Mendoza Legal # Revista del Colegio de Abogados y Procuradores de la Primera Circunscripción Judicial – Mendoza
ISSN 2718-7667 / www.mendozalegal.com / contacto@mendozalegal.com

NOTA DE OPINIÓN

NOVIEMBRE DE 2026

El orden público como caballo de Troya del centralismo: cuando el Congreso invade provincias y los jueces asumen funciones legislativas

El trabajo examina críticamente el artículo 15 de la Ley 27.453, que suspende por diez años las acciones y medidas procesales conducentes al desalojo de inmuebles incluidos en el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) y atribuye carácter de orden público a dicha suspensión.



POR ALEJANDRA GÓMEZ
Abogada por la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales.

Introducción

La Ley 27.453 es conocida como el Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana. En su artículo 15 contine una disposición que suspende por diez años «las acciones y medidas procesales que conduzcan al desalojo de los bienes inmuebles incluidos en el RENABAP», declarando dicha suspensión «de orden público».

Lo que a primera vista aparece como una medida de protección social encierra, sin embargo, tres problemas constitucionales graves que se retroalimentan: el Congreso Nacional legislando sobre procedimientos judiciales provinciales —materia que las provincias nunca delegaron—; jueces provinciales que, lejos de controlar ese exceso, asumen funciones legislativas al declarar aplicable la norma sin adhesión de la Legislatura local; y una política pública que destruye la cadena de responsabilidad democrática al privar a los ciudadanos de saber quién toma cada decisión y quién debe rendirles cuentas.

Este trabajo no desconoce la gravedad de la situación habitacional en los barrios populares ni la legitimidad del objetivo de integración socio urbana. Pero sostiene que la protección de sectores vulnerables no puede construirse destruyendo los mecanismos institucionales que hacen posible el Estado de Derecho. Y que las objeciones más frecuentes a esta posición —basadas en tratados de derechos humanos, en la doctrina de normas federales con efectos procesales o en la supuesta recepción provincial de la ley— no resisten el análisis riguroso cuando se las confronta con los hechos del caso y con la estructura constitucional argentina.

El análisis se realiza a la luz del Informe Técnico IF-2026-18649318-APN-SSISU#MEC de la Subsecretaría de Integración Socio Urbana y del fallo de la Suprema Corte de Justicia de

Mendoza en autos «MOYANO, MARIANA EDITH Y OTS. EN J° 13-07097268-3 CARDENAS JORGE C/ MOYANO MARIANA EDITH P/ ACCIÓN REALES P/ RECURSO EXTRAORDINARIO PROVINCIAL» (sentencia del 29/12/2025).

1. La estructura constitucional del federalismo argentino: facultades delegadas y reservadas

La Constitución Nacional establece un sistema federal (art. 1) donde las provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno federal (art. 121). Esta regla no es una declaración programática: es la piedra angular sobre la que se asienta la organización política de la República.

La Corte Suprema ha sido contundente. En Fallos: 344:809 (2021) recordó que la Constitución establece «básicamente dos bloques de competencias —el de las esferas de gobierno local y el del Estado federal— y establece facultades exclusivas, delegadas, reservadas y concurrentes». Entre las facultades no delegadas se encuentra, de manera inequívoca, la de dictar las propias normas procesales y organizar la administración de justicia (arts. 5, 122 y 123 CN). El Congreso Nacional legisla los códigos de fondo (art. 75 inc. 12), pero no tiene competencia para dictar leyes procesales que obliguen a las provincias.

En Fallos: 343:1218 (2020), el Tribunal retomó las palabras de Sarmiento para recordar que los códigos nacionales son institución propia del gobierno federal cuando se aplican a cosas y personas bajo su jurisdicción, y que no puede limitarse el federalismo constitucional con el unitarismo del Código Civil.

Esta doctrina es letra muerta si se permite que el Congreso, mediante una ley federal, invada competencias procesales provinciales invocando el «orden público».

2. La Ley 27.453: anatomía de un exceso competencial

Es necesario analizar la Ley 27.453 con precisión quirúrgica, distinguiendo lo que está dentro de la competencia del Congreso de lo que no lo está. Esta distinción es crucial porque la ley contiene disposiciones de naturaleza diversa, no todas igualmente cuestionables.

2.1. Lo que el Congreso puede hacer — y que esta ley efectivamente hace

La declaración de utilidad pública y la sujeción a expropiación de los inmuebles donde se asientan barrios populares (art. 2) es competencia indiscutible del Congreso. El artículo 17 de la Constitución Nacional establece que «la expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley y previamente indemnizada». La Ley 21.499 regula el instituto. El Congreso es el órgano constitucionalmente habilitado para declarar la utilidad pública.

Del mismo modo, la creación del RENABAP como registro nacional, la definición de «barrio popular», el diseño del mecanismo expropiatorio (tasación, individualización de inmuebles, pago de indemnización) y la designación de los órganos encargados (AABE, Secretaría de Integración Socio Urbana) son actos legislativos legítimos dentro de la esfera federal. La ley diseña un proceso completo que contempla la colaboración con las autoridades locales, la posibilidad de relocalización excepcional con consentimiento de los afectados, y mecanismos

de regularización dominial progresiva. Todo esto es legislación de fondo que el Congreso puede válidamente dictar.

2.2. Lo que el Congreso no puede hacer — y que el artículo 15 pretende

El problema específico y concreto es el artículo 15:

> Suspéndase por igual plazo al establecido en el artículo 18 de la presente las acciones y medidas procesales que conduzcan al desalojo de los bienes inmuebles incluidos en el RENABAP. La aplicación del presente artículo es de orden público.

Ordenar a los jueces provinciales que suspendan juicios de desalojo que tramitan bajo procedimientos provinciales, ante tribunales provinciales, en causas entre particulares, es lisa y llanamente legislar sobre procedimiento local. La Nación no tiene esa facultad. Las provincias la reservaron expresamente al no delegarla (arts. 5, 121, 122, 123 CN).

El agregado «la aplicación del presente artículo es de orden público» no convalida la incompetencia. El orden público es un atributo que puede tener cualquier norma dentro de su esfera de competencia, pero no transforma la naturaleza de la materia regulada ni crea facultades donde no existen. Una norma procesal sigue siendo procesal, aunque se la declare de orden público. Si la Nación no puede legislar sobre procesos provinciales, no puede hacerlo ni siquiera invocando el orden público. La Corte Suprema fue clara: el orden público no puede ser utilizado para desnaturalizar el sistema federal (Fallos: 271:145, 284:20).

> El orden público opera como límite a la autonomía de la voluntad de los particulares, no como fuente de facultades para que la Nación invada competencias provinciales. Confundir ambas funciones es el error central del artículo 15.

3. Las objeciones y su refutación

La posición aquí sostenida enfrenta objeciones serias que merecen análisis detenido. Examinarlas y refutarlas no debilita la tesis, sino que la fortalece, al demostrar que incluso los mejores argumentos en contrario no resisten el escrutinio cuando se los confronta con el texto constitucional y con los hechos concretos del caso.

3.1. Primera objeción: los tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional

Se argumenta que el art. 75 inc. 22 CN otorga jerarquía constitucional a tratados que reconocen el derecho a la vivienda adecuada (PIDESC, art. 11; Convención Americana, art. 26) y que el inc. 23 faculta al Congreso a legislar medidas de acción positiva para garantizar derechos de sectores vulnerables. Estos serían el fundamento competencial de la Ley 27.453 y, en particular, de la suspensión del desalojo del art. 15.

La objeción es académicamente correcta pero constitucionalmente incompleta. El propio art. 75 inc. 22, segundo párrafo, establece con meridiana claridad que los tratados con jerarquía constitucional «no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución

ISSN 2718-7667 / www.mendozalegal.com / contacto@mendozalegal.com

y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos». El derecho de propiedad (art. 17 CN) y la garantía del debido proceso (art. 18 CN) se encuentran en la primera parte de la Constitución. No pueden ser subordinados al derecho a la vivienda del PIDESC: deben armonizarse con él.

Armonizar no significa anular. La Constitución prevé la expropiación como instrumento para satisfacer el interés público —incluido el habitacional— pero exige dos requisitos acumulativos: calificación por ley (cumplido) e indemnización previa (incumplido). La Ley 27.453 diseña un mecanismo expropiatorio completo con tasación, individualización y pago. Pero el Estado no lo ejecutó. No tasó, no individualizó, no pagó. Lo que hizo fue suspender los desalojos por diez años invocando el orden público, trasladando íntegramente el costo de la política social al propietario individual. Eso no es armonización de derechos: es sacrificio de unos en favor de otros, lo cual está expresamente prohibido por el texto constitucional que los defensores de la ley invocan.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que el propio informe técnico del Estado cita en su defensa, ha dicho que los desalojos forzosos requieren el cumplimiento de principios de razonabilidad y proporcionalidad. Suspender todo desalojo durante diez años, sin distinguir circunstancias, sin evaluar caso por caso, sin ofrecer al propietario una solución cierta y en plazo razonable, no satisface esos principios. Es una medida genérica que no distingue al ocupante genuinamente vulnerable del que usurpó con violencia, ni al propietario latifundista del pequeño condómino que, como el Sr. Cárdenas en el caso Moyano, adquirió su fracción con esfuerzo propio a una cooperativa de vivienda.

3.2. Segunda objeción: las normas federales con efectos procesales

Se argumenta que existen numerosas leyes federales de fondo que contienen disposiciones con efectos procesales aplicables en jurisdicciones provinciales sin necesidad de adhesión: la ley de concursos (fuero de atracción, suspensión de ejecuciones individuales), la ley de defensa del consumidor (inversión de carga probatoria), la ley de contrato de trabajo (principio de primacía de la realidad). Si esas normas se aplican directamente en provincias, ¿por qué no el art. 15 de la Ley 27.453?

La objeción merece ser tomada en serio porque identifica un fenómeno real. La doctrina emanada de «Bernabé Correa» (Fallos: 138:157) y reiterada a lo largo de un siglo admite que las leyes federales de fondo pueden contener disposiciones con efectos procesales cuando resultan funcionalmente inseparables de la regulación sustancial.

La clave está en esa inseparabilidad funcional. En la ley de concursos, el fuero de atracción y la suspensión de ejecuciones individuales son condiciones sine qua non para que funcione el concurso universal: si cada provincia ejecutara por su lado, el sistema colapsaría. El efecto procesal es inseparable del instituto de fondo. En la ley de defensa del consumidor, la inversión de cargas probatorias es inherente al principio protectorio que define la relación de consumo. No se puede tener la regulación sustancial sin su correlato procesal.

La Ley 27.453, en cambio, no presenta esa inseparabilidad. El régimen expropiatorio que la ley diseña funciona perfectamente sin la suspensión de desalojos provinciales. El Congreso puede declarar la utilidad pública, crear el registro, fijar los procedimientos de tasación e individualización, designar al sujeto expropiante —todo eso sin necesidad de paralizar los procesos judiciales provinciales. La suspensión del art. 15 no es una condición funcional del régimen expropiatorio: es una decisión de política pública —legítima en su finalidad, pero ajena a la competencia del Congreso cuando recae sobre procesos provinciales.

Si la provincia de Mendoza, por ejemplo, considera que la suspensión de desalojos es conveniente para sus barrios populares, tiene toda la potestad constitucional para dictarla mediante su Legislatura. Lo que no puede hacer el Congreso Nacional es imponerla por encima de esa Legislatura.

3.3. Tercera objeción: la legitimidad democrática de la ley

El informe técnico del Estado destaca que la Ley 27.453 y su modificatoria 27.694 fueron votadas por amplia mayoría de ambas Cámaras. Se sugiere que esta amplia legitimidad democrática refuerza la validez de la norma.

Como cuestión de principio constitucional, la mayoría con que se aprueba una ley es irrelevante para determinar su constitucionalidad. Una ley aprobada por unanimidad es igualmente inconstitucional si el Congreso carecía de competencia para dictarla. El control de constitucionalidad existe precisamente para proteger a las minorías y a las autonomías locales contra los excesos de las mayorías parlamentarias.

Más importante aún: los legisladores nacionales —incluidos los que representan a Mendoza en el Congreso— no ejercen la representación institucional de la provincia en el sentido del federalismo. Esa función corresponde exclusivamente a la Legislatura provincial. Un senador mendocino que vota una ley federal no obliga a la Legislatura de Mendoza a receptar esa ley en materias de competencia local. Si así fuera, la autonomía provincial sería una ficción: bastaría que los legisladores nacionales de una provincia votaran cualquier norma para que ésta rigiera automáticamente en el territorio provincial, sin intervención alguna del poder legislativo local.

4. El federalismo como garantía de responsabilidad democrática

Existe una dimensión del problema que trasciende lo técnico-jurídico y que resulta fundamental para comprender por qué el federalismo no es un mero formalismo constitucional sino una garantía democrática esencial.

El federalismo genuino obliga a los gobernantes locales a rendir cuentas ante sus propios electores. Si un gobernador o una legislatura provincial decide que la regularización de asentamientos informales es una prioridad, que lo legisle y lo defienda ante su electorado. Si decide que hay otras urgencias —acceso al agua, infraestructura rural, vivienda nueva, conectividad— que también lo diga y lo defienda. En ambos casos, el ciudadano tiene información clara sobre quién tomó cada decisión y puede premiarlo o sancionarlo en las urnas.

ISSN 2718-7667 / www.mendozalegal.com / contacto@mendozalegal.com

Lo que destruye esa cadena de responsabilidad es exactamente lo que hace la Ley 27.453: el legislador nacional se lleva el crédito político de la medida social, mientras el gobernador provincial carga con los costos —judiciales, presupuestarios y administrativos— sin haber tenido voz en la decisión. Se rompe así el vínculo entre quien decide y quien paga. Y cuando ese vínculo se rompe, la democracia local se vacía de contenido.

> El riesgo no es el federalismo, sino su ausencia. Un genuino sistema federal desnuda las políticas locales: si esas políticas no responden al pensamiento mayoritario de los habitantes, estos las cambiarán mediante el voto. Eso es precisamente la democracia. El centralismo, en cambio, provee a los políticos locales una coartada permanente: «no fue nuestra decisión, nos lo impusieron desde Buenos Aires.

Un ejemplo concreto ilustra la paradoja. Supongamos que la provincia de Mendoza quisiera construir viviendas sociales en terrenos provinciales disponibles, ofreciendo a las familias de un barrio popular incluido en el RENABAP una solución habitacional genuina: viviendas con cloacas, agua corriente, servicios básicos —todo aquello de lo que carecen en su asentamiento actual. Si se sigue la lógica del voto mayoritario de la Corte mendocina en «Moyano», esa relocalización voluntaria y superadora podría ser cuestionada invocando la Ley 27.453, porque la norma nacional rige en la provincia por «orden público» y los habitantes deben permanecer donde están.

El resultado práctico es que las familias siguen viviendo en ranchos precarios sin cloacas ni baños adecuados —exactamente la situación que la ley dice combatir— porque la Nación impuso la suspensión pero no ejecutó la expropiación, no construyó infraestructura, no mejoró servicios. En los años transcurridos desde la sanción de la ley, lo único que el Estado nacional efectivamente hizo fue suspender desalojos. La integración socio urbana prometida por la norma no se materializó. Mientras tanto, la provincia queda impedida de implementar sus propias soluciones.

Además, la ley impone una política diseñada desde el centro sobre la base de un diagnóstico elaborado principalmente para el Área Metropolitana de Buenos Aires, donde el problema de los asentamientos informales tiene una escala y urgencia particulares. Ese diagnóstico no es necesariamente transferible a todas las provincias. El anexo de la ley evidencia afectaciones muy desiguales: hay provincias con centenares de barrios populares incluidos en el RENABAP y otras con muy pocos. Sin embargo, la Nación decide que todas deben destinar recursos judiciales y administrativos al problema, desviando atención de sus propias prioridades. Eso viola el principio de autodeterminación provincial.

5. El caso «Moyano»: cuando los jueces suplen al legislador

La Suprema Corte de Justicia de Mendoza tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre estas cuestiones en un caso que concentra todas las tensiones del problema.

5.1. Los hechos

El Sr. Jorge Cárdenas y otros trabajadores adquirieron en 1996 fracciones de terreno de la Cooperativa de Vivienda San Isidro, en Rivadavia, Mendoza. En 2011 el predio fue usurpado. Tras años de litigio —una acción de desalojo parcialmente exitosa y una demanda reivindicatoria—, en septiembre de 2022 se celebró un convenio transaccional con patrocinio letrado de ambas partes, por el cual los ocupantes reconocieron el derecho de propiedad del actor y se comprometieron a desocupar en junio de 2023. La Municipalidad de Rivadavia había asignado 11 lotes a las familias demandadas en otro barrio y destinó recursos para la construcción de viviendas. El convenio fue homologado judicialmente en diciembre de 2022 y quedó firme.

Meses después, la Sra. Moyano —una de las firmantes— pretendió la nulidad del convenio invocando la Ley 27.453 y alegando desconocer los alcances del régimen del RENABAP, al que el barrio pertenecía desde 2019.

5.2. La decisión mayoritaria y sus problemas

La Corte, por mayoría (Dr. Omar Palermo y Dr. Mario Adaro), hizo lugar al recurso y anuló el convenio transaccional y su homologación. El razonamiento presenta problemas constitucionales graves.

La supuesta «receptación» provincial

El Dr. Palermo argumentó que la Ley provincial 9.428 (que crea un Comité Provincial para la Integración de Barrios Populares) constituye una «receptación» suficiente de la normativa nacional, lo que impediría declarar su inconstitucionalidad. Sin embargo, el análisis del expediente legislativo revela exactamente lo contrario. El proyecto original (N° 72216/2018) era una adhesión a la Ley 27.453. Las comisiones de Ambiente y de Desarrollo Social le dieron despacho favorable. Pero la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Asuntos Tributarios modificó la redacción eliminando la adhesión y sustituyéndola por la creación de un Comité de estudio. Ese Comité, además, nunca se integró en el plazo establecido por la propia ley provincial.

La voluntad legislativa es transparente: la Legislatura de Mendoza tuvo ante sí un proyecto de adhesión y decidió no adherir. Optó por un instrumento de estudio y coordinación, no de recepción normativa. Interpretar esa decisión como «receptación» equivale a atribuirle a la Legislatura una voluntad que expresamente rechazó. La adhesión a una ley federal no se presume: debe ser expresa para generar efectos.

La asunción de funciones legislativas

Al declarar aplicable la Ley 27.453 en Mendoza sin adhesión de la Legislatura, la Corte no se limitó a resolver un caso concreto: estableció, de hecho, que la ley nacional rige en la

provincia para todos los casos análogos. Eso es legislar positivamente, función que corresponde exclusivamente a la Legislatura, no al Poder Judicial. Ni la mejor intención —proteger a ocupantes vulnerables— justifica que los jueces asuman funciones que no les corresponden.

5.3. El voto en disidencia del Dr. Valerio

El Dr. Valerio rechazó el recurso por razones procesales: el convenio estaba firme, producía efectos de cosa juzgada, y la vía elegida para impugnarlo era incorrecta. Citó jurisprudencia reciente de la CSJN que establece que «lo decidido por una sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada no es susceptible de alteración ni aun por vía de la invocación de leyes de orden público» (CSJN «Courel», Fallos: 348:589, 2025).

El Dr. Valerio no se pronunció sobre el fondo de la cuestión federal —la aplicabilidad de la Ley 27.453 en Mendoza— y es razonable que no lo hiciera. Habiendo concluido que la impugnación debía tramitar como acción autónoma de revisión de cosa juzgada (art. 231 del CPCyTM), pronunciarse sobre el fondo hubiera constituido un prejuzgamiento en la causa que eventualmente debería sustanciarse por esa vía. La prudencia judicial es un valor en sí mismo, especialmente en una Corte provincial: entre un juez que excede sus funciones legislando positivamente y uno que se autolimita resolviendo por cauces procesales formales, el segundo es más respetuoso de la división de poderes.

6. La expropiación encubierta: el costo que paga el ciudadano

Existe una dimensión práctica que suele perderse en el debate técnico: alguien paga el costo de esta política, y ese alguien no es el Estado sino el propietario particular.

El art. 17 CN establece dos requisitos acumulativos para la expropiación: ley que califique la utilidad pública (requisito formal) e indemnización previa (requisito material). La Ley 27.453 declara la utilidad pública, pero no indemniza ni establece un mecanismo cierto y rápido para hacerlo. El art. 7, inc. 2 fijaba un plazo de 2 años para solicitar la tasación al Tribunal de Tasaciones de la Nación, plazo que no fue prorrogado por la Ley 27.694. Las propiedades fueron «marcadas» —afectadas—, pero el Estado nacional no cumplió con su obligación de tasar en tiempo propio.

Mantener la afectación expropiatoria indefinidamente, sin avanzar en la tasación ni en el pago, equivale a una privación de hecho del derecho de propiedad. El propietario no puede disponer de su inmueble —está marcado como sujeto a expropiación—, el Estado no le paga ni le fija un plazo cierto para hacerlo, y la vía judicial para reclamar está suspendida. Es la negación del Estado de Derecho.

6.1. La expropiación irregular: remedio formal, obstáculo práctico

Se argumenta que el propietario no está desprotegido porque la Ley 21.499 prevé la «expropiación irregular» como remedio: el titular de dominio puede instar al Estado a que efectúe la expropiación cuando la afectación le impide disponer de su bien (art. 51, incs. a, b y c). El propio informe técnico del Estado desarrolla este punto con detalle.

El remedio existe formalmente, pero su invocación como prueba de que el sistema «funciona» revela una inversión grotesca de las cargas constitucionales. Es el Estado quien declara la utilidad pública, el Estado quien crea el registro, el Estado quien suspende los desalojos. Pero es el ciudadano particular quien debe iniciar un juicio en el fuero federal, asumir costos de abogados y peritos, litigar durante años contra el propio Estado, para lograr que le paguen lo que la Constitución exige que le paguen previamente. La carga está invertida: quien expropió sin pagar obliga al expropiado a litigar para cobrar. Eso no es protección del derecho de propiedad; es su desnaturalización.

A ello se agrega la violación del principio de igualdad ante las cargas públicas (art. 16 CN). La demora indefinida en la expropiación implica que un grupo determinado de propietarios soporta una carga pública —la indisponibilidad de su inmueble— que debería ser distribuida entre toda la comunidad mediante el presupuesto estatal. La Corte Suprema ha dicho reiteradamente que cuando el Estado, mediante su inacción, concentra el costo de una política pública en un grupo reducido de personas, se configura una discriminación indirecta prohibida por la Constitución.

La suspensión de la vía judicial agrava el cuadro. El art. 18 CN garantiza el debido proceso y el derecho a una justicia sin dilaciones indebidas. Una suspensión generalizada de diez años —que se suma a la demora previa de más de una década en muchos casos— implica una denegación de justicia. El ciudadano que confió en el sistema judicial como el lugar donde se resuelven los conflictos en un Estado de Derecho descubre que ese sistema también fue suspendido por decreto legislativo.

7. La trampa del «orden público» y el riesgo del gobierno de jueces

El caso expone un riesgo institucional mayor: el uso del «orden público» como caballo de Troya del centralismo. Si la Nación puede invadir competencias provinciales bajo el manto del orden público, y los jueces provinciales convalidan esa invasión sin exigir adhesión legislativa, entonces las Legislaturas provinciales quedan vaciadas de contenido en materia procesal, el federalismo se convierte en una ficción, los jueces asumen el rol de legisladores —decidiendo qué normas nacionales rigen en la provincia y cuáles no, sin control democrático alguno— y los ciudadanos pierden la capacidad de saber a quién reclamarle cuando una política los perjudica.

El voto mayoritario de la Corte mendocina es un ejemplo de este fenómeno. Con la mejor intención —proteger a los ocupantes— sus jueces hicieron algo que no les corresponde: decidir, en lugar de la Legislatura, que una ley nacional rige en Mendoza. Eso es, ni más ni menos, un gobierno de jueces: magistrados que, en los hechos, legislan positivamente, definiendo el derecho aplicable sin mandato popular ni representación democrática.

> Hay que ser claros: el problema no es la intención de proteger a sectores vulnerables. El problema es que esa protección se construye destruyendo los mecanismos institucionales que hacen posible el Estado de Derecho a largo plazo. Una política que suspende los derechos individuales, prorroga indefinidamente sin resolver, vacía las autonomías provinciales y con-

vierte a los jueces en legisladores no es una política social genuina. Es la gestión política del conflicto, que beneficia electoralmente a quienes la diseñan y perjudica estructuralmente a quienes supuestamente protege —incluidas las familias que después de años de «suspensión protectora» siguen viviendo sin servicios básicos dignos.

8. La solución: respetar el modelo federal y la democracia local

El camino correcto ya existe y ha funcionado. La Ley Nacional de Tránsito 24.449 es un ejemplo de federalismo bien entendido: la Nación dictó las normas de fondo, invitó a las provincias a adherir ofreciendo incentivos, y las provincias libremente decidieron adherir o no. En las provincias no adherentes, la ley nacional no rige en materia local. Ese modelo respeta la Constitución, la doctrina de la Corte Suprema y la responsabilidad democrática.

La Ley 27.453, en cambio, no invitó: impuso. No ofreció incentivos: amenazó con la aplicación directa vía «orden público». No respetó la libertad provincial: subordinó las autonomías. Y el agravante es que impone una política diseñada para una realidad metropolitana sobre jurisdicciones que pueden tener problemas completamente distintos y más urgentes.

Para restaurar el equilibrio constitucional se propone:

En el Congreso Nacional

Derogar la declaración de «orden público» del artículo 15 de la Ley 27.453; establecer expresamente que su aplicación en las provincias requiere adhesión de las Legislaturas locales; volver al modelo de «invitación a adherir» con incentivos genuinos, no con imposiciones; y cumplir efectivamente con la obligación de tasar e indemnizar a los propietarios afectados en los plazos constitucionales.

En las Legislaturas provinciales

Dictar leyes interpretativas declarando que, mientras no adhieran, los jueces locales deben aplicar el derecho procesal provincial; generar debate público sobre la defensa de las autonomías provinciales y sobre cuáles son las prioridades reales en materia de vivienda en cada jurisdicción. Una provincia puede legítimamente considerar que es más beneficioso para sus habitantes vulnerables construir viviendas nuevas con servicios completos en terrenos provinciales disponibles, que mantener familias indefinidamente en asentamientos precarios bajo la «protección» de una suspensión que no mejora sus condiciones de vida.

En el Poder Judicial

Los jueces deben ejercer con prudencia el control de constitucionalidad, pero también controlar la competencia del legislador. Si la Nación legisla sobre materia no delegada, los jueces deben inaplicar la ley por inconstitucional, no convalidar la invasión. La Corte Suprema de Justicia de la Nación debería, llegado el caso, fijar doctrina definitiva sobre este punto, recordando que el orden público no es un comodín para alterar el sistema federal.

9. Conclusión

La Ley 27.453 y el fallo mayoritario de la Corte mendocina son síntomas de una enfermedad más profunda: el progresivo vaciamiento del federalismo argentino bajo el discurso de los derechos sociales. Nadie discute la importancia de proteger a los sectores vulnerables. Pero esa protección no puede lograrse a costa de destruir el equilibrio republicano y federal que la Constitución establece, ni de privar a los ciudadanos de los mecanismos democráticos que les permiten exigir cuentas a sus gobernantes.

Las objeciones basadas en tratados internacionales no resisten el propio texto constitucional que las invoca: los tratados complementan, pero no derogan los derechos de la primera parte de la Constitución. Las objeciones basadas en la doctrina de normas federales con efectos procesales no superan el test de inseparabilidad funcional: la suspensión de desalojos no es condición necesaria del régimen expropiatorio. Y las objeciones basadas en la supuesta recepción provincial chocan con la evidencia: Mendoza tuvo ante sí un proyecto de adhesión y decidió no adherir.

Cuando el Congreso legisla sobre procesos provinciales invocando el «orden público», y los jueces convalidan esa invasión sin exigir adhesión legislativa, desaparecen simultáneamente tres pilares del Estado constitucional: la separación de poderes, el federalismo y la responsabilidad democrática local. Lo que queda no es un sistema republicano más solidario, sino un centralismo de facto donde nadie rinde cuentas porque nadie asume claramente la responsabilidad de sus decisiones.

El federalismo no es un adorno ni una reliquia del pasado. Es la estructura básica de nuestra convivencia política y la única garantía real de que los ciudadanos de cada provincia puedan decidir, a través de sus representantes, qué problemas son prioritarios y cómo destinar los recursos públicos para resolverlos. Defenderlo no es nostalgia; es garantizar que en el futuro siga habiendo provincias autónomas y no meras divisiones administrativas de un Estado unitario encubierto.

> El orden público no puede ser el caballo de Troya del centralismo. Y los jueces no pueden ser sus cómplices.

Información para citar este artículo

Gómez, Alejandra, "El orden público como caballo de Troya del centralismo: cuando el Congreso invade provincias y los jueces asumen funciones legislativas," *Mendoza Legal - Colegio de Abogados y Procuradores 1° Circunscripción Judicial* - Mendoza, https://mendozalegal.com/omeka/items/show/1799.