

La Corte Suprema consolida el federalismo de concertación y ratifica la autonomía plena de la Ciudad de Buenos Aires.

Por Marcela I. Basterra.

Sumario: 1. Introducción. 2. La sentencia de la Corte Suprema de Justicia. 3. La trascendencia institucional del fallo. 4. Conclusiones.

1. Introducción.

En un precedente de altísimo valor institucional, la Corte Suprema de Justicia de la Nación como cabeza de uno de los tres poderes del Estado, se erige en supremo tribunal de garantías constitucionales e institucionales en cumplimiento del rol que la propia Constitución le otorga.

En nuestro país, la pandemia generada por la expansión del coronavirus motivó una serie de medidas estatales que, con el fin de mitigar las consecuencias sanitarias, causaron daños irreversibles para la ciudadanía. En este escenario, el rol protagónico de las autoridades estatales, amparándose en el “*poder de policía sanitaria*”, excedió los límites constitucionales y restringió severamente algunos derechos fundamentales.

La educación fue uno de los ámbitos más afectados por la emergencia sanitaria. Desde los inicios de la pandemia, en marzo de 2020, el Estado Nacional suspendió el dictado de clases presenciales, reemplazándolo por la modalidad virtual, lo que impactó gravemente en el aprendizaje y sociabilización de niños, niñas y adolescentes.

Los efectos adversos del cierre de establecimientos educativos fueron alertados por diversos organismos internacionales, como el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) que advirtió los posibles daños irreversibles en la educación de los niños¹. Por ello, frente a un nuevo aumento de casos de COVID 19, aconsejaron que el cierre de escuelas se disponga en última instancia.

No obstante, el Estado Nacional a través del decreto de necesidad y urgencia N° 241/2021², decidió suspender las clases presenciales, iniciadas en febrero de 2021, en el Área Metropolitana de Buenos Aires ordenando el retorno a la modalidad virtual.

Por este motivo, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires interpuso una acción declarativa de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia, alegando que la disposición vulneraba su autonomía al versar sobre potestades eminentemente locales, tales como la salud y educación. Asimismo, sostuvo que la suspensión de las clases presenciales no se justificaba en datos empíricos, sino que obedecía a la mera voluntad del Ejecutivo Nacional.

¹ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Informe “*Evitar una generación perdida a causa de la COVID-19*” publicado el 20/11/2020, disponible en <https://www.unicef.org/es>

²² Decreto 241/21 publicado en el B.O. el 16/04/2021.

El fallo del Máximo Tribunal resulta sumamente valioso y elogiado al profundizar aspectos constitucionales de suma trascendencia como son el federalismo, la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, y los límites al poder estatal³.

2. La sentencia de la Corte Suprema de Justicia.

La Corte Suprema, a través del voto compartido por los ministros Rosatti y Maqueda, destacó que uno de los temas centrales a analizar en el presente conflicto, entre el Gobierno de la Ciudad y el Estado Nacional, es el federalismo. En este sentido, afirmó que el sistema federal constitucional en Argentina 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 un Estado en detrimento de los otros⁴. Este principio, según lo expresado en el fallo "*La Pampa c/ Provincia de Mendoza*"⁵, obliga a asumir una conducta federal leal que tenga en cuenta los intereses del conjunto federativo, para alcanzar cooperativamente la funcionalidad de la estructura federal "*in totum*". A fin de conjugar los intereses en juego y encauzarlos adecuadamente hacia la satisfacción del bien común, el federalismo exige la "*buena fe*", "*coordinación*" y "*concertación*" recíproca entre los distintos gobiernos.

El Tribunal reconoció que, en virtud de la reforma de 1994, la Ciudad de Buenos Aires adquirió *status* constitucional y se introdujo como un actor pleno del sistema federal a partir de lo normado en el artículo 129 de la Constitución Nacional. Reafirmó que la Ciudad tiene una aptitud semejante a las provincias argentinas para ejercer plenamente la jurisdicción y, con ello, realizar la autonomía que le fue concedida por la norma constitucional⁶.

Desde los casos "*Corrales*" (2015), "*Nisman*" (2016) y "*Sapienza*" (2017), el Alto Tribunal ha dictado una serie de pronunciamientos en los que interpretó las reglas del federalismo de modo de evitar fricciones susceptibles de acrecentar los poderes del gobierno central en detrimento de las atribuciones porteñas⁷. Así, en los casos "*Bazán*" (2019) y "*Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ Córdoba*" (2019), definió a la CABA como "*Ciudad Constitucional Federada*" que integra la federación argentina de modo directo, ejerciendo competencias constitucionales propias y no por la intermediación de los poderes nacionales.

³ CSJN, "*Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s/ acción declarativa de inconstitucionalidad*", 04/05/2021.

⁴ CSJN, "*Bazán s/ amenazas*", 04/04/2019, Fallos: 342:509 y CSJN "*Telefónica Móviles Argentina S.A. - Telefónica Argentina S.A.*" 02/06/2019, Fallos: 342:1061.

⁵ CSJN, "*La Pampa c/ Provincia de Mendoza s/ uso de aguas*" 01/12/2017, Fallos: 340:1695.

⁶ CSJN "*Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ Córdoba*", 04/04/2019, Fallos: 342:533, considerando 7°.

⁷ CSJN "*Corrales, Guillermo Gustavo y otro s/ hábeas corpus*", 09/12/2015, Fallos 338:1517. CSJN, "*Recurso de hecho deducido por la querellante Sara Garfunkel en la causa N.N. y otros s/ averiguación de delito-Damnificado: Nisman, Alberto y otros- incidente de recusación*", 20/09/2016, Fallos 339:1342. CSJN, "*Sapienza, Matías Ezequiel y otros c/ Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y otro s/ Recurso de hecho - Acción de amparo*", 17/02/2017, Fallos 340:103. CSJN, "*José Mármol 824 (ocupantes de .la finca) si incidente de incompetencia*", 12/06/2018, Fallos 341:611.

En relación a la afectación del derecho a la educación, los magistrados destacaron que la educación reviste un interés vital para el Estado desde los orígenes de la construcción de la Nación. El debate central del fallo relativo a la competencia que se disputan las autoridades para regular la modalidad de enseñanza en medio de la pandemia, se corresponde con el derecho constitucional a acceder a la educación de los habitantes de la Ciudad. En nuestro sistema federal, la educación puede ser regulada tanto por el Estado Nacional como por las provincias, dado que la Nación delinea la “base”, mientras que las autoridades provinciales y locales conservan la facultad de asegurar la educación primaria. En definitiva, corresponde a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la atribución para decidir sobre los modos de promover y asegurar la educación de sus estudiantes.

A criterio de la Corte, las alegaciones que realizó la Administración Nacional para motivar la decisión, esto es, la cantidad de personas que utilizaron el transporte público de manera coincidente con el inicio de clases presenciales, la circulación masiva entre el Gran Buenos Aires y la CABA, o el aumento de casos de COVID 19 en personas de trece (13) a dieciocho (18) años, no resultaron suficientes para justificar el ejercicio de una competencia sanitaria que incide sobre las atribuciones porteñas. En consecuencia, calificó a la medida como una invasión del Estado Federal a las competencias que la Ley Fundamental le asigna al Gobierno de la Ciudad.

Por otro lado, descartó que la actora haya violado la “doctrina de los actos propios” como sostuvo la demandada. La falta de cuestionamiento de otras normas adoptadas por el Estado Nacional en el marco de la pandemia COVID-19, no puede ser entendido de manera tal que implique derivar el consentimiento de la actora de la disposición cuestionada, o la renuncia por parte del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a ejercer atribuciones constitucionales que resultan irrenunciables.

La Corte concluyó que el DNU 241/2021 vulnera atribuciones y potestades propias de la autonomía política reconocidas por la Constitución Nacional a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Además, aclara que la naturaleza de la norma no altera lo expresado anteriormente. Aún en el caso de que la decisión de suspender las clases presenciales se instrumente mediante una ley formal del Congreso Nacional la conclusión respecto a la vulneración de la autonomía de la Ciudad se mantendría incólume.

Asimismo, aclaró que la circunstancia de que se haya superado el breve plazo de vigencia temporal del DNU impugnado, no resulta obstáculo para que la Corte emita su pronunciamiento. Dado que circunstancias como las examinadas pueden repetirse en el futuro, entendió que el fallo sirve para orientar, desde lo jurídico, decisiones futuras, al establecer un criterio rector de máxima relevancia institucional en el marco del federalismo argentino.

En su voto, el Juez Rosenkrantz, siguiendo la doctrina estadounidense⁸, explicó que la normativa cuestionada pretende enmarcarse en el ejercicio del poder de policía de emergencia en materia sanitaria. Si bien este contexto habilita la adopción de remedios que

⁸ Tribunal Supremo de EE. UU, “Wilson v. New”, 19/03/1917.

en condiciones de normalidad podrían no ser válidos, la emergencia no es una franquicia para ignorar el derecho vigente. Reiteró que, tal como lo sostuvo en el fallo “*Antinori*”⁹, los poderes de emergencia surgen exclusivamente de la Constitución Nacional, la que los conforma y delimita. Por lo tanto, cualquier medida que sobrepase ese marco de regulación implica arbitrariedad y exceso de poder.

La emergencia no nos libera del poder regulativo del derecho, por eso, las autoridades deben encarar la responsabilidad de atender los problemas que ella plantea dentro de los límites formales y sustanciales que la Constitución impone. Asimismo, la circunstancia de que la pandemia excede todo límite interprovincial no justifica constitucionalmente la adopción de medidas como la cuestionada. Alegó que no basta, entonces, el carácter transnacional de la situación sanitaria para dar por acreditar una interjurisdiccionalidad *per se* respecto de cualquier medida que se adopte con el fin de combatirla.

Por su parte, el Juez Lorenzetti coincidió con los restantes magistrados, pero desarrolló otros argumentos. Expresó, con acierto, que los derechos fundamentales poseen un contenido mínimo, que constituyen la base de la dignidad humana, y que debe ser protegido por la Corte. La tutela que el Poder Judicial debe proporcionar ante el avasallamiento de los derechos fundamentales debe ser efectiva.

Por otro lado, alegó que el bloque de constitucionalidad federal reconoce un derecho humano a la educación, que debe ser satisfecho en la mayor medida posible ya que define las oportunidades de desarrollo de una persona.

Resulta innegable que el ejercicio de los derechos puede ser parcialmente restringido durante un tiempo limitado siempre que la medida sea razonable y proporcional en una situación de emergencia justificada. En consonancia con lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Declaración “*COVID-19 y Derechos Humanos*”¹⁰, Lorenzetti expresa, que las medidas que se adopten deben respetar el Estado de Derecho y los derechos fundamentales.

En consecuencia, en el contexto de emergencia sanitaria resulta fundamental realizar un juicio de ponderación entre la máxima satisfacción posible del derecho a la educación y la efectiva protección de la salud, acorde con las reglas del Estado de Derecho. En el caso particular, las medidas adoptadas por el Estado Nacional generaron una afectación absoluta del derecho a la educación debido a la prolongación en el tiempo de las restricciones dispuestas.

En otro orden de ideas, indicó que teniendo en cuenta que las competencias en materia de educación y salud son concurrentes, la Ciudad Autónoma tiene la potestad de decidir la modalidad de dictado de clases en su territorio. En caso de desacuerdo de las autoridades, debe tenerse en cuenta las pautas establecidas por el Consejo Federal de Educación que

⁹ CSJN “*Antinori, Osvaldo Rodolfo c/ Estado Nacional s/ proceso de conocimiento*”, 25/08/1998, Fallos: 321:2288.

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “*Declaración “COVID-19 y Derechos Humanos*”, 09/04/2020, disponible en <https://www.corteidh.or.cr/>.

priorizó la apertura de las escuelas y la reanudación de clases presenciales en todo el país, bajo condiciones de seguridad sanitaria y cuidado de la salud de la comunidad educativa.

En virtud de todo lo expuesto, y en consonancia con lo dictaminado por el Dr. Casal, Procurador General de la Nación, la Corte Suprema de Justicia hizo lugar a la demanda interpuesta por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires respecto del planteo relativo a la vulneración de su autonomía.

3. La trascendencia institucional del fallo.

La sentencia de la Corte Suprema posee una trascendencia institucional enorme al resolver un conflicto político relacionado a las competencias entre el Estado Nacional y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La importancia del fallo radica en el elogiado abordaje que realizan los jueces sobre temas centrales para el sistema argentino como son; el federalismo, la autonomía de la CABA y los límites al poder estatal.

En primer lugar, ratifica la decisión de considerar a la Ciudad Autónoma como aforada a su competencia originaria, criterio que ya había sido expuesto, en el fallo “*Gobierno de la CABA c/ Córdoba*”, al interpretar el artículo 117 de la Constitución Nacional. En este sentido, los magistrados reafirman que el *status* institucional de la Ciudad, para determinar si es aforada o no a su competencia originaria, debía considerarse equivalente a una provincia argentina con idénticas prerrogativas constitucionales. En consecuencia, mediante sentencia del 19 de abril de 2021, la Corte Suprema confirmó que la presente causa corresponde a su competencia originaria, rechazando la excepción interpuesta por el Gobierno Nacional.

En segundo lugar, los jueces confirman la jurisprudencia del Máximo Tribunal desarrollada desde 2015 relativa a la plena autonomía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Mucho se ha debatido al respecto en el ámbito político y jurídico, donde se han enfrentado diferentes posturas. Sin embargo, a partir de la reforma constitucional de 1994 el proceso de afianzamiento de la autonomía porteña ha comenzado a recorrer paulatinamente un derrotero sin retorno. Los lineamientos que desarrolla la Corte consagran a la CABA como “*Ciudad Constitucional Federada*” reconociéndole plenamente las facultades normadas en el artículo 129 de la Ley Fundamental. Sin duda, el fallo contribuye a corregir una grave deficiencia de la realidad del sistema político argentino, en el que la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires se ve restringida o mutilada por los exacerbados poderes del Ejecutivo Nacional.

Por otro lado, la sentencia profundiza principios en materia de federalismo que resultan trascendentales, como son la “*buena fe*” y la “*lealtad federal*”. En este sentido, enfatiza la importancia de consolidar las reglas propias del sistema federal a fin de evitar situaciones en las que el Gobierno Nacional acreciente sus potestades en detrimento de las atribuciones locales de la Ciudad Autónoma.

No debemos perder de vista que, en la estructura constitucional argentina, la asignación de competencias al Ejecutivo Nacional no implica una subordinación de las provincias o de la Ciudad Autónoma, sino una coordinación y colaboración para la

consecución eficaz del bien común general.

Ante la existencia de tensiones en las relaciones interjurisdiccionales es necesario mantener una conducta cooperativa, propia de un federalismo de concertación, que supere los enfoques separatistas, tal como sostuvo la Suprema Corte de Estados Unidos, en el *leading case* “*Texas vs. White*”¹¹. En efecto, se vuelve fundamental consolidar un federalismo de “concertación” o “coordinación” real. La reforma constitucional de 1994 implicó un significativo avance en esta materia, principalmente a partir de las leyes convenio de coparticipación impositiva (artículo 75 inciso 2 CN), la participación de las provincias en los entes reguladores y el control de los servicios públicos (artículo 42 CN) y la celebración de convenios internacionales (artículo 124 CN)¹².

Sin embargo, el federalismo en nuestro sistema se encuentra cada vez más debilitado, con acierto, Sabsay¹³ afirma que no logró consolidarse plenamente debido al proceso de centralización e hiperpresidencialismo que caracteriza a nuestra democracia. En este sentido, la desmesurada concentración de facultades en los Ejecutivos de turno, junto a un excesivo personalismo (en algunos casos), obstaculiza la consolidación plena de un federalismo auténtico.

Sin duda, el correcto funcionamiento del sistema normativo argentino demanda la consolidación plena de un modelo federal de coordinación entre las distintas autoridades. Asimismo, resulta importante tener en cuenta que los problemas del afianzamiento del modelo federal también se relacionan con la falta de autonomía plena de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tal como señala Hernández¹⁴.

4. Conclusiones.

Resulta insoslayable la importancia de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, toda vez que consolida estándares sumamente relevantes en un Estado de Derecho. En su interpretación el Alto Tribunal se constituye en guardián último de la Constitución y supremo tribunal de garantías, velando por el respeto estricto del principio de división de poderes, el federalismo y los límites al hiperpresidencialismo.

Uno de los aportes más importantes del fallo se relaciona con el reconocimiento de la plena autonomía de la Ciudad de Buenos Aires. Con excelente criterio jurídico, los magistrados anulan la decisión unilateral del Estado Nacional por constituir una clara intromisión en las facultades porteñas y vulnerar los objetivos de la reforma constitucional

¹¹ Corte Suprema de Estados Unidos “*Texas vs. White*” 12/04/1869.

¹² Hernández, Antonio M., “*20 Propuestas para fortalecer el federalismo argentino*”, Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, 2017, disponible en <https://www.ancmyp.org.ar/>

¹³ Sabsay, Daniel A. “*Consideraciones en torno del federalismo argentino*”, *Revista Jurídica*, 13, 244-263, Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales, 2009, p. 2, disponible en <https://www.uces.edu.ar/>

¹⁴ Hernández, Antonio M., “*La realidad de nuestro federalismo, el incumplimiento de la Constitución Nacional y la tendencia a la centralización*”, XVI Seminario de Federalismo Fiscal, La Plata, 2013, disponible en <http://sedici.unlp.edu.ar/>

de 1994. De esta forma, receptando los estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Tribunal impone rígidos criterios y pautas que limitan el exacerbado poder del Ejecutivo Nacional en la gestión de la emergencia sanitaria.

La función principal de los tribunales es adoptar una decisión que, fundándose en argumentos constitucionalmente razonables y verificables, garantice un sistema estable de reglas y no su apartamiento por necesidades urgentes.

La pandemia por COVID 19 en ninguna medida puede justificar la restricción desproporcionada de derechos fundamentales. Tal como lo afirmó la Corte en el fallo “*Antinori*”¹⁵, las decisiones estatales que se adopten en el marco de una emergencia pública deben derivar únicamente de la Constitución Nacional. En consecuencia, cualquier medida que exceda este marco regulatorio y los estándares propios de un Estado de Derecho resultará arbitraria e ilegítima.

¹⁵ CSJN, “*Antinori, Osvaldo Rodolfo c/ Estado Nacional s/ proceso de conocimiento*”, Op. cit.