

**PROMUEVE ACCIÓN DE AMPARO – PLANTEA INCONSTITUCIONALIDAD  
DEL DECRETO- SOLICITA MEDIDA CAUTELAR.**

Excma. Corte Suprema de Justicia de la Nación:

**MARIA CRISTINA CUELLO**, T. 13- Folio 655, CPACF, CUIT 27.12601587.4 en representación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el patrocinio letrado del Sr. Procurador General de la Ciudad de Buenos Aires, **GABRIEL MARIA ASTARLOA**, T.31 –Folio 429, CPACF, CUIT 20-13872301-2 constituyendo domicilio en la calle Uruguay 458 y el electrónico en la CUIT 27-12601587-4, a V.E. me presento y digo:

**I. ACREDITA PERSONERÍA.**

Que conforme lo acredito con copia del poder adjunto, declarando bajo juramento que se encuentra vigente y firme en todas sus partes, soy apoderada del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, quien me ha facultado para presentarme en estas actuaciones.

**II. OBJETO**

Me presento ante V.E., en cumplimiento de las instrucciones impartidas por Decreto 324-CABA-.2020, promoviendo acción de amparo contra el Estado Nacional, con domicilio legal en calle Balcarce N° 50 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el objeto que:

a) Se restablezca en forma inmediata el derecho de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a percibir el porcentaje de participación equivalente al TRES COMA CINCUENTA POR CIENTO (3,50%) originado en el Consenso Fiscal (en adelante “Consenso Fiscal 2017”), ratificado por el HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN mediante la sanción de la Ley N° 27.429 y Decreto N° 257/18. En consecuencia, se ordene el cese de los efectos del

Decreto 735-PEN-2020 que, en forma manifiestamente inconstitucional por su ilegalidad y arbitrariedad manifiesta, reduce unilateralmente el porcentaje de coparticipación en flagrante violación a derechos y garantías constitucionales que se invocan.

**b)** Se declare la nulidad e inconstitucionalidad del Decreto 735- PEN-2020 (BO 10-9-2020) del Poder Ejecutivo Nacional, por ser ilegal y arbitrario en modo manifiesto, así como de todo acto administrativo o norma que se hubiera dictado o se dicte en el futuro como consecuencia del dictado de aquél.

**c)** Se recomponga la integralidad de los fondos del Tesoro Local que deben ingresar a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires conforme el porcentaje de coparticipación del 3,50% y se ordene la restitución de los fondos ilegítimamente retraídos por aplicación del decreto cuestionado, con más los intereses legales devengados hasta su efectiva percepción por parte de la Ciudad.

**d)** Como **medida cautelar** y con sustento en lo normado por la ley 26.854, **solicitamos se ordene la inmediata suspensión de los efectos - ejecutoriedad – del Decreto 735- PEN- 2020 (BO 10-9-2020)**, así como de todos los actos administrativos que se hubieren dictado o se dicten en consecuencia, debiendo ordenarse al Estado Nacional que se abstenga, hasta el dictado de la sentencia definitiva y firme, de llevar a cabo cualquier acto que implique poner en ejecución el decreto cuestionado y/o que altere el coeficiente de la CABA o disminuya los recursos correspondientes a la transferencia de competencias federales.

### **III. COMPETENCIA.**

En virtud de lo dispuesto por el art. 117 de la Constitución Nacional, V.E. resulta competente para entender en la presente acción con carácter originario, en razón de las partes intervinientes en el conflicto y dada la

cuestión constitucional involucrada.

Así lo ha dispuesto V.E. en los autos “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Córdoba, provincia de s/ ejecución fiscal” (Expediente CSJ 2084/2017, sentencia del 04/04/2019) en los que reconoció expresamente el derecho de la Ciudad Autónoma a acceder a su competencia originaria (conf. arts. 116, 117 y 129 de la Constitución Nacional y art. 1º, inc. 1º de la ley 48 y art. 24, inciso 1 del decreto-ley 1285/58, ratificado por ley 14.467).

En la sentencia de fecha 4 de abril de 2019 expresó: “...12) *Que en el contexto descrito la reforma de 1994 no solamente **introduce a la ciudad como un actor autónomo del sistema federal**, sino que al hacerlo modifica radicalmente la histórica premisa según la cual la unión nacional requería suspender la participación de la ciudad como sujeto autónomo. En efecto, el artículo 129 citado fue incorporado en la reforma constitucional del año 1994, reconociendo a la Ciudad de Buenos Aires el status de "ciudad constitucional federada". **Es ciudad**, por sus características demográficas. **Es ciudad constitucional**, porque es la única designada expresamente por su nombre y con atributos específicos de derecho público en la Constitución Nacional, a diferencia de las otras ciudades que son aludidas genéricamente al tratar los municipios de provincia. **Y es ciudad constitucional federada**, porque integra de modo directo el sistema federal argentino conjuntamente con los restantes sujetos políticos que lo componen, tanto los de "existencia necesaria" o "inexorables", cuya identificación y regulación -o la previsión de su regulación- obra en la propia Ley Fundamental (el Estado Nacional, las provincias, los municipios de provincia y la ciudad autónoma de Buenos Aires), como los de "existencia posible" o "eventuales", aquellos cuya existencia depende de la voluntad de los sujetos inexorables (tal el caso de las regiones). **Así, la reforma constitucional de 1994 dota a la ciudad de autonomía "de legislación y jurisdicción", y por esta vía la incluye en el diálogo federal.***

(...) 13 “Que en este nuevo marco constitucional, 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. 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.

(...) 14. Que a la luz de las premisas de "Nisman", tiene sentido entonces despejar desigualdades o asimetrías de la ciudad respecto de las provincias, estados con quién interactúa con el objeto de lograr "hacer un solo país para un solo pueblo" (Fallos: 178:9). Se trata de un presupuesto esencial para la "armonía y respeto recíproco" entre los estados (Fallos: 310:2478), hoy extensivo a un nuevo participante del federalismo argentino cuyas instituciones incompletas no perdurarán en el tiempo.

(...) 15 Que, en este entendimiento, 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 cierto, que a lo largo de la historia ha rechazado la inclusión en esa competencia de supuestos distintos a los taxativamente mencionados en el art. 116, los cuales precisa el art. 117 de la Constitución Nacional. Sin embargo, ese rigor no debe llegar al punto de afectar la vigencia de otras normas constitucionales, como sería en este caso el art. 129, en tanto el fallo "Nisman" implica que la ciudad de Buenos Aires tiene aptitud para ejercer plenamente como actor del federalismo argentino.

(...) 17) Que lo dicho cuenta con mérito suficiente para reconocer 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 (arts. 116, 117 y 129 de la Constitución Nacional y art. 1º, inc. 1º de la ley 48 y art. 24, inciso 10 del decreto-ley 1285/58, ratificado por ley 14.467)."*

Y por su voto, el Ministro Dr. Carlos Fernando Rosenkrantz sostuvo que *"A partir de 1994, entonces, al ser dotada por la Constitución Nacional de autonomía política, la Ciudad de Buenos Aires se convirtió en un sujeto activo del federalismo argentino y, como tal, no puede en modo alguno ser considerada como una entidad política subordinada ni al Estado Nacional ni a ninguna de las provincias..."*.

En este caso se afecta el equilibrio federal por lo que V.E. debe intervenir con carácter originario, tal como se expresara en los autos *"Entre Ríos, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad incidente de medida cautelar."* (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 1829/2019/1, Fallos: 342:1591): *"Que esta causa corresponde a la competencia originaria de la Corte de acuerdo con los argumentos y la conclusión expuestos en el dictamen de la señora Procuradora Fiscal, a los que corresponde remitir en razón de brevedad y con el propósito de evitar reiteraciones innecesarias"*

En dicho dictamen, con remisión a los autos *"Santiago del Estero, Provincia de C/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad"* (CSJ 1796/2019/1), la Procuradora Fiscal expresó: *"...A mi modo de ver, en atención a la naturaleza de las partes que han de intervenir en el pleito, la causa corresponde a la competencia originaria de la Corte (conf. Fallos 326:3646 y 332:2673, entre otros).*

*En efecto, toda vez que la Provincia de Santiago del Estero -a quien le corresponde la competencia originaria de la Corte, de conformidad con el art. 117 de la Constitución Nacional- demanda al Estado Nacional, que tiene derecho al fuero federal según lo dispuesto en el art. 116 de la Ley*

*Fundamental, entiendo que la única forma de conciliar ambas prerrogativas jurisdiccionales es sustanciar la demanda en esta instancia (Fallos: 313:98 y 551; 317:746; 320:2567; 323:1110; 331:1427, entre muchos otros), cualquiera sea la materia del pleito...”*

En los presentes se advierte que se ha suscitado una controversia en la que se encuentran involucrados el Estado Nacional, por un lado, y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por otro, respecto de una cuestión de nítido contenido federal, toda vez que el decreto aquí cuestionado se encuentra en pugna con el artículo 75, inciso 2 de la Constitución Nacional. Ello es así en tanto de su aplicación surge una disminución unilateral de los fondos de coparticipación que recibe la Ciudad (los que fueran asignados por la transferencia de facultades y funciones de seguridad en todas las materias no federales, y en reconocimiento del nuevo status autónomo de la Ciudad) con el consiguiente perjuicio presupuestario y el riesgo cierto de no poder atender las necesidades básicas de sus habitantes.

Se ha sostenido que *“El nuevo rango asignado a la coparticipación federal de impuestos 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.”* (Cfr. “El Cóndor Empresa de Transportes S.A. c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa”, 7-12-2001, Fallos: 324:4226)

Es así que la materia en debate es de estricto contenido federal, a lo que cabe agregar que mi representada ha sido vulnerada en el ejercicio de su autonomía (art. 129 de la Constitución Nacional) y el decreto propende a que el traspaso de ciertas competencias se efectúe violando lo dispuesto en el artículo 75, inciso 2 de la Constitución Nacional.

De todo lo anterior se deriva que estas actuaciones deben tramitar ante

V.E. en instancia originaria debido al carácter federal de las cuestiones involucradas y a la reciente jurisprudencia que reconoce el derecho de mi representada de acceder a los estrados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

#### **IV. LEGITIMACIÓN.**

##### **a. Legitimación activa:**

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires está legitimada a iniciar la presente acción de amparo y reclamar en juicio la invalidez de actos que vulneran atribuciones y poderes inherentes a su autonomía política, de acuerdo con la distribución de competencias establecida por el régimen Constitucional Federal y en la medida que se sostiene que ha sido afectada por los actos impugnados, lo que permite inferir que se está frente a una "causa" o controversia en los términos de la Constitución.

El art. 75 inc 2 Constitución Nacional y la ley 23.548 reconocen a la ahora Ciudad Autónoma de Buenos Aires derechos de coparticipación federal respecto de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse conforme lo dispone el art. 2 de la citada ley de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales que establece el Régimen Transitorio de Distribución entre la Nación y las Provincias.

Por su parte, el art. 6 de la Constitución de la CABA expresamente prescribe que: "Las autoridades constituidas tienen mandato expreso, permanente e irrenunciable del Pueblo de la Ciudad, para que en su nombre y representación agoten en derecho las instancias políticas y judiciales para preservar la autonomía y para cuestionar cualquier norma que limite la establecida en los artículos 129 y concordantes de la Constitución Nacional"

En cumplimiento de dicho mandato, dada la directa afectación del

“interés” del GCBA, cuya protección reclamamos ante esa C.S.J.N., ello confiere a la Ciudad la legitimación activa para promover esta acción de amparo que persigue el restablecimiento del derecho conculcado y la declaración de inconstitucionalidad de la norma en que se funda la evidente lesión ocasionada al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (Art. 43 C.N. 2º párrafo). Los fondos que se reclaman fueron presupuestados por la hacienda del GCBA y se encuentran comprometidos a la ejecución de políticas públicas en curso, lo que evidencia el interés en la promoción de esta acción con el fin de resguardar los derechos invocados.

**b. Legitimación pasiva:**

La acción se dirige contra el Estado Nacional, Poder Ejecutivo Nacional por ser el autor directamente responsable del perjuicio que ocasiona a la Ciudad de Buenos Aires el dictado del Decreto 735- PEN- 2020, así como toda normativa dictada en su consecuencia, que tachamos de manifiestamente inconstitucional y cuya declaración en tal sentido –y consecuente nulidad– pretendemos en autos.

En el mismo sentido, solicitamos expresamente que se sustancie y dirima esta causa con el Estado Nacional.

**V. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE AMPARO.**

Conforme lo determinado por el art. 43 de la Constitución Nacional y la Ley 16.986, la procedencia de la acción de amparo se encuentra supeditada a la existencia de determinados requisitos, los cuales se encuentran configurados en el caso de autos. Teniendo en cuenta que se trata de un decreto, se desarrollarán a continuación los requisitos propios de la acción de amparo respecto de las medidas urgentes, así como los requisitos generales de las acciones de amparo, a saber:



**a. Inexistencia de otra vía judicial más idónea**

Teniendo en cuenta que la norma cuestionada ha entrado en vigencia, y que la detracción se ha hecho efectiva a partir del día 10-9-20, mi representada se está viendo actualmente afectada. Así, no parece dudoso que la única manera de lograr que se recompongan los derechos que se están viendo conculcados, es mediante su inmediata declaración de nulidad, ilegalidad e inconstitucionalidad a través de la vía rápida y expedita del amparo.

En efecto, las prestaciones a las cuales está obligado el Estado Local, destinadas a cubrir las necesidades de salud, educación, justicia, seguridad y muchas otras, son de prestación continua, y requieren de los recursos que fueran presupuestados para su financiamiento.

Frente a ello, la procedencia formal de la vía elegida encuentra fundamento en la Constitución Nacional (art. 43) y en el precedente de CSJN “SIRI” que expresamente contemplan la posibilidad de accionar por dicha vía para casos de esta índole y gravedad.

En el caso de autos, la mayor idoneidad surge claramente dado el carácter flagrante de la afectación, la gravedad de la lesión sufrida, así como el daño colateral a todos quienes viven, trabajan y transitan en la ciudad de Buenos Aires y la necesidad de una tutela efectiva urgente que detenga estos efectos perniciosos.

La admisibilidad de la acción de amparo en causas de su competencia originaria ha sido admitida por V.E., pudiendo incluso destacarse un reciente caso en el cual interpuesta una acción declarativa la Corte resolvió la adecuación de procedimiento a la vía prevista en la ley 16.986 (*“Frente para la Victoria- Distrito Río Negro y otros c/ Río Negro, Provincia de s/amparo”*, 22 de marzo de 2019, Fallos 342:287).

En el citado precedente V.E. indicó “*Que, respecto de la vía de amparo, el Tribunal ha reconocido la posibilidad de que esa acción, de manera general, tramite en esta instancia, siempre que se verifiquen las hipótesis que surtan la competencia originaria, toda vez que -de otro modo- en tales ocasiones quedarían sin protección los derechos de las partes en los supuestos contemplados por el artículo 43 de la Constitución Nacional (Fallos: 322:190; 323:2107 y 3326, entre muchos otros). En consecuencia, la previsión contenida en el artículo 2º, inciso a) de la ley 16.986, no constituye un obstáculo a la viabilidad de la acción interpuesta, ni al trámite que le fue impreso por el Tribunal...*” (considerandos 6º).

En autos “Salta Provincia de c/ Estado Nacional s / acción de amparo”, V.E. hizo lugar a la acción de amparo y declaró que se encontraba vigente la garantía de financiamiento del art. 15 de la ley 24.049 y, en consecuencia, ordenó al Estado Nacional que cese en la arbitraria e ilegítima omisión en que incurrió respecto de su obligación de remitir los fondos previstos en la referida ley.

También se le dio tratamiento a la acción como amparo en autos “**Provincia de la Rioja c/ Estado Nacional s/ amparo**”, referido –al igual que la presente causa- a la materia tributaria de su competencia originaria y con fecha 01.10.2019, V.E. hizo lugar a la medida cautelar solicitada respecto de los decretos 561/2019 y 567/2019 (CSJ 1829/1 Fallos).

Nos encontramos, en definitiva, frente a un accionar de una autoridad pública que, en forma actual, lesiona y restringe con ilegalidad manifiesta derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional (arts. 5, 28, 75, incs. 2, 99 inc. 3, 121, 129 Disposición Transitoria Sexta)

Frente a esta inconstitucionalidad manifiesta del decreto sobre un tema de coparticipación federal de impuestos, la vía del amparo aparece como idónea, pues como ha señalado V.E. el pedido de declaración de

inconstitucionalidad de una norma importa el ejercicio de una acción directa de inconstitucionalidad, de aquellas que explícitamente ha admitido como medio idóneo -ya sea bajo la forma de amparo o la acción de mera certeza- para prevenir o impedir las lesiones de derechos de base. (Del dictamen de la Procuración General, al que remitió la Corte Suprema, Fallos: 327:3010). Particularmente porque nos enfrentamos a un acto inconstitucional del Presidente de la Nación, de extrema gravedad y urgencia por sus efectos deletéreos sobre la seguridad de la población de la Ciudad de Buenos Aires. No tratamos en esta causa cuestiones de competencias entre el gobierno federal y una provincia, ni requiere la misma la producción de prueba compleja. La vía expedita del amparo es la vía adecuada para remediar la grave falta de constitucionalidad sufrida.

#### **b. Acto u omisión de autoridad pública**

Existe una acción por parte del Estado Nacional, consistente en el dictado del Decreto 735/2020 que redujo unilateralmente el porcentaje de participación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de los recursos del artículo 2° de la Ley 23.548., afectando la disponibilidad y percepción de los recursos públicos de la Ciudad de Buenos Aires, con el perjuicio que ello acarrea para el funcionamiento del Gobierno y la prestación de sus tareas y obligaciones para con quienes viven, trabajan y transitan en la Ciudad, vulnerando los arts. 5, 28, 75, incs. 2, 99 inc. 3, 121, 12, Disposición Transitoria Sexta de la Constitución Nacional y las leyes 23.548 y 25.917.

#### **c) Daño real y actual.**

El daño consiste en la afectación que el acto estatal denunciado ocasiona a la Ciudad de Buenos Aires en particular y a la ciudadanía en su conjunto, en cuanto pone en jaque la disponibilidad y percepción de los fondos públicos, imposibilitando dar cumplimiento a las obligaciones a cargo del Estado Local.

Las sumas que han comenzado a dejarse de percibir desde el pasado 10 de septiembre por la decisión unilateral e intempestiva del Poder Ejecutivo Nacional ya están incorporadas como recursos corrientes en el presupuesto de gastos para el presente ejercicio 2020 que se encuentra en plena ejecución. Esta ostensible disminución de ingresos, que **sólo durante los primeros cinco días hábiles de vigencia del decreto significó una detracción de la suma de \$862.140.379**, afecta los cometidos constitucionales básicos y la gestión y funcionamiento del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, como así también la esfera prestacional de derechos fundamentales, máxime en la actual situación de emergencia pública en materia sanitaria declarada por el artículo 1° de la Ley N° 27.541 y su ampliación respecto de las medidas a adoptar con relación al coronavirus COVID-19 (Decreto PEN 260/2020 y ley 6301 de la Ciudad de Buenos Aires).

De validarse la reducción unilateralmente impuesta al porcentaje de coparticipación de la CABA, el daño será irreversible y provocará graves consecuencias de índole económica y social.

**d) Arbitrariedad e ilegalidad manifiesta. Inconstitucionalidad de las restricciones establecidas mediante el decreto en crisis.**

Cabe destacar que en nuestro régimen constitucional no existe justificación para la modificación unilateral por parte del Estado Nacional del coeficiente en la coparticipación de los Estados locales. Ninguna. Todo lo contrario, las normas existentes requieren siempre el consenso como base inevitable de la modificación del régimen y los porcentuales de coparticipación (arts. 129, 75 inc. 2 y cláusula transitoria sexta de la CN).

Esta decisión inconsulta y precipitada requiere una inmediata decisión de V.E. para lo cual solo la vía rápida del amparo resulta viable.

El Decreto 735- PEN- 2020 afecta los derechos de la Ciudad de Buenos Aires, ya que no sólo es intempestivo, sino que lo resuelto es absolutamente arbitrario.

El decreto cuestionado parte de una premisa errónea y parcial de las pautas constitucionales para la distribución de los recursos, omitiendo considerar que el art. 75 inc. 2 expresamente señala que “se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas **contemplando criterios objetivos de reparto.**”

Falazmente sostiene que el aumento otorgado a la CABA obedeció a una lógica diametralmente opuesta a los criterios objetivos de reparto y principios constitucionales. Pero omite considerar que para el criterio objetivo de reparto es imprescindible tomar en cuenta el aporte que la Ciudad hace a la masa coparticipable, como desarrollamos en el presente escrito. Este aporte también hay que considerarlo para evaluar los principios constitucionales que la norma considera conculcados. En los considerandos del decreto se hace una comparación de superficies entre la CABA y la Provincia de Buenos Aires, pero la Constitución Nacional no habla de superficies sino de competencias, servicios y funciones.

También es arbitraria y no se ajusta a la realidad la afirmación relativa a que la incidencia presupuestaria de los coeficientes otorgados no condice con las necesidades reales para cumplir con el objetivo, redundando en una desigualdad aún mayor con las provincias.

Más arbitrario aún resulta lo afirmado en cuanto a que el impacto presupuestario real de las funciones de seguridad asumidas por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (0,92%) adicional a la participación que tenía dicha jurisdicción previo al dictado del Decreto N° 194/16.

El decreto carece de sustento fáctico y ello queda reflejado en sus considerandos, donde se parte de afirmaciones dogmáticas, supuesto claro de arbitrariedad e irrazonabilidad manifiesta.

La modificación impuesta por el decreto impugnado es contraria a lo prescripto por la Constitución Nacional toda vez que se vulnera el principio de legalidad al modificar por vía de un decreto presidencial el coeficiente consensuado y validado legalmente, que fuera otorgado en favor de la CABA afectando así la intangibilidad de sus recursos de la Ciudad.

Al caso de autos son aplicables los principios enunciados en Fallos: 338:1356 y 1389; y causa CSJ 933/2007 (43-L)/CS1 "La 3, e 121, 122, 123, instrumentales 125 del que se destacan: i) La Pampa, Provincia de c/ Estado Nacional (Poder Ejecutivo Ministerio de Economía de la Nación) s/ acción de inconstitucionalidad", sentencia del 6 de noviembre de 2018). (Conf. Fallos 342:1591, Consid, 5º). Si bien este precedente abordaba la cuestión de la disminución de la masa total coparticipable en virtud de una desgravación impositiva de emergencia, lo cierto es que tales principios resultan enteramente aplicables al caso. Conviene recordar que la propia Corte Suprema en el considerando citado manifestó que *"No escapa al conocimiento de esta Corte que las cuestiones aquí debatidas no resultan estrictamente análogas a los precedentes citados, pero de ellas surgen los principios que rigen el federalismo de concertación y el sistema federal en su conjunto"*. De este modo, se corrobora que el Decreto 735/20, bajo el pretendido ropaje de un decreto administrativo y/o reglamentario, en tanto se cita el art. 99 de la Constitución Nacional incisos 1 y 2, altera sustancialmente la coparticipación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, modificando el coeficiente del 3,5% oportunamente acordado y avasallando de este modo el carácter concertado del régimen de coparticipación federal. De igual modo, la decisión impugnada socava la integralidad de los fondos que le corresponden a la Ciudad detrayendo una parte sustancial de sus recursos para girarlos sin más a otra Provincia. Finalmente, de forma intempestiva se violentan derechos adquiridos

de la Ciudad de Buenos Aires, desde que los fondos retraídos tienen origen legítimo y con carácter intangible a partir de que fueron asignados en razón de las necesidades de financiamiento para brindar el adecuado servicio de seguridad transferido a la jurisdicción local.

## **VI. CUESTIONES FEDERALES PLANTEADAS**

La materia federal de la presente acción se demuestra en las siguientes cuestiones federales cuya resolución se requiere de V.E.

A) Competencia exclusiva del Congreso para modificar en concertación con las provincias el régimen de coparticipación federal de impuestos por ley especial. (Art. 75 inc. 2 in fine.)

En este caso se trata de la distribución de recursos por la Nación a la Ciudad Autónoma en razón de la transferencia de competencias por la policía de seguridad y ello requiere la “reasignación de recursos”. “No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso.”, nos recuerda el art. 75 inc. 2. Asimismo, el mandato de transferencia de la policía de seguridad se encuentra impuesto en el art. 129. La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de Gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción,...” Este mandato se cumplió con la transferencia de las competencias y los fondos a través de un aumento de la coparticipación de impuestos para la Ciudad debidamente aprobados y no puede ser reformada por decreto sin una grave violencia al texto constitucional.

B) La Garantía federal sobre las competencias naturales de la CABA. La policía de seguridad como competencia tradicionalmente provincial, y el cumplimiento de la Garantía Federal del art. 5, para el goce y ejercicio de sus instituciones. Si la garantía federal es la seguridad que da la Nación a las

provincias, de que una unión indestructible se ha formado, de que será respetada y mantenida su autonomía o capacidad de gobierno propio, siempre que encuadre en las condiciones convenidas y establecidas al constituirse dicha unión, su ejercicio nos pone frente a un dilema. Pues si un gobierno federal posee autoridad constitucional para intervenir con la fuerza en el gobierno de una provincia, con el propósito de asegurar el cumplimiento de sus deberes como miembro de la federación, entonces no existe una barrera constitucional adecuada contra la transformación de la federación en un estado centralizado, por obra de un gobierno central vigoroso y resuelto. Pues como señala Sarmiento al analizar el artículo 5° de la Constitución de 1853, "no es fuera de propósito señalar que, en el curso de los acontecimientos políticos, ha de ocurrir necesariamente que las autoridades emanadas del sufragio en una provincia sean, en cuanto a miras políticas y espirituales de partido, antipáticas a las autoridades nacionales. ¿No será de temer que el ejecutivo nacional vea sedición donde solo hay oposición a su sistema o un obstáculo a sus miras de partido, o una resistencia a influencias personales, sin salir de los límites del derecho y de la independencia provincial?" (Sarmiento, Comentarios de la Constitución, capítulo 7° página 238)

## **VII. FONDO DE LA CUESTIÓN**

### **VII. a. Evolución de la Coparticipación Federal de Impuestos previo a la reforma constitucional de 1994.**

A fin de comprender cabalmente la cuestión que aquí nos convoca, resulta oportuno efectuar una reseña acerca del régimen de coparticipación federal de impuestos y de los porcentajes atribuidos a lo largo del tiempo a la Ciudad de Buenos Aires.

La ley 23.548 de 1988 que funda y define el sistema de coparticipación vigente fue sancionada por el Congreso de la Nación para regir a partir del 1º de enero de 1988, y estableció un sistema troncal de distribución de los tributos



creados o a crearse por la Nación.

Por dicha ley se delimitan dos etapas de distribución: la primaria, que determina la distribución entre Nación y las Provincias (art. 3º) y la secundaria, que dispone cómo se distribuirá entre las Provincias el monto que les fuera determinado en la primaria (art. 4º).

La distribución primaria está constituida por la recaudación integral de todos los tributos nacionales presentes y futuros e ingresa a la masa primaria para su distribución por el sistema troncal, salvo los que la referida ley indica en su artículo 2. Dicha distribución alcanza al 42,34% para la Nación y al 54,66% para las Provincias, apartando un 1% al fondo de Adelantos del Tesoro Nacional (ATN) y un 2% para el recupero del nivel relativo de ciertas provincias.

La distribución secundaria se refiere a la distribución entre las provincias conforme lo establece en su artículo 4º.

El art. 8º de la mentada ley preveía expresamente que la Nación, de la parte que le correspondía, entregaría a la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y al entonces Territorio Nacional de Tierra del Fuego una participación compatible con los niveles históricos, la que no podría ser inferior en términos constantes a la suma transferida en 1987. Además, la Nación asumió, en lo que resulte aplicable, las obligaciones previstas en los incisos b), c), d), e) y f) del artículo 9º, por sí y con respecto a los organismos administrativos y municipales de su jurisdicción sean o no autárquicos.

Vemos así que aún antes del cambio de status constitucional de la Ciudad de Buenos Aires, ya la entonces M.C.B.A. tenía derecho a recibir de los fondos que le corresponden a la Nación una suma equiparable a lo que recibían las provincias en concepto de coparticipación.

Como fruto de un largo proceso histórico, finalmente se reconoce a la

ciudad de Buenos Aires su autonomía. La Constitución Nacional incorporó en la reforma de 1994 la previsión de que *“La Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de Gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación. En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el estatuto organizativo de sus instituciones”* (art. 129°).

**VII. b. Inserción de la nueva Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el Régimen de Coparticipación preexistente. Evolución del Coeficiente asignado. Los Cinco Convenios.**

Con fecha 1 de octubre de 1996 se dicta la CONSTITUCION DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES en cumplimiento de lo dispuesto por el reseñado Artículo 129 de la CONSTITUCION NACIONAL.

Corresponde mencionar que a partir de la reforma constitucional de 1994 y adquirido el carácter de autónoma de la Ciudad de Buenos Aires, se sanciona la Ley Nacional 24.588 del 27/11/1995 que garantiza los intereses del Estado Nacional mientras la Ciudad continúe siendo la capital de la República, surgiendo de su articulado las distintas competencias que ambas jurisdicciones tendrán en el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Ante la falta de sanción de una nueva Ley de Coparticipación Federal que se adecuara al nuevo status de la Ciudad, restaba resolver la previsión del porcentaje asignable a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la cual, adelanto, se realizó por medio de sucesivos convenios, es decir actos administrativos bilaterales, entre ésta y la Nación (siendo que la Nación por artículo 8° de la Ley 23.548 estaba obligada a entregar a la**

**CABA de los fondos que le pertenecían, una participación compatible con los niveles históricos, la que no podría ser inferior en términos constantes a la suma transferida en 1987).**

**PRIMER CONVENIO - 1,40%.**

**El 12/12/2002 la Nación y la Ciudad suscriben el “Convenio de Financiamiento entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Estado Nacional”.** Cabe destacar que en la cláusula primera del ACTA COMPLEMENTARIA *“con el objeto de contribuir a asegurar el desenvolvimiento fiscal y patrimonial que permita consolidar la organización y funcionamiento institucional de la CIUDAD AUÓNOMA DE BUENOS AIRES, el ESTADO NACIONAL, Y EL GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES reconocen la necesidad de que las transferencias a ésta en concepto de Coparticipación Federal de Impuestos instaurada por la Ley n° 23.548 se fijen mediante un coeficiente de participación del 1,4% (uno por ciento con cuarenta centésimas) sobre el monto total neto recaudado por los gravámenes establecidos en el artículo 2° de la citada ley y sus modificatorias a partir del 1° de enero de 2003”.*

Así, en cumplimiento de la manda constitucional que le otorga a la Ciudad el derecho a su propio coeficiente de participación, se llega a un primer convenio que lo determina en el 1,4%, el que es luego receptado en el ámbito de la Ciudad por medio de la Ley 1008 del 27/12/2002 y a nivel Nacional por el Decreto 705/2003 del 26/03/2003.

**SEGUNDO CONVENIO - 3.75%.**

El art. 34 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires dispone: *“La seguridad pública es un deber propio e irrenunciable del Estado y es ofrecido con equidad a todos los habitantes. El servicio estará a cargo de una policía de*

*seguridad dependiente del Poder Ejecutivo, cuya organización se ajusta a los siguientes principios.”*

De esta manera, reconocida su autonomía, la Ciudad de Buenos Aires asume la obligación de brindar el servicio de seguridad pública, tal como ocurría en la totalidad de las provincias.

Del articulado de la ya referida ley 24.588, que garantiza los intereses del Estado Nacional mientras la Ciudad continúe siendo la capital de la República, surgen las distintas competencias que ambas jurisdicciones tendrán en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires.

Sobre el particular no podemos dejar de señalar que el art. 7 de la ley 24.588, en su redacción original prescribía que: **“El Gobierno Nacional seguirá ejerciendo, en la ciudad de Buenos Aires, su competencia en materia de seguridad y protección de las personas y bienes.**

**La Policía Federal Argentina continuará cumpliendo funciones de policía de seguridad y auxiliar de la justicia en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, dependiendo orgánica y funcionalmente del Poder Ejecutivo Nacional.**

La ciudad de Buenos Aires y el Estado Nacional suscribirán los convenios necesarios para que éste brinde la cooperación y el auxilio que le sean requeridos para garantizar el efectivo cumplimiento de las órdenes y disposiciones emanadas de los órganos de gobierno de la ciudad de Buenos Aires.

La ciudad de Buenos Aires podrá integrar el Consejo de Seguridad. No podrá crear organismos de seguridad sin autorización del Congreso de la Nación.” (destacado propio).

La Ley Nacional 26.288 modifica dicho artículo el cual ha quedado así redactado:

*“El Gobierno nacional ejercerá en la Ciudad de Buenos Aires, mientras sea Capital de la República, sus funciones y facultades en materia de seguridad con la extensión necesaria para asegurar la efectiva vigencia de las normas federales.*

***El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ejercerá las funciones y facultades de seguridad en todas las materias no federales. El Gobierno nacional las seguirá ejerciendo hasta tanto aquel ejercicio sea efectivamente asumido por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires...”***

La cláusula transitoria única de la ley 26.288 expresa: *“Definidas por el Gobierno nacional las estructuras necesarias para garantizar sus competencias federales, celebrará con la Ciudad de Buenos Aires los convenios necesarios para hacer efectivo lo establecido en el artículo 1° de la presente ley, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley N° 24.588.”*

Dicho artículo 6° prevé que *“el Estado Nacional y la Ciudad de Buenos Aires celebrarán convenios relativos a la transferencia de organismos, funciones, competencias, servicios y bienes”*.

Es clara luego de esta reseña la voluntad legislativa expresa acerca de la transferencia de competencias en materia de seguridad no federales a la Ciudad y además que se debía llevar a cabo mediante la firma de acuerdos suscriptos entre el Estado Nacional y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Pese a la claridad de estas normas el decreto impugnado en su art. 2° establece que *“a partir de la aprobación por parte del HONORABLE*

CONGRESO DE LA NACIÓN de la transferencia de las facultades y funciones de seguridad en todas las materias no federales ejercidas en la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, con la correspondiente asignación de recursos en el marco de lo previsto por el artículo 75 inciso 2 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL, la participación que le corresponde a la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES por aplicación del artículo 8° de la Ley N° 23.548 y sus modificaciones, se fijará en un coeficiente equivalente al UNO COMA CUARENTA POR CIENTO (1,40%) sobre el monto total recaudado por los gravámenes establecidos en el artículo 2° de la citada ley.”

Se advierte entonces que, en rigor el Poder Legislativo dispuso que el traspaso de competencias se realice mediante la suscripción de convenios. Por ello, con la firma del convenio de traspaso de la Policía Federal, quedó consolidada dicha transferencia. Contrariamente a lo afirmado en el decreto cuestionado, ninguna ley adicional es necesaria para su aprobación, por lo que también en este aspecto el decreto resulta violatorio de la autonomía de la Ciudad y por ende inconstitucional. El quinto párrafo del art.75 inc. 2 de la Constitución Nacional requiere para la transferencia de competencias, servicios y funciones la respectiva reasignación de recursos y que ambas sean aprobadas siempre por la provincia interesada o la Ciudad de Buenos Aires según el caso, pero sólo requiere aprobación del Congreso “cuando correspondiere”. En el caso concreto dicha aprobación por el Congreso a la transferencia era preexistente y la aprobación por el Congreso a la reasignación de recursos no correspondía dado que por el art. 8 de la ley 23548 (que continua siendo de aplicación en la materia mientras no se sancione la comprometida, necesaria y demorada Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, tanto la CABA como la Provincia de Tierra del Fuego reciben su porcentaje de coparticipación de la masa de distribución primaria y no de la secundaria.

En cumplimiento de las leyes 24.588 y 26.288, en fecha **5 de enero de 2016** se suscribió un **Convenio entre el Estado Nacional y la Ciudad de**

**Buenos Aires mediante el cual se dispuso la transferencia de facultades y funciones de seguridad en todas las materias no federales ejercidas en la Ciudad de Buenos Aires.**

El Ministerio de Seguridad del Estado Nacional procedió a definir las estructuras internas de la Policía Federal Argentina que resultan ajenas a las competencias federales en el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las que a su vez brindan apoyo a dichas áreas, prestando incluso función administrativa, ajena a la competencia federal.

Las partes concluyeron que se encontraban dadas las condiciones para que la Ciudad asumiera las funciones de seguridad ajenas a la competencia federal.

Se firmó un convenio entre el Señor Presidente de la Nación Argentina, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 99, inciso 1º de la Constitución Nacional y el Señor Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en ejercicio de las facultades conferidas por los artículos 102 y 104 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En virtud de este convenio la Nación transfirió a la Ciudad de Buenos Aires personal, organismos, funciones, competencias, servicios y bienes, tanto materiales (muebles e inmuebles) como inmateriales (sistemas informáticos, de seguimiento y/o de comunicación), los contratos en ejecución y todos aquellos bienes y servicios con los que contaban y utilizaran al 1º de octubre del año 2015, conforme se verá al desarrollar este punto.

Así se transfirió:

- La Superintendencia de Seguridad Metropolitana
- La Superintendencia de Bomberos

- La Superintendencia de Policía Científica
- La Superintendencia de Investigaciones Federales
- La Superintendencia Federal de Tecnologías de la Información y Comunicaciones
- La Superintendencia de Aviación Federal

Todas las funciones esenciales para el desenvolvimiento de la seguridad en materia no federal en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires fueron transferidas en el marco de dicho Convenio.

Por otra parte en la cláusula décimo segunda se estableció lo siguiente: *“LAS PARTES acuerdan que durante la etapa de transición respecto a los agentes de la Policía Federal Argentina transferidos, se evaluará la adopción de medidas legales, presupuestarias y la suscripción de los instrumentos y convenios que estimen necesarios...”*.

En virtud del traspaso de competencias y funciones referidos se dispuso el aumento del porcentual de coparticipación a favor de la CABA que habría de asumir gastos para el mantenimiento de estructuras que no se encontraban a su cargo. Fue así que con fecha 18/01/2016 se dictó **el decreto 194/PEN/2016** que, con sustento en el ya referido acuerdo del 5/01/2016 (es decir previo acto bilateral entre el PEN y el GCBA y en cumplimiento de las leyes 24.588 y 26.288 así como de los arts. 75 inciso 2 y 129 de la Constitución Nacional en su art. 1° establece que la participación que le corresponde a la CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES se fija, en un coeficiente equivalente al **TRES COMA SETENTA Y CINCO POR CIENTO (3,75%)** sobre el monto total recaudado por los gravámenes establecidos en el Artículo 2° de ley 23.548, a partir del 1° de enero de 2016.

Por su parte, mediante el dictado **del decreto 399/PEN/2016** de fecha 24/2/2016 se dispuso (con relación al porcentaje determinado en el decreto 194/PEN/2016) lo siguiente:



*“Art. 1º.- El coeficiente fijado en el párrafo anterior no incide en la distribución de los recursos del FONDO FEDERAL SOLIDARIO establecida en el Artículo 3º del Decreto N° 243 de fecha 26 de marzo de 2009, la cual se realizará entre las jurisdicciones beneficiadas conforme las proporciones vigentes al 31 de diciembre de 2015, ni en la de otros sistemas o regímenes análogos actualmente existentes.”*

*Art. 2º. - Los fondos transferidos a la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES resultantes de la diferencia existente entre el coeficiente de participación que estaba previsto en el Decreto N° 705 de fecha 26 de marzo de 2003 y el dispuesto en el Decreto N° 194 de fecha 18 de enero de 2016, serán destinados para consolidar la organización y funcionamiento institucional de las funciones de seguridad pública en todas las materias no federales ejercidas en la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES.”*

*Art. 3º — El MINISTERIO DE HACIENDA Y FINANZAS PÚBLICAS producirá los informes técnicos necesarios a fin de que la COMISIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS verifique el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2º.”*

Es así que el acuerdo al que se arribara, resultado de largos análisis y profundas concertaciones no puede ahora revisarse, sino a la luz de la deuda que el sistema de Coparticipación tenía ya en aquel momento con la Ciudad, la cual a partir de su autonomía debió ir asumiendo nuevas funciones para las cuales no se le habían transferido los recursos correspondientes.

Solo con la fijación de un nuevo coeficiente que asegurara el ejercicio pleno de las competencias propias de la Ciudad podría llegarse a la consolidación de su autonomía. Reitero, la evaluación actual de lo entonces acordado no debe verse desligada de dicho contexto que sólo comprende la transferencia de facultades y funciones de seguridad no federal.

### **TERCER CONVENIO - 3.50%**

Durante el año 2016 se celebraron acuerdos a efectos de llevar adelante acciones conducentes para el fortalecimiento de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires y del federalismo fiscal.

Así, en el **Acuerdo para un nuevo federalismo suscripto el 18 de mayo de 2016 entre la Nación, 19 provincias y la Ciudad** se acordó disponer un esquema de eliminación gradual de la detracción del 15% de la masa de impuestos coparticipables que desde 1997 se destinaba a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Seguidamente, en agosto de 2016 el Estado Nacional, las provincias y la Ciudad suscribieron una carta de intención en la que se definieron los ejes de una nueva discusión de las relaciones fiscales intergubernamentales.

Desde allí se empezó un profundo debate con la participación de las 25 jurisdicciones sobre el esquema de reparto de la renta fiscal o coparticipación federal de impuestos para buscar una distribución más equitativa y solidaria de los fondos recaudados.

En el marco de ese acuerdo, las jurisdicciones se comprometieron a adoptar las medidas necesarias para impulsar la convergencia del equilibrio fiscal en cada jurisdicción en el mediano plazo a la vez que asumieron el compromiso de mejorar la calidad de los servicios prestados por el Estado, la efectividad del gasto público y de la inversión pública, a implementar políticas tributarias destinadas a promover el aumento de la inversión y del empleo privado y a impulsar el debate de un nuevo régimen federal de responsabilidad fiscal que complemente o reemplace al vigente.

De esa manera, en fecha 16 de noviembre del 2017 se reúnen el señor Presidente de la Nación Argentina, los señores gobernadores de las provincias y el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), y suscriben un nuevo consenso fiscal.

En dicho convenio se reconoce expresamente que la falta de consensos ha impedido la sanción de una nueva ley de coparticipación federal, pese a la manda constitucional al respecto, destacando la existencia de muchos procesos judiciales entre el Estado Nacional, las provincias y la CABA vinculado con la modificación de la Ley de Impuesto a las Ganancias.

Asimismo, se señala que es voluntad de las partes acordar una solución integral y realista a los conflictos judiciales suscitados entre ellas y emprender el diálogo institucional **que desemboque en una nueva ley de coparticipación federal.**

Es así que entre los compromisos comunes asumidos está el enunciado en el apartado **m)**: “Consensuar una nueva ley de coparticipación federal de impuestos en el marco de la Comisión Federal de Impuestos que, cumpliendo con el mandato constitucional, esté basada en las competencias, servicios y funciones de cada jurisdicción, contemple criterios objetivos de reparto y logre las metas de solidaridad, equidad y de alcanzar un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades.”

En el Consenso Fiscal 2017, en lo que aquí interesa, se compromete lo siguiente:

- Modificación del Impuesto a las Ganancias.: se propicia derogar, desde el 1º de enero de 2018, el artículo 104 de la Ley (t.o. 1997) y establecer que el importe equivalente al recibido por las provincias en el marco de los incisos b y d del mentado artículo se destinará a obras públicas y programas sociales administrados por las provincias.

- Se dispone prorrogar la vigencia del Impuesto sobre los Créditos y Débitos, con una asignación específica del 100% de su recaudación a la ANSES.

Como consecuencia de ello se resolvió, respecto de la **participación de la CABA, modificar el artículo 1º del decreto 194/2016** para reducir el porcentaje de participación de la CABA en los impuestos coparticipables **de forma tal de mantenerla en condiciones de igualdad con el resto de las jurisdicciones** frente a la derogación del artículo 104 de la Ley de Impuesto a las Ganancias y el incremento de la asignación específica del Impuesto al Cheque.

El Estado Nacional, a su vez, asume el compromiso, entre otros, de compensar, a través de transferencias diarias y automáticas, a las provincias que adhieran y cumplan con el Consenso, con un monto equivalente a la disminución efectiva de recursos en 2018 resultante de la eliminación del artículo 104 de la Ley de Impuesto a las Ganancias y del aumento de la asignación específica del Impuesto al Cheque

Se acordó reducir la participación de la CABA, porque de lo contrario no estaría en condiciones de igualdad con las restantes jurisdicciones. Ello por cuanto al momento del traspaso la masa coparticipable era menor por la detracción del 14% del Impuesto a las Ganancias. En resumen, para cumplir con el Consenso se ajustó el incremento de 2,35% el que con una masa coparticipable mayor a distribuir equivalía a 2,10%.

A su vez, en una clara muestra del respeto al federalismo que desde siempre fue norte y guía en todas las decisiones que involucran a la Ciudad de Buenos Aires, teniendo en cuenta los términos del Consenso, **la Ciudad desistió de los juicios que había iniciado en pos de lograr el cumplimiento efectivo de la ley de Coparticipación Federal.**

Esos procesos son:

1. “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires –proc. gral. c/ en-art 76 ley 26078 s/proceso de conocimiento” (expte. caf 059373/2012).
2. “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires –proc. gral. c/ en s/proceso de conocimiento” (expte. caf 015425/2011).
3. “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires– proc. gral. - c/ en -m° economía dto 1382/05-(s01 484954/09) jg 8313/08 s/proceso de conocimiento” (expte. caf 039932/2010).
4. “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires– proc. gral. - c/ en -ley 25413 (dto 280/01) s/proceso de conocimiento” (expte. caf 015427/2011).
5. “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires– proc. gral. c/ en ley 26078 y 23349 s/proceso de conocimiento” (expte. caf 040551/2009).
6. “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires- c/ en- ley 24764- cofim- resol 233/03 s/proceso de conocimiento” (expte. caf 051610/2007).
7. “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires– proc.gral. - c/ en (acta 379 y 383/09)-exp 209/89 bis resol 4 s/proceso de conocimiento” (expte. caf 015418/2011).
8. “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires – proc. gral. c/ en-m° economía-dto 1382/05 s/proceso de conocimiento” (expte. caf 011754/2011).
9. “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ en-dto 424/01 1226/01 s/proceso de conocimiento” (expte. caf 046255/2011).
10. “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ en- cofim- resol 232/03

s/proceso de conocimiento” (expte. caf 051609/2007).

Dicho Consenso Fiscal fue ratificado por Ley Nacional 27.429 de fecha 2 de enero de 2018 y por la Resolución 441 de la Legislatura de la CABA dictada con fecha 22 de diciembre de 2017.

Como consecuencia de la firma del Consenso Fiscal, con las implicancias a las que ya se hizo referencia respecto del Impuesto a las Ganancias y a la Asignación específica del 100% del impuesto sobre los Créditos y Débitos, **se dicta el decreto 257/2018 por el cual se dispone reducir el porcentaje de participación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en los impuestos coparticipables al 3,5%, sobre el monto total recaudado por los gravámenes establecidos en el artículo 2° de la ley 23548 “... para mantenerla en un pie de igualdad frente a las demás jurisdicciones...”** (el destacado es propio).

Se trató en el caso de mantener un mismo grado de participación para la Ciudad pues al modificarse tanto el Impuesto a las Ganancias como el Impuesto a los Créditos y Débitos, el aumento en la recaudación nacional tenía una injerencia directa en la participación de la Ciudad. Es decir, que la reducción consentida del coeficiente se basó no en una sobrestimación de gastos que se pretendiera corregir, sino en el hecho que, de mantenerse el coeficiente, el aumento en la recaudación nacional importaría aumento de la participación de la CABA. Esto surge claramente de la propia redacción del apartado m) del Consenso Fiscal del año 2017 pero también fue interpretado así por el propio Estado Nacional (ver Nota 2018-24734398 – APN-SECH#MHA) en el Anexo ofrecido como prueba)

A su vez destaca dicha norma que *“...para obtener el referido coeficiente se tiene en cuenta el coeficiente del UNO COMA CUARENTA POR CIENTO (1,40%) establecido mediante el Decreto N° 705/03 y **los montos comprometidos para consolidar la organización y funcionamiento***

***institucional de las funciones de seguridad pública en todas las materias no federales ejercidas en la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, conforme lo dispuesto en los Decretos Nos. 194/16 y 399/16...***” (el destacado me pertenece).

Vemos entonces que, producto de lo acordado en el marco del Consenso Fiscal, a la Ciudad de Buenos Aires se le redujo el porcentaje de atribución de la masa coparticipable del 3,75% al 3,50% y con ello se la colocó en un pie de igualdad con las restantes jurisdicciones, de lo que se desprende que cualquier modificación unilateral mediante decreto del PEN sin previo acuerdo de dicho coeficiente implicaría una clara violación a las normas que rigen la coparticipación y al principio de igualdad entre las provincias.

El aumento del porcentaje de asignación del 1,40% al 3,50 % estuvo causado en el traspaso de las funciones de seguridad pública en materia no federal en la CABA en el contexto de la imprescindible actualización de la histórica participación de lo que le fuera conferido cuando era Capital de la Nación, obligada a crear todos los organismos necesarios para la autonomía constitucional que le fuera conferida. Es decir que ese 2,1 % de diferencia constituyó la reasignación de recursos que establece el artículo 75, inciso 2 de la Constitución Nacional por lo que de ningún modo puede reducirse ese porcentaje sin violentar sus términos.

#### **CUARTO CONVENIO.**

Con fecha **22/10/2019** se firma el acta acuerdo entre el Ministerio de Hacienda, el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por la cual las partes entienden que el coeficiente de coparticipación de la CABA establecido por el Decreto 257/PEN/18 resulta razonable a fin de contribuir al normal desenvolvimiento fiscal y patrimonial de la CABA en condiciones de sustentabilidad atendiendo a la situación económica financiera.

Por su cláusula segunda la CABA se compromete a remitir al Ministerio de Hacienda y al Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, dentro de los tres días de la presentación de la cuenta de Inversión a la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, copia de los informes presentados ante la CFI en el marco de lo acordado en la 127 Reunión del Plenario de Representantes de fecha 24/8/2017. Asimismo, pone a disposición los informes técnicos de ejecución correspondientes a los períodos 2016, 2017 y 2018 que como Anexo forman parte del acuerdo.

### **QUINTO CONVENIO**

Con fecha 17 de diciembre de 2019 el Poder Ejecutivo Nacional, representantes de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires firman el Consenso Fiscal que fuera ratificado por Ley Nacional 27.542 y aprobado por Resolución N.º 5 de la Legislatura de la CABA de fecha 5-3-2020.

Vale recordar que este **Consenso Fiscal** suspende la aplicación de algunos compromisos anteriores, pero **mantiene la obligación con relación a la necesidad de consensuar una nueva ley de coparticipación. Cabe consignar que en este convenio que tuvo aprobación legal ninguna modificación u objeción se realiza con relación a la participación que le corresponde a la CABA, que una vez más resultó reconocida por la Nación y las provincias en el marco de la concertación que anima nuestro régimen de federalismo fiscal.**

**El Estado Nacional desconoce todos estos actos y los derechos y obligaciones derivados de ellos.**

### **CONCLUSION**

**El Decreto 194/16 fue dictado en cumplimiento de las leyes 24.588 y 26.288, implementando con su contenido el acatamiento a la manda**



**constitucional de los artículos 75 inc. 2 y 129. Pero a su vez dicho decreto fue también aprobado por la ley 27.429 que ratificó el Consenso Fiscal 2017.**

Efectivamente, en el Consenso Fiscal 2017 expresamente se menciona al Decreto 194/16 y si bien se acuerda la reducción del coeficiente correspondiente a la CABA, esa reducción consensuada lo es únicamente y en la justa medida de mantener la igualdad con las restantes provincias, como consecuencia de los cambios impositivos que allí se mencionan (la derogación del artículo 104 de la Ley de Impuesto a las Ganancias y el incremento de la asignación específica del Impuesto al Cheque). No se consintió ni acordó una reducción mayor a la allí referida y que luego quedó plasmada en el Decreto 257/2018.

Es decir que el coeficiente asignado a la CABA es producto del acuerdo entre el Poder Ejecutivo, las provincias y la CABA y fue ratificado por ley, por lo cual esta modificación unilateral por decreto es manifiestamente inconstitucional.

**De lo expuesto surge, sin hesitaciones, que el coeficiente asignado a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ya fuera el original de 1,4%, el mayor del que gozó de 3,75%, e incluso su reducción a 3,5% -en vigencia hasta el dictado del decreto 735/20- fue siempre establecido mediante el inevitable acuerdo de la CABA con el Estado Nacional, y goza además de ratificación legislativa.**

Ello surge **reconocido expresamente en los considerandos del decreto** cuestionado el que afirma:

“Que con fecha 16 de noviembre de 2017, el ESTADO NACIONAL, las Provincias y la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES celebraron el Consenso Fiscal (en adelante “Consenso Fiscal 2017”), ratificado por el

HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN mediante la sanción de la Ley N° 27.429, por medio del cual se buscó armonizar las estructuras tributarias de las distintas jurisdicciones.

Que mediante la cláusula II. g del Consenso Fiscal 2017, el ESTADO NACIONAL se comprometió a reducir el porcentaje de participación de la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES en los impuestos coparticipables, de forma tal de mantenerla en condiciones de igualdad con el resto de las jurisdicciones, frente a la derogación del artículo 104 de la Ley de Impuesto a las Ganancias y el incremento de la asignación específica del Impuesto al Cheque.

Que en ese contexto, **y de acuerdo a los compromisos asumidos en el referido Consenso Fiscal 2017**, el Decreto N° 257/18 estableció una reducción de la alícuota prevista en el Decreto N° 194/16, fijando, a partir del 1° de enero de 2018, la participación que corresponde a la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES por aplicación del artículo 8° de la Ley N° 23.548 y sus modificatorias, en un coeficiente equivalente al TRES COMA CINCUENTA POR CIENTO (3,50%) sobre el monto total recaudado por los gravámenes establecidos en el artículo 2° de la mencionada ley.” (el resaltado me pertenece).

Resulta llamativo que, pese a hacer referencia al Consenso Fiscal 2017, a su ratificación por ley, y a que el Decreto 257/18 se dictó de acuerdo a los compromisos asumidos en el Consenso Fiscal 2017, el decreto cuestionado omite todo respeto al principio de legalidad.

No obstante que el decreto cuestionado reconoce que el coeficiente se fijó en cumplimiento de un Consenso Fiscal ratificado por ley, de manera arbitraria y unilateral, resuelve reducir el porcentaje asignado a la CABA, dejando sin efecto los acuerdos y legislación anteriores. Es más, el decreto ni siquiera esboza una justificación para esta arbitraria decisión.

Si se admite que el Estado Nacional pueda unilateralmente amputar el porcentaje de coparticipación de la Ciudad estaremos dándole un golpe letal al federalismo y permitiendo el retorno a un esquema unitario.

### **VII. c. Análisis de las cuestiones federales planteadas.**

#### **VII. c.1. Rango Constitucional de la Ley de Coparticipación.**

La reforma constitucional de 1994 incorporó al texto de la Constitución Nacional en su artículo 75 el sistema de Coparticipación Federal en materia de coordinación tributaria entre el Gobierno Federal, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Recordemos entonces qué es lo que establece el inciso 2º del artículo 75 de la Carta Magna, en lo que es materia de agravio:

*“Artículo 75. Corresponde al Congreso: (...) 2. Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.*

*Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.*

*La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, **se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios***

**objetivos de reparto;** *será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional...*

*...No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por la ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso...".* (El destacado es propio).

De lo transcrito vemos que la Constitución Nacional no deja libradas al azar las reglas de juego. Por ende, las normas que dicta el Poder Ejecutivo o en su caso el Congreso Nacional en estas cuestiones deben necesariamente concordar con el mandato constitucional.

Obligatoriamente, por mandato constitucional, debe dictarse una ley de coparticipación y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires debe ser incluida en la distribución secundaria en un pie de igualdad con el resto de las provincias.

La ley 20221 en su art. Art. 8º ya preveía que “La Nación, de la parte que le corresponde conforme a esta ley, **entregará a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires una participación equivalente al uno y ocho décimos por ciento (1,8%) del monto recaudado a distribuir** y al Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sud de dos décimos por ciento (0,2%) del mismo monto...” (destacado propio)

Obsérvese que, en el único caso asimilable de la Provincia de Tierra del Fuego, el porcentaje asignado y su actualización, reflejaron el reconocimiento a su cambio de status, y la necesidad de acompañar la creación de un nuevo estado con la asignación de mayores recursos.

En efecto, el porcentaje del 0.2% asignado al Territorio Nacional de Tierra del Fuego por ley 20.221, fue aumentado al 0.388% con el dictado del decreto 2456/90, luego aumentado a 0.7% con el decreto 702/99.

Es decir que en su transición de territorio nacional a su surgimiento como provincia el coeficiente que le fuera asignado se incrementó en un 250%.

La CABA, en cambio debió sufrir en el año 2003 -es decir 9 años después del reconocimiento constitucional de su autonomía- la reducción de su coeficiente original fijado en el 1.8% (ley 20.221), al 1.4%.

Sólo 22 años después de la proclamada autonomía de la Ciudad, se acordó el aumento del porcentaje que le era asignado, fijándolo en el 3,75%, cálculo que contempló la transferencia de funciones y servicios específicos en ocasión de la cual se resolviera su aumento.

La viabilidad de la Ciudad constitucionalmente proclamada autónoma requería de la asignación de los correspondientes recursos que le permitieran cumplir su cometido. Esa deuda de la Nación para con la Ciudad se traduce, conforme expuso el Dr. Casás en las Jornadas sobre *“El Poder Judicial de la C.A.B.A. y la Legitimación de sus Jueces. Miradas Institucionales y Presupuestarias a 16 años de su Autonomía”*, en una “irrita postergación porcentual”, que sólo fue apenas atendida 22 años después y no puede ser ahora tildada de oportunismo político, ni unilateralmente revertida por la Nación.

Dino Jarach señalaba en el Anteproyecto de Ley de Coparticipación elaborado para el Consejo Federal de Inversiones del año 1996 que *“A pesar de la magnitud de su población, del alto grado de concentración de actividades productivas, comerciales y de servicios de todo orden, las finanzas públicas de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires son económicamente débiles”* (Coparticipación Provincial en Impuestos Nacionales, t. 2, pág. 90 y sigs.,

Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, 1966). El citado autor estimaba procedente que correspondía asignarle a la Ciudad una participación en el orden del 6% (artículo 9° párr. 3° del anteproyecto).

## **VII. c.2. Transferencias de competencias**

No podemos dejar de señalar que la Constitución expresamente establece que no puede haber transferencia de servicios o funciones sin la respectiva asignación de recursos aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere. De más está destacar que en el caso de la CABA los fondos son asignados por decreto, previo acuerdo, por participar de la distribución primaria pues son los fondos que le corresponden a la Nación, quedando igualmente encuadrada dentro de la cláusula constitucional mentada.

Por lo tanto, no cabe duda que hay un fundamento constitucional que vincula el convenio de transferencias progresivas de facultades y funciones de seguridad en todas las materias no federales y el incremento del régimen de coparticipación federal previsto en el decreto 194/PEN/2016.

También en este aspecto debemos destacar que, más allá de la postergación ya existente, el decreto 399/PEN/2016 señala que los fondos serían destinados para **consolidar la organización y funcionamiento institucional de las funciones de seguridad pública en todas las materias no federales ejercidas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.**

Vinculado al fortalecimiento de la seguridad pública, la CABA no se limitó a recibir los servicios transferidos y mantenerlos en las condiciones que los recibió, sino que mejoró varios aspectos tendientes a obtener dicho objetivo.

El Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno (RFRFyBPG), Ley N° 27.428, establece en su artículo 10 quáter que

a partir del ejercicio fiscal 2018 el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (CFRF) determinará la relación óptima de cargos ocupados adecuada a las características de cada jurisdicción, a los efectos de permitir excepciones. El concepto de planta óptima se encuentra asociado con aquella cantidad de cargos necesaria, en las funciones adecuadas y con las habilidades requeridas para asegurar, de manera eficiente y eficaz, la provisión de los bienes y servicios comprendidos en los objetivos de política pública de la Jurisdicción.

La Resolución N° 124/2019 del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal aprobó la actualización de la línea de base de la Regla de Empleo correspondiente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, conforme el Dictamen N° 27/19. En términos institucionales es un apoyo importante para el fortalecimiento del Sistema Integral de Seguridad de la Ciudad, porque permite programar el presupuesto plurianual en lo que respecta a las funciones de seguridad pública en todas las materias no federales ejercidas en la CABA (se agrega como prueba)

#### **VII. d. Inconstitucionalidad del Decreto 735- PEN- 2020**

Esta demanda se sustenta en dos aristas que netamente marcan la inconstitucionalidad del Decreto bajo análisis.

##### **VII. d. 1. Primera cuestión inconstitucional: Modificación unilateral en perjuicio de la CABA del coeficiente de asignación de impuestos coparticipables.**

De los antecedentes reseñados surge claramente que conforme lo dispone el artículo 8 de la ley 23.548, los fondos que recibe la CABA se detraen de la parte que le corresponde al Estado Nacional como consecuencia de la distribución primaria. Por lo tanto, ello no afecta a las restantes jurisdicciones.

De más está decir que a la fecha de sanción de la ley 23.548 (07-01-1988) la Ciudad de Buenos Aires, por no ser autónoma, no pudo ser incluida dentro de la distribución secundaria prevista en el art. 3 del mentado cuerpo legal.

Ahora bien, el status jurídico de la Ciudad cambió a partir del año 1994, por lo que a la fecha goza de similares prerrogativas de las provincias conforme fuera reconocido por la Corte Suprema de Justicia en el caso “*Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Córdoba, provincia de s/ ejecución fiscal*” (Expediente CSJ 2084/2017, sentencia del 04/04/2019).

En dicho precedente el Alto Tribunal señala que *“la reforma constitucional de 1994 dota a la ciudad de autonomía “de legislación y jurisdicción”, y por esta vía la incluye en el diálogo federal. La Constitución modificada, por ejemplo, prevé la distribución de recursos de la coparticipación impositiva con la ciudad (art. 75, inc. 2 de la Constitución Nacional) o la posibilidad de la intervención federal en su territorio para garantizar la forma republicana de gobierno (art. 75, inc. 31). Esa reforma le reconoce la fundamental atribución de dictarse un “estatuto organizativo de sus instituciones” (art. 129 de la Constitución Nacional) que cumple la función de una Constitución, tal como sería posteriormente denominada por la Convención Constituyente de la ciudad. De esa manera, la Constitución Nacional de 1994 transforma radicalmente la naturaleza política y jurídica de la ciudad de Buenos Aires que pasa a gobernarse por una Legislatura y un Jefe de Gobierno elegido directamente por el propio pueblo de la ciudad. A partir de esa trascendente decisión comienza el proceso de institucionalización de sus mandatos constitucionales” (considerando 12°).*

Advierte que conforme el precedente del caso “Nisman” *“la ciudad de Buenos Aires tiene aptitud para ejercer plenamente como actor del federalismo argentino” (considerando 15).*



A tenor del nuevo carácter jurídico de la Ciudad y a mérito de lo dispuesto por la ley de Coparticipación Federal, del art. 75 inc. 2 de la Constitución Nacional, del Acta Complementaria del Convenio de Financiamiento del 12/02/2002, del Convenio de traspaso de competencias en materia de seguridad no federal por el Estado Nacional del 5/1/2016, del Acuerdo para un nuevo Federalismo del 2016, el Acuerdo del 22/10/2019 y el Consenso Fiscal del 17/12/2019, lógico es concluir que el porcentual atribuido no puede ser modificado en su perjuicio en forma unilateral por un decreto.

Asimismo, no podemos dejar de señalar que el coeficiente asignado a la CABA no sólo tiene su fundamento constitucional por la transferencia de funciones, sino que resulta muy inferior a los coeficientes asignados a otras jurisdicciones del país, lo que se profundiza aún más si consideramos no sólo la coparticipación sino la distribución de los recursos tributarios. (ver Informe de participación relativa de la CABA).

El coeficiente no puede ser modificado en forma unilateral en perjuicio de la Ciudad de Buenos Aires, sin el necesario previo consenso, de la misma manera que la ley de Coparticipación que fija el coeficiente para las provincias no puede ser modificada unilateralmente ni reglamentada. Permitir que el Estado Nacional modifique en forma unilateral en perjuicio de la CABA constituye una clara violación al régimen federal, a la autonomía de la Ciudad y al principio de igualdad por evidenciar una discriminación arbitraria con relación a las restantes provincias. Máxime que en este caso no se afecta el interés económico de las restantes provincias y para el Estado Nacional este aporte resultó económicamente neutro por tener su fundamento en la transferencia de los servicios de seguridad a la Ciudad de Buenos Aires.

La Constitución Nacional establece que: *“se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e*

*igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional*". Hacer interpretaciones antojadizas de este texto para reeditar viejas antinomias entre los porteños y el interior, no sólo es una maniobra reprochable, sino que traiciona el espíritu de la ley y lesiona gravemente el necesario equilibrio entre los integrantes de nuestra república.

El decreto cuya inconstitucionalidad se plantea sería el primero que fija de modo unilateral la alícuota de participación automática de la CABA. Todos los anteriores coeficientes desde 1988 fueron producto de acuerdos. Tal fue el mecanismo jurídico utilizado para aplicar la alícuota del 1,40% y efectuar las modificaciones posteriores, mientras que este decreto reduce la alícuota del 3,50% sin respetar el procedimiento legalmente previsto de celebrar actos bilaterales/actas acuerdo previos entre ambas jurisdicciones.

En este caso, tal como surge a lo largo de toda esta presentación, el porcentaje de asignación de recursos de coparticipación que corresponde a la Ciudad de Buenos Aires llegó al 3,50% producto del consenso entre el Gobierno Nacional y el de la Ciudad.

Cualquier disminución que se proponga por parte de la Nación a ese porcentaje de atribución que legítimamente corresponde a la Ciudad, deberá ser consensuada en el marco de este acuerdo de voluntades que propone el federalismo de concertación.

En el precedente "Aguera" V.E. señaló que el federalismo de concertación propende a *"...establecer mediante la participación concurrente del Estado Nacional y las provincias un programa, destinado 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..."*

La doctrina jurisprudencial de V.E. en el caso "Aguera" fue definitivamente retomada en los precedente "Santa Fe" y "San Luis" dictados

el 24 de noviembre de 2015, donde se sostuvo que *“...La naturaleza convencional es otro aspecto constitutivo del sistema, dado que la Ley Fundamental establece que debe dictarse una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, a los efectos de instituir regímenes de coparticipación de esas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de fondos; y que esa ley convenio tenga como Cámara de origen al Senado, deba ser sancionada con una mayoría calificada, no pueda ser modificada unilateralmente, y deba ser aprobada por las provincias (inciso 2º, párrafos segundo y cuarto)...”* (Provincia de Santa Fe c/ Estado Nacional s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad – CSJN – 24/11/2015).

Si bien en el caso analizado V.E. refirió a la constitución de la ley en sí misma, la realidad es que queda absolutamente claro que esa ley y el sistema en sí mismo otorgan a la convencionalidad (entendida como acuerdo de voluntades entre los estados locales que integran el Estado Nacional) un valor preponderante que se encuentra perfectamente a tono con el espíritu de nuestra Constitución Nacional.

Nada de esto respeta el decreto cuestionado. Afirma que con esta decisión intenta cumplir con la manda constitucional de proveer al crecimiento armónico de la Nación, promoviendo políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Pero omite considerar que lo expresamente previsto en el art. 75 inc. 2 de la CN, es que ello se haga mediante **una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias**, y no en forma unilateral e inconsulta como aquí se hace.

En el caso que nos ocupa, la reducción del porcentaje de coparticipación perjudica a la Ciudad de Buenos Aires e irremediablemente vulnera la naturaleza convencional que rige y gobierna al régimen de coparticipación.

En ese orden, la modificación perjudicial e inconsulta del porcentaje de atribución que corresponde a mi representada perpetra una evidente vulneración del sistema convencional que inspiró al legislador constituyente, tal como claramente quedó explicitado en la sentencia dictada en el precedente “Provincia de Santa Fe” citado más arriba: “...*en relación a los aspectos destacados precedentemente, en la Convención Nacional Constituyente del año 1994, el miembro informante del dictamen de la mayoría de la Comisión de Redacción en los despachos originados en las comisiones de Competencia Federal y del Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal referidos a los dictámenes números 4, 6, 12, 13, 25, 26, 27 Y 28 -que finalmente quedó plasmado en la formulación actual del artículo 75 de la Ley Fundamental-, señaló -en su exposición ante el plenario- que: ..."las mencionadas leyes son una genuina interpretación y expresión de un **federalismo concertativo** y solidario" (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, Santa Fe-Paraná, 1994, Secretaría Parlamentaria, Dirección Publicaciones, tomo 111, págs. 3172/3177; versión taquigráfica de la 24a Reunión - 3a Sesión Ordinaria [Continuación] 4 de agosto de 1994, Orden del Día n° 8)...” (el destacado me pertenece).*

V.E. valoró en autos “*Bazán, Fernando s/ amenazas*” (Fallos 342:509), la actividad desplegada en más de dos décadas por quienes asumieron el férreo compromiso en procura de lograr la transferencia de funciones del Estado nacional a la Ciudad Autónoma en virtud del nuevo status previsto en el artículo 129° CN.

Señaló entonces que ya en el año 2015 había advertido que “*transcurridos ya más de veinte años de la reforma constitucional de 1994, resulta imperioso exhortar a las autoridades competentes para que adopten las medidas necesarias a los efectos de garantizarle a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el pleno ejercicio de las competencias ordinarias en materia jurisdiccional*” (Fallos: 338:1517 “Corrales”, voto de los jueces Lorenzetti y Maqueda, considerando 9°).”

Consideró en el referido fallo Bazán que los acuerdos están en la base de nuestro régimen federal y que, si bien son difíciles de alcanzar, la demora excesiva e injustificada en arribar a ellos provoca graves desajustes institucionales. Con relación a la Coparticipación Federal destacó que nada justifica el inmovilismo que superaba ya los tres lustros, poniendo de manifiesto “la imperiosa necesidad de la sanción de la ley-convenio en los términos del citado artículo 75, inciso 2º” (*conf. arg. Fallos: 338:1356 y, con posterioridad, en la causa CSJ 933/2007 (43- L) /CS1 "La Pampa, Provincia de c/ Estado Nacional", sentencia del 6 de noviembre de 2018)*”

Asimismo V.E. advirtió “*sobre los graves desajustes institucionales que emergen de la demora excesiva e injustificada por parte de los poderes constituidos federales o provinciales en cumplir con mandatos de hacer establecidos en normas constitucionales estructurantes del federalismo*” y sostuvo que” (considerando 10º), descartando como argumento válido para justificar el incumplimiento, aquel que se sustenta en la dificultad de lograr acuerdos políticos, en tanto afirmó que “*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 la 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*” (*confr. Fallos: 337:1263, considerando 13*). En esa misma línea, en los casos de coparticipación federal agregó que “[s]i bien esta Corte no desconoce la complejidad que presenta la cuestión atento a la pluralidad de jurisdicciones comprometidas en su definición así como los múltiples aspectos económicos, políticos y culturales que involucra -que necesariamente •demandan de un amplio y profundo ámbito de negociación, debate y consensos. En razón de ello, este incumplimiento exige de esta Corte el ejercicio del control encomendado a la justicia sobre las actividades de los

*otros poderes del Estado y, en ese marco, debe poner de manifiesto la imperiosa necesidad de la sanción de la ley-convenio en los términos del citado artículo 75, inciso 2º" (conf. arg. Fallos: 338:1356 y, con posterioridad, en la causa CSJ 933/2007 (43- L) /CS1 "La Pampa, Provincia de c/ Estado Nacional", sentencia del 6 de noviembre de 2018)" (considerando 11º).*

La demora para dictar una nueva Ley de Coparticipación que le otorgue un porcentaje propio en similares condiciones en que se les asigna a las Provincias, debe ser considerado como un desajuste institucional grave de uno de los mecanismos estructurales de funcionamiento del federalismo.

Si se admite que ahora el Estado Nacional modifique unilateralmente ese coeficiente acordado con la Ciudad, se le estarán imponiendo a esta última las consecuencias perjudiciales de la omisión de dictar la nueva norma debida, y nuevamente en palabras de esa Exma. Corte "desconociéndose las facultades de autogobierno de un Estado Local".

En consecuencia, la reducción propuesta en el decreto cuestionado en autos, la que ha sido decidida en forma unilateral, inconsulta y arbitraria, constituye una vulneración de la naturaleza convencional del régimen de coparticipación federal de impuestos que no puede ser admitida ni tolerada.

#### **VII. d. 2. Reducción de la asignación de recursos por la transferencia de servicios y funciones.**

El aumento del porcentaje de coparticipación tuvo una causa y justificación que no resultó discrecional ni antojadiza. Por el contrario, existió una causa concreta y específica que lo justificaba, conforme se ha desarrollado en los puntos precedentes, y se desglosa en los subsiguientes.

Aquí no podemos dejar de señalar que no estamos haciendo referencia a la transferencia de alguna función por parte del Estado Nacional

a la CABA, sino de la totalidad de la seguridad interior no federal, cuestión esencial para la existencia y desarrollo de cualquier provincia y obviamente para la Ciudad de Buenos Aires a partir de su autonomía, Hasta la modificación constitucional dicho servicio era prestado por la Nación por resultar un deber ineludible al estar la ciudad de Buenos Aires bajo su órbita directa.

No cabe duda que el aumento del coeficiente en clara vinculación con el convenio de transferencia de servicios de seguridad en todas las materias no federales tiene un sólido fundamento constitucional que es el art 75 inc. 2 de la Constitución Nacional.

Lógica consecuencia y con fundamento en dicho régimen constitucional es que el incremento del coeficiente asignado a la Ciudad en virtud del aumento de competencia en materia de seguridad en todas las cuestiones no federales, debe permanecer inalterado mientras se mantenga el ejercicio de estas funciones en la nueva jurisdicción.

A lo dicho, reitero que el aumento del porcentaje de atribución no perjudica a las provincias por no afectar la distribución secundaria.

El aumento en el coeficiente de coparticipación como bien reconoce el decreto se orientaba a financiar las funciones de seguridad pública en todas las materias no federales que asumió la jurisdicción. Sin embargo, nada más alejado de la realidad la afirmación que efectúa relativa a que dicho aumento no condice con las necesidades reales para cumplir con el objetivo.

Mucho menos que ello redunde “en una desigualdad aún mayor con las provincias.” No sólo dicho aumento responde al objetivo para el cual fue acordado, sino que no vemos en qué medida puede ello generar una mayor desigualdad con las provincias, si esta suma se detrae de la parte que le corresponde a la Nación, no afecta la distribución secundaria y es el correlato

del servicio esencial que se transfiere como es la Policía y Seguridad Interior no federal que hasta ese momento estaba a cargo del Estado Nacional y que fue transferida en cumplimiento de una manda constitucional y legal.

Si tenemos en cuenta que históricamente los gastos que la Nación solventaba respecto de la seguridad en la Ciudad de Buenos Aires, los afrontaba con recursos propios, es de toda lógica que con la transferencia de esa competencia al ámbito local aumente la atribución del porcentaje de la Ciudad para que pueda atender las mismas competencias en materia de seguridad en estricto cumplimiento de lo preceptuado por el artículo 75, inciso 2 de nuestra Carta Magna.

Es necesario en este tema recorrer los antecedentes que dieron lugar a la reforma constitucional del art.75, inc. 2 para comprender como fue encarada la materia federal en la Convención Constituyente y cuál es el alcance que proyecta la modificación introducida sobre todo con relación a la transferencia de competencias.

En tal sentido, en un mismo artículo se trata las facultades impositivas, la ley de coparticipación y las transferencias de competencias vinculando expresamente los gastos con los recursos.

En la Convención Constituyente de 1994 el miembro informante del despacho de mayoría ante el plenario de la Convención, Sr. Marín destacó que: ***“La distribución de recursos entre la Nación y las provincias, conocida doctrinariamente como distribución primaria, se hará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas. La propuesta que estamos considerando tiene la virtud de introducir una pauta de racionalización financiera y fiscal absolutamente justificable en tanto liga la asignación de fondos a los gastos que se originen por el desempeño de las diversas competencias y la prestación***



**de los distintos servicios.”** (Convención Nacional Constituyente, 24° reunión, 3ra. Sesión Ordinaria (continuación) 4/8/1994.

**La señora convencional por Santa Cruz Dra. Fernández de Kirchner** señaló: *“(…) Cuando la Nación tenía a su cargo los servicios de salud y educación recibía aproximadamente un 46 por ciento en la distribución primaria de la masa coparticipable, y luego de la transferencia de los mencionados servicios a las provincias ha quedado con el 54 por ciento. Es decir que se ha invertido la participación en el ingreso tributario y las provincias han quedado con apenas el 46 por ciento; tienen más funciones vinculadas con la calidad de vida de la gente y menos dinero para solventarlas. ¿Cómo no va a haber provincias inviables si nos están federalizando los gastos y centralizando los recursos? ...*

*“Se trata entonces de dar esta discusión, porque hasta ahora cuando los gobernadores tenían que discutir el tema de la coparticipación terminaban peleándose entre ellos —es decir, entre los pobres— para ver si le sacaban un 0,5 por ciento a una provincia o le bajaban un 0,2 por ciento a otra.*

**“Debemos invertir la discusión y plantearnos qué misiones y qué funciones tiene hoy la Nación y cuántos recursos maneja para esas misiones y funciones, que constituye la discusión principal. También debemos preguntarnos qué misiones y qué funciones tienen las provincias, que están vinculadas con la calidad de vida de la gente, y con qué recursos cuentan”** (Convención Nacional Constituyente, 24° reunión, 3ra. Sesión Ordinaria).

Al comentar el tercer apartado del inciso 2 del artículo 75, Humberto Quiroga Lavié (también convencional constituyente y miembro de la Comisión Redactora), sostuvo que esa cláusula establece la distribución del fondo de coparticipación tributaria entre la Nación y las provincias y que *“La ciudad de Buenos Aires participa como si fuera una provincia más”,* para luego agregar

que *“De acuerdo con dichas bases la distribución deberá tener en cuenta las competencias, servicios y funciones que deba desarrollar o prestar cada uno de los participantes, de forma tal que ellos no queden incumplidos. De este modo se da satisfacción a un continuo reclamo provincial: **no es posible que la Nación les asigne nuevas competencias, servicios o funciones a las provincias si no se les asignan los recursos suficientes para poderles dar satisfacción**”.*

*“Es por ello que, cada vez que el Estado nacional o las provincias entre sí realicen una transferencia o reasignación de servicios, es lógico que la provincia que los recibe cuente con recursos necesarios a tal objeto. Esto es lo que ha dispuesto la Constitución en forma expresa, lo cual debe ser establecido por ley del Congreso...Pero no será necesaria la intervención aprobatoria de las demás provincias, en la medida que no probara una situación de perjuicio”* (Conf, Quiroga Lavié “Constitución de la Nación Argentina comentada, Zavallía Editor págs. 354, /358).

A su vez, Horacio Rosatti expresó que: *“los criterios distributivos deben ser objetivos -dice el tercer párrafo del nuevo inciso 2° de, artículo 75- y guardar relación con las competencias, servicios y funciones de cada jurisdicción (Esta relación entre competencias- servicios y funciones con recursos es reiterada en el quinto párrafo del inc. 2°, cuando se alude a la transferencia interjurisdiccional)”*. (Rosatti, “El Federalismo en la reforma”).

Ninguna duda cabe que las funciones no pueden ser cumplidas sin los recursos suficientes.

Ello así, el detrimento del porcentaje que corresponde percibir a la Ciudad de Buenos Aires se encuentra en franca oposición con el fin específico que originariamente justificó su aumento. ¿Cómo ha de solventarse el mantenimiento de la seguridad de todos quienes viven, trabajan y transitan en la ciudad de Buenos Aires si los fondos asignados a esos efectos son

disminuidos?

**VII. e. Recursos necesarios para financiar los servicios oportunamente transferidos.**

La afirmación que se hace en el considerando del decreto 735/2020 referida a que con el aumento dispuesto se vieron afectados los intereses generales de la Nación en su conjunto, privando al Estado Nacional de recursos necesarios para poder llevar adelante políticas esenciales que corrijan las desigualdades estructurales que hoy lucen evidentes y cuya corrección es imperativa, constituye, no sólo un enunciado tendiente a reavivar antinomias federales sino también una falacia. No se ha privado al Estado Nacional de recursos, sino que el aumento de recursos que se asignaron a la CABA respondió a las competencias y funciones que se traspasaron y que el Estado Nacional dejó de cumplir, por lo que ningún perjuicio ha sufrido.

Ya desde este punto de partida podemos llegar a una coincidencia básica que debe ser un norte en cualquier discusión relativa a la asignación de recursos: nunca éstos pueden usarse como un modo de presión para dirimir rencillas políticas. Estas discusiones siempre deben estar orientadas a llegar a consensos que nos permitan una mejor organización federal de nuestra Nación. Por ello, las diferencias en cuanto a la asignación de recursos que puedan existir entre la Nación y, en este caso, la Ciudad de Buenos Aires, sólo pueden zanjarse en medio de un amplio debate que permita llegar a acuerdos básicos; nunca puede imponerse una decisión unilateral que deje indefensa a quien pueda verse perjudicada por esa decisión.

El incremento que en el momento inicial fue del 2,35% y que después se redujo al 2,10 % en la participación de la CABA en la coparticipación está asociado a todas las competencias y responsabilidades que le son transferidas de acuerdo al costo que implicaba para la Nación los servicios prestados por la

Policía Federal Argentina (PFA). De esa manera se aseguró el financiamiento de la prestación del Servicio de Seguridad Pública en materias no federales en la CABA.

Sin perjuicio de ello no podemos dejar de señalar el atraso que tenía la CABA en la asignación de recursos coparticipables.

Para comprender mejor el alcance, debe tenerse en cuenta que el componente principal se encontraba en la Superintendencia de Seguridad Metropolitana, el que incluía a las 54 comisarías (el traspaso contemplaba 12.430 efectivos de dicha Superintendencia agrupados en 54 comisarías y 5616 distribuidos en otras áreas dependientes de esa Superintendencia) (datos al 30 de diciembre de 2015). El segundo componente era el de la Superintendencia de Bomberos, donde algunas dependencias permanecerían bajo la órbita del Estado Nacional, pero en la que se traspasaron 1446 efectivos.

También se traspasaron otros 756 efectivos asociados a tareas de científica, comunicaciones, investigaciones y aviación.

En definitiva, el traspaso involucró a 20.248 efectivos, equivalente a casi la mitad de la fuerza policial de la PFA en ese momento. El total de efectivos de la PFA de acuerdo a la información oficial, según datos a diciembre de 2015, era de 45.546 efectivos, que neto de los 1.388 cadetes en formación, quedaría en 44.158 efectivos. Por lo tanto, el traspaso de 20.248 efectivos representaba en ese momento algo más del 45% del total de efectivos de la PFA neto de cadetes. (informe Estimación costo del servicio que se ofrece como prueba)

Asimismo, se advierte que se transfirieron funciones y competencias, lo que incluía, pero no se limitaba a la transferencia de efectivos. La misma incluyó organismos completos, servicios y contratos en ejecución y todos

aquellos servicios con los que contaban y utilizaran al 1º de octubre del año 2015 y que obviamente requieren los fondos necesarios para su mantenimiento. Que lo que se transfirió fueran funciones y competencias en materia de seguridad pública, y no personas o bienes implica que si se transfiriesen estas funciones y competencias sin el personal y los bienes afectadas a esas funciones a ese momento, el costo de la transferencia sería exactamente el mismo. Ello por cuanto si parte del personal no se traspasaba igualmente se deberían formar e incorporar los efectivos necesarios para poder brindar el mismo servicio. Para un mayor detalle acerca de la razonabilidad del cálculo puede verse el informe adjunto que se ofrece como prueba.

Establecido el alcance del traspaso, se necesitaba cuantificar el servicio a prestar en la CABA de acuerdo a las competencias que se transferían.

A fin de efectuar el cálculo la metodología que se aplicó fue ponderar las áreas que se traspasaban en el acuerdo, contemplando el 100% para el Programa de Seguridad Metropolitana, 75% bomberos y 45% para el resto de los programas, coincidiendo con el porcentaje promedio del personal previsto en el traspaso, y 85% para Centralizadas.

Luego se aplicó esos porcentajes a la ejecución presupuestaria del año 2015 base SIDIF para el Servicio 326 y otras actividades centralizadas, de acuerdo a la información oficial suministrada.

Para cuantificar el traspaso se tomó el gasto ejecutado (devengado) la ejecución presupuestaria del año 2015 (utilizando como fuente el Sistema Integrado de Administración Financiera -SIDIF- del Gobierno Nacional), porque ello reflejaba de manera precisa el costo de la policía al momento de la transferencia. Es más, pese a estar disponible el Presupuesto Nacional 2016, no se lo tomó en cuenta, porque eran estimaciones y/o previsiones que no reflejaban el costo del servicio con la misma exactitud que la ejecución. Es por

ello que ponderando cada uno de los programas y actividades a transferir, se pudo de manera directa cuantificar el costo del traspaso, utilizando la información oficial disponible provista por el Gobierno Nacional conforme se muestra en las tablas del Anexo del informe impacto estimación costo servicio

Todo lo dicho surge del Informe IF 2020-22413711-GCABA-DGRFISS relativo al costo del traspaso ofrecido como prueba.

De esta manera, el total del costo del traspaso se estimó en \$13.070 millones a valores del año 2015. En relación con una coparticipación estimada anual en el 2015 de \$ 7.803 millones de acuerdo con el coeficiente de coparticipación de 1,40% de la CABA en ese momento, se determinó que el incremento necesario para financiar el costo del servicio era de 2,35% en la participación de la CABA.

Simplemente aplicando una regla de tres al costo del traspaso, se concluyó que se debería incrementar en 2,35% el coeficiente de participación de la CABA, ya que es la proporción que financia el Servicio de Seguridad Pública que se traspasa. Suma que deja de gastar en **seguridad la Nación con el traspaso de competencias a la CABA y por tanto cede a la CABA, sin afectar al resto de las provincias en el reparto de la renta coparticipable.**

**Resulta absolutamente inexacto y carente de sustento fáctico, como bien surge de la propia lectura del acto cuestionado, que el impacto presupuestario real de las funciones de seguridad asumidas por la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, equivalgan a un CERO COMA NOVENTA Y DOS POR CIENTO (0,92%) adicional a la participación que tenía dicha jurisdicción previo al dictado del Decreto N° 194/16.**

Debemos recordar que el art. 2 del Decreto 399/2016 específicamente dispone que *“Los fondos transferidos a la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS*

*AIRES resultantes de la diferencia existente entre el coeficiente de participación que estaba previsto en el Decreto N° 705 de fecha 26 de marzo de 2003 y el dispuesto en el Decreto N° 194 de fecha 18 de enero de 2016, serán destinados para **consolidar la organización y funcionamiento institucional de las funciones de seguridad pública en todas las materias no federales** ejercidas en la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES.”* (destacado propio).

Producida la primera etapa de transición en el año 2016, desde enero de 2017, la Ciudad de Buenos Aires comenzó a implementar el Sistema Integral de Seguridad Pública, que permite coordinar todas las fuerzas públicas de Buenos Aires de forma centralizada.

La CABA ha cumplido siempre con los términos del Decreto 399/2018 de manera que ha informado los Gastos en Seguridad, en base a la Cuenta de Inversión, correspondiente a los ejercicios 2016, 2017, 2018 y 2019 (Ver notas a la CFI y a la Secretaría de Hacienda adjuntas al informe estimación del costo del servicio punto III) Conforme surge de los informes, la ejecución del Gasto en Seguridad Pública en Materias No Federales superó al proporcional percibido por coparticipación respecto del incremento sobre el 1,40% establecido por el art. 1° del Decreto N° 194/16.

Por lo tanto, y como fuera informado oportunamente a la Secretaría de Hacienda de Nación y a la CFI, la diferencia de recursos que significó el incremento del Decreto PEN N° 194/16 respecto del 1,4% fue para el 2016 de \$ 17.385 millones. (informe impacto estimación del costo del servicio punto III según la cuenta de Inversión del GCBA.)

Por otro lado, de acuerdo a datos de la Cuenta de Inversión del GCABA, los gastos en Seguridad Pública en Materias No Federales fueron para el 2016 de \$ 21.555 millones.

Es evidente que los fondos fueron insuficientes para financiar el costo del servicio transferido. A pesar de eso, la CABA continúa con un proceso continuo de mejorar la calidad de la prestación del servicio.

Tal como surge del informe que se ofrece como prueba los gastos en **Seguridad Interior** (\$ 75.819.974.263) representan el **16% del presupuesto total** para el año 2020. En este sentido, se puede mencionar que los gastos en **Salud** ascienden \$ 75.094.998.136, lo que equivale a un **16%** del presupuesto total para el año en curso, los gastos en **Educación** están previstos en \$ 92.234.552.871, o sea un **19%** del gasto total y los gastos en Promoción y Acción Social corresponden a un 9% del presupuesto, estableciendo un valor sancionado de \$ 44.221.007.061.

Obvio es señalar que la CABA no se encontraría en condiciones de cumplir con alguno de dichos servicios, siendo del caso destacar que la seguridad es un servicio público esencial, para cuya prestación se requiere contar con los recursos presupuestarios previstos y aprobados.

#### **VII. f. El aporte solidario de la CABA**

A todo lo expuesto en los puntos que preceden es importante agregar un dato que no resulta menor a los fines de analizar el conflicto traído ante V.E.

Si bien la Ciudad que represento reconoce la importancia y la contribución que hace al federalismo el sistema instituido a través de la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, no puede pasarse por alto un dato de la realidad que resulta revelador a los fines de comprender la magnitud del aporte que mi representada hace al funcionamiento de la economía y a la recaudación nacional.

Se afirma en el decreto que la CABA exhibe el segundo presupuesto más importante del país, en un territorio cuya superficie asciende apenas a



DOSCIENTOS TRES (203) kilómetros cuadrados, en contraposición a la superficie de la PROVINCIA DE BUENOS AIRES, cuya superficie es de TRESCIENTOS SIETE MIL QUINIENTOS SETENTA Y UN (307.571) kilómetros cuadrados. Agrega luego que el presupuesto per cápita de la CABA ascendía en el año 2019 a PESOS CIENTO SEIS MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y DOS (\$106.472), mientras que en la PROVINCIA DE BUENOS AIRES era de PESOS CINCUENTA Y TRES MIL QUINIENTOS NUEVE (\$53.509).

Omite considerar que esta situación también conlleva a que el aporte por cápita a la masa coparticipable es muy superior en la CABA que en el resto del país. Sin ese aporte, no habría fondos para distribuir. Es este un aspecto esencial que no se ha tomado en consideración al realizar este análisis.

Ello así, resulta procedente evaluar desde diversas perspectivas el aporte que la economía de la Ciudad de Buenos Aires efectúa al total nacional en lo referente a la actividad económica propiamente dicha y a la generación de empleo.

Para determinar la contribución del distrito a la masa de recursos, el análisis puede abordarse mediante una serie de indicadores. Por un lado, la CABA cuenta con el 24,4% del total de asalariados registrados del sector privado y concentra parte del empleo público nacional. Por lo tanto, se desprende que el aporte de la jurisdicción a la recaudación de impuestos por seguridad social supera el 24,4%, el segundo mayor aporte detrás de la Provincia de Buenos Aires (31,6%). Por otro lado, la participación del PBG de la CABA en el Valor Agregado Bruto Nacional para el año 2018 se estimó en torno al 21,2% (Fuente: INDEC y Dirección General de Estadísticas y Censos, Ministerio de Hacienda y Finanzas GCBA.)

En el período enero a noviembre de 2019, la recaudación de impuestos nacionales a cargo de la AFIP correspondiente a contribuyentes con domicilio

fiscal en CABA representó aproximadamente el 24,1% del total, previa detracción de un estimado de los ingresos correspondiente a Grandes Contribuyentes Nacionales y de la recaudación de impuestos percibidos por Aduana.

En este contexto y dada la estructura impositiva de la masa coparticipable distribuida, puede estimarse un aporte de la jurisdicción en el intervalo de 22% - 25% del total recaudado. Si se toma, por ejemplo, la proporción de asalariados registrados en el sector privado para aproximar la contribución, se destaca una contribución estimada por habitante muy por encima del resto de las provincias.

Nuevamente se advierte el importante aporte que nuestra Ciudad hace al crecimiento del empleo y, con él, al fortalecimiento de la economía nacional.

Resulta ilustrativo ver gráficamente la recaudación por jurisdicción política:

**RECAUDACION POR JURISDICCION POLITICA (Según domicilio fiscal del responsable)  
TOTAL IMPUESTOS (Recaudación bruta) 1/  
Enero a noviembre de 2019**  
(en millones de pesos)

JURISDICCION POLITICA	IMPORTE	EST. %
<b>TOTAL DEL PAIS</b>	<b>3.040.774</b>	<b>100,0%</b>
Ciudad de Bs.As.	733.308	24,1%
Provincias	2.307.466	75,9%

1/ Sin deducir devoluciones de crédito fiscal por exportación. No incluye Recursos de la Seguridad Social ni Aduaneros.

Fuente: AFIP

En lo referente al impuesto sobre los Bienes Personales el aporte de los contribuyentes de CABA a la recaudación del año ascendió al **56,7%**.

Cabe destacar que, por la mecánica de liquidación del tributo, los contribuyentes con domicilio en CABA incluyen bienes domiciliados en otras jurisdicciones y aún en el exterior. Lo mismo sucede con los contribuyentes de otras provincias respecto de los bienes localizados en CABA.

Tal información se encuentra plasmada en el siguiente cuadro:

**RECAUDACION POR JURISDICCION POLITICA (Según domicilio fiscal del responsable)  
IMPUESTO SOBRE LOS BIENES PERSONALES  
Enero a noviembre de 2019**  
(en millones de pesos)

JURISDICCION POLITICA	IMPORTE	EST. %
<b>TOTAL DEL PAIS</b>	<b>25.617</b>	<b>100%</b>
Ciudad de Bs.As.	14.525	56,7%
Provincias	11.092	43,3%

Fuente: AFIP

Todo lo anterior nos demuestra el fundamental aporte que, en términos económicos, tributarios y de generación de empleo efectúa la Ciudad de Buenos Aires para el fortalecimiento de la Nación en su conjunto, circunstancia que no puede ser ignorada al momento de decidir un recorte de sus recursos tal como el propuesto en el decreto impugnado en autos.

Se afirma en el decreto impugnado que no puede omitirse que en nuestro país persisten profundas asimetrías socio-productivas entre las jurisdicciones. Pero estas diferencias conllevan un aporte mucho mayor a la masa coparticipable, que no puede ser desconocido en oportunidad de efectuar las asignaciones. Ignorar este aspecto implica un tratamiento absolutamente desigual y ajeno al criterio objetivo de distribución que también por exigencia constitucional se debe respetar.

En este sentido, y suscribiendo a dicho principio de solidaridad, es de destacar la dimensión del aporte de la economía de la CABA al total nacional

en lo referente a la actividad económica propiamente dicha y a la generación de empleo como aproximación a su contribución al fondo coparticipable.

Queda de manifiesto, en concordancia con el Artículo 75 inciso 2° de la Constitución Nacional, la contribución solidaria de la CABA tendiente a favorecer un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

El acompañamiento de la CABA al federalismo fiscal honra el principio de solidaridad. La participación del PGB de la CABA representa alrededor de una cuarta parte del Valor Agregado Bruto Nacional de la República Argentina. Los datos revelan cómo históricamente la CABA generó y aportó recursos fiscales que luego fueron distribuidos al resto de las provincias ejerciendo un federalismo solidario y fortaleciendo el carácter redistributivo del régimen de coparticipación. Dado el coeficiente de 3,5% percibido de la masa coparticipable neta se desprende que, por cada \$100 que aportaron los residentes de CABA en el año 2019, recibieron \$14,5 en concepto de coparticipación.

El aporte por habitante de la CABA a la masa coparticipable es el mayor del país mientras que en términos totales, por habitante, en el año 2019, su contribución se estimó en torno a \$219.000 mientras que el promedio provincial fue de \$47.960.

Los recursos de origen nacional girados a la CABA, acumulados a agosto de 2020, solo alcanzan a una participación efectiva del 3,07% del total de recursos distribuidos por este concepto a las provincias, siendo la brecha entre lo aportado y lo recibido significativamente la más amplia dentro del sistema de transferencias. Con la reducción del coeficiente de la CABA, por Decreto PEN Nro. 735/20, esta brecha se incrementará más aún, vulnerándose el componente equitativo del régimen.

Por último, con relación a la coyuntura actual, surge que la principal beneficiaria ha sido la Provincia de Buenos Aires que a la fecha ha recibido el 61% de los recursos asignados a los programas de asistencia financiera y ATN.

No podemos dejar de señalar que de lo dicho se desprende, además, que existe un gran atraso en el coeficiente de coparticipación de la CABA, ello con prescindencia de la transferencia de las funciones de seguridad lo cual, de más está decir, vino a agravar una situación pre existente.

Cabe traer a colación lo que nos enseñó el Dr. José Osvaldo Casás en la exposición que realizara el 29-11-2012 con motivo de las Jornadas sobre *“El Poder Judicial de la C.A.B.A. y la Legitimación de sus Jueces. Miradas Institucionales y Presupuestarias a 16 años de su Autonomía”*, que *“...La Ciudad de Buenos Aires tiene títulos históricos, políticos, económicos, sociales y también jurídicos para no ser objeto de la discriminación —traducida en la írrita postergación porcentual— que hoy experimenta en dicho régimen de distribución de la renta pública federal...”* y al referirse a los títulos económicos de la Ciudad sostuvo que *“...en dicha jurisdicción territorial se genera prácticamente una **cuarta parte del Producto Bruto Interno** de la República Argentina —más precisamente el **22,66 %**, que actúa conformando las manifestaciones económicas aprehendidas por los hechos imponible de los distintos tributos que generan la masa coparticipable y como contrapartida **recibe sólo el 1,4 % de la recaudación...**”* (se refiere al porcentaje que resulta de comparar el Producto Bruto Interno a precios corrientes suministrado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) para el año 2010, (Informe Marzo 2011) que asciende a \$ 1.442.655 millones con el Producto Geográfico Bruto a precios corrientes de la Ciudad obrante en el Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires para el año 2010, que asciende a \$ 326.297 millones).

Además, dentro del título social que tiene la Ciudad explica que *“...sí bien el ingreso per cápita en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, es superior al de otras provincias de la República, también es cierto que en esta*

*jurisdicción hay una elevada población en hogares con necesidades básicas insatisfechas, que conforman bolsones de pobreza. Los últimos censos realizados por la Ciudad y el último Censo Nacional colocan aproximadamente al 11,8 % de la población en situación de precariedad habitacional. Sus hospitales y centros de salud y acción comunitaria atienden a enfermos, carentes de cobertura, que en un alto porcentaje de los casos no son vecinos de la Ciudad de Buenos Aires... ”.*

También es un hecho por todos conocido, que en los hospitales de la Ciudad se atienden no sólo muchos habitantes del conurbano bonaerense, sino también del interior del país. De igual forma la concurrencia de alumnos de la provincia de Bs. As. a las escuelas de la CABA. Todo ello debe ser financiado por los contribuyentes de la CABA, por lo cual con ese mayor ingreso per cápita se ven favorecidos los habitantes de las restantes provincias con este mejor servicio de salud.

La Ciudad de Buenos Aires ha sido siempre abierta y solidaria porque es la ciudad de todos los argentinos. Por ello necesita que los fondos provenientes de la coparticipación federal de impuestos le sean asignados del modo que hasta el dictado del decreto cuestionado establecía la norma.

Pronto se advierte que resulta una falacia señalar que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires reciba mayores ingresos por coparticipación que el resto de las provincias. Lo real es que, no sólo la Ciudad hace un aporte inmensamente significativo a la economía nacional, sino que ese aporte no tiene una equivalencia en lo que luego recibe a través de la coparticipación.

### **VIII. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES VULNERADOS**

El accionar del Estado Nacional vulnera también las siguientes garantías de índole constitucional.

### **VIII. 1. Derechos adquiridos.**

*“El sistema federal instituido por nuestra Constitución Nacional, exige definir la certeza y las relaciones entre los Estados, en especial las relacionadas con los aspectos económicos que hacen a su posibilidad de su crecimiento o regresión, esplendor o fracaso de las regiones”* (de la nota de los fundamentos de la elevación del proyecto de Ley de Régimen Transitorio de Coparticipación Federal de Impuestos presentado en la 9° reunión de la 5ta sesión ordinaria de la Cámara de senadores el 26/27 de junio de 1985.

Las jurisdicciones provinciales ceden facultades y adquieren a cambio participación en la recaudación. Admitir que la Nación pueda unilateralmente modificar el porcentaje que adjudica a una jurisdicción, sería como aceptar que cada jurisdicción decida, intempestiva y unilateralmente revertir la delegación de facultades conferidas a la Nación. El régimen de coparticipación tiene sustento y recepción en la Constitución, es base del federalismo fiscal y genera derechos adquiridos a favor de cada jurisdicción en relación a los porcentajes que se convienen y no pueden sobre la marcha de su ejecución ser detraídos unilateralmente.

En efecto, entre los aspectos sustanciales del régimen constitucional se encuentra la intangibilidad de los recursos de las jurisdicciones, entendido en el caso como la imposibilidad de alterar en su desmedro la distribución de recursos sin la aprobación de la jurisdicción interesada y hasta el dictado de un nuevo régimen de coparticipación, en el caso hasta un nuevo consenso entre la Nación y la Ciudad que coparticipan de la masa que le fuera atribuida la Nación en la distribución primaria, ello así hasta tanto se dicte la nueva norma que coloque a la Ciudad en el lugar que constitucionalmente le corresponde, junto al resto de las jurisdicciones, con su propio porcentaje de participación en la distribución secundaria.

La Ciudad acordó y ha venido recibiendo efectivamente el 3,5% del monto total recaudado por los gravámenes establecidos en el artículo 2° de la LCF, **conforme el Acuerdo para un nuevo Federalismo suscripto el 18/05/2016.**

Y si bien la Ciudad no discute que dicho 3,5% no le da derecho a la expectativa o recepción de una suma determinada en tanto se encuentra sujeta a las variaciones que puedan ocurrir en la recaudación, sí considera que posee un derecho adquirido al porcentaje del 3.5% que fuera concertado con la Nación, y que ha incorporado a su patrimonio y en base al cual se apoya la exactitud y factibilidad del presupuesto proyectado y aprobado.

### **VIII. 2. Carácter convencional del régimen de coparticipación**

La retracción unilateral ilegítima e inconsulta del Poder Ejecutivo violenta el carácter convencional del régimen de coparticipación establecido en el 75 inc 2 de la Constitución Nacional. La singularidad del carácter de ley convenio que el constituyente otorga a la coparticipación se basa en el respeto de las autonomías provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires a fin de evitar que el Estado Nacional incurra en arbitrariedades o pretenda mediante la manipulación de los fondos coparticipables el disciplinamiento de provincias no afines políticamente. De este modo se incurre en una inconstitucionalidad manifiesta que sienta un peligroso precedente para el régimen federal que en los hechos se agrava al punto que las sumas retraídas son asignadas directamente a otra provincia.

Tiene dicho V.E. “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.” (CSJN, “Entre Ríos, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad - incidente de medida cautelar”, Fallos: 342:1591)

En el precedente citado, la Corte Suprema suspendió cautelarmente los efectos de disposiciones del Poder Ejecutivo que unilateralmente disminuían la masa coparticipable. En el presente caso, aún más se han obviado los principios de la coparticipación por cuanto la modificación unilateral incide de modo directo sobre el coeficiente de coparticipación proyectando sus efectos en una única jurisdicción y sin la voluntad concertada del Estado afectado.

### **VIII.3 No regresividad.**

Como se viene diciendo, desde la reforma constitucional de 1994 la Ciudad de Buenos Aires goza de autonomía habiendo adoptado un régimen de gobierno republicano con los tres poderes clásicos: el ejecutivo, el legislativo y el judicial.

Ello importó la creación de todas las instituciones, así como los distintos órganos de control.

Por ejemplo, en el ámbito del poder judicial se creó el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Magistratura, el Ministerio Público y los diferentes Tribunales de la ciudad.

A partir de 2007, se comienza a gestionar un esquema de descentralización, con la creación de comunas y en el año 2010 inicia sus actividades la Policía Metropolitana.

El camino entonces hacia la autonomía es una construcción continua y sin pausa que busca el progreso constante que lleva años de gestión donde la administración del presupuesto cobra particular relevancia atento los gastos que debió y debe afrontar en este progresivo avance hacia la consolidación de esta autonomía constitucionalmente reconocida.

Es posible entonces engarzar la manda constitucional del art. 75, inc. 2 con el principio de progresividad o no regresividad, en tanto si se transfiere un servicio sólo con los recursos parciales para atenderlo la jurisdicción que lo recibe no sólo no podrá progresar, sino que indefectiblemente sufrirá un efecto regresivo al tener que desatender otras necesidades para cubrir el nuevo gasto.

La decisión presupuestaria de asignación de gastos de seguridad, educación y salud debe respetar el deber de progresividad, por lo que resulta posible afirmar que este principio ha sido en el caso seriamente afectado por el Decreto Nacional.

Esta jurisdicción ha hecho esfuerzos presupuestarios. Ha asumido los servicios que le fueron traspasados. Ha creado y mantenido los propios desde el nacimiento como ciudad autónoma. Ha contribuido a la masa coparticipable en mayor cuantía aún que el resto de las jurisdicciones conforme lo expuesto ut supra, aunque sigue teniendo una posición de desventaja cuyo máximo exponente es el propio decreto ahora en cuestionamiento.

El principio de progresividad pregonada que los derechos no pueden disminuir, sino solo aumentar, progresando gradualmente y ha sido consagrado dentro del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Este principio ha sido reconocido en diversas ocasiones por los organismos de Naciones Unidas y de la OEA.

El artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos también lo consagra en cuanto a lograr también el pleno ejercicio de estos derechos lo que también se replica en el Protocolo de San Salvador.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en relación al artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ha establecido que *"El principio de desarrollo progresivo establece que tales medidas se adopten de manera tal que constante y consistentemente promuevan la plena efectividad de esos derechos"*.

La no regresividad impone al Estado un deber negativo que exige a éste y a sus autoridades y agentes, abstenerse de llevar a cabo políticas, prácticas, medidas legislativas o administrativas que vulneren los derechos de una persona o de un grupo de personas que afecte el goce y ejercicio ya alcanzado en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

Es decir que una vez que se ha reconocido y alcanzado un determinado nivel de goce del derecho no se puede luego desconocerlo, posponerlo o de alguna manera disminuirlo.

Está obligado el Estado Local a cubrir las necesidades de salud, educación, justicia, seguridad y garantizar a los ciudadanos su mantenimiento.

Se advierte así que el riesgo grave de no poder cubrir esas necesidades en caso que el decreto que se impugna no sea declarado inconstitucional, coloca a la CABA ante una regresión imposible de evitar salvo con la intervención de V.E.

No sólo no se estaría progresando, sino que deberá indefectiblemente adoptar medidas regresivas. Y no existe para ello una justificación sino la decisión unilateral de la Nación de disminuir la devolución del dinero a esta Ciudad.

Las prestaciones a cargo del Estado Local se verán seriamente afectadas, algunas no podrán cubrirse. El ciudadano se enfrentará con una regresión en el goce de sus derechos.

Y no solo el habitante de la Ciudad, sino también todos aquellos que no viviendo en la Ciudad sí se atienden en sus hospitales o aprenden en sus escuelas, ya no podrá cubrirse con ese servicio que también estaba enmarcado en la solidaridad federal.

En el caso no solo se violenta el principio de progresividad sino fundamentalmente el principio de no regresividad ya que los efectos del decreto ahora cuestionado tienen una incidencia directa sobre la conformación de los recursos y por ende sobre la asignación de gastos.

#### **VIII. 4. Presupuestarios.**

Con el dictado del decreto cuestionado en estas actuaciones, se deriva la vulneración de varios principios presupuestarios toda vez que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se ve afectado con la reducción del porcentaje que debe percibir lo que lo obliga a incumplir con el presupuesto ya aprobado y que, precisamente, fue aprobado teniendo en cuenta el porcentaje que le había sido asignado a través del decreto 257/PEN/2018.

- **Principio de exactitud.**

Uno de los componentes básicos de los principios presupuestarios está constituido por el principio de exactitud que se refiere a la necesidad de que las

previsiones de gastos respondan a cifras ciertas, necesarias para atender a servicios y, a su vez, las estimaciones de recursos respondan a la recaudación de ingresos a obtener.

Lo más grave del caso es que las cifras que mi representada tuvo en cuenta para asignar a los gastos a las diversas áreas que debe atender se verán reducidas de modo tal de no poder hacer frente a esos compromisos, confabulando esta circunstancia también contra el principio presupuestario de exactitud.

- **Principio de factibilidad**

Conforme dicho principio el GCBA se planteó un programa con objetivos posibles de alcanzar, complementarios entre sí, todos ellos prioritarios a otros objetivos. Así lo hizo mediante determinación realista, teniendo en cuenta la exactitud de y en concordancia con los recursos no solo financieros, sino también físicos, humanos y técnicos disponibles.

La disminución voluntarista y unilateral de los recursos computados en la preparación del presupuesto de la CABA afecta de manera directa su factibilidad en tanto hace desaparecer la concordancia con los recursos con los que válidamente se proyectó su cumplimiento.

- **Principio de continuidad.**

También se encuentra vulnerado el principio de continuidad ya que el presupuesto anual debe apoyarse en los resultados de ejercicios anteriores y tomar en cuenta las expectativas de los ejercicios actual y futuros, lo que se ve impedido por el dictado del decreto cuestionado y que impedirá, en definitiva, la continuidad del cumplimiento de los servicios que están a cargo del Estado local.

La Ciudad deberá asumir gastos sin la correspondiente reasignación de recursos, en una clara violación del principio de legalidad presupuestaria ya que al aprobarse el presupuesto se consideró que la transferencia de los montos derivados del porcentual asignado a la Ciudad de Buenos Aires se mantendría incólume.

Al modificarse unilateralmente dicho porcentual, se estaría afectando el principio antedicho en tanto la aprobación del presupuesto le otorga obligatoriedad de ejecución, y mediante la etapa de ejecución se permite un control del mismo. La reducción antedicha obliga a mi parte a incumplir con este principio, pues no podrá ejecutarlo conforme fue aprobado por ley.

Así, por ejemplo, de los ingresos corrientes con los que cuenta la Ciudad de Buenos Aires estimados para el año 2020 la suma de \$ 126.254,3 millones provienen de la coparticipación de impuestos, de tal modo que el porcentaje de los ingresos estimados que provienen de dicha coparticipación alcanzan al 28% conforme Informe de cálculo de Recursos AGIP.

En consecuencia, a valores estimados al año 2020 con el coeficiente del 3,5% la Ciudad tenía que recibir el 1,40% es decir \$ 50.501.720.000 y para financiar la seguridad pública en materia no federal (coeficiente del 2,1%) \$ 75.752.580.000 (este monto equivale al 99,9% del gasto que la Ciudad debe erogar en lo que a seguridad pública se refiere).

**Con el índice de coparticipación establecido por el Decreto 735/20 del 2,32% percibe para financiar la seguridad pública \$33.186.844.571. Ello genera una diferencia en menos de \$42.565.735.429, todo lo cual surge del presupuesto 2020 y lo dispuesto en el decreto. (informe Impacto Presupuestario que se adjunta como prueba).**

De lo dicho se desprende que la reducción del coeficiente asignado implica una caída del 56% con respecto al valor sancionado por la ley de presupuesto y previsto para cubrir los gastos de seguridad interior del ejercicio.

Esta caída en los ingresos junto con la poca elasticidad del gasto con alto contenido en personal, como lo es la seguridad interior, permite proyectar un sustancial déficit en las cuentas públicas para el presente ejercicio.

De acuerdo a la sanción del presupuesto 2020 de CABA, el monto previsto de la coparticipación federal de impuestos con destino al gasto en Seguridad no alcanza a cubrir la totalidad del gasto, que asciende a \$ 75.819.974.263. Sin embargo, de acuerdo a la modificación impuesta por el Decreto N° 735-PEN-20, los recursos recibidos del Estado Nacional sólo alcanzarían a cubrir el 44% del gasto destinado a la Función Seguridad Interior.

De esta manera, sólo lograría cubrir el 65% del gasto de personal (Inciso 1) quedando un 35% del gasto de seguridad interior sin financiamiento presupuestario asociado, siendo este gasto por su naturaleza totalmente inelástico.

Si los recursos se destinan al resto de los incisos estimados para el gasto de toda la Función Seguridad Interior, entonces sólo podría destinarse un 17% de los mismos a los gastos que se realizan para el pago de salarios.

Concretamente, en los primeros cinco días hábiles desde que se aplicó el Decreto 735-PEN-20, la Ciudad ha visto disminuido sus ingresos para hacer frente a los gastos de Seguridad Interior por \$ 862.140.379, proyectando una pérdida mensual de más de \$ 3.000.000.000 de acuerdo a la recaudación real del periodo Mayo-Agosto.

El impacto de menor recaudación por el contexto de caída de actividad económica asociada a la pandemia más la reducción del coeficiente de

Coparticipación del Decreto N° 735-PEN-20 implican una baja de recursos para el año 2020 de \$ 90.554.378.476, equivalentes a dos meses y medio de recaudación y a cinco meses de salario de la totalidad del personal del GCBA.

Ahora bien, ese monto que la Ciudad recibe con fin específico para atender lo relativo a la seguridad en materia no federal constituye el 16% del gasto total que debe afrontar respecto a todo su presupuesto.

Si tenemos en cuenta el presupuesto para el año 2020 debemos señalar que:

\* el gasto en salud que debe afrontar la Ciudad de Buenos Aires (\$ 75.094.998.136) equivale al 16%,

\* el gasto en educación (\$ 92.234.552.871) equivale al 19% y,

\* el gasto en promoción y acción social (\$ 44.221.007.061) alcanza al 9%.

De lo anterior se desprende que la merma que se propone a través del inconstitucional decreto Decreto 735- PEN- 2020 afectará esa continuidad que debe asignársele al presupuesto.

De tal modo, la proyección efectuada caerá afectándose irremediablemente el principio de continuidad.

Se suma a las vulneraciones señaladas que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires al verse obligado a asumir gastos sin la correspondiente reasignación de recursos, incurrirá en la violación de responsabilidad fiscal prevista en el art 3 de la ley 25.917.

### **Principio de Legalidad**



A su vez, se evidencia la vulneración del principio de legalidad financiera entendido como la necesidad de que el acto administrativo (en este caso, el presupuesto) que genere obligación económica a cargo de la Administración del Estado cuente con la debida cobertura presupuestaria. Si esa cobertura presupuestaria no existe o es insuficiente se provocará el irremediable desfinanciamiento del Estado.

### **VIII. 5. Razonabilidad**

Tampoco se advierte en el decreto cuestionado la razonabilidad de la norma, toda vez que se dispone unilateralmente que una sola de las jurisdicciones locales deba ceder parte de sus recursos de coparticipación, la Ciudad de Buenos Aires que en su carácter de ente estatal público se encuentra obligada a atender las necesidades de todos los ciudadanos. El trato discriminatorio e irrazonable hacia mi representada es patente. La Nación se arroga la facultad de disponer de los recursos de la Ciudad Autónoma como si se tratara aún de la antigua Municipalidad.

En este punto resulta irrazonable el decreto cuestionado y, por lo tanto, debe ser reputado inconstitucional, lo que así se solicita.

Por su estrecha vinculación con el principio de razonabilidad mencionamos también el llamado "principio de proporcionalidad", cuya ponderación ha sido recomendada por la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación para el análisis de este tipo de medidas y resoluciones como la cuestionada en estas actuaciones. La aplicación de esta regla implica considerar si las decisiones son adecuadas, necesarias y si aprueban el balance que contempla sus ventajas y desventajas. Obvio es señalar que en el presente supuesto el decreto cuestionado no resiste este análisis.

### **VIII.6. Autonomía.**

Con la reducción del porcentaje que le corresponde a la Ciudad de Buenos Aires para la asignación de la masa coparticipable se verifica la violación de la autonomía que a esta Ciudad le fue reconocida en nuestra Constitución Nacional.

Todo Estado debe contar con los recursos suficientes a los fines de llevar adelante sus políticas de seguridad públicas y uno de esos recursos viene dado por lo que le corresponde recibir a la Ciudad de Buenos Aires en concepto de coparticipación federal de impuestos.

Tal como nos enseñó Juan Bautista Alberdi en su obra "Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853", *"...no puede haber gobierno gratis, ni debe haberle por ser el más caro de los gobiernos...el Tesoro y el Gobierno son dos hechos correlativos que se suponen mutuamente. El país que no puede costear su Gobierno, no puede existir como nación independiente, porque no es más el Gobierno que el ejercicio de su soberanía por sí mismo..."*.

Recibir los fondos asignados en virtud de la coparticipación hace a la esencia misma de la autonomía; si esos fondos son unilateralmente reducidos, sin consideración a las necesidades públicas y su correspondiente previsión presupuestaria, esa autonomía reconocida en nuestra Constitución Nacional no podrá ser ejercida de modo pleno.

En base a dicha doctrina Spisso reflexiona acertadamente que *"Si se acepta que una ley del Congreso con mayoría de los miembros de ambas Cámaras puede vaciar de contenido la masa coparticipable, dándole el destino que el Gobierno nacional crea más conveniente, sin la anuencia de las provincias y de la CABA, por fuerza se concluye que la Constitución ha creado un régimen de coparticipación que contiene en sí mismo el germen de su propia destrucción"* ("Ideas para una propuesta de Ley de Coparticipación

Tributaria”, Spisso, Rodolfo R. LL 2016-C,867).

Si se admitiese dicho escenario, lo destruido no sería únicamente el régimen de coparticipación sino la autonomía de la Ciudad.

En este sentido, la reducción analizada afecta los cometidos constitucionales básicos.

Llegados a este punto se imponen ciertas preguntas que el Poder Ejecutivo de la Nación no se ha encargado de responder: ¿cómo solventará la Ciudad de Buenos Aires los gastos atinentes al mantenimiento de la seguridad? Visto desde otro ángulo: ¿qué política pública deberá dejar de atender en las condiciones actuales para suplir el ingreso que le correspondía en materia de coparticipación para el mantenimiento de la seguridad metropolitana?

Deberá resignar parte de la partida asignada a la educación pública o será que deberá reducir el presupuesto asignado al mantenimiento de los hospitales públicos que hacen de la Ciudad de Buenos Aires una pionera en la defensa de la salud pública?

Cualquiera de las respuestas a esos interrogantes trasuntará un evidente perjuicio a los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires y a quienes, aun no siendo sus habitantes hacen de ella su centro de actividades en virtud de sus trabajos, estudios, trámites, etc.

Obvio es señalar que, con tal reducción, no se podría cumplir íntegramente con aquellos que constituyen el núcleo de la garantía federal del art. 5° de la Constitución Nacional (administración de justicia, régimen municipal y educación) como también la seguridad pública y aquellos otros que importan la esfera prestacional de derechos fundamentales (salud, educación, servicios sociales, etc.).

### VIII.7. Igualdad tributaria entre las jurisdicciones.

Al detallar el avance normativo relativo a la atribución del porcentaje que corresponde a la Ciudad de Buenos Aires respecto de la masa coparticipable, dimos cuenta de que a través del decreto 257/2018 se bajó ese porcentaje del 3,75% al 3,5%. Esa baja encontró su justificación, en los términos del decreto aludido, en el fin de mantener a la Ciudad “...**en un pie de igualdad frente a las demás jurisdicciones...**”

Cualquier reducción implicaría de por sí colocarla en una situación de desventaja frente a las provincias.

Siendo que no cuenta con ningún ingreso ni expectativa de ingreso que pueda suplir la reducción dispuesta por el decreto impugnado, la Ciudad caerá irremediablemente en un colapso institucional al no poder afrontar la totalidad de los servicios a su cargo (salud, educación, cultura, entre otros) debiendo desfinanciar unas para cubrir otras, con la limitación en la reasignación de partidas impuesta por la ley tal como mencionamos.

Ello la colocará en un pie de desigualdad con el resto de las jurisdicciones en tanto se la obliga a asumir un gasto sin recursos violentando las propias consideraciones de la Comisión Federal de Impuestos que tuvo oportunidad de pronunciarse por medio de la RGI 31/2002 (BO 18/07/2002) sosteniendo: “*Que en cuanto al principio de generalidad consiste en que todas las jurisdicciones partícipes del régimen se hallan en igualdad de condiciones para recibir las transferencias o la remisión de fondos coparticipables*”.

La Resolución General Interpretativa mencionada consideró, además, que la Ciudad de Buenos Aires se halla en igualdad de condiciones al resto de las provincias, destacando que esto es producto de “*la organización constitucional de la República Argentina (teniendo en cuenta el nuevo status*

*jurídico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), y que se refleja en la representación ante el Congreso de la Nación”.*

Corresponde señalar que la vulneración al principio de igualdad que estamos ahora analizando también se deriva de la vulneración de la necesaria alineación normativa con las disposiciones constitucionales que en materia de coparticipación federal de impuestos incorporan a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la misma condición que las Provincias en orden a la participación en la distribución de tales recursos.

Es aquí donde se impone señalar que, si por mandato constitucional la Ciudad de Buenos Aires se encuentra contemplada entre las jurisdicciones a las que corresponde asignar porcentaje coparticipable, no puede verse perjudicada recortándosele los fondos que venía recibiendo.

El referido mandato constitucional fue recogido por el Organismo de aplicación, habiendo resuelto la Comisión Federal mediante la Resolución 144/98 del Comité Ejecutivo (ratificada por Resolución Plenaria 61/1998) la incorporación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al organismo (art. 1°).

Desde esa perspectiva, si a ninguna provincia se le puede reducir el coeficiente de atribución de la masa coparticipable en forma unilateral tampoco puede admitirse que a la Ciudad se le reduzca de esa forma porque de ese modo se lesionaría de modo irremediable el principio que estamos analizando.

## **IX VIOLACION A OTROS PRINCIPIOS**

A la par de la flagrante vulneración de los señalados principios constitucionales, el intempestivo dictado de la norma impugnada arrasa con la vigencia y el respeto de otros principios que gozan de reconocimiento en nuestra práctica y ordenamiento jurídico.

Uno de ellos es el de la confianza legítima. Como ha quedado evidenciado, el decreto 735/2020 ignora los derechos adquiridos nacidos del plexo normativo integrado por los artículos 129 y 75 inc. 2 de la Constitución Nacional, las leyes 23548 (artículos 2º y 8º); 24588 (art. 6º, 7º y concordantes); 26.288; Decretos Nº 194/2016, 399/16 y 257/2018.

También el referido decreto lesiona las legítimas expectativas de continuidad y permanencia del coeficiente equivalente al 3,50% sobre el monto total recaudado por los gravámenes establecidos en el artículo 2º de la ley 23.548 de los recursos- conf. Convenio Fiscal 2017, Ley 27429 y Decreto 257/18-, recursos que, cabe subrayar, están destinados solventar la seguridad pública en todas las materias no federales ejercidas en la referida Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Por obvias razones de certidumbre jurídica, las legítimas expectativas de mantenimiento del coeficiente equivalente al 3,50% (conf. Decreto 257/2020) que, con arreglo a los artículos 17, 16, 19, 28, 75, inciso 2º, y 129 de la Constitución Nacional, es merecedora de protección judicial contra la ruptura discrecional por parte de la Administración nacional.

Cabe subrayar que en Fallos 324:2460; 333:311; 338:212, 342:1591, entre otros, VE ha brindado amparo judicial a las legítimas expectativas de continuidad de una relación jurídica de derecho público.

Por ende, el sorpresivo Decreto 735/2020 –dictado a contramano de los principios de integralidad, convencionalidad (o concertación) e intangibilidad (o inalterabilidad), conforme Fallos 342:1591- , no tuvo en consideración las legítimas expectativas generadas a la Ciudad por las normas federales antes citadas.

A su vez la buena fe engendra una norma jurídica completa y es un principio general del derecho que debe ser siempre respetado. Sin embargo el

deber de obrar y ejercer los derechos y atribuciones en un marco de buena fe también parece haber sido dejado de lado en el dictado de la norma cuestionada, dado además el carácter convencional y de concertación que posee nuestro régimen de coparticipación impositiva. Como consecuencia del Consenso Fiscal del año 2017 que estableció su coeficiente en 3,50% y tuvo luego aprobación legal, el Gobierno de la Ciudad de Buenos desistió de los diez juicios mencionados en el punto **VII. b.** Hoy ve reducido intempestiva y unilateralmente su coeficiente de coparticipación, pero ya sin poder dar marcha atrás con decisiones que guardaron relación con los acuerdos arribados en dicha instancia.

Finalmente, relacionado con lo anterior se encuentra la obligación de actuar con coherencia, evitando incurrir en contradicciones y conductas erráticas. La doctrina de los actos propios impide ir contra el propio comportamiento evidenciado anteriormente para actuar en detrimento de derechos ajenos. No puede hoy el Poder Ejecutivo Nacional cuestionar y revisar por la vía de un decreto la transferencia de las competencias no federales en materia de seguridad pública a la CABA cuando ella no solo contó con los acuerdos necesarios y las aprobaciones legales correspondientes, sino que, además, se encuentra cumplimentada y consolidada. Lo contrario sería ir contra lo previsto en el art. 129 de la Constitución Nacional y las leyes dictadas en su consecuencia. La amenaza contenida en el art. 2 del decreto 735 de reducir aún más el coeficiente de coparticipación de la CABA al tiempo de que el Congreso de la Nación brinde su aprobación a la transferencia de las mismas facultades y funciones en materia de seguridad resulta, a todas luces, tan falaz como desconcertante.

## **X. SOLICITA MEDIDA CAUTELAR**

Solicitamos a V. E. dicte una medida cautelar ordenando al Estado Nacional la inmediata suspensión de los efectos - ejecutoriedad – de la norma impugnada, así como de todos los actos administrativos que se hubieren

dictado o se dicten en su consecuencia, debiendo abstenerse hasta el dictado de la sentencia definitiva y firme de llevar a cabo cualquier conducta que implique poner en ejecución el decreto cuestionado y/o que altere el coeficiente de la CABA o disminuya los recursos correspondientes a la transferencia de competencias federales y proceda a la transferencia de las sumas omitidas de transferir por aplicación del coeficiente reducido.

**a. Presupuestos para la concesión de la medida cautelar.**

En orden a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 26.854 (inciso 2), mi parte acredita en forma sumaria en este apartado la idoneidad de la medida solicitada.

**a. 1. El perjuicio que se procura evitar.**

Mi parte procura evitar que se llegue a la situación de imposibilidad de ejecutar políticas públicas proyectadas en el presupuesto anual. En efecto, las sumas que ya no han sido depositadas a partir del pasado 10 de septiembre y las que dejarían de ingresar hasta tanto V.E. disponga la medida que se solicita ya se encuentran incorporadas al presente presupuesto de la Ciudad de Buenos de este año 2020 como recursos corrientes por lo cual, si no se contara con ellas, no se podría cumplir con las finalidades para las que fueron aprobadas dichas partidas.

Conforme se demostrará infra, el nivel de gastos que importa el servicio transferido absorbe un importe mayor aún que el 2,1% asignado, y por supuesto muy por encima del 0,92% que ahora se dispone. Es decir que con esta merma la Ciudad no podrá mantener la eficiencia en la totalidad de sus servicios. No tendrá los recursos suficientes para afrontar, por ejemplo “salud y seguridad”, o “educación y seguridad” y sólo podría cumplir parcialmente con ellos, dada la equivalencia presupuestaria existente entre dichos servicios.



Corresponde destacar que el gasto en seguridad involucra el 16% del presupuesto, equivalente según el presupuesto original, al servicio de salud (que compromete también el 16%) y escasamente menos a educación (19%) Con la reducción que implica este decreto es evidente que alguno de estos servicios se vería afectado. Ello en un marco de normalidad.

Pero en la situación actual, la pandemia generada por el COVID 19, ha obligado a aumentar ese 16% originariamente destinado al servicio de salud. La situación actual de emergencia sanitaria está requiriendo un esfuerzo presupuestario mayor por lo que los otros rubros del presupuesto ya se vieron afectados.

Al referirnos al peligro en la demora ampliaremos sobre esta situación que requiere que V.E. se avoque al tratamiento de la medida cautelar y la conceda sin dilación alguna puesto que los daños se producen de manera inmediata al cesar las transferencias de los fondos coparticipables.

#### **a. 2. La actuación u omisión estatal que lo produce.**

El acto que llevó a cabo el Estado Nacional es el dictado del Decreto 735- PEN- 2020 por el que se reduce el porcentaje de coparticipación a 2,32%. Debemos recordar que esta merma diaria de los ingresos, a partir de la vigencia de la norma cuestionada, es un efecto directo de la ejecución de ese decreto.

Debo señalar que sólo en el transcurso de **cinco días de vigencia** de la norma cuestionada la Ciudad de Buenos Aires dejó de percibir la cantidad de **\$ 862.140.379** según lo que surge del Informe de Impacto Presupuestario que se ofrece como prueba.

Asimismo, la aplicación del Decreto 735-PEN-20, genera un déficit diario promedio de \$ 177.638.040 según surge del mismo Informe.

### **a. 3. El derecho o interés jurídico que se pretende garantizar.**

El derecho o interés jurídico que se pretende garantizar es la prestación en tiempo y forma de los servicios básicos para la comunidad de la Ciudad de Buenos Aires, tanto de sus habitantes como de aquellos que transiten o transiten por ella.

No se puede obviar que muchos habitantes sin ser vecinos se atienden en los centros de salud de esta Ciudad, concurren a sus escuelas y aprovechan los restantes servicios que brinda en general. La merma de ingresos repercutirá sin solución de continuidad a la prestación de estos servicios. Es imposible atender los servicios si no se cuenta con los recursos. Es un principio más que de la economía de la lógica misma.

### **a. 4. El tipo de medida que se pide.**

El tipo de medida que se solicita es la suspensión de los efectos y por ende la suspensión de la ejecutoriedad del Decreto 735/PEN/2020 en cuanto dispone la merma de los recursos correspondientes a esta jurisdicción local al reducir la alícuota de coparticipación a 2,32% y el reintegro de las sumas descontadas correspondientes a la diferencia entre el coeficiente del 3,5 % y el del 2,32 % dispuesto en el decreto.

### **a. 5. Cumplimiento de los requisitos que correspondan.**

En punto separado y con mayor desarrollo, se demostrará que en el presente caso se dan todos y cada uno de los requisitos para que V.E. haga lugar a la medida cautelar que en este acto se peticiona.

**b. A tenor de la gravedad se solicita el dictado de una medida interina e inmediata**

Conforme lo dispone el artículo 4 de la Ley 26854 "*... cuando circunstancias graves y objetivamente impostergables lo justificaran, el juez o tribunal podrá dictar una medida interina, cuya eficacia se extenderá hasta el momento de la presentación del informe o del vencimiento del plazo fijado para su producción.*"

La ejecución del presupuesto es una tarea diaria en tanto la consecución de los bienes y servicios para llevar a cabo las prestaciones que la población local requiere es un quehacer que no tiene solución de continuidad, es permanente y no puede ser interrumpida.

**La reducción del coeficiente es una medida que coloca a la Ciudad en una situación extrema al privarla de los recursos para atender la totalidad de los gastos que demanda la seguridad.**

La urgencia del caso es que el retiro del recurso y la conservación del gasto no generará sólo una ejecución de presupuesto deficitario, sino la imposibilidad concreta y real de **prestar todos los servicios en las condiciones y con el grado de avance actual sin olvidar la particular situación de emergencia que atraviesa todo el mundo, situación a la que la Ciudad no es ajena.**

Por ello, mi parte no puede esperar el traslado para la evacuación del informe y la resolución del pedido de la medida cautelar, en tanto desde el pasado 10 de septiembre se viene produciendo la merma en la remisión diaria de la recaudación.

La seguridad, la cual en todo momento es una función esencial, ahora se necesita más que nunca, no sólo por la prevención de delitos sino por el control que debe efectuarse respecto del cumplimiento de las reglas impuestas por el ASPO, tarea para la cual la presencia de las fuerzas de seguridad es

necesaria. Lo intempestivo y arbitrario de la decisión se ve agravado por la emergencia sanitaria, realidad que necesita ser atendida hoy, ahora. No puede ser postergada, no puede ser negada.

En el marco entonces del artículo 4 entiende mi parte que están dados los presupuestos para que V.E. dicte una medida interina con los alcances de la medida cautelar solicitada y con vigencia hasta la notificación de la sentencia que resuelva el pedido de cautelar.

**c. No existen las limitaciones de los artículos 4, y 9 de la Ley 26.854.**

Atento la presentación de esta acción en instancia originaria, mi parte remite a lo sostenido por V.E. en "Entre Ríos, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad - incidente de medida cautelar", sentencia de fecha 1 de octubre de 2019: "9º) *Que no obstan a la solución que se adopta las disposiciones de la ley 26.854 (en especial sus arts. 4º y 9º), pues la jurisdicción originaria de esta Corte Suprema prevista en la Constitución Nacional se halla fuera de su alcance, en razón de que ella no puede ser ampliada o restringida por disposición infra-constitucional alguna. En efecto, a esta Corte no se le pueden imponer limitaciones de orden procesal que restrinjan el ejercicio pleno de las atribuciones constitucionales que el art. 117 de la Ley Fundamental le ha encomendado (Fallos: 329:2316 y CSJ 786/2013 (49-C)/CS1 "Córdoba, Provincia de c/ Estado Nacional y otro s/ medida cautelar", sentencia del 24 de noviembre de 2015; causa CSJ 180/2010 (46-N)/CS1 "Nordi, Amneris Lelia .c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ daño ambiental", sentencia del 29 de agosto de 2019).*"

Invocamos entonces los propios términos de V.E. en el precedente señalado y, entendiendo que en el caso concurren razones urgentes y violaciones constitucionales manifiestas, solicitamos que sin solicitar el informe del artículo 4, se dicte la medida cautelar en los términos solicitados.

**d. Cumplimiento de los requisitos para el dictado de la medida cautelar.**

Conforme el artículo 13 de la Ley 26.854, se demostrará el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos señalados.

**d. 1. Peligro en la demora.**

Debo destacar en primer término que resulta evidente y está acreditado que el daño no es inminente, sino que ya se está produciendo. En virtud de ello el peligro en la demora tiene que ver con el incremento del daño y no con su acaecimiento que ya es real y efectivo.

Tal como hemos desarrollado en este escrito eso impacta en la ejecución de un presupuesto ya aprobado.

Resulta por demás evidente que cualquier administración pública, sea nacional, provincial o municipal, se vería notoriamente afectada en su funcionamiento y en su gestión si en medio del transcurso de la ejecución de un presupuesto aprobado y en curso sufriese la retracción de recursos previstos y disponibles. Y mucho más, como en el caso, si esta pérdida tuviese lugar en medio de una grave situación de emergencia como la que actualmente atravesamos. Tal es la situación que enfrenta la Ciudad de Buenos Aires frente a esta ilegítima e intempestiva decisión.

**La particular situación de emergencia sanitaria que profundiza el peligro e intensifica la urgencia.**

A la gravedad de la injustificada detracción se suma el contexto adverso en el que unilateral e intempestivamente se resuelve. Los fondos que la Ciudad de Buenos Aires dejará de percibir, que iban destinados al

sostenimiento de la seguridad interior, deberán ser reasignados de otras áreas.

En el contexto de pandemia que atravesamos, la imposibilidad de contar con los fondos para el sostenimiento del área de seguridad local importará obtenerlos de otras áreas que requieren de igual modo los fondos correspondientes para su desarrollo en estos tiempos críticos.

Pretender que en este contexto crítico la Ciudad de Buenos Aires deje de percibir fondos que orienta al sostenimiento de la seguridad, los que inevitablemente deberá obtener de otras áreas que ya se encuentran trabajando al límite de sus recursos dada la situación de emergencia, con el agravante de que fueron necesarios fondos extras a los fines de adecuar el sistema de salud a esta situación crítica, implica una clara ruptura del federalismo de concertación y de la solidaridad que debe ser la base de la relación entre las distintas jurisdicciones que forman un mismo país.

Una evidencia clara de la situación de extrema dificultad que atraviesan las arcas públicas se refleja en la sanción por parte de la Legislatura de la Ciudad de la Ley 6301 de Emergencia Económica y Financiera.

El Poder Ejecutivo Nacional no puede ignorar que el esfuerzo que demandó el fortalecimiento del sistema sanitario dejó al límite a las finanzas de la Ciudad.

Es por ello que el decreto 735/2020 no sólo detrae sin ninguna justificación recursos a la Ciudad de Buenos Aires, sino que lo hace en un contexto económico crítico y sin dejarle ninguna posibilidad de recuperación. Esta atípica y lamentable situación no puede dejar de ser considerada al momento de decidir en tanto la demora cobra en este contexto una dimensión inusual.

Adviértase que la ejecución del presupuesto ya sufrió un embate

considerable al tener que hacer frente a la emergencia sanitaria requiriendo de una infraestructura, estructura, organización, insumos, recursos humanos y en general todo lo necesario para poder detener la propagación del virus o curar a los infectados que obviamente no fue contemplada en el presupuesto que fuera aprobado cuando la pandemia no asomaba siquiera en el continente.

En el corriente mes de septiembre el presupuesto para el año 2020 está en plena ejecución, por ello, los fondos que se dejan de percibir ya estaban comprometidos para la ejecución del servicio de seguridad.

En consecuencia, si los montos correspondientes a lo presupuestado para atender los gastos en servicios de seguridad no federal ya no se recibirán de la coparticipación, ese gasto deberá solventarse de algún otro lado ya que mi representada no puede abandonar la prestación de un servicio tan básico como ese.

La emergencia sanitaria visibiliza aún más la desaprensión con la que se trata a los habitantes de CABA, no obstante que el peligro en la merma de los ingresos y que requiere el tratamiento y concesión inmediata de la medida cautelar, existe aún si no se considerada esa triste y particular situación.

Es oportuno en este punto precisar que el 2,1% de coparticipación que se destina para atender a los gastos correspondientes a la seguridad metropolitana en materia no federal asciende a la suma de \$ 75.752,58 millones y, a su vez, este monto equivale al 99,9% del gasto que la Ciudad debe erogar en lo que a seguridad pública se refiere, contrariamente al 0,92 % estimado en forma totalmente arbitraria por el PE.

En consecuencia, ese 2,1% está asignado específicamente para atender a los gastos que demanda a la Ciudad la prestación del servicio de seguridad y equivale al 16% de los gastos que la Ciudad debe atender.

Obvio que también la Ciudad debe hacer frente a otros gastos como por ejemplo para atender a la salud pública (\$ 75.094.998.136) que equivale al 16% del gasto presupuestado para el año 2020, o a la educación (\$ 92.234.552.871) que equivale al 19% del gasto presupuestado para dicho año y, por citar otro ejemplo, en promoción y acción social (\$ 44.131.857.061) que alcanza al 9% del gasto total. Adviértase, a todo evento, que el porcentaje de salud, en la ejecución del presupuesto se vio sensiblemente afectado en atención a la emergencia sanitaria.

Es así que la Ciudad de Buenos Aires elaboró un presupuesto en cumplimiento de aquello a lo que se había comprometido a través de la ley de responsabilidad fiscal y buenas prácticas de gobierno, buscando reducir su déficit y lograr el equilibrio presupuestario, de tal modo que los recursos totales de la Ciudad para el año 2020 cubren la totalidad de los gastos proyectados para ese año.

Lamentablemente, el inconsulto decreto aquí cuestionado en términos constitucionales afecta de modo irremediable ese objetivo trazado por la ley a la vez que deteriora de modo irreversible la composición de los gastos que debe asumir el Gobierno de la Ciudad.

La reducción implicará que deberán realizarse ajustes en otros servicios, ya sea educación, prestaciones sociales, habitacionales, dada la envergadura de la merma, de la misma manera que no podrá mantenerse los avances en los sistemas de seguridad que han permitido la reducción de los delitos. Obvio es señalar que la Ciudad va a privilegiar el servicio de salud, pero una reducción de tamaña magnitud va a implicar afectación de otras áreas.

No se trata de evitar un presupuesto deficitario, sino que directamente la Ciudad no tendrá los fondos suficientes para afrontar la ejecución de todos los servicios a su cargo. La significación entonces de la lesión no es solo



económica o presupuestaria, sino que se proyecta hacia lo social.

Ha sostenido V.E. que *"... el peligro en la demora exige una apreciación atenta de la realidad comprometida, con el objeto de evaluar si las secuelas que han de producir los hechos que se pretenden evitar pueden restar eficacia al ulterior reconocimiento del derecho en juego, operado por la sentencia dictada como acto final y extintivo del proceso (Fallos: 319:1277; 340:1129). En este sentido se ha destacado que ese extremo debe resultar en forma objetiva del examen sobre los distintos efectos que podría provocar la aplicación de las diversas disposiciones impugnadas, entre ellos su gravitación económica (Fallos: 318:30; 325:388; 340:1129)."*

También ha dicho que *"...el peligro en la demora invocado radica en el impacto inmediato que esta reporta en el presupuesto provincial que se encuentra actualmente en ejecución, y en el goce de los derechos respectivos por parte de los habitantes..."* (CSJ – 1829/2019/1 – ORIGINARIO – Entre Ríos, provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad – incidente de medida cautelar). En ese caso, el impacto se refería a la reducción del IVA en la canasta básica de alimentos y su influencia en el volumen de la masa coparticipable. En este caso el impacto radica en la reducción del porcentaje de coparticipación que le corresponde a la Ciudad de Buenos Aires, con la consiguiente pérdida de recursos.

La Ciudad se encuentra frente a un concreto y real impedimento para financiar necesidades públicas de significación social.

El peligro en la demora es evidente porque dichos fondos se encuentran afectados a la satisfacción de estrictas necesidades públicas que resultan impostergables, como la salud, educación y seguridad entre otras en un contexto lamentablemente tan singular y excepcional por la pandemia del Coronavirus.

V.E. ha dicho que debe concederse la medida cautelar cuando el asunto posee una fuerte gravitación económica (Fallos: 314:1312; 330:4953), y se adviertan las consecuencias económicas que puede sufrir el peticionante si la misma fuera rechazada (Fallos: 314:547). En el presente, la falta de la concesión de la medida afecta considerablemente el tesoro de la Ciudad como se ha expuesto suficientemente, y consecuentemente, a sus habitantes.

En consecuencia, si se perpetra este desfinanciamiento resulta evidente que la Ciudad no podrá hacer frente a erogaciones previstas para atender a otras funciones gubernamentales según el mandato del Art. 5 de la Constitución. ¿Cuál de estas funciones se deberá dejar de satisfacer para cubrir el gasto de la seguridad que la Ciudad atendía con el ingreso correspondiente al 1,18 % que deja de percibir? En caso de no concederse la medida cautelar pedida deberá darse respuesta a ese interrogante y también deberán asumirse las consecuencias disvaliosas que se deriven de esa falta de atención.

Por último, pero no menos importante, deberá V.E. considerar que el peticionario de la medida es un Estado con un rango equivalente a una provincia, que tiene la misma necesidad de cumplimiento de sus fines presupuestarios que el Gobierno Federal, por lo que no sería aplicable la doctrina que emana de Fallos: 313:1420.

Los fondos que cautelarmente se requieren proteger se necesitan en la actualidad porque hoy están las urgencias en cumplir con las prestaciones básicas que la Ciudad de Buenos Aires debe cubrir, y especialmente, las correspondientes a la educación, la seguridad, la justicia y particularmente el sector de la salud que actualmente requiere de gastos extraordinarios y directamente relacionados con la situación de emergencia que atravesamos.

De allí la necesidad y procedencia de la medida cautelar requerida y la urgencia en la demora que justifica su concesión por V.E.

#### **d.2. Verosimilitud del derecho.**

La impugnación del decreto conforme surge de los términos de esta demanda se efectúa sobre bases verosímiles.

A través del Decreto 735/PEN/2020 se ha efectuado una detracción ilegítima del porcentaje de la masa coparticipable que le corresponde a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

V.E. ha establecido que si bien por vía de principio, medidas como las requeridas no proceden respecto de actos administrativos o legislativos habida cuenta de la presunción de validez que ostentan, tal doctrina debe ceder cuando se los impugna sobre bases prima facie verosímiles (Fallos: 250:154; 251 :336; 307:1702; 316:2855).

Asimismo agregó en otro precedente que *"...es de la esencia de esos institutos procesales de orden excepcional enfocar sus proyecciones -en tanto dure el litigio- sobre el fondo mismo de la controversia, ya sea para impedir un acto o para llevarlo a cabo, porque dichas medidas precautorias se encuentran enderezadas a evitar la producción de perjuicios que se podrían producir en caso de inactividad del magistrado y podrían tomarse de muy dificultosa o imposible reparación en la oportunidad del dictado de la sentencia definitiva"* y que *"el mencionado anticipo de jurisdicción que incumbe a los tribunales en el examen de ese tipo de medidas cautelares, no importa una decisión definitiva sobre la pretensión concreta del demandante y lleva ínsita una evaluación del peligro de permanencia en la situación actual a fin de habilitar una resolución que concilie -según el grado de verosimilitud- los probados intereses de aquél y el derecho constitucional de defensa del demandado..."* (Fallos: 320:1063).

La medida cautelar peticionada tiene por objeto asegurar la materialización del ingreso de fondos vitales para la Ciudad Autónoma de

Buenos Aires desde que se efectivizó la aplicación del decreto, el 10-9-2020 hasta que la sentencia que resuelva el fondo adquiriera el carácter de definitiva y firme.

En un caso como el que se presenta en autos, V.E. hizo lugar a una medida cautelar a favor de la Provincia de Salta para que la Nación le remitiera inmediatamente recursos que le correspondían a aquélla, retenidos ilegítimamente por ésta, resolviendo correspondía hacer lugar a la medida cautelar y ordenar al Estado Nacional que remita a la provincia de Salta los fondos a que se refieren los arts. 14 y 15 de la ley 24.049, si de los antecedentes agregados a la causa surgen, suficientemente acreditados, los requisitos exigidos por los arts. 230, incs. 10 y 20 y 232 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (Fallos: 325:2367, doctrina reiterada en Fallos: 326:3210).

Es por ello que, a mayor verosimilitud del derecho, como se presenta en este proceso, mayor es la probabilidad que la sentencia de fondo sea acogida, otorgándole debido y más amplio sustento a la cautelar que perseguimos.

**La verosimilitud de la ilegitimidad, por existir indicios serios y graves al respecto.**

Tratándose de un decreto que confronta en forma manifiesta con el texto constitucional en tanto el aumento del porcentaje obedeció a la transferencia de facultades y funciones de seguridad conforme lo dispuesto por el artículo 75, inc. 2, párrafo quinto de la Constitución Nacional, mi parte entiende que el presente requisito se encuentra suficientemente cumplido.

**d.3. La no afectación del interés público.**

Toda vez que el porcentaje disminuido es el correspondiente a esta

jurisdicción local y que el Estado Nacional no contaba con esa diferencia antes del dictado del decreto impugnado es evidente la falta de afectación del interés público nacional comprometido.

**d.4. La suspensión judicial de los efectos o de la norma no produce efectos jurídicos o materiales irreversibles.**

Con lo dicho en el punto precedente también se ha cumplido con este requisito. Para el Estado Nacional el dictado de la medida cautelar acarrearía mantenerse en la misma situación, es decir antes de la medida no contaba con los fondos y con posterioridad a su dictado tampoco contaría con ellos.

La decisión que se expresa en el Decreto de aplicarlos a un fondo de financiamiento para la Provincia de Buenos Aires es insuficiente para repeler la medida cautelar que se intenta ya que no puede decirse que el Decreto tenga efectos jurídicos irreversibles.

Los fondos que la Nación sustrae unilateralmente de un presupuesto en ejecución sí tienen efectos no solo jurídicos sino sociales, políticos e institucionales.

No cabría entonces en principio afirmar que pudiera existir un efecto jurídico para el Estado Nacional.

**e. El límite temporal con que se solicita esta medida.**

Con base en el artículo 5 de la Ley 26854 vengo a solicitar que la medida cautelar sea concedida hasta el dictado de la sentencia definitiva y firme que resuelva el fondo de la cuestión, toda vez que los servicios que dejarían de prestarse tienen una connotación de alcance social por lo que es posible afirmar que se encuentra comprometida la vida digna conforme la Convención Americana de Derechos Humanos, derechos de naturaleza

alimentaria así como de naturaleza ambiental ya que, como se dijera, la Ciudad no podrá afrontar la prestación de los servicios. Si presta seguridad, no podrá prestar salud y viceversa, pudiendo afirmarse esta misma ecuación en torno al resto de los servicios (justicia, educación, sanidad ambiental, etc.).

La salud como ya se dijera siempre merece un punto aparte en esta situación de anormalidad que lamentablemente le está tocando vivir al mundo, por ello, el derecho a la salud y a la vida misma no puede ser protegido por un tiempo determinado, sino que requiere de una atención continua e inmediata.

Si bien la irrupción del plazo de vigencia como elemento del dictado de la medida cautelar obedecería a un precedente de V.E. conforme reza el mensaje de elevación del proyecto de ley que finalmente se sancionó como 26.854, la ley no podría desplazar a la casuística en tanto justamente en ese precedente V.E. tuvo particularmente en cuenta las circunstancias del caso.

En efecto en el mensaje de elevación se sostuvo que *“...la doctrina del Alto Tribunal, preocupada en armonizar el ejercicio de las facultades constitucionales de los poderes públicos con el derecho a la tutela judicial efectiva, ex officio ha considerado que, para evitar la desnaturalización del carácter provisional que las informa, las medidas cautelares deben estar sujetas a un límite razonable de vigencia”*, (Mensaje PEN n° 377/2013, Expte PE/6/S/13).

Sin embargo, la doctrina a la que aludía era la expresada por V.E. en la sentencia registrada en Fallos 333:1885 (in re “Grupo Clarín y otros SA s/ medidas cautelares”) donde el concepto que a entender de esta parte cobró relevancia en ese caso puntual fue la razonabilidad del plazo de vigencia debiendo computarse el plazo sobre la base del principio de buena fe a fin de evitar conductas abusivas.

Abona esta postura la asumida también por V.E. en torno a la

provisoriedad que caracteriza el instituto de la medida cautelar "... *la resolución que hace lugar a medidas cautelares ajustándose a las particularidades del caso, es siempre provisional, y corresponde que sea modificada o suprimida 'si la situación ulterior lo aconseja' atendiendo a la variación o la invalidez de las circunstancias que se tuvieron en cuenta cuando se las dispuso. La invocación de la cosa juzgada material o formal no puede, pues, impedir que se dejen sin efecto medidas de esa índole notoriamente perjudiciales, si de algún modo han perdido vigencia las 'singularidades del caso'. Tanto para ordenarlas como para mantenerlas, el juez debe atender a una situación circunstancias, objetivamente ponderada, en la inteligencia de que habrá de procederse luego y sin demora al examen del fondo del asunto*" (Fallos 289:181).

Es decir que, más allá del límite temporal con el que se conceda la vigencia de la medida cautelar, los intereses del Estado Nacional estarán suficientemente garantizados en tanto podrá solicitar su levantamiento al no gozar la sentencia que la dicta, de la inmutabilidad propia que les confiera la cosa juzgada.

## **XI. PRUEBA:**

Como prueba que hace al derecho de mi representada se ofrece la siguiente:

### **1- DOCUMENTAL:**

E.E. 2020- 22411130-GCABA-DGRFIS en el que obra agregada la siguiente documentación:

1- Informes del Ministerio de Hacienda y Finanzas de la CABA:

a) Estimación Costo Servicio Seguridad Publica CABA- IF 2020-22413711-GCABA-DGR

b) Informe de Impacto Presupuestario IF 2020-22398579-GCABA-SSHA

c) Análisis Presupuesto 2020 Participación Relativa CABA en los Recursos Tributarios IF 2020-22416438-GCABA-SSFIN

d) Recursos AGIP

2) Acta Acuerdo 22/10/2019 con Estado Nacional

3) Nota 2018-24734398 SECHMHA

4) Notas de CABA a SH y a la CFI informando la ejecución presupuestaria de 2016 a 2019.

5) Nota O2020-22398931-GCABA- DGESYC

6) Comprobantes de los depósitos de coparticipación del Banco de la Nación Argentina desde la entrada en vigencia del decreto.

## **2- INFORMATIVA:**

En forma supletoria, para el supuesto de desconocimiento de la documental agregada, se solicita se libren oficios a los organismos citados como fuente en los distintos informes.

## **XII. PETITORIO:**

Por lo expuesto a V.E. solicito:

- 1- Se me tenga por presentada, por parte y por constituido el domicilio legal y electrónico denunciado.
- 2- Se admita formalmente la presente demanda.
- 3- Se haga lugar a la MEDIDA CAUTELAR peticionada en forma inmediata.
- 4- Se tenga por ofrecida de debida forma la prueba documental.



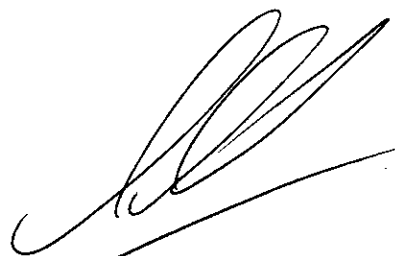
- 5- Oportunamente se haga lugar a las pretensiones contenidas en la presente demanda y se declare la inconstitucionalidad del Decreto 735- PEN- 2020 restableciendo el sistema instituido mediante el decreto 257/2018.
- 6- Se impongan las costas por su orden en virtud de lo dispuesto en el art. 1 del decreto 1204/PEN/200.

Proveer de conformidad,

**SERÁ JUSTICIA**



**GABRIEL M. ASTARLOA**  
Procurador General  
Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires



**MARIA CRISTINA GUELLO**  
ABOGADA  
C.B.J.N. T° 13 - 1° SER