

Una decisión abierta e incompleta (in re “Ferrari c/Levinas” CSJN)

*Alberto Ricardo Dalla Via**

Resumen

En el presente artículo se analiza el impacto del Fallo “Ferrari c/Levinas” que se inscribe en una jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que se ha ido afirmando en favor de la autonomía plena de la Ciudad de Buenos Aires. Sobre este punto, se abordan los debates doctrinarios acerca del carácter de tal autonomía según la reforma constitucional de 1994, tratado en el voto en disidencia, así como los desafíos y problemas prácticos de la implementación de los lineamientos del voto mayoritario de la sentencia, en cuanto al traspaso de la justicia nacional a la de la ciudad.

Palabras clave: Autonomía - Ciudad de Buenos Aires - Supremo Tribunal - Recurso extraordinario

* Abogado (UBA), Doctor en Derecho Constitucional (Facultad de Derecho, UBA) y en Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales, UBA). Diplomado en Derecho Constitucional y Ciencia Política, Centro de Estudios Constitucionales de Madrid; en Derechos Humanos, Universidad Complutense y en la Sociedad de Estudios Internacionales de España. Profesor Titular de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, UBA. Director de la Comisión de Doctorado y de la Maestría en Magistratura de esa Facultad. Académico de Número de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas y de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires. Miembro correspondiente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de España. Vicepresidente de la Cámara Nacional Electoral. Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional y de la Academia Internacional de Derecho Comparado. Autor de más de veinte libros y más de doscientos artículos sobre Derecho Constitucional y Ciencia Política. Argentino. *Alberto.Dalla-Via@pjn.gov.ar*

An open and incomplete decision (in re “Ferrari c/Levinas” CSJN)

Abstract

This article analyzes the impact of the Ferrari v. Levinas ruling, which is part of a jurisprudence by the Supreme Court of Justice of the Nation that has been increasingly affirming the full autonomy of the City of Buenos Aires. In this context, the article discusses doctrinal debates regarding the nature of such autonomy according to the 1994 constitutional reform, as addressed in the dissenting opinion, as well as the practical challenges and issues related to implementing the guidelines of the majority opinion in the ruling, particularly concerning the transfer of jurisdiction from the national justice system to that of the city.

Key words: Autonomy - City of Buenos Aires - Supreme Court - Extraordinary Appeal

1. Introducción

La decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Ferrari c/Levinas”¹ ha levantado una verdadera polvareda, generando que en poco tiempo se volcaran ríos de tinta sobre la cuestión y se sucedieran conferencias y seminarios en los que parecía que ningún constitucionalista o profesor de Derecho Público quería quedarse sin opinar o hacer valer su punto de vista, ya sea superponiéndose o encimándose con las opiniones de otros, o bien discrepando, según el caso.

Como suele suceder en estos tiempos, tampoco se privaron de hablar frente a los micrófonos y las cámaras una conocida legión de

1. CSJN, sentencia de fecha 27 de diciembre de 2024, en autos *Ferrari, María Alicia c/ Levinas, Gabriel Isaías s/ incidente de incompetencia* (Fallos: 347:2286), Expte. CSJ 325/2021/CS1, recuperado de <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=8055351&cache=1749486423499>

pseudoconstitucionalistas y opinólogos –algunos sin títulos serios ni antecedentes– que los medios de comunicación “compran” sin culpa ni análisis previo, en la medida en que digan lo que les gusta y midan bien ante el único jurado que importa, que es el “rating”, sacrificando frente a su altar el prestigio bien ganado a través del mérito y la solidez que da una formación verdadera basada en el *cursus honorum* de la Universidad y no de los sellos de goma. Porque en lugar de “educar al soberano” –como recomendaba el gran Sarmiento– ahora se ha impuesto la moda de desinformar a las masas.

El caso dio para todo eso por distintas razones que enmarcan la posibilidad de un debate muy amplio en el que caben varias aristas para analizar. Para empezar hay una cuestión de oportunidad que atenta contra la certeza y la seguridad jurídica de una decisión que si bien fue tomada en el marco de una cuestión de competencia entre la Justicia Nacional de la Capital Federal y la Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para resolver concretamente en el caso a quien le corresponde el juicio de admisibilidad del recurso extraordinario federal; fue tomada sobre el final del año judicial, en diciembre de 2024, por una mayoría de tres jueces, integrada por los doctores Horacio Rosatti, Juan Carlos Maqueda y Ricardo Lorenzetti, y un voto en disidencia del doctor Carlos Rosenkrantz, mayoría que se esfumó muy pronto al cumplir 75 años el Dr. Maqueda y presentar su renuncia.

La mayoría conformada en el caso Levinas duró muy poco y abre un interrogante sobre el futuro inmediato en otras causas similares a resolver, toda vez que no se avizora completar la actual mayoría de tres miembros (uno en clara disidencia) en un tiempo cercano, siendo la alternativa que las cuestiones pendientes sean resueltas por la Corte Suprema integrada por conjueces por sorteo entre los presidentes de las Cámaras Federales, en primer término, y, subsidiariamente, por una lista de abogados de la matrícula.

Antes de dejar la Corte, el doctor Juan Carlos Maqueda tuvo la oportunidad de reafirmar en este fallo una línea de razonamiento que proviene de su actuación en la Convención Constituyente Reformadora de 1994, en la que fue convencional constituyente, al igual que el Dr. Horacio Rosatti. Esa línea afirmativa de la reforma constitucional se ha visualizado en los votos de ambos magistrados en distintas cuestiones como la edad para el retiro de los jueces federales (*in re* “Schiffrin”) y especialmente, en los casos de autonomía municipal, coparticipación impositiva y federalismo (casos “San Luis”, “Santa Fe” y “Ciudad de Buenos Aires”, entre otros). En esa misma línea, y a través de otra serie de fallos (“Corrales”, “Nisman” y “Bazán”) se fue

afirmando una jurisprudencia en favor de la autonomía plena de la Ciudad de Buenos Aires, tema que también se ve involucrado en el caso de autos.

2. El *holding* de la decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

En rigor, el *holding* de la decisión se centró en determinar quién es el juez del recurso extraordinario, tema para el cual la Corte Suprema decidió aplicar los precedentes de los casos "Strada" y "Di Mascio" de la década de los 80 en los que se estableció que el juez del recurso es el Supremo Tribunal de cada provincia, una vez agotadas las instancias dentro de la jurisdicción local. Así también se mantuvo el criterio de que son las Cámaras Federales en razón del territorio y de la materia quienes juzgan sobre la procedencia de los recursos extraordinarios en el ámbito de la justicia federal. Para así entender, la Corte Suprema realizó una lectura exegética del artículo 14 de la Ley 48 que rige la materia desde los tiempos fundacionales de la República.

Hasta ahí la cuestión parece bastante clara cuando la Corte asigna tal función al Superior Tribunal de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires para las causas de derecho común que tramitan dentro del territorio de la Ciudad de Buenos Aires; sin embargo el tema se torna complejo apenas se advierte que no se trata de una provincia sino de una Ciudad Autónoma en los términos del artículo 129 de la Constitución Nacional (en adelante, CN) reformada en 1994.

Efectivamente, la cuestión no es menor toda vez que la Constitución Nacional en el artículo 13 establece que podrán crearse nuevas provincias con el consentimiento de las respectivas legislaturas y del Congreso de la Nación, siendo que la Ciudad de Buenos Aires ha merecido en la consideración de la propia Corte el estatus de entidad de derecho público federada, en una evolución de sus jurisprudencia que la ha ido asimilando, cada vez más, a una provincia, en cuanto a su autonomía y competencias.

Este punto ha sido materia de tratamiento en la disidencia del Dr. Carlos Rosenkrantz, al considerar que solamente el Congreso puede crear provincias y que no corresponde otorgar al Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires el mismo rango normativo que a los Superiores Tribunales de Justicia de las provincias cuando en la Ciudad de Buenos Aires subsisten los jueces y tribunales nacionales, designados de acuerdo al

procedimiento previsto en la Constitución Nacional, mientras se le otorga a un tribunal superior de naturaleza local la facultad de revisar sus decisiones a los efectos de la procedencia del recurso extraordinario: el voto en disidencia consideró que la decisión de la mayoría de la Corte ha creado una grave anomalía institucional.

3. La posición de los jueces nacionales ordinarios y el “traspaso” a la ciudad

La decisión mayoritaria en el caso de marras ha confrontado con los jueces nacionales ordinarios con asiento en la Capital Federal a quienes la propia Corte ha considerado como “jueces transitorios”, toda vez que a partir de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires consagrada en la reforma constitucional de 1994 carecería de sentido la existencia de la justicia nacional en un territorio federalizado por la constitución, en donde correspondería el funcionamiento de la justicia común, al igual que en las provincias, conforme surge de la primera parte del artículo 129 cuando dice “La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción...”. Para la Corte, en un futuro cercano solo tiene justificación la justicia federal, como justicia de excepción en el marco de los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional y leyes especiales y la justicia común del artículo 75 inciso 12 de la Constitución Nacional.

De manera que algunas Cámara Nacionales con asiento en la Ciudad de Buenos Aires emitieron acordadas y pronunciamientos de rechazo a la decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Levinas”, al considerar a dicha decisión como “ilegal” con argumentos que en muchos casos se acercan a los del voto en disidencia. Los medios de comunicación, por su parte, calificaron los pronunciamientos de las cámaras como un “alzamiento judicial”, contribuyendo al estado de confusión.

Es posible que a la decisión que la Corte Suprema tomó el 27 de diciembre de 2024, en el último acuerdo del año, pocas horas antes del retiro del Dr. Maqueda, le haya faltado también el *timing* hacia el interior del Poder Judicial de la Nación que encabeza, a los efectos de no producir una solución tan drástica y sorpresiva para la jurisprudencia de las Cámaras Nacionales en lo Civil, en lo Comercial, en lo Laboral y en lo Criminal y Correccional, etcétera que también impacta –así lo sienten– en el estatus de jueces y

magistrados que gozan de las garantías de inamovilidad y de independencia que la Constitución Nacional les concede en razón de sus funciones.

El problema del “traspaso” de la justicia nacional a la Ciudad de Buenos Aires se encuentra acurrucado en el fondo de toda esta cuestión que los jueces nacionales han resistido durante rodos estos años y que las denominadas leyes “Cafiero” y “Snopek”, de resguardo de los intereses de la Ciudad mientras la misma sea capital de la República, han preservado. La Corte Suprema ha considerado en su fallo que los poderes políticos de la Nación y de la CABA se encuentran en mora desde hace treinta años sin avances legislativos sobre la cuestión, siendo ese uno de los fundamentos de su decisión.

Si bien esa mora podría servir de fundamento para el ejercicio del control de constitucionalidad por omisión legislativa, no alcanza a ocultar algunas incongruencias que se observan dentro del mismo Poder Judicial, como es el caso de que durante todos estos años el Consejo de la Magistratura de la Nación haya continuado sustanciando los concursos para cubrir los cargos de jueces nacionales en la Ciudad de Buenos Aires, cuando se podría haber dispuesto el traslado de los cargos de jueces cuando los mismos hubiesen quedado vacantes, lo que hubiera permitido una transición gradual de la justicia nacional hacia la justicia ordinaria. Más curioso aún resulta que ese criterio se haya mantenido después del caso “Ferrari c/Levinas” en un Consejo de la Magistratura presidido por la Corte Suprema.

La oposición al “traspaso” también contiene argumentos de fondo que no solamente esgrimen muchos jueces y magistrados nacionales –incluyendo a la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional–, sino que también encuentran arraigo en buena parte de la doctrina y en la historia constitucional argentina y que, al menos, merecen considerarse como opiniones controvertidas.

4. La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires

Cuando en 1880 tuvo lugar la capitalización de la Ciudad de Buenos Aires, después de los hechos sangrientos ocurridos en Puente Alsina y que motivaron el traslado de las autoridades nacionales al pueblo de Belgrano, la Provincia de Buenos Aires, representada por el gobernador Carlos Tejedor y por el senador Leandro N. Alem, aceptó ceder el territorio delimitado por

el Riachuelo y la traza de la actual avenida General Paz, a los efectos de que fuese la capital de la República y el asiento de las autoridades nacionales.

Culminó así un ciclo de dominación política del Partido Autonomista de Buenos Aires para dar lugar a lo que Juan Bautista Alberdi describiera en la “República Argentina Consolidada en 1880”. Antes de esos sucesos, el presidente Nicolás Avellaneda le explicaba a un ocasional visitante que el gobierno nacional no mandaba sobre el vigilante que estaba en la esquina de la casa de gobierno. Con la ley de capitalización de la Ciudad de Buenos Aires se pasó a que el intendente fuera un delegado personal del presidente de la nación.

Para que Buenos Aires fuese, además de la capital de la república, la “reina del Plata” se destinaron recursos aportados por los habitantes de toda la nación que permitieron su modernización, la construcción de subterráneos y tranvías, el trazado de las grandes avenidas, de los parques, plazas y edificios públicos, además del teatro Colón y otras salas de conciertos. Como capital federal, la ciudad fue de todos los argentinos y no solamente de los porteños, más allá de las polémicas entre Buenos Aires y el país.

Soy porteño orgulloso y tanto más lo soy por haber pasado toda mi infancia en distintas ciudades del interior del país en las que me crie, de manera que, parafraseando a Sarmiento, puedo decir que “soy provinciano en Buenos Aires y porteño en las provincias” y no tengo reparos en opinar que la autonomía porteña superó el marco dado por el convencional constituyente al artículo 129 cuando estableció que la Ciudad de Buenos Aires tendría un régimen de gobierno autónomo, con facultades de legislación y jurisdicción y que su jefe de gobierno sería elegido directamente por el pueblo de la Ciudad, en tanto que el Congreso debería convocar a los representantes para dictar el “estatuto constitutivo de sus instituciones”.

En efecto, el constituyente no creó una provincia sino una ciudad autónoma, siendo que la autonomía también se extendió a los municipios conforme lo estableció el artículo 123 en la misma reforma. La demanda de elegir al jefe de gobierno estaba instalada después de que una elección indirecta en el senado consagró intendente al senador Vaca con los votos del PJ y de la UCD, postergando al senador De la Rúa de la UCR, que había obtenido más votos en la elección popular. De hecho, la popularidad que tenía este último en la Capital motivó al convencional Raúl Alfonsín a proponer la elección directa del intendente de la Capital, que fue el trampolín para la presidencia del Dr. De la Rúa con el gobierno de la Alianza en 1999.

El artículo 129 no dice que habría una Constitución sino un “Estatuto”, que implica una consideración menor al requisito del artículo 5º para las provincias, pero fue la propia “estatuyente” la que se autodenominó Convención Constituyente declarando la “autonomía plena” de la Ciudad de Buenos Aires, sancionando en 1996 una Constitución de contenido marcadamente progresista acorde a las mayorías que integraron la convención, entre quienes sobresalieron Graciela Fernández Meijide, Eugenio Zaffaroni, Norberto La Porta y Aníbal Ibarra, quien después sería jefe de Gobierno porteño.

A partir de estos hitos, la autonomía, lejos de detenerse o de frenarse en su impulso, fue *in crescendo* a través de los mecanismos de participación ciudadana, del funcionamiento de las comunas, de la implementación del presupuesto participativo y de una cantidad de mecanismos institucionales que reflejaron una sociedad abierta y dinámica, basada en la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y en la libre determinación individual. Ese crecimiento permanente de la idea de autonomía como un hecho incontrovertible ha sido seguramente otro de los argumentos que consideró la Corte.

En ese contexto, en la doctrina del Derecho Constitucional y del Derecho Público Provincial, por tomar la opinión de dos autores como Jorge Reinaldo Vanossi y Antonio María Hernández, la Ciudad de Buenos Aires pasó a ser considerada como nuevo nivel de gobierno en el derecho público argentino. Antes de la Reforma Constitucional eran el Estado y Nacional y las provincias, toda vez que los municipios eran autárquicos. Después de la reforma quedaron establecidos cuatro niveles de gobierno: a. El Estado. b. Las provincias. c. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires. d) Los municipios autónomos.

5. Desafíos abiertos tras el pronunciamiento de la Corte Suprema

En cuanto a las consecuencias del fallo “Ferrari c/Levinas”, los vacíos procesales que ha dejado abiertos han causado gran preocupación entre los abogados litigantes, al punto que el tema provocó una agitada gestión por parte del Colegio Público de Abogados, como del Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires a los efectos de resolver los interrogantes devenidos de la aplicación de normas procesales de distinta naturaleza que rigen

a nivel del Poder Judicial de la Nación como en la Ciudad. En muchos casos los profesionales optaron por recurrir en ambas jurisdicciones.

Y otro tanto ocurre en el ámbito del Ministerio Público Fiscal y del Ministerio Público de la Defensa, a los que la reforma constitucional les otorgó autonomía funcional en el artículo 120 y que dentro de sus reglas de actuación en la acusación y en la defensa deben sostener sus criterios en todas las instancias pero que se ven en una situación de superposición de funciones con el Ministerio Público de la CABA para aquellas causas en las que se encuentran actuando.

En cuanto al Superior Tribunal de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, en acatamiento a lo decidido por la Corte Suprema en el mencionado conflicto de competencia, decidió cumplir con la decisión, previendo un incremento notable de las causas en las que deberá intervenir, adecuando la estructura con la creación de secretarías sobre las materias que se fuesen derivando, comenzando por la materia laboral. La superposición del recurso extraordinario federal con el recurso de inconstitucionalidad local también da lugar a una tarea de construcción interpretativa, toda vez que la Corte Suprema delegó en el Superior Tribunal de Justicia de la Ciudad el examen de admisibilidad del recurso extraordinario pero no la Casación Federal.

6. Palabras finales

En el marco de las cuestiones abiertas que ha dejado la sentencia analizada en este artículo, desde la Maestría en Magistratura de la Universidad de Buenos Aires se convocó a un diálogo reservado entre profesores que actúan en el primer nivel de las Cámara Nacionales, de la Procuración General, del Superior Tribunal de CABA, del Colegio Público y del Colegio de Abogados, en los que se procuró analizar posibles soluciones puntuales sin reabrir el debate de fondo. A la última de tales reuniones celebradas en el decanato de nuestra Facultad concurren el Ministerio de Justicia de la Ciudad y un representante del Ministerio de Justicia de la Nación, en el entendimiento general de que el fondo del problema requiere de una solución política.

La Resolución 179/2025 del Ministerio de Justicia de la Nación dispone que a resultados de lo dispuesto en la Constitución Nacional, en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Ley 24.588 y sus modificatorias, los convenios y normas legales concernientes a las transferencias de

competencias jurisdiccionales ordinarias del Estado Nacional a la mencionada Ciudad, lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el precedente “Corrales”, y luego en los casos “Nisman”, “José Mármol”, “Bazán” y en el caso “Ferrari c/Levinas”, crea una Comisión que tendrá a su cargo el estudio y análisis de la transferencia de la justicia nacional ordinaria a jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La resolución designa a los cuatro representantes del Ministerio de Justicia de la Nación e invita al Ministerio de Justicia de la CABA a designar a sus cuatro representantes.

De ese modo, la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos, como ámbito institucional pero a su vez neutral y pluralista, ha ofrecido su ámbito como espacio de diálogo para alcanzar acuerdos que puedan concretarse en futuras reglamentaciones, se trate de Acordadas de la propia Corte Suprema o sanciones legislativas que lleven a aclarar la situación en la que se encuentran actualmente los litigantes, sin perjuicio de resolver en algún momento oportuno y con los debidos resguardos de seguridad jurídica el postergado problema del traspaso de los tribunales nacionales a la Ciudad de Buenos Aires.

En el mismo sentido, años atrás, después de la crisis de 2001/2002 y del drama de deslegitimación institucional que los argentinos vivimos debido a la crisis del corralito y de la pesificación asimétrica, la Maestría en Magistratura de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires fue la sede de la Mesa de Diálogo sobre Justicia, que permitió alcanzar consensos en favor de restaurar nuestras instituciones. Esta vez la Corte dictó un fallo audaz y polémico, pero quedan muchas aristas abiertas que es menester ordenar.

Bibliografía

- Basterra, M. I.: “El fallo Levinas: Un hito en la autonomía porteña - Avances y tensiones en la justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, *RC D* 90/2025.
- Bianchi, A. B.: “El caso ‘Ferrari c/Levinas’. Reflexiones sobre la creación de la ‘Provincia de la Ciudad de Buenos Aires’”, *El Derecho*, Diario, “Ferrari c/Levinas” a debate, 19-02-2025, IJ-V-CMLXXI-447.
- Cornejo, A.: “El caso Levinas - Un interesante interrogante doctrinario”, *RC D* 102/2025.

- Corte Suprema de Justicia de la Nación: sentencia de fecha 27 de diciembre de 2024, en autos *Ferrari, María Alicia c/ Levinas, Gabriel Isaías s/ incidente de incompetencia* (Fallos: 347:2286), Expte. CSJ 325/2021/CS1, recuperado de <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=8055351&cache=1749486423499>
- Heredia, J. R.: “Proyecciones polémicas del fallo ‘Levinas’”, *RC D* 62/2025.
- Ibarlucía, E.: “Interpretar la Constitución de buena fe”, *La Nación*, 17 de marzo de 2025, recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/opinion/interpretar-la-constitucion-de-buena-fe-nid17032025/>
- Lalanne, J. E.: “Después de ‘Levinas’: ¿Qué será de la revisión de las sentencias de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo?”, *El Derecho, Revista de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, N° 4, 01-04-2025, IJ-VI-CLXXXI-22.
- López Biscayart, J.: “Federalismo y autonomía porteña (a propósito del fallo Levinas)”, *Revista Iustitia*, N° 21, 16-05-2025, IJ-VI-CLXXXVIII-380.
- Ministerio de Justicia de la Nación: Resolución N° 179/2025, 4 de abril de 2025, recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/323644/20250408>
- Rojas, J. A.: “El caso Levinas o: ¿La inconstitucionalidad por omisión?”, *RC D* 72/2025.
- Vítolo, D. R.: “Cámaras Nacionales vs. Corte Suprema - ¿Rebelión, resistencia o mera batalla pírrica?”, *RC D* 74/2025.