

# 15

Derecho procesal  
administrativo,  
financiero y tributario

MAY

2025

SE  
BATE  
DE



**PROPIETARIO**

Facultad de Derecho,  
Universidad de  
Buenos Aires

**DIRECTOR**

Horacio Corti

**SUBDIRECTOR**

Pablo Revilla

**CONSEJO EDITORIAL**

Fabiana H. Schafrik  
Gladys V. Vidal  
Horacio F. Cardozo  
Patricio Urresti  
Juan Manuel Álvarez Echagüe

**Responsables de  
este número:**

**DIRECTOR**

Luis Marcelo Nuñez

**COORDINADOR**

Alejandro Mora

**DISEÑO**

Sofía Aguirre Addy

---

**Centro de Estudios de Derecho Financiero y Derecho Tributario**  
Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires  
Av. Figueroa Alcorta 2263 (C1425CKB)  
www.derecho.uba.ar - cedfdt@derecho.uba.ar

**ISSN 2953-450X**

Publicación periódica registrada en DNDA

# Revista **DEBATES**

---

Derecho procesal administrativo, financiero y tributario

---

Nº 15 - Año V - Marzo 2025

## LA NECESIDAD DE CREAR TRIBUNALES ESPECIALIZADOS EN “DERECHO INTRAFEDERAL”

Laura Karschenboim

### I. Advertencia al lector

Este trabajo consta de dos partes.

En la primera se realizará un enjundioso análisis de algunos de los pronunciamientos más relevantes de nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante, Corte Suprema, Corte o Máximo Tribunal). Ello a los fines de intentar dilucidar cuál es su “*jurisdicción constitucional más eminente*”.

La segunda parte describirá uno de los efectos que genera esta función tan peculiar que ha decidido adoptar la Corte, cuando, como consecuencia de ello, se aparta de su competencia definida por la Constitución Nacional. De esta forma, se comprobará de qué manera sus pronunciamientos pueden generar un dispendio jurisdiccional y un gran escollo para litigar cuando los contribuyentes inscriptos en el Convenio Multilateral deciden plantear un “caso concreto” ante la Comisión Arbitral, para impugnar un ajuste fiscal formulado tanto por un fisco provincial como municipal perteneciente a la jurisdicción en donde desarrollan su actividad. De forma análoga, esta dificultad se presenta cuando un contribuyente decide impugnar un tributo que viola una ley-convenio.

### II. Objeto del trabajo<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Quien suscribe este trabajo ha tomado como punto de partida la propuesta esbozada en su ponencia “La competencia jurisdiccional de los órganos del Convenio Multilateral”, que fuera expuesta en el marco del Panel II (“Las decisiones de los organismos intrafederales o interjurisdicciones”. Su naturaleza, sus efectos y su

Tal como se describirá sucintamente a partir de las próximas páginas, la Corte, como único Tribunal creado por la Constitución, no siempre ejerce su jurisdicción apelada y originaria tal como fue prevista por los convencionales constituyentes. Ella misma se ha encargado de definir, a lo largo de diversos pronunciamientos, cuál es su “*jurisdicción constitucional más eminente*”. Esto se puede ver, por ejemplo, en materia de federalismo y, especialmente, en lo que se refiere a la autonomía municipal, sobre todo a partir de la reforma constitucional de 1994.

Por lo tanto, el gran desafío de este trabajo consistirá en proponer una **solución alternativa y viable** para aquellos casos en los cuales la Corte ha rechazado los Recursos Extraordinarios Federales interpuestos contra las resoluciones de la Comisión Plenaria del Convenio Multilateral, entre otras cuestiones debido a que sostuvo que aquel Convenio forma parte del derecho público local, carácter que resulta extensivo a la actividad desplegada por los organismos encargados de su aplicación<sup>2</sup>.

revisión judicial) de las III Jornadas de Derecho Tributario Provincial y Municipal, organizadas por la Asociación Argentina de Estudios Fiscales (llevadas a cabo el 23 y 24 de junio de 2016).

La misma puede ser consultada en <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.aaef.org.ar/web/pdf/III%20JDTpyM2016/Ponencia%20Panel%202%20-%20III%20JDTpyM%202016%20-%20KARSCHENBOIM,%20Laura.pdf>

Contacto: [lkars@laurakarschenboim.com.ar](mailto:lkars@laurakarschenboim.com.ar)

<sup>2</sup> CSJN, Fallos: 336:443; CSJN, “Maxiconsumo S.A. c/ Provincia de Misiones”, CSJ M.921.XLII, sentencia definitiva, 14 de mayo de 2013; CSJN,

También ha rechazado estos Recursos contra las resoluciones de la Comisión Federal de Impuestos, en razón de que los planteos se habían orientado exclusivamente a cuestionar la Ley de Coparticipación Federal, que resulta ser una ley-convenio<sup>3</sup>.

De forma análoga, se buscará una **vía razonable** para la tramitación de los casos que surgieron ante los planteos formulados por la Municipalidad de Vicente López, mediante los cuales impugnó ante la justicia provincial las resoluciones de la Comisión Arbitral y Plenaria del Convenio Multilateral, que finalmente fueron remitidos a la Corte al quedar trabada una contienda negativa de competencia entre el fuero provincial y federal para entender en las actuaciones. Allí la Corte Suprema resolvió que la justicia competente

---

*“Automotores Juan Manuel Fangio S.A. c/ Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, CSJ A.1013.XLV.REX, sentencia definitiva, 14 de mayo de 2013; CSJN, “Automotores Juan Manuel Fangio S.A. c/ Provincia de Buenos Aires”, CSJ A.1014.XLV., sentencia definitiva, 14 de mayo de 2013; CSJN, “Radiotrónica de Argentina S.A. c/ Protocolo Adicional RG N° 3/2007 Municip. de V. López-Morón y Merlo”, CSJ R.649.XLVI., sentencia definitiva, 1° de agosto de 2013; CSJN, “Valerio Oliva S.A. c/ Pcia. de Misiones”, CSJ V. 12.XLIX., sentencia definitiva, 1 de agosto de 2013 y CSJN, “Valois S.A.C.I.F.I.A. c/ Provincia de Misiones s/ rec. extraordinario”, CSJ V.185.XLIX., sentencia definitiva, 19 de noviembre de 2013.*

<sup>3</sup> CSJN “Gas Natural Ban S.A. c/ Provincia de Buenos Aires s/ violación del art. 22 de la Ley Nacional 23.966”, CSJ G.28.XLII., sentencia definitiva, 18 de junio de 2013.

En este caso la Corte consideró que tampoco resultaba procedente descalificar la resolución de la Comisión en los términos de la doctrina de la arbitrariedad por cuanto a su criterio la misma efectuó una interpretación razonable de los hechos y la normativa sometida a su consideración (considerando 11°). Cabe resaltar, sin embargo, la disidencia parcial del Ministro Lorenzetti y del Ministro Zaffaroni que declararon formalmente admisible el Recurso Extraordinario Federal, confirmando la decisión de la Comisión Federal de Impuestos.

resultaba ser la provincial, toda vez que aquellas resoluciones confrontaban el Convenio Multilateral, que forma parte del derecho público local<sup>4</sup>.

Como consecuencia de estos decisorios, resulta necesario plantearse las siguientes cuestiones: **(i)** la solución propuesta por nuestro Máximo Tribunal ¿respete el sistema federal y las autonomías provinciales, que exige que sean los magistrados locales los que intervengan en las causas en que se ventilen asuntos de esa naturaleza?; **(ii)** ¿Resulta razonable que un ajuste relacionado respecto de una actividad realizada en dos o más jurisdicciones sea resuelto por un juez provincial?; **(iii)** Más aún, si las resoluciones dictadas por los organismos de interpretación del Convenio Multilateral, **que cuentan con una integración plurijurisdiccional** y que, como todo acto administrativo, deben ser revisados por el Poder Judicial, ¿resulta coherente que esa revisión sea realizada por la justicia local, tal como lo viene sosteniendo pacíficamente nuestro Máximo Tribunal?

### III. La función de la Corte Suprema según la propia Corte

Tal como lo afirma nuestro Máximo Tribunal, “en el diseño constitucional argentino (...) es el tribunal en último resorte para todos los asuntos contenciosos en que se le ha dado jurisdicción (...) Sus

---

<sup>4</sup> CSJN, “Municipalidad de Vicente López c/ Comisión Arbitral del Convenio Multilateral y otro s/ pretensión anulatoria”, CSJ 2362/2019/CS1, sentencia por conflicto negativo de competencia, 6 de agosto de 2020; CSJN, “Municipalidad de Vicente López c/ Comisión Arbitral del Convenio Multilateral y otro s/ pretensión anulatoria”, CSJ 220/2020/CS1, sentencia por conflicto negativo de competencia, 17 de diciembre de 2020 y CSJN, “Municipalidad de Vicente López c/ Comisión Arbitral del Convenio Multilateral y otro s/ pretensión anulatoria”, CSJ 397/2021/CS1, sentencia por conflicto negativo de competencia, 5 de agosto de 2021.

*decisiones son finales. Ningún Tribunal las puede revocar. Representa, en la esfera de sus atribuciones, la soberanía nacional, y es tan independiente en su ejercicio, como el Congreso en su potestad de legislar, y como el Poder Ejecutivo en el desempeño de sus funciones..." (Fallos: 12:134 y 325:2723)" -considerando 16º)-<sup>5</sup>*

Es que "la Corte a través de sus fallos no sólo decide en el sentido judicial del término, sino que además gobierna, entendiéndose por ello la fijación de políticas que emanan de la interpretación, aplicación o invalidación de los múltiples actos de gobierno (leyes, reglamentos, etc.) que le son sometidos a su escrutinio constitucional."<sup>6</sup>

Asimismo, se podría considerar que nuestro Máximo Tribunal también gobierna cuando restringe su competencia apelada, o bien, cuando se declara incompetente en su instancia originaria y resuelve que determinada cuestión deba ser revisada por la justicia provincial. Y más aún, cuando decide ejercer lo que denomina "su jurisdicción constitucional más eminente", en el marco de casos que no parecieran encontrarse previstos en su competencia dispuesta en los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional.

Se hace esta salvedad, toda vez que resulta erróneo sostener que la Corte Suprema es siempre el intérprete final de la Constitución Nacional. El Máximo Tribunal será el intérprete final según lo dispuesto en la Constitución Nacional. Allí se establece en qué casos su jurisdicción será originaria y exclusiva y que al Congreso de la Nación le corresponde diseñar las reglas y excepciones mediante las cuales ejercerá su jurisdicción por apelación.

<sup>5</sup> CSJN, Fallos: 342:2344.

<sup>6</sup> Bianchi, Alberto B., "Una meditación acerca de la función institucional de la Corte Suprema", en La Ley 1997-B,994, Cita online AR/DOC/19983/2001.

#### **IV. Los "vaivenes" en la jurisprudencia de la Corte como consecuencia de la descentralización del federalismo a partir de las reformas constitucionales de 1860 y 1994**

##### **IV.A. El certiorari como consecuencia de la arbitrariedad de sentencia y de la gravedad institucional**

Tanto la doctrina de la arbitrariedad de sentencia como la de la gravedad institucional consisten en creaciones pretorianas de la Corte. Las mismas fueron establecidas como una alternativa para extender el alcance del artículo 14 de la ley 48.

Una consecuencia lógica de aquellas creaciones fue el gran cúmulo de expedientes que comenzaron a llegar a nuestro Máximo Tribunal. Producto de ello, y en vías de hallar una solución, se creó la Comisión de reformas a la ley 48 mediante la resolución 772/84 del Ministerio de Educación y Justicia de la Nación<sup>7</sup>. Tiempo más tarde, se enviaron proyectos de ley al Congreso en los años 1987 y 1989. El último de ellos fue el antecedente de la ley 23.744 (B.O. 16/04/1990), mediante la cual se modificaron los artículos 280 y 285 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (en adelante, el artículo 280).

Se podría decir que el artículo 280 resultó ser una especie de "*writ of certiorari*" argentino. Y de hecho así fue expresado en el debate parlamentario de la misma ley 23.744. Allí también se destacó que la reforma venía a convalidar una práctica usual de la Corte, y así se le daría "*un sustento legal a las decisiones judiciales*

<sup>7</sup> La Comisión estaba integrada por los doctores Germán Bidart Campos, Antonio Castagno, Juan Francisco Linares, Héctor Masnatta, Augusto M. Morello, Guillermo Monacayo y Ricardo Colombres. En su dictamen aconsejaron la incorporación del "certiorari" a través de un texto muy similar al de la actual ley 23.774

*fundadas sólo en la práctica forense recogiendo la doctrina de la materia vigente en los estados Unidos de América y en nuestro país*”<sup>8</sup>.

Se remarca que el miembro informante de la mayoría, el Senador Carlos S. Juárez manifestó que “atribuirle al tribunal tal discrecionalidad no exced[ía] el margen que para ley reglamentaria del recurso se desprend[ía] del artículo 101 de la Constitución Nacional”

Ahora bien, la Corte Suprema también decidió opinar sobre esta cuestión. En efecto, mediante la Acordada 44/1989, de fecha 22 de septiembre de 1989, manifestó que había “tomado conocimiento, por la prensa, de que el Poder Ejecutivo Nacional ha[bía] enviado al Congreso un proyecto de ley por el que se modifica[ba] la composición del Tribunal y determinados aspectos de su competencia”. Así, la Corte estimó “conveniente y oportuna la reforma que el proyecto introduc[ía] como segundo párrafo del art. 280 y tercero del art. 285 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación”, ya que “el número creciente de causas que son traídas a su conocimiento e[ra] motivo de seria preocupación por esta Corte; de ahí que result[ara] confortante advertir que, tal interés, es compartido por otras ramas del Gobierno Nacional”. Es por ello que, según el criterio de nuestro Máximo Tribunal las propuestas del proyecto de reforma “resulta[ba]n compatibles y adecuadas a la racionalización de sus tareas jurisdiccionales. También e[ra] positivo el reconocimiento de la mencionada atribución que pose[ía] esta Corte”.

A mayor abundamiento, si bien pareciera ser una cuestión obvia, es dable remarcar que **cuando la Corte aplica el artículo 280**

**no confirma ni afirma el criterio adoptado en la sentencia del tribunal superior.**

Ello surge con toda claridad del voto en disidencia del Ministro Boggiano en el fallo “Veira”, cuando se refiere al alcance del artículo 280. Allí estableció que aquel artículo: *“impone a esta Corte el deber de seleccionar “según su sana discreción” las causas en que conocerá por recurso extraordinario. Pese al aparente carácter potestativo de la norma, la obligación de hacer justicia por la vía del control de constitucionalidad torna imperativo desatender los planteos de cuestiones, aún federales, carentes de trascendencia. Asimismo, (...) permite a esta Corte ejercer su jurisdicción extraordinaria en casos de trascendencia, aun cuando existiera algún obstáculo formal para acceder a la misma”*. Agrega, y aquí se debe hacer foco, *“que, obviamente, la desestimación de un recurso extraordinario con la sola invocación del art. 280 (...) no importa confirmar ni afirmar la justicia o el acierto de la decisión recurrida. Implica, en cambio, que esta Corte ha decidido no pronunciarse sobre la presunta arbitrariedad invocada, por no haber hallado en la causa elementos que tornen manifiesto la frustración del derecho a la jurisdicción en debido proceso”*.

En los últimos años, nuestro Máximo Tribunal retomó esta idea en el fallo “Vidal”, al sostener que *“cabe poner de relieve -a fin de evitar interpretaciones erróneas acerca del alcance de los fallos de la Corte Suprema- que la desestimación de un recurso extraordinario mediante la aplicación de dicha norma no importa confirmar ni afirmar la justicia o el acierto de la decisión recurrida”*. Más tarde en el fallo “Napal”, el Ministro Lorenzetti en su voto se remitió a la cita transcripta del caso “Vidal”. Y así realizó esta remisión en todos sus votos en donde se declaraba inadmisibile el recurso extraordinario federal y se denegaba el recurso de queja.

<sup>8</sup> Diario de Sesiones Cámara de Senadores de la Nación, Informe, p. 2605.



Por su parte, el Ministro Rosatti sostiene que *“las razones por las que la Corte considera insustancial o intrascendente la cuestión planteada permanecen “puertas adentro del tribunal” y ello no implica abrir juicio de valor sobre la justicia de la pretensión articulada (...) Lo que la Corte dice (...) es que el caso no es pertinente para generar su intervención; lo que la Corte no dice es quién tendría la razón en el pleito (...)”*

Cabe agregar que, oportunamente, se han realizado planteos ante nuestro Máximo Tribunal cuestionando la constitucionalidad del artículo 280 y el mismo se ha pronunciado a favor de la validez del mismo, alegando la no irrazonabilidad en la reglamentación llevada a cabo por el Congreso al aplicar el entonces artículo 101 de la Constitución Nacional.

A mayor abundamiento, la Corte ha utilizado la figura del artículo 280 como un “certiorari positivo”, es decir a los fines de ampliar su jurisdicción en supuestos de trascendencia. Un ejemplo de ello fue que la Corte Suprema se pronunció en cuestiones de gravedad institucional en donde no existía el requisito de la sentencia definitiva o en cuestiones de derecho común al estar en juego cuestiones de trascendencia.

El Ministro Rosatti agrega, citando a Palacio que, al comparar esta cláusula con la utilizada en el modelo estadounidense, *“nuestro sistema funciona con una lógica diversa, pues las causas llegan a conocimiento de la Corte, esta las estudia en profundidad y luego decide, si así lo considera, desestimarlas por la falta de cuestión federal, insustancialidad o intrascendencia de lo planteado”*.

Sin embargo, a pesar de la aceptación de la reforma del artículo 280 por parte de la misma Corte, ésta fue duramente criticada por doctrina autorizada. Así resulta indispensable citar a Néstor Sagüés, quien

señaló, en línea con lo ya expresado en el debate parlamentario de la ley 23.774, que *“la jurisdicción por apelación de la Corte, se ejercita “según las reglas y excepciones que prescriba el Congreso”, según reza el art. 101 de la Constitución. Por ende, pareciera que no es inconstitucional que la ley 23.774 haya permitido a la Corte (en el recurso extraordinario) escoger qué procesos resolverá, en función de su trascendencia”*. Sin embargo, el autor manifestó que *“la duda surge porque la Corte Suprema ha reputado arbitrario los fallos con fundamentación o motivación insuficientes, según una larga y sesuda elaboración jurisprudencial, en función de las garantías constitucionales del debido proceso y defensa en juicio. El nuevo artículo 280 permite a la Corte pontificar: “Haz lo que yo digo, pero no lo que yo hago” cosa que no parece muy coherente en un régimen republicano”*.

En otra oportunidad, el autor remarcó que el artículo 280 *“ni siquiera exige un mínimo de fundamentación para liquidar a un recurso extraordinario (...) porque deja a la Corte, a su gusto y paladar, atender recursos extraordinarios carentes de trascendencia, y desestimar a otros que estén en igual condición. Esto puede producir que dos juicios gemelos, básicamente semejantes, resulten tratados disparmente: admitido uno, y descartado el otro. Y ello no es ilegal, sino perfectamente lícito dentro del esquema del citado art. 280”*.

Como consecuencia de ello, sostuvo que *“cualquier letrado se preguntará por qué hado o conjunción astral favorable el recurso extraordinario presentado por un colega fue reputado admisible, mientras que el suyo, sustancialmente igual, quedó exterminado por el art. 280. Cabe aclarar que no tiene recurso legal alguno para disipar su incógnita, y ello fomenta, por supuesto, suspicacias, dudas y conjeturas*

*del más variado tipo, ninguna de ellas favorable para la Corte."*

Por lo tanto, queda claro que la figura del artículo 280 es evidentemente controversial; y si bien puede "aliviar" el trabajo de la Corte Suprema, también puede llegar a resultar en muchos casos injusta para los litigantes.

#### **IV.B. La jurisdicción constitucional más eminente según la propia Corte: casos en donde decidió restringir su competencia**

Nuestro Máximo Tribunal en el caso "Itzcovich", de fecha 29 de marzo de 2005, resolvió por mayoría -compuesta por los Ministros Petracchi, Fayt, Highton de Nolasco, Maqueda-, Zaffaroni -según su voto- y Lorenzetti - según su voto-, que el artículo 19 de la ley 24.463 carecía de la racionalidad exigida por la Constitución Nacional y, como consecuencia de ello, debía declararse su invalidez.

Así la mayoría afirmó en el considerando 8º) que el procedimiento establecido en el mencionado artículo 19: *"Ha[bía] tenido como consecuencia una gran expansión en el ámbito de competencia de la Corte, tanto en el aspecto cuantitativo como en la diversidad de temas fácticos y jurídicos que ha[bía] debido abordar, con la consiguiente alteración del rol que venía cumpliendo como intérprete final de la Constitución Nacional para adaptar su funcionamiento, cada vez en mayor medida, al de un tribunal de instancia común."*

Sin embargo, nuestro Máximo Tribunal reconoció en el considerando 10º) que si bien es cierto que ha acatado *"la jurisdicción reglada que el Poder Legislativo le ha asignado mediante el recurso en cuestión, ello no la inhabilita para declarar que la disposición impugnada, aunque no ostensiblemente incorrecta en su origen, ha devenido indefendible, pues no se adecua a los fines tomados en consideración para su*

*sanción y en su aplicación práctica compromete el rol institucional del máximo tribunal y causa graves perjuicios a los justiciables en una etapa de la vida en que la tutela estatal resulta imprescindible.*

*Al respecto, cabe destacar que el principio de razonabilidad exige que deba cuidarse especialmente que los preceptos mantengan coherencia con las reglas constitucionales durante todo el lapso que dure su vigencia, de suerte que su aplicación no resulte contradictoria con lo establecido por la Constitución Nacional (Fallos: 316:3104, considerando 11)."*

A mayor abundamiento, el voto de mayoría enfatizó en el considerando 13º), de la misma forma que los Ministros Maqueda y Zaffaroni en el considerando 29º), que: *"cuando un precepto frustra o desvirtúa los propósitos de la ley en que se encuentra inserto o bien su aplicación torna ilusorios aquéllos, de modo tal que llegue, incluso, a ponerse en colisión con enunciados de jerarquía constitucional, es deber de los jueces apartarse de tal precepto y dejar de aplicarlo a fin de asegurar la supremacía de la Constitución Federal, pues precisamente esa función moderadora constituye uno de los fines supremos del Poder Judicial y una de las mayores garantías con que éste cuenta para asegurar los derechos contra los posibles abusos de los poderes públicos (Fallos: 308:857; 311:1937)."*

Por su parte, los Ministros Maqueda y Zaffaroni advirtieron en el considerando 11º) *"que la vigencia del procedimiento establecido en el art. 19 de la ley 24.463 ha tenido, principalmente, dos consecuencias. Por un lado, ha implicado una evidente expansión del ámbito de competencia de esta Corte, tanto en el aspecto cuantitativo como en el cualitativo, con la consiguiente alteración del rol que hasta entonces venía cumpliendo.*

*En tal sentido, resultan elocuentes los datos estadísticos del Tribunal relativos a la gran cantidad de recursos ordinarios interpuestos con fundamento en el citado art. 19, así como la diversidad de temas fácticos y jurídicos debatidos y resueltos por esa vía. De hecho y como es obvio, la consideración de esos recursos en instancia ordinaria exige un entramado de ponderaciones casuísticas que contrasta con el alto rol institucional que corresponde al máximo órgano judicial en orden federal; lo cual supone que el Tribunal deba modificar su funcionamiento adaptándolo, en la importante medida que lo viene exigiendo el caudal de recursos ordinarios, al de un tribunal de instancia común. Ello necesariamente conspira contra el debate racional que debería desplegarse en los acuerdos sobre los aspectos más relevantes de la vida jurídica nacional, el cual queda restringido a las resultas de las avalanchas de planteos por vía ordinaria sobre temáticas que, como regla y por su naturaleza, deben considerarse en principio ajenas a su competencia.”*

En el marco de su competencia originaria, a partir del precedente "Barreto"<sup>9</sup> del 21 de marzo de 2006, la Corte resolvió asignarle un nuevo contorno al concepto de “causa civil”; en otras palabras, consideró que debía abandonarse la generalizada calificación de aquel concepto que se venía aplicando desde el precedente del año 1992 “De Gandia, Beatriz Isabel”<sup>10</sup>. De esta forma, nuestro Máximo Tribunal manifestó que no resultaba competente para conocer en las contiendas por vía de su jurisdicción originaria cuando las indemnizaciones pretendidas derivaban del ejercicio del poder público provincial. Como consecuencia de ello, el alcance del nuevo concepto de "causa civil" se redujo a

cuestiones que no resultaban ser reclamos de indemnizaciones a estados provinciales.

Ahora bien, ¿cuáles fueron las razones que llevaron a la Corte a tomar esta decisión? Así lo explicó en el tercer párrafo del considerando 5°): que “en torno a la imposterizable necesidad de preservar y fortalecer el rol institucional correspondiente a esta Corte, se impone un nuevo y prudente examen del ámbito de aplicación de este capítulo temático en especial de su competencia originaria que, con base en una razonable interpretación que arraigue objetivamente en el texto normativo en juego y en la amplitud de opiniones fundadas que permite (Fallos: 306:1672), se incline por la alternativa de mayor rigurosidad que, a la par de dejar en el ámbito de la jurisdicción originaria del Tribunal un núcleo de asuntos nítidamente previsto por la Ley Fundamental, permita atenderlo de modo compatible con el responsable ejercicio de otras atribuciones que hacen de modo directo a las altas funciones jurisdiccionales subrayadas con anterioridad, que de modo indelegable corresponden a este Tribunal en su condición de Supremo.”

Unos meses más tarde, más precisamente el 20 de junio de 2006, la Corte halló otra forma de restringir su jurisdicción originaria, a través de la eliminación de la acumulación subjetiva de pretensiones, a través del caso “Mendoza”<sup>11</sup>. De esta forma, decidió abandonar el criterio jurisprudencial que admitía que en ciertos casos pudieran intervenir sujetos que no se encontraban aforados a su competencia originaria. Así nuestro Máximo Tribunal explicó que, si las demandadas hubieran sido emplazadas de forma autónoma, a ninguna de ellas les hubiese correspondido ventilar el asunto ante la jurisdicción originaria.

---

<sup>9</sup> CSJN, Fallos: 329:759.

<sup>10</sup> CSJN, Fallos: 35:2309.

---

<sup>11</sup> CSJN, Fallos: 329:2316.

Es por ello que en el considerando 11º) *in fine*, la Corte justificó su incompetencia, y para ello se remitió a lo resuelto en las causas "Itzcovich" y "Barreto", y se basó en las siguientes cuestiones: (i) razones de trascendencia institucional, y (ii) preservación de sus limitados recursos humanos y materiales para el fiel ejercicio de su jurisdicción constitucional más eminente.

Otra decisión de la Corte Suprema, que sin duda no ha pasado desapercibida para los tributaristas y administrativistas (y el hecho de que nuestro Máximo Tribunal la siga invocando en sus pronunciamientos trae aparejada muchísimas limitaciones para los contribuyentes que deciden litigar contra una provincia en instancia originaria), consiste en la tan polémica sentencia del 5

de mayo de 2009 “Papel Misionero”<sup>12 13</sup>. Allí

<sup>12</sup> CSJN, Fallos: 332:1007.

<sup>13</sup> Se puede advertir como esta doctrina legal es también aplicada a casos que exceden la materia tributaria.

Por ejemplo, ello se ve en los amparos interpuestos contra diferentes provincias y sus respectivas agencias de seguridad vial

. CSJN, “*Nosiglia Curzzio, Mariana Alejandra c/ Provincia de Misiones s/ amparo Ley 16.986*”, FPA 5218/2019/CS1, 12 de noviembre de 2020. La Corte resuelve declarar que la causa es ajena a su competencia originaria y hace remisión al apartado III del dictamen de la Procuradora del 25 de septiembre de 2019. En efecto, la Procuradora sostuvo que “*la pretensión de la actora consiste en obtener la declaración de inconstitucionalidad u nulidad de las actas de infracción que fueron labradas por la policía de la Provincia de Misiones en la Ruta Nacional N° 12, por considerarlas violatorias de la Ley Nacional de Tránsito 24.449 y contrarias a los artículos 14, 17 y 18 de la Constitución Nacional.*”. Agrega que “*la adhesión de la Provincia de Misiones mediante ley XVII-N° 29 (antes ley 4511) a la ley nacional 24.449 y la firma del Convenio entre la Provincia de Misiones y la Gendarmería Nacional en materia de control de tránsito y seguridad vial ratificado por decreto 1283/2016, supuso la incorporación de esa ley nacional al orden local, de modo que su alegada violación colisiona, en primer término, con el plexo normativo provincial, y tal circunstancia excluye la cuestión de la materia exclusivamente federal (Fallos: 327:1789 y 329:4496).*”

En el mismo sentido falló la Corte en los autos: CSJN, “*López, Jorge Oscar c/ Agencia Nacional de Seguridad Vial y otros s/ amparo ley 16.986*”, FPA 10884/2019/CS1; CSJN “*Villar, María Florencia c/ Agencia Provincial de Seguridad Vial de la Provincia de Santa Fe y otro s/ amparo ley 16.986*”, FPA 8544/2019/CS1; CSJN, “*Beber Brunner, Diego c/ Provincia de Misiones s/ amparo ley 16.986*”, FPA 708/2019/CS1; CSJN “*Gandulfo, Alfredo Ramón c/ Provincia de Misiones s/ amparo ley 16.968*”, FPA 3169/2019/CS1; CSJN “*Zalazar, Francisca Alicia c/ Dirección General de Seguridad Vial y Turismo de la Provincia de Misiones s/ amparo ley 16.986*”, FRE 9031/2019/CS1; CSJN, “*Beber Brunner, Diego c/ Provincia de Misiones s/ amparo ley 16.986*”, FPA 2200/2019/CS1; CSJN, “*Cejas, Francisco José c/ Misiones, Provincia de s/ amparo ley 16.986*” FPA 3870/2019/CS1; CSJN, “*Monzón, Carlos Humberto c/ Dirección General de Seguridad Vial y Turismo de la Policía de la Provincia de Misiones c/ amparo ley 16.986*”, FPA 11681/2019/CS1; CSJN, “*Hereñu,*

*Facundo Martín c/ Provincia de Misiones s/ amparo ley 16.986*, FPA 3731/2019/CS1; CSJN, “González, Milagros María del Luján c/ Provincia de Misiones s/ amparo ley 16.986”, FPA 3250/2019/CS1; CSJN, “Godoy, Juan Carlos Ángel c/ Policía de la Provincia de Misiones s/ amparo ley 16.986”, FPA 11168/2019/CS1, y CSJN, “Steven, Flavio G. c/ Agencia Provincial de Seguridad Vial de la Provincia de Santa Fe y otro s/ amparo ley 16.986”, FPA 00531/2019/CS001, todos ellos del 12 de noviembre de 2020.

En el mismo sentido: CSJN, “Gómez, Ana Soledad Sobeida c/ Misiones, Provincia de s/ amparo ley 16.986”, FRE 5432/2019/CS1, 19 de agosto de 2021 y CSJN, “Gauna, Luis Alberto c/ Dirección Gral. de Seguridad Vial y Turismo de Misiones s/ medida cautelar”, FPA 13832/2019/CS1, 26 de agosto de 2021.

En el mismo sentido: CSJN, “De los Santos. Malvina c/ Gobierno de la Provincia de Misiones s/ amparo ley 16.986”, FPA 4850/2020/CS1, 12 de agosto de 2022 y CSJN, “Cardozo, Juan Ramón c/ U.A.C.I. (Unidad Administrativa Control de Infracciones) de la Provincia de Misiones”, FPA 4445/2021/CS1, 15 de noviembre de 2022.

También se ve en los casos de apelación de infracciones en el marco de amparos interpuestos contra diferentes provincias y sus respectivas agencias de seguridad vial:

. CSJN, “Bossoro, Martín s/ apelación del juez de faltas municipal”, Competencia Nº 1140.XLI, 24 de octubre de 2006. La Corte resuelve declarar que la causa debía tramitar en la justicia local y hace remisión al dictamen del Procurador fiscal del 8 de marzo de 2006. El Procurador sostuvo que “a raíz de la sanción de la ley 13.230 de la Provincia de Buenos Aires, por cuyo artículo 1º la citada Provincia adhirió a la Ley Nacional Nº 18.824, Código Alimentario Argentino, estableciendo en su art. 5º que la autoridad de aplicación conocerá en grado de apelación de los reclamos que recaigan sobre actos administrativos emanados por él o los municipios en ejercicio de las facultades delegadas de acuerdo a lo que establece la normativa de procedimiento administrativo de la Provincia de Buenos Aires.

Estimo que esta adhesión de la Provincia de Buenos Aires supuso la incorporación de las normas del Código Alimentario Argentino al orden local e hizo aplicable al caso, de modo analógico, la jurisprudencia de V.E., que huno de decidir que “las leyes -convenio entre la Nación y las provincias hacen parte del derecho local; esa condición asumen en el campo del derecho público, de modo que su violación colisiona, en primer término, con el

se decidió dejar de lado la doctrina sentada en el caso “El Cóndor”<sup>14</sup> del 7 de diciembre de 2001 y reestablecer la tradicional doctrina sentada en “Transportes Automotores Chevallier”<sup>15</sup> del 20 de agosto de 1991. Por lo tanto, se reestableció el principio de que “las leyes-convenio hacen parte también -aunque con diversa jerarquía- del derecho local. Esa condición asume en el campo del derecho público provincial la ley de coparticipación por lo que su alegada violación no habilita la instancia originaria, (...)”.

Debemos rescatar el considerando 8º) del voto del Ministro Maqueda en aquel caso, en el cual se remitió a los fallos “Itzcovich” y “Barreto”, al manifestar que “razones institucionales como las que dieron sustento a la doctrina de Fallos: 328:566 y 329:759, aconsejan adoptar un criterio de particular estrictez en torno a la apertura de su jurisdicción originaria en razón de la materia exclusiva o predominantemente federal”.

A través de este pronunciamiento, que fue pacíficamente sostenido por la Corte, aun a

---

plexo normativo provincial, y tal circunstancia excluye la cuestión de la materia exclusivamente federal (Fallos 27 de mayo de 2004, en la causa M-903,LXXXIX, “Matadero Frigorífico Merlo S.A. c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de certeza).”

<sup>14</sup> CSJN, Fallos: 324:4226. Allí la Corte sostuvo que “la reforma constitucional de 1994 exig[ía] un nuevo examen de los fundamentos en los que radica la asunción de dicha competencia”. Así concluyó “que el nuevo rango asignado al tema por la Convención Constituyente de 1994 y el amplio tratamiento que la Ley Fundamental le dedica después de La reforma, conduce a la conclusión de que la afectación del sistema así establecido involucra, en principio, una cuestión constitucional”. Sin embargo, cabe tener presente que el rango constitucional asignado por ese entonces a la Ley de Coparticipación no fue adoptado respecto al Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento. Así lo manifestó nuestro Máximo Tribunal en “Matadero y Frigorífico Merlo” (CSJN, Fallos: 327:1789).

<sup>15</sup> CSJN, Fallos: 314:862.

través de sus sucesivas integraciones, se dejó establecido que no cabe admitir el acceso directo a la competencia originaria cuando la cuestión federal planteada no resulta ser la predominante en la causa. En otras palabras, *“sólo cabe discutir en instancia originaria la validez de un tributo cuando es atacado exclusivamente como contrario a la Constitución Nacional”* (Fallos: 314:862).

La única excepción a la aplicación de la doctrina sentada en “Papel Misionero” se encuentra en aquellos asuntos vinculados con un servicio público nacional (y, por ende, cuando entran en juego las aduanas interiores y el comercio interjurisdiccional o incluso la cláusula del progreso).

Asimismo, la naturaleza jurídica otorgada a las leyes-convenio por “Papel Misionero”, tampoco suscita cuestión federal al momento de interponer un Recurso Extraordinario Federal (salvo para el Ministro Lorenzetti), y sólo se podrá acceder a la jurisdicción apelada de la Corte en aquellos casos en donde pueda ser invocada exitosamente la doctrina de la arbitrariedad de sentencia.

Por último, se debe mencionar el caso “Anadon”, sentencia del 20 de agosto de 2015, mediante la cual la Corte volvió a delimitar su competencia apelada establecida por una ley dictada por el Congreso de la Nación. Como consecuencia de ello, declaró la inconstitucionalidad del artículo 24, inciso 6º, apartado a) del decreto-ley 1285/58.

Aquí, nuestro Máximo Tribunal, sin desconocer que le corresponde al Congreso establecer las reglas y excepciones de su jurisdicción por apelación, en función de lo dispuesto por el artículo 117 de la Constitución Nacional, enfatizó que aquella competencia reglamentaria *“deb[ía] ser ejercida conforme al estándar de razonabilidad”*.

La Corte así sostuvo que *“las leyes (...) solo pueden ser interpretadas de acuerdo a las nuevas condiciones y necesidades de la comunidad, porque toda ley, por naturaleza, está destinada a regir hechos posteriores a su sanción”* (“Kot”, Fallos: 241:291)."

De ahí a que nuestro Máximo Tribunal estableció que el recurso ordinario *“ha devenido indefendible con el tiempo, y que su aplicación práctica compromete el rol institucional que emana de su primera y más importante función, concerniente a la interpretación de cuestiones federales, en particular las referidas a la vigencia de los derechos fundamentales y el sistema representativo, republicano y federal”* (Fallos: 1:340; 33:162; 330:4103, entre muchos otros).

*Existen razones de trascendencia, tendientes a preservar y fortalecer el rol institucional de la Corte, que justifican la utilización de un riguroso criterio hermenéutico de los supuestos que dan lugar a su competencia apelada, para que de este modo lleve a cabo una profundización del ejercicio de su jurisdicción constitucional más eminente. A tales fines, se deben dejar de lado aquellos casos que, al amparo de una regla interpretativa diversa de la enunciada o de entronizar principios infraconstitucionales, desnaturalicen la función constitucional del Tribunal.”*

**Es por todo lo expuesto que, a criterio de quien suscribe, este último pronunciamiento debería ser considerado como una de las llaves para adentrarse a la espinosa jurisdicción establecida por la Corte, para así finalmente comprender las “razones de trascendencia, tendientes a preservar o fortalecer su rol institucional” o, en otras palabras, cuál es su “jurisdicción constitucional más eminente”.**

#### IV.C. La jurisdicción constitucional más eminente según la propia Corte: casos en donde decidió ampliar su competencia

María Sofía Sagüés<sup>16</sup> explica que nos encontramos en presencia de un escenario en donde el Recurso Extraordinario Federal está perdiendo protagonismo, no cuantitativamente sino cualitativamente. Ello en función de que comienzan a introducirse ante la competencia originaria de la Corte casos propios de sistemas concentrados; como los **procesos por conflicto de poderes** (es decir, el accionar de un poder de un estado contra otro, que por acción u omisión interfiere en el ejercicio de las potestades privativas del primero, ya sea porque invade potestades privativas o porque no actúa y, como consecuencia de ello, no se generan las condiciones para el ejercicio de esas potestades privativas) o los **procesos de control de inconstitucionalidad por omisión** que, en términos genéricos o absolutos, se articulan bajo el máximo órgano en los sistemas constitucionales concentrados.

Incluso han existido casos en donde la Corte no amplió su competencia, pero sí intervino en los planteos formulados ante sus estrados. De esta forma, concedió medidas cautelares en instancia originaria previo a expedirse acerca de su competencia<sup>17</sup>. Ello ante la gravedad y urgencia de los hechos denunciados por las partes, toda vez que consideró que debía ejercer "el control encomendado a la justicia

sobre las actividades de los otros poderes del Estado".

Un ejemplo de ello fue el caso "Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional y otra (Provincia del Chaco)". En aquel planteo, el entonces Defensor del Pueblo de la Nación demandó al Estado Nacional y a la Provincia del Chaco a los fines de que se los condene a adoptar las medidas necesarias para modificar la condición de vida de los habitantes de ciertas comunidades indígenas que habitan la Provincia del Chaco. Es decir, reclamó la satisfacción de necesidades básicas como el agua potable y alimentos, entre otras, por encontrarse en una situación de exterminio silencioso, progresivo, sistemático e inexorable.

Mediante la sentencia del 18 de septiembre de 2007<sup>18</sup>, a través del voto de la mayoría (compuesta por los Ministros Lorenzetti, Fayt, Petracchi, Maqueda y Zaffaroni), la Corte sostuvo que, en determinadas ocasiones "la gravedad y urgencia de los hechos que se denuncian exigen de esta Corte el ejercicio del control encomendado a la justicia sobre las actividades de los otros poderes del Estado y, en ese marco, la adopción de las medidas conducentes que, sin menoscabar las atribuciones de estos últimos, tiendan a sostener la observancia de la Constitución Nacional, más allá de la decisión que se pueda recaer en el momento que se expida sobre su competencia para entender en el caso por vía de la instancia prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional.". De esta forma, resolvió: **(i)** conceder la medida cautelar y que se ordenara al Estado Nacional y a la Provincia del Chaco el suministro del agua potable y alimentos a las comunidades aborígenes; **(ii)** requerir al Estado Nacional y a la Provincia un informe respecto de los avances de la ejecución de los planes y programas y, finalmente, **(iii)**

<sup>16</sup> Clase abierta dictada por la Dra. María Sofía Sagüés sobre Recurso Extraordinario Federal en el marco de la materia Derecho Procesal Constitucional, llevada a cabo el 26 de octubre de 2021, transmitida por el canal de Youtube de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Cuyo.

Disponible en:

<https://youtu.be/z8wGOcundj0?si=pgckGy6cfwn0YUsV> [fecha de consulta 31/03/2025]

<sup>17</sup> CSJN, Fallos: 330:4134, 341:1854, entre otros.

<sup>18</sup> CSJN, Fallos: 330:4134.

convocar a una audiencia a los fines de que las partes se expidan sobre el contenido del informe.

Desde aquel pronunciamiento, la Corte Suprema continuó ordenando a las partes demandadas que informen el estado de ejecución de los programas de salud, alimentación, asistencia sanitaria, provisión de agua potable, fumigación y desinfección de las regiones alcanzadas por aquella medida precautoria.

Finalmente, luego de casi catorce años, a través de la sentencia del 8 de abril de 2021<sup>19</sup> nuestro Máximo Tribunal mediante el voto de la mayoría (integrada por los Ministros Lorenzetti, Maqueda y Rosatti), **(i)** resaltó que el camino tendiente a superar la situación de miseria estructural fue allanado por la Corte y, en consecuencia, se había cumplido el objetivo para la apertura de su instancia y, **(ii)** que la dignidad de los seres humanos “*exige de todos los agentes responsables la realización de medidas coordinadas que hagan que la intervención judicial no se transforme en una mera declaración y declamación de derechos*” (ver considerando 19º). De esta forma, resolvió: **(i)** declarar su incompetencia ante la inexistencia de competencia *ratione materiae* (la tutela del derecho a la vida y a la salud no son exclusivamente federales) y *ratione personae* (aplicación de la doctrina “Mendoza” por la acumulación subjetiva de pretensiones e inexistencia de un litisconsorcio pasivo necesario) y, **(ii)** ordenar la remisión de las actuaciones a la justicia provincial y federal a los fines de que los Estados continúen con el cumplimiento de las obligaciones que le corresponden en la ejecución de las acciones necesarias para alcanzar los objetivos del programa marco elaborado para superar la situación objeto del proceso.

<sup>19</sup> CSJN, Fallos: 344:507.

Medidas similares fueron tomadas en los casos planteados en el contexto de emergencia sanitaria provocada por el Covid-19. Así la Corte ordenó en su oportunidad pedidos de informes y, en algunos casos, incluso dictó medidas preventivas, toda vez que consideró que las restricciones a la circulación dispuesta por las autoridades locales resultaban “*prima facie*” irrazonables, no proporcionales y suprimían libertades individuales.

### **C.1. El ejercicio del control de constitucionalidad de la Corte a través de la hibridación o mixtura en su sistema jurisdiccional**

Nuestro país, al igual que muchos otros que presentan un control de constitucional difuso, ha dejado de utilizar aquel sistema de forma “pura”, por lo menos en ciertos planteos. En consecuencia, en aquellos casos la Corte Suprema, o algunos de sus Ministros, opta por utilizar herramientas propias del sistema de control de constitucionalidad concentrado para resolver los planteos que llegan a sus estrados<sup>20</sup>.

Francisco Fernández Segado se refiere a la mixtura e hibridación de los sistemas jurisdiccionales de control de constitucionalidad<sup>21</sup> y analiza, entre otros casos, el de los países de Latinoamérica y el

<sup>20</sup> Es importante tener presente que, esto también se replica en los tribunales concentrados a través de las herramientas características del sistema de control de constitucionalidad difuso.

<sup>21</sup> Fernández Segado, Francisco, *La justicia constitucional ante el siglo XXI: la progresiva convergencia de los sistemas americano y europeo-kelseniano*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, primera edición, 2004.



de los países que han optado por la fórmula de la “judicial review” norteamericana<sup>22</sup>.

Por su parte, María Sofía Sagüés agrega que “la dinámica de la acción de la Suprema Corte de Estados Unidos de América en su ejercicio de control de constitucionalidad constituye un interesante ejemplo de la mutación endógena de un modelo difuso, hacia un sistema híbrido con algunos perfiles propios del sistema concentrado, dado que monopoliza la interpretación constitucional, tiene la potencialidad de declarar la inconstitucionalidad de las leyes con efecto retroactivo o no, y a su vez concentra su accionar en la jurisdicción constitucional, abandonando la jurisdicción legal.”<sup>23</sup>

La citada autora, en su enjundioso análisis, señala que esta mutación en la forma de dictar las sentencias se visibiliza, por ejemplo, en la legitimación procesal y en la inexistencia de “caso o controversia”.

De esta forma concluye que “el modelo clásico difuso ha sido flexibilizado, y de alguna manera (si se lo asimila sólo en su variable pura) abandonado, con la adopción de pautas lindantes con el modelo concentrado, por lo que es posible concluir

que el sistema ha adoptado una solución híbrida.”<sup>24</sup>

Por último, remarca en este aspecto puntual (y esto lo podemos advertir a través de algunos pronunciamientos de la Corte argentina, sobre todo a partir de la presidencia del Ministro Lorenzetti), que “A través de su jurisprudencia, la Corte Suprema norteamericana ha reservado el control de constitucionalidad en el ámbito nacional al Poder Judicial federal y ha acentuado el carácter de fuerza vinculante de sus pronunciamientos, en cuanto intérprete supremo de la Constitución. Finalmente, ha hecho aplicación de su facultad discrecional de selección de casos para conocimiento y ha admitido la posibilidad de variar los efectos de la declaración. Estos extremos llevan a concluir que la Suprema Corte de Estados Unidos de América ha abandonado las pautas propias de un sistema difuso, adoptando elementos de los sistemas concentrados, generando un sistema híbrido.”<sup>25</sup>

En el caso de la hibridación en el control de constitucionalidad en la Corte Suprema, María Sofía Sagüés -quien prefiere utilizar el término hibridación- explica en forma constante en sus clases “que la hibridación genera algo distinto a partir de distintas cosas; no es una mezcla, no se están mezclando modelos de control de

---

<sup>22</sup> Fernández Segado, Francisco, Capítulo Sexto “La mixtura e hibridación de los actuales sistemas jurisdiccionales de control de constitucionalidad”, punto IV “Las formas peculiares de justicia constitucional en América Latina” y punto V “La mixtura e hibridación en los países que han optado por la fórmula de la judicial review norteamericana”, en *La justicia constitucional ante el siglo XXI: la progresiva convergencia de los sistemas americano y europeo-kelseniano*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, primera edición, 2004, pp. 115 a 128.

<sup>23</sup> Sagüés, María Sofía, “Dinámica política del control de constitucionalidad en la Suprema Corte de Estados Unidos de América”, en Foro, Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales Nueva Época (ISSN:1698-5583), núm. 5/2007, de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, p. 194.

---

<sup>24</sup> Sagüés, María Sofía, “Dinámica política del control de constitucionalidad en la Suprema Corte de Estados Unidos de América”, en Foro, Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales Nueva Época (ISSN:1698-5583), núm. 5/2007, de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, p. 131.

<sup>25</sup> Sagüés, María Sofía, “Dinámica política del control de constitucionalidad en la Suprema Corte de Estados Unidos de América”, en Foro, Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales Nueva Época (ISSN:1698-5583), núm. 5/2007, de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, pp. 134-135.

*constitucionalidad, sino que se genera algo diferente, con una dinámica o un margen de acción distinto, que puede ser mixto o dual. Es decir, que el sistema de control de constitucionalidad deja de ser difuso y dejar de ser concentrado.”*

De esta forma señala los casos en donde la Corte mutó u alteró su rol institucional, al punto tal de cambiar el sistema del control de constitucionalidad. Así, a través de esta hibridación es cuando falla: **(i)** sin caso, **(ii)** con impacto *erga omnes*, **(iii)** con efectos casi derogativos (nulidad), **(iv)** sin hacer mérito acerca de la legitimación activa y, **(v)** con efectos prospectivos.

Claramente esa hibridación padece de un problema. Y esto es advertido por Sagüés de forma muy acertada, “*ya que existe una dimensión normativa y fáctica que entran en pugna*”. Así explica que ello *implica la existencia de un fallo que al dictarse no tiene una estructura normativa procesal (ley en sentido formal), indónea para garantizarle un éxito a la decisión tomada a nivel procesal*. Por lo tanto, se pueden generar *leading cases* que no tienen forma de ejecutarse en la realidad.”

Se pueden mencionar algunos ejemplos:

- **Cuando se falla sin "caso" y con efectos prospectivos:**

**Caso "CFK"**<sup>26</sup>, de fecha 24 de abril de 2020. Aquí se planteó un conflicto de poderes ante la instancia originaria de la Corte acerca de la actuación del Senado de manera virtual (conflicto entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial para el caso de que eventualmente se declarase la inconstitucionalidad de una norma dictada en el marco de una sesión virtual).

En rigor nuestro Máximo Tribunal no podía pronunciarse, ya que no existía un “caso” -esto se ve en el voto de los Ministros

Maqueda, Lorenzetti y Highton y en el voto del Ministro Rosenkrantz- y, además la Corte no era competente -voto del Ministro Rosatti y voto del Ministro Rosenkrantz-. Sin embargo, a modo de *obiter* los Ministros dieron argumentos en torno de la cuestión llevada a sus estrados. Cabe destacar el voto concurrente del Ministro Rosatti en donde le hace saber al Senado una serie de consideraciones colaborativas que deben entenderse como una contribución institucional al inédito cuadro de situación que se atravesaba en el contexto del Covid-19.

- **Cuando se falla con efectos prospectivos:**

**Caso “Etcheverry”**, de fecha 21 de octubre de 2021. Aquí se interpuso una acción de amparo contra el Estado Nacional, toda vez que existía una injustificable omisión de reglamentar el artículo 179 de la ley 20.744, que expresamente imponía la obligación de las empresas de implementar guarderías y salas maternas. Como consecuencia de ello, la Corte ordenó al Poder Ejecutivo que subsane aquella omisión en un plazo razonable.

**Caso “GCBA c/EN”**<sup>27</sup>, de fecha 4 de mayo de 2021: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires demandó al Estado Nacional ante la instancia originaria de la Corte, a los fines de obtener la declaración de inconstitucionalidad del artículo 2° del decreto de necesidad y urgencia 241/2021 del Poder Ejecutivo Nacional, que había establecido la suspensión del dictado de clases presenciales en el AMBA. Nuestro Máximo Tribunal no sólo se volvió a pronunciar sobre el *status jurídico* de la Ciudad (como ya lo venía haciendo en sentencias anteriores), sino que también hizo lugar a la demanda interpuesta, y consideró que el Estado Nacional había violado la autonomía de la Ciudad de

<sup>26</sup> CSJN, Fallos: 343:195.

<sup>27</sup> CSJN, Fallos: 344:809.

Buenos Aires en materia de educación y salud pública.

Sin embargo, a pesar de la finalización del plazo de vigencia temporal del decreto de necesidad y urgencia, objeto del proceso al momento de dictar sentencia, la Corte Suprema decidió igualmente pronunciarse a los fines de asentar un criterio rector de máxima relevancia institucional en la materia discutida en autos, *“dado que circunstancias como las examinadas en la causa pueden prorrogarse o repetirse en el futuro”*. Esto se vio reflejado en el considerando 18º del voto del Ministro Lorezentti, de forma análoga se pudo apreciar en el considerando 28º del voto conjunto de los Ministros Rosatti y Maqueda y, finalmente, en el considerando 19º del voto del Ministro Rosenkrantz.

Así sostuvieron que: *“(…), el hecho de que el estricto acatamiento de los plazos procesales propios del juicio sumarísimo haya superado al breve plazo de vigencia temporal del DNU impugnado, no resulta óbice para que esta Corte emita su pronunciamiento.*

*Por el contrario, una clásica doctrina de este Tribunal 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 (arg. causas “Acuerdo para el Bicentenario”, Fallos: 340:914; “Ríos”, Fallos: 310:819; “B.A.”, Fallos: 324:4061).*

*En ese entendimiento, dado que circunstancias como las examinadas en la causa pueden prorrogarse o repetirse en el futuro, el Tribunal entiende que su 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, sino de dejar establecido un criterio rector de máxima relevancia institucional en el marco del federalismo argentino. (el destacado no obra en el original).”*

**Caso “Iriarte”<sup>28</sup>**, 27 de agosto fecha de 2024, votos de los Ministros Rosatti y Maqueda. Los abogados Luis Iriarte y Carmen Fontán interpusieron una demanda declarativa de inconstitucionalidad contra la Provincia de Tucumán, mediante la cual solicitaron la declaración de invalidez de diversas cláusulas de la Constitución provincial incorporadas en la reforma producida en el año 2006. Ello en función de que, a su criterio, la convención constituyente había actuado fuera de su competencia al incorporar temas cuyo tratamiento no había sido habilitado por la ley local que declaró la necesidad de la reforma. Una de las cláusulas cuestionadas fue el artículo 41, segundo párrafo, que regula la potestad provincial de celebrar acuerdos internacionales relativos a la introducción de residuos peligrosos en su territorio.

En efecto, la Corte Suprema de Tucumán en su sentencia del 14 de septiembre de 2017 consideró que resultaban: *(…) incompatible y concluyente la inconciliable oposición entre la prohibición de ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos y de los radioactivos establecida en el art. 41 in fine de la Constitución Nacional y la aceptación de la posibilidad de crear sistemas de tránsito y tratamiento y disposición final de residuos peligrosos y radioactivos en el art. 41 inciso 2 de la Constitución Provincial; estando en juego un bien jurídico extremadamente acuciante y delicado para la salud de las personas y el medio ambiente provincial, en el mundo actual; y advirtiendo que la Cámara a quo*

<sup>28</sup> CSJN, Fallos: 347:1084.

circunscribió al mínimo la intervención jurisdiccional, al limitarse a invalidar las palabras “estados extranjeros e instituciones privadas” con prudencia y respeto por la ultima ratio de la descalificación constitucional (...).

Respecto a este agravio planteado por la Provincia de Tucumán, los Ministros Rosatti y Maqueda consideraron, de conformidad a lo expuesto por la Procuración en su dictamen de fecha 4 de julio de 2019, que el recurso extraordinario resultaba inadmisibles toda vez que no mediaba resolución contraria al derecho federal invocado: (...) *la decisión en crisis ha sido a favor de la invalidez de la norma provincial, por considerarla incompatible con el artículo 41 de la Constitución Nacional, en cuanto enfáticamente establece que se “prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos”.*

Sin embargo, decidieron tratar el agravio a través de un escenario de hibridación. Ello se advierte en el considerando 6º) que: “(...) **en virtud de la repercusión que el tema planteado en la causa pueda tener a futuro respecto de otras jurisdicciones, esta Corte desea formular las siguientes consideraciones jurídicas en referencia a la interpretación del último párrafo del artículo 41 de la Constitución Nacional,** que textualmente expresa: “Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos”.

La cláusula es contundente y no deja lugar a dudas, ni permite diferentes interpretaciones en torno al sentido del mandato, a su ámbito espacial y a su incidencia subjetiva.

Desde el punto de vista lógico la invalidación constitucional (“se prohíbe”), que no está seguida por aclaración alguna, descalifica todo tipo de permisión o

morigeración infra constitucional como la descripta en el artículo 41 de la Constitución provincial.

Desde el punto de vista espacial (“territorio nacional”) la prohibición comprende a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Desde el punto de vista subjetivo, la prohibición involucra a todos los habitantes del país, pues debe recordarse que está inserta en el capítulo segundo de la primera parte de la Constitución Nacional (sobre Nuevos Derechos y Garantías) que se refiere a toda la población, lo que se refuerza con el reconocimiento de una legitimidad activa amplia (artículo 43 CN) para reclamar la vigencia del derecho a gozar de un medio ambiente sano y equilibrado y el correlativo cumplimiento del deber de preservarlo.

**En conclusión la prohibición de ingreso de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos al territorio nacional no admite excepciones ni morigeraciones infra constitucionales.”** (lo destacado me pertenece).

De esta forma resolvieron en el considerando 7º) *in fine* que “en cuanto a la disputa normativa referida a la cláusula medio ambiental, la sentencia del tribunal cívico provincial establece la prevalencia de la disposición de la Constitución Nacional.”

## C.2. El ejercicio del control de inconstitucionalidad por omisión por parte de la Corte

María Sofía Sagüés<sup>29</sup> explica que “el primer criterio perfilado por la CSJN se volcó

<sup>29</sup> Sagüés, María Sofía, “El fallo “Ekmekdjian c/ Sofovich” como la génesis del control de inconstitucionalidad por omisión del Poder Legislativo en Argentina”, en Revista El Derecho A treinta años de “Ekmekdjian c/ Sofovich”. Edición especial., Buenos Aires, 7 de julio de 2022, N° 15.333, pp. 17 a 24, Cita Digital: ED-MMMCCXXXII-960.

*hacia la negación del control de inconstitucionalidad por omisión, por considerar discrecional para el órgano legislativo la reglamentación de las cláusulas programáticas, no existiendo un deber “inmediato” de expedirse para el órgano legisferante (conf. Fallos: 115:92, 165:258, 208:21). Asimismo, se expresó que estas cláusulas son “meros enunciados verbales” (conf. Fallos: 239:273) y que, “la verdadera efectividad de lo que la Constitución reconoce depende de la actividad del legislador ordinario que reglamente el derecho” (conf. Fallos: 239:273). En el mismo sentido, ha señalado que no puede sustituirse al legislador en el establecimiento del régimen legal de la república (conf. Fallos: 237:24 y 245:419, entre otros)”.*

Sin embargo, a partir del pronunciamiento “Ekmekdjian c/ Sofovich”<sup>30</sup> de fecha 7 de julio de 1992, la autora sostiene que “la Corte admitió la fuerza normativa de la constitución, y la operatividad de sus cláusulas, a la vez que habilitó la instrumentación de los medios para ejercer un derecho, ante la ausencia del andamiaje legal necesario”.

De esta forma, María Sofía Sagüés analiza este pronunciamiento “como el punto de partida de una jurisprudencia receptiva del control de inconstitucionalidad por omisión del Poder Legislativo”. Por último, agrega que se trata de “una sentencia de modalidad aditiva, en la que el juez nomogenéticamente gestó los aspectos necesarios para concretizar el derecho” y, de esta forma, “se dio nacimiento en Argentina al control de inconstitucionalidad por omisión del Poder Legislativo, cuya proyección toma especial protagonismo en la actualidad.”.

Se pueden mencionar algunos ejemplos que le siguieron al caso “Ekmekdjian c/ Sofovich”<sup>31</sup>:

- **Control de omisiones del Poder Ejecutivo:**

**Caso “Etcheverry”**<sup>32</sup>, de fecha 21 de octubre de 2021. Aquí se interpuso una acción de amparo contra el Estado Nacional, toda vez que existía una injustificable omisión de reglamentar el artículo 179 de la ley 20.744, que expresamente imponía que “En los establecimientos donde preste servicios el número mínimo de trabajadoras que determine la reglamentación, el empleador deberá habilitar salas maternales y guarderías para niños hasta la edad y en las condiciones que oportunamente se establezcan”.

Como consecuencia de ello, la Corte ordenó al Poder Ejecutivo que subsane aquella omisión en un plazo razonable. De hecho, la sentencia fue cumplida mediante el Decreto 144/2022, que fuera publicado en el Boletín Oficial el 23 de marzo de 2022.

- **Control de omisiones del Poder Legislativo:**

<sup>31</sup> Los mismos son desarrollados por María Sofía Sagüés en el artículo ya citado y en Sagüés, María Sofía, “La inconstitucionalidad por omisión. A 30 años de la reforma constitucional de 1994.”, en Revista de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, A 30 años de la reforma constitucional de 1994. En homenaje al Profesor Néstor Pedro Sagüés, Córdoba, Editorial Advocatus, Número 5, segundo semestre 2024, pp. 191 a 212.

Disponible en:

chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://aadconst.org.ar/wp-content/uploads/2024/12/Revista\_AADC\_N5\_2024.pdf [fecha de consulta 31/03/2025]

<sup>32</sup> CSJN, Fallos: 344:3011.

<sup>30</sup> CSJN, Fallos: 315:1492.

**Casos “Badaro I”<sup>33</sup>**, de fecha 8 de agosto de 2006 y **“Badaro II”<sup>34</sup>**, de fecha 26 de noviembre de 2007. Aquí nuestro Máximo Tribunal se pronunció de manera escalonada.

En este caso existía un incumplimiento por parte del legislador respecto al carácter móvil de las jubilaciones (artículo 14 bis de la Constitución Nacional). En el primer planteo, la Corte se limita a describir la normativa constitucional, dejando librado al Poder Legislativo su reglamentación de una manera razonable. Por lo tanto, realiza una exhortación de delegación a los fines de que se adopten en un plazo razonable los criterios expuestos en la sentencia.

Sin embargo, al llegar el segundo planteo al Máximo Tribunal, se le informa que la ANSeS no había dado cumplimiento a lo resuelto, es decir el contenido de la nueva ley no cumplía con los preceptos señalados en el primer fallo por el Tribunal. De esta forma la Corte se vio obligada a resolver el caso, mediante el accionar jurisdiccional, utilizando los índices del INDEC; esto quiere decir que debió subsanar la omisión denunciada, pero lo hizo en el caso concreto y volvió a exhortar.

**Caso “Halabi”<sup>35</sup>**, de fecha 24 de febrero de 2009. Ante la falta de regulación normativa por parte del legislador para el acceso a la justicia de una pluralidad de individuos que conformen una clase homogénea, la Corte resolvió que los jueces debían darle eficacia, cuando existe una clara evidencia sobre la afectación de un derecho fundamental y del acceso a la justicia de su titular. Asimismo, exigió su previsión normativa.

- **Control de omisiones en el federalismo de concertación:**

**Caso “Corrales”<sup>36</sup>**, de fecha 9 de diciembre de 2015. La Corte sostuvo que el carácter nacional de los tribunales ordinarios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es meramente transitorio y concluyó que no correspondía equipararlos con los tribunales federales. Es por ello que exhortó a las autoridades competentes para que adopten las medidas necesarias a los efectos de garantizarle a la ciudad el pleno ejercicio de las competencias ordinarias en materia jurisdiccional. Ello habiendo transcurrido veinte años de la reforma constitucional de 1994.

**Caso “Bazán”<sup>37</sup>**, de fecha 4 de abril de 2019. Nuestro Máximo Tribunal manifestó que el inmovilismo en llevar a cabo la transferencia de la justicia nacional ordinaria al Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires configura una omisión que “constituye un incumplimiento literal de la Constitución Nacional con el consiguiente debilitamiento de la fuerza normativa de su texto” (Fallos: 342:509, considerando 12°). De esta forma determinó, por mayoría, que el Tribunal Superior de Justicia sería el órgano que debía resolver de allí en más los conflictos de competencia que se susciten entre dos tribunales jurisdiccionales con competencia no federal con asiento en la Ciudad.

Respecto a ese “inmovilismo”, manifestó que debía ser considerado un desajuste institucional grave, debiendo descartarse como argumento válido la dificultad de lograr acuerdos políticos. Es por ello que opinó que esa omisión legislativa lesionaba las facultades de autogobierno de un Estado local, incumpliendo la Constitución Nacional, con el consiguiente debilitamiento de la fuerza normativa de su texto, y generando gravísimas consecuencias de distinta índole.

<sup>33</sup> CSJN, Fallos: 329:3089.

<sup>34</sup> CSJN, Fallos: 330:4866.

<sup>35</sup> CSJN, Fallos: 332:111.

<sup>36</sup> CSJN, Fallos: 338:1517.

<sup>37</sup> CSJN, Fallos: 342:509.

**Caso “Levinas”**<sup>38 39</sup>, de fecha 27 de diciembre de 2024. Mediante el voto de la mayoría, nuestro Máximo Tribunal decidió declarar que *“el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es el superior tribunal de la causa al que se refiere el artículo 14 de la ley 48 para los procesos que tramitan ante la justicia nacional ordinaria de la CABA.”*

Asimismo, agregó que debía hacerse saber *“el presente pronunciamiento (...); a los Poderes Ejecutivo y Legislativo tanto de la Nación como de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; y a todas las Cámaras Nacionales de Apelaciones con competencia ordinaria de la Justicia Nacional. En atención a la trascendencia de lo resuelto, publíquese en el Boletín Oficial.”*

En la mentada sentencia, la Corte hizo saber que *“tras treinta años de “inmovilismo” en la concreción del mandato constitucional y desoída la exhortación efectuada en la causa “Corrales” -ante la clara manda constituyente de conformar una ciudad porteña con autonomía jurisdiccional plena y de la doctrina que emana de los precedentes “Strada” y “Di Mascio”-, se establece que el TSJ es el órgano encargado de conocer en los recursos extraordinarios que se presenten ante la justicia ordinaria de la ciudad. Al igual que los superiores tribunales del resto de las provincias, debe concentrar las facultades jurisdiccionales en torno al derecho local común, y erigirse como el superior tribunal de las causas cuando exista una cuestión federal, en los términos del artículo 14 de la ley 48.”*

<sup>38</sup> CSJN, Fallos: 347:2286.

<sup>39</sup> Se debe tener presente que esta sentencia, además de haber traído tantas consecuencias en el ámbito jurisdiccional (como fue el dictado de fallos plenarios por parte de las Cámaras Nacionales a los efectos de no acatarla), la misma fue resuelta por una mayoría que en la actualidad ya no existe (toda vez que la misma fue integrada por el Ministro Maqueda).

**Caso “Santa Fe”, “San Luis” y “Córdoba”**<sup>40</sup>, del 24/11/2015. Allí la Corte no sólo dispuso el cese de la detracción del 15% de la masa de impuestos coparticipables que les correspondía a las provincias que promovieron las acciones, a raíz del planteo de inconstitucionalidad del artículo 76 de la ley 26.078, sino que también resolvió *“Exhortar a los órganos superiores de nuestra organización constitucional a dar cumplimiento con la disposición transitoria sexta de la Constitución Nacional, e instituir el nuevo régimen de coparticipación federal, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, y a dictar la consecuente ley-convenio, en orden al mandato contenido en el inciso 2º del artículo 75.”*

Cabe destacar que en el ya mencionado caso “Etcheverry”, el Ministro Lorenzetti trajo a colación lo dispuesto en el considerando 39º) del fallo “Santa Fe”, en donde la Corte sostuvo que *“si bien no desconocía la complejidad política de la cuestión, lo cierto era que conspiraba contra el federalismo el lapso de diecinueve años que había pasado desde la fecha fijada por la disposición transitoria sexta de la Constitución Nacional para establecer un régimen de coparticipación (...). Más aún, sostuvo que esa complejidad no podía resultar un justificativo para un inmovilismo que ya superaba ampliamente los tres lustros y que conspiraba claramente contra el objetivo de fortalecer el federalismo fiscal perseguido por los constituyentes de 1994”*.

**Caso “Intendente Municipal Capital”**<sup>41</sup>, del 11 de noviembre del 2014. Allí nuestro

<sup>40</sup>CSJN, Fallos: 338:1356, CSJN, “San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad y cobro de pesos”, sentencia del 24 de noviembre de 2015, CSJ 191/2009 (45-S)/CS1. y CSJN, “Córdoba, Provincia de c/ Estado Nacional y otro s/ medida cautelar”, sentencia del 24 de noviembre de 2015, CSJ 786/2013 (49-C)/CS1.

<sup>41</sup> CSJN, Fallos: 337:1263.

Máximo Tribunal tuvo en cuenta la demora de dieciséis años en dictar la ley de coparticipación municipal prevista en la Constitución de la Provincia de La Rioja, y, al respecto, señaló que no era posible aceptar que el dictado de la ley -es decir, el acatamiento de la Constitución- quedara condicionado a la concreción de acuerdos políticos por un tiempo irrazonable, pues al *“subordinar la realización del proyecto constitucional a la posibilidad o no de obtener esos acuerdos sin considerar la irrazonable demora en alcanzarlos, el argumento invierte una regla elemental del orden constitucional argentino, según el cual la Constitución materializa el consenso más perfecto de la soberanía popular; frente a sus definiciones, los poderes constituidos deben realizar todos los esfuerzos necesarios para asegurar el desarrollo del proyecto de organización institucional que traza su texto”* (considerando 13°). En atención a estas consideraciones, revocó la sentencia que había rechazado *“in limine”* el amparo interpuesto por la demora legislativa.

**Caso “APM Las Colonias”<sup>42</sup>**, de fecha 29 de octubre de 2020. La particularidad de esta sentencia fue que, mediante el voto de la mayoría -compuesta por los Ministros Rosatti, Maqueda y Lorezentti-, se exhortó a *“las autoridades de la Provincia de Santa Fe a dictar las normas necesarias”* para dar cumplimiento con el artículo 123 de la Constitución Nacional.

## V. La aplicación del “margen de apreciación local” en pos del federalismo por parte de algunos Ministros de la Corte

Este concepto fue incorporado por la Corte a partir de la disidencia del Ministro Rosatti en la causa “Castillo”<sup>43</sup> de fecha 12 de diciembre de 2017. Allí manifestó que el

aspecto característico del “*margen de apreciación provincial*” es que resulta connatural al sistema federal establecido por el artículo 1° de la Constitución Nacional.

Luego el Ministro fue acompañado en la aplicación de este concepto por el entonces Ministro Maqueda en el caso “Caballero”<sup>44</sup> del 16 de julio de 2020 y luego se sumó el Ministro Lorezentti en el caso “Shi” de fecha 20 de mayo de 2021<sup>45 46</sup>.

Es así que los Ministros Rosatti y Maqueda en este último caso sostuvieron respecto de la autonomía municipal que *“En cuanto a los ‘alcances’ de cada contenido autonómico, ellos deben reflejar la heterogeneidad ínsita en todo régimen federal y por tanto ser fijados por cada provincia, atendiendo a las diferencias observables en la escala de vida vecinal a lo largo y ancho del territorio nacional, con el debido respeto de lo dispuesto por los arts. 5 y 123 de la Constitución Nacional. En tal sentido, resultaría ilógico e irrazonable que desde la norma constitucional federal se impusiera a las provincias un determinado y uniforme alcance del régimen municipal que iguale a municipios urbanos o rurales, densamente poblados o con pocos vecinos, longevos o nuevos, con perfil sociocultural predominantemente cosmopolita o tradicional, etc. Esto explica que el constituyente reformador haya diferido a cada provincia la específica delimitación de los alcances de cada contenido autonómico, para que en ejercicio del respectivo ‘margen de apreciación local’ sea cada jurisdicción la que defina el standard jurídico conforme su*

<sup>44</sup> CSJN, Fallos: 343:580.

<sup>45</sup> CSJN, Fallos: 344:1151.

<sup>46</sup> Para ampliar este tema, se recomienda la lectura de Ábalos. María Gabriela, “Autonomía municipal, margen de apreciación local y libertad de comercio. Interpretación jurisprudencial en el diseño federal”, en El derecho – Constitucional, agostos 2021 – número 8 – 23/08/2021, cita digital ED-MDCCCXV-463.

<sup>42</sup> CSJN, Fallos: 343:1389.

<sup>43</sup> CSJN, Fallos: 340:1795.



*específica e intransferible realidad (arg. Fallos: 343:580, voto de los jueces Maqueda y Rosatti, considerando 9°).*

Retomando el concepto de “*margen de apreciación local*”, se podría decir que los Ministros reconocieron que el alcance de la autonomía que debe gozar toda municipalidad variaría en función de diferentes factores, y que los mismos deberán ser reconocidos y tenidos en cuenta por la provincia de la que forman parte.

Más adelante, los Ministros Rosatti y Maqueda, a modo de *obiter dictum* en su voto en disidencia en el caso “*Minas Argentinas*”<sup>47</sup> del 1° de julio de 2021 volvieron a remarcar la trascendencia del municipio en el diseño institucional argentino en tanto orden de gobierno de mayor proximidad con la ciudadanía a partir de la reforma de 1994. De ahí que “*el constituyente reformador haya diferido a cada provincia la específica delimitación de los alcances de cada contenido autonómico, para que en ejercicio del respectivo “margen de apreciación local” sea cada jurisdicción la que defina el standard jurídico conforme su específica e intransferible realidad*”.

En la causa “*Intendente de la Municipalidad de Castelli*”<sup>48</sup> de fecha 10 de febrero de 2022 los mismos Ministros Rosatti y Maqueda, a lo largo de los considerandos 3°) y 4°) de su voto conjunto, también a modo de *obiter dictum*<sup>49</sup>, se remitieron a una destacada línea jurisprudencial acerca de la autonomía municipal; pero, además, explicaron cómo interpretar los “*contenidos*” y “*alcances*” del artículo 123 de la Constitución Nacional: (i) los “*contenidos*” son los cinco órdenes mencionados de forma taxativa, y (ii) los

“*alcances*” refieren a la delimitación del perímetro de aquellos “*contenidos*”, es decir, al quantum de aquellos “*contenidos*” definidos en cada constitución provincial, y que serán regulados por cada provincia en el ejercicio de su “*margen de apreciación local*”.

Aquí los mencionados Ministros hicieron una aclaración adicional y manifestaron lo siguiente: “*si bien es cierto que el margen de acción provincial en materia municipal (...) es amplio -pues la realidad local de las distintas jurisdicciones provinciales es disímil y son ellas las que deben ponderarlo-, tal amplitud de maniobra debe ser ejercido siguiendo el criterio de lealtad y buena fe federal, al que esta Corte ha adherido expresamente antes de ahora (Fallos: 340:1695), otorgando “el mayor grado posible de atribuciones municipales” (Fallos: 344:1151, voto conjunto de los jueces Maqueda y Rosatti).*” (el destacado me pertenece).

Ahora bien, resulta importante tener presente dos cuestiones sumamente importantes respecto al mencionado caso “*Shi*”:

1. Esta causa fue resuelta por una mayoría que en la actualidad ya no existe, toda vez que la misma fue conformada por el Ministro Maqueda.

2. Y un dato algo preocupante, por lo menos para quien suscribe este trabajo, es que el voto de esta mayoría decidió entender en el caso cuando la decisión del Tribunal Superior de Córdoba no cumplía con el requisito del inciso 2°) del artículo 14 de la ley 48, es decir la existencia de resolución contraria. Aun así, la entonces mayoría decidió pronunciarse aplicando el “*margen de apreciación local*”.

<sup>47</sup> CSJN, Fallos: 344: 1657.

<sup>48</sup> CSJN, Fallos: 345:22.

<sup>49</sup> En aquel caso, la Corte se declaró incompetente y aplicó el principio de naturaleza excepcional y de interpretación restrictiva respecto a su jurisdicción originaria.

Es que tal como explica Alberto Garay<sup>50</sup>, las causales del artículo 14 de la ley 48, no son simplemente causales que le dan competencia a la Corte, son causales que también le reconocen competencia final a los Tribunales Superiores de provincia. De esta forma, haciendo alusión al inciso 2º) del artículo 14 de la ley 48, manifiesta que, si la decisión es favorable, quien tiene la última palabra es el Tribunal Superior de provincia. Pero si la decisión es favorable a la constitucionalidad, pero la interpretación de la Constitución Nacional que se hace en la sentencia provincial es equivocada, esto no afecta su constitucionalidad. Es decir, esto funciona de esta forma en función de cómo lo vean las autoridades provinciales. Y si las mismas consideran que esta interpretación de la Constitución, equivocada o no, es la que corresponde y consideran que la ley provincial es contraria a esa interpretación de la Constitución Nacional, ellos son los que tienen la última palabra.

## **VI. La Corte concedió a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el privilegio federal de litigar en su instancia originaria**

Hasta el año 2019, continuaba firme la doctrina de la Corte Suprema que sostenía que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no era una provincia argentina en función de lo dispuesto por el artículo 129 y la Cláusula Transitoria Séptima de la Constitución Nacional. Como consecuencia de ello, nuestro Máximo Tribunal la consideraba excluida de su competencia originaria (“GCBA c/ Propietario del Inmueble Av. Scalabrini Ortiz 1350” -véase

también el dictamen de la PGN del 25/8/2004-<sup>51</sup>).

No obstante ello, la Corte modificó su doctrina mediante la cual el 17 de diciembre de 2007 había “negado a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la condición de aforada a la competencia originaria reglada por los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional” en el caso “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Tierra del Fuego”<sup>52</sup>.

Sin embargo, el 4 de abril de 2019 nuestro Máximo Tribunal se pronunció en el caso “CGBA c/ Córdoba”<sup>53</sup>, en donde expresó, mediante el voto de la mayoría, que “en esta oportunidad se presenta[ba] uno de los supuestos excepcionales que exige que esta Corte modifique la doctrina de un precedente”.

Así concluyó que, así como esta Corte sostuvo en “Nisman” que las limitaciones jurisdiccionales a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son el producto de una situación de hecho transitoria, también 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, ya que 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.

Por último, agregó que: para no afectar la continuidad de su proceso de institucionalización, la ciudad debe generar un autogobierno entendido como el derecho de sancionar y aplicar sus leyes sin someterse a ninguna otra autoridad, pero también debe contar con la misma posibilidad que tienen las provincias de

<sup>50</sup> Conferencia dictada por el Dr. Alberto Garay sobre Recurso Extraordinario Federal, llevada a cabo el 23 de octubre de 2019, en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.

Disponible en:

<https://youtu.be/Es35CfT2F-A?si=StMCYvERJQAvPiH9> [fecha de consulta 31/03/2025]

<sup>51</sup> CSJN, Fallos: 327:5254.

<sup>52</sup> CSJN, Fallos: 330:5279.

<sup>53</sup> CSJN, Fallos: 342:533.

contar con un tribunal imparcial que pudiera tener con ellas.

Así las cosas, el voto de la mayoría reconoció que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 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 (artículos 116, 117 y 129 de la Constitución Nacional y artículo 1º, inciso 1º de la ley 48 y artículo 24, inciso 1º del decreto-ley 1285/58, ratificado por la ley 14.467).

También la Corte señaló que *“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”*; y es por ello que *“debe contar con la misma posibilidad que tienen las provincias de contar con un tribunal imparcial para dirimir las controversias que pudiera tener con ellas”*. De esta forma concluyó que *“tiene sentido entonces despejar desigualdades o asimetrías de la ciudad respecto de las provincias, estados con quien interactúa con el objeto de lograr hacer un solo país para un solo pueblo”* (Fallos: 178:9). Por lo tanto, manifestó que *“el carácter estricto con el que esta Corte interpreta el art. 117 de la Constitución Nacional no debe ya postularse como un obstáculo para conceder a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el privilegio federal de litigar en instancia originaria”*.

Por último, se debe destacar la postura de Rosatti mediante la cual señaló que *“la no inclusión de la Ciudad de Buenos Aires en el texto del artículo 117 de la CN no debe clausurar toda posibilidad de generar la*

*competencia originaria de la Corte cuando aquélla sea parte.”*<sup>54</sup>

## VII. Recapitulación de la primera parte: la “jurisdicción constitucional más eminente” de la Corte

Hasta aquí el lector deberá tener presente las siguientes cuestiones acerca de nuestro Máximo Tribunal:

✓ La Corte es el único Tribunal creado por la Constitución Nacional, su competencia se encuentra prevista en los artículos 116 y 117. Aquellos preceptos sufrieron ciertas modificaciones en el marco de la reforma constitucional de 1860 en pos de un federalismo descentralizado que no fueron modificados por los convencionales constituyentes de la reforma del año 1994.

✓ El artículo 116 de la Constitución Nacional establece: **(i)** la jurisdicción judicial federal y **(ii)** todos aquellos casos en los que interviene la justicia federal. Mientras que el artículo 117 regula la jurisdicción de la Corte: **(i)** la jurisdicción por apelación conforme las reglas y excepciones del Congreso y **(ii)** la jurisdicción originaria y exclusiva en todos los asuntos concernientes a embajadores, ministros y cónsules extranjeros, y en los que alguna provincia fuese parte.

✓ Sin embargo, el fundamento normativo de la jurisdicción de la Corte Suprema es un tanto más amplio de lo que prevé nuestra Constitución.

✓ Se puede advertir la utilización, muchas veces indiscriminada, de los artículos 280 y 285 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación –incorporados por la ley 23.744– a los fines de que la

<sup>54</sup> Rosatti, Horacio, *Tratado de Derecho Municipal*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni Editores, 5ª edición, 2020, Tomo II, p. 328.

Corte pueda aplicar sus creaciones pretorianas como la arbitrariedad de sentencia y la gravedad institucional.

✓ La Corte Suprema utiliza sus precedentes a los fines de delimitar o ampliar su jurisdicción tanto apelada como originaria.

✓ Existen precedentes que definieron parte de su jurisdicción apelada a los fines de preservar su "*jurisdicción constitucional más eminente*" y, declararon la inconstitucionalidad de su competencia recursiva ordinaria. Así ocurrió (i) en los casos previsionales del artículo 19 de la ley 24.463 en el caso "Itzcovich" (Fallos: 328:566) y (ii) con el recurso ordinario de apelación, previsto en el artículo 24, inciso 6°, apartado a), del decreto-ley 1285/58 plasmado en el precedente "Anadón" (Fallos: 338:724).

✓ Respecto a la jurisdicción originaria la Corte restringió su competencia en momentos determinados: (i) en las causas civiles, mediante el fallo "Barreto" (Fallos: 329:759), (ii) en la acumulación subjetiva de pretensiones, en el caso "Mendoza" (Fallos: 329:2316)<sup>55</sup> y (iii) en las causas en donde se impugna un tributo contra una ley-convenio; tema que será ampliado en la segunda parte de este trabajo.

✓ Nuestro Máximo Tribunal en ciertas causas actúa como un tribunal concentrado y ejerce un control de constitucionalidad a través de la hibridación o mixtura en su sistema jurisdiccional. Por lo tanto, existen

pronunciamientos en donde adopta decisiones basadas en políticas públicas, con algún tipo de invasión a potestades propias de otro poder del Estado.

✓ La Corte realiza un control de inconstitucionalidad por omisión, ante la violación de mandatos constitucionales determinados.

✓ Resulta necesario no olvidar la inclusión de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como nuevo sujeto aforado a la competencia originaria de la Corte.

En este caso, resulta más que interesante detenerse en las reflexiones de María Gabriela Ábalos, cuando afirma que la Ciudad debe ser reconocida como un sujeto más que interacciona directamente con la Nación y las provincias. Es por ello que, según su criterio, el convencional constituyente debió haber revisado todo el texto constitucional para así agregar a la Ciudad de Buenos Aires en cada artículo donde apareciese expresamente mencionada una provincia en ejercicio competencial. De esta forma, señala que se hubiesen evitado discusiones doctrinales y jurisprudenciales.

María Gabriela Ábalos también advierte que los votos de los Ministros Rosatti y Maqueda, como ex convencionales constituyentes de 1994, en los fallos en donde la Corte se pronuncia sobre el status jurídico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, supone de alguna forma escuchar la voz de quienes en su momento tuvieron en sus manos la sanción de texto constitucional<sup>56</sup>.

<sup>55</sup> Se deben destacar algunas excepciones a la aplicación de la doctrina establecida en el fallo "Mendoza". En efecto, se encuentra el voto en disidencia parcial del Ministro Rosatti en el caso "Olivo" (Fallos: 341:1854), en donde resolvió que, atento a las particulares circunstancias que rodeaban al caso, se verificaban motivos de raigambre constitucional suficientes para que la Corte se apartara de su jurisprudencia sentada en "Mendoza". Su decisión fue fundamentada en el artículo 75 inciso 23) de la Constitución Nacional.

<sup>56</sup> Disertación realizada por la Dra. María Gabriela Ábalos: "Las Provincias y la CABA en la Emergencia", llevada a cabo el 22 de mayo de 2021, en el marco del ciclo de conferencias organizadas por el Instituto de Derecho Administrativo del Colegio Público de Abogados de la Primera Circunscripción de Corrientes y la Asociación Misionera de Derecho Administrativo. Disponible en:

Resulta curiosa aquella apreciación, ya que nos recuerda al caso “Bressani” (Fallos: 178:9), en donde la Corte se remitió a un antecedente que consideró que cobraba interés especial, ya que había sido firmado por el entonces presidente del Tribunal José B. Gorostiaga, que además había sido uno de los redactores e informantes del proyecto de la Constitución histórica.

✓ También existen casos en donde nuestro Máximo Tribunal amplió su margen de actuación, ya sea a través de la solicitud de pedidos de informes o concediendo medidas precautorias, todo ello previo a pronunciarse acerca de su competencia. Esto se vio, sobre todo, en los conflictos suscitados en el contexto de emergencia sanitaria provocada por el Covid-19.

✓ Por último, algunos Ministros de la corte utilizaron el concepto de “*margen de apreciación local*” en pos de darle preeminencia a la autonomía provincial y municipal en su jurisprudencia.

A continuación, y luego de haber analizado cuál es la “*jurisdicción constitucional más eminente*” para la propia Corte, quien suscribe les extiende una invitación muy peculiar: nos adentramos en el mundo del derecho intrafederal, la naturaleza de las leyes-convenio y las grandes contradicciones de ciertos pronunciamientos de nuestro Máximo Tribunal.

## VIII. El origen de las leyes-convenio

La creación de los impuestos internos aplicados en el ámbito nacional en 1891<sup>57</sup>

[https://www.youtube.com/watch?v=jVsmTt\\_fiRs](https://www.youtube.com/watch?v=jVsmTt_fiRs)  
[fecha de consulta 31/03/2025]

<sup>57</sup> “Los impuestos internos a los consumos específicos reconocen como antecedente una inveterada iniciativa de implantación cristalizada en 1891, cuando se crearon los primeros impuestos internos al alcohol, cerveza y fósforos.

suscitó un conflicto debido a su superposición con los impuestos internos cobrados por las provincias sobre los mismos artículos.

Sin embargo, unos años más tarde la Corte Suprema estableció el 28 de septiembre de 1927 en el caso “Simón Mataldi”<sup>58</sup> que los impuestos internos “*pueden ser constitucionalmente establecidos por la Nación y por las provincias, en ejercicio de facultades concurrentes*”.

Como consecuencia de esta situación, “*se elaboraron importantes aportes en diferentes ámbitos, tendientes a superar la duplicación de los impuestos internos, partiendo de la base de la subsistencia de los sancionados por la Nación, y otorgando a las provincias un porcentaje de lo recaudado en concepto de esos tributos.*”<sup>59</sup>

Uno de los tantos proyectos enviados al Congreso Nacional fue el del constitucionalista y diputado Juan A. González Calderón, de fecha 16 de junio de 1923. Aquel proyecto “*incluía la concertación entre la Nación y las provincias; así se insinuaba la mecánica luego aplicada por las llamadas leyes-convenio*”<sup>60</sup> En efecto, al referirse a su proyecto, el constitucionalista hizo las siguientes aclaraciones: *Como que la ley*

Posteriormente fueron incorporándose diversos productos y suplantándose oros, hasta arriba a la estructura actual (...).” Bayoni, Silvana, Rofrano, Omar A. y Yerise, Mónica S., “Módulo II. Régimen de los impuestos internos”. En Celdeiro Ernesto (Dirección Académica), *Impuestos Internos*, Editorial Errepar, 2000, pp. 31-112, p. 35.

<sup>58</sup> CSJN, Fallos: 149:260.

<sup>59</sup> Casás, José Osvaldo, “Un importante hito en el proceso de refederalización de la República Argentina (nueva ley de coparticipación impositiva)”, *Revista Derecho Fiscal*, Tomo XLV, p. 2.

<sup>60</sup> Casás, José Osvaldo, “Un importante hito en el proceso de refederalización de la República Argentina (nueva ley de coparticipación impositiva)”, *Revista Derecho Fiscal*, Tomo XLV, p. 2.

*proyectada no podía ser compulsiva para las provincias, según lo comprueba la interpretación jurisprudencial (...) acerca de sus poderes de imposición interna, mi proyecto contemplaba la conformidad o asentimiento espontáneo de los gobiernos provinciales al régimen de la unificación. «Queda facultado el poder ejecutivo - disponía el artículo 3- para obtener de los gobiernos provinciales la abolición de los impuestos internos locales, y concertar con aquéllos los arreglos adecuados a los fines de esta ley»<sup>61</sup>*

Agrega respecto al poder inherente de las provincias para pactar entre sí y con el gobierno federal, un concepto que se podría asimilar a lo que la Corte Suprema siempre reiteró en su jurisprudencia cuando se refiere a las características del sistema federal, en cuanto a que no implica subordinación de los estados particulares al gobierno central, pero sí coordinación de esfuerzos y funciones dirigidos al bien común general: *“¿cómo ha de desconocerseles la facultad de contenerse a sí mismas en el ejercicio de sus facultades impositivas, voluntariamente, con beneficios indiscutibles para ellas y para la Nación soberana que integran? Todavía más: si dos o más provincias pueden, en virtud de sanciones expresas de sus legislaturas y del Congreso, extinguir sus respectivas autonomías políticas para formar una sola (art. 13 de la Constitución), ¿cómo ha de desconocerseles la posibilidad constitucional de no ejercer alguno de sus poderes impositivos, limitando un poco sus derechos en aras de los propósitos que todas tuvieron cuando se organizó la Nación? Obsérvese, además, que en los proyectos de ley para la unificación de impuestos internos, como el ya transcrito, no se pretende despojar a las provincias de su competencia constitucional para*

*establecerlos en su propio territorio. No se les impone un régimen unitarizante (...). Los pactos, convenios o arreglos a realizarse entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales serían, precisamente, reconocimientos expresos de los poderes impositivos locales. Claro está que, siendo actos bilaterales, no podrían ser dejados sin efecto por mera decisión de una sola parte.”<sup>62</sup>.*

Sin embargo, fue la ley 12.139 de unificación y distribución de impuestos internos uno de los antecedentes del sistema de coparticipación federal de impuestos-actualmente sin eficacia-. El proyecto de ley fue enviado por el gobierno nacional el 28 de septiembre de 1934 y, tras algunas modificaciones por parte de la Cámara de Diputados, fue publicada en el Boletín Oficial el 28 de diciembre de 1934<sup>63</sup> y entró en vigencia el 1º de enero de 1935.

Ahora bien, *“la mecánica de unificación se estructuró según la figura de ley-convenio, fórmula original no utilizada hasta entonces, en cuya virtud la norma nacional requirió la adhesión de las provincias por leyes de sus respectivas legislaturas”<sup>64</sup>.* Esa adhesión implicaba la posibilidad de participar en el producido de los tributos y a la vez asumir la obligación de derogar los impuestos internos, no establecer impuestos o tasas análogos a los nacionales.

<sup>62</sup> González Calderón, Juan A., *Doctrina Constitucional*, Buenos Aires, Editorial J. Lajouane & Cía., 1928, pp. 156-157.

<sup>63</sup> <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?sessionId=FA207921F152DD619601253E446C1730?id=294164>

<sup>64</sup> Casás, José Osvaldo, “Un importante hito en el proceso de refederalización de la República Argentina: la ley 23.548”, *Revista Derecho Fiscal*, Tomo XL.V., p. 4.

<sup>61</sup> González Calderón, Juan A., *Doctrina Constitucional*, Buenos Aires, Editorial J. Lajouane & Cía., 1928, p. 152.

## IX. Definición de la Corte acerca de la naturaleza jurídica del derecho intrafederal y las leyes-convenio

✓ **Caso “AGUEERA”**<sup>65</sup>. del 19 de agosto de 1999. En este pronunciamiento, la Corte definió las características del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento.

Así manifestó que “el Pacto comporta por sus alcances y contenido la manifestación positiva del llamado federalismo de concertación tendiente a -según se expresa- establecer mediante la participación concurrente del Estado Nacional y las provincias un programa, destinado como en el caso, a adoptar una política uniforme que armonice y posibilite “la finalidad común de crecimiento de la economía nacional y de reactivación de las economías regionales”. Tal aspiración recogería la vocación de la Constitución Nacional creadora -según lo expresó esta Corte en Fallos: 178:9 de “una unidad no por supresión de las provincias...sino por conciliación de la extrema diversidad de situación, riqueza, población y destino de los catorce estados y la creación de un órgano para esa conciliación, para la protección y estímulo de los intereses locales, cuyo conjunto se confunde con la Nación misma”. Se trataba, recordaba la sentencia, de consagrar el principio de “hacer un solo país para un solo pueblo”.”.

Asimismo, citó a autorizada doctrina, y agregó que “Ese pacto, como las demás creaciones legales del federalismo de concertación, configura el derecho intrafederal (Fallos: 314:862) y se incorpora una vez ratificado por la legislatura al derecho público interno de cada estado provincial aunque con la diversa jerarquía que le otorga su condición de ser expresión de la voluntad común de los órganos

superiores de nuestra organización constitucional: nación y provincias. Esa gestación institucional ubica a los tratados o leyes convenios celebrados entre las provincias y el gobierno nacional con un rango normativo específico dentro del derecho federal. Prueba de su categoría singular es que no es posible su derogación unilateral por cualquiera de las partes (Horacio Zorraquín Becú: El Federalismo Argentino, Edit. Perrot, 1958, pág. 194).”

✓ **Caso “Santa Fe”**<sup>66</sup>, del 24 de noviembre de 2015.

Allí nuestro Máximo Tribunal sostuvo que “el marco jurídico del sistema de distribución de la renta tributaria federal se integra (...) con el “Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales” del 12 de agosto de 1992, el “Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento” del 12 de agosto de 1993, el “Compromiso Federal” del 6 de diciembre de 1999, el “Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal” del 17 de noviembre de 2000 -entre otros-, y las leyes nacionales y provinciales que los ratificaron y los prorrogaron.

Es dable señalar que los pactos fiscales suscriptos antes de la reforma constitucional del año 1994, han sido el mecanismo empleado para superar -en el marco del régimen de la ley-convenio 23.548- los inconvenientes propios del sistema rígido de separación de fuentes tributarias.”

Luego, en los considerandos 7º), 8º) y 9º) manifestó que “7º) (...) esta Corte ha tenido ocasión de señalar con relación a esos acuerdos de voluntad que constituyen manifestaciones positivas del llamado federalismo de concertación, inspirado en la

---

<sup>65</sup> CSJN, Fallos: 322:1781.

---

<sup>66</sup> CSJN, Fallos: 338:1389.



búsqueda de un régimen concurrente en el cual las potestades provinciales y nacionales se unen en el objetivo superior de lograr una política uniforme en beneficio de los intereses del Estado Nacional y de las provincias (Fallos: 322:1781). (...)

Dichos pactos fiscales, como las demás creaciones legales del federalismo de concertación, configuran el derecho intrafederal y se incorporan una vez ratificados por las legislaturas al derecho público interno de cada Estado provincial, aunque con la diversa jerarquía que les otorga su condición de ser expresión de la voluntad común de los órganos superiores de nuestra organización constitucional: nación y provincias. Esa gestación institucional los ubica con un rango normativo específico dentro del derecho federal. Prueba de su categoría singular es que no es posible su derogación unilateral por cualquiera de las partes (Fallos: 322: 1781 y sus citas).

8º) Que esa jerarquía superior que cabe reconocerle a los acuerdos intrafederales y a las leyes-convenio es inherente a su propia naturaleza contractual en la que concurren las voluntades de los órganos superiores de la Constitución en aras de alcanzar objetivos comunes. Constituyen, entonces, la máxima expresión del federalismo de concertación, condición de la que se desprende su virtualidad para modificar -siempre en el marco de la Ley Fundamental- las relaciones interjurisdiccionales y recíprocas entre la Nación y las provincias.

La esencia misma del derecho intrafederal impone concluir que las leyes-convenio y los pactos que lo componen no se encuentran en una esfera de disponibilidad individual de las partes, y solo pueden ser modificados por otro acuerdo posterior de la misma naturaleza, debidamente ratificado por leyes emanadas de las jurisdicciones intervinientes. (...)

En definitiva, la autoridad ejecutiva o legislativa de una parte carece de la atribución de reglamentar con carácter obligatorio para el todo.

9º) Que a título de referencia es dable poner de resalto que en el mismo sentido ha emitido sus resoluciones la Comisión Federal de Impuestos con anterioridad a la reforma constitucional del año 1994, al señalar que las modificaciones o excepciones a la ley 23.548, o a sus porcentajes de distribución, solo pueden llevarse a cabo mediante leyes-convenio (resoluciones generales interpretativas 5/91, 6/92, 7/92, 8/92, 9/92, 12/92 Y 13/92); e incluso, la propia Procuración del Tesoro de la Nación ha efectuado la misma interpretación (Dictámenes, 201: 36; 238: 569)."

✓ **Caso "Entre Ríos"**<sup>67 68</sup>, del 1º de octubre de 2019.

El voto de la mayoría (compuesto por los Ministros Rosatti, Lorenzetti y Maqueda) manifestó que "la esencia misma del derecho intrafederal impone concluir que las leyes – convenio y los pactos que lo componen no se encuentran en una esfera de disponibilidad individual de las partes".

Asimismo, la Corte agregó que, "jurisprudencia del Tribunal en la que se ha puesto de relieve la naturaleza jurídica de las leyes-convenio (como la ley de coparticipación) y de los denominados "pactos fiscales", que constituyen manifestaciones positivas del llamado federalismo de concertación, inspirado en la búsqueda de un régimen concurrente en el cual las potestades provinciales y nacionales se unen en el objetivo superior de lograr una política uniforme en beneficio

<sup>67</sup> CSJN, Fallos: 342:1591.

<sup>68</sup> Para repasar los hechos de este caso se puede consultar: <https://laurakarschenboim.com.ar/planteos-decretos-561-y-567-2019/>



*de los intereses del Estado Nacional y de las provincias. Esa gestación institucional las ubica con una singular jerarquía dentro del derecho federal que impide su modificación o derogación unilateral por cualquiera de las partes. La esencia misma del derecho intrafederal impone concluir que las leyes-convenio y los pactos que lo componen no se encuentran en una esfera de disponibilidad individual de las partes, y solo pueden ser modificados por otro acuerdo posterior de la misma naturaleza, debidamente ratificado por leyes emanadas de las jurisdicciones intervinientes (Fallos: 322:1781; 338:1356 y 1389, entre otros). En tal sentido, es preciso recordar que los principios constitucionales de buena fe y lealtad federal —que repelen la idea de una Nación fragmentada y procuran el armónico desarrollo de las necesidades locales junto con las nacionales— impiden que uno, de los sujetos del sistema adopte de modo intempestivo medidas que puedan afectar al resto de los miembros de la federación.”*

#### **X. Tratamiento actual de la Corte respecto a los planteos relacionados con las leyes-convenio**

##### **X.A. Casos en los que para la Corte no existe una cuestión predominantemente federal**

Hemos visto cómo la Corte ha declarado su incompetencia para entender en los casos en donde se impugnaba un tributo que entraba en pugna con el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, con el Convenio Multilateral o la Ley de Coparticipación Federal. Resta analizar los planteos formulados en relación con el Consenso Fiscal del año 2017

##### **✓ Caso "Laboratorios Bernabó"<sup>69</sup> y su progenie, del 17 de diciembre de 2020**

El Consenso Fiscal fue suscripto el día 16 de noviembre de 2017 por el Presidente de la Nación, los gobernadores de las provincias -a excepción de San Luis- y el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El referido Consenso fue aprobado mediante la ley 27.429 (B.O. 2 de enero de 2018), toda vez que el 31 de diciembre de 2017 vencía la prórroga del plazo para el cumplimiento de las cláusulas del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento (celebrado el 12 de agosto de 1993). Consecuentemente, se acordó entre la Nación y los gobiernos locales los lineamientos para armonizar las estructuras tributarias de las distintas jurisdicciones, de forma tal de promover el empleo, la inversión y el crecimiento económico y promover políticas uniformas que posibiliten el logro de esa finalidad común.

En función de ello, surge de los compromisos asumidos por las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la eliminación inmediata de los “*tratamientos diferenciales basados en el lugar de radicación o la ubicación del establecimiento del contribuyente o el lugar de producción del bien*” (punto III, inciso a) del Consenso Fiscal).

Luego de adherir al mentado Consenso, la Provincia de Córdoba, a través de la ley 1008, introdujo modificaciones al Código Fiscal y creó el Régimen Transitorio de Fomento y Promoción de las Industrias Locales (a partir del 1º de enero de 2018 hasta el 31 de diciembre de 2020). Las condiciones para ser beneficiario de dicho régimen consistían en: (i) poseer el establecimiento radicado en la Provincia, (ii) acreditar una inscripción en un registro denominado “Sistema De Información Industrial”, y (iii) no tener una variación negativa en la dotación de personal ocupado en la Provincia superior al 10 % del promedio de los años 2016 y 2017.

<sup>69</sup> CSJN, Fallos: 343:2087.

Previo a pronunciarse acerca de su competencia y a las medidas cautelares solicitadas, la Corte requirió a aquellos contribuyentes que habían planteado la inconstitucionalidad de las alícuotas diferenciales que se expidieran acerca de la incidencia en sus pretensiones de las leyes 10.509 y 10.510 y del decreto 2066/2017 de la Provincia de Córdoba. Como consecuencia de ello, las Compañías ampliaron sus demandas e impugnaron el nuevo Régimen, toda vez que consideraron que, mediante el mismo, se había “disimulado” la eliminación de las mentadas alícuotas. Así las cosas, las acciones quedaron ceñidas al examen del Régimen Transitorio.

Con fecha 17 de diciembre de 2020 nuestro Máximo Tribunal dictó sentencia en algunos de estos planteos y resolvió, con el voto de los Ministros Highton, Maqueda y Rosatti, que la impugnación del Régimen no correspondía a su competencia originaria. **Lo ministros manifestaron que la solución del asunto, además del examen de la violación constitucional que se invocaba, exigía dilucidar la adecuación del mentado Régimen al Consenso Fiscal, el cual, desde su aprobación por la legislatura local forma parte del derecho público provincial (conf. “Papel Misionero”)**<sup>70</sup>.

#### **X.B. Casos entre una provincia y el Estado Nacional relacionados con la Ley de Coparticipación Federal**

Como ya se viene desarrollando a lo largo de este trabajo, la Corte amplía su competencia en función de lo que considera su “*jurisdicción constitucional más*

*eminente*”. En efecto, Abritta explicó que nuestro Máximo Tribunal ha realizado “*creaciones interpretativas*” en materia de competencia originaria. Así señaló que la Corte, “*saliendo de una interpretación literal*” de la Constitución Nacional, ha “*creado supuestos de competencia originaria*” o, en otras palabras, “*ha encontrado en el Constitución supuestos de competencia originaria*” que le dan un poder que la convierte en “*una suerte de árbitro institucional de determinados conflictos*”. Entre los ejemplos que menciona se encuentran los: juicios entre una provincia y la Nación en los temas vinculados con la Ley de Coparticipación<sup>71</sup>.

Este supuesto fue reconocido por la misma Corte en el considerando 16º) del fallo “Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ Córdoba, Provincia de s/ ejecución fiscal”, en donde sostuvo que: “(...) *así como corresponde por el presente revisar la doctrina que negó en su momento el acceso a la instancia originaria a la Ciudad de Buenos Aires, vale apuntar que en otros supuestos este Tribunal ya ha abierto su competencia originaria a determinados supuestos no incluidos literalmente en el texto de la Constitución Nacional, en el entendimiento de que al hacerlo mejoraba el funcionamiento del federalismo pues abría un mecanismo de solución de conflictos de las provincias con el estado federal. En efecto, entre los asuntos que tienen como parte a una provincia, el art. 116 no incluye a las causas que se plantean entre una provincia y el Estado nacional. Si*

<sup>70</sup> La Corte se pronunció de forma análoga en aquellos planteos interpuestos contra la Provincia de Santa Fe en torno a la inconstitucionalidad del artículo 25 de la ley 13750 (Ley Tarifaria de 2018), mediante el cual se estableció un régimen de reducción de alícuotas al que sólo podían acceder quienes tuvieran su planta industrial radicada en el territorio de dicha Provincia.

<sup>71</sup> Jornada sobre Jurisdicción extraordinaria y originaria de la Corte Suprema, llevada a cabo el 13 de diciembre de 2013, en el SUM del Palacio de Justicia de la Provincia de Misiones, dictada por el entonces Secretario de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Dr. Cristian Sergio Abritta. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=G7oVkw2AbRo&list=PLpX3Po5gTppX8Jriai7Zb98VOwhbeOzin&index=10> [fecha de consulta 31/03/2025]

***predominase el derecho del Estado nacional al fuero federal, el caso debería corresponder a los jueces federales de primera instancia. Pero, si se decidiera de esta manera, las provincias verían comprometido su derecho a no verse sometidas a los tribunales federales (salvo a la jurisdicción de esta Corte Suprema de Justicia de la Nación). El problema ha sido resuelto admitiendo que esta Corte tiene competencia originaria para resolver casos como el mencionado en la convicción de que ello es la única forma de conciliar ambas prerrogativas constitucionales, esto es, el derecho del estado nacional al fuero federal y el de las provincias a no verse sometidas a tribunales federales diferentes a esta Corte (cfr. Fallos: 114:315 y 339; 128:106 y, más recientemente, Fallos: 307:2365; 308:2054; 312:1875; 313:825; 335:1521, entre muchísimos otros) y ello así a pesar de que, como se dijo, el artículo 116 no incluye entre aquellas que tramitarán por la jurisdicción originaria de esta Corte a las causas en las que las provincias y el Estado Nacional son parte.***<sup>72</sup> (el destacado me pertenece).

#### ✓ **Conflictos entre municipios y provincias respecto a la ley de coparticipación municipal**

**Caso “Intendente Municipal Capital”**<sup>73</sup>, del 11 de noviembre de 2014. La Corte exhortó a la Provincia de La Rioja para que sancione una ley de coparticipación municipal. Afirmó que la Provincia había traspasado los límites de lo racional y razonable para la vigencia efectiva de la autonomía municipal, a los fines de sancionar un régimen de coparticipación municipal (demora de 16 años).

Asimismo, nuestro Máximo Tribunal aprovechó el pronunciamiento para invocar la violación del artículo 5 de la Constitución

Nacional, así como también del artículo 123 -incorporado en la reforma de 1994-, que enlaza el principio de autonomía municipal en sus cinco órdenes, en especial la capacidad financiera de los mismos. Resaltó, además, que el municipio, dentro del diseño federal argentino, es el orden de gobierno de mayor proximidad con la ciudadanía.

**Caso “Municipalidad de la Ciudad de La Banda”**<sup>74</sup>, del 23 de agosto de 2018. Aquí la Corte advirtió que el planteo guardaba sustancial analogía con la cuestión debatida en “Intendente Municipal Capital”. En este caso, la ley 6.426 de coparticipación municipal establecía que el Ministerio de Economía, a través de la Subsecretaría de Economía (Secretaría Técnica de Coordinación con Municipios), sería el encargado de elaborar anualmente los distribuidores asignados a cada municipio, teniendo en cuenta la población total, la población rural y la que tenga necesidades básicas insatisfechas, en base a los datos que surjan del último censo Nacional. Sin embargo, aquel organismo llevaba a cabo la distribución a partir de los datos que resultan del decreto 1309/98, incumpliendo de esta forma con su obligación de actualizar los índices distribuidores de acuerdo con las disposiciones de la ley vigente. Es por ello que nuestro Máximo Tribunal resolvió que existía un incumplimiento de la coparticipación municipal por parte de la Provincia de Santiago del Estero. Enfatizó que en el caso se estaba en presencia de una grave afectación a la autonomía municipal y una evidente gravedad institucional.

#### ✓ **La demanda interpuesta por el Estado Nacional contra la Provincia de Río Negro y la Municipalidad de San Carlos de Bariloche en torno a la Ecotasa**

El Estado Nacional, en su carácter de garante de la ley 23.548, realizó un planteo

<sup>72</sup> CSJN, Fallos: 342:533.

<sup>73</sup> CSJN, Fallos: 337:1263.

<sup>74</sup> CSJN, Fallos 341:939.

ante la instancia originaria de la Corte a los efectos de restringir la redistribución de los fondos coparticipables por considerar a la Ecotasa como un tributo inconstitucional y violatorio de la Ley de Coparticipación Federal.

El 16 de abril de 2019 nuestro Máximo Tribunal<sup>75</sup>, mediante el voto de la mayoría (compuesto por los Ministros Rosatti, Maqueda, Lorenzetti y Highton de Nolasco), admitió la radicación de las actuaciones en su instancia originaria, de conformidad a lo dispuesto por la Procuradora Fiscal en su dictamen del 8 de noviembre de 2017. Consideró a la Municipalidad de San Carlos de Bariloche junto a la Provincia de Río Negro como un litisconsorcio pasivo necesario en los términos del artículo 89 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (toda vez que se atacaba una ordenanza dictada por el Municipio y ambas codemandadas eran “*a priori*” responsables de la violación de la ley 23.548, en tanto la Provincia se adhirió por sí y en nombre de sus entes municipales a la misma)<sup>76</sup>.

Cabe destacar que, al momento de contestar el traslado de la demanda interpuesta a las codemandadas, la Provincia de Río Negro opuso excepción de falta de legitimación pasiva (toda vez que considera que en la causa se encuentra cuestionada una norma municipal, que resulta ser una entidad que cuenta con autonomía presupuestaria). Por su parte, la Municipalidad de San Carlos de Bariloche opuso excepción de incompetencia y la falta de caso o controversia (manifestó que: -i- la

sentencia que se dicté en los autos no alcanzará a la Provincia, y que -ii- la violación invocada por el Estado Nacional a la Ley de Coparticipación Federal no habilita la instancia originaria de la Corte Suprema, entre otras cuestiones). Asimismo, la Municipalidad en aquella oportunidad, solicitó la autorización a tomar intervención como Amigos del Tribunal a todos los Municipios que aplicaban la Ecotasa (tales como el Municipio de las Grutas, de Puerto Iguazú y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

A mayor abundamiento, nuestro Máximo Tribunal volvió a correr vista a la Procuración ante el mencionado planteo de excepción de incompetencia formulado por la Municipalidad y, el 15 de julio de 2022, el Ministerio Público decidió mantener la postura asumida oportunamente en su primer dictamen.

Finalmente, el 10 de septiembre de 2024 la Corte decidió<sup>77</sup> mediante el voto de la mayoría (compuesto por los Ministros Rosatti, Maqueda y Lorenzetti), (i) diferir la excepción de falta de legitimación pasiva opuesta por la Provincia de Río Negro para el dictado de la sentencia definitiva, ello por vincularse con la cuestión de fondo y, (ii) rechazar la excepción de incompetencia opuesta por la Municipalidad de San Carlos de Bariloche, debido a que en la causa se cuestiona la conducta de ambas codemandadas y la participación en el pleito de la Provincia aparece adecuada a los términos de la demanda interpuesta<sup>78</sup>.

<sup>75</sup> CSJN, Fallos: 342:645.

<sup>76</sup> No obstante ello, el Ministro Rosenkrantz votó en disidencia. Sostuvo que la Provincia de Río Negro no tenía interés directo en el pleito y que el Estado Nacional no mencionó ningún acto o norma provincial que se interpusiera en su pretensión. Así concluyó que el planteo involucraba exclusivamente a la Municipalidad, que no resulta un sujeto aforado a la competencia originaria de la Corte.

<sup>77</sup> CSJN, “Estado Nacional c/ Río Negro, Provincia de y otra y otro s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, CSJ 2065/2024, sentencia sobre oposición de excepciones de falta de legitimación pasiva y de incompetencia, 10 de septiembre de 2024.

<sup>78</sup> Por su parte, el Ministro Rosenkrantz volvió a votar en disidencia y sostuvo que (i) coincidía en lo sustancial con los argumentos de la Provincia en oportunidad de oponer la excepción de falta de legitimación pasiva, que también fueron

A partir de este momento, deberemos aguardar que la causa comience a circular por las vocalías de la Corte para que se resuelva la cuestión de fondo.

Por último, resulta primordial cuestionarse si el Estado Nacional debiera iniciar nuevos planteos análogos al de la Ecotasa contra otras provincias y sus municipios como garante de la Ley de Coparticipación Federal. Resultaría interesante seguir de cerca la futura aplicación por parte de la Provincia de Misiones de la “Tasa Turística” que será abonada por cada turista extranjero que se hospede en dicha Provincia. Del mismo modo el eventual cobro de una ecotasa en la Ciudad de Ushuaia.

#### **X.C. Casos de conflicto negativo de competencia ante la impugnación de las resoluciones de la Comisión Plenaria del Convenio Multilateral por parte del fisco<sup>79</sup>**

Surge del dictamen de la Procuración General de la Nación del 18 de diciembre de 2019 en los autos “*Municipalidad de Vicente López c/ Comisión Arbitral del Convenio Multilateral y otro s/ pretensión*

desarrollados en su voto en disidencia en la resolución del 16 de abril de 2019; incluso agregó que el Estado Nacional, al contestar la excepción de incompetencia, no había explicado cuál era la participación de la Provincia en el cumplimiento de la sentencia que finalmente se dictará en los autos e, (ii) hizo lugar a la excepción de incompetencia planteada por la Municipalidad.

<sup>79</sup> Para conocer los antecedentes que dieron origen a los conflictos negativos de competencia ante la impugnación por parte del fisco de Vicente López de las resoluciones de los organismos de aplicación del Convenio Multilateral se puede consultar: <https://www.cronista.com/fiscal/La-obligatoriedad-de-las-resoluciones-dictadas-por-los-organos-de-aplicacion-del-Convenio-Multilateral-20170410-0009.html>

*anulatoria*<sup>80</sup> que la Municipalidad de Vicente López (Provincia de Buenos Aires) interpuso demanda ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N° 2 de San Isidro, contra la Comisión Arbitral y Comisión Plenaria del Convenio Multilateral; ello en los términos del artículo 12, inciso 1°) de la ley provincial 12.008 (texto según su similar 13.101). Todo ello a los fines de obtener la anulación de las resoluciones recaídas en el “caso concreto”.

Es que los órganos de aplicación del Convenio habían hecho lugar parcialmente al planteo formulado por el contribuyente Securitas Argentina S.A.. Como consecuencia de ello, se ordenó al Municipio a respetar lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 35 del Convenio Multilateral respecto a la distribución de la base imponible de la tasa de seguridad e higiene por los períodos fiscales 4/2008 a 12/2012, que habían sido determinados de oficio por la Secretaría de Hacienda de la Municipalidad de Vicente López.

Al contestar la demanda, la Comisión Arbitral opuso, entre otras cuestiones, la excepción de incompetencia “en razón de la materia”. Como consecuencia de ello, el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N° 2 de San Isidro hizo lugar a la excepción de incompetencia planteada por la Comisión Arbitral y ordenó remitir las actuaciones a la Justicia Civil, Comercial y Contencioso Administrativo Federal de San Martín. Contra dicho pronunciamiento, la Municipalidad interpuso el recurso de apelación y la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo de San Martín

<sup>80</sup> CSJN, “*Municipalidad de Vicente López c/ Comisión Arbitral del Convenio Multilateral y otro s/ pretensión anulatoria*”, CSJ 2362/2019/CS1, sentencia por conflicto negativo de competencia, 6 de agosto de 2020.

(Provincia de Buenos Aires) confirmó la incompetencia de la justicia provincial.

El Juzgado Federal en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativo N° 2 de San Martín rechazó la competencia atribuida y ordenó la devolución de las actuaciones al Juzgado en lo Contencioso Administrativo N° 2 de San Isidro. Manifestó que, en el supuesto de que la justicia provincial no compartiera su criterio dé por trabada la contienda negativa de competencia y eleve el expediente a conocimiento del superior común (conforme el artículo 24, inciso 7°, del decreto -ley 1285/58).

De esta forma, se tuvo por trabada la contienda negativa de competencia y se elevaron las actuaciones a la Corte Suprema. La Procuradora en su dictamen sostuvo que, en función de los hechos descriptos en la demanda interpuesta, se persigue la anulación de resoluciones emitidas por órganos que “confrontan el contenido de un acuerdo interprovincial -el Convenio Multilateral, ratificado por ley provincial 8.960- con la ley orgánica de los municipios de la Provincia de Buenos Aires (10.559).”

De esta forma, afirmó que “Ha dicho V.E. que el Convenio Multilateral forma parte del derecho público local (Fallos: 332:1007, cons. 2°, y sus citas), carácter que resulta extensivo, en principio, al resultado de la actividad desplegada por los organismos encargados de su aplicación -Comisión Arbitral y Comisión Plenaria- a través del dictado de resoluciones que establecen el alcance de las cláusulas del citado convenio, sean éstas generales interpretativas o dictadas con motivo de los casos concretos sometidos a su consideración (Fallos: 336:443).”

Agregó que “la adhesión de la Provincia de Buenos Aires supuso la incorporación del Convenio Multilateral al orden local, de modo que su alegada violación colisiona, en

primer término, con el plexo normativo provincial (Fallos: 327:1789 y 329:4496).”

Así concluyó que en “El caso de autos, (...) se sostiene que las resoluciones impugnadas confrontan el Convenio Multilateral con la ley orgánica de los municipios de la Provincia de Buenos Aires, los cuales forman parte del derecho público local.”, por lo tanto, “la materia del pleito corresponde al derecho público local, debe ser resuelta por los jueces del mismo carácter (Fallos: 323:3284; 327:2950).”

Por último, aclaró que “La solución propuesta tiene respaldo en el respeto del sistema federal y de las autonomías provinciales, que exige que sean los magistrados locales los que intervengan en las causas en que se ventilen asuntos de esa naturaleza”. De esta forma, opinó que debía seguir entendiendo en las actuaciones el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N° 2 de San Isidro (Provincia de Buenos Aires).

Con fecha 6 de agosto de 2020 la Corte Suprema declaró que resultaba competente para entender en las actuaciones la justicia provincial, conforme lo dictaminado por la Procuradora. Esto fue resuelto de la misma forma en casos análogos que llegaron a sus estrados por conflicto negativo de competencia<sup>81</sup>.

<sup>81</sup> CSJN, “Municipalidad de Vicente López c/ Comisión Arbitral del Convenio Multilateral y otro s/ pretensión anulatoria”, CSJ 220/2020/CS1, sentencia por conflicto negativo de competencia, 17 de diciembre de 2020 y CSJN, “Municipalidad de Vicente López c/ Comisión Arbitral del Convenio Multilateral y otro s/ pretensión anulatoria”, CSJ 397/2021/CS1, sentencia por conflicto negativo de competencia, 5 de agosto de 2021.

## XI. Propuesta final

En la actualidad la interpretación y aplicación del Convenio Multilateral continúa presentando demasiadas dificultades, tanto para los contribuyentes como para los fiscos; ello debido a que no ha sufrido modificaciones en los últimos cuarenta y ocho años y a pesar del dictado de las Resoluciones Generales Interpretativas. Así los avances tecnológicos y los negocios de las empresas, que se vuelven cada vez más complejos, muchas veces no encuentran regulación en el ámbito del Convenio.

Se advierte, además, que no siempre sus organismos de aplicación han podido solucionar las controversias planteadas; toda vez que en algunos casos sus resoluciones resultan contradictorias y generan una gran inseguridad jurídica para las partes.

En consecuencia, **(i)** existe un acuerdo interjurisdiccional con algunas disposiciones no del todo claras y **(ii)** dos organismos de aplicación del mismo que, a través de sus resoluciones, en ciertas ocasiones pueden confundir a los contribuyentes y a los mismos fiscos mediante sus criterios fluctuantes.

Como ya fuera expuesto, la Corte manifestó que las resoluciones de la Comisión Arbitral y Plenaria son revisables por el Poder Judicial, debiéndose ventilar ante los tribunales competentes por las vías que las normas procesales respectivas dispongan, esto es a través de los tribunales locales. Lo que nuestro Máximo Tribunal no precisó en aquel entonces, fueron los alcances del procedimiento indicado en sus pronunciamientos.

Tiempo más tarde, ante la impugnación judicial de aquellas resoluciones por parte de la Municipalidad de Vicente López, los planteos fueron remitidos ante sus estrados

al quedar trabadas contiendas negativas de competencia entre el fuero provincial y federal para entender en las actuaciones. Y tal como fuera expuesto al comienzo de este trabajo, la Corte Suprema resolvió que la justicia competente resultaba ser la provincial, toda vez que aquellas resoluciones confrontaban el Convenio Multilateral, que forma parte del derecho público local.

Por lo tanto, hasta tanto siga vigente la doctrina legal de “Papel Misionero”, jamás se llegará a discutir ante la Corte Suprema una cuestión acerca de la distribución de la materia imponible en el impuesto sobre los ingresos brutos o la de una tasa, derechos de inspección o cualquier otro tributo municipal, cuya aplicación sea sobre los comercios, industrias o actividades ejercidas en el respectivo ámbito jurisdiccional (artículo 35 del Convenio Multilateral).

Esta doctrina también impediría la intervención de tribunales inferiores de competencia federal y de esta forma la revisión de la justicia provincial podría colisionar con las decisiones emanadas de los representantes de todos fiscos a través de los organismos del Convenio Multilateral.

Nos encontramos de esta manera ante una situación de gran inseguridad jurídica, ya que como acertadamente sostenía Bulit Goñi, *“entre las diversas funciones relevantes de la Corte, puede mencionarse la que ha desempeñado en algunas oportunidades de su historia, mediante sentencias que han inducido de manera*

*directa e inmediata la creación de normas de derecho positivo*”<sup>82</sup>.

Otra opinión autorizada es la de Rodolfo Spisso, que sostuvo que “la doctrina de la Corte Suprema que remite, para la revisión de las decisiones de la Comisión Plenaria, a la jurisdicción local del fisco que ha impugnado la distribución de la base imponible nos lleva a un callejón sin salida, pues en dicha jurisdicción no es viable traer a juicio a los demás fiscos involucrados en la cuestión. (...) De ahí que la controversia debe ser resuelta con la intervención de todas las jurisdicciones involucradas, pues la decisión final tiene incidencia respecto de todas ellas”<sup>83</sup>.

En concordancia con lo expuesto por Rodolfo Spisso, Enrique Bulit Goñi señaló que “el contribuyente que ejerce sus actividades onerosas habituales en dos o más jurisdicciones, y por ende está alcanzado por las normas del Convenio Multilateral, no tiene forma cierta de tributar bien a las jurisdicciones en que actúa, y lograr así la tranquilidad de que ninguna de éstas objete su proceder, por cuanto no existe un ámbito en el que pueda sustanciar sus eventuales diferencias con una o más de esas jurisdicciones, de modo que ellas sean resueltas con plenos efectos para todas.

*Y no es que le resulte difícil, o engorroso, o costoso, sino que lisa y llanamente no tiene forma de lograr ese objetivo elemental.*

<sup>82</sup> Bulit Goñi, Enrique G, “Ingresos Brutos, Convenio Multilateral y jurisdicción idónea. Un dilema sin solución efectiva en la actualidad”, en *La jurisprudencia tributaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. A 150 años de su primera sentencia*, Buenos Aires, edita la Asociación Argentina de Estudios Fiscales, Editorial Errepar, primera edición, 2013, pp. 88 y 89.

<sup>83</sup> Spisso, Rodolfo R., “Cuando el cumplimiento de las obligaciones tributarias es fuente de padecimientos. El Convenio Multilateral: situaciones conflictivas sin visos de solución”, en *El Derecho, Suplemento Tributario*, N° 13.819, año LIII, ED 264.

*Porque, como se ha de destacar, sólo tendrá posibilidad de sustanciar su controversia con una de las jurisdicciones involucradas (y hasta cierto nivel, porque con la actual orientación no podría llegar a la Corte), pero no podrá hacerlo -simultáneamente y en la misma causa- con las demás jurisdicciones, de modo de obtener una decisión que sea obligatoria para todas.*”<sup>84</sup>

Llegamos de esta forma a una instancia en la que resulta casi ineludible proponer una solución concreta para establecer qué tipo de revisión judicial resultaría viable para recurrir las resoluciones de los organismos de aplicación del Convenio Multilateral.

Es así que considero que el proceso determinativo de oficio provincial o municipal debería suspenderse hasta tanto la decisión de estos organismos haya sido sometida a un control judicial suficiente por alguna de las partes. Esto quiere decir que dicha suspensión debería encontrarse expresamente prevista en el Reglamento Procesal y la herramienta recursiva pertinente en el texto del Convenio Multilateral.

Respecto al **tribunal judicial competente para revisar la resolución del “caso concreto”**, será imprescindible que se trate de un **tribunal específico creado a tal efecto**, es decir, como alzada de la Comisión Plenaria. Es por ello que se debe procurar la presentación ante el Congreso de la Nación de proyectos de ley de creación de Tribunales especializados en “derecho intrafederal”.

<sup>84</sup> Bulit Goñi, Enrique G, “Ingresos Brutos, Convenio Multilateral y jurisdicción idónea. Un dilema sin solución efectiva en la actualidad”, en *La jurisprudencia tributaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. A 150 años de su primera sentencia*, Buenos Aires, edita la Asociación Argentina de Estudios Fiscales, Editorial Errepar, primera edición, 2013, pp. 73 a 96.



Estos Tribunales judiciales deberían crearse no sólo para revisar las resoluciones de los organismos de aplicación del Convenio Multilateral, sino también de la Comisión Plenaria de la Comisión Federal de Impuestos (en este último caso cuando aquella resolución resulte contraria a los intereses del contribuyente).

Una vez que el Tribunal que se designe para estos procesos se pronuncie, su sentencia debería ser comunicada al juez administrativo que debería proseguir con la determinación de oficio, siempre y cuando no se encuentre sólo en discusión la distribución de la base imponible.

En consecuencia, cuando se agote la vía administrativa y el contribuyente opte por interponer demanda contenciosa o el fisco decida iniciar una ejecución fiscal, la distribución de la base imponible será aquella determinada por el tribunal de alzada de la Comisión Plenaria.

En el supuesto de que se decida crear un Tribunal específico, es importante tener presente que se debería respetar el “principios de doble instancia” y que la sentencia dictada por aquel podría ser finalmente revisada por la Corte. Esto ocurriría en el caso de que nuestro Máximo Tribunal abra su competencia por suscitarse una cuestión federal y decida también expedirse acerca de la correcta aplicación del Convenio Multilateral (a pesar de su doctrina legal de “Papel Misionero”).

También se podría considerar extender la competencia de estos Tribunales para aquellos planteos relacionados con tributos que entren en pugna con leyes-convenio; ello en función de que cabe preguntarse si resulta coherente que el derecho intrafederal sea finalmente revisado por los Superiores Tribunales de provincia.

Es que, como ya fuera expuesto, la Corte Suprema se declara incompetente para

entender en los casos relacionados con el denominado “derecho intrafederal”. Por lo tanto, en lugar de dictar sentencias que brinden una solución viable para los contribuyentes, los obliga a transitar el fuero local correspondiente. De esta forma, los desalienta a embarcarse en una contienda litigiosa ante la justicia local a los fines de que resuelva un conflicto relacionado con una actividad que se desarrolla en dos o más jurisdicciones, o respecto de tributos que entren en pugna con el “derecho intrafederal”.

Para finalizar, se volverá a citar al Maestro Enrique Bulit Goñi, quien sostuvo que “los acuerdos interjurisdiccionales de contenido tributario celebrados entre jurisdicciones del Estado Federal -Nación, provincias -por sí y por sus municipalidades- y Ciudad de Buenos Aires-, en cuanto requieren para su validación y vigencia de la ratificación por ley local de aquellas, son sí derecho local propio de tales jurisdicciones, **pero no son sólo derecho local ni son equiparables lisa y llanamente, sin más, al derecho local puro, sino que son más, tienen una jerarquía diferente y superior al “mero” derecho local**”<sup>85</sup> (el destacado me pertenece).

---

<sup>85</sup> Bulit Goñi, Enrique G, “Ingresos Brutos, Convenio Multilateral y jurisdicción idónea. Un dilema sin solución efectiva en la actualidad”, en *La jurisprudencia tributaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. A 150 años de su primera sentencia*, Buenos Aires, edita la Asociación Argentina de Estudios Fiscales, Editorial Errepar, primera edición, 2013, pp. 73 a 96.