentino”, Antonio M. Hernández (direc), Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Instituto de Federalismo, Colección Federalismo v. III; Ed. Advocatus; abril de 2011; págs. 211 y ss.

<sup>8</sup> Dardo Pérez Guilhou; “Nación y provincias: competencias. Enfoque histórico-político”; en Dardo Pérez Guilhou y otros; “Atribuciones del Congreso Argentino”; Ed. Depalma; 1986; pág.85; María Gabriela Abalos “La descentralización y el federalismo argentino luego de la reforma de 1994”; en “Debates de Actualidad”; Asociación Argentina de Derecho Constitucional; año XVIII – nro. 189; Rubinzal Culzoni; Santa Fe; octubre 2002/marzo 2003; págs. 126/132, entre otros.

<sup>9</sup> Guillermo Barrera Buteler; “Provincias y Nación”; ob.cit.; pág.246. También Frías, antes de la reforma de 1994, entendía que los municipios no podían ser incluidos entre las fuerzas autónomas convergentes de nuestro federalismo, sin perjuicio de tenerlos presentes por su significación política y los servicios que prestan. (Pedro José Frías; “Derecho Público Provincial”; Ed. Depalma; Bs.As.; 1987; pág.23).

sujeto con participación directa en la relación federal<sup>10</sup>. Aparecen entonces delimitados tres sujetos del federalismo argentino y en torno a la descentralización como fraccionamiento del poder en relación al territorio, cuatro órdenes de gobierno ya que se suman al nacional y a los provinciales, el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el de los municipios autónomos<sup>11</sup>.

Esta configuración del poder en relación al territorio diagramada por la reforma de 1994 se ve reflejada en la mayor participación dada a las provincias a través del ejercicio de facultades concurrentes y compartidas. Sin embargo, se suma a la Ciudad Autónoma no solamente en el ejercicio de dichas atribuciones sino también en la distribución de competencias tributarias, lo que aumenta el grado de complejidad y en la misma proporción, la necesidad de armonización entre los distintos órdenes de gobierno<sup>12</sup>.

B. El principio que alumbra estas vinculaciones en el federalismo argentino es el que parte de reconocer que el poder reservado al gobierno local es más extenso que el delegado al gobierno nacional porque el primero es indefinido y comprende todo lo que abraza la soberanía del pueblo, mientras que el segundo es limitado y se compone en cierto modo de excepciones, pero ambos órdenes de gobierno deben desempeñar sus atribuciones armónicamente, cuidando de no entorpecer la acción exclusiva de cada uno<sup>13</sup>. Ello conforme a la cláusula de

<sup>10</sup> Entre otros ver María Gabriela Abalos; "La ciudad de Buenos Aires luego de la reforma de 1994: ¿un nuevo sujeto del federalismo?"; en "Instituciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires"; Ed. La Ley; Bs.As.; 2001, págs. 3/21; "Ciudad de Buenos Aires: aspectos institucionales y jurisprudenciales actuales", en Silvia Palacio de Caeiro, directora, "Competencia Federal", Ed. La Ley, Bs.As., noviembre 2012, págs.1097/1138; "La Ciudad de Buenos Aires y el federalismo argentino: el desafío de las relaciones institucionales", ED. Suplemento de Derecho Constitucional, 18 de julio de 2014.

<sup>11</sup> Antonio M. Hernández; "Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino"; en "Aspectos históricos y políticos del federalismo Argentino"; Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba; Instituto de Federalismo; Cba.; 2009; pág. 42. Del mismo autor ver también "Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994"; Ed. Depalma; Bs.As.; 1997; pág. 27.

<sup>12</sup> María Celia Castorina de Tarquini; "El régimen federal y la reforma constitucional"; en Dardo Pérez Guilhou y Felipe Seisdedos; "Derecho Constitucional de la Reforma de 1994"; t.II; ob.cit.; págs.337 y ss.

<sup>13</sup> Así ha interpretado la Corte Suprema "...que los poderes de las provincias son originarios e indefinidos y los delegados a la Nación son definidos y expresos, pero aquellos poderes provinciales no pueden enervar el ejercicio razonable de los poderes delegados al gobierno federal, so pena de convertir en ilusorios los propósitos y objetivos de las citadas facultades que fincan en la necesidad de procurar eficazmente el bien común de la Nación toda, en el que necesariamente se encuentran engarzadas y del cual participan todas las provincias (Fallos: 304:1186 y 312:1437). Resulta de esencial importancia que la relación entre las provincias y la Nación se desenvuelva armónicamente, cuidándose una de no entorpecer la acción exclusiva de la otra y viceversa". (CSJN. Molinos Río de la Plata Fallos 332:66).

deslinde de competencias entre Nación y provincias contenidas en el art. 121 de la C. Nacional, por la cual las provincias conservan todo el poder no delegado por la Constitución Nacional al Gobierno federal. En principio, el gobierno federal es un gobierno de facultades delegadas, limitadas y excepcionales, en tanto que los gobiernos locales detentan facultades reservadas o conservadas. Sin embargo son tantas y de tal magnitud las facultades delegadas que el concepto de “excepción” o “limitación” adquiere una especial dimensión, a lo que se suma que si bien estos poderes son “solamente” los delegados, en su ámbito, son supremos (art. 31 de la C.Nac.).

La reforma de 1994 ha explicitado nuevas competencias provinciales, sin embargo en función de la cláusula de deslinde referida, todas las competencias que no habían sido delegadas a la Nación mediante el texto de 1853/60, se mantenían en la órbita provincial. En este sentido, lo que ha hecho el constituyente de 1994 es manifestarlo expresamente en el texto nacional pero su función no fue la de crear nuevas atribuciones provinciales sino la de visibilizarlas con mayor claridad al colocarlas en la Constitución y agregarles cláusulas demarcatorias de su ejercicio. En coincidencia con lo afirmado, fueron primero las provincias las que incorporaron en sus textos constitucionales con sus propios matices, la mayor parte de las atribuciones que luego en forma concurrente, compartida o propias recogería la reforma de 1994.

Se advierte el aumento de facultades compartidas y concurrentes entre nación y provincias, con la intervención de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en forma expresa en algunas de ellas. Ello supone fortalecer las relaciones de coordinación que implican la distribución de las funciones estatales y competencias entre Nación y provincias, agregándose a la Ciudad Autónoma como nuevo sujeto del federalismo, sobre la base de una clara delimitación constitucional de competencias<sup>14</sup>. Entre Nación y provincias como entre una provincia y sus respectivos municipios, estas relaciones se hacen efectivas toda vez que el texto constitucional nacional y provincial, en su caso, reconoce sobre una misma materia, la posibilidad de su ejercicio por parte de los centros de poder involucrados.

Las competencias concurrentes suponen materias respecto de las cuales se autoriza la gestión de la Nación y de las provincias, involucrando en muchos

<sup>14</sup> Ver sobre las relaciones intergubernamentales las obras de Raúl Marcelo Díaz Ricci; “Relaciones Gubernamentales de Cooperación”; Ed. Ediar; Bs.As.; 2009, como asimismo de Marcelo Bernal (director); “Un federalismo en pausa”; ob.cit.

casos a la ciudad de Buenos Aires y a los municipios. Significa que cada gobierno reglamenta en “su orden” respectivo actividades referidas por la Constitución, y que confluyen dirigidos por un fin de bien superior, como por ejemplo las contenidas en art. 75 incs. 18 y 19 y su correlato provincial y de la Ciudad de Buenos Aires en el art. 125, también el inc. 2 del art. 75 en relación con las contribuciones indirectas. Mientras que las denominadas facultades compartidas son aquellas donde se necesita la presencia de los dos centros de poder, el nacional y el provincial, sumándose en algunos casos a la Ciudad de Buenos Aires, para concretar el ejercicio efectivo de la atribución de que se trate, como por ejemplo el art. 3, el inc. 2 del art. 75 en relación con la ley convenio de coparticipación.

También aparecen atribuciones expresamente explicitadas en la Constitución Nacional en cabeza de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires como son las de crear regiones para el desarrollo económico y social estableciendo los órganos necesarios para el cumplimiento de los fines que se establezcan (art. 124), y en el mismo artículo se reconoce que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Además, la competencia para celebrar convenios internacionales con conocimiento del Congreso en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o al crédito público de la Nación (art. 124). Como así también el reconocimiento a las provincias y la Ciudad de Buenos Aires de la potestad de conservar organismos de seguridad social para empleados públicos y los profesionales (art. 125), como también promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura (art. 125), configurando la cláusula del progreso de los constituyentes de 1994.

Estas competencias que involucran a los tres sujetos del federalismo marcan un camino decidido hacia un federalismo de concertación que promueva el fortalecimiento de las relaciones interjurisdiccionales como también la asunción responsable de las atribuciones propias de cada orden de gobierno<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Ver entre otros a María Gabriela Abalos; “Autonomías provinciales: competencias y recursos”; en “A 25 años de la reforma constitucional de 1994; Suplemento de La Ley, Bs.As., noviembre de 2019; págs. 289 /302.

### III. La Ciudad de Buenos Aires y su autonomía

Esta Ciudad siempre ha sido una pieza clave en el federalismo argentino. La importancia y el protagonismo que le cupo, con matices, antes y desde de 1810, junto a las atribuciones y competencias sobre todo a partir de la reforma de 1994, han despertado polémicas, pasiones y conflictos.

Las singularidades del régimen autónomo de esta Ciudad desde la configuración en el texto constitucional vigente han servido de fundamento a variadas opiniones e interpretaciones jurisprudenciales<sup>16</sup>. Se encuentra perfilado en el art. 129, más las otras cláusulas que la mencionan (arts. 44, 45, 54, 75 incs.2, 30, 31, 99 inc.20, 124 y 125), completándose con las leyes del Congreso que se dictan para asegurar los intereses nacionales mientras sea Capital Federal y con la propia Constitución de la Ciudad, fruto del poder constituyente porteño ejercido en 1996.

Este singular régimen ha desatado diferentes posiciones doctrinarias. Desde los que se pronuncian entendiendo que esta Ciudad no reviste la condición constitucional de una nueva provincia<sup>17</sup>, hasta los que, en posición contraria, la conciben como nueva provincia argentina<sup>18</sup>. También están quienes entendemos

<sup>16</sup> Las distintas respuestas que se esbozan en torno a la autonomía de esta Ciudad y sus alcances se vinculan con diversos temas –jurisdiccionales, legislativos, de gobierno, etc–, como asimismo con su incidencia sobre el federalismo, su estructura y comportamiento. Así se ha analizado en anteriores trabajos, ver de María Gabriela Abalos, “Aspectos en torno a la Ciudad de Buenos Aires en la Constitución Nacional”; en Dardo Pérez Guilhou y Felipe Seisdedos; “Derecho Constitucional de la Reforma de 1994”; t.II; Dist. Ed. Depalma; Mza.; 1995; págs.421 y ss; “La Ciudad de Buenos Aires luego de la reforma de 1994: ¿un nuevo sujeto del federalismo?”, en Instituciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Bs. As., La Ley, 2001, págs. 3/21; “Ciudad de Buenos Aires: aspectos institucionales y jurisprudenciales actuales”, en Competencia Federal, Silvia Palacio de Caeiro (dir.), Bs. As., La Ley, noviembre 2012; “La Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el federalismo argentino: el desafío de las relaciones institucionales”, EDCO, 18/07/2014.

<sup>17</sup> A modo de ejemplo podemos citar: Raúl R. Alfonsín, “Núcleo de coincidencias básicas”, Boletín La Ley, 26/08/1994, pág.7; Jorge Argüello, “Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires. Aportes para la discusión sobre sus alcances constitucionales”, Boletín La Ley, 8/02/1995; Gregorio Badeni, “Reforma Constitucional e Instituciones Políticas”, Ed.Ad-Hoc, Bs.As., 1994; pág.446; Germán Bidart Campos, “La reforma constitucional de la Ciudad de Buenos Aires”, en “La reforma constitucional argentina”, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Bs.As., 1994, págs.151/ 153; Germán Bidart Campos, “Tratado elemental de Derecho Constitucional”, t.VI, Ed.Ediar, Bs.As., 1995, pág.537; Jorge de la Rúa, “El nuevo status jurídico de la ciudad de Buenos Aires”, Boletín La Ley, 17/11/1994; Alberto M. García Lema, “La reforma de la Ciudad de Buenos Aires”, en Horacio D. Rosatti y otros, “La reforma de la Constitución”, Ed.Rubinzal-Culzoni, Bs.As., 1994, pág.363.; Adelina Loiano, “Nuevo régimen constitucional de la Ciudad de Buenos Aires”, Asociación Argentina de Derecho constitucional, “Comentarios a la reforma constitucional”, Compañía Impresora Argentina, Bs.As., 1995, pág.97; Alberto Natale, “Comentarios sobre la Constitución. La reforma de 1994”, Ed.Depalma, Bs.As., 1995, pág.182; Enrique Paixao, en Horacio D. Rosatti y otros, ob.cit.; Alberto A. Spota, ob.cit.; etc.

<sup>18</sup> Miguel A. Ekmekdjian, “Addenda de la obra: Manual de la Constitución Argentina”, Ed.Depalma,

que cabe dejar de lado las categorías conocidas como son las de provincias y municipios, para dar lugar a una tercera opción: la Ciudad de Buenos Aires como una ciudad estado autónoma, un nuevo orden de gobierno, un nuevo sujeto del federalismo<sup>19</sup>.

Esta conceptualización que clarifica su ubicación federal debería servir para interpretar el texto constitucional nacional, incluyendo a la Ciudad como nuevo sujeto en todos los casos donde se la ha omitido. Así por ejemplo, en los acuerdos previos en materia de coparticipación del art. 75 inc. 2, también en el ejercicio competencial de los arts. 41 y 42, como en el inc. 12 del art. 75, ello en aras a la necesaria armonización y coordinación que el federalismo exige<sup>20</sup>.

Más allá de la dificultad que se plantea frente a la definición del status de esta Ciudad, la autonomía política otorgada a la ciudad de Buenos Aires es de carácter derivado y no originario -como opina Badeni-, ya que esta Ciudad no es una entidad dotada de autonomía originaria -como es el caso de las provincias que participaron en la sanción de la Constitución de 1853-, ni de una autonomía "en embrión" -como es el caso de las provincias que se crearon con posterioridad

---

Bs.As., 1994, pág. 52. Del mismo autor "Tratado de Derecho Constitucional"; tomo V; Ed. Depalma; Bs.As.; 1999; pág. 787. Agrega este autor que no empecé a esta tesis la ley 24.588 denominada "ley Cafiero" que garantiza los intereses del Estado nacional en tanto la ciudad de Buenos Aires siga siendo capital de la República, ni la Ley 24.620, denominada "ley Snopek", las que fueron declaradas inconstitucionales por la Asamblea Estatuante de la Ciudad. ("Tratado ..."; ob.cit.; pág. 792).

<sup>19</sup> Pueden verse las diversas opiniones doctrinarias entre otros, en trabajos citados en nota no. 17.

<sup>20</sup> Esta es la posición por ejemplo de Agustín Zbar; "La Corte Suprema frente a la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires"; en LL. 2006 -1016, ver de este mismo autor "Ciudad Autónoma de Buenos Aires"; en Daniel Sabsay (director) y Pablo Manili (coordinador); Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial"; Ed. Hammurabi; tomo 4; Bs.As.; 2010; pág. 952, Fabiana H. Schafrik de Núñez; "Las etapas de la autonomía de la ciudad"; en Daniel Sabsay (director) y Pablo Manili (coordinador); Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial"; ob.cit.; tomo 4; pág. 939. La posición contraria es sostenida por Vanossi quien destaca que los convencionales de 1994 reformaron parcialmente el art. 75, inc. 12 de la Constitución, pero se abstuvieron de modificar su texto cuando, de modo expreso, dispone que la legislación civil, comercial, penal, de minería, trabajo y seguridad social será aplicada por los tribunales federales o provinciales. Como no incluye a los tribunales de la Ciudad de Buenos Aires, no se podría afirmar que, en el ámbito de esa Ciudad, la función jurisdiccional respecto de tales normas pueda ser ejercida por su Poder Judicial. La expresa omisión del constituyente conduce a sostener que la función jurisdiccional en esas materias solamente puede ser ejercida por el Poder Ejecutivo nacional. Los tribunales de la Ciudad sólo estarían habilitados para ejercer la función jurisdiccional sobre materias locales: "Justicia de Faltas, Justicia Contravenacional, Contencioso Administrativo Municipal" (Jorge R. Vanossi; "Régimen político de la Ciudad de Buenos Aires; Academia de Ciencias Morales y Políticas; Bs.As., 1995; pág. 25). Esta tesis es compartida por Spota, para quien el órgano judicial en la Ciudad de Buenos Aires debe continuar siendo el Poder Judicial nacional (Alberto Spota; "Régimen político de la Ciudad de Buenos Aires"; ob.cit.; pág. 33).

a 1853-, sino una entidad que tiene autonomía política derivada<sup>21</sup>. Fundamenta esta posición en la interpretación, entre otras, de las cláusulas contenidas en los arts.5, 121, 123, 125 primer párrafo, 126 y 128 de la Constitución, donde no se hace referencia alguna a la ciudad de Buenos Aires; al régimen especial que establecerá el Congreso a los fines del art.124 de la Ley fundamental; y a la subordinación de su Estatuto Organizativo a la ley del Congreso que prevé el segundo párrafo del art.129 de la Ley Fundamental.

Se ha criticado con acierto la imprecisión constitucional en lo que respecta a la delimitación de competencias entre la Nación y la Ciudad de Buenos Aires lo que dificulta considerablemente la definición del estatus de esta última y el ejercicio competencial<sup>22</sup>.

#### IV. Aportes jurisprudenciales. El caso en comentario

En este marco, el caso en comentario aporta importantes principios interpretativos del texto constitucional en torno al federalismo en general y a la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires en particular. Ello no solamente consolida su lugar entre los sujetos federales, sino que contribuye a fortalecer a las provincias en el ejercicio de competencias concurrentes, enseñando los parámetros a tener en cuenta en una lógica de concertación y consenso.

<sup>21</sup> Gregorio Badeni, “Reforma constitucional ...”; ob.cit., págs.449/450. Ver también Dora Rocío Laplacette, “Evolución histórica de la institución municipal y autonomía de la Capital”, ob.cit., pág.2.

<sup>22</sup> En este sentido, Sagües advierte que los constituyentes de 1994 delegaron esa tarea en la legislación que debía dictar el Congreso y el Estatuto fruto de la convención estatuyente local. Y agrega que “tal imprecisión hace que el cupo de atribuciones de la Ciudad de Buenos Aires pueda no ser fijo, sino móvil (en la medida en que cambien la ley aludida, o el estatuto) y discutido (si, por ejemplo, el Estatuto asume facultades que la ley de garantía de los intereses federales reserva para la Nación), como de hecho ya ha ocurrido. De haber conflicto, la cuestión deberá ser dilucidada por el Poder Judicial, que tendrá que expedirse acerca de si la ley federal de garantías resguarda o no genuinos intereses federales en los puntos en debate. En conclusión, -señala este autor-, el diseño constitucional de la Ciudad de Buenos Aires es, en el texto de 1994, incompleto. Su integración -que puede no ser sencilla- recién se consumará posteriormente” Néstor Pedro Sagües; “Elementos de derecho constitucional”; tomo 2; 2da. ed.; Ed. Astrea; Bs.As.; 1997; págs. 210/211. También opina Creo Bay que un aspecto positivo de la reforma es no haber declarado a la Ciudad de Buenos Aires como una nueva provincia estableciendo en cambio una autonomía más restringida, pero como aspecto negativo señala que postergó el debate, dejando en manos del Congreso delimitar el alcance de tal autonomía, derivando el detalle a la convención local y al Estatuto Organizativo” (“Nuevo régimen de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires”; en Juan Carlos Cassagne y otros; “Estudios sobre la reforma constitucional”; ob. cit.; pág. 332). En igual sentido se ha expedido la CSJNac.; en el caso “Gauna, Juan O.”; 07/05/1997; en LL. 1997-C-517.



El pronunciamiento en análisis se enmarca en una acción declarativa en los términos del art. 322 del CPCPPN, donde la Ciudad de Buenos Aires plantea la inconstitucionalidad del art. 2 del DNU 241/2021 que modificó lo dispuesto por el art. 10 del decreto 235/21 que estableció la suspensión del dictado de clases presenciales en todos los niveles y en todas sus modalidades desde el 19 hasta el 30 de abril inclusive, en el ámbito del aglomerado urbano denominado “Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)” definido en el art. 3 del decreto 125/2021.

La decisión en comentario se estructura a partir del voto de los magistrados Rosatti y Maqueda, dos ex convencionales constituyentes de 1994, y los votos individuales de los jueces Rosenkrantz y Lorenzetti. Ello así porque se expresan a favor de admitir la competencia originaria en la resolución del 19 de abril del corriente año, mientras que Highton de Nolasco funda su rechazo en consideraciones vertidas en causas anteriores, por lo que no vota en la resolución del 4 de mayo de 2021.

Los cuatro magistrados referidos se pronuncian a favor de la Ciudad de Buenos Aires entendiendo que en el caso, la Nación violó su autonomía al ejercer facultades concurrentes en materia sanitaria invadiendo atribuciones locales en materia de educación. Los aportes interpretativos profundizan aspectos claves que se puntualizan indicando prolijamente a qué voto corresponden en cada caso y en qué precedentes se fundan.

#### *A. Federalismo, principios rectores y sujetos*

1. En el voto de los jueces Rosatti y Maqueda se observa un esmerado análisis del tema desde el recordatorio de precedentes icónicos del Tribunal como el caso “Bressani”<sup>23</sup>, la cita de importantes opiniones vertidas en la Convención Constituyente, con el apoyo de clásicos doctrinarios como Alberdi<sup>24</sup> y Zavalía<sup>25</sup>. Se recuerdan fuertes definiciones, ya expresadas en otros precedentes:

<sup>23</sup> CSJN. “Bressani, Carlos H. y otros contra Provincia de Mendoza”; 02/06/137 Fallos 178:9, La ley 6, 989.

<sup>24</sup> Considerando 16.

<sup>25</sup> En el Considerando 16 se cita “Este último peligro ya lo advertía Zavalía en 1929 al señalar los riesgos de creer que la única fuente de progreso y bienestar podría provenir de la autoridad federal en detrimento de las provincias (Prólogo de Clodomiro Zavalía a los Comentarios de la Constitución de la Confederación Argentina de Domingo F. Sarmiento, 1929, Rosso, Buenos Aires, p. 17 y 19).

- a. el federalismo es un sistema cultural de convivencia, cuyas partes integrantes no actúan aisladamente, sino que interactúan en orden a una finalidad que explica su existencia y funcionamiento, el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas debe ser ponderado como una interacción articulada, evitando que confronten unas con otras<sup>26</sup>.
- b. la asignación de competencias en el sistema federal no implica subordinación de los estados particulares al gobierno central sino coordinación de esfuerzos y funciones dirigidos al bien común general<sup>27</sup>.
- c. la Constitución no ha querido hacer un solo país para un solo pueblo. No habría Nación si cada provincia se condujera como una potencia independiente; pero tampoco la habría si fuese la Nación quien socavara las competencias locales<sup>28</sup>.
- d. el federalismo argentino se funda en el principio de “lealtad federal” o “buena fe federal”, que sirve para evitar el abuso de las competencias de un estado en detrimento de los otros<sup>29</sup>.
- e. el armónico desenvolvimiento del sistema federal depende de tres pilares: buena fe, coordinación y concertación recíproca entre los cuatro órdenes de gobierno (Nación, provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipios), ya que constituyen el modo razonable para conjugar los diferentes intereses en juego y encauzarlos hacia la satisfacción del bien común<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> Considerando 3. Se reitera lo resuelto en causas como “La Pampa” (01/12/2017 - Fallos 340:1695) y “Corrientes” (11/03/2021 - Fallos 344:251)

<sup>27</sup> Considerando 3. Se apoya en precedentes que claramente afirman que ese sistema las partes integrantes no actúan aisladamente, sino que interactúan en orden a una finalidad que explica su existencia y funcionamiento. El ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas debe ser ponderado como una interacción articulada evitando que confronten unas con otras. El sistema federal importa asignación de competencia a las jurisdicciones federal y provincial; ello no implica subordinación de los estados particulares al gobierno central, pero sí coordinación de esfuerzos y funciones dirigidos al bien común general, tarea en la que ambos han de colaborar, para la consecución eficaz de aquel fin; no se trata de enfrentamiento de poderes, sino unión de ellos en vista a metas comunes (Fallos: 330:4564, consid. 11 y Fallos: 304:1186; 305:1847; 322:2862; 327:5012, entre otros).

<sup>28</sup> Considerando 3. CSJN. “Bressani, Carlos H. y otros contra Provincia de Mendoza”; 02/06/137 Fallos 178:9, La ley 6, 989.

<sup>29</sup> Considerando 4. Así expresan que “... el ideario federal en el que descansa nuestro sistema de gobierno parte de la base de que el Estado Nacional, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios coordinan sus facultades “para ayudarse y nunca para destruirse” (“Bazán”, 04/04/2019 Fallos: 342:509 y “Telefónica Móviles Argentina”, 02/07/2019, Fallos: 342:1061 voto de los jueces Maqueda y Rosatti, considerando 9). Así, este principio rector del federalismo argentino implica asumir una conducta federal leal que tome en consideración los intereses del conjunto federativo, para alcanzar cooperativamente la funcionalidad de la estructura federal “in totum” (“La Pampa, Provincia de”, Fallos: 340:1695).

<sup>30</sup> Considerando 4.

- f. el sistema federal argentino se compone de sujetos jurídicos “necesarios” o “inexorables”: la Nación, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios, frente a los “posibles” o “eventuales: las regiones<sup>31</sup>.
2. En el voto del magistrado Rosenkrantz también se coincide con que:
- a. el federalismo argentino desde 1994 tiene un nuevo estado participante que es la Ciudad de Buenos Aires<sup>32</sup>.
  - b. la Ciudad de Buenos Aires ejerce su autonomía política de manera coordinada con el resto de las unidades que integran la federación<sup>33</sup>.
3. En el voto de Lorenzetti se citan precedentes para fundar que:
- a. el poder de las Provincias es originario, lo que importa una interpretación favorable a la competencia autónoma y restrictiva de sus limitaciones.
  - b. conforme a la distribución de competencias que emerge de la Constitución Nacional, los poderes de las provincias son originarios e indefinidos (art. 121), en tanto que los delegados a la Nación son definidos y expresos (art. 75)<sup>34</sup>.
  - c. las autonomías provinciales no significan independencia, sino que son competencias que se ejercen dentro de un sistema federal que admite poderes concurrentes sobre ciertas materias que son de competencia tanto federal como de las provincias y que deben ser ejercicios de manera coordinada.
  - d. el federalismo concertado es diálogo constructivo entre la nación y las provincias<sup>35</sup>.

### *B. La Ciudad de Buenos Aires y su autonomía.*

1. Del voto de los jueces Rosatti y Maqueda se extraen definiciones contundentes en cuanto a que:

---

<sup>31</sup> Considerando 6. Se citan los precedentes “Bazán”, 04/04/2019 Fallos: 342:509 y “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires contra provincia de Córdoba”, 04/04/2019 Fallos 342:533.

<sup>32</sup> Considerando 6.

<sup>33</sup> Considerando 6.

<sup>34</sup> Considerando 9, se citan los precedentes (Fallos: 304:1186; 312:1437; 329:976; 332:66, entre muchos otros).

<sup>35</sup> Considerando 10 que recuerda lo decidido en “Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, 04/06/2019, Fallos 342:917.

- a. la Ciudad Autónoma es un actor pleno del sistema federal a partir de la reforma de 1994<sup>36</sup>.
- b. La Ciudad de Buenos Aires integra de modo directo la federación argentina y sus competencias surgen, no por la intermediación de los poderes nacionales -como antes de la reforma de 1994- sino del propio texto de la Constitución Nacional (art. 129 CN) y de las normas dictadas en su consecuencia<sup>37</sup>.
- c. Se la concibe como sujeto del federalismo en términos de “ciudad” (por sus características demográficas) “constitucional” (así designada en el texto constitucional y con atributos específicos de derecho público) “federada” (porque integra de modo directo el sistema federal)<sup>38</sup>.
- d. La regla es la prevalencia del ejercicio regular de sus competencias locales, y la excepción es la “capitalidad” y por extensión la federalización de la Ciudad es la excepción<sup>39</sup>.
- e. La interpretación jurisprudencial de la misma Corte Suprema desde 2016 ha avalado las facultades reconocidas a la Ciudad con amplitud semejante a la de las provincias, especialmente en lo relativo a la jurisdicción<sup>40</sup>.

## 2. El voto del magistrado Rosenkrantz, sobre este punto, señala que:

- a. Desde la reforma de 1994, y luego de la organización del gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, el gobierno nacional ha perdido la atri-

<sup>36</sup> Considerando 7. Agregan que de esta forma se modifica radicalmente la histórica premisa según la cual la unión nacional requería suspender la participación porteña en el diálogo federal en virtud de su elección como capital federal.

<sup>37</sup> Considerando 10.

<sup>38</sup> Así lo había sostenido ya el juez Rosatti en su “Tratado de Derecho Municipal”; tomo IV; Ed, Rubinzal – Culzoni; Santa Fe; 2001; pág. 108. También en “Tratado de Derecho Constitucional”; tomo II; Ed. Rubinzal Culzoni; Santa Fe; 2011; pág. 624, y luego se expresó en los casos “Bazán” y “gobierno de la ciudad de Buenos Aires”. (Considerando 9).

<sup>39</sup> Así aclara el voto que “Al reconocerle el antedicho status, la reforma de 1994 entendió que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires debía ser considerada prioritariamente como “ciudad constitucional” y solo subsidiaria y excepcionalmente, en cuanto se comprometieran los intereses federales, como territorio sujeto a normas y jurisdicción de ese tipo”. (Considerando 10).

<sup>40</sup> Así se resolvió que los jueces nacionales con asiento en la CABA no son equiparables a los jueces federales a los efectos de declarar la admisibilidad del recurso extraordinario cuando media denegación del fuero federal (“Nisman”, Fallos: 339:1342), de lo cual se deriva, “por implicación [...], que la Ciudad de Buenos Aires tiene una aptitud semejante a la de las provincias argentinas para ejercer plenamente la jurisdicción y, con ello, para realizar la autonomía que le fue concedida por el artículo 129 de la Constitución” (“Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ Córdoba”, Fallos: 342:533, considerando 7°). Además se declaró “del claro mandato constituyente de conformar una Ciudad de Buenos Aires con autonomía jurisdiccional plena” (“Bazán”, Fallos: 342:509, considerando 17). (considerando 8).

bución “... *que tenía como gobierno local de la Capital*”, lo que no puede ser reasumido ni en forma transitoria por el Presidente ni por el Congreso con la salvedad de la medida de intervención federal<sup>41</sup>.

Cabe aclarar que esta apreciación es correcta en torno a la “Ciudad”, ya que sobre ella no hay injerencia alguna del Congreso ni del presidente, salvo el caso de excepción de la intervención federal. Mientras que sobre la “Capital” Federal, sigue teniendo el Congreso que velar por los intereses nacionales conforme el mismo art. 129 señala y en su consecuencia el inc. 30 del art. 75 y la cláusula transitoria décimo quinta.

b. La Ciudad participa como nuevo estado en el federalismo bajo la forma de ciudad constitucional federada que ejerce su autonomía política de manera coordinada con el resto de las unidades que integran la federación y la nación<sup>42</sup>.

c. Las facultades propias de legislación interna que ostenta la Ciudad de Buenos Aires son similares a las que gozan las provincias argentinas, conservando su poder de policía sobre las cuestiones de salud y salubridad pública y sobre la organización y funcionamiento de sus instituciones educativas<sup>43</sup>.

3. Por su parte, el juez Lorenzetti también refiere a los precedentes del Tribunal que afirmaron que:

a. La ciudad de Buenos Aires adquirió un nuevo estatus constitucional que se expresó en el art. 129<sup>44</sup>.

b. La autonomía de la Ciudad tiene el mismo puesto que las provincias en el sistema normativo que rige la jurisdicción de los tribunales federales, el mismo derecho a la competencia originaria<sup>45</sup>.

<sup>41</sup> Considerando 6.

<sup>42</sup> Considerando 6. Agrega que tal ha sido la inteligencia del art. 129 CN que ha dado fundamento a la decisión en Fallos 342:533 “Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ Córdoba”.

<sup>43</sup> Considerando 6.

<sup>44</sup> Considerando 8.

<sup>45</sup> Considerando 8. Además coincide en la afirmación que las autonomías provinciales no significan independencia sino que se ejercen dentro de un sistema federal que admite poderes concurrentes, que deben ser ejercidos de manera coordinada. (Considerando 10).

### C. Competencia originaria.

El acuerdo de los cuatro magistrados citados en torno al federalismo y la consolidación de la Ciudad de Buenos Aires como un nuevo sujeto, sirve de base para la habilitación de la competencia originaria. En efecto, estos cuatro jueces se expresan a favor en la resolución del 19 de abril, mientras que la magistrada Highton de Nolasco funda su rechazo en consideraciones vertidas en causas anteriores. Por dicha razón, no vota en la resolución del 4 de mayo de 2021.

1. Los jueces Rosatti, Maqueda y Lorenzetti refieren al precedente del 4 de abril de 2019, en la causa “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires contra provincia de Córdoba por ejecución fiscal”, donde por mayoría, se resolvió que dicha Ciudad tiene el mismo puesto que las provincias en el sistema normativo que rige la jurisdicción de los tribunales federales y, por lo tanto, el mismo derecho a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (arts. 116, 117 y 129 CN; arts. 1 inc. 1 Ley 48; y art. 24, inc. 1, decreto-ley 1285/58, ratificado por ley 14.467)<sup>46</sup>. Por su parte, el magistrado Rosenkrantz hace hincapié además en que la Ciudad de Buenos Aires cuenta con legitimación activa para defender la esfera de sus atribuciones constitucionales contra actos del Estado Nacional que considera lesivos a su autonomía política<sup>47</sup>.

2. Por su parte, Highton de Nolasco, mantiene la disidencia expresada anteriormente, y cita varios precedentes como Cincunegui, Gauna, y otros, a fin de interpretar que la Ciudad tiene un estatus diferente a las provincias, siendo la Constitución Nacional la que trata a ambos sujetos jurídicos, en una cantidad importante de oportunidades, de manera desigual. Luego de analizar los distintos artículos constitucionales como los debates en la Convención Constituyente, concluye que “... *los constituyentes no concibieron a la Ciudad como una provincia ni a su autonomía con el mismo alcance que la de aquella...*”. Lo contrario, sostiene Highton de Nolasco, implicaría agregar a la Constitución Nacional un sujeto no previsto en sus arts. 116 y 117. Ello conllevaría a ir en contra de la doctrina restrictiva de la jurisdicción originaria que ha sido aplicada en gran cantidad de casos.

3. Podría agregarse que la distinción entre el régimen autonómico diseñado

<sup>46</sup> Del voto de Rosatti y Maqueda Considerando 8 y del Voto de Lorenzetti Considerando 8. Ver el interesante análisis de los casos en Diego A. Dolabjian, “La Ciudad ante la Corte”, ed. Ediar, Bs.As., 2019.

<sup>47</sup> Considerando 2.

por la reforma de 1994 para la Ciudad de Buenos Aires y la autonomía de las provincias en términos constitucionales, no es un obstáculo para acceder a la competencia originaria por parte de la primera, puesto que el fundamento se encuentra en su configuración como nuevo sujeto del federalismo.

Por ello, se deben interpretar los arts. 116 y 117 citados a la luz de esta incorporación constitucional. Hubiese sido aconsejable que el propio Convencional Constituyente de 1994, revisando todas las cláusulas, hubiese agregado prolijamente a esta Ciudad en los casos en que, su rol de sujeto del federalismo, lo exigiese. Frente a esta omisión, queda en manos de los intérpretes desde la jurisprudencia, la doctrina y la legislación, completar, llenar y actualizar la lectura constitucional colocando en igualdad a la Ciudad de Buenos Aires con las provincias en los aspectos que hacen a su rol de sujeto del federalismo.

#### *D. La región en el federalismo argentino.*

Solamente en el voto de los jueces Rosatti y Maqueda se efectúan consideraciones sobre la región, destacándose:

1. la región es un sujeto no inexorable o posible del federalismo bajo las pautas del art. 124 CN<sup>48</sup>.
2. el Area Metropolitana de Buenos Aires (MBA) compuesta por la Ciudad Autónoma y treinta y cinco partidos de la provincia de Buenos Aires<sup>49</sup>, delimitada por el art. 3 del decreto 125/2021, no tiene la virtualidad de alterar las potestades constitucionales reconocidas a los diversos componentes del Estado Federal que formen parte de tal área.
3. el AMBA como área susceptible de adopción de políticas específicas en materia epidemiológica por el Estado Nacional, no puede ser entendido como una región en los términos del art. 124, ni puede implicar una alteración de las potestades provinciales o de la ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>50</sup>.

<sup>48</sup> Considerando 22.

<sup>49</sup> Son los partidos de: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, La Plata, Lomas de Zamora, Luján, Marcos Paz, Malvinas Argentinas, Moreno, Merlo, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López.

<sup>50</sup> Aclara este voto conjunto "Ello sin perjuicio de las facultades reconocidas al Congreso nacional para promover "políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones", en los términos del art. 75 inc. 19 de la Constitución Nacional, con el debido

En definitiva señalan que en el federalismo de concertación a la luz de los principios de buena fe y lealtad federal, la conformación regional para el ejercicio de competencias exclusivas de las jurisdicciones locales o concurrentes con la Nación, debe contar con la participación de las partes involucradas, lo que no ocurre en este caso<sup>51</sup>.

### *E. Distribución de competencias y facultades concurrentes.*

1. En el voto de los jueces Rosatti y Maqueda se recuerda que:

- a. los poderes de las provincias son originarios e indefinidos, mientras que los correspondientes a la Nación son delegados y definidos, ello así desde el pensamiento de Alberdi confirmado por la histórica jurisprudencia desde la causa “Blanco” de 1864 hasta “Cablevisión S.A.”<sup>52</sup>
- b. los poderes conferidos a la Nación deben interpretarse de forma tal que no invalidan, anulen ni excluyan a las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>53</sup>.
- c. se impone la interpretación restrictiva para las potestades puestas en cabeza de la Nación con cita de Zavalía<sup>54</sup> señalando los riesgos de creer que la única fuente de progreso y bienestar podría provenir de la autoridad federal en detrimento de las provincias.
- d. la supremacía del derecho federal en los términos de los arts. 5 y 31 está condicionada a que el ejercicio de la potestad normativa nacional haya sido

---

respeto de las atribuciones de la Ciudad de Buenos Aires y las provincias involucradas”. (Considerando 23).

<sup>51</sup> Así se expresa que “Lo dicho no implica invalidar toda estrategia territorial diferente a la prevista por el art. 124 de la Constitución Nacional, sino advertir que, en un federalismo de concertación, y a la luz de los principios de “buena fe” y “lealtad federal” que se han señalado precedentemente, resulta inexorable que toda otra conformación regional para el ejercicio de competencias exclusivas de las jurisdicciones locales (o concurrentes de estas con el gobierno nacional) debe contar con la participación de las partes involucradas”. Considerando 23.

<sup>52</sup> Se cita a “Juan Bautista Alberdi, Derecho Público Provincial Argentino, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1998, p. 146. Asimismo, causa “Blanco”, Fallos: 1:170, entre muchas otras hasta la más reciente “Cablevisión S.A.”, Fallos: 329:976. (Considerando 16).

<sup>53</sup> Excepto en los casos en que, en términos explícitos, la Constitución le concede al Congreso nacional un poder exclusivo, o se ha prohibido expresamente a las provincias, o cuando existe una absoluta y directa incompatibilidad o repugnancia efectiva en el ejercicio de facultades concurrentes por éstas últimas. (Considerando 16).

<sup>54</sup> Prólogo de Clodomiro Zavalía a los Comentarios de la Constitución de la Confederación Argentina de Domingo F. Sarmiento, 1929, Rosso, Buenos Aires, p. 17 y 19). Considerando 16.



encausado dentro de las pautas formales y sustanciales exigidas constitucionalmente, respetando la distribución de competencias<sup>55</sup>.

e. se exige la debida justificación competencial como un imprescindible recaudo de validez de una norma nacional<sup>56</sup>.

f. Cuando una norma nacional pueda afectar el ejercicio de idéntica competencia de otro orden de gobierno, la motivación debe ser adecuada y se debe explicitar la proporcionalidad entre el objeto de la decisión y su finalidad, que debe hallarse en necesaria correspondencia con la de las normas competenciales invocadas por el órgano emisor<sup>57</sup>.

2. En el voto del magistrado Rosenkrantz también hay un tratamiento de la distribución de facultades y de las competencias concurrentes.

a. recuerda precedentes por los cuales se ha sostenido que no todas las leyes dictadas por el Congreso son supremas respecto a las provincias, sino solamente las que han sido sancionadas en consecuencia de los poderes que la Constitución ha conferido al Poder Legislativo expresa o implícitamente<sup>58</sup>.

b. las competencias concurrentes aluden a la regla de distribución que otorga al Congreso competencia para tomar decisiones concernientes a los intereses del país como un todo<sup>59</sup> y a las provincias para dictar leyes con imperio exclusivamente dentro de su territorio<sup>60</sup>, lo que permite coexistencia legislativa manteniéndose en sus propias esferas jurisdiccionales.

c. el gobierno nacional no puede impedir o estorbar a las provincias el ejercicio de aquellos poderes de gobierno que no han delegado o reservado, porque por esa vía podría llegarse a anularlos por completo<sup>61</sup>.

<sup>55</sup> Ello así en cuanto el desborde competencial tanto en el ejercicio de la autoridad local como nacional genera inconstitucionalidad ascendente y descendente. (Considerando 17).

<sup>56</sup> Agrega "Así, el objeto del acto normativo en cuestión tiene que evidenciar su necesaria vinculación con la competencia constitucional en razón de la materia que pretendió ejercerse en él, pues de otro modo quedaría desvirtuado el cumplimiento de ese imprescindible recaudo de validez que, más allá de los criterios utilizados para determinar su alcance, debe ser siempre una atribución normativa y previa a su accionar". (Considerando 18).

<sup>57</sup> Se afirma que para que una norma federal constituya el válido ejercicio de una atribución propia del Estado debe contar con debida justificación que lo respalde en relación con las medidas concretas adoptadas con ese objetivo. (Considerando 19).

<sup>58</sup> Considerando 12, se cita Fallos 239:343 CSJN. "Giménez Vargas Hnos.Soc. Com. e Ind. Contra Provincia de Mendoza"; 1957.

<sup>59</sup> Cita como precedente Fallos: 243:276; 249:292, voto del juez Oyhanarte. (Considerando 12).

<sup>60</sup> Cita como precedente Fallos 239:343. (Considerando 12)

<sup>61</sup> Cita a Fallos: 341:1148 (Considerando 12)

d. este ejercicio competencial concurrente habilita al gobierno federal a intentar coordinar a las autoridades locales, pero ello no implica que las provincias y la Ciudad de Buenos Aires renuncien a facultades constitucionales propias e indelegables<sup>62</sup>.

3. En el voto del magistrado Lorenzetti hay coincidencia con:

a. la defensa de los poderes originarios e indefinidos de las provincias y los de la Nación como definidos y expresos, lo que importa una interpretación favorable a la competencia autónoma y restrictiva de sus limitaciones<sup>63</sup>.

b. las autonomías provinciales no significan independencia, sino que son competencias que se ejercen en un sistema federal que admite poderes concurrentes con el Estado nacional, donde las provincias y la nación debe ejercerlos de manera coordinada<sup>64</sup>.

c. estas facultades concurrentes deben interpretarse de forma tal que las autoridades de la una y de las otras se desenvuelvan armoniosamente, evitando interferencias o roces susceptibles de acrecentar los poderes de gobierno central en desmedro de las facultades provinciales y viceversa<sup>65</sup>.

#### *F. Competencia en materia de educación.*

1. En el voto de los jueces Rosatti y Maqueda se afirma que

<sup>62</sup> Se explicita que “En ese contexto, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires aceptaron el papel coordinador del gobierno federal, requiriendo su visto bueno incluso para cumplir con funciones que indudablemente integran el núcleo de sus facultades reservadas (vid. Decisión Administrativa 524/2020). De este modo, contrariamente a lo que afirma el Estado Nacional en su contestación de la demanda, no cabe suponer que las provincias o la Ciudad de Buenos Aires hayan renunciado a facultad alguna, renuncia que por otra parte no podría alcanzar a facultades constitucionales indelegables. Lo único que han hecho es aceptar el rol del Estado Nacional como coordinador, lo que es bien distinto. No resulta, por ello, aplicable la doctrina de los actos propios, reclamada por la demandada”.(Considerando 14).

<sup>63</sup> Señala que “De acuerdo con la distribución de competencias que emerge de la Constitución Nacional, los poderes de las provincias son originarios e indefinidos (art. 121), en tanto que los delegados a la Nación son definidos y expresos (art. 75) (Fallos: 304:1186; 312:1437; 329:976; 332:66, entre muchos otros). Ello implica que las provincias pueden dictar las leyes y estatutos que juzguen conducentes a su bienestar y prosperidad, sin más limitaciones que las prohibiciones enumeradas en el art. 126 de la Carta Magna, y la razonabilidad, que es requisito de todo acto legítimo (Fallos: 7:373; 289:238; 320:89, 619; 322:2331 y 330:3098, disidencia de los jueces Lorenzetti y Zaffaroni; y 342:1061)”. (Considerando 9).

<sup>64</sup> Considerandos 10 y 17.

<sup>65</sup> Se cita el fallo “COVIMET S.A. (TF 19404-I) c/ DGI s/”, del 6/08/2011, Fallos 334: 891. (Considerando 11)

- a. la educación constituye un “interés vital” del Estado desde los orígenes de la construcción del estado nacional<sup>66</sup>.
- b. la educación es una cuestión constitucional<sup>67</sup>.
- c. la educación y su regulación involucra tanto al Estado Nacional como las provincias; el primero en función del inc. 19 del art. 75 CN tiene en sus manos sancionar “leyes de organización y de base de la educación” respetando las “particularidades provinciales y locales”<sup>68</sup>, mientras que las segundas, conservan la facultad de asegurar la “educación primaria” en sus textos constitucionales (art.5).
- d. la Ciudad de Buenos Aires, al igual que las provincias, tiene la atribución de decidir sobre los modos de promover y asegurar la educación de sus habitantes, ello en función del art. 125 in fine CN<sup>69</sup>.
- e. el modelo educativo fue la construcción histórica del consenso<sup>70</sup>.

<sup>66</sup> Se cita el caso “Arenzon” de 1984 donde el Tribunal marcó que tal interés debe corresponderse con “la necesidad de cimentar una sociedad democrática e inteligente” (“Arenzón”, Fallos: 306:400, voto de los jueces Belluscio y Petracchi). (Considerando 11). En dicho caso se dijo “Que también es verdad que el Estado tiene en la educación un interés vital. Por lo mismo, cabe preguntarse si no sería más compatible con la estructura democrática de aquél, antes que el requisito del metro y sesenta, la exigencia de un juramento de lealtad a la Constitución Nacional que incluya el expreso compromiso de repudiar desde la cátedra la promoción por parte de cualquier persona, simple ciudadano o funcionario de los poderes constituidos, de toda idea o acto que conduzcan al desconocimiento de sus principios y garantías fundamentales. Al cabo, nadie es más alto que la Constitución”. (Considerando 13 del voto de Belluscio y Petracchi)

<sup>67</sup> Se indica que así se dijo en la Convención Constituyente, “la principal obligación del Estado — que todos tenemos— es atender la educación... debemos darle a la educación todo lo que ella se merece; después vendrá lo económico, después vendrá el progreso; porque el progreso y la economía —todos los bienes materiales que podamos obtener como personas— nos van a llegar a través de la educación de nuestro pueblo” (Convencional Hernández, Convención Nacional Constituyente, 28a Reunión - 3a Sesión Ordinaria, Continuación, 10/11 de agosto de 1994, p. 3605) Además se agrega como derecho constitucional a la educación las normas internacionales que lo avalan. (Considerando 11).

<sup>68</sup> Muy importante remisión a lo resuelto en “Castillo” 2017 fallos 340:1795. Se cita expresamente que lo referido a “sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden ... la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna”, persiguió “un doble objetivo: consagrar expresamente con la máxima jerarquía normativa ciertos principios básicos que habían caracterizado a la educación pública argentina y a la vez asegurar, mediante nuevos mecanismos, la igualdad real de oportunidades en el acceso a la educación” (“Defensoría de Menores e Incapaces n° 6 y otros”, Fallos: 343:1805 -disidencia de los jueces Maqueda y Rosatti- y “Castillo”, Fallos: 340:1795, considerando 13 y disidencia parcial del juez Rosatti, considerando 11 in fine). (Considerando 12).

<sup>69</sup> Considerando 13. Además se señala que la Ciudad en su Constitución tiene disposiciones sobre educación (arts. 20, 21, 23, 24, 25, 27 y 42) y atribuciones en materia educativa en cabeza de sus autoridades. (arts. 80 y 81) (Considerando 10).

<sup>70</sup> Ello refiere a lo expresado en la Convención Constituyente por el Convencional Quiroga Lavié “de entrada la norma formula un modelo de federalismo de concertación” y luego, al recordar las disputas entre Sarmiento y Alberdi respecto a la existencia de un proyecto educativo explícito en la

f. la educación se ubica entre las atribuciones de la policía del bienestar de las provincias, y la Ciudad es un sujeto activo del federalismo y en igualdad de condiciones que las provincias (art. 125)<sup>71</sup>.

g. no basta con la mera invocación de atribuciones nacional en materia de sanidad para restringir atribuciones en materia de educación.<sup>72</sup>

2. Por su parte el magistrado Rosenkrantz también hace hincapié en:

a. la atribución provincial de asegurar la educación primaria (art.5) y de promover la educación (art. 125), que es extensible a la Ciudad de Buenos Aires, mientras que el inc. 19 del art. 75 le confiere potestades al Congreso de sancionar leyes de organización y de base de la educación respetando las particularidades provinciales y locales<sup>73</sup>.

b. la ley nacional de educación 26.206 indica qué establecimientos quedan bajo la jurisdicción de la Ciudad, como asimismo las atribuciones que tal Ciudad y los gobiernos provinciales, en su caso, tienen en relación con el sistema educativo en sus respectivas jurisdicciones.

c. la decisión nacional de suspender las clases presenciales en el ámbito de la Ciudad, solamente podría validarse si encontrase sustento en la facultad exclusiva del Congreso de reglar el comercio de las provincias entre sí (art. 75 inc.13), o en las facultades concurrentes del art. 75 inc. 18<sup>74</sup>, lo que se prueba en el caso.

d. las actividades interjurisdiccionales no dependen de la voluntad del Congreso, sino del alcance -por sí mismo o por sus efectos- de esas actividades, que excedan los límites de la provincia de que se trate o de la Ciudad de Buenos Aires<sup>75</sup>.

---

Constitución, señaló “[E] efecto de la polémica entre Sarmiento y Alberdi, implícita o explícita, directa o indirectamente, fue la construcción histórica del consenso. El modelo educativo fue la construcción histórica del consenso” (Quiroga Lavié, 24a Reunión—3a Sesión Ordinaria (Continuación) 4 de agosto de 1994, p.3263, p. 3270). (Considerando 12).

<sup>71</sup> Considerando 13.

<sup>72</sup> Se expresa que “El reconocimiento de las atribuciones regulatorias sanitarias de la Nación no significa que alcance con la mera invocación de la salud para sellar la validez de su pretendido ejercicio. En efecto, en un sistema como el de nuestra Constitución Nacional, para que una norma federal constituya el válido ejercicio de una atribución propia del Estado Nacional debe contar con una debida justificación que lo respalde en relación a las medidas concretas adoptadas con ese objetivo”. (Considerando 19).

<sup>73</sup> Considerando 8.

<sup>74</sup> Ello así porque “La decisión de si la escolaridad debe realizarse bajo la modalidad presencial o virtual en los establecimientos de educación inicial, primaria y secundaria dependientes de la Ciudad de Buenos Aires o regulados por ella corresponde, en principio, a ese estado y no a la Nación”. (Considerando 9).

<sup>75</sup> Explica “Que respecto del art. 75, inc. 13 de la Constitución esta norma confiere al Congreso —

e. la pandemia no permite ingresar en materia propia de las provincias y de la Ciudad, puesto que si bien la situación sanitaria excede todo límite interprovincial y nacional, ello no habilita el desplazamiento total y absoluto de las autoridades locales<sup>76</sup>.

f. el inc. 18 del art. 75 habilita facultades concurrentes en materia sanitaria, el hecho que exista una norma nacional que regule aspectos sanitarios no implica que, por su sola condición de norma nacional, deba siempre prevalecer y desplazar la posibilidad del ejercicio de potestades locales sobre el mismo asunto<sup>77</sup>.

g. la supremacía del art. 31 procede en los casos de ejercicio de facultades delegadas expresa o implícitamente al Congreso<sup>78</sup>.

---

o al Presidente mediante el dictado de un decreto de necesidad y urgencia, siempre que concurriesen las circunstancias previstas en el art. 99, inc. 3° de la Constitución— la atribución para regular el comercio de las provincias entre sí. Como es sabido, esta cláusula ha sido interpretada por el Tribunal bajo un concepto muy amplio del vocablo “comercio”, comprensivo de las actividades interjurisdiccionales en general (cfr. Fallos: 335:1739 y sus citas). Esta facultad exclusiva del Congreso puede ejercerse únicamente cuando una determinada actividad tiene carácter interjurisdiccional —en sí misma o por sus efectos— y no al revés; esto es, el carácter interjurisdiccional de una actividad no puede ser supuesto meramente porque el Congreso haya legislado sobre ella. En otras palabras, la Nación, mediante una sanción normativa, no puede transformar en interjurisdiccional lo que, fáctica y jurídicamente, no lo es. Para que una actividad sea interjurisdiccional y, por lo tanto, admita la regulación nacional, es preciso que tenga un alcance, en sí misma o por sus efectos, que exceda los límites de la provincia de que se trate o de la Ciudad de Buenos Aires. (Considerando 10).

<sup>76</sup> Considerando 10. Agrega en el Considerando 11 que “Si se supusiera que el alcance transnacional de la pandemia —que, por lo demás, es conceptual y deriva de la propia calificación del fenómeno como tal— determina por sí mismo el carácter interjurisdiccional de cualquier regulación vinculada con ella, ello implicaría el desplazamiento total y absoluto de las autoridades locales en cualquier situación o aspecto de la realidad que guardase un mínimo de conexión con aquel grave problema. Una tesis tal es inadmisibles, especialmente cuando la decisión del Estado Nacional impacta en el modo de operación y funcionamiento del sistema educativo a nivel local. No debemos olvidar que, de acuerdo con el conocido canon interpretativo, no debe prescindirse de las consecuencias que se derivan de la adopción de los distintos criterios interpretativos posibles, pues ellas constituyen uno de los índices más seguros acerca de su razonabilidad y coherencia con el sistema normativo (Fallos: 310:1267; 323:3619; 324:1481; 326:417; 327:769; 328:53, entre muchos otros). No basta, entonces, el carácter transnacional de la situación sanitaria que se intenta paliar para dar por acreditada una suerte de interjurisdiccionalidad per se respecto de cualquier medida que se adopte con la finalidad de combatirla”.

<sup>77</sup> Con claridad se indica que “Si bien no caben dudas de que el Estado Nacional posee potestades concurrentes en materia sanitaria, que hallan cabida en el art. 75 inc. 18 de la Constitución (Fallos: 315:1013; entre otros), estas “no son exclusivas, ni excluyentes de las que competen a sus unidades políticas en sus esferas de actuación, sino que, en estados de estructura federal, pesan sobre ellas responsabilidades semejantes que también se proyectan sobre entidades públicas y privadas que se desenvuelven en este ámbito” (Fallos: 331:2135, considerando 8° y sus citas). Y el hecho de que exista una norma nacional que regula determinada materia sanitaria no implica que, por su sola condición de norma nacional, deba siempre prevalecer y desplazar la posibilidad del ejercicio de potestades locales sobre el mismo asunto”. (Considerando 12).

<sup>78</sup> CSJN. “Giménez Vargas Hnos.Soc. Com. e Ind. Contra Provincia de Mendoza”; 1957 (Fallos

h. la organización y funcionamiento del sistema educativo es de competencia local, por lo que, no basta con la invocación del bienestar general para sustentar la supremacía de una norma nacional<sup>79</sup>.

3. Por su parte, el magistrado Lorenzetti refiere:

a. la educación es un derecho humano con sustento en el bloque de constitucionalidad y en el derecho público provincial<sup>80</sup>.

b. la educación debe ser satisfecha en la mayor medida posible porque es la que define las oportunidades de desarrollo de una persona<sup>81</sup>.

c. el ejercicio de los derechos puede ser restringido parcialmente y por tiempo limitado siempre que sea razonable y proporcional en una situación de emergencia justificada<sup>82</sup>.

d. la educación es competencia concurrente entre la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>83</sup>.

e. la ley 26.206 reconoce tal concurrencia entre los tres sujetos del federalismo argentino y el ámbito de concertación es el Consejo Federal de Educación<sup>84</sup>.

---

239:343). (considerando 12).

<sup>79</sup> Agrega “Ahora bien: dado que, como se dijo, lo que se encuentra en juego es la organización y funcionamiento del sistema educativo a nivel local, no basta la mera invocación del bienestar general para sustentar una norma nacional como la cuestionada. La única consideración invocada por el Estado Nacional que podría estar ligada al bienestar general ha sido, nuevamente, que la modalidad de dictado de clases en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires tendría un impacto interjurisdiccional, pero —como ya se sostuvo— esa consideración no excede lo meramente conjetural. En consecuencia, para poder justificar la medida que pretende adoptar el Estado Nacional, este debía explicar por qué otra razón la continuidad de la modalidad de clases presenciales en el ámbito de la ciudad afecta el bienestar general de todas las provincias. Y no lo ha hecho”. (Considerando 12).

<sup>80</sup> Cita que este derecho se encuentra reconocido en la Constitución Nacional, en las Constituciones Provinciales y en la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como en distintos tratados internacionales que gozan de jerarquía constitucional según dispone el art. 75 inc. 22 CN. (Considerando 3).

<sup>81</sup> Refiere a Cortes de otros países que han reconocido la importancia de satisfacer del derecho a la educación en la máxima extensión posible. (“Brown v. Board of Education of Topeka”, año 1954) que inició un proceso de judicialización creciente a los fines de garantizar este derecho fundamental (CS USA, “Cooper v. Aaron”, “Goss v. Board of Education” (1963), “Griffin v. County School Board of Prince Edward County” (1964). (Considerando 3).

<sup>82</sup> Considerando 5.

<sup>83</sup> Considerando 12.

<sup>84</sup> Señala que el Consejo Federal de Educación es el que articula las medidas para arribar a los acuerdos, entre esas medidas la Resolución no. 387/21 priorizó la apertura de las escuelas y la reanudación de clases presenciales en todo el país, sujeta a ciertas condiciones, lo que supone que cada unidad geográfica puede decidir evaluando la situación epidemiológica, cita apoyo en recomendaciones internacionales como la de Unicef del 15 de enero de 2021. (Considerando 15).

- f. cuando no se arriba a acuerdos de concertación en materia de educación, la competencia es de la Ciudad o de las provincias, ello porque el Estado Nacional solamente tienen en sus manos delinear las bases de la educación y debe respetar las particularidades provinciales y locales<sup>85</sup>.
- g. el estado nacional solo puede regular el ejercicio del derecho a la educación de modo concurrente con las provincias, estableciendo las bases pero no puede sustituirlas ni decidir de modo autónomo apartándose del régimen legal vigente<sup>86</sup>.
- h. elabora así un catálogo con los requisitos constitucionales de las medidas, la autoridad competente y la regla en caso de desacuerdo, para concluir que la Ciudad y las provincias pueden regular la apertura de las escuelas priorizando la apertura y reanudación de las clases presenciales<sup>87</sup>.

### G. Competencias en materia de salud

1. En el voto de los jueces Maqueda y Rosatti se hace hincapié en que:
  - a. la regulación de la salud se reconoció a las provincias en ejercicio de su poder de policía desde “Plaza de Toros” (1869) y Saladeristas” (1887) hasta “Nobleza Piccardo”<sup>88</sup>.
  - b. la Ciudad de Buenos Aires, con su autonomía plena tiene atribuciones legislativas sanitarias como ciudad constitucional federada<sup>89</sup>.

<sup>85</sup> Rescata que durante gran parte del período de la emergencia sanitaria provocada por el Covid 19, los tres sujetos ejercieron las facultades concurrentes en materia sanitaria y educativa de modo pacífico, recuerda la ley 27.541 que declaró la emergencia pública y su ampliación por decreto 260, rescatando el trabajo conjunto (Considerando 13).

<sup>86</sup> Considerando 17.

<sup>87</sup> Considerando 17.

<sup>88</sup> Así expresaron “Ya en los primigenios precedentes “Plaza de Toros” (Fallos: 7:150) y “Saladeristas” (Fallos: 31:2734), se convalidaron restricciones locales, luego de declarar que el poder de policía para “proveer lo concerniente a la seguridad, salubridad y moralidad de sus vecinos fue reservado por las provincias”, como así también se corroboró la validez de una ley provincial que obligaba a retirar a los saladeros establecidos en Barracas ya que “por exigirlo así la salud pública, no es contraria a la ley constitucional, ni ataca el derecho de propiedad”. Más recientemente, en el caso “Nobleza Piccardo” (Fallos: 338:1110), este Tribunal declaró la constitucionalidad de la competencia sanitaria que había ejercido la Provincia de Santa Fe para regular la publicidad del tabaco”. (Considerando 15).

<sup>89</sup> Afirman que “... tales atribuciones legislativas sanitarias le corresponden asimismo a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en su carácter de “ciudad constitucional federada” (“Bazán” Fallos: 342:509), en los términos del considerando 9º”. (Considerando 15).

c. el Estado Nacional ostenta atribuciones concurrentes para regular ciertas cuestiones de la salud (antes en el art. 67 inc. 16 y actualmente en art. 75 inc. 18) y se amplía en relación con el desarrollo humano (art. 75 inc.19), fruto de la reforma de 1994<sup>90</sup>.

2. El juez Rosenkrantz también refiere a:

- a. la potestad provincial del poder de policía en materia de salud y salubridad pública como facultades no delegadas a la Nación, reconocida por los primeros precedentes de la Corte Suprema<sup>91</sup>.
- b. posteriormente fue ampliándose hacia la concurrencia con la Nación con sustento en el poder de policía que surge del art. 75 inc. 18<sup>92</sup>.

3. El magistrado Lorenzetti refiere a que:

- a. no hay educación sin vida humana por lo que los demás derechos individuales resultan instrumentales al derecho a la vida y a la salud<sup>93</sup>.
- b. el derecho a la salud en tanto presupuesto de una vida que deber ser protegida, es pasible del más alto grado de protección a nivel constitucional<sup>94</sup>.

<sup>90</sup> Importantes consideraciones en torno a que “A la par de la existencia de estas competencias legislativas locales —y sin perjuicio de ellas— la jurisprudencia de esta Corte también le reconoció al Estado Nacional atribuciones concurrentes para regular ciertas cuestiones de la salud en tanto atañen a la “prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias” (anterior art. 67 inc. 16, actual art. 75 inc. 18), mandato que luego de la reforma de 1994 fue complementado por la atribución para proveer lo conducente al “desarrollo humano” (art. 75 inc. 19)”. Se cita casos donde se ha convalidado “... el ejercicio de esas atribuciones federales para regular sobre la actividad farmacéutica en “Belcastro” y en “Diócesis de San Martín” (Fallos: 308:943 y 333:1279, voto del juez Maqueda), sobre actividades relacionadas con la sangre humana en “Leiva” (Fallos: 315:1013) y sobre los seguros de salud y obras sociales en “Boto” (Fallos: 320:786), entre otras”. (Considerando 15).

<sup>91</sup> Cita “Plaza de Toros” (Fallos 7:150). (Considerando 7).

<sup>92</sup> Cita fallos 315:1013. Se trata del caso “Leiva, Martín c/ Entre Ríos, Provincia de s/ inconstitucionalidad ley 8144”, del 19 de mayo de 1992, donde se estableció que “El poder de policía que ejerce la Nación ocasionalmente puede entrar en colisión con el que se hayan reservado las provincias, lo cual no obsta al principio de la concurrencia de ambos poderes (arts. 104 y 107 de la Constitución Nacional)”. (Considerando 7).

<sup>93</sup> Señala que “Esta Corte afirmó esta doctrina señalando que el derecho a la vida, que resulta reconocido y garantizado por la Constitución Nacional, constituye un valor fundamental, con respecto al cual los restantes valores tienen siempre carácter instrumental (Fallos: 316:479). Del mismo modo, ha señalado que el derecho a la salud, máxime cuando se trata de enfermedades graves, se encuentra íntimamente relacionado con el derecho a la vida que está reconocido por la Constitución y por los tratados internacionales que tienen jerarquía constitucional (art. 75, inc. 22 de la Ley Suprema) (Fallos: 328:4640)”. (Considerando 4).

<sup>94</sup> Afirma que “La tutela de este derecho es, por lo tanto, una manda consagrada por la Constitución Nacional, y contemplada en las Constituciones provinciales (arts. 5° y 121), y por los tratados internacionales que tienen tal jerarquía (art. 75, inc. 22, de la Ley Suprema; art. 12, inc. c del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; inc. 1° de los arts. 4° y 5° de la Convención Americana sobre De-



- c. garantizar el derecho a la salud con acciones positivas es un deber imposterigable que tiene la autoridad pública tanto nacional como de las jurisdicciones locales.
- d. en materia sanitaria las competencias son concurrentes entre la Nación y las provincias y deben ser interpretadas de modo que se desenvuelvan armoniosamente, evitando interferencias o roces susceptibles de acrecentar los poderes del gobierno central en desmedro de las facultades provinciales y viceversa, y procurando que actúen para ayudarse y no para destruirse<sup>95</sup>.

#### *H. Emergencia y limitación de los derechos*

Este punto no es tratado expresamente en el voto conjunto de los jueces Rosatti y Maqueda, en cambio aparece en los de Rosenkrantz y Lorenzetti.

1. Del voto de Rosenkrantz surge:

- a. la emergencia no es una franquicia para ignorar el derecho vigente<sup>96</sup>.
- b. la emergencia está sujeta al derecho, es una situación jurídicamente regulada y ella no implica en modo alguno que cualquier medida que pudiera representarse como eficaz para atender la situación sea, por esa sola razón, constitucionalmente admisible<sup>97</sup>.
- c. la emergencia no crea poderes nuevos<sup>98</sup>.
- d. la emergencia no nos libera del poder regulativo del derecho, las autoridades deben encarar la responsabilidad de atender los problemas que ella

---

rechos Humanos -Pacto de San José de Costa Rica-; inc. 1º, del art. 6º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; como así también el art. XI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el art. 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; Fallos: 330:4647, y causa CSJ 670/2006 (42-S)/CS1 “Sánchez, Elvira Norma c/ Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados y otro”, sentencia del 15 de mayo de 2007). Considerando 4.

<sup>95</sup> Cita “Fallos: 338:1110; voto de los jueces Maqueda y Highton de Nolasco y voto concurrente del juez Lorenzetti; Fallos: 342:1061 “Telefónica Móviles Argentina S.A – Telefónica Argentina S.A”, voto de los jueces Maqueda y Rosatti; “Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional y otro s/ proceso de conocimiento”, CSJ 577/2007 (47-D)/CS1, del 8 de abril de 2021, voto del juez Rosenkrantz). (Considerando 11).

<sup>96</sup> Considerando 5.

<sup>97</sup> Considerando 5.

<sup>98</sup> Se cita lo resuelto en “Fallos: 172:21; 313:1638; doctrina tomada de los precedentes estadounidenses “Wilson v. New”, 243 U.S. 332, y “Home & Loan Building Ass’n v. Blaisdell”, 290 U.S. 398”. Y agrega que “Tiene dicho este Tribunal que “[...] los poderes de emergencia nacen exclusivamente de la Constitución, la que los conforma y delimita, por lo que todo avance más allá de ese marco conceptual desborda la legitimidad, tornándose en arbitrariedad y exceso de poder” (“Antinori”, Fallos: 321:2288). (Considerando 5)

plantea dentro de los límites formales y sustanciales que les impone la Constitución<sup>99</sup>.

e. la emergencia no justifica el desconocimiento del esquema constitucional de reparto de competencias entre la nación y las provincias<sup>100</sup>.

2. También el juez Lorenzetti se refiere a la emergencia:

a. juzgamiento estricto de la legislación de emergencia conforme el cambio de posición en la jurisprudencia a partir del 2006, cita su voto en el caso “Massa”<sup>101</sup> y más específicamente en relación a la pandemia del Covid 19, lo resuelto en los casos “Maggi”<sup>102</sup> y “Lee”<sup>103</sup>.

b. recuerda que las medidas limitativas de los derechos deber ser acotadas temporalmente, legales, ajustadas a los objetivos definidos conforme a los criterios científicos, razonables, estrictamente necesarias y proporcionales, acordes con los demás requisitos desarrollados en el derecho interamericano de los derechos humanos<sup>104</sup>.

c. el principio de razonabilidad exige que los preceptos mantengan coherencia con las reglas constitucionales<sup>105</sup>.

<sup>99</sup> Recuerda que ‘La emergencia no crea el poder, ni aumenta el poder concedido, ni suprime, ni disminuye las restricciones impuestas sobre el poder concedido, o reservado [...]’ (Fallos: 322:2817, disidencia del juez Petracchi, considerando 5o). (Cena, Juan Manuel c/ Provincia de Santa Fe”; 18/11/1999, Fallos 322:2817). Considerando 5).

<sup>100</sup> Cita el voto de Petracchi donde dijo que “... la invocación de la emergencia “tampoco puede justificar el desconocimiento del esquema constitucional de reparto de competencias legislativas entre la Nación y las provincias. La necesidad de enfrentar circunstancias de esa naturaleza solamente explica que las atribuciones que la Constitución Nacional distribuye entre cada una de ellas sean excepcionalmente ejercidas de un modo más intenso, sin alterar la sustancia de los derechos reglamentados: ‘La emergencia no crea el poder, ni aumenta el poder concedido, ni suprime, ni disminuye las restricciones impuestas sobre el poder concedido, o reservado [...]’” (Fallos: 322:2817, disidencia del juez Petracchi, considerando 5o). (Cena, Juan Manuel c/ Provincia de Santa Fe”; 18/11/1999, Fallos 322:2817). Considerando 5).

<sup>101</sup> CSJN. “Massa, Juan Agustín c/ Poder Ejecutivo Nacional - dto. 1570/01 y otro s/ amparo ley 16.986” – 27/12/2006, Fallos 329:5913, voto del juez Lorenzetti considerando 30, allí expresó “... Quienes redactaron nuestra Constitución sabían lo que eran las emergencias ya que obraron en un momento en que la Nación misma estaba en peligro de disolución, pero decidieron sujetarse rígidamente a una Carta Magna con el propósito de no caer en la tentación de apartarse de ella frente a necesidades del momento... Un sistema estable de reglas y no su apartamiento por necesidades urgentes es lo que permite construir un Estado de Derecho”.

<sup>102</sup> CSJN. “Maggi, Mariano c/ Corrientes, Provincia de s/ medida autosatisfactiva”, 10/09/2020; Fallos: 343:930. (Considerando 5).

<sup>103</sup> CSJN. “Lee, Carlos Roberto y otro c/ Consejo de Atención Integral de la Emergencia Covid-19 Provincia de Formosa s/ amparo colectivo”, 19/11/2020; Fallos: 343:1704.

<sup>104</sup> Tal como lo ha dispuesto la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 9 de abril de 2020 en la declaración titulada “Covid19 y Derechos Humanos”.

<sup>105</sup> Cita fallos 316:3104; 328:566; 337:1464; 340:1480). (Considerando 5).

d. debe realizarse un juicio de ponderación entre la máxima satisfacción posible del derecho a la educación y la protección de la salud en la emergencia sanitaria en un sistema reglado por el Estado de Derechos<sup>106</sup>.

e. el juicio de ponderación se define: el Estado no tiene facultades para limitar el ejercicio del derecho a la educación, excepto cuando pueda constituirse en una causa de daños a terceros (art. 19) siempre que no signifique una afectación esencial del derecho<sup>107</sup>.

f. debe buscarse el criterio de menor restricción posible a través del medio más idóneo disponible para asegurar la eficacia en la obtención de la finalidad perseguida. (art. 1713 CC y C)<sup>108</sup>.

g. estos criterios son aplicables a las medidas que establecen restricciones, tanto si se trata de una ley o de un decreto, cualquiera sea la autoridad que los emite<sup>109</sup>.

### *I. Decretos de necesidad y urgencia y competencias concurrentes.*

Los cuatro magistrados coinciden en la innecesidad de pronunciarse respecto a los reproches elaborados por la Ciudad de Buenos Aires en relación con el decreto de necesidad y urgencia atacado.

<sup>106</sup> Agrega “Para esta valoración cabe señalar que la Pandemia COVID 19 se ha extendido en el tiempo, y se ha producido un largo período de restricción de las clases presenciales de los alumnos y, probablemente, deban adoptarse nuevas decisiones al respecto”. (Considerando 6).

<sup>107</sup> Así afirma que “El principio general de no dañar a otro (“alterum non laedere”), ampliamente reconocido por numerosas decisiones de esta Corte Suprema (Fallos: 308:1118, entre otros) tiene plena vigencia en el derecho argentino (art. 1710 Código Civil y Comercial de la Nación) y es de aplicación al caso. En el supuesto del COVID 19, el contacto entre personas puede lograr una transmisión masiva, lo que justificó la medida de cerrar total o parcialmente escuelas en numerosos países en distintas regiones del mundo”. Y agrega “Esta situación de excepción, que habilita la restricción, no puede producir, sin embargo, una afectación esencial del derecho. Ello ocurre cuando la medida es reiterada en el tiempo o implica una profundización irrazonable de las restricciones que impidan el acceso a la educación de calidad”. (Considerando 6).

<sup>108</sup> Parte de reconocer que “... quien pretenda restringir el derecho, tiene la obligación de buscar primero los modos alternativos que puedan existir para evitar esa restricción pues, constituye una regla esencial del sistema, que cualquier limitación a los derechos fundamentales debe ponderar el criterio de la menor restricción posible a través del medio más idóneo disponible para asegurar la eficacia en la obtención de la finalidad perseguida (arg. art. 1713 Código Civil y Comercial de la Nación). (Considerando 6).

<sup>109</sup> Considerando 7.

1. En el voto de los jueces Rosatti y Maqueda se extrae que la justificación central de tal decisión, se encuentra en la cuestión competencial y el desconocimiento de la debida distribución entre los sujetos del federalismo.

Así sientan como principio que más allá de la fuente normativa, en el caso, se ha violado la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, desconociéndose la distribución de potestades en el diseño federal argentino. Lo cual se refuerza con el agregado respecto a que, en el supuesto hipotético en que el contenido material de la regulación en estudio se instrumente mediante una ley formal del Congreso Nacional, la conclusión en torno a la vulneración de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires se mantendría incólume<sup>110</sup>.

2. Por su parte, el magistrado Rosenkrantz también se apoya en el análisis competencial efectuado y considera que es innecesario el tratamiento de los planteos sobre el incumplimiento de los requisitos constitucionales que habilitaron el dictado de los decretos de necesidad y urgencia<sup>111</sup>.

Sin perjuicio de ello, agrega una razón adicional de máxima importancia que subyace a toda la organización institucional<sup>112</sup>:

- a. todas las autoridades de la República deben respetar el orden institucional y el sistema democrático.
- b. el sistema republicano y democrático que involucra a la Nación, las provincias y los municipios se asienta sobre el carácter electivo de las autoridades ejecutivas y legislativas y en el deber de responder ante la ciudadanía<sup>113</sup>.
- b. Usurpar funciones que corresponden a los gobiernos locales supone subvertir el carácter representativo del sistema pues se disociaría a los gobiernos

<sup>110</sup> Así señalan que “En definitiva, lo decidido por el Tribunal en torno a que el último párrafo del art. 10 del DNU 235/2021, a partir de la modificación dispuesta por el art. 2 del DNU 241/2021, no constituye el ejercicio de potestades constitucionales que le competen a las autoridades federales, sino que vulnera atribuciones y potestades propias de la autonomía política reconocida por la Constitución Nacional a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, torna innecesario ponderar la validez constitucional del instrumento jurídico en que se ha plasmado la norma (es decir, su carácter de decreto de necesidad y urgencia)”. (Considerando 25).

<sup>111</sup> Considerando 18.

<sup>112</sup> Considerando 16.

<sup>113</sup> Agrega “En cada uno de los niveles de gobierno, las autoridades son electas por el pueblo de la nación, de la provincia o del municipio y en cada una de esas comunidades políticas las autoridades electas deben responder por sus actos. Más aún, el sistema representativo que organizó desde sus albores nuestra Constitución ha sido reforzado por nuevas cláusulas incorporadas por la Reforma Constitucional en 1994 (cf. arts. 36 a 40)”. (Considerando 16).

locales de las políticas que rigen en sus respectivos territorios, liberándolos de la responsabilidad que les cabe por ellas.

c. La Constitución Nacional -citando a Alberdi- es nuestra carta de navegación y debemos aferrarnos a ella en tiempos de calma y más aún en tiempos de tormenta, no dejándonos llevar por la pulsión de decidir al margen de lo que ella exige.

d. La democracia saldrá fortalecida por su eficacia para gobernar la emergencia y no debilitada por el uso de un régimen de excepción ajeno a nuestra Constitución.

3. También Lorenzetti entiende que los criterios aplicables a las medidas que establecen este tipo de restricciones son aplicables si se establecen en una ley o en un decreto cualquiera sea la autoridad que los emite<sup>114</sup>.

### *J. El Poder Judicial y el federalismo*

1. En el voto de los magistrados Rosatti y Maqueda se recuerda que:

a. los tribunales y en particular la Corte Suprema, son los encargados de tutelar el delicado equilibrio del federalismo, es decir, velar por que las atribuciones asignadas a cada autoridad no sean entendidas de manera tan extensa que se vacíe el carácter federativo de la Constitución<sup>115</sup>.

b. el rol del Tribunal Supremo como guardián último de las garantías constitucionales, máximo intérprete de la Constitución y cabeza de un departamento del Estado<sup>116</sup>, está obligado a velar porque se respete el sistema institucional de división de poderes que establece la Constitución (art. 1), tanto en su aspecto material en el marco del sistema republicano de gobierno (ramas legislativa, ejecutiva y judicial), como en su dimensión territorial propio del sistema federal argentino (en el que se articulan de manera

<sup>114</sup> Considerando 7.

<sup>115</sup> Se recordó que "... este Tribunal, en ejercicio de su primera y más importante función, concierne a la interpretación de cuestiones constitucionales, en particular las referidas al sistema representativo, republicano y federal (arg. "Lavado", Fallos: 330:111, considerando 6° in fine y "Anadón", Fallos: 338:724, entre muchos otros), ha puesto énfasis en la tutela del delicado equilibrio propio del federalismo, así como del sistema de división de funciones consagrados por el art. 1° de la Norma Fundamental argentina". (Considerando 5).

<sup>116</sup> Se recuerdan Fallos: 330:4134; 338:1575 y 342:509, 584, 1417 y 2389. (Considerando 26).

coordinada las potestades del Estado Nacional, provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipios)<sup>117</sup>.

2. En el voto del juez Lorenzetti se recuerda el rol del Poder Judicial en la protección y tutela efectiva de los derechos fundamentales, remarcando que las limitaciones a los mismos deben ser excepcionales<sup>118</sup>.

Además, recuerda que en casos de relevancia institucional, se necesitan decisiones judiciales que sobre la base de la razonable ponderación de los principios constitucionales en juego, apacigüe los conflictos y preserve la paz social<sup>119</sup>.

### *K. El poder judicial y las medidas sanitarias adoptadas*

1. En el voto de Rosatti y Maqueda se expresa que lo decidido en esta causa no supone avalar o desautorizar decisiones sanitarias que además de ser adoptadas por las autoridades constitucionales competentes, deberán basarse en criterios de razonabilidad entre los que pueden mencionarse la necesidad, la proporcionalidad y el ajuste a los objetivos definidos conforme a criterios científicos, elementos que resultan ajenos a la decisión en comentario<sup>120</sup>.

<sup>117</sup> Considerando 26.

<sup>118</sup> Considerando 2. Señala que “Esta tutela de los derechos fundamentales debe ser efectiva y la consiguiente limitación solo puede ser excepcional. En este sentido: “...cuando la pretensión se relaciona con derechos fundamentales, la interpretación de la ley debe estar guiada por la finalidad de lograr una tutela efectiva, lo que se presenta como una prioridad cuando la distancia entre lo declarado y la aplicación efectiva perturba al ciudadano. Los jueces deben evitar interpretaciones que presenten como legítimas aquellas conductas que cumplen con la ley de modo aparente o parcial, causando el perjuicio que la norma quiere evitar” (Fallos: 329:5239, “Di Nunzio”, voto del juez Lorenzetti).

<sup>119</sup> Se cita lo ya resuelto en el caso “Rinaldi” en torno a que “en estos supuestos, la decisión debe fundarse en una razonable ponderación de los principios constitucionales en juego, y en una adecuada consideración de las consecuencias económicas y sociales de la decisión que debe tomarse, ya que la finalidad esencial apunta a contribuir con la paz social. La verdadera misión que tiene el tribunal en casos de relevancia institucional, no es averiguar la verdad, ni practicar silogismos, sino adoptar una decisión que permita apaciguar los conflictos, fundándose en argumentos constitucionales razonables, verificables y que tengan en cuenta los consensos sociales vigentes en el momento de tomarla... Que, a su vez, es necesario fundar las decisiones en principios sostenidos a lo largo del tiempo por la comunidad de juristas, que seguramente permanecerán en el futuro como un modo normal de la convivencia humana. Un sistema estable de reglas y no su apartamiento por necesidades urgentes es lo que permite construir un Estado de Derecho” (Fallos: 330:855, “Rinaldi”, voto de los jueces Lorenzetti y Zaffaroni, considerando 13). (Considerando 2).

<sup>120</sup> Considerando 27.

2. El juez Rosenkrantz también se ocupa de dejar claro, por un lado, que la decisión adoptada no supone abrir juicio sobre cuál de las dos políticas, la de la Ciudad de Buenos Aires o la de la Nación, es la más adecuada para armonizar en la crisis los distintos bienes jurídicos involucrados (salud, educación, libertad de circulación, entre otros), lo que ajeno a la órbita del Poder Judicial<sup>121</sup>. Por otro lado, que no se pone en duda las potestades nacionales para tomar medidas de alcance general y uniforme con el fin de combatir la pandemia, solamente en el caso se analizó cuál autoridad resulta competente para adoptar medidas sanitarias con efectos al interior del sistema educativo de cada jurisdicción<sup>122</sup>.

#### *L. Decisión orientadora*

Cabe destacar que el pronunciamiento en comentario sale a la luz el martes 4 de mayo de 2021, mientras que el decreto de necesidad y urgencia 241/2021 disponía la cuestionada suspensión de clases presenciales hasta el viernes 30 de abril inclusive. Es decir, se emite el decisorio cuando la norma atacada ya no tenía vigencia temporal.

1. En el voto de los jueces Rosatti y Maqueda como también del magistrado Rosenkrantz se invoca que se han acatado los plazos procesales propios del juicio sumarísimo y cita la clásica doctrina de este Tribunal que indica que sus poderes se mantienen incólumes para conocer del asunto cuando el desenvolvimiento ordinario de los acontecimientos pudiera sustraer a las cuestiones planteadas de la revisión de esta Corte, frustrándose así su rol de garante supremo de la Constitución Nacional<sup>123</sup>.

En ese entendimiento, dado que circunstancias como las examinadas en la causa pueden prorrogarse o repetirse en el futuro, los magistrados entienden que el pronunciamiento no solo no se ha vuelto inoficioso sino que debe orientar, desde lo jurídico -no desde lo sanitario- decisiones futuras. Dicho de otro modo: no se trata solo de ponderar una decisión temporaria y circunstancial,

<sup>121</sup> Cita Fallos 338:1583; 343: 2019, entre otros. (Considerando 17).

<sup>122</sup> Concluye “Esto supone resguardar la delimitación de competencias que constituyen la base de la organización institucional del país”, (considerando 17).

<sup>123</sup> Del voto de Rosatti y Maqueda (Considerando 28) y del voto de Rosenkrantz (Considerando 19). Se citan las causas “Acuerdo para el Bicentenario”, 11/07/2017 Fallos: 340:914; “Ríos, Antonio Jesús”, 22/04/1987, Fallos: 310:819; “B.A.”, 07/12/2001; Fallos: 324:4061.

sino de dejar establecido un criterio rector de máxima relevancia institucional en el marco del federalismo argentino.

2. En el voto de Lorenzetti es más escueta la justificación del decisorio fuera de la vigencia temporal del decreto atacada, solamente a que se respetaron los plazos procesales respectivos y a que las circunstancias como las examinadas en la causa pueden prorrogarse o repetirse en el futuro<sup>124</sup>, sin indicación a la función orientadora de decisiones futuras.

## V. Lecciones de federalismo

A modo de cierre cabe destacar que a través del pronunciamiento en comentario, la Corte Suprema aporta una valiosa interpretación en cada uno de los puntos detallados, en favor del equilibrio federal, velando por que las atribuciones asignadas a cada autoridad no sean entendidas de manera tan extensa que se vacíe el carácter federativo de la Constitución<sup>125</sup>.

Este decisorio nos deja un catálogo preciso y contundente de principios rectores en torno al federalismo. Consolida la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires y su plena integración como sujeto federal. También fortalece a las provincias con las importantes herramientas interpretativas que aporta para el ejercicio de competencias concurrentes, en particular en materia de educación y de salud pública.

Además se clarifican las bases para arribar a indispensables consensos federales que garanticen, aun en emergencia, la convivencia armónica de los sujetos involucrados pero siempre dentro del ineludible respeto competencial recíproco. Se deja claro que no puede desconocerse la distribución de facultades entre los sujetos federales, ni siquiera por ley del Congreso.

<sup>124</sup> Del voto de Lorenzetti (Considerando 18), se citan las causas “Acuerdo para el Bicentenario”, 11/07/2017 Fallos: 340:914, entre otros.

<sup>125</sup> Se recordó que “... este Tribunal, en ejercicio de su primera y más importante función, concierne a la interpretación de cuestiones constitucionales, en particular las referidas al sistema representativo, republicano y federal (arg. “Lavado”, Fallos: 330:111, considerando 6° in fine y “Anadón”, Fallos: 338:724, entre muchos otros), ha puesto énfasis en la tutela del delicado equilibrio propio del federalismo, así como del sistema de división de funciones consagrados por el art. 1 de la Norma Fundamental argentina”. (Del voto de Rosatti y Maqueda. Considerando 5).



No es menor la pretensión de orientar decisiones futuras a partir del elenco de preceptos que se han detallado, ya que pueden encuadrarse en verdaderas lecciones de federalismo, es decir principios interpretativos estructurales de las relaciones entre los sujetos federales.

En definitiva, este pronunciamiento recuerda que el camino de la concertación federal tiene como base el fortalecimiento de las autonomías de la Ciudad de Buenos Aires y de las provincias, sin destruir ni desconocer su participación en el gobierno nacional. No hay subsistencia federal sin la articulación, la complementariedad y el consenso que sirvan de presupuestos orientadores a las complejas relaciones institucionales que cotidianamente marcan nuestro ser federal.



## COMPETENCIA ORIGINARIA, PROVINCIAS Y CABA PRECISIONES, RESTRICCIONES Y APERTURAS DE LA JURISDICCIÓN ORIGINARIA. EX- CEPCIONALIDADES EN EL TIEMPO DE PANDEMIA\*

Silvia B. Palacio de Caeiro\*\*

**Resumen:** La autora analiza las variaciones jurisprudenciales en materia de competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación con particular interés en las excepciones producidas durante la pandemia y las restricciones a los límites provinciales y/o locales.

**Palabras Clave:** Corte Suprema de Justicia de la Nación - Competencia - Competencia originaria - Federalismo.

**Abstract:** *The author analyzes the jurisprudential variations in matters of original jurisdiction from the Supreme Court of Justice of the Nation with particular interest in the exceptionalities produced during the pandemic and the restrictions on provincial and/or local limits.*

**Key Words:** *Supreme Court of Justice of the Nation - Jurisdiction - Original Jurisdiction - Federalism.*

---

\* Publicado en: LA LEY 11/02/2021 , 1 • LA LEY 2021-A , 395[2] Fallos: 316: 965; 318:1823; 322: 1809.

\*\* Por la Dra. Silvia B. Palacio de Caeiro, Abogada (UNC) Doctora en Derecho y Ciencias Sociales (UNC). Ha sido Jueza de Cámara Civil y Comercial de la Provincia de Córdoba y Funcionaria en la justicia federal. Autora, coautora y directora de obras y artículos doctrinarios en derecho constitucional, procesal-constitucional, derecho federal, derecho de las mujeres, derecho civil y derecho procesal civil. Profesora en maestrías, especializaciones y diplomaturas de dichas especialidades. Profesora invitada en universidades, centros y escuelas de capacitación judicial.

## I. Introducción

La competencia originaria de la CSJN, según el diseño original de la Constitución Nacional, está estructurada en función de las personas *ratione personae*, a lo que se agregaron por obra de la jurisprudencia, algunos supuestos por materia *ratione materiae*, cuando alguna de las personas aforadas concurren con derecho o legislación de índole federal.

Conforme a los arts. 116, 117 de la CN. y el art. 24, inc. 1º del decreto – ley 1285/58 y los precedentes del Alto Tribunal, puede diagramarse la competencia originaria en la forma siguiente:

- Causas en que actúen embajadores, ministros plenipotenciarios y delegados de legaciones extranjeras.
- Causas en que actúen personas que componen una legación extranjera y sus familiares.
- Causas en que actúen representantes diplomáticos de organizaciones internacionales con rango equiparado<sup>1</sup>.
- Causas en que actúen diplomáticos en tránsito<sup>2</sup>.
- Causas en que actúen cónsules extranjeros en funciones públicas<sup>3</sup>.
- Causas en que actúe una provincia contra otra provincia.
- Causas en que actúe una provincia contra la CABA y viceversa.
- Causas en que actúe una provincia c. Estado Nacional y viceversa.
- Causas en que actúe una provincia c. vecinos de otra provincia y viceversa.
- Causas en que actúe una provincia c. ciudadano o súbdito extranjero y viceversa.
- Causas en que actúe una provincia c. un Estado extranjero y viceversa.
- Causas en que actúe una provincia cuando la materia discutida sea derecho federal.

Vale recordar las normas fundacionales de la competencia originaria:

*\* Artículo 116.- Corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, y por las leyes de la Nación, con la reserva hecha en el inciso 12 del Artículo 75; y*

<sup>1</sup> Fallos: 316: 965; 318:1823; 322: 1809.

<sup>2</sup> Fallos: 305:2200.

<sup>3</sup> Fallos: 331: 2526.

*por los tratados con las naciones extranjeras; de las causas concernientes a embajadores, ministros públicos y cónsules extranjeros; de las causas de almirantazgo y jurisdicción marítima; de los asuntos en que la Nación sea parte; de las causas que se susciten entre dos o más provincias; entre una provincia y los vecinos de otra; entre los vecinos de diferentes provincias; y entre una provincia o sus vecinos, contra un Estado o ciudadano extranjero.*

*\* Artículo 117.- En estos casos la Corte Suprema ejercerá su jurisdicción por apelación según las reglas y excepciones que prescriba el Congreso; pero en todos los asuntos concernientes a embajadores, ministros y cónsules extranjeros, y en los que alguna provincia fuese parte, la ejercerá originaria y exclusivamente.*

El artículo 117 es reglamentado por el artículo 24, inciso 1° del decreto-ley 1285/1958, que dispone:

*\* La Corte Suprema de Justicia conocerá: 1°) Originaria y exclusivamente, en todos los asuntos que versen entre dos (2) o más provincias y los civiles entre una (1) provincia y algún vecino o vecinos de otra o ciudadanos o súbditos extranjeros; de aquellos que versen entre una (1) provincia y un (1) Estado extranjero; ... A los efectos pertinentes de la primera parte de este inciso, se considerarán vecinos: a) Las personas físicas domiciliadas en el país desde dos (2) o más años antes de la iniciación de la demanda, cualquiera sea su nacionalidad; b) Las personas jurídicas de derecho público del país; c) Las demás personas jurídicas constituidas y domiciliadas en el país; d) Las sociedades y asociaciones sin personería jurídica, cuando la totalidad de sus miembros se halle en la situación prevista en el apartado a).*

La normativa constitucional que instituyó la competencia originaria por razón de las personas abrevó en el precedente de la Corte de EEUU, “Marbury c. Madison”<sup>4</sup>, posibilitando que la Corte se comporte como un tribunal de primera y única instancia con exclusión de cualquier otro. Se trata de una instancia

<sup>4</sup> 5 US (1 Cranch) 137 (1803).

excepcional, prevista solamente para que la Corte intervenga en dos clases de asuntos que están taxativamente establecidos en el artículo 117 de la Constitución: (a) cuando una provincia es parte y (b) cuando el asunto concierne a un embajador, ministro o cónsul extranjero, o personas equiparadas por el rango diplomático.

Estos dos supuestos no pueden ser ampliados por leyes del Congreso, no obstante, la jurisprudencia habilitó en la instancia originaria para casos donde el derecho federal se encontraba en discusión como una variable de ponderación<sup>5</sup>.

Cabe recordar que sólo en las hipótesis previstas constitucionalmente procede la instancia originaria, como se recordó en la causa “Fernández de Kirchner, Cristina en carácter de Presidenta del Honorable Senado de la Nación s/ acción declarativa de certeza” (24/04/2020)<sup>6</sup>, que fue desestimada por el Alto Tribunal, por no cumplir, entre otros aspectos, las condiciones pertinentes del fuero<sup>7</sup>.

## II. Provincia como parte en el juicio

La cuestión de la competencia originaria de la CSJN en razón de las personas, cuando una provincia es parte, es un tema acerca del cual la doctrina ha reflexionado en aspectos relativos a sus fundamentos, cláusulas constitucionales que la establecen, reglamentaciones, variaciones en la jurisprudencia, entre otros tópicos relacionados. Por tal razón, esos asuntos estudiados detenidamente en otros lugares no se analizarán aquí<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Esta tendencia fue sostenida por primera vez en el caso “Mendoza, Domingo y Hno. c/ Provincia de San Luis”, Fallos: 1: 485, del 3/5/1865, manteniéndose hasta el presente. Véase PALACIO DE CAEIRO, Silvia B., *Competencia Federal*, Ed. La Ley, Bs. As., 1999, p. 126; GARAY, Alberto F., “Competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia: Competencia por la materia, LA LEY, 1978 -D, 1006; BIANCHI, Alberto, *Competencia Originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, Ed. Abeledo - Perrot, Bs.As., 1989, p. 239.

<sup>6</sup> CSJN Fallos: 343:195 (24/4/2020). Véase el dictamen del Procurador General.

<sup>7</sup> PALACIO DE CAEIRO, Silvia B. “Año 2020 - pandemia: Función del Poder Judicial en el control de constitucionalidad de oficio y acciones declarativas”, SJA (LA LEY), 11/11/2020, 3, Cita Online: AR/DOC/3142/2020.

<sup>8</sup> BIANCHI, Alberto, “Competencia originaria de la Corte Suprema cuando es parte una provincia”, en PALACIO DE CAEIRO, Silvia (dir.), *AAVV Competencia Federal*, Ed. La Ley, Bs. As., 2012; PALACIO DE CAEIRO, Silvia B. *Competencia Federal*, Ed. La Ley, Bs.As., 1999; BIANCHI, Alberto B., *Competencia Originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, Ed. Abeledo - Perrot, Bs.As., 1989; HARO, Ricardo, *La Competencia Federal*, Ed. Lexis Nexis, Bs.As.; HOCKL, María Cecilia y DUARTE, David, *Competencias y Atribuciones de la Corte Suprema de Justicia de la Na-*

Un criterio válido inicial es determinar la legitimación activa o pasiva de la provincia, en función a un interés directo y manifiesto que aparezca para habilitarla como parte sustancial en el proceso. Esta postura, que se mantiene inalterada, implica que no se admite legitimación a las reparticiones oficiales, entidades descentralizadas, empresas de la provincia, ni a sus municipios<sup>9</sup>.

Respecto a la diferencia entre la regulación de la instancia originaria argentina de la de su precedente norteamericano, Bianchi indica: “No caben dudas que nuestro artículo 117 tiene como fuente específica el artículo III, sección 2, párrafo 2, de la Constitución de los Estados Unidos, que dice “En todos los casos que afecten a embajadores, otros ministros públicos y cónsules, y en aquellos en los cuales un estado sea parte, la Corte Suprema tendrá jurisdicción originaria.”<sup>10</sup> Sin embargo, no es menos cierto que la competencia originaria de la Corte Suprema de los Estados Unidos y la de la Corte Suprema de la Argentina tienen alcances muy distintos. Allí está prácticamente reducida a los litigios entre estados, mientras que aquí se extiende a otros supuestos. La razón de esta diferencia estriba en la Enmienda XI que dice: “*El Poder Judicial de los Estados Unidos no se extenderá a ningún juicio de derecho o equidad iniciado o continuado contra un estado por ciudadanos de otro estado, o por ciudadanos de cualquier Estado extranjero*.”<sup>11</sup> Esta Enmienda XI, originada en el antiguo caso *Chisholm v. Georgia*,<sup>12</sup> determina, como vemos, que los estados no pueden ser demandados ante la jurisdicción federal por (a) ciudadanos de otros estados, ni (b) por ciudadanos extranjeros.<sup>13</sup> Nuestra Constitución nunca incorporó la Enmienda

---

ción, Ed. Legis, Bs.As., 2006; GÓMEZ, Claudio Daniel, *Competencia Federal*, Ed. Mediterránea, Córdoba, 2003, entre otras obras dedicadas al tema.

<sup>9</sup> Por citar sólo algunos de los casos actuales véase: CSJN “Buenos Aires, Provincia de c/ Administración Federal de Ingresos Públicos s/ acción declarativa de certeza (incidente de medida cautelar)”, 8/10/20, con base en el dictamen de la procuración fiscal en sentido negativo a la competencia originaria, debido a no revestir la Provincia demandada carácter de parte sustancial en el pleito, pues el actor - Instituto Provincial de Lotería y Casinos (IPLYC) - no tenía esa calidad, en razón que ser una entidad distinta del estado provincial,

<sup>10</sup> “In all Cases affecting Ambassadors, other public Ministers and Consuls, and those in which a State shall be Party, the supreme Court shall have original Jurisdiction”.

<sup>11</sup> “The Judicial power of the United States shall not be construed to extend to any suit in law or equity, commenced or prosecuted against one of the United States by Citizens of another State, or by Citizens or Subjects of any Foreign State”.

<sup>12</sup> 2 U.S. (2 Dallas) 419 (1793). El estado de Georgia fue demandado con motivo de ciertas deudas contraídas durante la Guerra de la Independencia. Se rehusó a ser llevado ante los tribunales invocando su inmunidad soberana y la Corte, por mayoría de 4-1, rechazó esta pretensión. El caso suscitó una gran controversia e inmediatamente fue propuesta la Enmienda XI, ratificada en febrero de 1795.

<sup>13</sup> Ciertamente es que la interpretación de la Enmienda XI ha generado una disputa interpretativa en

XI y por ende las provincias pueden ser demandadas ante los tribunales federales.<sup>14</sup> En lo que se refiere a la competencia originaria, la cuestión está reglamentada en la sección 1251 del Título 28 del United States Code (28 USC, § 1251) que dice: “(a) *La Corte suprema tendrá jurisdicción originaria y exclusiva en todas las controversias entre dos o más estados. (b) La Corte suprema tendrá jurisdicción originaria pero no exclusiva en todas las controversias en: (1) todas las controversias en las cuales los embajadores, otros ministros públicos o los vice cónsules de estados extranjeros sean parte; (2) todas las controversias entre los Estados Unidos y un estado y (3) todas las acciones o procedimientos promovidos por un estado contra los ciudadanos de otro estado o contra los extranjeros.*”<sup>15</sup>

Continúa exponiendo el autor: “Como puede verse, la competencia originaria de la Corte de los Estados Unidos solamente es exclusiva en los litigios entre dos o más estados. En los restantes casos se comparte con la jurisdicción de otros tribunales. Asimismo, el apartado (3) del inciso (b) establece que la Corte tendrá jurisdicción originaria concurrente con la de otros tribunales, cuando un estado demande a un ciudadano de otro estado o a un extranjero. ¿Qué sucede con los litigios planteados contra un estado por un ciudadano de otro estado o bien por un extranjero? En estos casos rige la inmunidad soberana del estado y solamente se permite demandarlo cuando aquélla ha sido dispensada.<sup>16</sup> Todo ello indica que si bien en este aspecto la fuente norteamericana ha servido para establecer la competencia originaria y delimitar los asuntos que comprende, no es relevante para el ejercicio diario de aquélla, pues nuestra Constitución tomó el texto del Artículo III de la Constitución de los Estados Unidos, pero no siguió el de la

torno a los alcances de la “inmunidad soberana” de los estados frente a la jurisdicción de los tribunales federales que no está totalmente resuelta y varía según las épocas. Así, por ejemplo, durante la época del Chief Justice Rehnquist (1986-2005), la mayoría conservadora (Rehnquist, O’Connor, Scalia, Kennedy y Thomas) entendía que la prohibición era total, ningún litigio contra un estado podía tramitar en la jurisdicción federal. La minoría liberal (Stevens, Souter, Ginsburg y Breyer) por el contrario, limitaba la prohibición a los casos específicamente establecidos en la Enmienda XI. Ver: Chemerinsky, Erwin: *Federal Jurisdiction*, 5th edition, Wolters Kluwer, 2007, p. 415 y ss.

<sup>14</sup> Por ello, cuando en *Avegno c/ Provincia de Buenos Aires*, Fallos 14-425 (1874), la demandada invocó la Enmienda XI para no quedar sometida a la competencia originaria, la Corte rechazó su planteo sosteniendo que aquélla no regía en la Argentina.

<sup>15</sup> “(a) The Supreme Court shall have original and exclusive jurisdiction of all controversies between two or more States.

(b) The Supreme Court shall have original but not exclusive jurisdiction of: (1) All actions or proceedings to which ambassadors, other public ministers, consuls, or vice consuls of foreign states are parties; (2) All controversies between the United States and a State; (3) All actions or proceedings by a State against the citizens of another State or against aliens”.

<sup>16</sup> Ver: Stern, Robert L.; Gressman, Eugene; Shapiro, Stepehn M. and Geller, Kenneth S.: *Supreme Court Practice*, 7th edition, The Bureau of National Affairs, Inc/, Washington DC, 1993, p. 473.



## Enmienda XI.”

Han existido varias mutaciones jurisprudenciales acerca de lo que significa para la jurisdicción originaria, el concepto de “causa civil”, que define la competencia por razón de la materia cuando en el proceso judicial concurre una provincia y vecinos de extraña provincia<sup>17</sup>. Esto ha conducido a una conceptualización y reposicionamiento de lo que implica actualmente “causa civil”<sup>18</sup>.

En estos casos, resulta necesario examinar la materia sobre la que versa el pleito. Es decir, debe precisarse si el pleito posee manifiesto contenido federal, si es de naturaleza fundada en el derecho común exclusivamente, o si requiere ponderar legislación o actos provinciales o locales<sup>19</sup>.

### III. La *causa civil* y *vecindad*

Con una mirada propia, se ha abordado en variados trabajos de investigación y publicaciones, lo relativo a la competencia originaria y causa civil en procesos que involucren a una provincia, en condiciones de vecindad (vecino de extraña provincia)<sup>20</sup> con particulares o personas jurídicas.

Ello concita interés académico y profesional con posterioridad al criterio sentado en la causa “Barreto” 2006<sup>21</sup>, que marcó un hito de inflexión en la línea de los precedentes<sup>22</sup>.

<sup>17</sup> BIANCHI, Alberto, “Competencia originaria de la Corte Suprema cuando es parte una provincia”, ob. cit., p. 178 y ss.

<sup>18</sup> Ibidem, p. 226.

<sup>19</sup> Fallos: 322:1514 y 3572; 323:1854; 324:533; 329:759.

<sup>20</sup> El término “vecindad” para la competencia federal y la competencia originaria, según la Constitución Nacional, la ley 48 y el decreto ley 1285/58, alude a la persona humana o jurídica que sea vecina de extraña provincia.

<sup>21</sup> Fallos: 329:759. Este caso, consistió en una demanda de daños y perjuicios intentada por los demandantes en contra de la Provincia de Buenos Aires con motivo del fallecimiento de su hija, a consecuencia de haber recibido heridas de bala provenientes del accionar de un suboficial dependiente de la policía provincial, invocándose los arts. 1112 y 1113 del Código Civil.

<sup>22</sup> Por citar sólo algunos de los trabajos donde se analizaron las implicancias del federalismo: PALACIO DE CAEIRO, Silvia B., Silvia B., “Federalismo y estatus jurídico de la CABA en la competencia originaria. Conflictos y armonías” (2019), Suplemento Especial de Derecho Constitucional 2019 (noviembre), La Ley, 12/11/2019, 359, Cita Online: AR/DOC/3786/2019, cit.; Competencia federal y causa civil”, en AAVV Competencia Federal (2012), op. cit., p. 159 98; “Competencia originaria, provincia y federalismo”, Sup. Const., 2010 (agosto), 107. Cita Online: AR/DOC/5200/2010; “Competencia Originaria y Competencia Federal “La autonomía provincial en la encrucijada. Los casos “Unilever c. Municipalidad de Río IV” y “Barreto c. Pcia. de Bs.As.”, ZEUS Córdoba, N° 200, 6/6/06; “Actualidad en la competencia ordinaria de la CSJN – El caso “Barreto”, Sup. Const., La Ley, Abril de 2006, p. 13; entre otras publicaciones acerca del tema.

Los conflictos que se producen entre las partes imponen profundizar en aspectos del federalismo, que como sistema institucional impuso la Constitución Nacional en los artículos iniciales de la parte dogmática, reiterado en los correspondientes al título segundo relativo a los gobiernos de las provincias, y en el art. 129 que confiere estatus de ciudad – estado autónoma a la CABA.

La Corte Suprema define en el citado “Barreto”, que “*el objeto de la jurisdicción originaria conferida por los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional en asuntos, como el presente, de distinta vecindad —o extranjería— de la parte litigante con una provincia no es otro —según lo ha expresado desde antiguo el Tribunal— que darles garantías a los particulares para sus reclamaciones, proporcionándoles jueces al abrigo de toda influencia y parcialidad. Pero ese alto y respetable interés institucional encuentra su preciso límite en el respeto al principio constitucional que consagra la autonomía de los estados provinciales, de manera de no perturbar su administración interna, porque si todos los actos de sus poderes pudieran ser objeto de una demanda ante la Corte vendría a ser ella quien gobernase a las provincias desapareciendo los gobiernos locales (Fallos: 14:425; 310:1074).*”

Interesa destacar que el concepto de causa civil, es una básica exigencia que difiere en sus implicancias jurídicas, según se trate de la jurisdicción federal inferior contemplada por el art. 116 de la C.N. y reglamentada por los arts. 2, 8 y 12 y cc. de la ley 48, de la que se presenta en la competencia originaria de la CSJN, según el art. 117 de la C.N y su reglamentario art. 24, inc. 1º del Decreto – Ley 1258/85<sup>23</sup>.

Sin olvidar, claro está, que en todos los campos jurisdiccionales se exige la presencia de cuestión justiciable o causa judicial controvertida, presupuesto de la jurisdicción federal y la originaria conforme lo exige el art. 2 de la ley 27.

### *III. 1. Nociones de causa civil y vecindad en la jurisdicción federal de los tribunales inferiores*

La competencia federal de los tribunales inferiores por razón de las personas *ratione personae* del arts. 116 C.N. es reglamentada por la ley 48, cuyo artículo 2, inciso 2) señala:

<sup>23</sup> PALACIO DE CAEIRO, Silvia B., “Competencia federal y causa civil”, en AAVV Competencia Federal, op. cit., p. 159 98.

*\* Los Jueces Nacionales de Sección conocerán en primera instancia de las causas siguientes: ... 2° Las causas civiles en que sean partes un vecino de la provincia en que se suscite el pleito y un vecino de otra, o en que sean parte un ciudadano argentino y un extranjero.*

La armonización normativa permite establecer:

- Competencia federal por razón de las personas cuando el pleito se suscita entre vecinos de distinta provincia (*fuero de vecindad*, incs. 2 y 4).
- Competencia federal por razón de las personas *ratione personae* entre un ciudadano argentino y un extranjero (*fuero de extranjería*, incs. 2 y 4),
- Competencia federal por razón de las personas cuando el Estado o sus entidades sean parte (fuero estatal, incs. 5, 6, 7 y cc).

La causa civil se vincula con la naturaleza jurídica del litigio, pues la materia discutida debe pertenecer al derecho privado o común dictado por el Congreso de la Nación en los términos del art. 75, inc. 12 de la Constitución Nacional. Asimismo se engloban en la noción, aquellas causas en donde se discutan cuestiones fundadas en el derecho federal (administrativo, tributario, etc.).

La actuación del tribunal federal competente, corresponderá en todos los casos, *según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones* (inc. 12 del art. 75 C.N.)<sup>24</sup>

La competencia federal de los tribunales inferiores excluye de su conocimiento a las causas fundadas en derecho público o administrativo local. Empero, en planteos de inconstitucionalidad de normativas locales que interfieran en cuestiones de interés federal, reguladas por normas de esa cualidad, interestatales (servicio de telefonía, internet), que afecten el comercio interprovincial u otros intereses del Estado Nacional, se ha admitido la pertinencia de la jurisdicción federal.

A la noción causa civil se le agrega el recaudo de la “vecindad” previsto en el art. 11 de la ley 48:

*\* La vecindad de una Provincia se adquirirá para los efectos del fuero, por la residencia continua de dos años, o por tener en ellas propiedades raíces, o un establecimiento de industria o comercio, o por hallarse establecido de modo que aparezca el ánimo de permanecer.*

<sup>24</sup> Ibidem, p. 172 y ss.

Esta disposición debe relacionarse con las prescripciones relativas al domicilio de las personas físicas o jurídicas, según los términos de los arts. 73 y ss. del Código Civil y Comercial de la Nación – CCC, en consideración del efecto reconocido por el art. 78 para determinar la competencia de las autoridades en las relaciones jurídicas y su prórroga.

### III. 2. Nociones de causa civil y vecindad en la competencia originaria de la CSJN

En la competencia originaria de la CSJN, la noción de causa civil y vecindad (extraña provincia) son recaudos principales cuando se encuentra demandada una provincia y la CABA, ya sean las personas humanas o jurídicas, nacionales o extranjeras<sup>25</sup>, en los términos del invocado art. 24, inc. 1º del Decreto-ley 1285/58:

*\* “La Corte Suprema conocerá: 1. Originaria y exclusivamente en todos los asuntos que versen... y los **civiles** entre una provincia y algún vecino o vecina de otra o ciudadanos o súbditos extranjeros; de aquellos que versen entre una provincia y un Estado extranjero...”. (...)*

La definición de causa civil o asunto civil, obliga a diferenciar las materias que pueden ser tratadas en la jurisdicción originaria y ello lleva a recordar la clásica diferencia entre el derecho común, derecho federal, derecho local, cuando una provincia y ahora la CABA, sea parte sustancial en el juicio:

- Siempre que exista vecindad hay causa civil si la materia del pleito es de derecho común (art. 75, inc. 12 CN). Ello excluye aquellos procesos donde deba analizarse también, legislación, actos o conductas de índole provincial o local, conforme el criterio de la CSJN en el caso “Barreto” (2006), cuyas precisiones se detallan más abajo.
- Haya o no vecindad, si la materia del juicio es de derecho federal la cuestión pertenece a la competencia originaria<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> La “vecindad” en la competencia originaria, alcanza a los extranjeros, si se vecinan en otra provincia. Pero si están radicados en la misma provincia deben demandar en la jurisdicción local.

<sup>26</sup> Véase la cita 6 de este trabajo.

- Haya o no vecindad, si la cuestión litigiosa reclama únicamente la interpretación de normas o actos exclusivamente locales, no corresponde la competencia originaria.
- Siempre que exista vecindad, si el tema controvertido radica en una cuestión de constitucionalidad de normativa local respecto a la Constitución Nacional, tratados internacionales o legislación federal, en principio se ha considerado, en principio, la procedencia de la instancia originaria. Reiterada jurisprudencia sostiene que el planteo de inconstitucionalidad inicial, configura una cuestión federal por la materia y contenido litigioso (por ej. acciones relativas a impuestos provinciales, cuestiones interprovinciales o que excedan los límites locales)<sup>27</sup>, que por razones de vecindad, deben llevarse directamente a la CSJN, cuando la legislación local ocasiona directamente perjuicios constitucionales a los vecinos de extraña provincia. En esta hipótesis, se afirma la presencia de cuestión federal: i. Si la materia del juicio requiere la interpretación y aplicación directa de cláusulas constitucionales. ii. Si su vulneración ocasiona un planteo de inconstitucionalidad entre legislación local y federal. iii. Si hay afectación directa o daños y perjuicios a vecinos de distinta provincia o CABA por el dictado de normas provinciales o locales.

Sin embargo en la actualidad, en ésta última hipótesis el criterio de la CSJN parece haber variado, según se advierte de jurisprudencia actual<sup>28</sup> y de los dictámenes de la Procuración Fiscal contemporáneos, que en planteos de inconstitucionalidad de las características descriptas, se ha negado la procedencia del fuero originario bajo el eje argumental relativo a la precisión del sentido y alcance de normas locales o que implique ingresar de algún modo a su conocimiento<sup>29</sup>. Ello obstaculiza – según dicho entendimiento – la instancia originaria.

<sup>27</sup> Bianchi, Alberto F. “Competencia originaria de la Corte Suprema cuando es parte una provincia”, en AAVV Competencia Federal, cit., p. 208 y jurisprudencia allí citada.

<sup>28</sup> Véase en la página web de la CSJN la jurisprudencia relacionada en especial, la pronunciada en los años 2019 y 2020. Disponible, online, <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscar.html>. Consulta: octubre de 2020.

<sup>29</sup> A modo de ejemplo pueden consultarse las causas falladas en 2020: Vall Ros Internacional SA c/ Provincia de Misiones y otro s/ amparo”, 10/9/20 (inconstitucionalidad de impuesto local); “Empresa Almirante Guillermo Brown S.R.L. y otro C/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, 18/2/20 (inconstitucionalidad de tributos locales que gravan los ingresos brutos); “José Minetti y Compañía Limitada Sociedad Anónima Comercial e Industrial e/ Tucumán, Provincia de s/ acción declarativa de certeza e inconstitucionalidad”, 18/3/20; (inmovilización del azúcar).

La vecindad requerida para la competencia originaria está puntualizada en el art. 24, inc. 1° del Decreto-ley 1285/58:

*\* A los efectos pertinentes de la primera parte de este inciso, se considerarán vecinos: a) Las personas físicas domiciliadas en el país desde dos (2) o más años antes de la iniciación de la demanda, cualquiera sea su nacionalidad; b) Las personas jurídicas de derecho público del país; c) Las demás personas jurídicas constituidas y domiciliadas en el país; d) Las sociedades y asociaciones sin personería jurídica, cuando la totalidad de sus miembros se halle en la situación prevista en el apartado a).”*

Aquí también debe integrarse el concepto de vecindad con las prescripciones de los citados arts. 73 y ss. del CCC, para la fijación del domicilio, la competencia jurisdiccional y su prórroga.

#### IV. Restricción de la competencia originaria

La competencia originaria de la CSJN, por razones asentadas en el sistema federal de gobierno, excluyó desde un principio los procesos asentados temas de índole local que resulten de incumbencia de los poderes locales. El respeto de las autonomías provinciales requiere que se reserve a sus jueces el conocimiento y decisión de las causas que, en lo sustancial, versan sobre cuestiones propias del derecho local y/o provincial, dictadas en uso de las facultades reconocidas en los arts. 121, 122 y siguientes de la Constitución Nacional.

No obstante, no había absoluta claridad cuando en el juicio concurrían materias fundadas en el derecho común (art. 75, inc. 12 C.N) con actos o normativas de categoría local.

En “De Gandia”<sup>30</sup>, causa fallada en 1992, se había fijado la pertinencia del fuero originaria, sin embargo esta decisión se revisó en 2006, operándose una severa restricción por el criterio sentado en la referida causa “Barreto”, con incidencia en dos de las causales descriptas anteriormente para suscitarla: 1. Las

<sup>30</sup> Fallos: 315:2309 (1992). En ese caso se aseveró la responsabilidad de la provincia por una omisión procesal en que se incurrió en el ámbito procesal, que implicó el cumplimiento defectuoso de funciones específicas.

causas en que actúe una provincia c. vecinos de otra provincia y viceversa y ii. Las causas en que actúe una provincia c. ciudadano o súbdito extranjero y viceversa. Estos supuestos, deben atender para fijar la jurisdicción y competencia correspondiente, si se está en presencia de una causa civil, principalmente en cuestiones relativas a daños y perjuicios, conforme las puntualización que se realizan en el punto siguiente.

Cabe aclarar que en tales asuntos, es susceptible la prórroga de jurisdicción por parte de la provincia, expresa o tácitamente hacia los tribunales provinciales, según lo reconocen antiguos y contemporáneos criterios de la CSJN,<sup>31</sup> o hacia los tribunales federales de acuerdo a la doctrina establecida en la causa “Flores c. Provincia de Buenos Aires”.<sup>32</sup> En el caso “Asoc. de Maestros c. Pcia de la Rioja”, se aclaró que la instancia originaria podía ser prorrogada por las provincias a favor de la justicia federal de grado, siempre que no se adviertan razones institucionales o federales que lo impidan. Esto se produce cuando una de las partes, por Ej. Estado Nacional, tenga derecho al fuero federal, resultando indiferente la materia del pleito<sup>33</sup>.

La CSJN en su integración actual, admite la prórroga del fuero originario cuando éste correspondiere *ratione personae* - a favor de los tribunales nacionales y federales inferiores, a excepción de que existan razones institucionales o federales, o conflicto entre la Nación y las provincias, que obliguen a aplicar un principio de interpretación restrictiva, como el que surge del art. 116 de la Constitución Nacional<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Fallos: 5:345; 7:104; 13; 892; 46:311; 90:97; 242:494; 243:247; 244; 63. La CSJN en actual integración, también admite la validez de la prórroga de la competencia originaria a favor de la jurisdicción provincial, si las partes optaren por ella expresa o tácitamente, con fundamento en el art. 12, inc. 4° de la ley 48. Fallos: 329:5346; “S.A.D.A.I.C. c/Tierra del Fuego, Provincia de s/cobro de pesos”, 12 de junio de 2007, entre otros.

<sup>32</sup> Fallos: 315:2157.

<sup>33</sup> Fallos: 326:2126, “Asociación de Maestros y Profesores (A.M.P.) c. Ministerio de Educación de la Prov. de La Rioja”, 4 de julio de 2003.

<sup>34</sup> Fallos: 330:4682, “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/Entre Ríos, Provincia de s/cobro de pesos”, 30/10/2007; Fallos: 329: 5333, “Entidad Binacional Yacyretá c/Misiones, Provincia de s/demanda de expropiación regular”, 21/11/2006. En el dictamen de la Procuración General, al que remitió la Corte Suprema se dijo: “Si la provincia demandada consintió la competencia federal al tomar intervención en la causa y contestar la demanda, tal proceder importó su consentimiento tácito de prorrogar la competencia originaria de la Corte a favor de la justicia federal de grado y, por ende, su voluntad de que la causa siga tramitando en el fuero que venía entendiendo en el pleito.”

*IV. 1. El precedente “Barreto” (2006) y la jurisprudencia posterior de la CSJN en materia de daños y perjuicios (art. 75, inc. 12)*

La hermenéutica constitucional realizada por la CSJN en su actual integración, a partir del referido “Barreto, Alberto Damián y otra c. Provincia de Buenos Aires”, fallada el 21 de marzo de 2006,<sup>35</sup> ha precisado que se encuentran excluidas de la conceptualización de *causa civil* en la instancia originaria, las cuestiones de daños y perjuicios que de cualquier manera, requieran la aplicación del derecho local, juzgamiento de actos públicos locales, o que impliquen analizar el desempeño o la participación de personas pertenecientes al plantel provincial en ejercicio y cumplimiento de funciones públicas. Este criterio se mantiene en la actualidad<sup>36</sup>.

En “Barreto” la CSJN se apartó de la doctrina sustentada en 1992 en “De Gandía”<sup>37</sup>, con base en fundamentos que discurren acerca de nuevas significaciones de la noción de *causa civil*, en mérito a razones de federalismo y defensa de las autonomías provinciales.

Los argumentos de la CSJN se basan en el fortalecimiento de la autonomía local, resaltándose la pertinencia de que sean los propios tribunales provinciales los que asuman los casos en los que ponga en discusión el obrar de sus agentes públicos o requieran la interpretación de normativa provincial. Aun cuando también se invoquen disposiciones de derecho común.

En “Barreto” se realizaron importantes puntualizaciones acerca de dos aspectos principales: a) El primero, relativo a la interpretación actual que debe acordársele a los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional, mediante una exégesis superadora de toda una historia de desconfianzas y suspicacias en las relaciones jurídicas que pueden existir entre las provincias y los vecinos de otra; b) El segundo, en lo que se refiere a la naturaleza de las acciones en las que se persiga el establecimiento de la responsabilidad patrimonial de las administra-

<sup>35</sup> Fallos: 329:759. Este caso, consistió en una demanda de daños y perjuicios intentada por los demandantes en contra de la Provincia de Buenos Aires con motivo del fallecimiento de su hija, a consecuencia de haber recibido heridas de bala provenientes del accionar de un suboficial dependiente de la policía provincial, invocándose los Art. 1112 y 1113 del Código Civil.

<sup>36</sup> CSJN Fallos: 343:389, 11/6/20 (daños y perjuicios); “Tacacho, Daniel Marcelo c/ Provincia de Salta s/.daños y perjuicios”, 11/6/20; Fallos: 342:2198; Holway, Tomas c/ Santiago del Estero, Provincia de s/ medida preliminar y cautelar”, 22/10/19, entre muchos otros.

<sup>37</sup> Fallos: 315:2309 (1992). En ese caso se aseveró la responsabilidad de la provincia por una omisión procesal en que se incurrió en el ámbito procesal, que implicó el cumplimiento defectuoso de funciones específicas.



ciones de provincia por la llamada falta de servicio, o que resulten regulados por el derecho común y el derecho público local para de allí derivar la presencia de causa civil que determina la procedencia o no de la instancia originaria.

El impacto de la doctrina judicial sentada en “Barreto” es de suma importancia para la defensa de las autonomías provinciales, pues a través de la redefinición del concepto de causa civil, se han reforzado significaciones que llevan a fortalecer el federalismo concretadas en numerosos pronunciamientos posteriores que circunscriben la instancia originaria.

Las líneas de pensamiento allí establecidas han influido en la jurisprudencia posterior de la CSJN y es de obligada cita en numerosos pronunciamientos, en los cuales se expresa que la causa civil no se configura cuando lo controvertido tiene origen en vínculos de naturaleza administrativa o es consecuencia de una relación de esa índole, en la cual la provincia actuó como poder administrador<sup>38</sup>.

El nuevo contorno de *causa civil* definido por la CSJN, implica realizar un riguroso análisis de aquellos actos estatales, que puedan de alguna manera encontrarse regidos por normas y disposiciones provinciales y que impliquen el juzgamiento de actividades, acciones, omisiones u obras públicas, atribuidas a la administración estatal, su incidencia, sus consecuencias y la extensión de la responsabilidad. Frente al riesgo de avasallarse atribuciones provinciales el fuero originario en tales situaciones es considerado improcedente.

## V. Daños ambientales como *causa civil*. Interjurisdiccionalidad

Con la proyección restrictiva apuntada, los asuntos relacionados con el daño ambiental, son admitidos excepcionalmente en la instancia originaria, sólo cuando se dan las condiciones necesarias para que la Corte actúe como tribunal de único conocimiento y resolución, según se expone en el caso “Mendoza”<sup>39</sup>.

En este precedente, quedó asentado que el criterio de interjurisdiccionalidad es definitorio y obra por exclusión para la determinación del fuero originario, esto es, si está presente en el proceso de daño ambiental podrá admitirse —si están dadas todas las condiciones— que entienda la CSJN en forma directa y

<sup>38</sup> CSJN Fallos: 329:2085, “Awalken S.A. c. Provincia de Tierra del Fuego”, 30 de mayo de 2006; Fallos: 329:2069, “Aguilar”, entre muchos otros.

<sup>39</sup> CSJN Fallos: 329:2316, “Mendoza, Beatriz S. y otros c. Estado Nacional y otros”, 20 de junio de 2006.

exclusiva; en caso contrario, frente a su ausencia, la señalada instancia originaria no será pertinente.

Esa fórmula se inscribe también en el criterio restrictivo adoptado por la Corte Suprema para ejercer su competencia originaria, el que se inclina hacia una jurisprudencia que favorece el respeto a las autonomías provinciales, y en su implicancia práctica indica, que los casos deben ser presentados por ante los jueces competentes locales o federales —si el demandado pertenece al ámbito nacional—, de la jurisdicción donde se produce el perjuicio ambiental que funda la pretensión intentada en el juicio<sup>40</sup>.

## VI. Situación de la CABA. Ampliación de la competencia originaria

La situación actual de la CABA fue anotada en el referido trabajo “Federalismo y estatus jurídico de la CABA en la competencia originaria. Conflictos y armonías” (2019)<sup>41</sup>, donde se expuso el cambio de criterio jurisprudencial y sus razones, entre los criterios mantenidos en “Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c. Provincia de Córdoba” (2019)<sup>42</sup>, con los anteriores de “Ciudad de Buenos Aires c. Provincia de Tierra del Fuego” (2007)<sup>43</sup> y demás en igual sentido.

En síntesis, se admite que la jurisprudencia de la Corte tuvo un carácter oscilante sobre el punto, pues en el caso “Cincunegui” (1999)<sup>44</sup> sostuvo que la CABA no debía ser identificada con una provincia. Empero este criterio fue modificado luego en “Nisman” (2016)<sup>45</sup>, “Bazán” (2019, voto mayoritario)<sup>46</sup>, si-

<sup>40</sup> PALACIO DE CAEIRO, Silvia B., “Competencia originaria, provincia y federalismo”, Sup. Const., 2010 (agosto), 107, cit.

<sup>41</sup> PALACIO DE CAEIRO, Silvia B., “Federalismo y estatus jurídico de la CABA en la competencia originaria. Conflictos y armonías” (2019), Suplemento Especial de Derecho Constitucional 2019 (noviembre), La Ley, 12/11/2019, 359, Cita Online: AR/DOC/3786/2019, cit.

<sup>42</sup> CSJN, Fallos 342:533 (2019), dictado por unanimidad con voto concurrente.

<sup>43</sup> CSJN, Fallos 330:5279.

<sup>44</sup> CSJN Fallos 322: 2856 (1999).

<sup>45</sup> CSJN Fallos: 339:1342 (2016).

<sup>46</sup> CSJN Fallos: 342:509 (2019) cit. Este caso fue promovido debido al conflicto negativo de competencia en los términos del art. 24, inc. 7° del decreto – ley 1285/58, entre el Juzgado en lo Penal, Contravencional y de Faltas n° 10 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con el Juzgado Nacional de Menores n° 5 los que se declararon incompetentes para entender sobre delitos de lesiones y daños. Aquí luego de severas advertencias, el voto mayoritario estableció que la cuestión de competencia debía ser conocida y resuelta por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en su calidad del órgano encargado de conocer en los conflictos que se susciten entre dos órganos jurisdiccionales con competencia no federal con asiento en esa ciudad. La sentencia se construyó: Dr. Carlos Fernando Rosenkrantz (en disidencia), Dra. Elena I. Highton de

guiendo la postura que en 2015 había sido adoptada en “Corrales” (2015, voto mayoritario).<sup>47</sup>

En las causas “Corrales” y “Bazán” que consistieron conflictos de competencia jurisdiccionales llegados a la CSJN en los términos del art. 24, inc. 7 del decreto – ley 1285/58, la postura mayoritaria reconoció que la autonomía porteña consagrada por la reforma de la Constitución Nacional en el año 1994 tornó procedente que las competencias actualmente ejercidas por la justicia nacional ordinaria<sup>48</sup>, deben ser transferidas al Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a la que se calificó como “ciudad constitucional federada”.

Esa denominación fue replicada en “Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c. Provincia de Córdoba”, 4 de abril de 2019<sup>49</sup>, donde se admite explícitamente la equiparación de la CABA a un estado provincial a efectos de la competencia originaria sin discriminación de la materia discutida. De allí en adelante se continúa con este criterio.

Cabe aclarar que cuando en un pleito intervenga como parte la CABA y se identifique la materia como derecho federal (legislación o actos de tal carácter), se suscita el fuero originario. Este es el criterio afirmado por la CSJN para validarla cuando interviene una provincia y ahora la Ciudad Autónoma con similar jerarquía, independientemente de la distinta vecindad que exige el art. 116 de la Constitución Nacional. Por lo que resulta aplicable por analogía.

No obstante, también queda la posibilidad de requerirse el fuero federal de los tribunales inferiores, invocándose razones de vecindad entre las partes y la materia federal del pleito (*ratione personae* y *ratione materiae*), siempre que la CABA admita expresa o tácitamente la prórroga de jurisdicción a favor de los tribunales federales en las condiciones señaladas. Una hipótesis semejante podría provocar una eventual prórroga hacia los tribunales locales de la CABA.

---

Nolasco (en disidencia) y el voto mayoritario de los Dres. Juan Carlos Maqueda, Ricardo Luis Lorenzetti y Horacio Rosatti.

<sup>47</sup> CSJN Fallos: 338:1517 (2015). Véase el voto de los jueces Lorenzetti y Maqueda, considerando 9°.

<sup>48</sup> En “Bazán”, considerando 8° del voto mayoritario, se expone: “Que a cuatro años de la mencionada exhortación, a veintitrés de la sanción de la constitución porteña y a veinticinco de la reforma de la Constitución Nacional, el panorama actual muestra que el Gobierno Nacional y el Gobierno de la Ciudad han avanzado mínimamente en las gestiones tendientes a concretar de manera íntegra y definitiva la transferencia de la justicia nacional ordinaria al ámbito que constitucionalmente le corresponde. La Ciudad permanece por esa razón con sus instituciones inconclusas; detenta un poder ejecutivo y una legislatura propios en pleno funcionamiento, pero no tiene aún en marcha un poder judicial completo.

<sup>49</sup> CSJN Fallos: 342:533 (2019). Esta sentencia se construyó: Dr. Carlos Fernando Rosenkrantz (según su voto), Dra. Elena I. Highton de Nolasco (en disidencia), y voto mayoritario de los Dres. Juan Carlos Maqueda, Ricardo Luis Lorenzetti y Horacio Rosatti.

## VII. Excepcionalidades en el tiempo de pandemia. Las restricciones de los límites provinciales y/o locales

En una publicación anterior<sup>50</sup>, se expuso que la pandemia del COVID 19, requirió de un estado de emergencia sanitaria promulgado por el Poder Ejecutivo Nacional, ordenado mediante decretos de necesidad y urgencia – DNU –, que impuso aislamiento social, preventivo y obligatorio – ASPO –<sup>51</sup>, al que la población denominó, coloquialmente “cuarentena”.

Los decretos de necesidad y urgencia iniciales, conllevaron medidas restrictivas en ámbitos privados y públicos, de libertades, derechos y garantías de la ciudadanía, como la circulación y tránsito, trabajo, economía, educación, impactando además en las acciones privadas de las personas, pues se restringieron encuentros familiares y sociales. Además impusieron: confinamiento, distanciamiento social, utilización de máscaras, protocolos de higiene en espacios públicos y privados, entre otras disposiciones.

Similares regulaciones de emergencia sanitaria fueron dictadas por las provincias y CABA, algunas de las cuales afectaron seriamente el tránsito interprovincial de personas y cosas.

Esto ocasionó severas restricciones en el ingreso de personas que deseaban retornar a sus domicilios ubicados dentro de los límites provinciales o debían ingresar a la esfera territorial por razones relevantes de salud, económicas, familiares, etc.

Variadas situaciones, afectaron a personas con diferentes necesidades y alta vulnerabilidad a quienes no se autorizó la entrada al territorio provincial. En algunos casos, aquellas quedaron varadas o detenidas en los límites provinciales durante muchos meses, sin poder regresar a sus hogares, atender a familiares enfermos, ingresar en sus propiedades, entre muchas otras situaciones que se presentaron.

<sup>50</sup> PALACIO DE CAEIRO, Silvia B., “Año 2020 - pandemia: Función del Poder Judicial en el control de constitucionalidad de oficio y acciones declarativas”, publicado LA LEY, SJA 11/11/2020, 11/11/2020, 3.

<sup>51</sup> PEN, Decretos de Necesidad y Urgencia Nros. 792/2020, 12/10/2020. Coronavirus (COVID-19) - Aislamiento y distanciamiento social, preventivo y obligatorio y prohibición de circular. Prórroga de la vigencia de los dec. 274/2020 y 297/2020, del art. 8 del dec. 408/2020 y de las normas complementarias de los dec. 297/2020, 325/2020, 355/2020, 408/2020, 459/2020, 493/2020, 520/2020, 576/2020, 605/2020, 641/2020, 677/2020, 714/2020 y 754/2020. La doctrina especializada en el primer momento estuvo de acuerdo con las primeras medidas, aunque con posterioridad expresó reparos respecto a la forma y modo en que los tres poderes del Estado estaban gestionando el aislamiento obligatorio. En esta línea, HERNÁNDEZ, Antonio (h) en “Emergencias, orden constitucional y COVID-19 en Argentina”, La Ley Online; Cita Online: AR/DOC/1352/2020.

Esto motivó demandas ante los órganos judiciales en contra de las Provincias y sus órganos competentes, previo infructuosas gestiones en planos extrajudiciales. En las presentaciones judiciales se articularon pedidos de inconstitucionalidad de la legislación y/o actos locales restrictivos para el ingreso al territorio provincial; asimismo urgentes medidas cautelares y auto satisfactivas.

Después de diversas alternativas procesales, en general, los magistrados que actuaron en primera instancia, entendieron que las causas pertenecían a la competencia originaria y las remitieron a la Corte Suprema. El Tribunal, sin pronunciarse explícitamente acerca de la admisibilidad del fuero originario - debido a la urgencia que los casos requerían y en consideración a normas constitucionales y de derechos humanos - emitió algunas decisiones de importancia para atender situaciones especialmente humanitarias.

Esto ocurrió en las causas “Maggi, Mariano c/ Corrientes, Provincia de s/ medida autosatisfactiva.” y “Lee, Carlos Roberto y otro c/ Consejo de Atención Integral de la Emergencia Covid-19 Provincia de Formosa s/ amparo – amparo colectivo (expediente digital)”.

En el primer caso “Maggi”, el actor promovió una medida autosatisfactiva contra la Provincia de Corrientes a fin de obtener una autorización judicial que le permitiera ingresar a la capital provincial, a efectos de asistir diariamente a un familiar cercano, que debía someterse a un tratamiento oncológico debido a una patología de tal índole. La Corte Suprema luego de evaluar las proyecciones constitucionales de la problemática, ponderó que la medida cautelar de anticipación era una adecuada respuesta al permanente peligro sobre la salud, por lo cual dispuso acceder a la cautelar innovativa solicitada.

Valoró para ello las recomendaciones realizadas en la Declaración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 9 de abril de 2020, titulada “COVID-19 y Derechos Humanos: Los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de Derechos Humanos y respetando las obligaciones internacionales”<sup>52</sup>, que insta a la adopción e implementación de medidas, destinadas a abordar y contener la situación que concierne a la vida y salud pública, en el marco del Estado de Derecho, según los términos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los estándares desarrollados en la jurisprudencia de ese Tribunal.

---

<sup>52</sup> Disponible online, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/cp-27-2020.html>. Consulta: Noviembre de 2020.

En la otra causa, “Lee, Carlos Roberto y otro c/ Consejo de Atención Integral de la Emergencia Covid-19 Provincia de Formosa s/ amparo – amparo colectivo (expediente digital)”, resuelta el 19 de noviembre de 2020, la Corte Suprema hizo lugar a la medida cautelar solicitada, y ordenó a la Provincia de Formosa el inmediato ingreso de los ciudadanos que se encontraban varados, esperando por retornar a sus domicilios. Los actores solicitaron que si por la falta de infraestructura o condiciones edilicias, no se pudiera realizar la cuarentena obligatoria en los centros provinciales destinados al efecto, se les permitiera cumplirla en sus domicilios o en hoteles costeados por ellos mismos.

Nótese que en este caso se trataba de vecinos de la propia Provincia de Formosa, por lo cual, la Corte Suprema, sin pronunciarse acerca de la admisibilidad o procedencia de la instancia originaria, admitió por excepcionales razones humanitarias tratar la cuestión planteada.

Examinó el Tribunal al programa de ingreso de ciudadanos instaurado por la provincia para la emergencia sanitaria Covid-19, y atendiendo a la información brindada por el Estado local, advirtió que por la cantidad de pedidos de ingreso, era previsible que demoraran varios meses en ser satisfechos.

La ponderación de tales circunstancias y de los hechos denunciados, fue el principal argumento para decidir que era procedente ejercer el control encomendado a la justicia sobre las actividades de los otros poderes del Estado, y para adoptar las medidas conducentes destinadas a la observancia de la Constitución Nacional, invocando también - como se hizo en el citado caso “Maggi” -, las consideraciones efectuadas por la Corte IDH en su declaración sobre el Covid-19 y los derechos humanos de las personas.

Se valoró el derecho constitucional de los habitantes a transitar libremente, sin distinción, en el territorio nacional y provincial y pese a no desconocerse las facultades con que cuenta la provincia demandada, para establecer en su territorio las medidas de prevención que considere adecuadas en el contexto de la situación de emergencia sanitaria, se razonó que tales potestades deben ejercerse de modo razonable y respetando siempre estándares constitucionales.

Debido a que las restricciones establecidas por las autoridades locales no superaron el test de razonabilidad establecido en el artículo 28 de la Constitución Nacional y que la Provincia de Formosa no había definido el tiempo de vigencia de aquellas para el derecho a transitar libremente, la CSJN estimó - prima facie - que las limitaciones a la autonomía personal eran irrazonables en los aspectos temporal y económicos.

Por lo que se dispuso: *“Corresponde ordenar a la Provincia de Formosa que, sin perjuicio de lo que en definitiva se decida en relación a la competencia de la Corte, arbitre los medios necesarios de modo de garantizar el efectivo ingreso al territorio provincial, con cumplimiento de las medidas sanitarias que estime pertinentes, de todos los ciudadanos que lo hayan solicitado, dentro del plazo máximo de quince días hábiles a partir del día de la fecha, ajustando el programa a las pautas constitucionales.”*

En ambos casos “Maggi” y “Lee”, la Corte Suprema decidió entender por motivos humanitarios y de vulnerabilidad, en casos de demandas contra las provincias, aunque fueran articuladas por sus propios vecinos, sin pronunciarse por la admisibilidad de la instancia originaria. La excepcionalidad de la situación descripta y el desconocimiento de garantías constitucionales y de derechos humanos, actuaron como razón principal para justificar la actuación del Tribunal.

## VIII. Conclusión

Las consideraciones realizadas, permiten afirmar que en las dos primeras décadas de siglo XXI se produjeron cambios notables, que implicaron restricciones y ampliaciones en la instancia originaria de la CSJN habilitada por los arts. 116 y 117 de la C.N. y reglamentada por el decreto ley 1285/58, que requiere de urgentes reformas.

La restricción proviene de la postura adoptada en “Barreto” (2006) y la ampliación del criterio sustentado en “Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c. Provincia de Córdoba” (2019).

En este último pronunciamiento, se pondera el rol institucional de la Ciudad de Buenos Aires desde las primeras épocas de la organización del Estado argentino hasta el presente. La cuestión fue calificada como “uno de los conflictos más arduos” que enfrentó la organización nacional<sup>53</sup>.

La historia muestra que la problemática de la Capital de la República Argentina suscitó muchas dificultades a lo largo del tiempo, tanto en períodos pre-constituyentes como en la etapa constituyente, que culminó con la federalización en 1880 mediante la ley 1029. Luego de un prolongado lapso, una nueva etapa fue abierta con el reconocimiento de su autonomía por el art. 129 de la Consti-

---

<sup>53</sup> Considerando undécimo (11°).

tución de 1994, pero pese al transcurso habido no se encuentra concluida ni consolidada<sup>54</sup>.

El giro de la jurisprudencia en “Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c. Provincia de Córdoba”, conduce a coincidir con Bianchi<sup>55</sup>, acerca de que las mutaciones jurisprudenciales han llevado a que, aún sin reforma expresa ni introducción de cláusula análoga a la Enmienda XI, la competencia de la CSJN ha resultado limitada por la materia y por las personas.

La evolución de la jurisprudencia de la CSJN permite establecer:

- Se ha restringido el fuero originario para aquellas causas en que se encuentre demandada una provincia por cuestiones fundadas en derecho común (art. 75, inc. 12 CN), especialmente de daños y perjuicios, que requieran estudio y análisis de legislación local o actos de agentes públicos estatales conforme lo sentado en “Barreto”, donde se resignificó el concepto de causa civil. Por ello, es conveniente modificar los arts. 2, inc. 2° de la ley 48 y 24, inc. 1° del Decreto Ley 1285/58, a fin de establecer el alcance de los conceptos “vecinos” y “causa civil” en la competencia originaria, según la acepción sustentada por la Corte Suprema en el citado “Barreto”.

- En materia ambiental rige el criterio excepcional basado en la interjurisdiccionalidad de los daños y perjuicios sobre la sustentabilidad y sostenibilidad de los ecosistemas, de cualquier especie e índole, para establecer el fuero originario.

- Se ha extendido la instancia originaria a los asuntos en que actúe la CABA, en cuestiones de derecho común, por ser “ciudad constitucional federada” (art. 129 CN), equiparada al estatus de las provincias en orden a su organización autonómica (“Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c. Provincia de Córdoba” 2019). Por consiguiente, es conveniente modificar el 24, inc. 1° del Decreto Ley 1285/58, a fin de establecer como aforada en la instancia originaria a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- Se ha mantenido la instancia originaria en causas en los que sea parte una provincia o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) que requieran preponderantemente la interpretación y/o aplicación de legislación federal o cuando concurra, en hipótesis semejantes, el Estado Nacional.

<sup>54</sup> Ibidem.

<sup>55</sup> BIANCHI, Alberto, “Competencia originaria de la Corte Suprema cuando es parte una provincia”, ob. cit.



- Se ha conservado el fuero originario para las causas que requieran interpretación y/o aplicación de legislación común (art. 75, inc. 12 C.N.) y actúen como parte, una provincia y el Estado Nacional, conforme la reiterada jurisprudencia de la CSJN mantenida en precedentes actuales (vg. “Dirección General de Fabricaciones Militares c/ Santa Cruz, Provincia de s/ cobro de sumas de dinero”, 19/11/20<sup>56</sup>).
- Se verifica una tendencia a reducir la competencia originaria sólo para aquellos casos en que sean parte provincias contra provincias, contra CABA o viceversa, o en los que intervenga como parte el Estado Nacional<sup>57</sup>, con algunas excepciones.
- Se mantiene la jurisdicción dirimente de la CSJN, por diferendos presentados entre dos o más provincias, en los términos del art. 127 de la Constitución Nacional, sin modificaciones relevantes<sup>58</sup>.
- Se ha planteado una cuestión dilemática acerca de la admisibilidad o inadmisibilidad del fuero originario en cuestiones de constitucionalidad (planteos de inconstitucionalidad), cuando sea parte una provincia o la CABA y la materia del pleito requiera de la interpretación y aplicación de normas constitucionales y/o de legislación federal, respecto a disposiciones locales que las vulneran. Existen interpretaciones que afirman la conveniencia de dilucidar primero la cuestión de constitucionalidad en la jurisdicción local, quedando subsistente la posibilidad de recurrir ante la Corte Suprema de la Nación mediante el recurso extraordinario federal. No obstante, cuando una de las partes es vecina de extraña provincia y promueva un pleito contra una provincia o la CABA, solicitando la inconstitucionalidad del derecho o actos locales que lo perjudican, es contrario al mandato constitucional de los arts. 116 y 117 de la C.N., disponer el sometimiento a tribunales locales a quienes no pertenece. Con mayor razón cuando se trata de una cuestión de constitucionalidad.

<sup>56</sup> Allí se sostuvo: “Dado que Fabricaciones Militares S. E. que tiene derecho al fuero federal, según lo dispuesto por el art. 116 de la Constitución Nacional (Fallos: 314:830; 317:746) demanda a la Provincia de Santa Cruz (a quien le corresponde la competencia originaria de la Corte, de conformidad con el art. 117 de la Ley Fundamental) la única forma de conciliar ambas prerrogativas jurisdiccionales es sustanciar la demanda en la instancia originaria de la Corte Suprema (Fallos: 323:1110; 331:1427), cualquiera sea la materia del pleito”

<sup>57</sup> Postura que sostiene Bianchi y se acerca a la situación de la instancia originaria en EEUU señalada al inicio de este trabajo.

<sup>58</sup> PALACIO DE CAEIRO., Silvia, AAVV Competencia Federal (2012), ob. cit., p. 306.

- Debido a la pandemia de COVID 19, la Corte Suprema ha admitido intervenir en casos particulares, donde estaban gravemente afectados derechos constitucionales y derechos humanos de particulares (transitar, circular, atención humanitaria, trabajar) debido a las restricciones impuestas para el ingreso a los territorios provinciales (causas “Maggi” y “Lee” citadas).

## REFORMA PARCIAL DE LA CONSTITUCIÓN DE SALTA\*

José Gabriel Chibán  
Martín Ignacio Plaza\*\*

**Resumen:** Los autores analizan el proyecto de reforma parcial a la Constitución de la provincia de Salta limitado a introducir modificaciones en el poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, la Auditoría General y el régimen municipal.

**Palabras Clave:** Constitución provincial - Reforma parcial - Diseño institucional.

**Abstract:** *The authors analyze the project of partial reform to the Constitution of the province of Salta limited to introduce modifications in the Legislative power, the Executive Power, the Judicial Power, the General Audit and the municipal regime.*

**Key Words:** *Provincial Constitution - Partial Reform - Institutional Design.*

---

\* El artículo recoge lo sustancial de lo que fuera las exposiciones presentada ante la Academia Nacional de Derecho de Buenos Aires, respecto de la reforma parcial de la Constitución de Salta, 21 de junio de 2022.

\*\* Por el Doctor José Gabriel Chibán, Profesor de Derecho Administrativo (UCASAL y UNSa), Magíster en Derecho Administrativo (Universidad Austral), Defensor Oficial de la Provincia de Salta, Secretario de la Sede Salta del Instituto Noroeste de la Academia Nacional de Derecho de Córdoba. Y por el Doctor Martín Ignacio Plaza, Profesor de Derecho Administrativo (UCASAL), Magíster en Derecho Administrativo (Universidad Austral), Director de la Casa de Salta en Buenos Aires.

## I. Introducción General<sup>1</sup>

La Ley Provincial N° 8.239, sancionada el pasado 24 de febrero de 2021, y publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Salta el 04 de marzo del mismo año, en su artículo 1° declaró la necesidad de reforma parcial de la Constitución de la Provincia de Salta, circunscribiéndose la reforma *–en forma exclusiva–* a once (11) artículos de la Carta Magna Provincial, referidos al poder Legislativo, Ejecutivo, Judicial, a la Auditoría General y al régimen municipal.

Por su parte el artículo 2° del citado cuerpo normativo, estableció que la Convención Constituyente se reunirá con el único objeto de considerar la reforma del texto constitucional especificado en el artículo 1° de dicha norma; resultando nulas, de nulidad absoluta e insanable todas las modificaciones, derogaciones o agregados que realice la Convención Constituyente apartándose de las materias y artículos referidos en el artículo precedente. Ello en consonancia con lo preceptuado en el artículo 184 in fine, de nuestra Magna Carta que establece que: *“Son nulas de nulidad absoluta todas las modificaciones, subrogaciones, derogaciones y agregados que realice la Convención Constituyente apartándose de las materias habilitadas por el Poder Legislativo, en ejercicio de la facultad preconstituyente”*.

En relación a estos dos primeros artículos de la Ley Provincial N° 8.239, cabe recordar que los mismo generaron un debate en el seno de la Convención Constituyente, sobre la base de que el artículo 184 de la Constitución de la Provincia establece que la declaración de la necesidad de reforma fijará las materias sobre las que ésta debe versar, mientras que la ley N° 8.239 en su artículo 1° se refiere a artículos y párrafos específicos de la Constitución y no expresamente a materias como tales, mientras que su artículo 2° in fine de la citada ley refiere a la palabra materias. Esto generó la discusión acerca de si un artículo o párrafo puede estar sujeto a reforma y otro no, o si se puede modificar estos últimos si se trata de la misma materia. En dicho debate estuvo presente la doctrina del fallo de la C.S.J.N. en el caso *“Schiffirin, Leopoldo Héctor cl Poder Ejecutivo Nacional s/ acción meramente declarativa”*, de fecha 28/03/2017, caso este que puso fin a la doctrina *“Fayt”* en el que por única vez en la historia argentina la CSJN declaró la nulidad de una cláusula de la Constitución Nacional (Fallos 322:1616) y donde la Corte había puesto en ejercicio un control restrictivo sobre el juicio

<sup>1</sup> Esta introducción corresponde a la exposición dictada por del Dr. José Gabriel Chibán.

de compatibilidad material entre los temas habilitados y las cláusulas adoptadas, limitando -en aquel entonces- severamente la competencia del órgano reformador. En el caso concreto del proceso de reforma en Salta, se consideró válida la técnica de individualización por artículos e incisos, considerándose que cumplía con la identificación y fijación de materia.

Por su parte el artículo 3º, de la Ley N° 8.329, estableció que *“Los Convencionales Constituyentes serán elegidos, en forma directa por el pueblo de la Provincia, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes para la elección de Diputados Provinciales al momento de sancionarse la presente Ley. Serán los Partidos Políticos o frentes electorales quienes postulen los candidatos conforme las disposiciones de sus respectivas Cartas Orgánicas”*. Agregando su artículo 4º que *“El Poder Ejecutivo Provincial convocará al pueblo de la Provincia para la elección de los Convencionales Constituyentes de acuerdo al artículo 184 de la Constitución Provincial”*.

Mientras que el artículo 5º de la citada Ley, previó que *“La estructura y personal de la Convención Constituyente será el de la Legislatura de la provincia de Salta, sin que se autoricen gastos en tales conceptos; y los Convencionales que resulten elegidos, se desempeñarán ad honorem en el cumplimiento de su mandato”*.

Por su parte el artículo 6º, dispuso que *“La Convención Constituyente se reunirá en los términos establecidos en el artículo 184 de la Constitución<sup>2</sup>, teniendo una duración de sesenta (60) días desde su constitución una vez realizada la proclamación de los Convencionales electos”*.

---

<sup>2</sup> Artículo 184: *“Declaración de la necesidad de la reforma. Esta Constitución puede reformarse en todo o en parte por una Convención convocada al efecto, siempre que la Legislatura declare la necesidad de la reforma con el voto de las dos terceras partes del total de los miembros de cada Cámara. Declarada tal necesidad la Presidencia del Senado la comunica al Poder Ejecutivo y al Tribunal Electoral y manda hacerla pública en toda la Provincia. El Poder Ejecutivo convoca a elección de convencionales, la que tiene lugar en el plazo mínimo de noventa días contados desde la publicación. En su caso, esta elección puede coincidir con la primera general que se realice en la Provincia. El Poder Ejecutivo puede instar la declaración de necesidad de reforma. La declaración de necesidad de reforma fija las materias sobre las que ésta debe versar y determina el plazo de duración de la convención. En el supuesto de reforma parcial la Convención Constituyente puede prorrogar sus sesiones por un tiempo igual a la mitad del plazo original; en el supuesto de reforma total esta prórroga puede extenderse por un tiempo igual al originario. Si la Convención no cumpliere su cometido en el plazo legal y si se tratare de un supuesto de reforma total, todas sus sanciones son ineficaces. En el mismo supuesto, para el caso de reforma parcial son eficaces las sanciones realizadas dentro del plazo. Son nulas de nulidad absoluta todas las modificaciones, subrogaciones, derogaciones y agregados que realice la Convención Constituyente apartándose de las materias habilitadas por el Poder Legislativo, en ejercicio de la facultad preconstituyente”*.

También se estableció que “La Convención Constituyente será el único juez de la validez de las elecciones, derechos y títulos de los miembros y se regirá por el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados de la Provincia, con facultad de modificarlo a fin de agilizar su funcionamiento” (artículo 7°).

Finalmente, el artículo 8° de la Ley 8.239 autorizó al Poder Ejecutivo a realizar los gastos necesarios que demande la ejecución de la referida Ley. Asimismo, se lo faculta a efectuar las reestructuraciones y modificaciones presupuestarias que resultaran necesarias a tal fin.

En virtud de las previsiones de la Ley Provincial N° 8.239, en fecha 16 de agosto de 2021, juntos a las elecciones provinciales, se realizaron la elección de 60 Convencionales Constituyentes. Posteriormente, en fecha 30/09/2021 comenzó a sesionar la Convención Constituyente, la cual fue prorrogada en dos oportunidades, habiéndose sancionado las reformas de los puntos habilitados, en fecha 18/12/2021, texto publicado en el Boletín Oficial de la Provincia en fecha 21/12/2021<sup>3</sup>.

## II. Comprensión histórica y sistemática<sup>4</sup>

Entendemos que una Constitución, como norma de organización política y normativa, debe ser el resultado de la comprensión histórica de un pueblo, en prudente diálogo con las ciencias sociales y jurídicas.

En ese sentido, la reforma constitucional salteña de 2021, ha leído y entendido la historia reciente de nuestra comunidad. Queremos aclarar preliminarmente nuestro punto de partida, apoyamos la reforma y la consideramos un acierto. Es correcto siempre aclarar desde dónde se escribe, y no hacerlo invocando un lugar de total asepsia.

J.V. González decía que, si nos proponemos conocer una constitución, “el mejor sistema es estudiarla como instrumento de gobierno, hecho y adoptado por el pueblo con propósitos prácticos”. Es la “obra de muchos sacrificios de nuestros antepasados”, y “es una reunión de preceptos claros y precisos que se complementan y explican los unos a los otros”.

<sup>3</sup> Boletín Oficial de la Provincia de Salta, Edición Complementaria N° 21.135.

<sup>4</sup> Esta sección corresponde a lo expuesto por el Dr. Martín Ignacio Plaza.

Estas dos líneas de argumentación se seguirán el artículo: el anclaje histórico de la norma sancionada, y la comprensión sistémica del pensamiento reformador.

*a) La conciencia histórica del pueblo de Salta*

La concepción de una ley fundamental escrita como tal, se alcanza recién en las colonias de Norte América en el año 1787. Allí no hay capítulos de derechos, solo se busca fragmentar el poder, logrando el famoso *checks and balances*. Los frenos y contrapesos respecto del poder.

En 1821, en Salta, muerto Güemes, víctima de una conspiración de algunos de sus comprovincianos, los dos partidos en pugna, la Patria Vieja y la Patria nueva, acuerdan la primera Constitución escrita en nuestro suelo. Esa Constitución rigió hasta 1855. Allí se instauraba una división de poderes muy parecida a la actual, con una leve preponderancia del poder legislativo, y un poder ejecutivo que duraba dos años, con facultades reducidas.

En esa primera Constitución estaba receptada la historia reciente de Salta. Allí estaba el acuerdo político de gobernabilidad que el pueblo requería y pedía. Una constitución es la materialización en leyes de la autoconciencia del pueblo. Esto significa atravesar un proceso racional concreto, pero que mira la realidad y no se limita a formular ideas abstractas.

Siguiendo con el proceso histórico de Salta, en la reforma constitucional de 1882 se extendió el mandato de gobernador a tres años, y en 1929 a cuatro. Este periodo de duración se mantiene en la Constitución de 1986, mientras que, en la reforma de 1998, se habilita una reelección. Pero en el 2003 se convoca a una reforma al solo efecto de habilitar que la expresión “dos mandatos consecutivos” signifique “tres periodos seguidos”. Este es el cambio más importante de esta reforma –ello permitió mandatos de gobernadores de 12 años consecutivos-.

La reciente reforma, queremos ser claros en esto, se concentró en limitar las reelecciones en todas las instancias del poder: 8 años como máximo para Gobernador, una sola reelección para los legisladores provinciales, intendentes y concejales, 10 años fijos para los Jueces de la Corte, además de la sana incorporación de la prohibición de sucesiones familiares.

También se estableció que el órgano de control de la hacienda pública, la Auditoría General de la Provincia, tenga una mayor participación e integración de los partidos de la oposición.

Se extendió por otro lado el período de sesiones del Poder Legislativo, desde el 1 de marzo hasta el 31 de diciembre.

Sostenemos que hay, en la reforma, una idea sistémica de fragmentación del poder, dando un periodo prudencial para que las mayorías conformen gobierno, y los supere en el tiempo el órgano de control judicial. De esta manera se permite la gestión y el gobierno, pero más importante, se fortalece el control.

#### *b) Un modelo de comunidad*

Por otro lado, la reforma solo avanzó sobre la parte orgánica de la Constitución. La propuesta de solo reformar, lo que Gargarella llama la “sala de máquinas” de la Constitución, tiene un estratégico objetivo. Gargarella señala que “los modos en que las «viejas estructuras» bloquean las «nuevas propuestas» o tornan difícil su implementación: típicamente, en este caso, el modo en que la vieja organización del poder obstaculiza la realización de los nuevos derechos sociales y multiculturales. El problema en juego no nos refiere, meramente, a una cuestión de «simple descuido» en la redacción constitucional (introducimos nuevos derechos sin prestar atención a los modos en que reacciona o va a reaccionar la vieja organización del poder). Se trata, ante todo, de que no reconocemos el peculiar lugar que ocupa la parte «orgánica» no reformada: lo que está en juego es el núcleo básico de la organización de poderes, esto es, la sala de máquinas de la Constitución. Por supuesto, uno puede entender que existan dificultades para reconocer todos los cambios que es necesario agregar, para «darle vida efectiva» a la modificación constitucional que estamos más interesados en incorporar. Sin embargo, dejar de lado, directamente, la pregunta acerca de cómo va a responder la «sala de máquinas» constitucional frente a los demás cambios constitucionales que introduzcamos («más derechos») es dejar de lado lo más importante. En aquella «sala de máquinas» se ubica –allí reside– justamente, el corazón de la Constitución: no puede operarse sobre la Constitución dándole la espalda al modo en que la organización del poder reacciona (o, previsiblemente, va a reaccionar) frente a las modificaciones que le introducimos”.



Esa fue la idea, ajustando el poder (limitándolo), se amplía la esfera de acción de los particulares. Al poder se lo puede limitar horizontal o verticalmente. La reforma reciente en Salta, de un modo histórico en el derecho nacional, limitó el poder horizontalmente, lo restringió en el tiempo<sup>5</sup>.

Al disminuir el poder, entonces, se amplía la esfera de acción de la comunidad. Ningún sector del poder durará más de una década –incluyendo a los jueces de Corte-, mientras que los proyectos de los trabajadores, empresarios, artistas, inversores etc. duran una vida. Es simple la ecuación que se buscó concretar.

Esta introducción da un marco a la explicación de las reformas puntuales que se hicieron.

### III. Poder Legislativo<sup>6</sup>

- Artículo 95 párrafo 1º (duración cargo Diputado);
- Artículo 103 párrafo 1º (duración cargo Senador);
- Artículo 111 (apertura y cierre de Sesiones Ordinarias);
- Artículo 137 inciso 4º (atribuciones de efectuar la elección de Senadores al Congreso Nacional);

La reforma del año 2.021 modificó cuatro artículos de la Constitución Provincial referidos al Poder Legislativo. Sobre las modificaciones a este poder se remarca el interesante debate en orden a la limitación que se estableció para la reelección en el cargo de diputados y senadores. Asimismo, aun cuando no tuvieron correlato legislativo, se debatió la prohibición de sucesión entre parientes, tal como se hizo para el cargo de Gobernador, Vicegobernador y para Intendente, la cuestión de paridad de género para cargos legislativos, como así también se planteó la posibilidad de eliminar las elecciones de medio término, renovando el total de cargos cada cuatro años y otras propuestas que van desde cesar el mandato del legislador que está en edad jubilatoria; prohibir que un legislador, terminado su mandato, se presente por otro departamento o la obligación del legislador electo de permanecer en su banca al menos la mitad del mandato para evitar candidaturas testimoniales.

<sup>5</sup> Casi de un modo paralelo, Salta lideró la creación de la Región del Lito, junto con las vecinas provincias de Jujuy y Catamarca.

<sup>6</sup> Corresponde a lo expuesto por José Gabriel Chibán.

El punto central de la reforma fue el acortamiento de las reelecciones de los legisladores. En la discusión de este tema pueden apreciarse distintas visiones sobre las implicancias que la no reelección puede generar en un cuerpo parlamentario. Entre las que se han considerado ventajas, se puede mencionar: el permitir la entrada de nuevos valores con ideas frescas a las cámaras; evitar que con el paso de los años los legisladores caigan en la rutina y monotonía de sus funciones; el favorecer la movilidad política y social evitando, finalmente, el llamado “clientelismo” y su contracara el “caudillismo” en determinadas circunscripciones electorales a favor de una persona. Pero también se pueden advertir algunas desventajas -en cualquier sistema de no reelección-, pudiendo identificarse como efectos negativos que: trunca la carrera parlamentaria; limita el compromiso directo con los electores; provoca que no exista una especialización en los legisladores y corta proyectos de trabajo en cada renovación. En el caso concreto del proceso de reforma en Salta, se optó por la no reelección parcial, según se verá.

Pasemos ahora a analizar los artículos en cuestión:

*a) Artículo 95 primer párrafo:*

Este artículo, tras la reforma del año 2.021, quedó redactado de la siguiente manera:

“Las Diputadas y los Diputados duran cuatro años en sus funciones y pueden ser reelegidas o reelegidos por un solo período consecutivo. Si han sido reelectos no pueden ser elegidos, sino con el intervalo de un periodo. La Cámara se constituye por sí misma y se renueva por mitad cada dos años”.

La Constitución de año 1.998, establecía:

“Duración. El cargo de Diputado dura cuatro años, pero la Cámara se renueva por mitad cada dos años, se constituye por sí misma y sus miembros son reelegibles”.

b) *Artículo 103 párrafo 1º:*

Este artículo, quedó redactado de la siguiente forma:

“Las Senadoras y los Senadores duran cuatro años en sus funciones y pueden ser reelegidas o reelegidos por un solo período consecutivo. Si han sido reelectos no pueden ser elegidos, sino con el intervalo de un período. La Cámara se constituye por sí misma y se renueva por mitad cada dos años”.

La Constitución de año 1.998, establecía:

“Duración. El cargo de Senador dura cuatro años, pero la Cámara se renueva por mitad cada dos años, se constituye por sí misma y sus miembros son reelegibles”.

Con las modificaciones introducidas a los artículos 95 y 103, primer párrafo, se continúa con el plazo de cuatro años para la duración del cargo de los diputados/as y senadores/as respectivamente, pero se limitó la posibilidad de reelección a *un solo período inmediato*. En decir, quien quiera aspirar para un tercer mandato no lo va a poder hacer inmediatamente, sino que va tener que esperar que transcurra un periodo de cuatro años. Ya nadie va poder permanecer en el cargo de diputado/a o senador/a, por más de ocho años seguidos.

La Comisión Redactora, respecto a estos dos artículos, elevó tres dictámenes respectivamente, para ser tratados por el pleno de la Convención Constituyente, un Dictamen de Mayoría y dos Dictamen de Minorías<sup>7</sup>. Habiéndose tratado en

<sup>7</sup> El Dictamen de Minoría N° 1, tanto el que correspondía al Despacho de los artículos 95 párrafo 1º y 103 párrafo 1º, tenían a diferencia del Dictamen de Mayoría el siguiente agregado: “Que se garantiza la paridad entre hombres y mujeres en la composición de la Cámara y en los cargos directivos de la misma. La ley determina la equidad de género en la representación de cada departamento. La prohibición de elección inmediata establecida en la primera parte de este artículo alcanza a los parientes hasta el segundo grado y a quien se encuentre unido por vínculo conyugal o unión convivencial”. También, para ambos artículos se preveía una cláusula transitoria. Para el artículo 95, la siguiente: “Primera: Los mandatos de los actuales Diputados y Diputadas en ejercicio al momento de sancionarse esta Reforma, son considerados como primer periodo en relación al artículo 95, párrafo 1º”. Mientras para el artículo 103 se establecía la siguiente cláusula transitoria “Primera: Los mandatos de los actuales Senadores y Senadoras en ejercicio, al momento de sancionarse esta Reforma, son considerados como primer periodo en relación al artículo 103, párrafo 1º”. El Dictamen de Minoría N° 2, correspondiente al artículo 95, párrafo 1º y artículo 103, párrafo 1º,

sesión en primer lugar el Dictamen de Mayoría, obtuvo 37 votos afirmativos y 14 votos negativos para su tratamiento. Dictamen que posteriormente fue aprobado por unanimidad por la Convención Constituyente.

*c) Artículo 111:*

Este artículo, quedó redactado de la siguiente manera:

“Las Cámaras abren sus sesiones ordinarias por sí mismas el 1° de marzo de cada año y las cierran el 31 de diciembre. Funcionan en la Capital pero pueden hacerlo por causas graves o de interés público en otro sitio del territorio de la Provincia, previa resolución de ambas Cámaras. Las sesiones ordinarias pueden prorrogarse por resoluciones concordes de ambas Cámaras, adoptadas antes de fenecer el período”.

La Constitución de año 1998, establecía:

“Sesiones Ordinarias. Las Cámaras abren sus sesiones ordinarias por sí mismas el 1° de abril de cada año y las cierran el 30 de noviembre. Funcionan en la Capital pero pueden hacerlo por causas graves en otro punto del territorio de la Provincia, previa resolución de ambas Cámaras. Las sesiones ordinarias pueden prorrogarse por resoluciones concordes de ambas Cámaras, adoptadas antes de fenecer el período”.

---

establecía lo siguiente, respecto a los Diputados “Duran en sus funciones cuatros años y no pueden ser reelectos en el periodo inmediato siguiente. Con el intervalo de un periodo pueden desempeñar un segundo y último mandato. Los Diputados deben cumplir al menos la mitad del mandato para el cual fueron electos y se encuentran inhabilitado para postularse a otro cargo electivo antes de finalizado dicho plazo. El Diputado que hubiese pedido licencia o renunciado a su cargo, cualquiera fuese el tiempo transcurrido, se considera que desempeñó el período completo. No pueden postularse en el período inmediato siguiente como Diputado o Senador, los parientes hasta el segundo grado en razón de la naturaleza, las técnicas de reproducción humana asistida, la adopción y la afinidad, o ciudadanos unidos en matrimonio o en unión convivencial con un legislador en funciones, salvo con el intervalo de un mandato completo de cuatro años. Tampoco pueden postularse quienes registren condena de primera instancia, aunque no se encuentre firme, por delitos de lesa humanidad; delitos contra la integridad sexual; la vida; la libertad; la administración pública y el orden económico. La Cámara se renueva por completo cada cuatro años”. También preveía tres cláusulas transitorias.

La reciente reforma modificó la fecha de apertura de las sesiones ordinarias de las Cámaras Legislativas, las cuales van a dar inicio el 1° de marzo de cada año y cierran el 31 de diciembre. De esta forma se aumentó 1 mes de trabajo unificando la fecha de inicio de sesiones ordinarias del Poder Legislativo de la Provincia con la del Congreso de la Nación y la mayoría de los Municipios con Cartas Orgánicas.

La Comisión Redactora, respecto a este artículo, elevó tres dictámenes respectivamente, para ser tratado por el pleno de la Convención Constituyente, un Dictamen de Mayoría y dos Dictamen de Minorías, donde no se advertía diferencias sustanciales, sí en la redacción del articulado. Habiéndose tratado en sesión en primer lugar el Dictamen de Mayoría, obtuvo 50 votos afirmativos y 1 voto negativo para su tratamiento. Dictamen que posteriormente fue aprobado por unanimidad por la Convención Constituyente.

*d) Artículo 137 inciso 4°:*

Este inciso 4° fue suprimido del texto de la Constitución, ya que el mismo ha quedado en desuso por la modificación del régimen electoral nacional.

La Constitución de año 1.998, establecía:

“Atribuciones. Ambas Cámaras sólo se reúnen para el desempeño de las funciones siguientes: 4) Efectuar la elección de senadores al Congreso de la Nación”.

La Comisión Redactora, respecto a este inciso, elevó dos dictámenes, para ser tratado por el pleno de la Convención Constituyente, un Dictamen de Mayoría y uno Dictamen de Minorías. Habiéndose tratado en sesión en primer lugar el Dictamen de Mayoría, obtuvo 46 votos afirmativos y 5 votos negativos. Dictamen de Mayoría que posteriormente fue aprobado por unanimidad por la Convención Constituyente.

#### IV. Poder Judicial<sup>8</sup>

Es importante recordar que uno de los modelos políticos-institucionales que tradicionalmente nuestro país más siguió, fue el sistema federal de los Estados Unidos de Norteamérica. En ese país, los sistemas judiciales de los 50 Estados de la Unión están divididos mayormente en 3 niveles: *Trial Courts*, *Appeals Courts*, and a *State Supreme Court*, igual que nosotros.

En lo que refiere a este último, el número de magistrados (*justices*) que integran los tribunales supremos varía entre los distintos Estados de tres a nueve miembros. Asimismo, el periodo de tiempo por el que son elegidos los jueces de las Cortes Supremas estatales llega hasta los 14 años.

Es decir que, en 47 Estados, a excepción sólo 3 de ellos, a saber: Massachusetts, New Jersey y Rhode Island, el nombramiento de los jueces de corte estatal no tiene carácter vitalicio como ocurre con los Jueces del Tribunal Supremo Federal.

Se destaca que para ser juez de una Corte estatal en los Estados Unidos, además de contar como mínimo con el título universitario licenciados en Derecho (abogados), en 28 Estados se exige que hayan sido anteriormente miembros de otro tribunal, 16 Estados establecen un mínimo de edad que oscila entre 25 y 35 años. Asimismo, como regla, los *justices* están obligados a jubilarse a cierta edad, típicamente a los 70 años. Respecto al periodo de tiempo por el que son elegidos varía entre 1 a 14 años, a excepción –como se dijo- de los Estados de Massachusetts, New Jersey y Rhode Island, donde el nombramiento de los jueces tiene carácter vitalicio.

Actualmente, conviven en los Estados Unidos, con carácter general cuatro modelos distintos de selección de jueces. Los cuales se originaron en cuatro momentos históricos puntuales. Distinguimos así:

- La designación de jueces por el legislador
- La designación de jueces por el Gobernador:
- La elección democrática de jueces:
- La elección del juez por méritos del candidato “merits plan” (*retention elections*)

Pasando ahora a un análisis histórico de cabeza del Poder Judicial en la Provincia de Salta, cabe recordar que en 1855 todos los jueces eran nombrados por

<sup>8</sup> Corresponde a la exposición de José Gabriel Chibán.

el gobernador, sin intervención de la Legislatura, quienes no eran denominados “jueces de Corte” sino “jueces de la Cámara de Justicia”.

Ya en 1875 los miembros de la Suprema Cámara de Justicia pasaron a ser nombrados por la Legislatura en asamblea general, y los jueces inferiores eran propuestos por el gobernador y se requería el acuerdo del Senado. Todos los mandatos eran por 6 años.

En 1882 se repitió la regulación anterior. La novedad fue la solución establecida para el caso de renovación de los mandatos de los jueces de la Cámara de Justicia hoy (la Corte), puesto que se previó que ellos se renovarían por terceras partes cada dos años, debiendo designarse por la suerte los salientes en el primero y segundo bienio. (art 166 y 162).

La Constitución de 1888 mantuvo el mismo esquema de designación de los jueces de las dos anteriores. Solo se modificó la denominación Cámara de Justicia por la de Superior Tribunal, el acuerdo pasó a ser del Senado, siendo todo ratificado por la Constitución de 1906.

Fue en la Constitución del año 1929 que en su art. 138 por primera vez se denomina Corte de Justicia al máximo tribunal de la provincia y establece en el Capítulo II el art. 150 que: Los ministros de la Corte y los magistrados de los tribunales inferiores serán nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, duran seis años en el desempeño de sus funciones, pudiendo ser reelectos, también con acuerdo del Senado. En este caso permanecerán en su cargo todo el tiempo que dure su buena conducta.

En la reforma de 1986, el art 152 establecía que los jueces de la Corte son nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado. Duran seis años en sus funciones pudiendo ser designados nuevamente, en cuyo caso son inamovibles. El artículo 156, al momento previo a la última reforma, mantiene el texto de 1998 y dice: “Los jueces de la Corte de Justicia son nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado prestado en sesión pública. Duran seis años en sus funciones pudiendo ser nombrados nuevamente”.

En consecuencia, se puede señalar que, de acuerdo a nuestra historia constitucional, siempre intervinieron los otros poderes (Ejecutivo y Legislativo) en el nombramiento de los jueces de Corte. Además, siempre tuvieron mandato limitado en el tiempo.

Ya en el contexto de la Convención Constituyente se consideró diferentes iniciativas que, entre otros puntos, proponían para el caso de los jueces de Corte

un único acuerdo, sin posibilidad de reelección, por plazos que iban entre los 8 y los 15 años y con edad mínima para ejercer el cargo de entre 40 y 50 años. También se analizó la posibilidad de fijar un número determinado y distribuido con paridad de género para el alto tribunal, el que se integra con la única obligatoriedad de ser impar.

Asimismo, estuvo en discusión el método de selección de Jueces de Corte, con iniciativas que proponían concursos de antecedentes y oposición con la integración de tribunales ad hoc o la conformación de un consejo de la Magistratura exclusivo para jueces de Corte y otras que faculden al gobernador a proponer los nombres, con acuerdo del Senado, ya sea por mayoría simple o con el aval de los dos tercios del cuerpo.

*a) Artículo 156 párrafos 1º y 3º (duración del cargo de Jueces de Corte Justicia de Salta);*

El párrafo, que refiere a la designación de los Jueces de la Corte de Justicia, quedó redactado de la siguiente forma:

“Las Juezas y los Jueces de la Corte de Justicia de Salta son nombrados por el Poder Ejecutivo, previo procedimiento participativo de la ciudadanía establecido por Ley, con acuerdo del Senado prestado en sesión pública. Duran diez años en sus funciones, no pudiendo ser nombrados nuevamente.”

La Constitución de año 1998, establecía que:

“Los Jueces de la Corte de Justicia son nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado prestado en sesión pública. Duran seis años en sus funciones pudiendo ser nombrados nuevamente”

En la oportunidad que el Poder Ejecutivo elevó la iniciativa legislativa de la declaración de la necesidad de reforma parcial de la Constitución Provincial, se consignaba en la exposición de motivos la posibilidad de restablecer el primer párrafo del entonces artículo 152 aprobado por la *Convención Constituyente del*



año 1986, el que fuera luego modificado en el año 1998, quitándole a dichos magistrados la inamovilidad vitalicia. En orden a dicho restablecimiento se consideró que no contribuirían a la independencia e imparcialidad de los jueces, ni mejoraría de servicio de justicia, ni el fortalecimiento de la seguridad jurídica, ni la calidad institucional, más aún si se tiene en cuenta el cúmulo de facultades que tiene actualmente la Corte de Justicia de Salta.

La Comisión Redactora, respecto a este artículo, elevó dos dictámenes, para ser tratado por el pleno de la Convención Constituyente, un Dictamen de Mayoría y un Dictamen de Minoría<sup>9</sup>. Habiéndose tratado en sesión el Dictamen de Mayoría, obtuvo 42 votos afirmativos y 3 voto negativo para su tratamiento. Dictamen que posteriormente fue aprobado por unanimidad por la Convención Constituyentes.

*b) Artículo 156 párrafo 3º:*

Este párrafo, que refiere a los jueces llamados inferiores, es decir aquellos magistrados judiciales que no son Jueces de la Corte de Justicia, el que quedó redactado de la siguiente forma:

---

<sup>9</sup> El Dictamen de Minoría N° 1 establece lo siguiente: “Los jueces de la Corte de Justicia, son seleccionados mediante concurso público de antecedentes y oposición, y nombrados sin terna por un Consejo de la Judicatura, integrado por un representante de los jueces inferiores, uno del Ministerio Público, uno de los funcionarios judiciales, uno de los empleados judiciales, un abogado por cada distrito judicial de la provincia, uno de la Universidad Nacional de Salta, uno de la Universidad Católica de Salta, uno por las asociaciones civiles inscriptas cuyo objeto sea la defensa de la democracia de reconocida trayectoria, y dos académicos en derecho constitucional de otra provincia, todos ellos elegidos de entre sus pares, de conformidad a la ley que reglamente su ejercicio. La Asamblea Legislativa ratifica el nombramiento con las dos terceras partes de los votos de la totalidad de sus miembros. Duran diez años en sus funciones no pudiendo ser nombrados nuevamente”. A su vez incluía tres cláusulas transitorias: Primera: El mandato de los Jueces de la Corte en ejercicio al momento de la vigencia de la Ley N° 8.239, es considerado como único período, siendo plenamente aplicables a cada uno de ellos, la operatividad de las cláusulas constitucionales aprobadas en esta Convención. Segunda: La ley que reglamente o modifique la conformación del Consejo de la Judicatura deberá dictarse en el plazo de seis meses desde la culminación de la labor constituyente. Tercera: Este Cuerpo Constituyente aconseja que en una futura convocatoria de Reforma, se compatibilicen los artículos 152, 153, 157, 159 y 160, sobre presidencia de la Corte, funciones de la Corte de Justicia, Consejo de la Magistratura, con el artículo 156, atento a que, la presidencia debería ser anual y rotativa, comenzando por el de mayor edad; la selección de los Jueces inferiores también debería realizarse por este Consejo de la Judicatura, del mismo modo que el Jury de Enjuiciamiento, y debido a que debería excluirse del ámbito de la Corte de Justicia la Superintendencia de la Administración de Justicia quedando en el ámbito del Consejo de la Magistratura, y en su caso, del Consejo de la Judicatura. Del mismo modo aconseja la creación de un Juzgado con competencia electoral”.

“Las Magistradas y los Magistrados Inferiores del Poder Judicial cesan en el cargo, indefectiblemente, al obtener la jubilación o el día en que cumplan los 70 años de edad, lo que ocurra primero”.

La Constitución de año 1.998, establecía:

“La inamovilidad cesa en el momento en que el magistrado pueda obtener la jubilación. En este último caso un nuevo nombramiento del Poder Ejecutivo, precedido de igual acuerdo, sin intervención del Consejo de la Magistratura, será necesario para mantener en el cargo a estos magistrados, por un período de cinco años. Tal designación podrá repetirse por el mismo trámite”.

## V. Auditoría General<sup>10</sup>

Respecto de la Auditoría General de la Provincia, la reforma permitió consolidar una pieza central del sistema de administración y control del Estado, así como también evaluar el mecanismo de control público no judicial implementado a partir de la reforma constitucional de 1998.

En esta última, se reemplazó el sistema de Tribunal de Cuenta, que había sido implementado por la Provincia en el año 1962 a través del decreto ley 705/57, pero que se instaló efectivamente en el año 1962. Esta figura es tomada del Decreto Ley nacional 23.354 del año 1956 que crea el Tribunal de Cuentas de la Nación. La Constitución de 1986 le da rango constitucional a este organismo, a través del artículo 163.

La reforma del 2021 modificó la conformación de una Comisión de la Cámara Diputados, que ya existía previamente, y que interviene en el proceso de selección que culmina con la designación que efectúa la Cámara de Senadores -previa audiencia pública-.

Esa comisión, dispone el nuevo artículo 169, estará integrada por “siete miembros, de los cuales cuatro deben pertenecer a los partidos político o frentes electorales de la oposición”.

---

<sup>10</sup> Corresponde a la exposición de Martín Ignacio Plaza.

Es importante dejar en claro que la Auditoría General de la Provincia se diferencia de los modelos de control a través de tribunales de cuentas, pero también se diferencia, aunque guarde semejanzas también, del modelo nacional de Auditoría.

De los tribunales de cuentas, se diferencia por la implementación sustancialmente por dos aspectos:

- 1- el control externo de tipo posterior, sin que ello implique la observación directa de actos administrativos, ni la necesidad de dictámenes previos.
- 2- el modelo técnico de control de auditoría que implica.

Dicha auditoría, en el modelo salteño, se ejerce sobre la gestión económica, financiera, patrimonial, presupuestaria y operativa. A su vez, se ajusta a los criterios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia de la hacienda pública provincial y municipal.

Para el cumplimiento de ese objetivo, la Auditoría General examina e informa a la legislatura, pudiendo aconsejar su aprobación o rechazo, respecto de:

- la Cuenta General del Ejercicio.
- Cuentas de Percepción e Inversión de Fondos Públicos.
- Cualquier otro estado contable.

Este sistema de control se adopta sustancialmente, con modificación parciales que responden a la tradición jurídica de Salta, de la Ley Nacional 24.156 (1992), que implementó un nuevo sistema de administración financiera y control de la hacienda pública.<sup>11</sup> Por ello es importante recordar los aspectos básicos de la organización del órgano nacional que surgen de la ley para, luego, contrastarlo con el salteño.

La AGN se estructuró con los sub-sistemas de presupuesto, crédito público, contabilidad, tesorería y de control interno y externo del sector público nacional. El artículo 2° de la citada norma establece que: “La administración financiera comprende el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado.”

Por otro lado, el artículo 3° dispone que “Los sistemas de control comprenden las estructuras de control interno y externo del sector público nacional y el régimen de responsabilidad que estipula y está asentado en la obligación de los funcionarios de rendir cuentas de su gestión.”

---

<sup>11</sup> Cabe recordar que, a la fecha, solo dos provincias adoptaron el sistema de auditorías, además de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mientras que la mayoría de las provincias, mantiene el sistema de Tribunal de Cuentas.

A su vez, el artículo 4° establece como objetivos de la ley:

- a) Garantizar la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos;
- b) Sistematizar las operaciones de programación, gestión y evaluación de los recursos del sector público nacional;
- c) Desarrollar sistemas que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional útil para la dirección de las jurisdicciones y entidades y para evaluar la gestión de los responsables de cada una de las áreas administrativas;
- d) Establecer como responsabilidad propia de la administración superior de cada jurisdicción o entidad del sector público nacional, la implantación y mantenimiento de:
  - i) Un sistema contable adecuado a las necesidades del registro e información y acorde con su naturaleza jurídica y características operativas;
  - ii) Un eficiente y eficaz sistema de control interno normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propias operaciones, comprendiendo la práctica del control previo y posterior y de la auditoría interna;
  - iii) Procedimientos adecuados que aseguren la conducción económica y eficiente de las actividades institucionales y la evaluación de los resultados de los programas, proyectos y operaciones de los que es responsable la jurisdicción o entidad.
- e) Estructurar el sistema de control externo del sector público nacional.

Los órganos rectores del sistema, conforme lo establecido por dicha ley son la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación.

Es importante señalar que el sistema supone una visión integrada, interrelacionada y completa de la percepción de los fondos públicos, la planificación de su uso, el gasto de los mismo, y el control final<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Ivanega sostiene que: “El cambio normativo pretendió instalar la cultura presupuestaria y reorganizar a la Administración Pública nacional sobre la base de condiciones de eficiencia, eficacia y economía. La concepción amplia de administración financiera implica definirla como el conjunto de elementos administrativos de las organizaciones públicas que hacen posible la aceptación de recursos, y su aplicación, la concreción de objetivos y las metas del sector público, en la forma más eficaz y eficiente posible. Los elementos administrativos a que se refiere esta definición son las unidades organizativas, los recursos, las normas, los sistemas y los procedimientos administrativos que intervienen en las operaciones de programación, gestión, y control necesarias para captar y colocar los recursos públicos en la forma señalada”. Ivanega, Miriam Mabel, Mecanismo de control público y argumentaciones de responsabilidad, Editorial Abaco de Rodolfo Depalma, 2003, Buenos Aires,

Este importante cambio del sistema de control, de la visión respecto de lo que significaba controlar, implicó también un cambio en los organismos que llevan adelante la actividad.

Esta nueva figura de control adopta categoría constitucional a partir de la reforma nacional de 1994, en el artículo 85, dentro de la sección referida al Poder Legislativo.

Este sistema tuvo más de cinco años de evaluación y estudio, cuando fue incorporado al derecho público salteño a partir del artículo 169 de la Constitución Salteña, en la reforma constitucional de 1998. Se ubica en una sección autónoma y dentro de un capítulo único, distinto del Poder Legislativo, donde se legisla también respecto de la Sindicatura Interna, lo cual demuestra una idea sistémica más completa que la del modelo nacional. Además, ello le confiere un carácter institucional de mayor independencia.

Luego, la Ley Provincial 7103 reglamentó el sistema en cuestión, con características muy similares a las del sistema nacional. Ahora bien, las diferencias podrían esquematizarse de la siguiente forma:

- a) Las características del órgano revisor. En la Nación se habla de un órgano de asistencia técnica del Poder Legislativo, ubicado en la sección de este último órgano. Se le reconoce autonomía funcional. Mientras que, en la Provincia, la Constitución la estipula en un capítulo único, fuera de la sección legislativa, y le reconoce independencia funcional, administrativa y financiera. El órgano local, tiene, por ende, una mayor autonomía política respecto de la legislatura.
- b) En cuanto a la legitimación judicial, la Auditoría salteña mantiene, como tenía el Tribunal de Cuentas, legitimación para comparecer en juicio por sí misma, y en representación del Estado, en los casos que detecte posibles daños al fisco.
- c) En cuanto a la integración: la Auditoría salteña, luego de la reforma de 2021, cuenta con mayor participación de la oposición en su integración. Así, como se señaló, la reforma determinó que la Comisión de Selección se integrará siete integrantes, de los cuales: “cuatro deben pertenecer a los partidos políticos o frentes electorales de la oposición”. Es decir, a diferencia del sistema previsto en la Constitución Nacional, que estipula que el presidente de la Auditoría será designado por el partido político de oposición

con mayor número de legisladores en el Congreso, el sistema constitucional salteño determina que la mayoría en la comisión que designará a los auditores, responda a la oposición, fortaleciendo la independencia de la institución.

## INFORMES DEL INSTITUTO





## INFORME SOBRE EL FEDERALISMO ARGENTINO - AÑO 2021

Antonio María Hernández\*

### I. La continuidad de las violaciones constitucionales

Durante el año 2021 se han mantenido las violaciones constitucionales relacionadas con el proyecto federal de la Constitución Argentina que anualmente, desde 2006, hemos venido señalando en las sucesivas ediciones de esta publicación (ver Cuadernos de Federalismo, N° XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI, XXXII, XXXIII y XXXIV).

En efecto, recordamos que: a) Todavía no se sancionó la ley convenio de coparticipación impositiva ni se reglamentó el organismo fiscal federal con los criterios fijados en el art. 75 inc. 2° C.N., que conforme a la cláusula transitoria sexta de la Ley Suprema debían estar establecidos a fines del año 1996; b) Siguen dictándose leyes de presupuesto que no se adecuan a los mandatos del art. 75 inc. 8 C.N. en cuanto a los principios federales para el gasto público, c) Se mantiene vigente el art. 37 de la Ley de Administración Financiera que permite la modificación del presupuesto por Decreto, lo que también lesiona al Federalismo; d) Continúa una notoria insuficiencia en el avance del proceso de integración regional dentro del país, y en algunos casos está detenido; e) No se cumplen otras normas referidas a los aspectos económicos del federalismo, f)

---

\* *Doctor Antonio M. Hernández, Profesor Titular Plenario de Derecho Constitucional y de Derecho Público Provincial de la UNC, Profesor Honorario de la UBA y Postdoctoral Senior Fellow de la State University of New York at Buffalo Law School, Director del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Presidente Honorario de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional y Miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación Internacional de Centros de Estudios Federales. Fue Convencional Constituyente de la Nación en 1994, de la Provincia de Córdoba en 1987 y presidió la Convención Municipal Constituyente de la Ciudad de Córdoba en 1995. Autor y coautor de más de 50 libros en Derecho Constitucional, Federalismo, Constitucionalismo Provincial y Derecho Municipal. Personalidad Destacada de las Ciencias Jurídicas por la Legislatura de la CABA.*

Persisten leyes centralistas que también lesionan el federalismo y las atribuciones de las Provincias, que es necesario modificar o derogar, y a las que nos hemos referido en anteriores informes y en nuestras “20 propuestas para fortalecer el federalismo argentino”, además de las referencias que expresamos más adelante, g) No existe una autonomía plena para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; h) Existen violaciones a la autonomía municipal, especialmente en los aspectos fiscales y de ejercicio del poder de policía; y h) Se mantiene una inadecuada ordenación territorial argentina -cuyo eje central es la superpoblación del área metropolitana de Buenos Aires-, que no ha recibido cambio alguno. Esto exige soluciones impostergables, como lo venimos reclamando, y como lo indicamos en las 20 Propuestas referidas.

Ello conlleva una severa lesión de nuestro estado constitucional y democrático de derecho.

Reiteramos nuestra convicción de que es el momento para profundizar el diálogo en todas las instancias, que nos posibilitará encontrar las soluciones de fondo para los problemas estructurales que sufre Argentina.

El cumplimiento del proyecto político democrático republicano y federal definido en la Constitución Nacional es el gran objetivo a lograr en los tiempos por venir.

## II. La arbitrariedad en el destino del gasto público federal

Reiteramos asimismo el diagnóstico del informe anterior, que expresaba que además de las deficiencias apuntadas, son también recurrentes los problemas observados respecto a la arbitrariedad en el destino del gasto público federal. Durante 2021 se volvieron a profundizar los desequilibrios a favor del AMBA en la política de subsidios en materias variadas como electricidad y agua, tal como fue señalado en el informe del año anterior.

Dicha política de centralización a favor del Área Metropolitana continuó en perjuicio del interior del país. Obsérvese el artículo titulado “Electricidad y agua. Otra vez, en el AMBA pagan casi 70 por ciento menos que en Córdoba”, de la periodista Laura González<sup>1</sup>. A ello se debe sumar la continuidad de los

<sup>1</sup> La Voz del Interior, domingo 24 de octubre de 2021. La periodista en su detallado informe comparativo indica que el kilovatio residencial más barato de Edenor en el Área Metropolitana de Buenos Aires costaba 3,02 pesos mientras que la EPEC, 6,36 \$. Y el más caro allá alcanzaba los 3,82 \$

subsidios al transporte que en un 80 % fueron destinados también a dicha Área. Por ello es sorprendente la diferencia por el precio del boleto, ya que allí alcanzaba a 18 \$ mientras que en el interior dicha cifra se multiplicaba por 4 o por 5.

Ese penoso centralismo también se vió acentuado por la prestación de los servicios de electricidad y agua por parte de las empresas Edenor y Edesur en electricidad y Aysa de agua, a cargo del Presupuesto Nacional, cuando es evidente que sólo prestan servicios para el Área Metropolitana.

A ello hay que sumar que también siguieron a cargo de dicho Presupuesto, la prestación de servicios de la ex Justicia Nacional en la CABA, además del Registro General de la Propiedad y la Inspección General de Justicia, que deben ser inmediatamente transferidos a dicha jurisdicción, en cumplimiento del Art. 129 de la Constitución Nacional.

Otro aspecto que se destaca en cuanto a la arbitrariedad en el gasto público federal, es en el aumento de las partidas por transferencias discrecionales, que durante el año 2021 beneficiaron como en el año anterior, a la Provincia de Buenos Aires.

Es por ello que se impone en esta materia un estricto cumplimiento de las pautas federales de la Constitución tanto en lo relativo a la sanción de las leyes de presupuesto como con respecto a la imperiosa necesidad de avanzar con las leyes de coparticipación impositiva.

Asimismo, urge modificar o derogar la legislación centralista vigente y las políticas respectivas, tal como lo señalamos en el Informe del Año anterior, que damos por reproducido en esta oportunidad.

### III. Federalismo y Covid-19

Debe puntualizarse que el **proceso de centralización se ha profundizado**, ya que tal como lo expusimos en el artículo de doctrina inserto en anterior Cuaderno, se han producido muy graves circunstancias durante la pandemia del Covid-19 en 2021.

En efecto, el gobierno por DNU ha agravado nuestro problema de hiperpresidencialismo, en perjuicio del sistema republicano y federal de nuestra Constitución.

---

mientras que aquí 13,62 \$. Y mientras el agua en Córdoba estaba a 46,79 \$ el m3 más caro , en Aysa costaba 25,58 \$ pero también incluía cloacas. En cambio los subsidios para el consumo de gas eran iguales en todo el país.

**Se han dictado más de 100 DNU y se subordinaron todos los gobiernos subnacionales al Ministerio de Salud de la Nación, al del Interior y a la Jefatura de Gabinete de Ministros, especialmente.**

Se desconocieron las **facultades competentes** en materia de salud y educación, que les corresponden también a las Provincias, a la CABA y a los gobiernos locales.

El exceso de los abusos de la emergencia llegaron a tal nivel, que en un país de las dimensiones del nuestro, sólo el Ministerio del Interior podía expedir un Certificado Único de Circulación para poder ejercitar el derecho de tránsito y sólo la Jefatura de Gabinete podía exceptuar actividades prohibidas por tal vez la cuarentena más larga del mundo, que afectó dolorosamente nuestros derechos fundamentales.

Obviamente que **no se ejercitó el federalismo de concertación** y dejó de consultarse al Consejo Federal de Salud.

Desde la asunción del nuevo gobierno federal, con la sanción de la Ley de Emergencia N° 27.541 ya se produjo una medida centralista no menor: **la vuelta de Edenor y Edesur a su manejo por el ENRE y por el Gobierno nacional, además de AYSA**, cuando había comenzado el proceso para que dichas empresas que prestan servicios en el Área Metropolitana de Buenos Aires, pasasen a depender de los gobiernos respectivos<sup>2</sup>.

Y esto fue continuado y agravado cuando efectivamente comenzó el combate a la pandemia. En este muy breve análisis<sup>3</sup>, no puede dejar de señalarse el accionar anticonstitucional del Gobierno nacional en particular con relación a la CABA. En efecto, se produjeron **dos conflictos muy graves, que llegaron a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por la detracción de fondos de coparticipación y por las competencias con respeto a la apertura de las escuelas. El primero todavía no fue fallado, mientras que sí lo fue el segundo en 2021, objeto de un fallo histórico en materia federal**<sup>4</sup>.

En definitiva, Argentina volvió a su pasado, caracterizado por los abusos en materia de institutos de emergencia y con profundas afectaciones al sistema republicano y federal. Por el manejo de la emergencia el país recibió entre las peo-

<sup>2</sup> Como fue analizado en el anterior Informe Anual correspondiente a 2019, analizado en el Cuaderno de Federalismo anterior.

<sup>3</sup> Que debe ser ampliado por el análisis que realizamos en nuestra obra "Emergencias, orden constitucional y Covid-19), Rubinzal Culzoni Editores, Buenos Aires, 2020, además del artículo de la parte de Doctrina del Cuaderno anterior, ya mencionado.

<sup>4</sup> Cuyo comentario de mi autoría obra en el Cuaderno de Federalismo anterior.

res calificaciones a nivel mundial. Sin poder detenernos en la cuestión, agregamos que fue penoso el proceso de vacunación, por los privilegios de que gozó la dirigencia política gobernante, además de la violación de otras normas dictadas, que hirieron la igualdad ante la ley. Por otra parte, es muy evidente que **el oficialismo gobernante redujo sus preocupaciones políticas prácticamente al Área Metropolitana de Buenos Aires.**<sup>5</sup>

#### IV. El debate por los biocombustibles

Durante 2021 se produjo un importante debate en torno a esta cuestión. Debe recordarse que el proyecto de ley de prórroga de la legislación que oportunamente había impulsado este tipo de energías en base a la soja, el maíz y la caña de azúcar, fue aprobado en el Senado, pero sorpresivamente demorado en la Cámara de Diputados por el oficialismo.

La temática tiene decisiva importancia ante los problemas del cambio climático, como política mundial impulsada por las Naciones Unidas en búsqueda del desarrollo sostenible, lo que significa dejar atrás el uso de los combustibles fósiles como el petróleo y derivados. Pero el lobby de estos poderosos sectores, logró detener la sanción de la ley, lo que produjo una notable reacción por parte del complejo agroindustrial del país, que ha tenido inversiones significativas (sólo en Córdoba se invirtieron 600 millones de dólares) y aproximadamente 6000 puestos de trabajo. Esto produjo un alineamiento político de tipo regional que superó las pertenencias partidarias, entre legisladores nacionales de Juntos por el Cambio y Hacemos por Córdoba, que pugnaron por la sanción de la ley.<sup>6</sup>

Finalmente fue sancionada en agosto de 2021 la Ley 27.640, aunque ello significó un retroceso en la materia al establecerse límites para el corte de naftas y gas oil, lo que vulnera los compromisos asumidos por el país que suscribió el Acuerdo de París y las contribuciones al Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

<sup>5</sup> Véase el artículo de Laura González titulado “Lo que dejó la pandemia: puja de poder y configuración territorial”, en *La Voz del Interior* del 4 de julio de 2021. Allí sostiene que “El AMBA populosa fue el molde para la toma de decisiones para todo el país. El peso de las encuestas y la inercia centralista de los presidentes para resolver sobre todo”.

<sup>6</sup> Véanse los artículos de Roberto Battaglino titulado “Cuando lo regional se impone a lo partidario”, en *La Voz del Interior*, del 26 de marzo de 2021 y de Walter Giannoni, “Combustibles. Córdoba, en medio de una batalla decisiva”, también en *La Voz del Interior* del 5 de febrero de 2021.

## V. La necesidad de una agenda federal, regional y municipal

Desde hace tiempo venimos insistiendo en la necesidad de una agenda federal, regional y municipal para el país. Ya nos hemos referido a la agenda federal, a través de nuestros Informes y especialmente, en nuestro trabajo sobre las 20 Propuestas para fortalecer el Federalismo Argentino.

En cuanto a la agenda regional, también hemos señalado que dicho proceso está prácticamente detenido, cuando se trata de una de las herramientas más trascendentes dentro del gran proyecto político federal de la Constitución.

Y en particular, debe ponerse especialmente el énfasis en la agenda municipal, que nos lleve a la consolidación de la autonomía local, ya que es la base de la república democrática y federal.

## MEMORIA DE ACTIVIDADES DEL INSTITUTO DE FEDERALISMO CORRESPONDIENTES AL AÑO 2021

Antonio María Hernández\*

### I. Publicaciones

“Cuaderno de Federalismo N° XXXIV”, correspondiente a 2021, del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, del que fuera Director y autor del Informe Federal para Argentina. Publicado también on Line, en la pág. Web del Instituto.

### II. Actividades y publicaciones del Director

#### *Coautor de libro*

“Autonomía municipal en su aspecto tributario” - Comentarios sobre el fallo de la Corte Suprema en “Esso c. Municipalidad de Quilmes”, en coautoría con Germán Krivocapich, La Ley, Buenos Aires, 2021.

---

\* *Doctor Antonio M. Hernández, Profesor Titular Plenario de Derecho Constitucional y de Derecho Público Provincial de la UNC, Profesor Honorario de la UBA y Postdoctoral Senior Fellow de la State University of New York at Buffalo Law School, Director del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Presidente Honorario de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional y Miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación Internacional de Centros de Estudios Federales. Fue Convencional Constituyente de la Nación en 1994, de la Provincia de Córdoba en 1987 y presidió la Convención Municipal Constituyente de la Ciudad de Córdoba en 1995. Autor y coautor de más de 50 libros en Derecho Constitucional, Federalismo, Constitucionalismo Provincial y Derecho Municipal. Personalidad Destacada de las Ciencias Jurídicas por la Legislatura de la CABA.*

*Autor y coautor de capítulos de libros*

-“Subnational constitutionalism in Argentina: Provincial autonomy in a unational federation”, en “Routledge Handbook of Subnational Constitutions and Constitutionalism”, edited by Patricia Popelier, Giacomo Delle-donne and Nicholas Aroney, Routledge, London and New York, 2021, Ch. 2, p. 20 y sgts..

-“Federalism and Covid-19 in Argentina: Centralisation and Hyper-Presidentialism”, en la obra “Comparative Federalism and Covid-19. Combating the Pandemic”, edited by Nico Steytler, Routledge, London and New York, 2021, Ch. 14 en coautoría con Cristian Altavilla.

*Artículos de doctrina publicados*

-“Trascendente fallo sobre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y otras cuestiones federales”, en la Revista de Derecho Administrativo, Abeledo Perrot, Buenos Aires, julio-agosto 2021/ 136, pág. 207 y sgts..

-“Federalismo en emergencia y propuestas para su fortalecimiento”, en el Suplemento de La Ley, en relación a los Diálogos 2021 del Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, on line, agosto de 2021.

*Artículos periodísticos*

“RESTRICCIÓN DE DERECHOS POR DECRETO”, en Clarín, Buenos Aires, Opinión, del 16 de abril de 2021.

“INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS RESTRICCIONES DE DERECHOS POR DNU ANUNCIADAS POR EL PRESIDENTE”, en La Voz del Interior, Córdoba, on line, 16 de abril de 2021.

“EL FALLO DE LA CORTE CORRIGE LA COSTUMBRE DEL HIPER-PRESIDENCIALISMO Y EL GOBIERNO POR DNU”, en Clarín, on line, 4 de mayo de 2021.

“FALLO HISTÓRICO SOBRE EL FEDERALISMO”, en La Voz del Interior, on line, del 5 de mayo de 2021 y en papel el domingo 9 de mayo.

“EL PROYECTO DE LOS SUPERPODERES ES MAS DEL MISMO HIPER-PRESIDENCIALISMO”, en Clarín, on line del 12 de mayo de 2021 y en papel con el título “MAS HIPER-PRESIDENCIALISMO”, del 13 de mayo de 2021.



“FEDERALISMO DE CONCERTACI3N, NO M3S CENTRALISMO”, en papel, La Voz del Interior, Opini3n, 16 de mayo de 2021.

“OTRO FALLO HISTORICO DE LA CORTE SUPREMA SOBRE LA AUTONONIMA MUNICIPAL”, en Infobae, Buenos Aires, del 3 de septiembre de 2021 y en La Naci3n de Buenos Aires, con fecha 5 de septiembre de 2021, on line y en La Voz del Interior, de C3rdoba, con fecha 5 de septiembre de 2021, en papel.

#### *Exposiciones y conferencias*

- Expositor sobre “Autonomía Municipal en la Provincia de Santa F3”, con la organizaci3n de un Zoom efectuado por la Concejal Laura Spina de la Municipalidad de Santa F3, con fecha 25 de marzo de 2021.
- Expositor sobre “Reflexiones generales e introductorias sobre Federalismo y Derechos Humanos”, en el Seminario de Federalismo, Derechos Humanos y otros temas de actualidad 2021, organizado por el Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de C3rdoba, con fecha 5 de abril de 2021.
- Expositor sobre Justicia Municipal de Faltas, en la conferencia de cierre de las Jornadas del Primer Encuentro de Justicia Municipal, organizadas por la Universidad de Mendoza, con fecha 8 de abril de 2021.
- Expositor sobre “Autonomía municipal y justicia de faltas” en las Jornadas organizadas por el Colegio de Abogados de la Ciudad de C3rdoba, con fecha 29 de abril de 2021.
- Expositor sobre “20 Propuestas para fortalecer el Federalismo Argentino”, con la organizaci3n del Centro de Perfeccionamiento del Poder Judicial de la Provincia de C3rdoba, con fecha 29 de abril de 2021.
- Panelista en el Conversatorio del Instituto de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la UNC sobre la Sentencia de la CSJN en “Gobierno de la Ciudad Aut3noma de Buenos Aires c. Estado Nacional-Acci3n declarativa de inconstitucionalidad”, organizado con fecha 17 de mayo de 2021.
- Expositor en las Jornadas sobre “Problemas constitucionales emergentes”, sobre la situaci3n de Argentina, con la organizaci3n del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y de la Universidad Externado de Colombia, con fecha 25 de mayo de 2021.

- Expositor en el VI Congreso Ibero-Italoamericano de Derecho Parlamentario, con la organización de la Universidad de Brasilia, la Fundación Giménez Abad de España y el Instituto de Derecho Parlamentario del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, con fecha 27 de mayo de 2021.
- Conferencia sobre “Autonomía municipal en la Provincia de Santa Fe”, en el Acto de presentación del Observatorio Fiscal Subnacional, de la Universidad Nacional de Rosario, con fecha 28 de mayo de 2021.
- Expositor sobre “La autonomía de la CABA y su función judicial”, con la organización del Ministerio Público Fiscal de la CABA, con fecha 2 de junio de 2021.
- Expositor en el Acto de entrega del título de Profesor Honorario de la Universidad del Nordeste, organizado por el Decanato de la Facultad de Derecho de dicha Universidad, con fecha 15 de junio de 2021.
- Conferenciante sobre “Carta Orgánica Municipal”, con la organización del Rectorado de la Universidad de Concepción del Uruguay, con fecha 17 de junio de 2021.
- Expositor sobre el Fallo de la CSJN sobre la autonomía de la CABA del 2 de mayo de 2021, en el Curso de Posgrado de la Universidad Austral, con fecha 18 de junio de 2021.
- Exposición sobre “Federalismo y derechos humanos en la pandemia del Covid19” en el Seminario Internacional sobre Constitucionalismo Subnacional, organizado por la Universidad de Brasilia, con la dirección del Prof. Luis Sgarbossa, con fecha 22 de junio de 2021.
- Exposición sobre “El régimen municipal de las Provincias de Santa Fe y Misiones”, en el Seminario organizado por el Dr. Caballero Martín, de la Universidad Católica de Santa Fé, con fecha 26 de junio de 2021.
- Exposición sobre “Intervención federal”, en el Seminario de Posgrado organizado por la Universidad del Nordeste, bajo la dirección del Dr. Mario Midón, con fecha 5 de julio de 2021.
- Exposición de cierre en las 8ª. Jornadas de Derecho Público de la Provincia de Córdoba, sobre el análisis de los casos “Gobierno de la CABA c. Estado Nacional”, “Shi c. Municipalidad de Arroyito” y “Farmacity”, con fecha 27 de agosto de 2021.
- Exposición sobre “Federalismo y pandemia y 20 propuestas para el fortalecimiento del federalismo argentino”, en el Seminario organizado por el Co-

legio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, en el Diálogo 2021 del Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, con fecha 31 de agosto de 2021.

- Expositor junto a Manuel Solanet y Cristian Altavilla, en la Jornada sobre Dilemas de la gobernabilidad federal, con la organización del Director del Instituto de Economía Dr. Juan V. Sola, de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, con fecha 9 de septiembre de 2021.
- Expositor sobre “Financiamiento de la política y corrupción”, en el Seminario organizado por el Dr. Alberto Dalla Via, Presidente de la Cámara Nacional Electoral, con fecha 15 de septiembre de 2021.
- Panelista sobre la “Autonomía de la CABA y el fallo de la CSJN sobre facultades concurrentes en materia educativa”, en el IX Congreso Internacional de Abogacía Pública, local y federal, organizado por la Procuración de la CABA, con fecha 21 de septiembre de 2021.
- Expositor sobre “Reforma Constitucional de la Provincia de Mendoza”, en el Ciclo organizado por el Colegio de Abogados de San Rafael, Mendoza, con fecha 30 de septiembre de 2021.
- Expositor sobre “Reforma Constitucional de la Provincia de Salta”, con la organización del Departamento de Derecho Público de la Universidad Católica de Salta, con fecha 14 de octubre de 2021.
- Expositor sobre “Fallos de la CSJN en cuestiones fiscales”, en el Seminario Anual de Federalismo Fiscal, organizado por distintas entidades universitarias y el Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, en Salta, con fecha 29 de octubre de 2021.
- Expositor sobre “Ultimos fallos de la CSJN en materia tributaria municipal”, en el Congreso de Jueces Municipales de Faltas, organizado presencialmente en Villa Carlos Paz, con fecha 29 de octubre de 2021.
- Expositor sobre el caso “ESSO c. Municipalidad de Quilmes”, en el Seminario organizado por los Contadores Públicos de la Provincia de Buenos Aires, en la ciudad de Mar del Plata, con fecha 18 de noviembre de 2021.
- Expositor en la presentación del libro “Perspectivas y desafíos del Derecho Constitucional Subnacional Cordobés”, dirigido por Cristian Altavilla y Victorino Solá Torino, en la Universidad Siglo 21, en Córdoba, presencial, con fecha 15 de diciembre de 2021.



## INFORMES SUBNACIONALES





## INFORME DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES - AÑO 2021

Eugenio Luis Palazzo\*

### Avatares organizacionales judiciales

Lo alambicado del subtítulo pretende reflejar la complejidad y confusión de la organización judicial de nuestra Ciudad, a partir del incumplimiento de la manda del artículo 129 de la Constitución Nacional, introducido por la reforma de 1994, en cuanto dispone que la ciudad de Buenos Aires posea “facultades propias de legislación y jurisdicción”. Avatar, según el diccionario Oxford Languages, que utiliza Google, es una vicisitud o acontecimiento contrario al desarrollo o la buena marcha de algo.

A partir del caso “Corrales”<sup>1</sup> se advierte un decidido avance de la Corte en defensa de la autonomía de la Ciudad, paulatino, pero sin pausas. Fue un habeas corpus colectivo, interpuesto en favor de los mayores de 70 años detenidos en unidades carcelarias federales como imputados, procesados y/o condenados por delitos de lesa humanidad cometidos durante la última dictadura militar y con fundamento en el agravamiento en la forma y condiciones en que se cumple la privación de la libertad. Llegó a la Corte por un debate de competencia entre la Cámara Nacional de Casación en lo Criminal y Correccional y la Cámara Federal de Casación Penal, resuelto a favor del fuero federal, pero dieron un carácter exhortativo a su voto.

---

\* Por el Dr. Eugenio Luis Palazzo, Doctor en Ciencias Jurídicas (UCA). Director de la Especialización en Derecho Constitucional de la Facultad Teresa de Ávila, en la sede Paraná de la UCA. Director de “El Derecho Constitucional” de la revista *El Derecho*. Miembro del Instituto de Derecho Constitucional de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, del Centro de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Argentina, y del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Presidente de la Fundación para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

<sup>1</sup> Fallos: 338:1517

También se inclinó por la competencia federal en el caso “Nisman”.<sup>2</sup> En el voto conjunto de Lorenzetti, Maqueda, Rosatti y Rosenkrantz se entendió que los jueces nacionales con asiento en la CABA no son equiparables a los jueces federales a los efectos de declarar la admisibilidad del recurso extraordinario cuando media denegación del fuero federal.

El caso “Bazán” fue un conflicto negativo de competencia entre un Juzgado en lo Penal, Contravencional y de Faltas de la CABA y un Juzgado Nacional de Menores que la Corte resolvió en 2019.

El voto mayoritario lo firmaron Maqueda, Lorenzetti y Rosatti advierte: “el esca- -casi nulo- acatamiento del texto constitucional en punto al reconocimiento jurisdiccional de la Ciudad” y destaca que: “La Ciudad permanece por esa razón con sus instituciones inconclusas; detenta un poder ejecutivo y una legislatura propios en pleno funcionamiento, pero no tiene aún en marcha un poder judicial completo” y que “Que una función primordial de esta Corte consiste en interpretar las reglas del federalismo de modo que el ejercicio de las funciones realizado por las autoridades evite fricciones susceptibles de acrecentar los poderes del gobierno central en detrimento de las facultades locales”. Recalca: “Que en el contexto referido, el principio de ‘lealtad federal’ como rector del federalismo argentino es desconocido de manera palmaria en lo que respecta a la transferencia de la justicia nacional ordinaria al Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.

En base a tales consideraciones concluyó: “esta Corte Suprema ejercerá una de las atribuciones que le confiere el decreto-ley 1285/58 a la luz del claro mandato constituyente de conformar una Ciudad de Buenos Aires con autonomía jurisdiccional plena. En consecuencia, se establece que, de ahora en más, será el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el órgano encargado de conocer en los conflictos de competencia que se susciten - como en el caso- entre dos órganos jurisdiccionales con competencia no federal con asiento en esa ciudad”.

En su disidencia, Rosenkrantz expuso que el Tribunal Superior no es el “órgano superior jerárquico común” que deba resolver el conflicto de competencia entre un tribunal de la Ciudad de Buenos Aires y un tribunal de la justicia nacional con competencia ordinaria. Con sustento también en el art. 24, inc. 7, del dec.-ley 1285/58, pero con una interpretación restrictiva de esta norma, entendió que correspondía que el conflicto lo resolviera la Corte Suprema.

---

<sup>2</sup> Fallos: 338:1517



Highton de Nolasco sostuvo que la transferencia de las competencias de la Justicia Nacional ordinaria al ámbito Poder Judicial de la Ciudad se debe realizar a través de convenios entre el Estado Nacional y ella, y que no correspondía que la Corte Suprema dictara resoluciones que puedan interferir en ese proceso, ya que podría comprometer la correcta administración de justicia.

La afirmación de la autonomía judicial de la CABA continuó en “Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/Provincia de Córdoba s/ejecución fiscal”, en el cual concluyó, la mayoría: “se impone que esta Corte se desligue de 25 años de instituciones porteñas inconclusas y, en el ámbito de la competencia originaria, le reconozca a la ciudad el derecho a no ser sometida ante tribunales ajenos a la plena jurisdicción que le garantiza la Constitución Nacional. La Ciudad Autónoma, tal como sucede con las provincias, se ve afectada en su autonomía cuando es forzada a litigar ante tribunales de extraña jurisdicción”. Destacó también que la reforma de 1994: “modifica radicalmente la histórica premisa según la cual la unión nacional requería suspender la participación de la ciudad como sujeto autónomo”. Le atribuye, según ese voto: “el status de ‘ciudad constitucional federada’”; y explica: “Es ciudad, por sus características demográficas. Es ciudad constitucional, porque es la única designada expresamente por su nombre y con atributos específicos de derecho público en la Constitución Nacional, a diferencia de las otras ciudades que son aludidas genéricamente al tratar los municipios de provincia. Y es ciudad constitucional federada, porque integra de modo directo el sistema federal argentino conjuntamente con los restantes sujetos políticos que lo componen, tanto los de ‘existencia necesaria’ o ‘inexorables’, cuya identificación y regulación -o la previsión de su regulación- obra en la propia Ley Fundamental (el Estado Nacional, las provincias, los municipios de provincia y la ciudad autónoma de Buenos Aires), como los de ‘existencia posible’ o ‘eventuales’, aquellos cuya existencia depende de la voluntad de los sujetos inexorables (tal el caso de las regiones)”.

Otro hito relevante es “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/Estado Nacional”, tratado en el informe del año pasado, referido a las restricciones a la presencialidad escolar impuestas por la pandemia. La Corte reafirma el carácter de sujeto aforado de la CABA, y sostiene, en el voto de Maqueda y Rosatti, que “corresponde a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires —al igual que a las provincias— la atribución para decidir sobre los modos de promover y asegurar la educación de sus habitantes porque en consonancia con lo ya afirmado respecto

de la autonomía porteña y del poder reservado en el art. 5º, la Convención Constituyente de 1994 introdujo a la educación entre las atribuciones de la policía del bienestar de las provincias, y expresamente incorporó como sujeto activo —y en igualdad de condiciones que las provincias— a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Con relación a la emergencia sanitaria destaca que “los actos de las legislaturas provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no pueden ser invalidados sino en los casos en que la Constitución concede al Congreso Nacional, en términos explícitos, un poder exclusivo, o en los supuestos en los que el ejercicio de idénticos poderes ha sido expresamente prohibido a las provincias, o bien cuando existe una absoluta y directa incompatibilidad o repugnancia efectiva en el ejercicio de facultades concurrentes por estas últimas”; y “la determinación de qué poderes se han conferido a la Nación y, sobre todo, del carácter en que lo han sido, debe siempre ceñirse a la lectura más estricta”; pues: “si bien las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires guardan subordinación con el Estado federal en ciertos ámbitos, esa subordinación se verifica en los estrictos términos jurídicos de la Constitución Nacional. No se trata, por tanto, de una subordinación indeterminada, sino limitada por el mismo texto de la Norma Fundamental. ... la prevalencia del derecho federal ... se encuentra condicionada a que el ejercicio de la potestad normativa nacional haya sido encausado dentro de las pautas formales y sustanciales exigidas constitucionalmente”.

Rosenkratz coincide en que la Ciudad “cuenta con legitimación activa para defender la esfera de sus atribuciones constitucionales contra actos del Estado Nacional que considera lesivos de su autonomía política”, y en que “la decisión de si la escolaridad debe realizarse bajo la modalidad presencial o virtual en los establecimientos de educación inicial, primaria y secundaria dependientes de la Ciudad de Buenos Aires o regulados por ella corresponde, en principio, a ese estado y no a la Nación”.

El voto de Lorenzetti, realiza, en cambio, un muy atinado examen de la razonabilidad de las restricciones, concluyendo que las restricciones que pretendió imponer el gobierno federal violentaban ese parámetro sustancial de nuestro sistema jurídico.

En consonancia con lo resuelto por la Corte en Bazán y en “Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/Provincia de Córdoba s/ejecución fiscal”, el 30 de septiembre de 2021 la Legislatura de CABA sancionó la ley 6.452 que reforma la ley 402, de procedimientos judiciales, y habilita al Tribunal Superior

de Justicia de la Ciudad a entender en el recurso de inconstitucionalidad contra sentencias dictadas en la Justicia Nacional de la Capital Federal. La norma fue aprobada con 38 votos afirmativos y 20 negativos, y generó una fuerte polémica.

El proyecto originalmente buscaba incorporar las audiencias virtuales y mixtas a los procesos judiciales y los procedimientos administrativos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el bloque Vamos Juntos incorporó dos artículos que modifican la interposición del recurso de inconstitucionalidad y le conceden competencia para intervenir en las decisiones emitidas por la Justicia Nacional, Civil, Comercial, Laboral, Correccional y Criminal de la Capital Federal.

Según la nueva redacción de la ley 402 el artículo que regula el recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Superior de Justicia establece que: “El recurso de inconstitucionalidad se interpone contra la sentencia del tribunal superior de la causa emitida por los tribunales de la Ciudad de Buenos Aires o los integrantes de la Justicia Nacional de la Capital Federal”.

La norma generó polémica en los pasillos de tribunales. En este sentido, el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal (CPACF) afirmó que la propuesta legislativa “vulnera de manera siniestra la letra y el espíritu” de la Constitución Nacional. Por su parte, la Unión de Empleados de la Justicia de la Nación (UEJN) se sumó a las críticas y afirmó que la iniciativa se trata de una “colonización de la Justicia Nacional, mediante la eliminación de derechos protegidos”.

Sin embargo se trató el cumplimiento de la jurisprudencia ya citada, procurando evitar la reiteración de debates ante la Corte Suprema, más allá del avance en la autonomía de la CABA. Se revela nuevamente la trascendencia de la jurisprudencia como fuente relevante del Derecho.

Pocos días después el Superior Tribunal de Justicia de la Ciudad, en el caso “Levinas” -una rendición de cuentas vinculada a la sucesión del artista León Ferrari- dejó sin efecto una resolución de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil que había rechazado el pedido de que un recurso extraordinario se elevara ante dicho Superior Tribunal.

Pero la novedosa norma local fue declarada inconstitucional en varios pronunciamientos de la Justicia Ordinaria. Así lo hizo, el 23 de noviembre, la Cámara Civil, Sala, en Vilde, Elisa y otro c/ CIDI S.A.; el 26 del mismo mes el Juzgado Nacional de Primera Instancia del Trabajo Nro 41, en “Farías, Claudio Gustavo c/ Infraestructura Básica Aplicada SA y otros s/ despido”, entre otros.

Además el Juzgado Contencioso Administrativo Federal N° 2, en una cautelar impulsada por la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional, en el marco de una acción declarativa, el 30 de diciembre dispuso suspender la aplicación de la reforma dispuesta por la Legislatura porteña. Señaló que el decisorio era “el dictado de un acto jurisdiccional que preserve los intereses colectivos que se invocan como afectados al sostener que la norma impugnada genera confusión en cuanto concierne a la dilucidación del remedio impugnativo de lo resuelto por los tribunales de alzada nacionales con asiento en esta Ciudad”.

El desconcierto persiste y afecta garantías tan necesarias como el plazo razonable de los procesos judiciales. Intereses políticos y de sectores impiden la seguridad jurídica.

### **Legislativas de medio término**

El 14 de noviembre se realizaron las elecciones de medio término para la Cámara de Diputados de la Nación y para la Legislatura porteña.

Juntos por el Cambio obtuvo el 47% de los votos, aunque no consiguió el 50 por ciento buscado, y le siguieron el Frente de Todos que alcanzó el 25,10%, mientras que Avanza la Libertad, cosechó un 17,04% y se ubicó en tercer lugar, y el Frente de Izquierda el 7,76%. De esta manera de las 13 bancas que se renovarán desde diciembre en la Cámara de Diputados, que le corresponden al distrito porteño, la lista encabezada por Vidal accedió a siete escaños; en tanto que el Frente de Todos a tres lugares; Avanza la Libertad a dos bancas, y el Frente de Izquierda a una.

Para la Legislatura también Juntos por el Cambio obtuvo una clara victoria (47%), el Frente de Todos se mantuvo en torno a su media histórica (25%) y los libertarios mejoraron los excelentes resultados que obtuvieron en las PASO (17%).

En total se renovaban 30 bancas. El oficialismo contaba con un bloque de 26 escaños propios (Vamos Juntos) a los que se sumaban 9 del radicalismo (Evolución), 2 del socialismo y 1 del GEN. En conjunto, de sus 38 bancas pusieron en juego 21. Necesitaba superar ampliamente el 50% de los votos para mantener todos sus escaños. Algo que no logró. Con el 46,85% de los votos en la tira para

legisladores, Juntos por el Cambio se quedó con 15 bancas en total, por lo que su interbloque perdió 6 escaños.

Con 32 bancas, Juntos por el Cambio mantendrá una mayoría ajustada sobre un total de 60. Pero quedará sin posibilidades de llegar a la mayoría especial de 40 bancas que requieren algunas iniciativas, como el cambio de zonificación para la construcción y la venta de tierras públicas.

El Frente de Todos terminó lejos del techo histórico del 35% de 2019. Sin embargo, “defendió” la mala elección de 2017, donde terminó con el 21%. El 25% de este domingo le alcanzó para ampliar su bancada: puso en juego 6 escaños y obtuvo 8.

Libertad Avanza, liderada por el economista Javier Milei, hizo una primera elección histórica y con el 17% de los votos tendrá una bancada de 5 legisladores

Finalmente, el Frente de Izquierda rozó el 8% de los votos: renovará las dos bancas que puso en juego.

En definitiva en la Ciudad se mantuvo la primacía de la alianza que es oposición a nivel nacional, el segundo lugar del oficialismo nacional, y apareció una tercera fuerza significativa, de ideas liberales, que pretende consolidarse en el rol histórico de otros partidos de tendencia similar.



## INFORME DE LA PROVINCIA DE CHACO - AÑO 2021

Iride Isabel Grillo\*

*Agradecida por la posibilidad que nos brindan desde la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba a la provincia del Chaco, compartiré aquí algunos hechos relevantes de nuestra vida institucional.*

**1. PODER LEGISLATIVO:** como hechos destacados se señala la capacitación obligatoria para estatales en materia de discapacidades. Se sancionó una Ley que establece la capacitación obligatoria, continua, permanente y actualizada en la temática de discapacidad, inclusión y diversidad, con enfoque en DD.HH., para todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Provincia del Chaco.

La sanción de la Ley de estimulación temprana universal. Se aprobó la ley 3505 G, y con ella se estableció el marco normativo e institucional que oriente las acciones del estado y de la sociedad a fin de potenciar el desarrollo físico, mental, sensorial y social del ser humano y lograr el desarrollo armónico e integral de la niñez sin exclusión, a través de la promoción de la estimulación prenatal y temprana desde la concepción hasta el ingreso de los niños y niñas al sistema educativo obligatorio.

A través de la ley 3504 E, presentada por la diputada del CER Andrea Charole, el Poder Legislativo declaró como patrimonio Histórico Cultural y Natural

---

\* Por la Dra. Iride Isabel Grillo, Jueza del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia del Chaco, a partir del 30 de abril de 2014, luego del primer Concurso de Oposición y Antecedentes para el cargo en la Provincia, reglamentado por Ley N° 7157. Docente universitaria, Profesora Titular en la cátedra "C" de Teoría y Derechos Constitucionales, Miembro de la Cátedra Libre de Derecho Constitucional Indígena "Dr. Ricardo Altabe", de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la U.N.N.E.

de la Provincia, al primer inmueble, sede central del Instituto del Aborigen Chaqueño (I.D.A.CH.), ubicado en Colonia Aborigen Chaco, en el marco de la ley 1400-E.

Se aprobó la ley 3496 H y con ella se creó el Observatorio Provincial contra las Violencias en razón de Género, para recopilar, analizar y comunicar información sobre violencias de género y femicidios y en este marco los asumirá como procesos complejos y multicausales que requieren ser comprendidos y abordados de manera integral e interdisciplinaria, contemplando tanto factores individuales, familiares, sociales, políticos y culturales.

En relación al premio anual que entrega el Poder Legislativo, Amanda Mayor de Piérola distinguieron post mortem a Carlos Páez fallecido en febrero de 2021 ex detenido político y militante de derechos humanos, testigo en los juicios por crímenes de lesa humanidad en la región y un activo integrante de la Comisión Provincial por la Memoria Chaco.

A raíz de una propuesta impulsada por las diputadas Elida Cuesta y Carmen Delgado y los diputados Carim Peche y Leandro Zdero, el Poder Legislativo aprobó la ley 3483 N, por medio de la cual se creó un Juzgado de Género, el que formará parte del Poder Judicial de la Provincia del Chaco, con asiento en la Ciudad de Resistencia.

Por medio de la ley 3479-W se aprobó la iniciativa que partió de las diputadas Andrea Charole, María Elena Vargas y Elida Cuesta, instituyendo con ella el 17 de enero de cada año como Día del Artesano Indígena, en conmemoración del natalicio de la artesana indígena, Santa Pino Fernández.

Por iniciativa de la diputada Elda Insaurralde, el poder legislativo dio sanción a la ley 3476 A por la cual se crea el Programa de Puertos con Perspectiva de Género, que se desarrollará en el ámbito de los Puertos de la Provincia del Chaco, con el objeto de implementar lineamientos articulados con el Estado Provincial, a fin de incorporar la dimensión de género en las políticas y procedimientos de la actividad portuaria, orientados a corregir la desigualdad de género existente en este sector.

También, se aprobó la ley 3470 E autoría de Teresa Cubells, declarando con ella Patrimonio Cultural Inmaterial de la provincia del Chaco a la expresión artística gráfica conocida como Siluetas de Margarita Belén, inspirada en la construcción del monumento, ubicada a la vera de la ruta 11, que se realizara en 1997 bajo la primer gobernación de Ángel Rozas.



La ley 3464 A establece el marco legal e institucional para el desarrollo de una política provincial de ciencia, tecnología e innovación, dentro del cual se promoverá la aplicación del conocimiento científico-tecnológico para mejorar las condiciones de vida en términos socio-productivos, culturales, ambientales y educacionales.

Por medio de la ley 3457 A se aprobó de manera unánime la consolidación en el digesto jurídico de la provincia de las leyes y sus respectivos textos ordenados temáticamente, sistematizados, actualizados, fusionados y corregidos, sancionados y publicados desde el 1 de enero del 2019 al 31 de diciembre del 2020.

Se instituyó por ley el Día del Maestro Indígena. Se conmemorará el día 26 de noviembre de cada año, en memoria del fallecimiento del profesor e historiador de los Pueblos Originarios el Sr. Orlando Sánchez, docente de destacada trayectoria en la enseñanza principalmente en la lengua Qom, pueblo al que pertenecía.

Por medio de la ley 3456 S creó el Programa Provincial de Empoderamiento Femenino en el Ámbito Deportivo, con la finalidad de promover las condiciones que favorezcan la igualdad de la mujer y diversidades en el deporte y su incorporación a todos los niveles deportivos, técnicos y directivos.

Se aprobó la Ley N°3440-J de Identidad Digital de las Personas. Autoría del Legislador Roberto Acosta, esta ley establece incorporar como Título XII - Identidad Digital de las Personas al Libro II de la Ley N°3440-J Código de Faltas de la Provincia del Chaco. El objetivo del mismo es llenar una laguna normativa.

En el marco del relevamiento de la Oficina Legislativa de Presupuesto (OLeP) que identifica las normas sancionadas durante el primer semestre del año vinculado con los 17 ODS de las Naciones Unidas a los que el Chaco adhirió en 2020.

Por unanimidad, la Legislatura provincial aprobó la ley 3423 E, por medio de la cual crea el Sistema de Becas del Centenario, el que tendrá por objeto facilitar el acceso o prosecución de estudios a la población estudiantil para ingresar a la Educación Superior y/o Universitaria, de jóvenes estudiantes pertenecientes al último año del Nivel Medio de cada escuela en las localidades que cumplan su centenario en el año 2021.

Se creó el centro de interpretación indígena de la provincia del Chaco. Por medio de la ley 3420 E ,se creó el Centro de Interpretación Indígena de la Pro-

vincia del Chaco, a los fines de resguardar, promover y digitalizar los derechos culturales y lingüísticos de los tres Pueblos Originarios de la Provincia del Chaco, actuando el mismo como complemento de los Órganos Estatales para los mismos objetivos.

Se creó por ley el observatorio Chaqueño sobre Abuso Sexual Infantil y Adolescente. El parlamento chaqueño en su novena sesión ordinaria, aprobó la ley 3417 - H y con ella creó el Observatorio Chaqueño sobre Abuso Sexual Infantil y Adolescente (OCHASIA).

Por otra parte, con el objetivo de regular el ejercicio del derecho de enseñar y aprender en un sistema de educación digital, en todo el territorio de la Provincia del Chaco, se sancionó la Ley de Educación Digital, remitida por el Poder Ejecutivo, que apunta al desarrollo de competencias digitales, la gestión de contenidos e información, las prácticas comunicativas, sociales y culturales, el intercambio con otros y otras en un mundo global.

Legisladores y legisladoras de las provincias de Chaco y Corrientes mantuvieron la primera reunión conjunta para avanzar en la conformación del Parlamento del Norte Grande, que tendrá como objetivo acompañar y respaldar a los diez gobernadores que conforman el Consejo que hoy es presidido por el mandatario chaqueño, Jorge Capitanich.

Por otra parte, se realizaron las elecciones legislativas en la provincia, cuyos resultados fueron difundidos por la Junta Nacional Electoral.

**2. PODER EJECUTIVO:** Cabe destacar que la Secretaría General de Gobernación, en su rol de asistencia técnica, legal y administrativa a la gestión del Gobernador, en el transcurso del año 2021 continuó desarrollando acciones encuadradas dentro de los Programas: Fortalecimiento y Modernización del Estado y Gestión Pública, así como otras acciones correspondientes a la Actividad Central como ser: Administración Financiera, Contralor y Normatización Legislativa, Boletín Oficial, Coordinación Administrativa, Comunicaciones, Mantenimiento Edificio, Aeronáutica, Administración de Recursos Humanos, entre otras.

A pesar de las limitaciones al movimiento de personas, en el marco del Decreto N° 368/20 y siguientes por la pandemia ocasionada debido al COVID 19, el organismo continuó prestando servicios con los protocolos sanitarios adecuados, así como recurriendo a trabajo remoto para algunos agentes públicos.

Se avanzó en la “Plataforma Digital y “Gestión Electrónica de Trámites”, así como en el Registro de sistemas para interoperabilidad implementado y en trámites online con rediseño inclusivo.

En “Infraestructura tecnológica y seguridad de los datos”. Se comenzó la implementación de los sistemas de monitoreo y sistema de control de eventos otorgados por el CSIRT Universidad del Plata. Normativa de certificación de SI, aprobada: Se realizó una revisión de la legislación vigente a ser utilizada en las normativas de certificación de seguridad de la información.

Sobre “Gestiones transparentes”. Ingresaron 104 pedidos de información (14 ingresaron por Tu Gobierno Digital en forma online y el resto a través del portal de Gobierno Abierto), de los cuales 13 aún se encuentran en gestión. En la mesa de transparencia a nivel federal se generaron tres productos concretos: guía para elaboración de normativa, protocolo y tablero de seguimiento de acceso a la información.

Y en cuanto al Registro de scoring de proveedores, implementado: Se firmó un acuerdo con la Oficina Anticorrupción para la implementación del Registro “RITE” (Registro de Integridad y Transparencia para Empresas y Entidades) en la provincia.

En referencia al componente “Participación y atención ciudadana”. En el transcurso del año 2021, se recibieron y canalizaron un total de 243 trámites. Se trabajó en un módulo de encuestas en el portal de gobierno abierto. Sobre “Organización del trabajo”, se ha avanzado en el desarrollo del Sistema Integral de Gestión.

En referencia al componente “Carrera Administrativa y Gestión de la Retribución”, se ha avanzado en el desarrollo de Concursos de oposición y antecedentes

Al mismo tiempo, se trabajó en los llamados a concursos de Fiscal de Estado, Contador y Sub contador General de la Provincia y en puestos del Ministerio de Seguridad y Justicia, en la Dirección Provincial de Catastro y Cartografía, en la Dirección General de Recursos Humanos, en Lotería Chaqueña y en IPAP (instituto provincial de administración pública).

En consecuencia, tras la evaluación de antecedentes, exámenes técnicos y la presentación de los proyectos de gestión, el jurado eligió a Roberto Herlein, quien obtuvo el máximo puntaje y será el próximo Fiscal de Estado de la provincia.

**3. PODER JUDICIAL:** A pesar del contexto pluridimensional adverso (sanitario, económico, social etc.), el Poder Judicial de la Provincia del Chaco dio las respuestas de la pandemia, honrando el compromiso asumido y trabajando siempre en pos de mejorar su funcionamiento.

En efecto, el año 2021 se caracterizó por el crecimiento, el fortalecimiento y la profundización de la digitalización, la despapelización y la oralidad en los procesos; entre otros ejes estratégicos. El avance hacia dichos objetivos se logró a través de la implementación de proyectos desarrollados con las personas que lo integramos resultado de la capacitación continua. Se reforzaron los consensos en los distintos ámbitos. Dentro del Superior Tribunal de Justicia, con los Ministerios Públicos (Fiscal y de la Defensa) y en la interrelación con los otros Poderes del Estado (Ejecutivo y Legislativo), lo propio también con los auxiliares de la justicia, principalmente, las entidades que agrupan a profesionales (Colegios y Consejo de Abogados de toda la Provincia, Asociación de Magistrados y Funcionarios Judiciales, Sindicatos y Entidad de Justicia de Paz y de Faltas).

En el mes de septiembre, el señor Juez de Cámara Dr. Víctor Emilio Del Río resultó votado por mayoría de 6 a 1 para ocupar la plaza vacante en el Superior Tribunal de Justicia del Chaco. La decisión de la comisión examinadora del Consejo de la Magistratura y Jurado de Enjuiciamiento marcó el final del concurso público de oposición y antecedentes en cuyo tramo final participaron once aspirantes.

En relación a la Justicia de Paz y de Faltas, se realizó el Plenario en el que se dieron a conocer las inversiones realizadas en materia de digitalización específicamente para ese fuero (Justicia de Paz y Faltas. También se anunció que las necesidades de una conectividad más eficiente estarían garantizadas por intermedio del convenio firmado con el gobierno (ECOM), cubriéndose así una demanda de nuestro interior provincial.

Respecto a la infraestructura, obras y mantenimiento Edificio, durante el ejercicio 2021 que se revista, entre muchos otros trabajos de conservación y mantenimiento de las dependencias judiciales de toda la provincia, se llevaron a cabo: La inauguración del Edificio del Fuero Laboral de Resistencia.

En cuanto a la tecnología se ha llevado adelante la implementación gradual del Sistema IURE en los Juzgados Civiles y Comerciales de toda la Provincia (Resistencia e Interior), en la Justicia de Paz de Resistencia, en la Cámara de Apelaciones Civil y Comercial de Resistencia y en las Fiscalías Civiles de Resis-

tencia. Todo ello, con las consecuentes capacitaciones para el personal. Ello trajo aparejado el procesamiento de aproximadamente un millón de documentos en formato digital (más de 105.000 causas iniciadas con sus anexos que suman más de 253.000 documentos; más de 700.000 documentos ingresados a través del INDI). Asimismo, se ha continuado con la utilización de los distintos Sistemas informatizados (INDI, Suministros, Registro Digital de Asistencia, Proteger, Boletas de Tasas Judiciales y Multas, Control de Trámites y Notificaciones, Registración de Sentencias) y en prueba en Cámaras del Crimen, comunicación directa con el Registro Nacional de Reincidencia. Por su parte, se ha oficializado la nueva Página Web del Poder Judicial y el nuevo Sistema de Gestión de Legajos de la Dirección General de Personal. Se resolvieron más de 8.000 reclamos de organismos judiciales en toda la Provincia, casi 4.000 requisitorias, se dieron de alta más de 1000 profesionales en los diferentes sistemas y se atendieron 12.000 requisitorias sobre SIGI en toda la Provincia. Se adquirieron computadoras, monitores, webcams, scanners, routers, impresoras, certificados digitales, software de seguridad, sistemas de antivirus, red man y demás insumos indispensables para la nueva gestión de lo que se podría denominar “justicia web o 2.0”.

Con la adhesión a la Ley 3203-A, el Poder Judicial comienza la implementación, junto con el Poder Ejecutivo y ECOM, del Sistema de Gestión de Trámites Electrónicos (GTE) en los procedimientos administrativos.

Este proceso se enmarca en la mejora continua, digitalización y despapelización en los procesos judiciales, que se evidencian en el desarrollo e implementación del NDO/SIGI y IURE en toda la provincia, junto con los sistemas anexos a los mismos: INDI, Sistema de Control de Trámites Procesales y Notificaciones, entre otros servicios internos y externos para profesionales. Por otra parte, se profundizó el trabajo en comunicación judicial y en la utilización de lenguaje claro.

En materia de capacitaciones, el Centro de Estudios Judiciales realizó más de 190 encuentros que representaron 264 horas y en los cuales participaron casi 7.200 personas. Las temáticas principales, entre otras, fueron: Juicio por Jurados para el Interior; ODS, se realizaron capacitaciones obligatorias sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de Naciones Unidas; Ley Yolanda, se capacitó de manera obligatoria sobre formación integral en ambiente, perspectiva de desarrollo sostenible y cambio climático; Ley Micaela, se cumplió con las capacitaciones obligatorias en género y violencia de género; IURE: capacitaciones para su implementación en toda la Provincia, llevadas a cabo por

la Dirección de Tecnologías de la Información; SIGI: continuidad y profundización en la implementación y capacitación en el Interior; Justicia de Paz y Faltas, se realizó el Primer Curso Provincial para agentes; Niñez, Adolescencia y Familia, se llevó a cabo el Primer Curso Anual Virtual y se participó de la Feria del Libro Iberoamericana y se realizaron charlas en las cuales se abordó el rol de los peritos traductores intérpretes de lenguaje de señas.

Durante el año 2021, se llevaron a cabo 8 juicios por jurados. A través de dicho mecanismo procesal, se arribaron a once (11) veredictos de culpabilidad y a un (1) veredicto de no culpabilidad, en tanto se juzgaba a más de un acusado en algunos de dichos juicios.

En cuanto a acceso a la justicia también se ha trabajado en esta línea con la Justicia de Paz y Faltas, el Centro Público de Mediación, las Mesas de Atención y Aseoramiento Permanente a la Víctima y a la Ciudadanía, la Coordinación de Pueblos Indígenas, el Centro Judicial de Género, la Oficina de Gestión de Calidad Judicial, la Oficina Central de Juicio por Jurados y el Centro de Estudios Judiciales.

Es de destacar que durante el año 2021 el Juzgado Multifueros de Misión Nueva Pompeya dictó la primera sentencia en la provincia traducida a la lengua materna originaria Wichi. Por medio de la Resolución N° 999, del 29 de septiembre la legislatura chaqueña destacó “la importancia frente a un nuevo paradigma que deja atrás un modelo de dominación y estado mono-cultural para avanzar en la pluriculturalidad y el respeto de la cosmovisión de los pueblos indígenas”.

Por Acuerdo Extraordinario n° 32 se designó como Presidente del Superior Tribunal de Justicia, para el año 2022, a Dra. Emilia María Valle y se determinó el siguiente orden de reemplazo: 1°) Alberto Mario Modi, 2°) Iride Isabel María Grillo, 3°) Víctor Emilio Del Río y 4°) Rolando Ignacio Toledo. Asimismo, se dispuso la integración de Salas: \*Primera en lo Civil, Comercial y Laboral: Dra. Iride Isabel María Grillo y el Dr. Alberto Mario Modi, ejerciendo la presidencia la Dra. Iride Isabel María Grillo; \*Segunda en lo Criminal y Correccional: Dres. Víctor Emilio Del Río y Rolando Ignacio Toledo, ejerciendo la Presidencia el Dr. Víctor Emilio Del Río.

En este tiempo de participación ciudadana de respuestas razonables y oportunas y de revisión de conductas, los presentes hechos que no agotan sino simplemente describen quehaceres institucionales evidencian el compromiso de provincia como parte de nuestro Estado Federal que cada día sin cansancio debemos fortalecer.

## INFORME DE LA PROVINCIA DE CHUBUT - AÑO 2021

José Raúl Heredia\*

1. Por Ley VII N° 91, la Provincia del Chubut declaró el estado de emergencia económica, financiera y administrativa del Estado Provincial por el plazo de dieciocho meses contados a partir de su entrada en vigencia – 10 de enero de 2020 – por el que proyectó medidas tendientes a restablecer el equilibrio en las finanzas públicas provinciales. Luego, con fundamento en que la situación de emergencias no solo no había podido resolverse, sino que se había agravado, y mención de la pandemia y de las medidas adoptadas en el país en el orden federal, Chubut declaró el estado de emergencia económica, financiera y administrativa por dieciocho meses, a partir del 15 de julio de 2021 [art. 2, Decreto 547/2021, de 13 de julio]. Se dejó explicitado que las disposiciones dictadas no autorizaban la disminución de los rubros salariales ordinarios devengados de manera mensual y habitual que integran la remuneración de los empleados públicos [art. 1°].

Durante el plazo establecido “se suspenden los pagos y otras contraprestaciones que correspondan a obligaciones contraídas por el ‘Estado Provincial’, con anterioridad al 9 de Julio de 2021” con las excepciones enumeradas. Suspende expresamente “las ejecuciones de las sentencias, acuerdos conciliatorios y laudos arbitrales que condenen al ‘Estado Provincial’ al pago de sumas de dinero o al cumplimiento de obligaciones que se resuelvan en dar sumas de dinero”.

Incluye esta disposición: “Quedan también suspendidas las medidas cautelares y las medidas de ejecución, debiendo disponerse de oficio su inmediato levantamiento por el Juez. El incumplimiento por parte del magistrado será

---

\* Por el Dr. José Raúl Heredia, Abogado y Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba. Presidió el Superior Tribunal de Justicia del Chubut entre 1987 y 1988 y lo integró hasta junio de 1989. Diputado provincial MC (1991-1995) y Convencional Constituyente MC (1994), en Chubut. Presidió la Convención Municipal Constituyente de Comodoro Rivadavia (1999).

tomado como causa de mal desempeño de sus funciones, debiéndose girar la actuación o poner en conocimiento del Consejo de la Magistratura dicha circunstancia para que aborde las responsabilidades disciplinarias correspondientes”. El decreto es de necesidad y urgencia; él, contiene previsiones que han sido y son cuestionables y cuestionadas desde que las emergencias no alteran los derechos y garantías ni conceden más atribuciones ni crean facultades extraordinarias para su ejercicio por los poderes públicos, que no están en la Constitución: “La necesidad de enfrentar circunstancias de esa naturaleza (emergencias) solamente explica que las atribuciones que la Constitución Nacional distribuye entre cada una de ellas sean excepcionalmente ejercidas de un modo más intenso, sin alterar la sustancia de los derechos reglamentados” [Petracchi].

La norma, en cuanto ordena a los jueces levantar de oficio medidas cautelares ya dictadas y los amenaza con sanciones en caso de no hacerlo, es absolutamente inválida. Lo sería del mismo modo si la legislatura la hubiese sancionado. El gobernador no tiene ninguna potestad para enervar decisiones judiciales ni para dar órdenes a los jueces. Más aun, es un acto prohibido: además de la prohibición de inmiscuirse en causas judiciales en trámite, que pesa sobre los titulares de los ejecutivos, hay que recordar que el poder judicial “Constituye un poder autónomo e independiente de todo otro poder, al que compete exclusivamente la función judicial” [Art. 162, Const. Chubut (C. Ch)]. Como se aprecia, el gobernador no tan solo se ha arrogado facultades legislativas sino también judiciales.

2. La provincia vivió jornadas de violencia – se quemaron edificios públicos en la capital, Rawson - a raíz de la intención del gobernador de avanzar hacia la habilitación de la denominada “minería a cielo abierto”, en línea con la promoción de la actividad minera liderada por el presidente de la Nación y sus secretarios del área – que apoyaron la medida local -. La propuesta del ejecutivo destrababa el proyecto minero Navidad, un yacimiento de propiedad de la canadiense Pan American Silver, rico en plata y otros minerales como plomo, zinc y cobre. La proyectada ley a esos efectos, desató múltiples protestas en todas las ciudades con manifestaciones públicas de una importante porción de la sociedad que denuncia esa modalidad de explotación por el efecto de contaminación de las napas a raíz de la utilización de cianuro, que la empresa ha negado,

Ha de recordarse que una consulta popular en Esquel ya había detenido la



explotación de un yacimiento de oro – 20 de marzo de 2003 -. Un movimiento llamado “No a la mina” que, por su éxito, se difundió luego en el país. Es muy fuerte entonces en Chubut la posición contraria a la explotación minera con base en el derecho a elegir un modelo productivo que defienda especialmente el agua como elemento vital. Ya vive una altísima contaminación provocada por la explotación petrolera, pasivo ambiental que nadie ha remediado, y por la planta de aluminio en Puerto Madryn, aunque de esto se hable menos.

La legislatura dio sanción al proyecto de ley enviado por el gobernador, pero éste y los legisladores, ante la presión social, dieron marcha atrás y fue derogado.

Es sin dudas el hecho más saliente, muy doloroso por sus exteriorizaciones violentas, que se ha registrado en Chubut durante el año 2021, con proyecciones nacionales desde que el gobierno federal quiere avanzar en esa explotación y distintas provincias lo han hecho, aunque en ellas también se han producido y aun se viven manifestaciones populares contrarias, con varias consecuencias – por ejemplo, los casos de Jáchal, en San Juan, o Andalgala, en Catamarca -.

Repito lo que se ha publicado: “El proyecto Navidad es un yacimiento de plata, cobre y plomo que Pan American Silver adquirió en 2009, a 35 kilómetros de Gastre. El bloque principal abarca cuatro áreas –Navidad Oeste, Navidad Este, Navidad Oeste 1 y Navidad Este 1–, cada una de ellas de una superficie de 2.500 hectáreas, a las que se agregan tres áreas contiguas (Pampa 1, Puente 1 y Puente 2), cuyos derechos pertenecen a la operadora Minera Argentina S.A.” “La producción requerirá de millones de litros de agua. Pese a que la provincia está en emergencia hídrica”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Infobae, 30 de diciembre de 2021.



## INFORME DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA - AÑO 2021

Paulina R. Chiacchiera Castro\*

En el 2021 nuestro país atravesó el segundo año de la pandemia del COVID-19. En dicho contexto, si bien en la provincia de Córdoba la preocupación por la cuestión sanitaria se mantuvo durante todo el período y generó la necesidad de continuar con el dictado de una legislación de emergencia para atender la situación, también encontramos diversos sucesos y acontecimientos que merecen destacarse, tal como analizaremos a continuación.

### I. La normativa de emergencia sanitaria local

Al igual que en 2020, las medidas sanitarias para hacer frente a la situación de emergencia originada por la pandemia fueron adoptadas, en su mayor parte, desde la órbita del Poder Ejecutivo local.

Entre las normas de emergencia dictadas encontramos:

- a) decretos que adhirieron a lo dispuesto por DNUs nacionales<sup>1</sup>, con ajustes a la situación epidemiológica local. En ciertos casos, se aclaró expresamente en su texto que en la provincia no se compartían algunas de las medidas adoptadas en el orden federal<sup>2</sup>;

---

\* Por la Dra. Paulina R. Chiacchiera Castro, Abogada y Doctora en Derecho y Ciencias Sociales (Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Córdoba), Magíster en Partidos Políticos (Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba), Magíster en Derechos Humanos en el Mundo Contemporáneo (Universidad La Rábida), Profesora de Derecho Constitucional Sociales (Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Córdoba).

<sup>1</sup> Tal es el caso de los Decretos Nros. 461/2021 y 546/2021.

<sup>2</sup> Ver, por ejemplo, Decreto Nro. 281/2021.

b) decretos que adoptaron o prorrogaron medidas sanitarias destinadas a disminuir la circulación de personas y contener la transmisión del virus<sup>3</sup>. Las restricciones dispuestas fueron variando a lo largo del año, de acuerdo al incremento de casos y a la ocupación de camas críticas en el sistema de salud.

c) decretos que dispusieron exenciones impositivas y ayudas directas para contener la situación de crisis y mitigar su impacto en la actividad económica<sup>4</sup>.

d) gran cantidad de resoluciones del Ministerio de Salud y de otras dependencias con el objeto de regular múltiples aspectos relativos a la pandemia<sup>5</sup>.

La adopción de estas medidas tuvo como base, en su gran mayoría, la habilitación establecida en la Ley 10.690 a través de la cual la provincia de Córdoba adhirió a la emergencia pública en materia sanitaria declarada por el Estado Nacional y al resto de la normativa que en ese marco se dictase, con las adecuaciones pertinentes, y estableció que el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Salud dispondría las medidas de organización y ejecución del sistema de salud a los efectos de centralizar el manejo de las acciones necesarias que requiriera la situación.

Dado que la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo no está prevista en el texto de la Constitución provincial, como fundamento de tal decisión, se invocaron los artículos 59 (Salud) y 144 inciso 15 de la Ley Fundamental local (facultad del PE para adoptar medidas necesarias para conservar la paz y el orden públicos).

Si bien la Legislatura desarrolló su actividad durante todo el año, ya sea en forma virtual, semipresencial o presencial<sup>6</sup>, las normas en materia sanitaria que adoptó fueron aisladas<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Por ejemplo, Decretos Nros. 32/21, 378/21, 468/2021, 599/21, 685/21, 778/21, 824/21, 905/21, 962/21, 1068/21, 1100/21, 1183/21, 1299/21, 1440/21, 1546/21 y 1589/2021.

<sup>4</sup> Tal es el caso de los Decretos 464/2021, 469/2021, 470/2021, 505/2021, 617/2021, 646/2021, 664/2021, entre otros.

<sup>5</sup> Puede consultarse el Digesto COVID-19 Emergencia sanitaria en: <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/vOtros?OpenView&Start=1>.

<sup>6</sup> En 2021 se llevaron a cabo 2 sesiones virtuales, 28 semipresenciales y 12 presenciales. A partir del 22 de septiembre, por Decreto del Vicegobernador Nro. 274/2021, se restableció la presencialidad en las sesiones, pero se permitió sesionar de manera remota a los legisladores mayores de 60 años o pertenecientes a grupos de riesgo definidos por el Ministerio de salud de la Nación (cfr. LEGISLATURA DE CÓRDOBA, Memoria de Gestión 2021, Córdoba, pg. 21).

<sup>7</sup> Por ejemplo, con fecha 9 de junio de 2021 se sancionó la Ley 10.762 que facultó al Poder Ejecutivo Provincial, por intermedio del Ministerio de Salud y durante la vigencia de Emergencia Sanitaria, a gestionar la adquisición de vacunas contra el COVID-19. La norma autorizó al gobierno a celebrar acuerdos a tal fin y la inclusión de cláusulas de confidencialidad, de indemnidad patrimonial res-

En el orden municipal y comunal, fue usual que los Intendentes/as y Jefes/as Comunales de la provincia suscribieran Actas con el objeto de unificar criterios, salvaguardar el adecuado funcionamiento de los sistemas sanitarios y resguardar la salud de sus poblaciones<sup>8</sup>, como una modalidad de ejercicio del federalismo de concertación en el ámbito local.

## II. El año del Bicentenario de la Constitución de Córdoba

En el año 2021 se cumplieron 200 años de la aprobación y publicación del Reglamento Provisorio de 1821, considerado la primera Constitución provincial. Como consecuencia de ello, el Gobernador de Córdoba por Decreto Nro. 63/2021<sup>9</sup> lo declaró como el “*Año del Bicentenario de la Constitución de Córdoba*” e invitó a las autoridades de Municipios, de las Comunas y de los Poderes Legislativo y Judicial a dictar disposiciones similares en el ámbito de sus competencias.

Según surge de los considerandos del mencionado decreto, esta iniciativa tuvo como objetivo “...reconocer un evento de vital importancia en el proceso histórico provincial y reafirmar los valores democráticos e institucionales que desde entonces caracterizan y otorgan identidad a la Provincia de Córdoba”.

El Reglamento Provisorio para el Régimen y Administración de la Provincia de Córdoba de 1821 fue sancionado durante la Gobernación de Juan Bautista Bustos. Previo a su aprobación, se discutió en la Legislatura si debía dictarse una Constitución para la provincia o un Reglamento constitucional hasta que el Congreso General sancionara la Constitución Nacional. La duda partía de que las constituciones provinciales debían guardar coherencia con la nacional<sup>10</sup>. La redacción del Reglamento provisorio, postura que finalmente triunfó, estuvo

pecto de indemnizaciones y otras reclamaciones pecuniarias -salvo maniobras fraudulentas o conductas maliciosas-, de eximición de responsabilidad del Estado Nacional y del Ministerio de Salud de la Nación o de prórroga de jurisdicción a favor de los tribunales arbitrales y judiciales con sede en el extranjero. Asimismo, dispuso que las cláusulas o acuerdos de confidencialidad que se pudieran adoptar quedaban expresamente exceptuados del deber de divulgación, de conformidad con lo establecido en la Ley 8803.

<sup>8</sup> Por ejemplo, las Actas de fecha 8/4/2021, 30 de Abril de 2021, 04 de Junio de 2021 y 28 de Mayo de 2021.

<sup>9</sup> B.O.P. 26/02/2021.

<sup>10</sup> Segreti, Carlos, “Federalismo rioplatense y federalismo argentino. El federalismo de Córdoba en los comienzos de la época independiente, 1810 – 1829”, Centro de Estudios Históricos, Córdoba, 1995, p. 137.

a cargo de una Comisión de Expertos compuesta por los doctores José Gregorio Baigorri y Norberto Allende. El texto finalmente aprobado contaba con 280 artículos<sup>11</sup>, en los que se enumeraban los derechos de la provincia, a la que se considera como libre, independiente y soberana y a la que le competía “...*el derecho de establecer sus leyes fundamentales por constituciones fijas; y entre tanto por Reglamentos provisorios en cuanto no perjudique los derechos particulares de las demás Provincias, y los generales de la confederación*”. También aludía a los derechos y deberes del hombre en sociedad y a los deberes del cuerpo social.

Contemplaba como religión del Estado a la Católica Apostólica Romana, regulaba cuestiones referentes a la ciudadanía, a los extranjeros y electorales. Organizaba a los tres Órganos del Estado, el Poder Ejecutivo -en cabeza del Gobernador de la República-, el Poder Legislativo -a cargo de una Cámara de Representantes- y el Poder Judicial -ejercido por el Tribunal de segunda suplicación, nulidad e injusticia notoria, el Tribunal de apelaciones y los demás juzgados ordinarios-. Finalmente, contenía una declaración de derechos, delimitaba las funciones de los Ayuntamientos y reglaba el régimen de las milicias, entre otros aspectos.

Esta normativa suprema local estuvo vigente -con algunas modificaciones- durante más de veinte años, hasta la sanción del Código Constitucional Provisorio de 1947, e inauguró la historia constitucional de una provincia con un fuerte compromiso federal que se prolongaría a lo largo de la historia argentina.

### III. Las elecciones legislativas nacionales

El 14 de noviembre de 2021 se llevaron a cabo las elecciones para la renovación de senadores y diputados nacionales por la provincia de Córdoba.

Según datos oficiales<sup>12</sup>, para el cargo de Senadores nacionales se emitieron 2.033.519 votos (1.966.271 afirmativos, 32.568 blancos y 34.680 nulos). Los votos afirmativos se distribuyeron del siguiente modo: 1.063.595 para Juntos por el Cambio, 491.029 para Hacemos por Córdoba, 206.300 para Frente de Todos,

<sup>11</sup> FERRER, Juan, “El Reglamento Provisorio de 1821”, en: FERRER, Juan, ORTEGA, José Emilio y ESPÓSITO, Santiago Martín, Historia Constitucional de la Provincia de Córdoba, Vol. I Siglo XIX, Editorial UNC, Universidad Empresarial Siglo 21 y Legislatura de la Provincia de Córdoba, Córdoba, 2020, p. 62.

<sup>12</sup> Junta Electoral Nacional, Distrito Córdoba, Acta Número 22 del 25/11/2021.

74.024 para Encuentro Vecinal Córdoba, 69.644 para Frente de Izquierda y de Trabajadores - Unidad, 44.819 para La Libertad Avanza y 16.860 para la Unión Popular Federal.

Por aplicación del artículo 54 de la Constitución Nacional, fueron electos dos Senadores Nacionales por Juntos por el Cambio<sup>13</sup> y uno por Hacemos por Córdoba<sup>14</sup>.

Para el cargo de Diputados Nacionales, se emitieron un total de 2.033.519 votos (1.968.587 afirmativos, 30.368 en blanco y 34.564 nulos). De los votos afirmativos, 1.064.246 fueron para Juntos por el Cambio, 491.969 para Hacemos Córdoba, 206.795 para Frente de Todos, 74.879 para Encuentro Vecinal Córdoba, 69.755 para Frente de Izquierda y de Trabajadores - Unidad, 44.569 para La Libertad Avanza y 16.374 para Unión Popular Federal.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 45 de la Constitución Nacional y el Código Electoral Nacional, las bancas de Diputados Nacionales se distribuyeron de la siguiente manera: 6 para Juntos por el Cambio<sup>15</sup>, 2 para Hacemos por Córdoba<sup>16</sup> y 1 para el Frente de Todos<sup>17</sup>.

Esta distribución de escaños, que a grandes rasgos fue anticipada por las PASO que se llevaron a cabo en el mes de septiembre, implicó ciertos cambios en la representación política de la provincia en el Congreso. Juntos por el Cambio sumó 1 Diputado Nacional -además de mantener sus 2 bancas en el Senado-, Hacemos por Córdoba sumó 1 Senadora Nacional y perdió 1 escaño en la Cámara Baja, y el Frente de Todos perdió su banca en el Senado, pero conservó su único Diputado Nacional por el distrito.

<sup>13</sup> Los/as Senadores Nacionales Luis Alfredo Juez y Carmen Silvia Álvarez.

<sup>14</sup> La Senadora Nacional Alejandra María Vigo, esposa del actual Gobernador de la provincia.

<sup>15</sup> Los/as Diputados/as Nacionales: Rodrigo de Loreda, María Soledad Carrizo, Néstor Walter Baldassi, Kaura Elena Rodríguez Machado, José Gustavo Santos y Gabriela Virginia Brower de Koning.

<sup>16</sup> Los/as Diputados/as Nacionales: Natalia De La Sota e Ignacio José García Aresca.

<sup>17</sup> Este escaño correspondía a Martín Gill, Secretario de Obras Públicas de la Nación, quien presentó su renuncia el 6 de diciembre para permanecer en dicho cargo (cfr. <https://www.lanacion.com.ar/politica/martin-gill-renuncio-a-ser-diputado-por-cordoba-y-sig-ue-en-obras-publicas-y-de-licencia-como-nid07122021/>), lo que generó un debate sobre la problemática de las candidaturas testimoniales (cfr. "El oficialismo tuvo tres candidatos testimoniales", en: [elparlamentario.com](http://elparlamentario.com), 7 de diciembre de 2021, disponible en: <https://www.parlamentario.com/2021/12/07/el-oficialismo-tuvo-tres-candidatos-testimoniales/>). Días más tarde, presentó nuevamente su renuncia a su cargo nacional para retomar su puesto como Intendente de la Municipalidad de Villa María, en el que se encontraba gozando de su cuarta licencia consecutiva. Su lugar en el Congreso fue ocupado por el Diputado Pablo Carro.

#### **IV. La Ley 10.749 y el caso “Valle Ambrosio y otro vs. Argentina”**

La Legislatura de la provincia de Córdoba sancionó con fecha 31 de marzo de 2021 la Ley 10.749, que modificó los artículos 468 y 474 del Código Procesal Penal local sobre el recurso de casación, en cumplimiento de lo ordenado por la Corte IDH con fecha 20 de julio de 2020 en el caso “Valle Ambrosio y otro vs. Argentina”.

En dicha causa, se declaró la responsabilidad internacional del Estado de Argentina por la violación del derecho a recurrir el fallo ante un juez o tribunal superior (art. 8.2.h, PSJCR) y por el incumplimiento del deber de adoptar disposiciones del derecho interno como consecuencia de la regulación restrictiva del recurso de casación en materia penal en la provincia de Córdoba. Por tal razón, entre otras cuestiones, ordenó al Estado a adecuar el ordenamiento jurídico interno a los parámetros establecidos en la sentencia respecto de dicho derecho.

Con la sanción de dicha ley la Legislatura adecuó la normativa procesal penal a las exigencias convencionales y constitucionales de un recurso amplio, que habilite el análisis de las cuestiones fácticas, probatorias y jurídicas en las que se basa la sentencia y brindó respaldo legal a la interpretación sostenida por el Tribunal Superior de Justicia de la provincia del derecho del imputado a recurrir ampliamente su condena<sup>18</sup>.

#### **V. La inmunidad de opinión de Legisladores provinciales y el caso “De Ferrari Rueda”**

El 20 de abril de 2021 el Tribunal Superior de Justicia se pronunció en los autos: “De Ferrari Rueda, Patricia c. Provincia de Córdoba s/ Amparo (Ley 4915)” sobre el alcance de la inmunidad de opinión de los legisladores provinciales, única prerrogativa que se mantiene en el texto de la Constitución de Córdoba luego de su última reforma en el año 2001.

La actora, legisladora del Bloque Juntos por el Cambio, había sido sancionada por Resolución de la Legislatura de fecha 28/10/2020, que dispuso su suspensión en el cargo por el término de 6 meses, sin goce de dieta, por la causal de indignidad (art. 1) y que no podía desempeñarse como presidenta de ninguna

---

<sup>18</sup> Ver Fundamentos del Proyecto 32045-E-20 del 29/12/2020.



comisión permanente mientras durara su mandato (art. 2), ni tampoco integrar comisiones, entes ni organismos extraparlamentarios en representación de la Legislatura (art. 3).

La aplicación de dicha sanción fue motivada por las manifestaciones vertidas por la legisladora en la red social Twitter, en la que publicó: “*..falta mucho para que aparezcan los Falcon verde para ‘impartir’ la justicia a la medida ideológica de Grabois y compañía*”. La polémica afirmación habría tenido origen en supuestas intromisiones de funcionarios nacionales en la denuncia de usurpación de un campo ubicado en la provincia de Entre Ríos, en el marco de un conflicto familiar por una disputa hereditaria.

El Máximo Tribunal provincial revisó la medida disciplinaria aplicada por el cauce de una acción de impugnación constitucional innominada y entendió que no se advertía que el Órgano Legislativo hubiera actuado con exceso en el marco fijado por los artículos 99 de la Constitución Provincial y 130 de su Reglamento Interno, ni que se hubiera incurrido en algún tipo de arbitrariedad manifiesta o apartamiento evidente de las mayorías previstas en la Ley Fundamental o de las cláusulas reglamentarias vigentes para su adopción.

Según advirtió “*..la inviolabilidad legislativa por ideas y opiniones expresadas en el ejercicio de las funciones de un representante legislativo, opera siempre hacia el exterior de la legislatura aunque no al interior de la misma: allí la prerrogativa está circunscripta por la disciplina parlamentaria. Así se ha entendido desde antiguo, en el sentido que este privilegio de palabra ha sido pensado, en todo caso, para delimitar y restringir los procedimientos de los tribunales de justicia más no alcanza a limitar la autoridad de la cámara, pues todo lo que dicen sus respectivos integrantes está sujeto a su censura y puede imponerles penas por sus discursos si hubiere lugar*”.

Asimismo, puntualizó que no se encuentran resguardadas aquellas expresiones vertidas por el legislador en su mera condición de ciudadano sobre cuestiones que no guarden una inmediata relación con su quehacer legislativo por resultar pronunciadas alrededor de un asunto ajeno al acervo de sus competencias parlamentarias (legislativas, de control, etc.), como acontecía en el caso.

No obstante lo resuelto en sede judicial, la medida disciplinaria aplicada a recibido críticas de diversos sectores por considerarla desmedida, desproporcionada y un peligroso precedente en contra de la libertad de expresión<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Cfr. CANO, Alicia, “El rol de los legisladores en las democracias actuales. Los riesgos que entraña

## VI. La promesa de lealtad a las Constituciones Nacional y Provincial

Un último acontecimiento que merece destacarse por cuanto implica un avance en la formación cívica de los estudiantes de la provincia es la sanción por parte de la Legislatura de la Ley 10.755 que adhirió a la Ley nacional 27.505 e instituyó la ceremonia escolar de Promesa a la Lealtad a la Constitución Nacional (art. 1), a la vez, que amplió su contenido al extender dicha promesa también a la Ley Fundamental local.

La mencionada disposición legal estableció que los alumnos que cursen el último año de la Educación General Obligatoria deben realizar en forma conjunta las ceremonias escolares de Promesa de Lealtad a la Constitución Nacional y a la Constitución provincial el primer día hábil siguiente al 1 de mayo (arts. 2 y 3).

A nivel nacional, esta iniciativa legislativa que invitaba a las Provincias, a los Municipios, a la CABA y al Consejo Federal de Educación a incorporar esta ceremonia en el calendario escolar anual, tuvo su base en el Programa de Juramento de Lealtad a la Constitución en las Escuelas que fue implementado desde el año 2012 por la Asociación Argentina de Derecho Constitucional junto con la Fundación para la Educación, la Ciencia y la Cultura (FECIC) y la Fundación Americana para la Educación (FUNDAEDU)<sup>20</sup>.

---

una sanción”, en: LLC 2021 (junio), p. 6. El Comité Nacional de la UCR, por su parte, manifestó que repudiaba “...enérgicamente la suspensión de la legisladora provincial de Córdoba Patricia de Ferrari. El oficialismo cruzó una línea que establece un precedente muy peligroso para resguardar la libertad de expresión. La legisladora oportunamente pidió disculpas por la publicación en redes sociales de un comentario desafortunado. Su actividad política no empieza ni termina en una declaración errónea. Suspendiéndola a ella, están privando a los cordobeses que la eligieron de ser representados en la Legislatura. El peronismo de Córdoba actuó de manera desmedida e injustificada, tomando para sí atribuciones que no le corresponden y dañando gravemente el funcionamiento de las instituciones representativas. Llamamos a los legisladores a reflexionar y a corregir esta medida que no tiene precedentes en la historia política de Córdoba. En democracia, las soluciones jamás pueden venir callando voces” (“Repudiamos la suspensión de la legisladora de Córdoba Patricia de Ferrari”, disponible en: <https://ucr.org.ar/index.php/n/ovedades/162-r-epudiam-os-la-suspension-de-la-legisladora-de-cordoba-patricia-de-ferrari>).

<sup>20</sup> Cfr. “Promesa de lealtad a la Constitución Nacional”, en: <https://aadconst.org.ar/promesa-de-lealtad-a-la-constitucion-nacional/>

## INFORME DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS - AÑO 2021

Jorge M. D'Agostino  
Martín J. Acevedo Miño\*

La Provincia de Entre Ríos reformó su constitución en el año 2008, reconociendo la condición de municipio, a todos los que tuvieren más de 1.500 habitantes con autonomía municipal, aunque solo pueden dictarse sus cartas orgánicas los entes que superen los 10.000 habitantes.

ARTÍCULO 230: Todo centro de población estable de más de mil quinientos habitantes dentro del ejido constituye un municipio, que será gobernado con arreglo a las disposiciones de esta Constitución.

ARTÍCULO 231: Se asegura autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera a todos los municipios entrerrianos, los que ejercen sus funciones con independencia de todo otro poder. Los municipios con más de diez mil habitantes podrán dictar sus propias cartas orgánicas

---

\* Por los Dres. Jorge M. D'Agostino, Abogado, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Diplomado "El Estado de Derecho del Siglo XXI: Administración, Justicia y Derechos" otorgado en conjunto por la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, el Heidelberg Center para América Latina, la California Western School of Law y la Facultad Teresa de Ávila Sede Paraná de la Pontificia Universidad Católica Argentina, Miembro Correspondiente Nacional del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba por la provincia de Entre Ríos; y Martín J. Acevedo Miño, Profesor de Derecho Constitucional y Derechos y garantías constitucionales de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Decano de Facultad en la misma Universidad. Conjuer del Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos. Ex convencional constituyente provincial.

Sin embargo, a 14 años del reconocimiento institucional, sólo un municipio, la ciudad de Gualeguaychú, ha mostrado interés en el dictado de la Carta Municipal. Así lo hizo en 2009, con el dictado de una Ordenanza de convocatoria, (Ordenanza N° 11343/2009) luego suspendida por la concomitancia con elecciones provinciales y municipales y nunca reanudada hasta el 2019, en que se dinamizó el debate que aún no ha concluido aunque claramente no parece que 2022 ni 2023 sean momentos para movilizar el tema por la presunción de elecciones en todos los niveles, nacional, provincial y municipal, empezando el calendario electoral, probablemente en el mes de diciembre de 2022.

La provincia, está dividida en 17 Departamentos, y cada uno tiene su capital, todos con una población mayor a los diez mil habitantes. Ninguna tiene Carta Orgánica. Solo para mencionar 17 de mayor complejidad dentro del sistema institucional, pero dentro de los 83 municipios creados en territorio provincial, hay otras comunidades con habilitación para dictarse su carta orgánica, que tampoco han elegido el camino, ni siquiera para el debate sobre su conveniencia, con excepción de Paraná, que tenuemente ingresa en su análisis.

Queda claro que esta actitud, que se formula casi como un patrón para no ejercer un derecho autonómico de la constitución, se debe a nuestro criterio a varios factores:

- a) La desinformación
- b) La especulación por la incidencia en términos electorales
- c) El temor a modificar el *status quo*

Como se observa, los tres aspectos que destacamos son abstractos, y están alejados de una concepción institucionalista para concretar derechos y coordinar organismos. Todo mas cerca de la Ciencia Política que del Derecho Constitucional y de la reafirmación del Federalismo, que cede frente a contextos centralistas cada vez mas arraigados, especialmente en los aspectos económicos vinculados a la coparticipación, a los adelantos del tesoro, los que en definitiva, y desde la ciencia, en nada cambiarían el modo de operar de un municipio con o sin carta orgánica, pero que influyen en el estado de confort.

La desinformación es notable, pero no solo en los poderes legislativos y ejecutivos municipales, sino también en las organizaciones no gubernamentales, que tampoco han mostrado interés colectivo en el afianzamiento del federalismo ajustado autonómicamente las reglas municipales.

En “Argentina, una sociedad anómica Encuesta de cultura constitucional” del Dr. Antonio María Hernández Daniel Zovato y Manuel Mora y Araujo destacan los pro y contras de la relación del argentino con la Ley, de allí se infieren “ con toda crudeza noticias preocupantes, entre ellas un bajo grado de conocimiento de la Constitución y un alto nivel de irrespeto por la legalidad”, lo que compatibilizado con los antecedentes culturales de la población, destacados por Juan Agustín García en la Ciudad Indiana en el año 1900, podría no asombrar de la población, pero si alertar sobre el infortunio que provoca que los propios representantes no dinamicen el ejercicio de un derecho, del que sólo en sus manos está la iniciativa.

Es evidente que la situación en Entre Ríos, por los hechos que lo demuestran, no es responsabilidad de la academia, la que no sólo los firmantes del presente (el Dr. Acevedo Miño fue además, convencional constituyente en 2008) hemos representado en innumerables jornadas desde la reforma, sino también los colegas en todo el territorio que abrazan el federalismo se ha preocupado para difundir la idea, que a tenor de los resultados aún falta profundizar.

Tal como surge de su articulado, la Constitución de Entre Ríos, es altamente reglamentarista en el Régimen Municipal, que acota a la constituyente local, pero no para omitir dictar la Carta Orgánica, en virtud de que hay una amplia temática a desarrollar.



## INFORME DE LA PROVINCIA DE LA PAMPA - AÑO 2021

Gustavo Arballo\*

### Contexto político-institucional

Dado que sus miembros se renuevan en su totalidad cada cuatro años, la Cámara de Diputados (la provincia tiene legislatura unicameral de 30 legisladores) mantiene su composición emergente de las elecciones de 2019. El bloque principal corresponde al oficialismo: el Frente Justicialista Pampeano tiene 17 diputados. El principal frente opositor aparece dividido en dos bloques: Unión Cívica Radical, de 7 diputados, y Propuesta Federal, con 4 diputados. Los dos escaños restantes corresponden a diputados electos por el Partido Comunidad Organizada, y posteriormente divididos en sendos monobloques, uno con su nominación original y otro que se apartó y formó un bloque nominado “Movimiento Productivo Pampeano” formado en junio de 2020.

El Poder Ejecutivo es ejercido también por el mandatario electo en 2019 por el Frente de Todos, Sergio Ziliotto, quien transita su primer mandato (La Pampa permite una sola reelección consecutiva).

Como detalle de contexto importante debe decirse que en el nivel municipal tampoco existe ningún mandato ejecutivo o legislativo que se renueve en las elecciones de medio término.

---

\* Por el Dr. Gustavo Arballo, Profesor Adjunto de Derecho Público Provincial y Municipal, Universidad Nacional de La Pampa.

## Elecciones de medio término para el Congreso de la Nación

En las elecciones de medio término de 2021 la Provincia de La Pampa renovó tres bancas de las cinco que la representan en la Cámara de Diputados, y sus tres bancas en el Senado. Los comicios registraron una buena participación (69% en las PASO, 75% en la elección general). Se impuso el espacio “Juntos (la alianza de UCR, PRO, y otros partidos aliados) con el 46% de los votos, frente al espacio del “Frente de Todos” que obtuvo el 41% de los votos. Como resultado de ello, en ambas cámaras el espacio ganador obtuvo -en lo que concierne a la representación de La Pampa- una banca adicional a las que ponía en juego en la elección, a expensas de la correlativa pérdida del Frente de Todos.

## Actividad legislativa relevante del período

En 2021 la legislatura pampeana sancionó 67 leyes provinciales, dos más que las sancionadas en 2020. Como pauta de comparación puede consignarse que en la década 2010-2019 se sancionaron en promedio 55 leyes por año.

Tal como se hiciera en el año precedente, dos leyes provinciales vinieron a ratificar decretos provinciales que implementaban medidas relacionadas con la pandemia del COVID-19 (protocolos, requisitos de circulación, etc.). Cabe acotar que la Constitución de la Provincia de La Pampa no prevé un sistema de decretos de necesidad y urgencia, con lo cual se utilizó este sistema especial de leyes (3375 y 3376) que venían a ratificar varios decretos (“désele a los mismos fuerza de Ley”), salvaguardando con ello las posibles objeciones que pudieran afectarlos al constituir materia materialmente legislativas.

Se registra una ley de especial importancia en el curso de este período legislativo: la ley 3353 de protección de los derechos de las/los adolescentes en el territorio de la provincia. Esta ley crea un fuero de Justicia Penal para Adolescentes, con funcionarios a los que requiere tener formación especializada en materia de Niñez y Adolescencia. Incorpora la aplicación de un paradigma de Justicia Restaurativa, un medio de resolución alternativa que a la vez la ley determina improcedente en los casos de violencia intrafamiliar o de género, delitos contra la integridad sexual y en todos aquellos casos donde se acredite una asimetría de poder. En un fallo de 2021, el Superior Tribunal de Justicia precisó



que esta ley se encuentra vigente pero su aplicación se halla supeditada al ajuste y adecuación que debe realizar el poder judicial, toda vez que, hasta que no se cumpla con las exigencias convencionales del principio de especialización y de estructura funcional, resulta de imposible práctica, por lo que corresponde que sean los magistrados y funcionarios a cargo de los Juzgados de la Familia, Niñas, Niños y Adolescentes, con experiencia en la temática en cuestión, quienes asuman la tarea requerida, hasta tanto se cumpla con lo prescripto en el art. 74 de la ley 3353 (STJ, Sala B, 16/09/2021. “A. M., X. A. en legajo por conflicto de competencia s/ recurso de casación” legajo N° 121961/1).

En materia financiera es dable destacar que fueron aprobados tanto el presupuesto 2021 como la Cuenta de Inversión 2020, por mayoría simple. Es relevante consignar que prácticamente en simultáneo se trató un proyecto de refinanciación de deudas que mantiene la provincia con la ANSES, a través de un bono a 9 años, y que a la postre no tuvo aprobación por la mayoría requerida por la Constitución de la Provincia de La Pampa, que pauta el requisito de dos tercios de los diputados que componen la Cámara (art. 45 Const. La Pampa) para tomar empréstitos.

Otras leyes de importancia han sido la ley 3371 de Aranceles y honorarios de Abogados, Procuradores y Auxiliares de Justicia, norma que contó con la participación activa del Colegio de Abogados en su debate; y la ley 3320 para la inserción y estabilidad laboral de personas travestis, transexuales y transgénero, que les garantiza una proporción no inferior al uno por ciento (1 %) de la totalidad de las vacantes disponibles presupuestadas en los tres poderes del Estado.

No se registraron vetos del gobernador a leyes sancionadas por la legislatura en su período 2021.

## Municipios

Resulta significativo agregar que en una situación inédita en el contexto provincial, en 2021 se registraron destituciones de intendentes en dos municipios. En marzo fue destituida la intendenta de la localidad de Santa Isabel, y en noviembre fue destituido el intendente de la localidad de Abramo, en ambos casos por votación de la mayoría calificada (dos tercios de concejales) que a tal efecto exige la Ley Orgánica de Municipalidades local, en juicio político fundado en cargos vinculados con irregularidades administrativas.

Como respuesta institucional a esas situaciones, diez diputados del FRE-JUPA presentaron en noviembre de 2021 un proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Municipalidades para fijar –manteniendo la exigencia de esa mayoría calificada– un nuevo procedimiento de destitución, apuntando a que el sistema actual no tiene garantías suficientes para la defensa de los acusados y genera contextos propicios para la inestabilidad política. En la legislación propuesta se dividiría el Concejo Deliberante en una sala acusadora y una sala juzgadora, y se definirían puntualmente las causales de destitución, incorporando además recaudos procedimentales para la formación y conclusión de estos procesos.

Puede acotarse que en uno de esos casos existió una temporaria medida cautelar que suspendía el proceso, dispuesta por un amparo de un juzgado del fuero civil a pedido de la entonces intendenta de Santa Isabel; esta resolución fue luego revocada por el STJ al declararse competente por entender que la objeción planteada contra los actos del Concejo Deliberante tenía naturaleza contencioso-administrativa (STJ Sala C, Paturlanne, Marta Beatriz contra Municipalidad de Santa Isabel sobre amparo, del 22/03/21). En el otro caso, el intendente destituido también recurrió a la Justicia, en este caso para obtener su reposición en el cargo: el STJ también aceptó la competencia, pero desestimó la cautelar solicitada (STJ Sala C, Clemant, Julio Cesar contra Municipalidad de Abramo – Concejo Deliberante sobre Medida cautelar, del 22/12/21). En cuanto al fondo, ambas causas se encuentran todavía sin resolución.

## Poder Judicial

El Superior Tribunal de Justicia se encuentra funcionando con los cinco jueces que integran su formación (como lo habilita constitución, está dividido en tres salas: Penal, Civil, y Contencioso-Administrativa y de causas originarias). Entre los cargos de mayor jerarquía debe consignarse la vacante surgida en el Defensor General de la Provincia, producto de la jubilación de su titular, el que debería cubrirse en el curso de 2022 (se trata de un cargo donde debe sustanciarse un concurso ante el Consejo de la Magistratura).

Cabe acotar que en el diseño constitucional de la Provincia de La Pampa esa es la única incumbencia prevista para el Consejo de la Magistratura, que se compone de cuatro miembros y está formado por un representante elegido por

los abogados de cada circunscripción, por un representante del Poder Ejecutivo, por un representante del Poder Legislativo y por un juez del Superior Tribunal de Justicia.

Fuera de los referidos anteriormente, no consignamos otros juicios de especial relevancia del Superior Tribunal de Justicia o causas que por su trascendencia doctrinaria o institucional puedan ser mencionadas en este informe sintético, enfocado en cuestiones de derecho público.

Si es pertinente acotar que 2021 fue el primer año en que tuvo actividad plena la “Comisión de Ética Judicial” creada por el Superior Tribunal de Justicia de La Pampa mediante Acuerdo 3747 del 28/10/20. Esta se encuentra compuesta por dos magistrados jubilados y un juez del STJ. La primera de sus recomendaciones estuvo dedicada al “uso de las plataformas digitales por parte de los magistrados y funcionarios del Poder Judicial de la Provincia de La Pampa”. Entre otros puntos, se enfatiza que “el beneficio público de la participación en las plataformas digitales debe equilibrarse con la necesidad de mantener la confianza de la sociedad en el Poder Judicial, la imparcialidad, integridad e independencia del sistema judicial” (punto 2), y que “el uso individual de las plataformas digitales debe mantener la integridad, el decoro y la dignidad del cargo judicial” (punto 4); que “el uso institucional responsable y en circunstancias apropiadas de las plataformas digitales por parte del Poder Judicial puede ser una herramienta importante para promover el acceso a la justicia; la administración de justicia, la eficiencia judicial y la tramitación de casos con celeridad; la rendición de cuentas; la transparencia; y la confianza pública en la comprensión y respeto del Poder Judicial y de los órganos que lo componen” (punto 8); y que “los magistrados y funcionarios judiciales deben evitar expresar opiniones o compartir información personal que pueda afectar la independencia judicial, la integridad, corrección, imparcialidad y la confianza pública en el Poder Judicial” (punto 13). Mediante Acuerdo 3804 del 7/7/2021, el Superior Tribunal de Justicia de La Pampa aprobó estas recomendaciones emitidas por la Comisión, cuya competencia es consultiva.

## Enjuiciamiento de funcionarios y magistrados

No se registraron instancias de destituciones de funcionarios judiciales en el año 2021. Se registró la suspensión de un magistrado del fuero civil de la localidad de General Acha, dispuesta por el STJ como medida preventiva al constatar una “situación de atraso generalizado en el dictado de resoluciones” y otras “irregularidades procedimentales”, circunstancias por las que inició un sumario administrativo.

## Causas interprovinciales

Sigue manteniéndose el conocido litigio por el Río Atuel con la Provincia de Mendoza. Luego del reconocimiento de su carácter “interprovincial” (negado por la demandada) en el trascendente fallo de 1987, un segundo pronunciamiento de 2017 fijó un nuevo paradigma al promover la adopción de medidas referidas a la cuenca en general, en un paradigma ambiental que enfatizaba además la obligación del Estado Nacional a destinar recursos para combatir la sequía grave o desertificación.

Tras infructuosas gestiones en busca de un acuerdo requerido por la Corte, en 2020 el tribunal fijó un caudal mínimo exigible de 3,2 m<sup>3</sup>/s en el límite interprovincial entre La Pampa y Mendoza, como instrumento de posible cese del daño ambiental ocasionado por la falta de escurrimiento del río Atuel en territorio pampeano, entendiéndola “como una meta interina en el camino destinado a la determinación definitiva del caudal hídrico apto para la recomposición del ecosistema afectado en el noroeste de la provincia de La Pampa, que constituye la meta final perseguida”.

Un juicio similar fue promovido en 2018 por La Pampa contra la Provincia de San Juan (como el anterior, en el marco de la jurisdicción originaria de “quejas” interprovinciales del art. 127 CN), a raíz del proyecto de construcción de una reserva hidroeléctrica “El Tambolar”, sobre el Río San Juan, que a juicio de La Pampa implicaría sustraerla de aguas que forman parte del Río Desaguadero-Salado- Chadileuvú-Curacó-Colorado.

En este litigio, la novedad de 2021 estuvo dada por el trámite que le imprimió la Corte federal al darle curso y requerir medidas informativas a la Provincia

demandada, basándose en la Ley General del Ambiente, en cuanto establece que “el juez interviniente podrá disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general” (artículo 32, ley 25.675). En esta decisión (“La Pampa, Provincia de c/ San Juan, Provincia de y otro (Estado Nacional) s/ amparo ambiental”, del 27/05/2021; Fallos 344:1235).

La Corte tuvo en cuenta que la cuenca del Río “resulta ser un recurso compartido cuya utilización afecta el ambiente de todas las jurisdicciones que la integran, especificando que aguas debajo de la Provincia de San Juan sufrirán las consecuencias y verán afectado su ambiente las provincias de San Luis, La Pampa, Río Negro y Buenos Aires”, lo que motivó su pedido de requerir tanto a la Provincia de San Juan como al Estado Nacional las actuaciones administrativas relacionadas con la gestión hídrica y con el proyecto de la reserva en cuestión.



## INFORME DE LA PROVINCIA DE MENDOZA - AÑO 2021

María Gabriela Ábalos\*

### I. Elecciones primarias y generales: legislativas nacionales, provinciales y municipales

La provincia de Mendoza ocupa el quinto lugar en cantidad de electores con 1.439.463, lo que representa el 4,19% del total del padrón nacional.

En este 2021, renovó cinco (5) de las diez (10) bancas que tiene en la Cámara de Diputados de la Nación y las tres (3) del Senado. Por su parte, a nivel provincial tuvo lugar la renovación parcial de las Cámaras de Diputados y de Senadores provinciales, eligiendo veinticuatro (24) y dieciséis (16) legisladores respectivamente. De la misma forma, se renovaron los Concejos Deliberantes de los dieciocho (18) departamentos que conforman el régimen municipal mendocino.

A nivel legislativo provincial, al igual que a nivel nacional, se encuentran implementadas las primarias, abiertas, simultaneas y obligatorias para el gobierno provincial y municipal. Conforme a ello, el año 2021 ha sido especialmente importante en términos de ejercicio del sufragio en todos los ámbitos gubernamentales.

A. El cronograma electoral se inició el 12 de septiembre con las primarias en los dieciocho (18) municipios ya que, a diferencia de años electorales anteriores, ningún gobierno local decidió desdoblar sus fechas de elecciones respecto a las provinciales.

De la misma forma, ese día se llevaron a cabo las primarias provinciales, siendo que Mendoza tampoco resolvió desdoblar su fecha de las elecciones nacionales. Además, también se llevaron a cabo las primarias para legisladores na-

---

\* Por la Dra. María Gabriela Ábalos, Doctora en Ciencias Jurídicas y Sociales, Especialista y Magister en Magistratura y Gestión Judicial, Profesora titular de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Cuyo, Profesora titular de Derecho Constitucional y de Derecho Público Provincial y Municipal, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Mendoza. Magistrada del Tribunal de Gestión Judicial Asociada en lo Tributario de Mendoza.

cionales, Mendoza renovó sus tres (3) senadores y cinco (5) de sus diez (10) diputados.

Por su parte, el 14 de noviembre se llevaron a cabo las elecciones generales para legisladores nacionales, provinciales y concejales.

Como novedad, en relación con la pandemia de COVID-19 se dispuso horarios especiales para grupos de riesgo como asimismo la incorporación de grupos de facilitadores sanitarios.

B. En relación con los votos obtenidos en las elecciones generales a nivel nacional, Juntos por el Cambio venció por más de veintitrés (23) puntos al Frente de Todos, tanto en diputados como en senadores nacionales. Así en diputados, Juntos por el Cambio aventajó con el 49,54% a los 26,10% del Frente de Todos y en senadores, la diferencia fue prácticamente la misma, un 49,55% de los votos contra el 26,12% respectivamente. Estos resultados superaron la tendencia que se marcó en las elecciones primarias donde la diferencia fue de casi dieciocho (18) puntos.

En la Legislatura provincial, fruto de las urnas, Cambia Mendoza cuenta en la Cámara Baja con veintinueve (29) legisladores; el Frente de Todos con diecisiete (17); mientras que el Partido Demócrata y el Partido Verde quedan con un (1) diputado cada uno. En el Senado, Cambia Mendoza cuenta con veinticuatro (24) legisladores y el Frente de Todos por catorce (14) senadores, sin participación de ningún otro partido. Se advierte que las fuerzas minoritarias han prácticamente desaparecido de la Legislatura mendocina.

A nivel municipal, de los dieciocho (18) departamentos, Cambia Mendoza venció en catorce (14) municipios como son Capital, Guaymallén, Maipú, Junín, Las Heras, Godoy Cruz, Luján de Cuyo, Tupungato, Rivadavia, San Carlos, San Rafael, General Alvear, San Martín y Malargüe. Mientras que en cuatro (4) se impuso el Frente de Todos, siendo Santa Rosa, La Paz, Lavalle y Tunuyán.

## II. Poderes Legislativo y Judicial: retorno a la presencialidad

A. La Legislatura de Mendoza<sup>1</sup> retomó el trabajo presencial, luego de que la pandemia de coronavirus obligara a la implementación de la virtualidad para continuar con la labor legislativa. En febrero de 2021 el recinto parlamentario

<sup>1</sup> [www.legislatura.mendoza.gov.ar](http://www.legislatura.mendoza.gov.ar)



volvió a funcionar con casi la totalidad de los legisladores presentes, algo que no sucedía desde el 17 de marzo del 2020.

De esta manera, se dispuso el ingreso presencial de los legisladores y funcionarios legislativos, respetando los protocolos vigentes por la pandemia, medida que se adoptó también para las comisiones.

Cabe recordar que en abril de 2020, la Legislatura sancionó en modalidad virtual, la ley 9.220 que ratificó el decreto No 359 de fecha 12 de marzo de 2020 y el decreto acuerdo No 401 de fecha 19 de marzo de 2020, por los cuales se declara la emergencia sanitaria, social, administrativa, económica y financiera. Un año más tarde, en abril de 2021, se prorroga por un año tal declaración de emergencia mediante la ley 9.320.

B. Por su parte, bajo protocolos sanitarios en todos los fueros, el Poder Judicial<sup>2</sup> continuó con el trabajo presencial durante el 2021, computándose un 20 % de personal exceptuado, entre el que se encuentran mayores de 60 años y personas comprendidas en grupos de riesgo. De igual forma, se siguió avanzando en el proceso de digitalización de los expedientes que se tramitan en tribunales, continuó funcionando la Mesa de Entrada de Escritos Digitales (MeeD) y la realización de audiencias virtuales.

Cabe recordar que mediante la ley 9.233 sancionada en julio de 2020 se declaró como causal de fuerza mayor, la inhabilidad judicial extraordinaria dispuesta a partir del día 16 de marzo de 2020 por medio de la Acordada 29.501 y sus prórrogas, mientras dure la declaración de emergencia ordenada por la Suprema Corte de Justicia de Mendoza. Y en virtud de ello, se dispuso que “... queda suspendida la operatividad de la caducidad de instancia en todos los procesos judiciales, iniciados y/o que se iniciaren con posterioridad al 16 de marzo de 2020”. Conforme se dispone en las distintas acordadas emitidas por la Suprema Corte provincial (Acordadas 29.526, 29.528, 29.529, 29.530, 29.531, 29.532, 29.540, 29.550, 29.561, 29.569, 29.573, 29.574, 29.587, 29.596, 29.601, 29.622, 29.681, 29.719, 29.803 y cc), hasta la Acordada no. 29.840 de fecha 23 de noviembre de 2020, la suspensión referida rigió hasta el 30 de noviembre de 2020, comenzando a regir desde el 1 de diciembre de 2020 los plazos para dictar y publicar autos interlocutorios y sentencias; y prorrogar hasta el día 18 de diciembre (inclusive) del año 2020 la excepción dispuesta en el resolutive quinto de la Acordada 29.681 para proveer escritos, por lo que a partir del 19 de diciembre rigen los plazos para proveer escritos.

---

<sup>2</sup> [www.jus.mendoza.gov.ar](http://www.jus.mendoza.gov.ar)

Sin embargo, la reapertura de los tribunales y habilitación para la tramitación de las causas estuvo sujeta a importantes limitaciones. Por un lado, a fin de evitar mayor circulación de ciudadanos por los edificios de Tribunales, pero manteniendo el funcionamiento del servicio de Justicia, se dispuso la prohibición de ingreso a las oficinas judiciales de toda persona, salvo a los profesionales, con turno previo y por finalización de documento nacional de identidad, y por otro lado, se exceptuó a los Tribunales de Provincia del cumplimiento de los plazos procesales aplicables para proveer, publicar y dar trámite a los escritos, ello en vista a la importante cantidad de escritos ingresados en proporción al personal judicial que efectivamente estaba prestando funciones, dado el funcionamiento en burbujas y atento a los distintos supuestos de excepción.

Es recién mediante la Acordada no. 29.840 de fecha 23 de noviembre de 2020, que se dispone que a partir del 1 de diciembre de 2020 se reanudarían los plazos para dictar y publicar autos interlocutorios y sentencias; y desde el 19 de diciembre del mismo año, para proveer escritos. Con posterioridad, la Suprema Corte dispuso, mediante la Acordada no. 30.183 del 10 de agosto de 2021, el retorno a la presencialidad de todos los empleados, funcionarios y magistrados del Poder Judicial bajo las consideraciones que se detallan a partir del 17 de agosto. Y en concordancia, mediante la Acordada 30.205 del 1 de septiembre de este año, se dió por finalizado el sistema de atención por turnos a través del sistema PJM ExPres para los profesionales, en todos los fueros y circunscripciones donde era utilizado, desde el día 3 de septiembre de 2021.

### III. Economía de Mendoza

Empujada por el impulso nacional y la normalización de la movilidad, la economía de Mendoza tuvo en 2021 una importante recuperación después de la fuerte caída del 2020, y ello tuvo un factor clave que fue la mayor movilidad (o menor cuarentena) de la población, que favoreció a sectores tales como la hotelería, los restaurantes y parte del comercio tradicional (centros comerciales y comercio minoristas y mayorista).

A. Cabe destacar que las exportaciones de Mendoza culminaron el 2021 con un incremento de valor FOB de 19%, lo que significó 263 millones de dólares más respecto de 2020, y de 4% en volumen comparado también con el año

precedente. Esta variación en el alza del valor FOB en dólares se traduce de USD 1.349 millones 926 mil a USD 1.611 millones 955 mil. Además, los envíos durante 2021 superaron los realizados en los años 2018 y 2019.

Las exportaciones de 2021 -según los datos de la Aduana y del Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC) – han superado además los datos históricos de los mejores cuatro años de la provincia, ya que en los últimos cinco años creció exponencialmente un grupo no medible por aduana, agrupado bajo la sigla SBC (Servicios Basados en el Conocimiento). El número de las empresas exportadoras se recuperó en 2021 con 782, luego de tener una caída en 2020 (719). Las exportaciones de manufacturas de origen industrial (MOI) en 2021 registraron un aumento de 82% en valores FOB y 64% en volumen o peso neto con respecto al año anterior, según datos aportados por el INDEC, con una variación de USD 133.715.214 a USD 243.083.199.

B. En cuanto al complejo vitivinícola, a pesar de la caída de despachos de vino a granel y mosto concentrado, el sector tuvo un crecimiento en FOB de 10%, pero con una caída en volúmenes de 17%, donde las cifras positivas fueron traccionadas por el vino fraccionado, con un impactante crecimiento, lográndose valores de facturación históricos. Los vinos fraccionados crecieron en volumen 5% con 188.416.656 millones de litros exportados y en USD FOB del 13 % con 706 millones 694 mil 765 dólares vendidos.

En este sentido, a pesar de la mayor cosecha, se vendió menor cantidad de vinos (especialmente, en genéricos, tanto en mercado interno como externo), a mayores precios bajos. Se inició la temporada con bajos stocks vínicos. Para el mercado externo, fue un buen año, con record en vinos varietales fraccionados que aprovecharon la mayor demanda mundial. En uvas, el 2021 fue un mejor año, mejoró la cosecha y subieron los precios debido a los bajos stocks vínicos.

C. En relación con el turismo, hubo una recuperación en este 2021 al reducirse las restricciones para viajar, y también por el promocionado Previaje. Se registró más turismo de origen nacional, que en promedio gasta menos que el extranjero.

D. Por su parte, el petróleo que implica el 12% del PBG, según el informe de IERAL<sup>3</sup> en el 2021 venía con tendencia decreciente, y la extracción de crudo continuó cayendo, aun con la recuperación de su precio internacional. La política petrolera (con retenciones y las restricciones para transferir utilidades al

<sup>3</sup> [http://www.economia demendoza.co m/an/anuarios/an\\_21.pdf](http://www.economia demendoza.co m/an/anuarios/an_21.pdf) (15 de mayo de 2022).

exterior) no permitió aprovechar las oportunidades de altos precios. En su rama industrial, se recuperó el volumen refinado, al incrementarse el consumo de combustibles, durante la cuarentena.

E. En cuanto al comercio, que representa el 16% del PBG, las ventas se recuperaron fuertemente durante 2021, gracias a una mayor movilidad de la población, y se notó más en los sectores que más habían sufrido las restricciones por la pandemia (centros comerciales, entre otros). Sin embargo, en la mayoría de los establecimientos, las ventas continuaron por debajo de los niveles previos a la pandemia, debido al menor poder de compra de la población.

F. La agroindustria, que es muy dependiente de Brasil, presentó mejores datos, aunque en forma heterogénea, con mayor exportación de aceite de oliva y frutas preparadas, y similares en ciruela desecada. En relación con la actividad agrícola, el 2021 mostró mejoras en cantidades (duraznos y peras) y en precios (ciruelas, aceitunas y ajos). Esto último se explicó en parte por buenos precios pagados por Brasil (ciruela y aceite de oliva). Sorprendió el ajo, porque fueron menores los precios pagados en ese país.

#### **IV. Mendoza y la obra pública y privada**

A. Por la recesión, la pandemia y la falta de financiamiento la tendencia de 2020 fue la reducción de la capacidad para hacer obra pública. También el menor poder de compra y la falta de crédito afectaron a la construcción privada. Sin embargo, el alto valor del dólar blue favoreció a aquellos que dispusieron de esa divisa en billetes, lo que resultó ser un factor clave para una mayor actividad en este rubro.

En 2021 esta actividad tuvo un incremento, tanto de origen pública (con mejor situación financiera y en un periodo electoral) como privada (continuo? siendo bajo el costo de construcción expresado en dólares blue). Sin embargo, la provincia ocupó solamente el 70% del presupuesto aprobado para obra pública en el 2021.

Según los datos del Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción (Ieric), el empleo de trabajadores de obra en blanco registrado superaron los 10.000, llegando casi a los 11.000 del 2019.

Por su parte, en 2021 se comercializaron en Mendoza unas 621.327 toneladas de cemento, un 15,3% más que la cantidad despachada durante el 2020 (538.826 toneladas) y un 11,37% más que en 2019 (557.916 tn), último año antes del inicio de la pandemia. Las ventas de cemento a granel tuvieron un interesante repunte del 32% contra el 2020, pero se desplomaron un 20% en relación al 2019.

## V. Recursos y gasto público

En 2020 las cuentas fiscales habían registrado un pequeño superávit y durante 2021, los ingresos crecieron a un ritmo mayor que los gastos; el superávit fiscal en este último año terminó aumentando fuertemente respecto del 2020. Dentro de la influencia del Sector Público sobre el nivel de actividad económica, es importante analizar también la incidencia del Gobierno Nacional en la provincia a través de las transferencias discrecionales. Mendoza es la segunda provincia que recibió menos transferencias en términos per cápita en 2021. Si la provincia hubiera recibido por este tipo de fondos, un monto similar al promedio nacional, el equivalente de los mismos implicaría al 160% del total recaudado en el año por el impuesto a los Sellos (segundo impuesto más importante en la provincia).

## VI. Pobreza, inflación y desempleo

A. El Instituto Nacional de Estadística y Censo (Indec) informó que el índice de pobreza en el Gran Mendoza alcanzó en el segundo semestre de 2021 al 44,6 % de la población, por encima del 37,3 % a nivel nacional. Además, el índice de Indigencia, entendido como el porcentaje cuyos ingresos no le alcanzan para procurarse el mínimo de alimentación, se ubicó en el 8,2 % al término del segundo semestre del 2021, contra el 10,7 % del primer semestre y del 10,5 % de igual período de 2020. Sobre la base de los números del Indec, hay 462.428 mendocinos bajo la línea de pobreza solo en el área metropolitana, en tanto que 74.121 de ellos son indigentes; y en el último semestre de 2021 se sumaron 2115 nuevos pobres y 2882 indigentes en el Gran Mendoza, en comparación con los primeros seis meses del año.

B. En torno a la inflación, conforme a la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas (DEIE) dependiente del Ministerio de Economía de Mendoza, la inflación provincial de 2021 fue de 51,8%. Lo que más aumentó en 2021 fue “Indumentaria”, con una cifra muy alta de 70%, le sigue, “Educación”, con 58,8%, “Atención médica y gastos para la salud” con 56,8%; “Alimentos y bebidas”, 52,8%; “Transporte y comunicaciones”, 50%; “Esparcimiento”, 46,5%; “Equipamiento y mantenimiento del hogar”, 45,2%; “Otros bienes y servicios”, 33,4%; “Vivienda y servicios básicos”, 33%.

C. La tasa de desempleo en el Gran Mendoza se ubicó en el 6,8 % al cierre del último trimestre de 2021, lo que alcanza a 35 mil personas, según informó el Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec). Este porcentaje, comparado con el cuarto trimestre de 2020, representó una baja de 4,2 puntos porcentuales. En tanto, la subocupación para los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2021 llegó a 19,1%, lo que marca un crecimiento de aquellos que están en condiciones de empleo en negro. En el segundo trimestre fue de 16,7% y en el tercero llegó al 17,1%. En otras palabras, 98 mil mendocinos estuvieron subocupados hacia final de año.

En este sentido, el registro local del desempleo es levemente menor que el índice nacional producido por el organismo de estadísticas y censos, ya que fue de 7%, mientras que la subocupación es mayor en Mendoza: el promedio nacional arroja un 12,1%.

El signo de recuperación postpandemia también se puede ver en la tasa de empleo que para el último trimestre de 2021 estuvo en 46,3%, mientras que en el trimestre anterior fue de 45,9%. En otros números, 480 mil mendocinos contaban con trabajo en ese momento. El registro del segundo trimestre 2021 fue más alto, ya que llegó al 47,2%, lo que implica unos 487 mil mendocinos.

Por otro lado, los ocupados que demandan otro empleo llegaron 26,2%, otro incremento respecto del momento anterior -era del 24,5%- , por lo que los números del final de 2021 era de 135 mil personas que ya contaban con un trabajo, pero además estaban en busca de otro más. A nivel regional, Cuyo registró una desocupación del 6% y una subocupación del 15,8%. El Gran Mendoza supera al Gran San Juan -5,2%- y al Gran Luis -4%- en cuanto a la desocupación.

## INFORME DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN - AÑO 2021

Armando Mario Márquez\*

Como bien lo señaláramos en el informe correspondiente al año inmediato anterior, la vida político institucional de la provincia del Neuquén estuvo signada durante el curso de 2020 por los avatares de la pandemia referida al Coronavirus, lo que se iteró durante la primera parte de 2021, ya que la restante porción del mismo estuvo signada por la lid electoral, que hizo “despertar esa modorra” y, tuvimos, en consecuencia, dos momentos bien diferenciados dentro del mismo año, de todo lo que nos ocuparemos en los renglones que vienen.

Tal lo venimos haciendo en la presentación de cada informe anual, también hemos de desmenuzar la realidad en trato en aspectos de análisis parcial, con el objeto de lograr con ello una mejor claridad expositiva. Allá vamos.

### Vida Política

Los ciudadanos del distrito Neuquén concurrimos a las urnas a fin de cumplir con las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias -PASO- y, luego, las generales para cumplimentar así la renovación parcial de representantes legislativos; la provincia tenía en juego tres bancas de diputados y ninguna de senadores.

---

\* Por el Dr. Mario Armando Márquez, Abogado, egresado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Doctorando en Derecho Constitucional en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Mendoza. Postgrado de Especialización en Derecho Constitucional por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Docente universitario. Presidente del Centro de Estudios Constitucionales del Comahue, de la Filial Neuquén de la Sociedad Argentina de Escritores (SADE) y de la Junta de Estudios Históricos del Neuquén. Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, del Instituto de Derecho Constitucional de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba y del Instituto de Política Constitucional de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.

- Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias: la Cámara Nacional Electoral informó los siguientes resultados:

\* Movimiento Popular Neuquino: 130.351 votos: 35,5%, correspondiente a las listas encabezadas por Rolando Figueroa (49,2%), María Eugenia Ferrareso (47,36%) y Hugo Rauque (3,42%).

\* Juntos por el Cambio: 66.697 votos (18,16%) obtenidos por su candidato Pablo Cervi.

\* Frente de Todos: 56.747 votos (15,45%), correspondientes a las listas encabezadas por Tania Bertoldi -se impuso en esa interna-, Asunción Miras Tralabón y Fabián Ungar.

\* ARI: 46.049 votos (12,54%) obtenidos por Carlos Eguía.

\* Frente de Izquierda y de los Trabajadores: 29.034 votos (7,9%) obtenidos por Raúl Godoy.

\* Libres del Sur: 18.563 votos (5,04%) de Jesús Escobar.

\* Partido Socialista: 8.40 votos (2,18%) de Sandra Ferrero.

\* Movimiento al Socialismo: 4.412 votos (1,2%) de Lucas Ruiz -no alcanzó el guarismo mínimo y no participará de la general-.

\* Votos en blanco 7.266 (1,84%), Impugnados 467 (0,11 %) y Nulos 25.692 (6,53%).

- Elecciones Nacionales: en la provincia del Neuquén el 14 de noviembre de 2021 se definían tres bancas de diputados nacionales con un padrón de 528.441 votantes -asistiendo a las urnas 400.705- en 1603 mesas y 322 centros de votación, con los siguientes resultados:

\* Movimiento Popular Neuquino, sacó 111.177 votos (29,42%), accediendo Rolando Figueroa a una banca.

\* Cambia Neuquén, cosechó 86.087 (22,77%), obteniendo una banca para Pablo Cervi.

Frente de Todos, se hizo de 65.693 votos (17,38%), por lo que la banca restante fue para Tania Bertoldi.

\* Coalición Cívica-ARI, 53.147 votos (14,06%).

\* Frente de Izquierda y los Trabajadores, 30.974 votos (8,19%).

\* Libres del Sur, 22.330 votos (5,90%).

\* Partido Socialista, 8.453 votos (2,23%).

\* Votos en blanco, 4.833 (1,20%).

\* Votos impugnados, 263 (0,06%).



\* Votos Nulos, 17.768 (4,43%).

Asimismo, en el municipio de Neuquén, ciudad capital provincial, se celebraron el día 24 de octubre de 2021 elecciones tendientes a la renovación parcial del Concejo Deliberante y, simultáneamente un referéndum sobre la procedencia de la Reforma a la Carta Orgánica Municipal. Veamos.

- Elecciones de medio término: hubieron nueve bancas en juego, encontrándose 219.902 personas en condiciones de sufragar, 216.411 argentinos y 3.491 extranjeros, acudiendo a las urnas poco más del 70% de ellos, siendo su resultado el que seguidamente se detalla:

\* Movimiento Popular Neuquino, 43.919 votos, 28,63%, obtuvo 4 bancas.

\* Unión Cívica Radical-PRO, 31.081 votos, 20,31%, obtuvo 2 bancas.

\* Frente de Todos, 16.226 votos, 10,59%, obtuvo 1 banca.

\* Juntos por Neuquén, 14.704 votos, 9,60%, obtuvo 1 banca.

\* Frente Izquierda y de los Trabajadores, 13.576 votos, obtuvo 1 banca.

\* Libres del Sur, 9.183 votos, 6%.

\* Democracia Cristiana, 8.238 votos, 5,38%.

\* Coalición Cívica, 3.558 votos, 2,32 %.

\* Neuquén +, 3.395 votos, 2,21 %.

\* Movimiento al Socialismo, 1.859 votos, 1,21 %.

\* Se contabilizaron 7.398 votos en blanco, 20 recurridos, 3 impugnados y 221 observados.

- Referéndum: Los vecinos de la ciudad de Neuquén votaron también por la enmienda de la Carta Orgánica Municipal en oportunidad del acto electoral indicado precedentemente. Ello porque el Tribunal Superior de Justicia no hizo lugar a la medida cautelar solicitada por un grupo de ex convencionales constituyentes que plantearon la inconstitucionalidad de la ordenanza que convocó a la consulta popular. Los vocales no sólo se expidieron sobre el recurso presentado por Rodolfo Laffite (ex presidente de la Convención Constituyente de la Ciudad de Neuquén -1995-) sino también rechazaron el planteo legal de inconstitucionalidad que había realizado Jorge Royano. Los vocales indicaron que no estaban dadas las condiciones para suspender el Referéndum, específicamente porque “a prima facie” no se tenía por acreditada la “transgresión constitucional objeto de la acción”, en tanto continuarán con el análisis respecto si hay una violación al espíritu de la Carta Orgánica, como lo plantearon los demandantes. Ya la fiscalía general había rechazado la suspensión, adelantándose

en ése dictamen, que no observaba la violación del espíritu de la Carta Orgánica como lo sostuvieron los accionantes asegurando que el Deliberante estaba habilitado para sancionar la ordenanza que modificó la Carta Orgánica, opinando que quedaría convalidada por la soberanía del voto ciudadano si lo respalda el voto mayoritario en una consulta pública. Llevada ésta a cabo obtuvo una victoria el SI con el 66% de los sufragios.

- Emergencia Hídrica y Productiva: fue declarada en todo el territorio provincial por decreto 1379/21, por el término de 180 días. Bajo la misma norma se declara la Emergencia y/o Desastre Agrario por sequía en el marco del sistema previsto por la Ley 3117 en todo el territorio provincial y crea el “Comité de Emergencia Hídrica, Social y Productiva”.

- Mesa de Estado Abierto de Neuquén: realizó su primer encuentro, es organizada por el Ministerio de Ciudadanía del Gobierno de la Provincia de Neuquén, el Poder Judicial de la provincia de Neuquén, y la Honorable Legislatura provincial. La actividad inaugura la Mesa de Estado Abierto de Neuquén, que reúne a los tres poderes provinciales para intercambiar experiencias sobre Políticas Públicas.

## Poder Legislativo

- La persistencia de la pandemia y las tres citas electorales que atravesaron buena parte del año no llegaron a frenar la producción en la Legislatura de Neuquén, aunque sí representaron una merma en comparación al 2020. Los diputados sesionaron tres veces menos y aprobaron en total 44 leyes frente a las 52 del período anterior.

## Integración Regional

- Los intendentes de Neuquén, Centenario, San Patricio del Chañar y Vista Alegre firmaron un acuerdo para la separación de residuos en origen y su posterior traslado al Complejo Ambiental Neuquén (CAN).

- Realizó la tercera Audiencia Pública la Defensoría del Público, la convocatoria estuvo dirigida a las provincias de la región Patagónica: Chubut, La

Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida, Islas Malvinas e Islas del Atlántico Sur. La temática apuntó al vínculo entre los medios de comunicación y las audiencias durante la pandemia, con la intención de crear un balance colectivo de experiencias, perspectivas y propuestas de la ciudadanía sobre el funcionamiento de los medios audiovisuales en este contexto. Los temas y abordaje en las coberturas, la consideración de las necesidades y las representaciones de los diversos colectivos sociales afectados, la accesibilidad, las políticas públicas de comunicación eran algunos de los ejes temáticos sugeridos. La Defensoría del Público es un organismo creado por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual que tiene la misión de promover, difundir y defender el derecho a la comunicación democrática de las audiencias en todo el territorio nacional. La Defensoría recibe y canaliza las consultas, reclamos y denuncias de las audiencias para que sus derechos como receptores de medios sean respetados.

- El 29 de noviembre de 2021 se inauguró en la ciudad de Neuquén la segunda reunión de la región patagónica del Foro Permanente de Vicegobernadores y Vicegobernadoras de la República Argentina (FOVIRA).

- Comisión Interprovincial de Monitoreo de la Situación Epidemiológica (Covid-19): se mantuvo la fluida la comunicación entre los gobernadores de Río Negro y Neuquén generada a partir de 2020, como así también entre intendentes de municipios colindantes de ambos estados p'rovinciales, lo que derivó en prontas y adecuadas respuestas conjuntas ante la Pandemia.

## **Poder Judicial**

- El 8 de julio de 2021 el Tribunal Superior de Justicia firmó un convenio marco de cooperación con la Defensoría del Pueblo de la ciudad de Neuquén, con el fin de programar actividades y capacitaciones para la implementación, promoción y difusión de los métodos participativos de resolución de conflictos en el ámbito comunitario, con miras a la profundización del acceso a la justicia y al mejoramiento de las condiciones de convivencia social.

- El Tribunal Superior de Justicia firmó un convenio con el Ministerio de Ciudadanía de la provincia con la finalidad de coordinar acciones tendientes a la implementación de la Ley N° 3201 de adhesión a la Ley Micaela que establece

la capacitación obligatoria en género en los tres Poderes del Estado. Dispone, inicialmente, que la Subsecretaría de Mujeres, en su carácter de autoridad de aplicación de esa ley, reconoce que todos los contenidos de los Talleres sobre Perspectiva de Género, Violencia Doméstica/Familiar y Trata de Personas con fines de explotación sexual dictados por la Oficina de la Mujer del Poder Judicial se enmarcan en los contenidos de la Ley Micaela y los certifica en los términos del artículo 5° de la norma. Esto abarca tanto los talleres que ya se dictaron como los que se realicen en el futuro. También establece a la Oficina de Mujer como referente para articular acciones en el marco del cumplimiento de la Ley Micaela con la Subsecretaría de las Mujeres.

## Municipios

- Convenio: fue suscripto por el Fiscal General y el intendente de San Patricio del Chañar por el cual acordaron que el Ministerio Público Fiscal brindará colaboración por el término de dos años para la implementación de los juicios por jurados en el ámbito municipal de esa ciudad. A partir del acuerdo, el Ministerio Público Fiscal asesorará al municipio en la puesta en marcha el instituto previsto en la Carta Orgánica de la ciudad y que, con la participación ciudadana, tiene como objetivo juzgar y sancionar determinadas infracciones previstas en el Código de Faltas, ordenanzas, resoluciones y normas cuya aplicación corresponde al Municipio. Compromete la colaboración para la producción de la normativa necesaria a fin de reglamentar el funcionamiento del nuevo instituto, capacitaciones y la proyección del proceso de convocatoria y difusión. San Patricio del Chañar será el primer municipio del país en avanzar en la implementación de los juicios por jurados en el ámbito de faltas, tal lo previsto en los artículos 105 y 106 del Código de Faltas local, que establece que una vez cada dos meses se debe convocar a siete ciudadanos para, junto al juez municipal, resuelvan y sancionen las infracciones a las normativas de aplicación local.

- Julieta Katcoff asumió el jueves 26 de agosto ppdo. en el Concejo Deliberante de la ciudad de Neuquén en reemplazo de Natalia Hormazábal.

- Teresa Núñez del Movimiento al Socialismo y Patricia Melinao del Frente de Todos, ingresaron en reemplazo de sus compañeros de lista Nicolás Ayala y Daniel Yezzi, en el Concejo Deliberante del municipio de Zapala.

- Tras el acto institucional descripto renglones arriba, éstas fueron las reformas introducidas a la COM de la ciudad de Neuquén:

\* Emblema: Se modifica el artículo 1° de la Carta para establecer el uso de la bandera como símbolo de la ciudad ya que ella fue creado después de la sanción de tal norma.

\* Políticas de género: Se modifica el artículo 6° para establecer nuevos mecanismos que garanticen la participación plena de los ciudadanos, así como iniciativas que promuevan el acceso igualitario de géneros a los cargos electivos municipales para garantizar la diversidad.

\* Discapacidad: Modifica el artículo 27° relativo a los derechos de las personas con discapacidad. Afirma que es deber del estado municipal garantizar que estas personas gocen de sus derechos plenos y permitir su participación activa como agentes de la vida comunitaria, económica y cultural.

\* Mandatos: Se enmienda el artículo 54° de la Carta que se refiere a la duración de los mandatos. El nuevo texto afirma que los concejales durarán cuatro años en ejercicio de sus funciones y no podrán volver a ser elegidos sino con el intervalo de un período legal. El cuerpo completo del Concejo Deliberante se renovará cada cuatro años y junto a las elecciones de intendente. También establece que los concejales que se postulen para cargos electivos deberán tomar licencia una vez que se oficialice su candidatura.

\* Autoridades del concejo Deliberante: Cambia el artículo 59° de la Carta, con un texto que indica que el Concejo Deliberante de cada período deberá elegir entre sus concejales a sus autoridades, que serán el Presidente y Vicepresidente primero (elegidos por el intendente) y Vicepresidente segundo (elegido por mayoría). Las personas extranjeras no podrán ser presidentes del Concejo.

\* Acefalía: Se enmienda el artículo 60°: el nuevo texto establece que en caso de muerte o ausencia de un concejal, su banca deberá ser ocupada por aquella persona que le siga en la lista, siempre garantizando la paridad de género y la representatividad. En el caso de que no se puedan cubrir al menos dos tercios del cuerpo deliberante, se convocará nuevamente a elecciones.

\* Funciones del Concejo Deliberante: Se modifica el artículo 67° que establece las funciones del Concejo Deliberante. Indica que los concejales deben sancionar ordenanzas, declaraciones, resoluciones y comunicaciones. También deben fijar impuestos y tasas retributivas, dictar códigos de faltas, autorizar convenios de integración regional, aprobar las tarifas de los servicios públicos y

aprobar el presupuesto municipal, entre otras responsabilidades.

\* Inasistencias: Se enmienda el artículo 72°, ya que ahora establece que aquellos ediles que dejan de asistir sin causa al 20% de las sesiones cesarán en sus mandatos y deberán ser reemplazados garantizando la paridad de género y representatividad. Las justificación de las inasistencias serán aprobadas por mayoría simple.

\* Jueces y Secretarios: Cambia el artículo 92° de la Carta, que establece que los jueces municipales y secretarios durarán cuatro años en su mandato y serán elegidos por mayoría absoluta del Concejo Deliberante. Podrán ser reelegidos por un nuevo período y por única vez.

\* Defensor del Pueblo: Se modifica el artículo 98°, que indica que el Defensor del Pueblo tendrán los mismos requisitos e inhabilidades que el intendente de la ciudad. Aclara que su cargo será de dedicación exclusiva, sólo compatible con la docencia, y que sólo podrá ser removido a través de un juicio político. Será elegido por mayoría absoluta del Concejo Deliberante luego de la postulación abierta por antecedentes. Durará cuatro años en su función y podrá ser reelegido por un nuevo período por única vez.

\* Sindicatura Municipal: Se enmienda el artículo 102° de la Carta sobre la sindicatura municipal. Establece que estará conformada por tres vocales, dos contadores y un abogado. Durarán en funciones cuatro años y podrán ser reelegidos por única vez. Se exige que los candidatos tengan al menos 30 años y cinco de residencia en la ciudad, así como estar matriculados en su colegio profesional y tener al menos 3 años de ejercicio.

- El intendente de Villa La Angostura vetó por decreto la ordenanza 3846, que los concejales habían sancionado por unanimidad el 14 de septiembre pasado. En esa norma bajaron a 7 beneficiarios del macro lote 1, donde se construyen 139 viviendas, que se entregarán a finales de este año, porque no pagaron las cuotas de los lotes sociales.

- La Defensoría del Pueblo de la ciudad de Neuquén presentó un amparo solicitando al municipio local información pública por presunto daño ambiental para conocer sobre la tala de árboles denunciada por las vecinas de Confluencia Rural, que hablaron de más de 500 especies arrasadas en la zona de la península Hiroki. La medida cautelar incluyó también obtener información sobre el vertido de basura para rellenar los humedales a la vera del río Limay en la zona de Colonia Valentina.

- El miércoles 20 de octubre de 2021 el concejal Amador Orellana, del bloque del Movimiento Popular Neuquino, renunció al cargo en el Concejo Deliberante de Chos Malal, cuerpo en el que ejercía su presidencia.

- El vicegobernador Marcos Koopmann firmó un convenio con Pan American Energy y Amigos de la Patagonia para ampliar el alcance del programa "Promotores Ambientales". A los municipios ya incluidos, - Neuquén, Zapala, Centenario y San Martín de los Andes-, se sumarán San Patricio del Chañar, Añelo, Chos Malal, Aluminé, Villa Pehuenia, Villa La Angostura y Caviahue: trabajarán de manera coordinada en políticas públicas que buscan mejorar el cuidado del ambiente.

- La diputada provincial del FIT, Patricia Jure, dejará su banca en diciembre y será reemplazada por Blanca López. El cambio responde al acuerdo de rotación que estableció la alianza tras las elecciones del 2019 en las que ganó dos escaños.

- Sandro Badilla renunció como intendente de Aluminé para asumir como Ministro de Turismo de la provincia.

- El vice intendente de Junín de los Andes, Enrique Ignacio Flores, renunció a su cargo el 9 de diciembre de 2021 de manera indeclinable. Dado que el renunciante es presidente del Concejo Deliberante se generó un automático reacomodamiento de las bancas.

- El 10 de diciembre de 2021 se produjo la renovación parcial del Concejo Deliberante de la ciudad de Neuquén ingresando, por el MPN, Claudio Domínguez y Victoria Fernández; por el FIT, César Parra; por Cambia Neuquén, Juan Peláez y Denise Stillger. En tanto, quienes renovarán sus mandatos serán: por el MPN, Jorge Rey e Isabel Mosna; por el Frente de Todos, Marcelo Zúñiga; por Juntos por el Cambio, Guillermo Monzani. Por último, los nueve concejales que permanecerán en sus cargos durante al menos dos años más son: por el MPN, Claudia Argumero y Atilio Sguazzini; por el Frente Integrador Neuquino, Camilo Echevarría por Juntos por el Cambio, José Luis Artaza y Marcelo Bermúdez; por el Frente de Todos, Ana Servidio; por Democracia Cristiana, Nadia Márquez; por Libres del Sur, Cecilia Maletti; y por PTS-FIT Unidad, Julieta Katcoff. Por otro lado, hay cinco ediles que culminan su mandato este año y ayer se despidieron de sus bancas. Ellos son Mario Lara (Juntos por el Cambio PRO Somos Neuquén), Juan Luis Ousset (MPN), Natalia Hormazábal (PTS FIT Unidad), Rocío Casamayor (UCR) y Jorgelina González (UCR). En el caso de Hor-

mazábal, no se trató del fin de su mandato sino de la finalización de la rotación de su banca, según lo acordado con sus pares del FIT Unidad previo al acto electoral.

- **Carta Orgánica:** Los vecinos de Senillosa irán a las urnas en 2022 para elegir a los convencionales municipales que redactarán la primera Carta Orgánica de la ciudad. La intendenta Patricia Fernández convocó a los comicios para el 22 de mayo del 2022, luego de que el Concejo Deliberante sancionara la ordenanza 1986 para definir el proceso. La ciudad del departamento Confluencia cumplió en julio 70 años desde su fundación, pero hace 30 que fue declarada municipio de primera categoría. Hasta el momento, funcionó en base a las precisiones de la ley 53 “Orgánica de Municipalidades”. La ordenanza establece el llamado a votar por 12 convencionales municipales y seis suplentes que tendrán un plazo de 60 días corridos, prorrogables por 30 más, para elaborar la Ley Mayor local. Se elegirán bajo el sistema proporcional y deberán trabajar ad honorem.

## Vida Académica

Tal actividad se vio afectada por la pandemia y las muy pocas que se celebraron se limitaron al plano virtual.



## INFORME DE LA PROVINCIA DE SALTA - AÑO 2021

Ignacio Colombo Murúa\*

El año 2021 trajo novedades institucionales relevantes para la Provincia de Salta, desde que se llevó a cabo la reforma parcial de la Constitución local en el marco del proyecto que remitiera el Poder Ejecutivo al inicio de su gestión.

### I. Reforma parcial de la Constitución salteña

En marzo de 2021 la Legislatura provincial sanciona la Ley N° 8239, mediante la cual se declara la necesidad de la reforma parcial de la Constitución de la Provincia de Salta (art. 1). La norma habilita la reforma señalando cuáles son los artículos que pueden modificarse –sin indicar materia<sup>1</sup>, lo que ha merecido un planteo judicial. A su vez, en su artículo 2, la ley establece que serán nulas de nulidad absoluta e insanable las modificaciones que se aparten de las materias y artículos señalados en el artículo 1. El art. 3° estipula el mecanismo de elección

\* Por el Dr. Ignacio Colombo Murúa, Doctor en Ciencias Jurídicas (Universidad Católica Argentina). Diplomado en Estudios Avanzados (DEA) Universidad Castilla-La Mancha. Especialista en Derecho Constitucional. Profesor Adjunto de Derecho Constitucional, Universidad Nacional de Salta. Profesor Adjunto de Derecho Constitucional, Universidad Católica de Salta. Secretario del Instituto de Derecho Constitucional de la Universidad Católica de Salta.

<sup>1</sup> Se dispone allí que los siguientes son los artículos que pueden reformarse: artículo 95 párrafo 1°, artículo 103 párrafo 1°, artículo 111, artículo 137 inciso 4°, artículo 140 párrafo 4°, artículo 144 inciso 6°, artículo 156 párrafos 1° y 3°, artículo 169 Punto III párrafo 7°, artículo 170 párrafo 2°, artículo 171 inc. 2°, artículo 172. Esta modalidad para habilitar los puntos de la reforma fue impugnada judicialmente. En “Falú, Edmundo”, CJS, Tomo 241: 291/308, se cuestionó que en vez de habilitar materia específica se hubiera efectuado una mera enumeración de artículos constitucionales. Así dice el actor que: “la decisión de la Legislatura, consistente en “reemplazar la fijación de las materias por una enumeración secuencial de artículos”, no daría cumplimiento al precitado requisito constitucional (v. fs. 6, ap. IX). La reforma por “artículos” y no por “materias”, en su criterio, comportaría una “severa restricción” de la participación ciudadana y el “desconocimiento” del principio de soberanía del pueblo (v. fs. 8, 11 y 12). El planteo fue rechazado por la Corte salteña.

de los convencionales constituyentes –mismo sistema que para la elección de diputados<sup>2</sup>- y que los candidatos deben ser postulados por los partidos políticos<sup>3</sup>. La ley determina que la Convención sesionará por 60 días desde su constitución.

Por decreto N° 175/21 el Ejecutivo provincial promulgó la ley de necesidad de la reforma.

Como señalamos en el informe anterior, el Gobernador asentó su propuesta en la limitación de los cargos electivos, la modificación de la duración de los jueces de la Corte de Justicia de Salta y el fortalecimiento de la Auditoría General de la Provincia. En el proyecto de ley remitido por el ejecutivo se puntualizaba se buscaba: i) establecer un solo período de reelección inmediato para el gobernador (art. 140 CP) –actualmente se permiten 3 mandatos consecutivos-; ii) fijar una sola reelección para los Intendentes Municipales (art. 172 CP) y Senadores y Diputados (arts. 95 y 103 CP) –actualmente las reelecciones son indefinidas-; iii) estipular un sistema de inamovilidad de los jueces de la Corte de Salta, los que actualmente duran 6 años en sus cargos y pueden ser reelectos indefinidamente. En ese sentido se propone retornar a lo dispuesto por la Constitución de 1.986, la que establecía una duración de 6 años en la función pero, en caso de ser nuevamente designados, adquirirían inamovilidad; iv) ampliar de dos a cuatro años el término de duración del mandato de los concejales municipales con una única posibilidad de reelección (art. 172 CP); v) instituir la figura del Vice Intendente Municipal (art. 171 inc. 1, 172, 180 y 182 CP); vi) reformar el Régimen Municipal en lo referente a la cantidad de habitantes que se requiere para constituir un municipio (art. 170 segundo párrafo) –actualmente 5.000 ha-

<sup>2</sup> La aplicación del idéntico régimen que, para la elección de diputados, motivó la interposición de dos acciones populares de inconstitucionalidad ante la Corte Salteña. En autos “Castro, Victoria y otros”, CJS Tomo 241:947/956, los impugnantes plantearon que el sistema electoral elegido resultaba inconstitucional por vulnerar la paridad de género para integrar la comisión. Alegaron que el régimen excluía arbitrariamente a las mujeres de la posibilidad de acceso al cargo. En la causa “FOCIS”, CJS, Tomo 240: 641/662, la entidad planteó la inconstitucionalidad del sistema para la elección de diputados (aplicado a los convencionales), argumentando la vulneración del principio constitucional de “igual valor del voto”. Ello puesto a que el régimen se asienta en circunscripciones territoriales genera la sobrerepresentación de los espacios menos poblados y la subrepresentación de los más poblados. Ambos planteos fueron rechazados por la Corte salteña.

<sup>3</sup> Este punto también mereció dos cuestionamientos judiciales, a través de acciones de inconstitucionalidad presentadas a la Corte de Justicia de Salta. En “Paganetti”, CJS, Tomo 240: 511/524, el actor planteó la inconstitucionalidad de la norma que dispone que las candidaturas deben canalizarse a través de los partidos políticos y solicitó su derecho a presentarse como candidato independiente. El mismo planteo se efectuó en el ya citado caso En “Falú, Edmundo”, CJS, Tomo 241: 291/308.

bitantes-; vii) incorporar la figura de los Delegados Municipales, elegidos por el pueblo de cada Delegación; viii) reestructurar la composición de la Auditoría General de la Provincia otorgándole mayor participación de la oposición política (art. 169 punto III CP).

#### *1.a) Actividad de la Convención y artículos reformados:*

En septiembre de 2021 quedó integrada la Convención reformadora con 60 convencionales constituyentes con amplia mayoría del oficialismo –debido al sistema electoral aplicado-, iniciando su labor en octubre. En diciembre concluyó su actividad reformando parcialmente la Constitución salteña.

En general, la reforma se centró en acotar la posibilidad de reelecciones ilimitadas de senadores y diputados, la de un tercer período del gobernador y vice, y establecer una duración fija y sin posibilidad de renovación de los jueces de la Corte de Justicia de Salta.

#### *1.b) Reforma diputados y senadores:*

En cuanto a la duración de los mandatos de diputadas y diputados (se agregó la referencia femenina en todos los artículos reformados) se estableció la posibilidad de una única elección consecutiva. Se dispuso, asimismo, que la Cámara se renueva por mitad cada dos años. El actual artículo ha quedado redactado de la siguiente forma: artículo 95, párrafo 1º. “Las Diputadas y los Diputados duran cuatro años en sus funciones y pueden ser reelegidas o reelegidos por un solo período consecutivo. Si han sido reelectos no pueden ser elegidos, sino con el intervalo de un período”.

La misma fórmula se repite en relación a los senadores. Así el reformado art. 103, primer párrafo, dispone que: “Las Senadoras y los Senadores duran cuatro años en sus funciones y pueden ser reelegidas o reelegidos por un solo período consecutivo. Si han sido reelectos no pueden ser elegidos, sino con el intervalo de un período. La Cámara se constituye por sí misma y se renueva por mitad cada dos años”.

*1.c) Sesiones:*

Se amplió el período de sesiones, desde que el art. 111 reformado establece que “Las Cámaras abren sus sesiones ordinarias por sí mismas el 1° de marzo de cada año y las cierran el 31 de diciembre”. El anterior artículo 111 estipulaba el período desde el 1 de abril y hasta el 30 de noviembre.

Acertadamente, también, se suprimió el, ya derogado por aplicación de la Constitución Nacional, inc. 4° del art. 137, el que, en el marco de las atribuciones de la Asamblea General Legislativa, disponía que le correspondía: “Efectuar la elección de senadores al Congreso de la Nación”.

*1.d) Duración del mandato del gobernador y vicegobernador:*

La modificación del artículo 140 párrafo 4° es, tal vez, el acierto más grande de la reforma. Sucedió allí que, enmienda constitucional mediante, el artículo, con una confusa redacción, establecía la posibilidad de tres reelecciones consecutivas de gobernador y vicegobernador, esto es, la posibilidad de que el titular del ejecutivo permanezca en el poder durante 12 años.

Así, luego de una enmienda operada en el año 2003<sup>4</sup>, el art. 140° 4to párrafo establecía: “Duran (el gobernador y vicegobernador) en sus funciones cuatro años y no pueden ser elegidos más de dos veces consecutivas para desempeñarse como Gobernador o Vicegobernador de la Provincia respectivamente, lo que significa tres períodos consecutivos. Con el intervalo de un período pueden ser elegidos nuevamente”.

La redacción final de esta cláusula fue acertadamente criticada por contradictoria, pues, la primera parte dice “dos” y la última dice “tres”. Es decir, ser elegidos dos veces consecutivas implica dos períodos pero, luego, la cláusula “aclara” que ello significa “tres períodos consecutivos”. Gómez Diez ha señalado que “La Convención del año 2003, aprobó la re-reelección con un desprolijo texto (...) que en definitiva expresa que “dos veces consecutivas” son tres períodos”<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> El 30 de agosto de 2003, se reunió la Convención Constituyente que tenía como único objetivo la reforma del art. 140 de la Constitución de la Provincia.

<sup>5</sup> GÓMES DIEZ, Ricardo, La reelección en las constituciones de Salta: la tradición de 177 años sin reelección. El reeleccionismo. El futuro de Salta. Mundo Editorial, Salta, 2014, p. 121. El constitu-

La nueva redacción del art. 140 mejora sustancialmente la norma de reelección, permitiendo una sola reelección y prohibiendo la sucesión recíproca – gobernador-vice-, y la de cónyuges y parientes hasta el segundo grado –al igual que lo hace la histórica Constitución mendocina-. Señala así, el cuarto párrafo del art. 140 reformado, que el Gobernador y el Vicegobernador: “Duran cuatro años en el ejercicio de sus funciones y pueden ser reelegidos o sucederse recíprocamente en los citados cargos por un solo período consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período. No pueden ser elegidos, por un período inmediato al cese del cargo de la Gobernadora o Gobernador y de a Vicegobernadora o el Vicegobernador, sus parientes hasta el segundo grado, su cónyuge o con quien tenga unión convivencial”.

## II.

### 2.a) Poder Judicial. Duración jueces de Corte

El ordenamiento salteño era el único en el derecho comparado público provincial que consagraba una cláusula de duración acotada y renovación ilimitada de los jueces de Corte. Ello generó diversas críticas respecto a la independencia que el Poder Judicial debía tener del poder político. Así, por ejemplo, Abel Cornejo ha señalado que: (...) “el mandato de seis años es una rémora dentro del derecho público provincial, pues Salta es la única provincia que mantiene un mandato acotado, lo cual, ciertamente, conspira no solo contra la independencia que debe asegurársele y garantizársele al Poder Judicial, sino también contra la seguridad jurídica”<sup>6</sup> Esta cláusula fue objeto concreto de impugnación judicial en la causa “Federación Argentina de la Magistratura c/ Provincia de Salta”<sup>7</sup>.

El cionalista salteño analiza el artículo minuciosamente y afirma que el problema lógico-normativo surge, ya, de un mero análisis gramatical. La Constitución habla de dos “períodos consecutivos”, y “consecutivo” significa: “que se sigue o sucede sin interrupción”; por otra parte, la Constitución habla de “elegidos” (no “reelegidos”), de lo que se desprende que no pueden permanecer en funciones más de dos períodos. Sin embargo, en la reforma del año 2003 se agregó “lo que significa tres períodos”. O sea, el mismo párrafo dice que “dos” es “tres”, lo cual es una contradicción”. *Ibidem*, p. 124.

<sup>6</sup> Cornejo, Abel. Comentario al art. 156, Constitución de la provincia de Salta. Comentada, anotada y concordada (Cornejo, Abel; Catalano, Alberto (Dir.), Tomo II. Bibliotex, Tucumán, 2014, p. 1173.

<sup>7</sup> CSJN, “Federación Argentina de la Magistratura c/ Salta, Provincia de si acción declarativa de inconstitucionalidad”, Fallos: 340:1614.

La reforma ha establecido en el art. 156 1° párrafo un mandato fijo, temporal y sin posibilidad de reelección para los jueces de Corte salteños. A su vez, al modo de designación le agrega un previo proceso participativo que debe ser regulado por ley (ley 8.311).

La discusión en el ámbito público salteño se centró en determinar si la independencia solo se alcanza con un mandato de tipo vitalicio o si es posible asegurarla también con otro tipo de dispositivos previstos en el derecho comparado. En todo caso, lo que sí se sostuvo con cierto consenso fue que lo que minaba la independencia de los jueces era establecer mecanismos de reelección o renovación política de los cargos.

Por ello, el artículo reformado, finalmente estableció que los jueces de Corte ejercen su cargo durante 10 años sin ninguna posibilidad de renovación.

### *2.b) Jueces inferiores del Poder Judicial*

En cuanto a los jueces inferiores, el artículo 156, párrafo 3° reformado ha establecido que: “Las Magistradas y los Magistrados Inferiores del Poder Judicial cesan en el cargo, indefectiblemente, al obtener la jubilación o el día en que cumplan los 70 años de edad, lo que ocurra primero”.

En la reforma constitucional de 1998 se siguió el modelo nacional de 1994 y se acotó el mandato de los jueces al momento en que se encuentren en condiciones de obtener su jubilación. A su vez, al igual que la norma federal, se estipuló que, en ese caso, para que el magistrado pudiera continuar cinco años más en funciones era necesario un nuevo nombramiento del Poder Ejecutivo precedido del acuerdo del Senado. En la práctica este dispositivo nunca se aplicó, probablemente sobre la base del precedente “Fayt”<sup>8</sup> de la CSJN y de antecedentes jurisprudenciales salteños (“Amerise”). Una posición que se sostenía era que para asegurar la independencia judicial era necesario que los cargos fueran vitalicios y que, entonces, en este punto, inamovilidad era sinónimo de mantener el cargo de por vida.

---

<sup>8</sup> CSJN, “Fayt, Carlos Santiago c/ Estado Nacional s/ Proceso de Conocimiento”. Fallos 322:1616.

Ello, no obstante, fue puesto en crisis en el caso “Schiffrin”<sup>9</sup>, en donde la CSJN dejó sin efecto el precedente “Fayt” y aclaró que no es correcto señalar que “la única forma de asegurar la estabilidad, para resguardar su independencia, sea establecer que el cargo de juez tiene que ser vitalicio”. “En otros términos, la inamovilidad no exige un cargo de por vida, sino un sistema jurídico institucional que cree las condiciones necesarias para que los jueces se desempeñen bien y legalmente, de manera independiente y sin injerencia o presión de poderes externos, con el objeto de impedir el predominio de intereses subalternos sobre el interés supremo de la justicia y de la ley” (Cons. 22). Con ello, la reforma ha establecido válidamente el término de los mandatos de los jueces inferiores a la Corte salteña, fijándolo disyuntivamente en: o la “obtención de la jubilación” o el día en que cumplan 70 años, es decir, lo que ocurra primero.

En cuanto a la cuestión de la jubilación, la nueva cláusula resulta mejor y más precisa que la anterior fórmula, que hacía una referencia imprecisa al “momento en el que puedan obtener la jubilación”. A su vez, estipula un tope de 70 años, lo que motiva que los magistrados no puedan especular ni alegar demoras en el inicio o conclusión de los trámites jubilatorios, y por ello se establece un límite temporal indefectible. También, por aplicación de la ley de jubilaciones, implica o supone desincentivos para la postulación de aspirantes con una edad que les impediría cumplir con la antigüedad exigida por la norma hasta alcanzar los 70 años.

A su vez, la supresión de la posibilidad de mantener el cargo con nuevos nombramientos del Ejecutivo provincial, resulta coherente con lo determinado para los jueces de Corte. El énfasis está, en ese sentido, en estipular incentivos institucionales adecuados para lograr la independencia judicial en todo el tramo del mandato judicial, impidiendo que los magistrados que deseen continuar luego de los 70 años pudieran vincularse indebidamente con el poder político.

### III. La Auditoría General de la Provincia

La reforma modificó, también, la composición de la Auditoría General de la Provincia, ampliando la participación de la oposición política para la postulación de

---

<sup>9</sup> CSJN, “Schiffrin, Leopoldo Héctor el Poder Ejecutivo Nacional si acción meramente declarativa”. Fallos 340:257.

sus intergrantes; incorporando requisitos para acceder al cargo y aumentando la duración de sus designaciones.

i) Así el nuevo art. 169, Punto III, párrafo 7°, estipula que la Auditoría estará conformada por cinco miembros “procurando su integración con criterio federal”. Con ello se precisa en el texto constitucional –y ello es positivo- lo que antes se delegaba a la Legislatura provincial, pues la norma establecía que la Auditoría se integraba “por tres a cinco miembros, según lo establece la ley”.

ii) La reforma ha agregado requisitos para acceder al cargo, es decir, además del título universitario en ciencias económicas, abogacía o contar con especialización en administración financiera, control o auditoría; ahora se requiere tener, el menos, 30 años de edad y 10 años como mínimo en el ejercicio de la profesión.

iii) Asimismo se estipula que la selección estará a cargo de una “Comisión de Auditoría” de la Cámara de Diputados integrada por siete miembros, y se agrega, lo cual también resulta positivo, que cuatro de esos miembros (es decir, la mayoría) deben pertenecer a los partidos políticos o frentes electorales de la oposición. El anterior dispositivo se limitaba a establecer “con participación de la minoría”, lo cual generaba un doble inconveniente: a) no se estipulaba el número de esa participación (bastaba con un solo integrante para cumplir la cláusula); b) al referir a “minoría” y no “oposición” (como lo hace la nueva cláusula) se posibilitaba la interpretación distorsiva de asignar esa representación a la segunda fuerza que podía ser, y muchas veces lo era, aliada o integrante del frente oficial.

iv) A su vez se alarga el período de duración del mandato a 8 años y se establece la imposibilidad de renovación en las designaciones. Anteriormente, los auditores, duraban 5 años en sus funciones y podían ser reelectos indefinidamente.

#### IV. Régimen Municipal

La reforma de 2021 modificó las siguientes cuestiones relativas al régimen municipal: i) las condiciones para crear nuevos municipios; ii) la cantidad de concejales que tendrá cada municipio sobre la base poblacional; iii) los requisitos para ser Concejales e Intendente y la duración de los respectivos mandatos. Veamos:



#### *4.a) Nuevos municipios:*

El art. 170, párrafo 2 agrega condiciones para la constitución de un nuevo municipio, así establece que requiere una población permanente de al menos 3.000 habitantes (en la anterior norma se requerían 1.500); “acreditar sustentabilidad social, ambiental y económica de manera que garantice su desarrollo”. Estipula, a su vez, una excepción a la cantidad de habitantes disponiendo que: “Por razones de geopolítica, históricas o de áreas de frontera, se pueden constituir nuevos municipios con una cantidad menor de habitantes”. Esta, sin dudas, resulta una cláusula abierta que requerirá interpretación de los operadores.

#### *4.b) Gobierno Municipal:*

El art. 171 inc. 2, refiere al Concejo Deliberante como un órgano de gobierno de todo municipio y establece la cantidad de concejales que le corresponde a cada uno de ellos de acuerdo a su base poblacional. La reforma, en este punto, amplía la base poblacional que se requiere con relación a los concejales de cada municipio.

Así, el nuevo art. 171 inc. 2 establece que los Concejos Deliberantes se integrarán de la siguiente manera: hasta 5.000 habitantes, 3 concejales. De 5.001 a 15.000 habitantes, 5 concejales. De 15.001 a 30.000 habitantes, hasta 7 concejales. De 30.001 a 50.000 habitantes, 9 concejales. De 50.001 en adelante, 11 concejales, más uno por cada 40.000 habitantes o fracción no inferior a 20.000.

Por último, establece un sano tope, ausente en la anterior norma, al disponer que: “la composición de los Concejos Deliberantes no puede exceder de veintiún miembros”.

#### *4.c) Condiciones de elegibilidad y duración de concejales e intendentes:*

La reforma mantuvo, en el art. 172, la mayoría de los requisitos para acceder al cargo fijados en la norma anterior –ser nativo o naturalizado, con 4 años de ejercicio de la ciudadanía, ser mayor de edad, vecino o nativo del Municipio- aumentando de dos a cuatro los años de residencia en el Municipio. Los mismos requisitos se extienden para los intendentes.

Lo más significativo de la reforma, en línea con lo operado respecto a todos los cargos electivos, es que limitó las posibilidades de reelección de los intendentes y concejales. Así, para el caso de los ejecutivos municipales estipuló que duran 4 años en sus funciones y pueden ser reelegidos por un solo período consecutivo. El Intendente, para ser reelecto, debe esperar el intervalo de un período. A su vez, y de un modo también positivo, la nueva norma agrega que: “No pueden ser elegidos por un período inmediato al cese del cargo de Intendente o Intendente sus parientes hasta el segundo grado, su cónyuge o con quien tenga unión convivencial”.

En cuanto a los concejales, por un lado aumentó el período del cargo, de dos a cuatro años, pero limitó sus reelecciones a un solo período consecutivo.

## V. Síntesis

En síntesis, aunque con las críticas que siempre tiene los procesos imperfectos de reformas constitucionales, la revisión parcial de la Constitución salteña fue positiva, desde que acotó, en general, los mandatos de: gobernadores, vicegobernadores, senadores, diputados, intendentes y concejales; fijó una fórmula despolitizada para la duración de los jueces de Corte y aumentó la participación de la oposición en la Auditoría de la Provincia.

## INFORME DE LA PROVINCIA DE SAN LUIS - AÑO 2021

Luz María Viñals Soria\*

El comienzo del año 2021 se presentó con grandes interrogantes sobre la persistencia de la Pandemia que asoló al mundo en 2020, con foco en las políticas de implementación de las campañas de vacunación, el retorno anhelado a una nueva normalidad, la reversión de una profunda crisis económica, la reconstrucción y un después incierto. En este contexto se describen algunos aspectos emergentes de la provincia de San Luis en 2021.

### Los números de la pandemia en San Luis

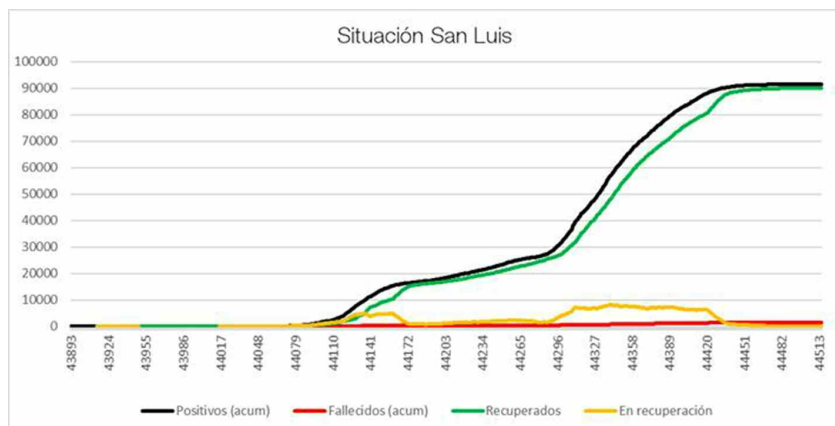
En el último informe del 15 de noviembre de 2021 elaborado por el equipo de la Universidad Nacional de Los Comechingones<sup>1</sup>, se daba cuenta un total de 91.447 casos confirmados<sup>2</sup>. De ellos, 89.989 con alta médica y un número de 1.417 fallecidos en la Provincia.

---

\* Por la Dra. Luz María Viñals Soria, Abogada por la Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Secretaria Relatora de la Procuración General de la provincia de San Luis. Docente e investigadora. Profesora Responsable efectiva por concurso de antecedentes y oposición de "Derecho de la Información" de las carreras de Licenciatura en Periodismo y Licenciatura en Comunicación Social, de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de San Luis. Colaboradora del Instituto del Federalismo de la Academia Nacional de Derecho de Córdoba, Miembro Correspondiente desde 2018. Miembro Asociado de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional.

<sup>1</sup> Elaborado por el Equipo de Trabajo COVID-19 de la Universidad Nacional de los ComechingonesFuente: <http://www.unlc.edu.ar/2021/11/18/informe-coronavirus-covid-19-23/>

<sup>2</sup> Habiéndose registrado casos en toda la Provincial, registrándose en la ciudad capital de San Luis la mayoría de contagios, seguida por Villa Mercedes, segunda ciudad en número de habitantes.



Con respecto a la campaña de vacunación, a la fecha del Informe de la UNLC, se habían suministrado 818.845 dosis<sup>3</sup>.

Para mediados de diciembre, fuentes oficiales informaban que el 85,11% de la población de la Provincia había recibido -al menos- una dosis de la vacuna y el 78,59% las dos dosis.

Entre las diversas acciones que se tomaron frente a la pandemia, en lo que atañe al ciclo escolar, las clases comenzaron en marzo bajo un sistema de “presencialidad cuidada”, más se suspendieron conforme comenzó a elevarse el índice de contagios; el 26 de abril se dispuso el retorno a clases “optativo”, en tanto quedaba a criterio de los tutores de niños niñas y adolescentes la decisión de enviar a los mismos a los establecimientos educativos o hacer el seguimiento de las clases con modalidad virtual, con esto el Gobernador había anunciado que no había cierre de escuelas dispuesto y que las escuelas debían garantizar la virtualidad. Esta modalidad continuó de modo intermitente hasta el mes de setiembre, ya que se disponía la suspensión por períodos cortos conforme la situación epidemiológica registrada.

Se realizaron controles, además de las medidas restrictivas de circulación y aforo, mediante la App “Vigilancia Epidemiológica”, de desarrolladores locales. Se continuó con el control de la trazabilidad a través de la captación de los datos del DNI de los ciudadanos al ingresar a comercios, organismos públicos y privados, educativos, etc.

<sup>3</sup> Correspondientes a 434.572 a la primera dosis, 363.320 a la segunda y las restantes a la tercera. Resaltando el informe consultado que al comparar la cantidad de personas internadas en Unidades de Terapia Intensiva provinciales con el avance del plan de vacunación, y en particular de la segunda dosis, se verifica que ha disminuido la cantidad de internados con el aumento de la vacunación.

A mediados de abril, se inauguró la obra civil del nuevo Hospital Central “Doctor Ramón Carrillo”, que contará con 400 camas y 16 quirófanos; el que progresivamente se fue poniendo en funcionamiento hacia fin de año.

Se dispuso la entrega, en el mes de octubre, de créditos blandos a productores y emprendedores<sup>4</sup> de San Luis, Villa Mercedes, Cortaderas, Estancia Grande, Luján y El Trapiche.

## El trabajo legislativo

Se destaca la sanción de las siguientes leyes:

- Ley V-1049-2021 *Ley de Procuraduría para víctimas de violencias de género* (s. 19/05/2021). Creada en la órbita del Poder Ejecutivo Provincial, dependiente de la Secretaría de Estado de la Mujer, Diversidad e Igualdad - o el órgano que en el futuro la reemplace-, está conformada por una Coordinación General y tres Delegaciones en cada Circunscripción Judicial. Tiene como principales funciones asesorar legalmente a las mujeres y personas LGBT+, víctimas de violencias de género, en relación a los hechos que impliquen violencias, al derecho aplicable y a los procedimientos administrativos y/o judiciales que deban instarse para garantizar el efectivo goce de los Derechos Humanos y la restitución de los que estuviesen afectados, entre otros<sup>5</sup>.

- Ley VIII-1050-2021 *Creación del Programa de Reactivación Productiva Provincial* (s. 04/08/2021), con el propósito de contribuir a la recuperación de la economía en el ámbito de la provincia de San Luis, a través de créditos en dinero y exenciones en el impuesto sobre los Ingresos Brutos, estando destinado a proyectos que impliquen aumentar la producción primaria, la generación de valor agregado y manufactura mediante la incorporación de

<sup>4</sup> De rubros tales como gimnasios, cervecerías, alimentos orgánicos, mobiliario, electrónica, chacinados, dulces, veterinarias, artesanías, entre otros.

<sup>5</sup> Así también: patrocinar judicialmente a las mujeres y personas LGBT+ víctimas de violencias de género en tanto fuese requerido por éstas o por órganos estatales provinciales, previo consentimiento de las mismas; monitorear todos los procedimientos administrativos y/o judiciales que impliquen a las personas mencionadas, asegurando el debido proceso adjetivo, el acceso a la justicia y el derecho de defensa, llevando un registro pormenorizado de cada caso; solicitar participación legal, bajo la figura de *amicus curiae* y/o la que jurídicamente corresponda, en todos los procesos judiciales de los que se tome conocimiento, en los que estas personas, en las situaciones señaladas, pudiesen estar implicadas.

bienes de capital nuevos y/o la ampliación o puesta en valor de la infraestructura productiva instalada en los sectores de actividad agropecuaria, industrial, agroindustrial, textil, calzado, alimenticia, tecnológica y de la construcción, entre otros. El art. 3ro. Dispone que sus beneficiarios serán las personas humanas o jurídicas cuyos proyectos productivos justifiquen efectivas inversiones, alcanza tanto a grandes contribuyentes que realicen inversiones, como a pequeños contribuyentes que hayan disminuido sus ingresos en más de un 20%, si se compara lo declarado en 2019 con respecto a 2020.

-Ley VIII-1051-2021 *Creación del Programa Empezar* (s. 04/08/2021). Tiene por objeto fomentar la capacitación de los jóvenes mediante la realización de procesos de entrenamiento en empresas privadas, facilitando y promoviendo la transición de los mismos hacia el empleo formal, con la finalidad de que puedan desarrollar herramientas, conocimientos y habilidades que sean de utilidad para aumentar su empleabilidad y sus posibilidades de insertarse en el ámbito laboral, motivando a las empresas a establecer un vínculo formal con el beneficiario (art. 2). Está dirigido a jóvenes de 16 a 24 años, inclusive, con domicilio en la Provincia, requiriéndose, entre otras exigencias, no registrar empleo continuo en los tres meses previos a la inscripción al programa. Prevé que capacitadores, comercio minorista o prestador de servicio con un determinado límite de facturación anual, puedan incorporar beneficiarios del Programa Empezar bajo tres modalidades: Entrenamiento<sup>6</sup>, Aprendiz<sup>7</sup> o Primer Empleo<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Desde 3 y hasta 12 meses sin ningún costo para el capacitador. Esta modalidad no genera relación de dependencia entre el beneficiario y el capacitador ni entre éste y el Estado Provincial. La carga horaria será de hasta 8 horas diarias o 20 horas semanales.

<sup>7</sup> Desde 3 y hasta 12 meses sin ningún costo para el capacitador. Esta modalidad no genera relación de dependencia entre el beneficiario y el capacitador ni entre éste y el Estado Provincial. La carga horaria será de hasta 8 horas diarias o 20 horas semanales. Podrán acceder a esta modalidad, aquellos jóvenes que se encuentran participando del sistema educativo, o que asistan a diversos Cursos de Formación en Oficios que se dictan en Instituciones públicas o privadas, y efectúen una práctica formativa, en un ambiente de trabajo en empresas privadas afines a su formación. También se incluyen en esta modalidad, los jóvenes profesionales que posean título terciario y/o universitario, o acrediten un avance del 50% en este último.

<sup>8</sup> Se establece una relación laboral formal entre la persona humana o jurídica y el beneficiario. El empleador que incorpore en su planta de personal al beneficiario en cualquier momento del Programa, podrá descontar del sueldo neto del trabajador, el beneficio que éste perciba del Programa Empezar por hasta 12 meses. La carga horaria y sueldo será la que corresponda según el régimen legal aplicable a la rama de actividad.

Como contraprestación, los beneficiarios del Programa percibirán por parte del Estado Provincial una asignación estímulo mensual, de carácter económico y no remunerativo.

-Ley IV-0152-2021 *Código Procesal Penal de la provincia de San Luis* (s. 11/08/2021). Instauro el sistema acusatorio en la provincia de San Luis.

-Ley VI-1053-2021 *Código Procesal de Familia, Niñez y Adolescencia de la provincia de San Luis* (s. 11/08/2021). Regula los procesos de familia y de violencia familiar. Determina las características de este proceso, entre las que se destacan, en pos del interés superior del niño y la tutela judicial efectiva, la protección y participación procesal de personas con capacidad restringida y de niñas, niños y adolescentes; el derecho a ser oídos; los principios de libertad, amplitud y flexibilidad de la prueba; la resolución consensuada de los conflictos; los principios de oralidad e intermediación, de oficiosidad, de buena fe y lealtad procesal, y de gratuidad; los de economía procesal y celeridad, lenguaje claro, entre otros.

-Ley IV-0086-2021 *Ley Orgánica de la Administración de Justicia de la Provincia de San Luis* (s. 11/08/2021).

-Ley IV-1052-2021 *Ley Orgánica del Ministerio Público* (s. 11/08/2021). Es la primera LO del Ministerio Público, estructura institucional necesaria para acompañar la implementación del nuevo Código Procesal Penal de la Provincia. La LOMP dispone los principios de organización y funcionamiento del Ministerio Público, entendidos tanto como regulación propia, cuanto como complementaria de la Ley Orgánica de Administración de Justicia. Establece que el MP tiene autonomía funcional y está compuesto por el Ministerio Fiscal y el Ministerio de la Defensa, representados por el Procurador General y un Defensor General, respectivamente; que ejercerán sus funciones por medio de órganos propios, conforme a los principios de unidad de actuación y de dependencia jerárquica. Asimismo, que su actuación jurisdiccional será independiente y no tendrá sujeción a instrucción o directiva alguna proveniente de otras autoridades judiciales ni de otros poderes del Estado. Luego, entre otras notas, dispone de legitimación plena en defensa de los intereses individuales, colectivos o difusos de la sociedad.

-Ley III-1054-2021 *Programa de sensibilización y concientización en gestión menstrual sostenible* (s. 17/08/2021)

-Ley I-1055-2021 *Adhesión a la Ley Nacional N° 27.590, Ley “Mica Ortega” Programa Nacional de prevención y concientización del grooming o ciberacoso contra niños, niñas y adolescentes* (s. 31/08/2021), convertida en ley por unanimidad por la Cámara de Diputados provincial.

-Ley IX-1056-2021 *Adhesión a la Ley Nacional N° 27.592 “Ley Yolanda”* (s. 08/09/2021), inspirada en Yolanda Ortiz, la primera mujer latinoamericana en la más alta función jerárquica en el área de Recursos Naturales y Ambiente Humano, en 1973.

-Ley IX-1059-2021 *Declara recurso natural estratégico a los productos forestales provenientes de los bosques nativos de la provincia de San Luis* (s. 22/09/2021).

-Ley IX-1065-2021 *Ley Provincial de operadores y prestadores de Servicios de Turismo Activo* (s. 30/11/2021). Esta ley apunta a normalizar las medidas de seguridad específicas a observar por prestadores y operadores de servicios turísticos de la Provincia, en particular la modalidad de “turismo activo” que se desarrolla en ambientes naturales; también, prevé la creación de un registro de operadores y prestadores del servicio.

-Ley II-1066-2021 *Declara patrimonio cultural intangible la tonada cuyana* (s. 30/11/2021)

-Ley III-1067-2021 *Libreta de salud del adulto mayor* (s. 30/11/2021)

## Cambios en los sistemas y estructuras del Poder Judicial

La Reforma Judicial fue una política de estado con un objetivo claro: “brindar una justicia más eficiente y cercana al ciudadano”. En pos de este propósito, en 2021 se sancionaron cuatro leyes<sup>9</sup> de fundamental trascendencia para la administración de justicia local, las que fueron mencionadas en el apartado precedente.

En especial el nuevo Código Procesal Penal que establece profundos cambios en los procedimientos criminales de la mano de la incorporación del sistema acusatorio y, con éste, de un nuevo paradigma.

<sup>9</sup> Diversos voceros destacaron la participación de especialistas y protagonistas -miembros del Superior Tribunal de Justicia, Colegios de Magistrados de Primera y Segunda Circunscripción, Colegios de Abogados de las tres circunscripciones, Fiscalía de Estado, los poderes del Estado y académicos, entre otros- que trabajaron en conjunto para la formulación de los anteproyectos de leyes.



En cuanto a la efectiva implementación del Código Procesal Penal, aprobado por Ley VI-0152-2021 (B.O. 03/09/2021) y promulgado por Decreto N° 4832-MJGyC-2021 del 26/08/2021, en lo que hace a la puesta en marcha de las reformas, la LOAJ (art. 128) programa la entrada en vigencia de los artículos de aplicación al fuero penal previstos en ella, disponiendo que empiecen a regir a partir del día 1/02/2022. También, autoriza a los órganos competentes a realizar los procedimientos de selección para cubrir la totalidad de los cargos en ese ámbito competencial<sup>10</sup>.

En el marco de las demás normativas sancionadas, el Código Procesal de Familia, Niñez y Adolescencia de la Provincia de San Luis N° VI-1053-2021 (B.O. 13/09/2021), las mencionadas Leyes Orgánicas, la Ley Orgánica de la Administración de Justicia de la Provincia de San Luis y la Ley Orgánica del Ministerio Público de la Provincia de San Luis, se dispusieron mediante Acordadas la progresiva implementación de las modificaciones dispuestas, las que conllevan cambios orgánicos, funcionales, infraestructurales, financieros, etc. A modo de referencia, pueden ser citados el **Acuerdo N° 373/2021, que dispone el** “Plan de Implementación de la reforma de la Administración de Justicia de la provincia de San Luis”, en sus ejes “Civil, Comercial, Ambiental, Familia, Niñez, Adolescencia, Violencia y Laboral Segunda Instancia” y “Civil, Comercial, Ambiental, y Laboral Primera Instancia”; **el Acuerdo N° 385/2021 con el** “Plan de Implementación de la reforma de la Administración de Justicia de la provincia de San Luis”, en su eje “Familia, Niñez, Adolescencia y Violencia Primera Instancia”, entre otros concordantes y complementarios.

## Integración del Superior Tribunal De Justicia

En el mes de febrero juran dos nuevos Ministros, tal como se anticipara en el informe de 2020, por primera vez en muchos años, el 2021 da comienzo con la renovación total del Máximo Tribunal de Justicia y con respeto de la paridad de

---

<sup>10</sup> Por ejemplo, el art. 125 dispone: “A los fines de dar cumplimiento a las disposiciones establecidas en la presente Ley, y además de las facultades previstas en la Constitución de San Luis, durante los DOS (2) primeros años de vigencia de esta Ley, el Superior Tribunal de Justicia deberá realizar la redistribución funcional, abrir o cerrar oficinas, asignar funciones y reorganizar despachos siempre utilizando los recursos humanos y materiales disponibles al momento de la sanción de la presente Ley, con excepción de aquellos cargos creados por la presente que, por su especialidad, no fuere posible cubrir con la estructura actual”.

género. Juran su cargo la Dra. Diana Bernal y el Dr. Jorge Fernández. El 17 de diciembre fallece Diana Bernal debido a una enfermedad.

## Femicidios

En 2021 se contabilizaron en la Provincia tres muertes violentas de mujeres, dos de ellas caratuladas como femicidios, la otra como suicidio.

En la ciudad de Villa Mercedes, Johana Galdeano muere por los disparos que le profiere su ex pareja, Juan Carlos Solalinde, con quien tiene un hijo en común. El hecho se produce el 26 de mayo.

El 26 de julio, en la localidad de Tilisarao, es hallada sin vida Laura Godoy, finalmente es procesado con prisión preventiva, Cristian Alex Alaniz, ex pareja de la víctima, como autor del delito de homicidio agravado por el vínculo y por ser de un hombre a una mujer, en situación de violencia de género.

El 8 de agosto, en la localidad de Potrerillos, Jéssica Luciana Castro es encontrada sin vida. El informe forense determina que se está ante un suicidio por ahorcamiento. Se realiza una segunda necropsia, a requerimiento de la familia de la víctima, que advirtiera la situación de violencia de género precedente. Coincidió con la primera autopsia en cuanto a que hubo asfixia mecánica.

Funcionarios judiciales de la Tercera Circunscripción se reunieron con representantes de la Secretaría de la Mujer, Diversidad e Igualdad, con el objetivo de definir un trabajo articulado para la prevención y abordaje de casos de violencia de género en la zona.

## Elecciones 2021

Por Decreto 2838- MJGyC-2021<sup>11</sup> se adhiere a la Ley nacional 27.631, fijando las fechas de los comicios: el 12 de setiembre para las Elecciones Primarias, Abiertas y Simultáneas y el 14 de noviembre para las Elecciones Generales, e invitando a los municipios a adherir al mismo cronograma.

---

<sup>11</sup> Inicialmente y por Decreto 2420-MJGyC-2021 la Provincia ya se había adherido al primer cronograma dispuesto para las elecciones nacionales.

Se pusieron en juego tres bancas a diputaciones nacionales<sup>12</sup> y en el plano local, las siguientes candidaturas: cuatro senadurías<sup>13</sup>, veintidós diputaciones<sup>14</sup>, concejalías<sup>15</sup>, cinco intendencias comisionadas<sup>16</sup>, y siete intendencias<sup>17</sup>.

En lo que respecta a la Legislatura provincial, se renovaron cuatro de las nueve bancas de senadores, mientras que de la Cámara de Diputados, lo hicieron veintidós de las cuarenta y tres bancas existentes, prácticamente la mitad.

En las PAS, elecciones primarias abiertas y simultáneas, que en San Luis no son obligatorias, se presentaron ocho alianzas. La Unión Cívica Radical<sup>18</sup>, escindida del “Frente Unidos por San Luis” (Avanzar San Luis, PRO y Partido Demócrata), y la Izquierda “Alianza FITU San Luis”<sup>19</sup>, fueron –respectivamente– las únicas fuerzas políticas que llevaron dos listas a las PAS. El resto, GEN, “Libres del Sur”, “Todos Unidos”, “Movimiento al Socialismo”, incluida la oficialista “Fuerza San Luis”, lo hicieron con lista única.

Las Primarias se realizaron el 12 de setiembre. En términos generales, para diputados nacionales, “Unidos por San Luis” logró un 48%, “Fuerza San Luis” obtuvo un 38.3%; la UCR un 6.6%, el “Frente de Izquierda y de Trabajadores–Unidad” (FIT-U) un 2.5%, estos dos últimos entre las dos listas en competencia, “Todos Unidos” un 2.1%.

Para las elecciones generales, San Luis representó con 393.472 electores, el 1.15% del padrón electoral nacional. En diputados nacionales “Unidos por San Luis” obtuvo un ajustado 46,09%, frente al 45,56% del oficialismo agrupado en “Fuerza San Luis”, el que perdió un representante, ya que el primero se quedó con dos de los tres escaños en disputa.

<sup>12</sup> San Luis tiene cinco escaños.

<sup>13</sup> Un senador provincial –titular y suplente– por los Departamentos de General Belgrano, Libertador General San Martín, Ayacucho y General Pedernera, respectivamente.

<sup>14</sup> Diputados (titulares con sus correspondientes suplentes), diez por el Departamento Juan Martín de Pueyrredón, tres por el Departamento Gobernador Dupuy, tres por el Departamento Junín, tres por el Departamento Coronel Pringles y tres por el Departamento General Belgrano.

<sup>15</sup> En detalle: diecisiete concejales en el Departamento Pueyrredón, once en el Departamento Pedernera, cinco en el Departamento Gobernador Dupuy, nueve en el Departamento Chacabuco, once en el Departamento Ayacucho, diez en el Departamento Junín, dos en el Departamento General San Martín, tres en el Departamento General Belgrano, y seis en el Departamento Coronel Pringles.

<sup>16</sup> En las localidades de Beazley (Dpto. Pueyrredón), La Calera y Nogolí (Dpto. General Belgrano) y Renca (Dpto. Chacabuco).

<sup>17</sup> Juana Koslay y Potrero de los Funes (Departamento Pueyrredón), Los Manantiales (Departamento Belgrano), Unión (Departamento Gobernador Dupuy), Luján (Departamento Ayacucho), Tilisarao y Naschel (Departamento Chacabuco).

<sup>18</sup> “Juntos” y “Cambia San Luis”.

<sup>19</sup> “Alianza Frente de Izquierda y de trabajadores–Unidad”.

En cuanto a las cuatro bancas que se renovaban en el Senadores provincial, tres quedaron para el oficialismo local y una para “Unidos por San Luis”. De este modo la Cámara Alta provincial conformada por nueve senadores quedó con una mayoría de siete senadores oficialistas y dos senadores opositores.

La Cámara Baja provincial, de los veintidós escaños, el oficialismo -nucleado en “Fuerza San Luis”- impuso trece legisladores y nueve la oposición de “Unidos por San Luis”. La Cámara de Diputados, con un total de cuarenta y tres miembros, quedó así integrada por veinticuatro diputados en el bloque oficialista, once de “Unidos por San Luis”, cuatro de la UCR, dos de “Juntos por la gente”, y los unipersonales de “Sanluisños por el cambio” y de del Dip. Alume Nasif. A nivel municipal, los resultados favorecieron a seis candidatos oficialistas, de los doce cargos unipersonales en juego.

## La desaparición de Guadalupe

Guadalupe Belén Lucero Cialone, de cinco años de edad, estaba jugando con otros pequeños en la calle frente a la casa de un familiar en un barrio de la periferia de la capital puntana, el 14 de junio de 2021 aproximadamente a la hora 19.20, y desaparece.

Inicialmente tomó intervención la Justicia provincial, el Juez del Crimen Nro. 2 y la Juez de Menores. Al día siguiente se activó el protocolo “Alerta Sofia”<sup>20</sup>. En la medida que transcurrieron los días, se dispusieron operativos de rastrillajes en vastas zonas del territorio provincial, allanamientos y otras medidas de investigación e instrucción, sin éxito.

Se comenzó a trabajar dese el Ministerio de Seguridad de San Luis en coordinación con autoridades nacionales, integrantes del Sistema Federal de Búsqueda de Personas Desaparecidas y Extraviadas del Ministerio de Seguridad de la Nación, arribaron a la Provincia durante los días posteriores al suceso. Así también, autoridades de otras provincias prestaron auxilio, Mendoza drones de búsqueda, Córdoba, La Pampa, Santa Fe y San Juan, divisiones de canes que se

<sup>20</sup> “Alerta Sofia” es un sistema de alertas que difunde, de manera inmediata, la imagen y la información sobre la o el niño y/o adolescente que se encuentre desaparecido a través de dispositivos móviles y medios de comunicación masivos como la televisión. También, a través de una serie de convenios firmados con Facebook, estas alertas son replicadas para convocar a las y los usuarios de la red social que vivan dentro del territorio nacional y puedan aportar información. Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/seguridad/alertasofia>

sumaron a la de la Policía de San Luis, más tarde policías de Catamarca. El Ministerio de Seguridad de la Nación, dispuso una recompensa para quien brindase datos útiles que permitiesen dar con el paradero de la niña.

A diez días de la desaparición, Interpol emitió una alerta amarilla.

A comienzos de julio, viajó a la Provincia y se reunió con la familia y las autoridades, Susana Trimarco<sup>21</sup> titular de la fundación “María de los Ángeles”, poniendo a disposición el cuerpo de asesores de la ONG. Los familiares encabezaron activamente marchas y gestiones, incluso se reunieron con el presidente de la Nación.

Cuarenta días después de la desaparición se sumó el Grupo de Buzos de Salvamento de las Fuerzas Armadas, en tanto la búsqueda se realizó en los diques San Felipe y La Florida. Luego desde la Subsecretaría de Investigación Criminal y Cooperación Judicial -del Ministerio de Seguridad de Nación- trabajó el Sistema Federal de Búsqueda de Personas Desaparecidas y Extraviadas (SIFEBU), que trabaja en conjunto con la Procuración General de la Nación y con la Secretaría de la Niñez, Adolescencia y Familia que depende del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, a partir de la “Alerta Sofía”.

Esto a fines de julio de 2021, se efectuaron nuevos rastillajes con apoyo de un georadar que permite detectar terreno removido, objetos y estructuras debajo del nivel del suelo; asimismo se recurrió a canes de la Policía Federal de San Juan y de la Policía puntana, Gendarmería Nacional se plegó con un laboratorio móvil de criminalística y estudios forenses, la Federación Bonaerense de Asociaciones de Bomberos Voluntarios y el área de Protección Civil de la Nación, que se sumaron al operativo.

El día 16 de septiembre del año en curso, el Procurador General de la Nación interino, Dr. Eduardo Ezequiel Casal, designó a tres fiscales federales para intervenir junto con el Fiscal Federal subrogante de San Luis, Dr. Cristian Rachid, en forma conjunta y paralela con la justicia provincial. Ello, a requerimiento del juez provincial interviniente en la causa, en tanto líneas investigativas señalaban que se podía estar ante delitos de competencia federal<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Madre de Marita Verón, desaparecida en 2002 en la provincia de Tucumán, víctima de trata.

<sup>22</sup> El periódico Judicial informó: “Al respecto, se debe señalar que la solicitud de intervención directa en la presente causa a la Fiscalía Federal de la Nación, por parte de la justicia provincial, se efectúa en el marco normativo que prevé el Art. 196 Bis del Código Procesal Penal de la Nación que en su parte pertinente establece: “... En los sumarios por hechos ilícitos de competencia criminal de instrucción o correccional que no tengan autor individualizado, la dirección de la investigación quedará desde el inicio de las actuaciones delegada al Ministerio Público Fiscal, con noticia al juez compe-

Se precisó que la “solicitud de ampliación de objeto formulada por el equipo fiscal se enmarca en los compromisos internacionales asumidos por Argentina en materia de búsqueda de personas desaparecidas, particularmente en lo atinente a determinar efectiva y adecuadamente si la desaparición se vincula con algún delito contra la vida, la integridad física, la integridad sexual o la libertad, que -a su vez-, pueden significar la configuración de otros delitos complejos, múltiples y de carácter acumulativos”<sup>23</sup>.

A comienzos de diciembre el Juzgado de Instrucción en lo Penal N° 2, se informó que la investigación continuaría bajo la órbita de la Justicia Federal, reinitándose las actuaciones en su totalidad. Ello, en el marco del posible delito de tráfico de personas<sup>24</sup>.

Se informó, entre otras medidas llevadas adelante en la investigación, que se desarrollaron más de 180 líneas de investigación tanto en San Luis como en otras provincias, las que tuvieron su origen en 185 denuncias recepcionadas a través de líneas telefónicas y declaraciones de personas<sup>25</sup>.

A la fecha de conclusión del presente Informe, Guadalupe Belén Lucero Cialone continúa desaparecida.

---

tente en turno”. “A la fecha, los sesenta cuerpos que constituyen el expediente ya se encuentran a disposición de la justicia federal, la que ha iniciado una investigación paralela a la que se efectúa en la justicia provincial, cada una en el marco de sus competencias. Todo ello, con el objeto de seguir, descartar, cerrar o analizar las diferentes líneas investigativas que también le permitan al juez provincial, Dr. Ariel Parrillis, expedirse acerca de la radicación definitiva de la causa, ya sea en jurisdicción de la justicia federal o de la justicia provincial” (Fte. <https://www.periodicojudicial.gov.ar/busqueda-de-guadalupe-la-justicia-federal-tambien-investigara-en-forma-paralela-y-conjunta-con-la-justicia-provincial/>).

<sup>23</sup> <https://www.fiscales.gob.ar/>

<sup>24</sup> Ley N° 26.364 modif. por Ley N° 26.842. En tanto, quedaron, en órbita de la justicia provincial, otras investigaciones paralelas a raíz de posible comisión de otros delitos no vinculados con la desaparición de la menor de edad.

<sup>25</sup> Líneas 134 “Alerta Sofía”, 145 “Programa Buscar”, Missing Children, Sistema de Emergencia 911, Agencia de Monitoreo y Sistema Federal de Búsqueda de Personas. Fuente: Periódico Judicial (<https://www.periodicojudicial.gov.ar/caso-guadalupe-la-investigacion-continuara-en-la-justicia-federal/>).

## INFORME DE LA PROVINCIA DE SANTA FE - AÑO 2021

Mariela Uberti\*

Salud y Emergencia Sanitaria: Transitando los diferentes avatares de la emergencia sanitaria nacional de covid-19 se logró, en general, un control adecuado del virus. Se han colocado un total de 6.345.695 dosis que se discriminan del siguiente modo: Población vacunada: 88,2% con primera dosis 80,2% con segunda dosis 12,9% con tercera.

El gobierno provincial ha adquirido de 72 Ambulancias de alta complejidad lo que significó una inversión de \$648.000.000, se fortaleció la red de laboratorios de investigación de biología molecular – que contaba hasta este año con nueve sedes - con la inauguración de tres nuevos laboratorios en Rafaela, Reconquista y Venado Tuerto que demandaron una inversión de la suma de \$50.348.395 en equipamientos de alta complejidad, tres equipos termocicladores RT- PCR, ocho equipos automatizados de extracción de ácidos nucleicos, veinte cabinas de bioseguridad clase II A2, diez centrifugas refrigeradas y ocho termobloques.

Se desarrolló un trabajo compartido con los gobiernos locales, con nacional cada movimiento social, parroquias, comedores comunitarios, junto a los pastores, a Cáritas, al Bancos de Alimentos, al Ejército Argentino, las vecinales y otras organizaciones del territorio santafesino para que a los sectores más vulnerables afectados por la pandemia no les falte un plato de comida.

Economía: La provincia de Santa Fe cierra el 2021 en la senda de la recuperación económica, encabezando las cifras de actividad productiva, inversión y trabajo registrado en la Argentina, para ello se han publicado los diversos indicadores tales como el empleo, el consumo de cemento, las exportaciones, su-

---

\* Por la Doctora Mariela Uberti, Miembro Correspondiente Nacional del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba por la provincia de Santa Fe

perficie autorizada para construir y patentamientos, como así también el financiamiento productivo, a través del Banco Nación, por la suma de \$26.500 millones, los que fueron distribuidos del siguiente modo: \$3.421 millones otorgados en 220 Créditos Santa Fe de Pie. \$1.060 millones para mejorar más de 285 km de trazas rurales a través de Caminos de la Ruralidad. \$85 millones en programas y acciones destinados a la producción agroalimentaria \$56 millones destinados al desarrollo local y economía social \$33 millones destinados a financiar la ejecución de obras de infraestructura y servicios en los Parques y Áreas Industriales de la Provincia \$26 millones destinados a fortalecer los comercios y estimular las inversiones \$1.041 millones destinados a la zona de bajos submeridionales para aumentar la sustentabilidad de la producción ganadera en períodos de sequía e inundaciones, y disminuir impactos. USD 3 millones destinados a la primera etapa del programa SF500 en cooperación con Bioceres para financiar startups a 10 años \$409 millones para infraestructura científica y apoyo a proyectos de investigación.

La asistencia económica a los sectores afectados por la emergencia fue de \$2.171.881.699, que alcanzó a 15.970 beneficiarios. En tanto los fondos y programas de financiamiento Créditos para Agencias y Asociaciones para el Desarrollo superó los \$162 millones y los 1.300 créditos y Fondo solidario junto a Mutuales estuvo en el orden de los \$300 millones y 2.000 créditos.

Entre las medidas fiscales en defensa de la economía santafesina se pueden describir: la eximición de Ingresos Brutos para sectores afectados, la eximición de pago de las cuotas del régimen simplificado para todos los pequeños contribuyentes, la devolución de retenciones y percepciones, la eximición de Inmobiliarios para sectores afectados (restaurantes, bares, hoteles, etc). Todo con un costo fiscal para la provincia de más de \$ 4.000 millones y generando un beneficio directo a más de 1.200.000 contribuyentes santafesino

En el acompañamiento a los trescientos cinco municipios, se destinaron más de \$5.031 millones transferidos a través de distintos fondos específicos. Más de 275 proyectos Más de \$1.339 millones invertidos Incluir Social Incluir Obras Más de 190 149 Proyectos financiados 74 localidades alcanzadas millones invertidos \$2.783.784.894 Fondo de Financiamiento Educativo \$ 1.844.029.039 Fondo de Obras Menores \$603.726.393 Fondos COVID 19 \$30.000.000 Fondo de emergencia.



Turismo: Provincia pionera y única en el país en contar con una plataforma turística 4.0 gratuita y de tecnología de vanguardia que permite consolidar la oferta de servicios turísticos receptivos en la provincia; cuenta con más de 100 alojamientos cargados, tiene un promedio de 400 accesos diarios, en el que los 365 municipios y comunas de la provincia cuentan con un acceso autogestionado al portal.

Obras Públicas: se licitaron y comenzaron a ejecutarse unas ciento ochenta obras en acueductos, gasoductos, recursos hídricos y viviendas (como por ejemplo, estos programas Santa Fe sin Ranchos: \$811 millones; Programa Lote Propio: \$5.715 millones; Acción Directa \$9.000 millones; Más Hogares: \$480 millones; Más Hogares Inclusión: \$406 millones; Más Hogares Administración Comunal \$823 millones.

Educación: se produjo la recuperación de las trayectorias escolares, mejorando pa tasa de inscripción respecto de los niveles pre-pandemia del orden del 95% de quienes tuvieron dificultades. Asimismo, se promovió la conectividad en las zonas rurales, se entregaron 4000 teléfonos celulares y 4000 becas de conectividad entregados a los estudiantes de primer año de secundaria de 237 escuelas rurales con una inversión de más de \$80 millones. El boleto educativo gratuito tiene más de 280.000 usuarios<sup>26</sup>.

Ambiente: La provincia fortalece proyectos ambientales en el norte, las ciudades de Reconquista y San Justo desarrollan como ejes principales la *Gestión Integral de Residuos y Educación Ambiental*. A mismo tiempo que se fortalece el programa Plantar para el Futuro con una forestación de más de 30 árboles”, aseguró la Ministra y agregó: “Es fundamental que sigamos fortaleciendo a los establecimientos deportivos de nuestra provincia porque son ámbitos claves para la promoción de políticas ambientales, también estamos instalando un termotanque solar en el Club Colón en el marco del programa Club Ambiental, Solar y Educativo”.

Continúa la quema en las islas del Paraná y en otras zonas de la Provincia a la vez que la prolongada sequía colabora en el deterioro ambiental, registrándose una importante bajada en el nivel del río en la zona portuaria, en tanto que en la zona de lagunas y riachos el descenso provoca mortandad de peces y migración de la fauna a otros sectores en procura de su subsistencia.

En el marco del Plan Estratégico se desarrollan distintos dispositivos de participación y concertación como las Asambleas Ciudadanas que en ponen en dis-

---

<sup>26</sup> Cifras y estadísticas publicadas por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

cusión uno de los ejes estructurantes de los talleres que es el Físico – Ambiental que comprende la mejora del hábitat, infraestructura, servicios, así como también todo aquello relacionado con las marcas del territorio y la cuestión ambiental.

Otro mecanismo de participación con el que cuenta la Provincia es el denominado CO.PRO.MA (Consejo Provincial de Medio Ambiente), es un consejo asesor consultivo, no vinculante, del Ministerio de Medio Ambiente. Este instrumento legal es un espacio de concertación ciudadana para los santafesinos en materia de defensa de los recursos naturales, que tienen la particularidad de trabajar en forma interdisciplinaria con otras áreas de gobierno.

**Política Institucional:** la Corte Provincial, con mayoría de cinco de sus seis integrantes, validó la constitucionalidad plena de los fueros legislativos al rechazar una resolución del camarista penal rosarino José Luis Mascali quien había habilitado a dos fiscales de Rosario a citar a audiencia imputativa al senador Armando Traferri (PJ - San Lorenzo) como organizador de una red de juego ilegal en la provincia. solo son tres los ministros que indican que se debe clausurar la persecución penal; otros dos entienden que debe proseguirse y un sexto voto entiende que debe proseguirse aunque ya se cumplió esa etapa. La Corte debió intervenir en esta incidencia de la causa por una red de juego clandestino donde los fiscales rosarinos Luis Schiappa Pietra y Matías Ebery entienden que el senador Traferri integraba esa organización junto a Luis Peiti -ya confeso y acordó la sentencia en juicio abreviado- así como el ex fiscal regional de Rosario, Patricio Serjal y el fiscal destituido Gustavo Ponce Asahad quien también acordó un abreviado.

Esta decisión, que fue apelada por los fiscales intervinientes se elevó al Queja ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación y desnuda la fragilidad que la ley 13013 tiene en el sistema institucional santafesino y demostraría que su falta de reconocimiento constitucional – por no lograrse los consensos necesarios para una reforma- torna vulnerable al sistema y deja al Ministerio Público Fiscal sujeto a la decisión que ejerce el Legislativo en cuanto al sistema disciplinario instaurado en 2018 por la ley 13.807.

Situaciones como las descritas traen aparejado nuevas discusiones legislativas y peticiones de sendos organismos públicos comprometidos como el Ministerio Público de la Acusación Penal y el Servicio Público de la Defensa en relación a las potestades disciplinarias asumidas por el Poder Legislativo con motivo de

las sucesivas modificaciones a las leyes 13.013 y 13.014 desde su sanción en el año 2009.

Por Decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 1110/2021, se creó El Programa Santa Fe +Autonomía con la finalidad de promover un proceso de reforma legislativa que impulse la autonomía de los municipios de la provincia.<sup>27</sup> En tal sentido se han conformado el Consejo Consultivo de expertos y expertas (compuesto por personas que representan diferentes corrientes ideológicas, formaciones académicas, paridad de género y representación territorial<sup>28</sup>) y el Consejo de ciudades integrado por los 365 gobiernos locales de la Provincia, los que comenzarán a trabajar el año próximo, bajo la dirección de los Ministerios de Gobierno Justicia y Derechos Humanos y de Gestión Pública.

Los gobiernos locales de la Provincia reclaman una modificación sustancial en el sistema de organización municipal, acorde a las disposiciones del art. 123 incorporado por la Reforma Constitucional Nacional en 1994, lo que producirá cambios en la distribución de los recursos económicos a la vez que podría significar que algunas localidades puedan ejercer su autonomía plena, claro que ello estará sujeto a la deliberación en la Legislatura local que hará valer su peso político e institucional, sobre todo el Cámara de Senadores.

---

<sup>27</sup> Se recuerda que la Constitución Provincial que fuera reformada por última vez en 1962 no consagra la autonomía plena de los municipios sino que se limita a regular en los artículos 106, 107 y 108 los lineamientos básicos – acordes a aquella época – subsistiendo la Ley Orgánica de Municipalidades N° 2.756/1939 - con sucesivas reformas introducida por leyes N° 10.734/91; 11656/98, 12.065/2002, 12.423/2005.

<sup>28</sup> Está integrado por el ex convencional provincial Dr. Danilo Kilibarda, los Dres. María Angélica Gastaldi (Ministra de la Corte Suprema de Justicia), Sergio Más Varela y Diego Giuliano (UNR), Pablo Costamagna (UTN Rafaela), Rubén Weder y Gisela Zingaretti (Fiscalía de Estado) y la suscripta (UNL).





