



LOS DESBORDES COMPETENCIALES Y SU IMPORTANCIA PARA TODOS LOS ACTORES DEL SISTEMA FEDERAL

Por Martín J. Acevedo Miño

Abstract

El pronunciamiento de la Corte Suprema que nos convoca va más allá de la cuestión de la presencialidad en las aulas y el derecho a la educación. Resulta una interpretación de disposiciones presentes en la Constitución Nacional que refieren al sistema federal argentino en general, pero particularmente al modo en que debe entenderse la autonomía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Del decisorio surgen estándares que resultan relevantes para las Provincias, que son los otros actores de la relación federal, sobre todo en aquellas cuestiones en las se debate la medida en la que pueden ejercer la competencia que les fue asignada en el texto constitucional.

A veces la vorágine de los acontecimientos nos impide tomar conciencia de la magnitud de lo que va sucediendo. Si a esto le agregamos que también a veces esos acontecimientos se enmarcan en disputas político-partidarias, lo medular puede pasar inadvertido para la mayoría, aún (o con más razón) en un contexto de emergencia, aún (o con más razón) en un contexto de crisis sanitaria. Considero que algo así acaeció con el reciente pronunciamiento de la Corte Suprema en la causa “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires



c/ Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, de fecha 4 de mayo de 2021.

El planteo que para la mayoría de la población se podría haber resumido en “presencialidad sí – presencialidad no” en materia escolar, adquirió para nuestra especialidad el sabor de una contienda en la que sus resultados van mucho más allá del derecho a la educación, mucho más allá de la posibilidad que los alumnos que reciben educación primaria y secundaria puedan retornar a sus clases en aulas físicas en la jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En efecto, los fundamentos de esa pulseada pasaron por consideraciones respecto al ámbito competencial en materias que no son exclusivas del gobierno federal, la interpretación del estatus de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por los límites del gobierno federal al momento de establecer restricciones, en definitiva, lo medular de la disputa tuvo que ver con la interpretación de cláusulas constitucionales, algunas vigentes desde 1853 y otras más recientes, incorporadas por la reforma de 1994. Por ello le asignamos a la sentencia importancia decisiva para todos los actores del federalismo argentino, teniendo siempre presente aquello que tantas veces repetimos: que “jurídicamente el Estado federal supone la existencia de más de un centro territorial con capacidad normativa, en el que se equilibran la unidad de un solo Estado con la pluralidad y autonomía de muchos otros”¹. La Corte precisamente refiere a esa particular composición, que está dada por sujetos jurídicos “necesarios” o “inexorables”, mencionados explícitamente en la Constitución, como los son el Estado Nacional, las provincias, los municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Lamentablemente en los meses de crisis sanitaria, se produjo el desplazamiento de las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (y también de los municipios) como protagonistas del espacio federal,

¹ GELLI, María Angélica, Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada, 3ª. Edición ampliada y actualizada, Buenos Aires, La Ley, 2007, p. 28.



toda vez que desde el inicio de la referida crisis al protagonismo lo asumió el poder ejecutivo nacional dictando la normativa que rigió desde entonces, y que estuvo compuesta – en su abrumadora mayoría – por Decretos de Necesidad y Urgencia, y luego ya ni siquiera DNU sino por una saga de decisiones administrativas de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Debo confesar que la expresión “desborde competencial”², que aparece en la sentencia de la Corte, es la que – a mi criterio – resume la disputa entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gobierno Federal. De eso se trata: de la evaluación de la trasgresión (o no) de los límites establecidos en la Constitución y las consecuencias que de esa interpretación surgen tienen impacto innegable en el federalismo en general y, por tanto, también resultan relevantes para la relación de las Provincias que no fueron parte del litigio y el Estado Federal.

En la teoría constitucional nos definimos como un país federal. En este sentido, soy un convencido de los beneficios de este sistema que implica la toma de decisiones a escala humana, por la autoridad que está más próxima a los destinatarios de dichas disposiciones. Por ello, no pasa inadvertida, al menos para mí, la mención en la sentencia de una definición del sistema adoptado por nuestro Estado, sintetizándolo como “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”, agregando que “el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas debe ser ponderado como una interacción articulada”³. Por lo que, desde el inicio, la sentencia marca el rumbo

² Consid. 17°, cuando dice “los arts. 5° y 31 de la Constitución Nacional pueden resultar violados tanto cuando el desborde competencial provenga del ejercicio de la autoridad local como cuando provenga del ejercicio de la autoridad nacional (inconstitucionalidad ascendente o descendente).

³ Consid. 3°.



constitucional de esa “interacción” entre los actores del federalismo nacional que luego impregnará todo el decisorio que comentamos, destacando cuáles deben ser los principios rectores de la relación. De allí que lo decidido en el fallo deba evaluarse no sólo respecto a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, parte en la litis, sino también con relación a las Provincias.

Al considerar cuáles deberían ser los imperativos que rijan la relación entre las unidades territoriales que constituyen el Estado, no es irrelevante la consideración que hace el Tribunal cuando dice que “el sistema federal constitucional argentino se funda en el principio de "lealtad federal" o "buena fe federal", conforme al cual en el juego armónico y dual de competencias debe evitarse el abuso de las competencias de un Estado en detrimento de los otros. De esta manera, 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”⁴ . En ese marco, el máximo tribunal nacional consideró apropiado recordar que “la Ciudad Autónoma de Buenos Aires integra de modo directo la federación argentina, surgiendo sus competencias no por la intermediación de los poderes nacionales -como antes de la reforma constitucional de 1994-, sino del propio texto de la Constitución Nacional”⁵. Como sujeto del federalismo argentino en tanto “ciudad constitucional federada”, lo que se decida respecto a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y sus competencias constitucionalmente asignadas, es de suma importancia para el resto de los sujetos de la relación federal.

Del decisorio también resulta destacable la mención en el voto del Dr. Lorenzetti

⁴ Consid. 4°

⁵ Consid. 10.



de criterios que no son nuevos para la Corte. Particularmente, resalto cuando dice “[q]ue los precedentes de esta Corte Suprema establecen que el poder de las Provincias es originario, lo que importa una interpretación favorable a la competencia autónoma y restrictiva de sus limitaciones”, y a lo que agrega que “[d]e 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)”⁶. Reglas básicas que, a pesar de entenderlas consolidadas después de más de 150 años de historia constitucional, cada tanto merecen ser repetidas.

En definitiva, la gestión de la educación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la contienda que desató entre el gobierno federal y el gobierno de dicho distrito en plena crisis sanitaria por la irrupción del COVID19, permitió abordar una situación que no sólo se ha dado entre 2020 y 2021 como un comportamiento anómalo del poder ejecutivo nacional, sino que también se ha verificado en otros momentos de nuestra historia. Los desbordes competenciales han quedado quizás más expuestos en este último tiempo ante decisiones tan gravitantes como las que refieren a las restricciones impuestas a los sistemas educativos de cada jurisdicción, pero el resultado adverso a la invasión de competencias por parte del gobierno federal nos remite necesariamente al principio de "lealtad federal" o "buena fe federal" que debe capear en el país, y que de observarse, evita los litigios como el que nos ocupa.

El término “desborde”, que destacáramos antes, nos remite a algo que se sale de su cauce, algo que excede parámetros. Rebasar el límite de lo fijado o previsto, según la Real Academia de la Lengua Española. La interacción que supone el sistema de convivencia que hemos elegido para nuestro Estado, debe mantenerse

⁶ Consid. 9. Voto del Dr. Lorenzetti.



dentro del cauce constitucional, evitando rebasar los límites. Nuestro máximo tribunal recuerda que el ejercicio de la potestad normativa nacional debe ser encausado dentro de las pautas formales y sustanciales exigidas constitucionalmente, entre ellas el reparto de competencias estatuido por la misma Norma Suprema. La Corte, en definitiva, no hace más que poner en el centro de escena la letra de la Carta Magna donde se plasma la síntesis de valores que hemos elegido para vivir como sociedad y de la que surge que las decisiones tomadas por fuera de la distribución constitucional de competencias son inconstitucionales, incluso si ellas fueran tomadas no ya por decreto sino por ley del Congreso Nacional.

No ha sido Argentina el único país donde se han judicializado las medidas tomadas por los gobiernos ante la crisis del COVID19. La Suprema Corte de Estados Unidos, al fallar en la causa “Roman Catholic Diocese vs. Cuomo”⁷, a la que agregó una petición de la comunidad Agudath Israel of America, tuvo oportunidad de expedirse sobre las medidas restrictivas dispuestas por el gobernador Cuomo en el Estado de Nueva York respecto a la cantidad de fieles autorizados a participar del culto en iglesias y sinagogas. En el decisorio, con resultado adverso para el gobierno estadual, podemos leer una interesante reflexión, apropiada también para los mencionados desbordes locales. La Constitución, como dice el Juez Gorsuch, aun cuando pueda “tomarse unas vacaciones” durante la pandemia, no debe tomarse un “año sabático”, entendiendo con esa ironía que las medidas restrictivas pueden menguar disposiciones constitucionales, pero en algún momento deben ser contrastadas con la Constitución. En lo que a nuestro caso refiere, el precedente que comentamos será – en lo sucesivo - una confirmación más de los principios federales que inspiraron a los constituyentes de 1853, y ello “supone resguardar la delimitación de competencias que constituyen la base de la organización

⁷ Sentencia del 25/11/20.



Instituto
de Estudios
Constitucionales

Columnas de opinión



institucional del país”⁸.

⁸ Consid. 17. Voto del Dr. Rosenkrantz.