



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

S u p r e m a C o r t e :

- I -

En las presentes actuaciones, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) promueve acción de amparo, en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional y de la ley 16.986, contra el Estado Nacional con el objeto de que se:

-restablezca en forma inmediata su derecho a percibir el porcentaje de participación equivalente al 3.5% originado en el denominado "Consenso Fiscal", ratificado por la ley 27.429 y por el decreto 257/18 y que, en consecuencia, se ordene el cese de los efectos del decreto 735/20 que reduce unilateralmente aquel porcentaje;

-declare la nulidad e inconstitucionalidad del decreto 735/20, dictado por el Poder Ejecutivo Nacional, así como de todo acto administrativo o norma que sea consecuencia de aquél;

-recomponga la integralidad de los fondos que deben ingresar a la CABA y se ordene la restitución de los ilegítimamente retraídos por aplicación del decreto cuestionado, con más los intereses devengados hasta su efectiva percepción; y

-disponga, como medida cautelar, la inmediata suspensión de los efectos del decreto 735/20 y de toda otra norma dictada en su consecuencia, y que el Estado Nacional 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.

En cuanto a la competencia originaria de la Corte para entender en este proceso, sostiene su procedencia en virtud de lo resuelto por 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 4 de abril de 2019). A ello, agrega que la materia en debate posee estricto contenido federal, pues la solución del pleito requiere la aplicación de los arts. 75, inc. 2°, y 129 de la Constitución Nacional.

Resalta que, en el presente caso, se encuentran cumplidos todos los requisitos propios de la acción de amparo. Explica que no existe otra vía judicial más idónea dado que el decreto 735/20, que redujo unilateralmente el porcentaje de participación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en los recursos contemplados en el art. 2° de la ley 23.548, ya se encuentra vigente y la detracción allí dispuesta se ha hecho efectiva a partir del 10 de septiembre de 2020. El acto impugnado, continúa, proviene de una autoridad pública y le ocasiona un daño real y actual a la CABA en particular y a la ciudadanía en su conjunto, ya que, según expone, pone en jaque la disponibilidad y percepción de los fondos públicos, imposibilitando dar cumplimiento a las obligaciones que se encuentran a su cargo. Finalmente, indica que existe un supuesto de arbitrariedad e ilegalidad manifiesta, pues la Carta Magna no contempla la posibilidad de que el Estado Nacional modifique unilateralmente el coeficiente de coparticipación de cada una de las diferentes jurisdicciones.



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

En lo referente al fondo del asunto, comienza su tratamiento efectuando una reseña de la evolución del régimen de coparticipación federal.

Así, manifiesta que, con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, se sancionó la ley 23.548 que delimitó dos etapas de distribución: la primaria, que regula el reparto entre la Nación y las Provincias (art. 3°), y la secundaria, que dispone cómo se distribuirá entre las Provincias el monto que les fuera determinado en la primaria (art. 4°). El art. 8° de la mentada ley, continúa señalando, preveía expresamente que la Nación, de la parte que le correspondía, entregaría a la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires una participación compatible con los niveles históricos, la que no podría ser inferior en términos constantes a la suma transferida en 1987.

Explica que, una vez operada la reforma de la Constitución Nacional en 1994, la previsión del porcentaje asignable a la CABA se realizó por medio de sucesivos convenios, es decir, actos administrativos bilaterales, suscriptos con la Nación toda vez que ésta, en razón de lo previsto por el art. 8° de la ley 23.548, mantiene su obligación de entregar a la CABA los fondos correspondientes. En total, afirma, han sido cinco los convenios suscriptos.

Así, describe que el primer convenio previó un coeficiente de participación del 1.4%. Señala que, con posterioridad, el 5 de enero de 2016, en cumplimiento de las

leyes 24.588 y 26.288, la CABA suscribió un acuerdo con el Estado Nacional mediante el cual éste transfirió a la primera las facultades y funciones de seguridad en todas las materias no federales ejercidas en la Ciudad. Agrega que, en virtud del citado traspaso, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el decreto 194/16 que dispuso elevar el coeficiente del 1.4% al 3.75% sobre el monto total recaudado por los gravámenes establecidos en el art. 2° de ley 23.548, a partir del 1° de enero de 2016.

El tercer convenio, según relata, tuvo su origen en el Acuerdo para un nuevo federalismo suscripto el 18 de mayo de 2016 entre la Nación, 19 provincias y la Ciudad, en el que se resolvió 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. Como consecuencia de ello, se dictó el decreto PEN 257/18 que disminuyó su porcentaje de participación al 3.5%.

El 22 de octubre de 2019, señala, se firmó el cuarto convenio que consistió en el acta acuerdo celebrada entre el Ministerio de Hacienda, el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación y la CABA, por la cual las partes entendieron que el coeficiente de coparticipación de la CABA establecido por el decreto 257/18 resultaba razonable a fin de contribuir al normal desenvolvimiento fiscal y patrimonial de aquélla en condiciones de sustentabilidad atendiendo a la situación económica financiera.

Luego de ello, afirma, el 17 de diciembre de 2019, el Poder Ejecutivo Nacional, los representantes de las provincias y la CABA suscribieron un nuevo "Consenso Fiscal", ratificado por



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

ley nacional 27.542, que ninguna modificación u objeción realiza en relación con la participación que le corresponde a la CABA.

Una vez reseñados los cinco convenios, concluye este punto señalando que *"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."*

Posteriormente, ingresa al análisis de las cuestiones federales planteadas en la demanda.

Así, sostiene que el decreto 735/20 resulta inconstitucional, pues modifica unilateralmente el coeficiente de asignación de impuestos coparticipables que le corresponde a la CABA.

En esta línea, fundamenta su postura sosteniendo que, a raíz del nuevo *status* jurídico adquirido por la Ciudad en la reforma constitucional de 1994 y en atención a lo dispuesto en el art. 75, inc. 2°, de la Norma Fundamental y por la ley de coparticipación federal 23.548, el porcentual atribuido a la CABA no puede ser modificado en forma unilateral por el Estado Nacional.

Agrega que el aumento del porcentaje de coparticipación que había sido dispuesto por el Poder Ejecutivo Nacional a través del decreto 194/16 tuvo una causa y razón, por

lo que no resultó discrecional ni antojadizo. Por el contrario, insiste, existió un hecho concreto y específico que lo justificó, como fue la transferencia de la totalidad de la seguridad interior no federal.

Dentro de esta idea, expresa que la Constitución Nacional, en el art. 75, inc. 2°, establece que no puede haber transferencia de servicios o funciones sin la respectiva asignación de recursos aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere. Destaca que el caso de la CABA, donde los fondos, previo acuerdo, son asignados por decreto, queda igualmente encuadrado dentro de la mentada cláusula.

Así entonces, esgrime que existe 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 194/16.

En razón de ello, agrega que el incremento del coeficiente asignado a la Ciudad en virtud del traspaso de competencias en materia de seguridad debe permanecer inalterado mientras se mantenga el ejercicio de estas funciones en la nueva jurisdicción, máxime cuando aquel aumento del porcentaje de atribución no perjudica a las provincias por no afectar la distribución secundaria.

En este sentido indica que *"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*



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

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”.

En definitiva, afirma que la reducción del porcentaje de coparticipación establecida unilateralmente por el decreto impugnado perjudica a la CABA e irremediablemente vulnera la naturaleza convencional que rige y gobierna al régimen de coparticipación.

Por otro lado, arguye que la afirmación contenida en los considerandos del decreto 735/20, referida a que el aumento del coeficiente dispuesto en beneficio de la CABA había afectado los intereses generales de la Nación en su conjunto, resulta inexacta, pues aquel incremento respondió a las competencias y funciones que se traspasaron a la Ciudad y que, por ende, el Estado Nacional dejó de cumplir, por lo que éste no experimentó perjuicio alguno.

En lo que se refiere al costo total del servicio de seguridad que fue traspasado a la CABA, explica que fue estimado en \$13.070 millones a valores de 2015, en relación con una coparticipación en ese año de \$ 7.803 millones de acuerdo con el

coeficiente de 1,40% que le correspondía en ese momento. Con base en ello, se determinó que el incremento necesario para financiar el costo del servicio era de 2,35% en la participación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, razón por la cual, expone, *"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."*

Sentado lo expuesto, indica que el accionar del Estado Nacional vulnera también las siguientes garantías de índole constitucional: a) derechos adquiridos, pues sostiene que el porcentaje del 3.5% que fuera concertado con la Nación ha sido incorporado a su patrimonio, por lo que resulta amparado por tal garantía; b) carácter convencional del régimen de coparticipación, ya que la retracción unilateral ilegítima e inconsulta del Poder Ejecutivo Nacional violenta el carácter convencional del citado régimen, que ha sido establecido en el art. 75, inc. 2°, de la Constitución Nacional; y c) no regresividad, dado que los derechos no pueden disminuir, sino solo aumentar, por lo que el decreto que se impugna, al reducir su porcentaje de participación, coloca a la CABA ante una situación regresiva.

Además, añade que el decreto impugnado viola varios principios presupuestarios, toda vez que la CABA ha sido afectada con la reducción del porcentaje que debe percibir, situación que *"lo obliga a incumplir con el presupuesto ya*



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

aprobado". Entre los principios afectados enumera los siguientes: i) de exactitud, que se refiere a la necesidad de que las previsiones de gastos respondan a cifras ciertas, necesarias para atender los diferentes servicios que se encuentran a su cargo; ii) de factibilidad, conforme al cual el GCBA se planteó un programa con objetivos posibles de alcanzar, complementarios entre sí, todos ellos prioritarios a otros objetivos; iii) de continuidad, ya que el presupuesto anual debe apoyarse en los resultados de ejercicios anteriores y tomar en cuenta las expectativas actuales y futuras, lo que se ve obstruido por el dictado del decreto cuestionado que impedirá, en definitiva, la continuidad del cumplimiento de los servicios que están a cargo de la CABA; y iv) de legalidad financiera, entendido como la necesidad de que el acto administrativo que genere una obligación económica a cargo de la Administración cuente con la debida cobertura presupuestaria, pues si ésta no existe o es insuficiente provocará el irremediable desfinanciamiento del Estado.

Por otro lado, cuestiona la razonabilidad del decreto impugnado pues dispone unilateralmente que una sola de las jurisdicciones deba ceder una parte de sus recursos de coparticipación, lo que implica un trato discriminatorio e irrazonable hacia la CABA.

Además, argumenta que el decreto 735/20, al disponer la reducción del porcentaje que le corresponde a la Ciudad de

Buenos Aires para la asignación de la masa coparticipable, viola la autonomía que le fue reconocida en la Constitución Nacional.

Toda jurisdicción, agrega, debe contar con los recursos suficientes a los fines de llevar adelante sus diversas políticas, por lo que si esos fondos son unilateralmente reducidos por el Estado Nacional sin efectuar un análisis de las necesidades públicas y su correspondiente previsión presupuestaria, aquella autonomía reconocida en la Constitución Nacional no podrá ser ejercida plenamente.

Para culminar, indica que el cuestionado decreto desconoce otros principios de gran trascendencia dentro de nuestro ordenamiento jurídico como son la buena fe y la confianza legítima, que han sido vulnerados por el Poder Ejecutivo Nacional.

Finalmente, solicita el dictado de una medida cautelar por la que se ordene 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 el demandado 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 y proceda a la transferencia de las sumas que han sido omitidas por aplicación del coeficiente reducido.

Sin perjuicio de lo expuesto, requiere el dictado de una medida interina con los alcances de la tutela precautoria solicitada y con vigencia hasta la notificación de la sentencia que resuelva la medida cautelar solicitada.



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

En ese estado, se corre vista digital, por la competencia, a este Ministerio Público.

- II -

El Tribunal ha reconocido la posibilidad de que la acción de amparo, de manera general, tramite en esta instancia, siempre que se verifiquen las hipótesis que surtan la competencia originaria prevista en los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional (reglamentados por el art. 24, inc. 1°, del decreto-ley 1285/58) porque, de otro modo, en tales controversias, quedarían sin protección los derechos de las partes en los supuestos contemplados por el art. 43 de la Constitución Nacional y por la ley 16.986 (Fallos: 312:640; 313:127 y 1062; y 322:1514).

A partir de lo expuesto, entiendo que el asunto radica en determinar si en el *sub examine* se configuran dichos requisitos.

De acuerdo con lo resuelto por V.E. –por mayoría– en la causa CSJ 2084/2017, “Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ Córdoba, Provincia de s/ ejecución fiscal”, sentencia del 4 de abril de 2019, 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; art. 1°, inc. 1°, de la ley 48; y

art. 24, inc. 1º, del decreto-ley 1285/58, ratificado por ley 14.467).

Sentado lo anterior, toda vez que en el *sub lite* el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires demanda al Estado Nacional, que tiene derecho al fuero federal, según lo dispuesto en el art. 116 de la Constitución Nacional, entiendo que la única forma de conciliar ambas prerrogativas jurisdiccionales es sustanciando la acción en esta instancia (causa CSJ 2267/2018 "Formosa, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", sentencia del 23 de abril de 2019).

- III -

En consecuencia, opino que el proceso debe tramitar ante los estrados del Tribunal.

Buenos Aires, de septiembre de 2020.