

Publicaciones periódicas de la **Revista Patagónica de Derecho**

Observatorio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Director: Leonardo Andrés Behm

Autor: Leonardo Andrés Behm.

Título: Alcances de la intervención de la CSJN respecto de la labor de las Convenciones Reformadoras provinciales. A propósito del caso “*Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia del Neuquén y otros c/ Provincia del Neuquén s/ acción de inconstitucionalidad*”.

Palabras/frases claves: Control de Constitucionalidad. Reforma constitucional. Provincias. Sistema federal. Derecho Público Local.

Sumario: I - Introducción. II - Los hechos del caso. III - El agravio Constitucional. IV - La sentencia del STJ de Neuquén. V - El Recurso Extraordinario. La defensa de la Provincia. VI - La sentencia de la CSJN. VII - Palabras de cierre.

Número: II.

Año: 2025.

Resumen: El presente trabajo analiza, brevemente, una sentencia de la CSJN en la que se involucra el control de constitucionalidad de la labor de las Convenciones Reformadoras a nivel provincial. Allí, la Corte Suprema reafirma el carácter justiciable del asunto delineando, en consecuencia, los límites en la materia a los efectos de asegurar el sistema republicano, representativo y federal, pilares fundamentales de nuestra Constitución Nacional.

I- **Introducción.**

Hacia fines de 2024 la CSJN dictó una sentencia más que interesante que toca, en sus 14 páginas, varios aspectos claves del Derecho Constitucional, tales como: los mecanismos y alcances de la reforma constitucional de una Provincia y su posible y posterior control jurisdiccional, la separación de poderes y el sistema republicano, la independencia del Poder Judicial y la inamovilidad de los jueces, la distribución de potestades dentro del Estado federal, los alcances de su competencia en el marco de la Ley 48, la cuestión federal y la doctrina de la arbitrariedad de sentencias¹.

Ante ello, en esta oportunidad serán analizados, brevemente, los aspectos salientes de dicha sentencia dictada el 27 de diciembre de 2024 por el Máximo Tribunal

¹ La importancia de esta sentencia no puede escindirse de lo resuelto, días atrás, en el caso “*Confederación Frente Amplio Formoseño c/ Formosa, Provincia de s/amparo*”, donde la CSJN declaró la inconstitucionalidad del art. 132 de la Constitución de Formosa por el que se dispone la reelección ilimitada del gobernador y vicegobernador, y que había habilitado la octava candidatura del primero. Allí, aunque en esa oportunidad en el marco de su competencia originaria, la CSJN declaró dicha inconstitucionalidad surgía por la violación de los arts. 5°, 123 y concordantes de la Constitución Nacional.

federal en los autos *“Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia del Neuquén y otros c/ Provincia del Neuquén s/ acción de inconstitucionalidad”*.

Cabe aclarar, preliminarmente, que el presente (y pequeño) trabajo no pretende ingresar en profundidad en las temáticas *supra* referidas, lo cual excede con creces el objetivo aquí propuesto. Por ende, estas líneas se proponen repasar, descriptivamente, lo resuelto en el referido caso y los argumentos utilizados, para ello, por la Corte Suprema.

II- Los hechos del caso.

En el caso, representantes de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Provincia de Neuquén promovieron una acción de inconstitucionalidad a fin de que se declare la nulidad de la reforma introducida en el inc. 3) del art. 251 de la Constitución de dicha Provincia. Paralelamente, solicitaron la declaración de invalidez de la normativa *infra* constitucional dictada en el marco de esa disposición constitucional (más precisamente, del art. 28 de la Ley local 2533 y el *“Reglamento de Evaluaciones de Idoneidad y Desempeño de Magistrados y Funcionarios Judiciales”*, dictado por el Consejo de la Magistratura provincial), por entender que se oponían a diversas cláusulas de la Constitución Provincial.

La mencionada reforma constitucional incorporó como órgano *extrapoder* provincial, entre otros aspectos, al Consejo de la Magistratura, otorgándole facultades para evaluar periódicamente la idoneidad y el desempeño de los magistrados y funcionarios del Poder Judicial.

Por su parte, la Ley 2.533 reglamentó el funcionamiento e integración del Consejo de la Magistratura y en su artículo 28 dispuso que ese órgano *“efectuará, cada cuatro (4) años como mínimo, una evaluación de desempeño e idoneidad de magistrados y funcionarios, agrupándolos por fuero y categorías de cargos”*. De esta manera, la Ley establece que *“A los efectos de la evaluación de desempeño, el Consejo de la Magistratura podrá tomar en consideración, entre otros antecedentes, los informes que produzca el Tribunal Superior de Justicia”* mientras que *“A los efectos de la evaluación de idoneidad, el Consejo de la Magistratura podrá calificar a los magistrados y funcionarios del Poder Judicial a través de un trabajo de investigación, la publicación de un tema de interés público, u otro requerimiento académico, todos ellos que tengan directa relación con el cargo que desempeña”*. En todos los casos, agrega la norma, *“el*



Publicaciones periódicas de la *Revista Patagónica de Derecho*

Observatorio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Director: Leonardo Andrés Behm

Consejo remitirá sus conclusiones al Tribunal Superior de Justicia o al Tribunal de Enjuiciamiento a sus efectos”.

En el marco de esa normativa, por su parte, el Consejo de la Magistratura sancionó el “*Reglamento de Evaluación de Idoneidad y Desempeño de Magistrados y Funcionarios Judiciales*” el que, conforme se dijera, también fue cuestionado en el caso.

III- El agravio constitucional.

Según la parte actora la Convención reformadora, al realizar las referidas modificaciones al texto de la Constitución local, había excedido su competencia material extralimitándose del mandato que le fuera conferido por la Ley 2.471 (de necesidad de reforma parcial). En ese camino, se indicó que la Ley no autorizó a la Convención para establecer un sistema de evaluación periódica de idoneidad y desempeño de magistrados y funcionarios judiciales.

Ante ello, los representantes de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de Neuquén sostuvieron que la reforma en cuestión atentaba contra la división de poderes y la independencia de la justicia, toda vez que colocaba en cabeza de un órgano, integrado por mayoría de uno de los poderes políticos, la función de evaluar la idoneidad y el desempeño de los magistrados y funcionarios del Poder Judicial, con el consiguiente peligro (real y concreto) de que tal mecanismo pudiera ser utilizado como factor de presión, al recaer sobre los magistrados una permanente evaluación de sus labores.

IV- La sentencia de STJ de Neuquén.

La resolución de la Máxima instancia judicial neuquina, dando la razón a la actora, declaró la nulidad del precepto constitucional en cuestión por cuanto la reforma que lo involucró no había constituido un tema expresamente habilitado por la Ley declarativa de la necesidad de reforma².

² El art. 315 de la Constitución neuquina dice: “*Límites al poder constituyente derivado...La Convención no podrá comprender en la reforma otros puntos que los expresados en la ley de convocatoria*”. Previo a

En consecuencia hizo extensiva su resolución a la normativa *infra* constitucional dictada al respecto (art. 28 de la Ley local 2533 y el “*Reglamento de Evaluaciones de Idoneidad y Desempeño de Magistrados y Funcionarios Judiciales*”)³.

V- El Recurso Extraordinario. La defensa de la Provincia.

Frente a la sentencia del STJ, el Fiscal de Estado neuquino interpuso un Recurso Extraordinario Federal, el que denegado dio lugar a la queja. Sus argumentos fueron los siguientes:

a) El caso involucra una cuestión federal por violación de los artículos 5° y 31 de la Constitución Nacional, en razón de lo resuelto por la CSJN en el precedente “*Sotelo*” (Fallos: 335:2360);

b) La sentencia del STJ es arbitraria ya que realizó una interpretación caprichosa de la normativa en juego; y

c) La cláusula constitucional en cuestión, que prevé la evaluación periódica de idoneidad y desempeño de los jueces y magistrados, no afectó la garantía de estabilidad ni la independencia de los jueces. Para sostener ello trajo a colación lo resuelto por la CSJN en el caso “*Marincovich*”⁴, expresando que la reforma constitucional impugnada no sólo no sometía a los jueces a presiones externas, sino que reforzaba su independencia, por cuanto los funcionarios judiciales resultan inamovible mientras dure su buena conducta y pueda considerárseles idóneos para el cargo que ocupan.

VI- La sentencia de la CSJN.

La sentencia de la Corte Suprema se detiene, particularmente, en las tres cuestiones siguientes:

ello, el art. 314 establece que la Legislatura determinará por ley especial la necesidad de la reforma, conforme a sus atribuciones.

³ Según el STJ la reforma ha alterado, al implementar un sistema de reválidas periódicas, el principio de inamovilidad en los cargos de los jueces y funcionarios judiciales.

⁴ CSJN, Fallos: 336:954.



Publicaciones periódicas de la **Revista Patagónica de Derecho**

Observatorio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Director: Leonardo Andrés Behm

a) *Control judicial sobre la labor de las convenciones reformadoras*⁵: El Tribunal remite a su jurisprudencia⁶, en virtud de la cual ha destacado el carácter

⁵ La CSJN en Fallos: 340:257 ya se había expedido al respecto, a nivel federal, sosteniendo que “*el nivel de escrutinio del control judicial de la actuación de una Convención Constituyente debe adoptar la máxima deferencia hacia el órgano reformador, acorde al alto grado de legitimidad y representatividad que tiene la voluntad soberana del pueblo expresada a través de la Magna Asamblea y en caso de duda debe optarse por la plenitud de poderes de la Convención Constituyente*”. Allí, al dejar de lado la doctrina “Fayt” se expresó que “*En el precedente Fayt (Fallos: 322:1616) la Corte adoptó un nivel de escrutinio restrictivo sobre el juicio de compatibilidad material entre los temas habilitados y las cláusulas adoptadas que limita severamente la competencia del órgano reformador y que debe ser abandonado y sustituido por un nuevo estándar de control, que sea deferente y respetuoso de la voluntad soberana del pueblo*”.

Con brillante pluma el Dr. Rosatti expresó en su voto que en la materia “*lo que debe evitarse es que -en el ejercicio de un poder constituido- los jueces, mal interpretando la expresión de Charles Evans Hughes de que la Constitución es lo que los jueces dicen que es (discurso brindado como Gobernador de New York en la Cámara de Comercio de New York en fecha 3 de mayo de 1907 - Addresses and Papers of Charles Evans Hughes, Governor of New York, 1906-1908, G.P. Putnam's Sons, 1908, pág. 139) ejerciten un control predominantemente político e incidentalmente jurídico para ponderar el trabajo del órgano reformador (ver Spota, Alberto, Origen y naturaleza del Poder Constituyente, Editorial Abeledo Perrot, 1970, p. 53), que en el caso de la Asamblea de 1994 cuenta con el atributo de ser la más representativa de la historia argentina*”.

⁶ CSJN, Fallos: 312:2110, disidencia del juez Petracchi; 313:594; 316:2743; 326:1248; 327:3852; 328:3573; 335:2360; 338:249. Allí el Tribunal abordó el tema, particularmente, en lo que a las reformas constitucionales a nivel provincial importa.

En el caso “*Colegio de Abogados de Tucumán c/ Honorable Convención Constituyente de Tucumán y otro*”, de 2015, se realizó un interesante repaso en la materia al recordarse que “*con particular referencia a la procedencia del control judicial sobre las convenciones reformadoras, la primera doctrina de este Tribunal sobre la materia fue establecida en el precedente Siganevich, Pablo de 1937 (Fallos: 177: 390), con referencia a la tacha intentada respecto de una reforma llevada a cabo en la Provincia de Santa Fe en 1921. El planteo fue desestimado por considerar que no se estaba en presencia de una cuestión justiciable...Esta doctrina del carácter no justiciable de la materia fue extendida ulteriormente por el Tribunal en el precedente Soria de Guerrero de 1963 (Fallos: 256:556) a la validez de una disposición de la Constitución Nacional, oportunidad en la cual tras recordar su tradicional doctrina de que -a fin de preservar la exigencia institucional de separación de los poderes del 'Estado- las facultades' jurisdiccionales no alcanzan, como principio, el examen del procedimiento adoptado en la formación y sanción de las leyes. En esta segunda etapa, pues, si bien la Corte no revisó el proceso de reforma de la Constitución, estableció que era sería posible en el supuesto de que no se cumplieran los requisitos mínimos e indispensables para la sanción de la ley. La tercera etapa de la jurisprudencia del Tribunal sobre la materia es aquella en la cual ha definido una posición de reconocimiento con respecto al carácter de cuestión justiciable de la regularidad del proceso de reforma de, una Constitución, sea provincial (caso Ríos de Fallos: 316:2743,) o nacional (caso Fayt de Fallos: 322:1616). Es más, en instancia originaria la Corte ha tomado intervención frente a reclamaciones de esta naturaleza sin objetar la condición de la materia como ajena al control judicial (caso Brandi vs. Provincia de Mendoza de Fallos: 328:3573, en que la pretensión fue rechazada de plano por ausencia de agravio suficiente), e inclusive dictando medidas precautorias suspendiendo el procedimiento de reforma constitucional que se estaba llevando a cabo en sede provincial con arreglo a normas locales tachadas de repugnantes a la Constitución Nacional (casos Barbeito y Ponce vs. Provincia de San Luis y Zavalía vs. Provincia de Santiago del Estero, de Fallos: 326:1248-1289, y 327:3852, respectivamente), llevando con esos mandatos preventivos a que la cuestión*

justiciable de la regularidad del proceso de reforma de las constituciones provinciales, estableciendo los límites que sujetan su actuación con el fin de no transgredir el principio republicano de la división de poderes, aplicable a las provincias en virtud del art. 5° de la Constitución Nacional;

b) *¿Hay cuestión federal involucrada en el caso?:* La Corte analizó si en el caso existió cuestión federal que habilite su intervención (conf. art. 14 de la Ley 48⁷). Para responder ello el Tribunal destacó que *“debe tenerse presente que en el sistema federal argentino, las provincias guardan subordinación con el Estado Federal en los estrictos términos jurídicos de la Constitución Nacional. La regla es la retención de competencias y la excepción es la delegación (artículo 121). En ese marco, la autonormatividad constituyente de las provincias tiene reconocimiento constitucional explícito cuando se afirma que cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria (artículo 5°)”*.

Recuerda la Corte, además, que el art. 122 de la Constitución Nacional establece que las Provincias se dan sus propias instituciones y se rigen por ellas, eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios, sin intervención del Gobierno federal.

En este esquema, destaca el fallo, *“la injerencia de las autoridades federales debe limitarse al escrutinio referido a la eventual violación ostensible de un derecho federal, pues cuando el artículo 122 de la Norma Fundamental alude a la no intervención del gobierno federal en el diseño de las instituciones provinciales y en la elección de las*

de fondo resultara abstracta en cuanto a la validez del procedimiento en sí, subsistiendo la litigiosidad - en "Ponce, Fallos: 328:175- solamente con respecto al contenido substancial de la reforma”.

⁷ Que establece: *“Una vez radicado un juicio ante los Tribunales de Provincia, será sentenciado y fenecido en la jurisdicción provincial, y sólo podrá apelarse a la Corte Suprema de las sentencias definitivas pronunciadas por los tribunales superiores de provincia en los casos siguientes: 1° Cuando en el pleito se haya puesto en cuestión la validez de un Tratado, de una ley del Congreso, o de una autoridad ejercida en nombre de la Nación y la decisión haya sido contra su validez. 2° Cuando la validez de una ley, decreto o autoridad de Provincia se haya puesto en cuestión bajo la pretensión de ser repugnante a la Constitución Nacional, a los Tratados o leyes del Congreso, y la decisión haya sido en favor de la validez de la ley o autoridad de provincia. 3° Cuando la inteligencia de alguna cláusula de la Constitución, o de un Tratado o ley del Congreso, o una comisión ejercida en nombre de la autoridad nacional haya sido cuestionada y la decisión sea contra la validez del título, derecho; privilegio o exención que se funda en dicha cláusula y sea materia de litigio”.*



Publicaciones periódicas de la **Revista Patagónica de Derecho**

Observatorio de Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Director: Leonardo Andrés Behm

autoridades locales, debe entenderse subsumidos en dicha prohibición a los tres poderes del gobierno central, incluida esta Corte Suprema, a la que no le incumbe discutir las formas en que las provincias organizan su vida autónoma (Fallos: 330:4797; 343:580, voto de los jueces Maqueda y Rosatti)”.

Así, las Provincias deben asegurar el acatamiento de los principios que hacen a la “*esencia del sistema representativo y republicano que se han obligado a asegurar (Fallos: 310:804)*”, debiendo intervenir la CSJN únicamente en casos donde “*se verifique un evidente menoscabo del derecho federal en debate...o un ostensible apartamiento del inequívoco sentido que corresponde atribuir a las normas de derecho público local aplicables*” (Fallos: 314:1915). Fuera de dichos supuestos, agrega la sentencia, la intervención del Tribunal Cívero podría ocasionar un avasallamiento de las autonomías provinciales.

Ante ello, la Corte entendió que “*la controversia orbita exclusivamente sobre la interpretación de derecho público provincial y ninguno de los planteos efectuados por la recurrente logran demostrar la ocurrencia de las excepcionales circunstancias que –en los términos de la consolidada jurisprudencia de este Tribunal– habilitan la intervención de esta Corte en asuntos que las provincias han reservado a su autonomía por imperio del federalismo. La referida regla que establece la Constitución Nacional en la concordancia de los artículos 1º, 121 y 122, según la cual las provincias se dan sus propias instituciones y se rigen por ellas sin intervención del gobierno federal, se traduce en la presente controversia en el respeto a la manera en que la justicia provincial interpretó las normas locales aplicables. Es por ello que la contienda debe culminar en el ámbito jurisdiccional de la Provincia del Neuquén*”;

c) *Inaplicabilidad, en autos, del caso “Sotelo”*: La CSJN aclara que en el caso bajo estudio no resulta aplicable lo resuelto en Fallos: 335:2360 “*pues en dicha causa la apertura del recurso extraordinario se fundó en que el alcance de la decisión tomada por el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Corrientes era constitucionalmente insostenible a la luz de la doctrina de la arbitrariedad. En ese sentido, el Tribunal consideró que la sentencia apelada había quebrantado el razonamiento deductivo...en la*

medida en que había dejado en pie una de las autoridades constituidas por la reforma...a pesar de que la previsión normativa sobre el Fiscal General también era pasible de la misma objeción constitucional que sostuvo la invalidez declarada por el superior tribunal con respecto al Defensor General y al Asesor General”.

VII- Palabras de cierre.

Reafirmando el carácter justiciable de la regularidad de los procesos de reforma de las Constituciones provinciales, en pocas páginas la CSJN ha recordado los límites de su intervención en esa materia, a fin de no frustrar los cimientos del sistema federal, representativo y republicano de nuestro país, pilares fundacionales consagrados en los arts. 1º, 5º, 121 y 122 de la Constitución Nacional.

Frente a tal límite fundamental de actuación, reparando en las autonomías provinciales, la Corte deja en claro que su posible competencia en el referido asunto (y en el marco del Recurso Extraordinario) se limita a supuestos en los que pueda verificarse un evidente menoscabo del derecho federal o un ostensible apartamiento del inequívoco sentido que corresponde atribuir a las normas de derecho público local aplicables al caso.

Así las cosas, la Corte Suprema es contundente al expresar que las regulaciones del art. 122 del texto constitucional, en tanto establece que las Provincias “*Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas...sin intervención del Gobierno federal*”, se imponen como un límite federal de su actuación en supuestos como los comprendidos en la sentencia aquí estudiada.