



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 21 de Diciembre de 2022

Autos y Vistos; Considerando:

1°) Que el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires promueve demanda contra el Estado Nacional con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad de la ley 27.606, sancionada el 10 de diciembre de 2020, en tanto -según afirma- lesiona y viola el carácter concertado o convencional de la transferencia de facultades y funciones de seguridad de la Nación a la Ciudad Autónoma (CABA) en materias no federales, así como el coeficiente de coparticipación que le corresponde, todo lo cual habría quedado consentido con anterioridad generando derechos a su favor.

Solicita que se condene al Estado Nacional a pagarle la suma equivalente a los fondos retenidos por aquel sobre sus ingresos en concepto de coparticipación de impuestos, de conformidad con el artículo 75, inciso 2°, de la Constitución Nacional y el decreto 257/2018 dictado por el Poder Ejecutivo Nacional, con más los intereses desde el 10 de septiembre de 2020 hasta su efectivo pago.

Sostiene que la presente acción guarda conexidad con la del expediente CSJ 1141/2020 "Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional s/ ordinario - decreto 735/PEN/2020", que también tramita ante la instancia originaria del Tribunal y en el que se cuestiona la validez del decreto 735/2020, claro antecedente, según la actora, de la ley 27.606. Por tal razón,

pide que se resuelvan de manera conjunta las medidas cautelares solicitadas en ambos procesos.

Como fundamento de su pretensión, la actora aduce que la ley 27.606 genera una disminución en los fondos coparticipados que le corresponden a la CABA, lo cual, además de un perjuicio financiero, es una vulneración de la autonomía constitucional de la Ciudad Autónoma y resquebraja la situación de igualdad en que deben estar todos los actores del federalismo. Al respecto, puntualiza que solamente la declaración de inconstitucionalidad de la ley 27.606 permitirá la plena coparticipación de las sumas indebidamente detraídas. En segundo lugar, alega que la ley 27.606 violenta los términos del acuerdo de transferencia de competencias, firme, consentido y en vías de ejecución, lesionando así los derechos constitucionales de la Ciudad Autónoma y modificando lo convenido sin que exista consentimiento de la jurisdicción afectada.

Según la actora, la actuación del Estado Nacional es una trasgresión a la Constitución Nacional, artículos 122, 123 y 129 (autonomía de la Ciudad); artículo 75, inciso 2°, párrafo 5 (carácter bilateral de las transferencias de competencias y recursos); y artículo 5° (garantía federal sobre competencias naturales de la Ciudad Autónoma).

Relata que, en virtud del derecho constitucional de la Ciudad a contar con su propio coeficiente de coparticipación,



Corte Suprema de Justicia de la Nación

en el año 2003 se llegó a un primer convenio que lo fijó en el 1,40% del monto total recaudado según el artículo 2° de la ley 23.548, porcentaje que fue posteriormente consagrado en la ley 1008 de la Ciudad de Buenos Aires y en el decreto nacional 705/2003, dictado el 26 de marzo de 2003.

Destaca que el 5 de enero de 2016 la Ciudad de Buenos Aires y el Estado Nacional suscribieron un convenio por el cual la Ciudad asumía la función de seguridad pública en materias no federales, al tiempo que la Nación le transfería la totalidad del personal, organismos, funciones, competencias, servicios y bienes que se encontraban afectados hasta ese momento a la prestación de dicho servicio. Según se dice en la demanda, en virtud del citado convenio, el Poder Ejecutivo Nacional dispuso aumentar el coeficiente de coparticipación de la Ciudad y fijarlo en el 3,75% sobre el monto recaudado de acuerdo con el artículo 2° de la ley 23.548 (decreto 194/2016, del 18 de enero de 2016). Poco después, fue dictado el decreto 399/2016, cuyo artículo 2° declara que la diferencia entre el nivel de transferencias a la Ciudad establecido en el decreto 705/2003 (1,4%) y el dispuesto en el decreto 194/2016 (3,75%) sería destinada a "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". En el año 2017, la Ciudad prestó su conformidad a que el porcentaje fuera reducido al 3,5% al suscribirse el Consenso Fiscal de fecha 16 de noviembre de 2017 (ratificado por la ley

nacional 27.429 y la resolución 441 de la legislatura de la Ciudad Autónoma). Dicha reducción se concretó al dictarse el decreto 257/2018, cuyos fundamentos aluden a "los montos comprometidos para consolidar la organización y funcionamiento institucional de la seguridad pública en materias no federales ejercidas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, conforme lo dispuesto en los decretos 194/2016 y 399/2016".

La actora señala que los sucesivos coeficientes asignados a la Ciudad Autónoma, sea el 1,4%, el 3,75% o, finalmente, el 3,5% fueron siempre establecidos mediante el "inevitable acuerdo de la CABA con el Estado Nacional y goza [sic] además de ratificación legislativa". Esta concertación entre la Nación y la CABA, afirma la demandante, se vio interrumpida al dictarse el decreto 735/2020, del 9 de septiembre de 2020, que redujo de manera unilateral el coeficiente a 2,32%. Por último, fue sancionada la ley 27.606 que lo redujo nuevamente y lo fijó en el 1,4%.

Con carácter de medida cautelar requiere de esta Corte que (I) ordene la inmediata suspensión de los efectos de la ley 27.606 y que el Estado Nacional se abstenga, hasta el dictado de la sentencia definitiva y firme, de llevar a cabo cualquier acto que altere el coeficiente de coparticipación de la CABA o disminuya los recursos correspondientes a la transferencia de competencias aquí discutida y (II) disponga la recomposición de los fondos que deben ingresar al tesoro de la Ciudad Autónoma conforme al porcentaje de coparticipación del



Corte Suprema de Justicia de la Nación

3,5%, así como la restitución de los fondos ilegítimamente retraídos por aplicación de las normas cuestionadas, con más los intereses legales devengados hasta su efectiva percepción por la Ciudad Autónoma.

Explica que, luego dictarse el decreto 735/2020, se vio en la necesidad de reformular su presupuesto para el ejercicio 2021 a fin de incorporar una reducción de gastos por \$ 32.193.000.000 y un incremento de recursos por \$ 19.600.000.000. Más tarde, al sancionarse la ley 27.606, debió proyectar una pérdida adicional por la suma de \$ 13.290.048.744. Para incrementar los recursos propios necesarios para afrontar los gastos en seguridad se resolvió el aumento del 1% en la alícuota del impuesto sobre los ingresos brutos que alcanza al sector financiero. Puntualizó que la suspensión y ralentización de obras públicas producto de la readecuación presupuestaria ha afectado las obras en la red de subterráneos, el traslado de la cárcel de Devoto, la construcción de 52 kilómetros de túneles del Plan Hidráulico, la compra de 8.000 cámaras de seguridad, de 700 patrulleros y de 200 motos, entre otros gastos. Estas medidas restrictivas, adoptadas como paliativo del déficit generado por las normas nacionales que impugna, han generado -según sostiene- un fuerte impacto negativo en la prestación de servicios esenciales al ciudadano.

2°) Que el Estado Nacional, al comparecer en la causa, solicita el rechazo de la demanda. En la misma presentación, plantea reconvenición con el objeto de que se

condene a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a devolver lo percibido en exceso durante la vigencia de los decretos 194/2016, 399/2016 y 257/2018 y, subsidiariamente, para el caso de que el Tribunal considerase que tales decretos no podían ser revocados unilateralmente por la administración, promueve acción de lesividad a fin de que se declare judicialmente su nulidad.

Sostiene que la transferencia de los servicios de seguridad no federales de la Nación a la Ciudad de Buenos Aires debe hacerse en el marco del artículo 75, inciso 2°, párrafo quinto de la Constitución Nacional. Por ello resulta impropio realizar la reasignación de recursos correspondientes a los servicios transferidos por la vía de reconocer a la CABA un mayor porcentaje en la coparticipación federal de impuestos, cuestión esta que se encuentra regida por otras disposiciones del mismo artículo 75, inciso 2°, en particular las contenidas en los párrafos segundo, tercero y cuarto.

Considera que tanto el decreto 735/2020 como la ley 27.606 son válidos, pues no se han configurado a su respecto arbitrariedad, falta de razonabilidad o inconstitucionalidad manifiesta, como lo pretende la actora. Niega que se haya afectado el porcentaje de coparticipación que históricamente ha correspondido a la Ciudad de Buenos Aires, puesto que la ley 27.606, finalmente, lo ha fijado en el 1,4% del total de impuestos recaudados, tal como lo había establecido el decreto 705 del año 2003. En lo que respecta a los porcentajes mayores otorgados por los decretos 194/2016 y 257/2018, aduce que se



Corte Suprema de Justicia de la Nación

trata de aumentos carentes de todo fundamento. En sentido contrario a los fundamentos de la demanda, afirma que el Estado Nacional cuenta con facultades para dejar sin efecto los decretos 194/2016, 399/2016 y 257/2018 porque así resulta del artículo 8° de la ley 23.548 y porque es una práctica constante y aceptada la fijación unilateral por el Estado Nacional del porcentaje de coparticipación que corresponde a la CABA. Niega que las sumas entregadas a la Ciudad de Buenos Aires entre 2016 y 2020 lo hayan sido en cumplimiento de convenios con el Estado Nacional. Sostiene que el decreto 735/2020 y la posterior ley 27.606 responden a estudios y análisis previos que demuestran cuál es el costo real del servicio de seguridad en la Ciudad de Buenos Aires en el año 2016, debidamente actualizado.

En el Capítulo VII de su presentación el Estado Nacional funda la pretensión de que se condene a la Ciudad de Buenos Aires a restituirle los importes percibidos en exceso bajo los decretos 194/2016, 399/2016 y 257/2018. Considera que estos decretos solo buscaron favorecer a la Ciudad de Buenos Aires por afinidad político-partidaria, pero sin contar con respaldo jurídico, presupuestario o económico. Fue su nulidad absoluta lo que motivó la derogación dispuesta en el decreto 735/2020 y por ello entiende que corresponde la restitución de los importes cobrados indebidamente por la actora. Con carácter subsidiario y para el caso de que el Tribunal considere que el Poder Ejecutivo no podía derogar mediante el decreto 735/2020 los decretos precitados, o de que en la causa se dicte cualquier

decisión por la cual ellos recobren su vigencia, plantea, con carácter de reconvención, acción de lesividad, a fin de que los decretos 194/2016, 399/2016 y 257/2018 sean declarados nulos de nulidad absoluta. Como fundamento, explica que se trata de actos que exhiben vicios graves en la causa, el objeto, la motivación y la finalidad, todo lo cual determina su nulidad absoluta. Una vez declarada judicialmente la invalidez, reclama la restitución de los importes percibidos en virtud de los decretos impugnados, con más los intereses correspondientes.

En lo que respecta a la medida cautelar, contesta que no resulta procedente contra una norma dictada por el Congreso en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 75, inciso 2°, quinto párrafo e inciso 8° de la Constitución. Agrega que, en tanto la acción promovida es claramente inadmisibile, la medida cautelar no puede ser lógica ni jurídicamente procedente. Por otra parte, argumenta que una medida como la solicitada afectaría la nueva asignación de los recursos que se incorporaron al Tesoro nacional a raíz de la adecuación de las transferencias a la Ciudad de Buenos Aires, circunstancia que revela el carácter innovativo de lo requerido como cautelar. Según la demandada, la Ciudad de Buenos Aires no ha demostrado que sufriría un daño irreparable o que se podría frustrar la ejecución de la sentencia a dictarse. Tampoco media, según el Estado Nacional, verosimilitud en el derecho invocado por la actora, pues la ley 27.606 ha sido sancionada con sujeción a las atribuciones otorgadas al Congreso por el artículo 75, inciso



Corte Suprema de Justicia de la Nación

2°, quinto párrafo e inciso 8° de la Constitución. Concluye que el pedido precautorio importaría la ejecución anticipada de una hipotética sentencia definitiva y produciría daños irreversibles al interés público.

3°) Que, después de haberse llevado a cabo la audiencia de conciliación convocada en la causa y de haber transcurrido los plazos otorgados por el Tribunal a fin de que las partes contemplaran la posibilidad de llegar a un acuerdo que pusiera fin a la controversia, se reanudó el curso del proceso.

A continuación, la parte actora procedió a contestar las pretensiones introducidas por el Estado Nacional en su reconvencción. Se opone a la pretensión de que se la condene a devolver lo percibido durante la vigencia de los decretos 194/2016, 399/2016 y 257/2018, los cuales, a su entender, son actos válidos dictados en cumplimiento de acuerdos entre el Estado Nacional y la Ciudad de Buenos Aires. Agrega que su derogación por el decreto 735/2020 no se encuentra justificada y viola la idea de estabilidad y de seguridad jurídica, al tiempo que retrotrae el avance de la autonomía de la Ciudad tardíamente iniciado. Sin perjuicio de ello, opone la defensa de prescripción parcial. Sostiene que, al tratarse de una obligación que nace periódicamente, corresponde aplicar el artículo 2562, inciso c, del Código Civil y Comercial de la Nación que fija un plazo de dos años. En consecuencia, considera operada la prescripción para todas las transferencias recibidas

por la Ciudad de Buenos Aires entre el 1° de enero de 2016 y el 28 de septiembre de 2019, para lo cual toma en cuenta el día 28 de septiembre de 2021 como la fecha en que Estado Nacional exteriorizó su voluntad de repetir las sumas presuntamente percibidas en exceso. A continuación, expuso los argumentos en virtud de los cuales sostiene que los decretos 194/2016, 399/2016 y 257/2018 son válidos y no presentan ninguno de los vicios que le adjudica la parte demandada en la acción de lesividad introducida en su reconvención. Con carácter subsidiario, niega haber recibido sumas en exceso de los gastos netos de transferencia de los servicios de seguridad. Expresa que, contrariamente a lo afirmado por el Estado Nacional, durante el período 2016/2019 recibió un total de \$ 126.167 millones y los gastos de seguridad incurridos fueron de \$ 136.554 millones, lo cual determina un faltante de recursos.

4°) Que, sin perjuicio de la debida sustanciación de la defensa de prescripción opuesta por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y de los demás actos correspondientes a la siguiente etapa del proceso, la causa ha quedado en condiciones de resolver sobre la procedencia de la medida cautelar requerida.

La máxima relevancia de las decisiones que debe tomar esta Corte para conducir el proceso y para decidir la controversia, así como la circunstancia singular de que las partes a esta altura del proceso han tenido amplia posibilidad de exponer sus argumentos en defensa de las posiciones que han



Corte Suprema de Justicia de la Nación

asumido en el pleito, son razones que imponen la necesidad de explicar con detenimiento el contexto normativo en el cual habrá de insertarse la presente resolución.

5°) Que debe ponerse de resalto, como señalamiento preliminar, que la posición asumida por cada una de las partes y los argumentos volcados por ellas en su defensa apelan tanto a las normas sobre la coparticipación de impuestos nacionales (ley 23.548 y artículo 75, inciso 2°, párrafos 2, 3, 4 de la Constitución Nacional) como a las que reglan la transferencia de competencias y servicios entre la Nación y las provincias o la Ciudad de Buenos Aires (artículo 75, inciso 2°, párrafo quinto y artículo 6° de la ley 24.588 y disposiciones concordantes).

En tal sentido, desde los primeros sistemas de coparticipación de impuestos, en la década de 1940, se incluyó siempre una regla para determinar la cuota correspondiente a la Ciudad de Buenos Aires, la que por entonces era un municipio. De acuerdo con la versión antes vigente de la Constitución Nacional, el gobierno de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, mientras fuera la Capital de la República, correspondía a las autoridades de la Nación. El Congreso actuaba como legislador exclusivo en su territorio (artículo 67, inciso 27 de la Constitución 1853-1860) y el presidente ejercía como "Jefe inmediato y local de la Capital de la Nación" (artículo 86, inciso 3°, *ibidem*). En ejercicio de esa autoridad, la Nación dictó sucesivos regímenes organizando el funcionamiento del municipio, el último de los cuales fue la ley de facto 19.987,

del año 1972, la que rigió hasta el 1° de octubre de 1996, fecha en que fue sancionada la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (cfr. artículo 16 de la Ley que Garantiza los Intereses del Estado Nacional en la Ciudad de Buenos Aires, 24.588, B.O. 30 de noviembre de 1995).

La ley de facto 19.987 establecía la creación de un Concejo Deliberante al que se le reconocían facultades legislativas (Capítulos 2°, 3° y 5° de la ley 19.987). Además, establecía que el Presidente de la Nación era quien designaba al Intendente Municipal, en el cual se delegaba el ejercicio del poder ejecutivo local (cfr. ley 19.987, Capítulo 7°). Los recursos que servían para financiar el funcionamiento del municipio también se encontraban previstos en la ley orgánica (artículo 106 de la ley 19.987) y entre ellos se mencionaba expresamente la participación que le correspondería en los impuestos nacionales a los réditos y a las ventas y en el impuesto a los hipódromos (artículo 106, inciso n) que en esa época no estaban sujetos a un régimen único de coparticipación.

El 21 de marzo de 1973 se dictó la ley de facto 20.221 en la cual se estableció un "sistema único para distribuir todos los impuestos nacionales coparticipados". En su artículo 8°, disponía:

Art. 8°.- 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



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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. Además, la Nación asume, en lo que resulte aplicable, las obligaciones previstas en los incisos b), c), d), e) y f) del artículo 9°, por sí y con respecto a los organismos administrativos y municipales de su jurisdicción, sean o no autárquicos.

En 1988 fue sancionada la ley-convenio 23.548 que, con carácter de "régimen transitorio", mantuvo el sistema de la ley 20.221 con diversas modificaciones. El artículo 8° conservó su texto, salvo en lo que respecta al modo de calcular los recursos que correspondían a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Allí se estableció:

ARTÍCULO 8° - La Nación, de la parte que le corresponde conforme a esta Ley, entregará a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y al Territorio Nacional de Tierra del Fuego una participación compatible con los niveles históricos, la que no podrá ser inferior en términos constantes a la suma transferida en 1987. Además, la Nación asume, en lo que resulte aplicable, las obligaciones previstas en los incisos b), c), d), e) y f) del artículo 9°, por sí y con respecto a los organismos administrativos y municipales de su jurisdicción, sean o no autárquicos.

En resumen, hasta el 1° de octubre de 1996 los recursos de la Ciudad de Buenos Aires eran los que autorizaba unilateralmente el Congreso de la Nación en la ley orgánica del municipio y, en lo que respecta a la distribución de la recaudación de impuestos nacionales, la cuestión remitía a lo establecido en cada uno de los regímenes de coparticipación que se fueron sucediendo, el último de los cuales fue adoptado en 1988 con la sanción de la ley-convenio 23.548.

El artículo 8° es la única referencia que se hace en la ley-convenio 23.548 a la Ciudad de Buenos Aires. Dicha referencia revela, sin embargo, cuáles eran las competencias y el estatus institucional de la Ciudad de Buenos Aires que servían de presupuesto a dicha ley: se asumía que la Ciudad de Buenos Aires no era más que una "municipalidad" y que no tenía personalidad para actuar por derecho propio en el sistema de coparticipación. Esta condición subordinada del municipio tenía dos consecuencias centrales en relación con la coparticipación de impuestos. La primera, que el caudal de recursos que recibía podía ser aumentado o reducido a voluntad por el Estado Nacional (hasta el piso que representaba la suma recibida durante el año 1987). La segunda consecuencia estaba dada por la incapacidad de la Capital para asumir los compromisos establecidos en el artículo 9° de la Ley de Coparticipación; el Estado Nacional lo hacía por ella, incluso cuando el impuesto sobre los ingresos brutos y de sellos, que son la materia principal de ese artículo



Corte Suprema de Justicia de la Nación

9°, ya habían sido delegados al Concejo Deliberante (artículo 106, inciso d, de la ley 19.987).

La tutela que así ejercía la Nación sobre la Capital de la República en materia fiscal cesó con la reforma de 1994, que reconoció a la Ciudad de Buenos Aires un régimen de gobierno autónomo. A partir de ese momento, la Ciudad de Buenos Aires adquirió un nuevo estatus constitucional que se expresó en el artículo 129 de la Constitución Nacional reformada, en cuanto establece que "La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de Gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción...". De ese modo, se reconoció a la Ciudad de Buenos Aires el estatus de "ciudad constitucional federada".

En lo que respecta a la autonomía fiscal, el artículo 12 de la ley 24.588 de 1995 dispuso que la Ciudad de Buenos Aires "dispondrá de los recursos financieros que determine su Estatuto Organizativo con sujeción a lo que establecen los incisos b), c), d) y e) del artículo 9 de la Ley 23.548". El Congreso reconoció así que la Ciudad de Buenos Aires cuenta con autonomía legislativa para el ejercicio del poder fiscal y que es directamente responsable por el cumplimiento de las restricciones establecidas en el artículo 9° de la Ley de Coparticipación para el conjunto de las provincias. Por su parte, la Ciudad, en 1998, sancionó la ley 4 para adherir al régimen de coparticipación.

La aprobación de las normas que rigen la transición a la autonomía institucional de la Ciudad de Buenos Aires, es decir, el traspaso de competencias de gobierno y administración, se cumplió con la sanción de la ley de garantías del Estado Nacional (ley 24.588, reformada por la ley 26.288) y con la sanción por la Ciudad de Buenos Aires de su propia Constitución en 1996 (cfr. Cláusula Transitoria Decimoquinta, primer párrafo, de la Constitución Nacional).

El artículo 6° de la ley 24.588 dispone:

“El Estado Nacional y la ciudad de Buenos Aires celebrarán convenios relativos a la transferencia de organismos, funciones, competencias, servicios y bienes”.

En este marco, si bien tardíamente, se halla en curso el traspaso a la Ciudad de Buenos Aires de organismos y competencias propias de su gobierno autónomo. Cabe mencionar al respecto la transferencia progresiva de competencias penales acordadas entre ambas jurisdicciones (cfr. Primer Convenio aprobado por la ley nacional 25.752 y la ley 597 de la Ciudad; segundo convenio aprobado por la ley nacional 26.357 y su par porteña 2257; y tercera transferencia aprobada por la ley nacional 26.702 y la ley porteña 5935). La misma práctica de acuerdos se observó en el traspaso ya realizado de los servicios de transporte subterráneo y premetro (cfr. Acta Acuerdo del 3 de enero de 2012).



Corte Suprema de Justicia de la Nación

En cuanto al objeto de la presente causa, cabe mencionar que, en el año 2007, el Congreso reconoció al Gobierno de la Ciudad el derecho a ejercer "las funciones y facultades de seguridad en todas las materias no federales" y dispuso que el Gobierno Nacional debía celebrar con la Ciudad los convenios necesarios "con arreglo a lo dispuesto en el artículo 6° de la ley 24.588" (cfr. ley 26.288, artículos 1° y 2°).

En lo que respecta al desarrollo de la autonomía financiera de la Ciudad de Buenos Aires, debe decirse que su concreción dista de haberse perfeccionado. La Constitución establece que la Ciudad de Buenos Aires participa de la distribución de los impuestos comprendidos en la nueva ley de coparticipación cuya sanción debió producirse antes de finalizado el año 1996 (cfr. artículo 75, inciso 2° y Cláusula Transitoria Sexta de la Constitución Nacional). Sin embargo, no ha podido hasta el presente llegarse a un consenso entre las jurisdicciones involucradas sobre el contenido de la nueva ley de coparticipación la que, como dice la Constitución, debe ser una "ley convenio". La Ciudad de Buenos Aires, por consiguiente, se ve en la actualidad impedida de ocupar el puesto que le corresponde en el federalismo organizado por la Constitución. Por otra parte, la Ciudad de Buenos Aires, como se ha explicado anteriormente, tampoco es miembro por derecho propio del sistema anterior a la reforma constitucional de 1994 que pervive bajo la condición de régimen "transitorio", según el texto mismo de la ley 23.548.

Ante la situación descripta, hacia el año 2002 se adoptó un primer curso de acción en el que la Nación asumió el compromiso de entregar a la Ciudad "hasta un monto mensual equivalente a la doceava parte del nivel que se establezca anualmente en las leyes de Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional", disponiéndose, asimismo, que esas entregas serían mediante transferencias automáticas y diarias, del mismo modo que lo eran las transferencias a las provincias de sus recursos coparticipados (cfr. decreto 692/2002).

Esta solución, más allá del carácter automático de las transferencias, mantenía a la Ciudad de Buenos Aires en la misma condición que tenía antes de la reforma constitucional de 1994, puesto que solo recibiría los recursos coparticipados que el Congreso de la Nación decidiera entregarle anualmente al sancionar la ley de presupuesto, lo cual resulta incompatible con la autonomía de gobierno establecida en el artículo 129 de la Constitución.

Con el objeto de contribuir a asegurar el desenvolvimiento fiscal y patrimonial de la Ciudad, esta y la Nación llegaron finalmente a una solución acordada. El 12 de diciembre de 2002 se suscribió un Acta Complementaria entre ambas partes. En la Cláusula Primera de ese acuerdo se reconoce la necesidad de que las transferencias a la Ciudad en concepto de coparticipación se determinen mediante un porcentaje equivalente al 1,40% del monto total recaudado por los gravámenes establecidos en el artículo 2° de la ley 23.548. Esa



Corte Suprema de Justicia de la Nación

acta complementaria fue aprobada por la ley 1008 de la Ciudad. Con posterioridad, el 26 de marzo de 2003 se dictó el decreto 705/2003, en cuyos fundamentos, además de mencionar el acuerdo del 12 de diciembre de 2002, se dice que "resulta necesario determinar la participación que le corresponde [a la CABA] en el régimen de Coparticipación Federal de Impuestos instaurado por la Ley N° 23.548 y sus modificaciones, dándole igual tratamiento que al resto de las jurisdicciones participantes en el mismo".

La solución del decreto 705/2003 consiste en que, mientras siga vigente la Ley de Coparticipación 23.548, los recursos coparticipados que recibe la Ciudad provendrán exclusivamente de la cuota que, según el artículo 3° de la Ley de Coparticipación, corresponde a la Nación en la distribución primaria. Ese arreglo permite a la Ciudad contar con recursos propios, sin disminuir la participación de las provincias. Esta vía indirecta de participación de la Ciudad de Buenos Aires en la recaudación total -prevista en el artículo 8° de la ley 23.548- resulta aplicable, aun después de la reforma constitucional de 1994, hasta tanto se cumpla con el artículo 75, inciso 2° de la Constitución y se sancione la nueva ley de coparticipación de impuestos.

El modo de convivencia fiscal que modeló el decreto 705/2003 supone la concurrencia de voluntades entre la Nación y la Ciudad y resulta viable hasta tanto se establezca el sistema definitivo de coparticipación que ordena el artículo 75, inciso 2° de la Constitución Nacional. No debe concebirse como una

liberalidad del Estado Nacional, ni como producto de un supuesto poder de la Nación para regular el flujo de recursos que recibe la Ciudad de Buenos Aires, sino como un sistema que armoniza, por un lado, la condición de ciudad constitucional federada con autonomía de gobierno que tiene la Ciudad de Buenos Aires y, por otro lado, la subsistencia anómala de un régimen de coparticipación de impuestos que ya no satisface las exigencias de la Constitución reformada.

6°) Que lo dicho hasta aquí permite concluir, en primer lugar, en que la transferencia de competencias, servicios o funciones a la Ciudad de Buenos Aires, en pos de su acabada organización institucional, y la determinación del nivel de recursos adecuado a su nueva realidad son procesos que se cumplen mediante actos concertados del Estado Nacional y de la Ciudad de Buenos Aires. En segundo lugar, que la transferencia de competencias del Estado Nacional a la Ciudad se encuentra regida de manera directa e inmediata por las disposiciones de la ley 24.588, en particular sus artículos 6° y 7°, y por normas especiales contenidas en las leyes 26.288, 25.752, 26.357, 26.702 y 26.740. Todas estas normas remiten a decisiones que deben ser tomadas de manera conjunta por los gobiernos de ambas jurisdicciones. En tercer lugar, que a la situación de la Ciudad de Buenos Aires, aun con posterioridad a la reforma constitucional de 1994, le resultan aplicables las previsiones del artículo 8° de la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, 23.548 del año 1988, en cuanto crea la obligación del



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Estado Nacional de entregar a la Ciudad de Buenos Aires una parte de sus fondos coparticipados. Finalmente, los recursos de las provincias y sus competencias propias no se ven en absoluto involucrados, pues la cuota de la Ciudad se conforma únicamente con los fondos coparticipados de la Nación.

7°) Que en la presente causa –conexa con la iniciada en el expediente CSJ 1141/2020 “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional s/ ordinario - decreto 735/PEN/2020”, iniciado a raíz de que el Poder Ejecutivo Nacional dictase el decreto 735/2020– las constancias obrantes en el expediente permiten tener por configurados los presupuestos para acceder parcialmente a la solicitud cautelar formulada por la parte actora.

Esta Corte ha declarado en diversos precedentes que, si bien –por vía de principio– medidas como la requerida por la Ciudad de Buenos Aires no proceden respecto de actos administrativos o legislativos, habida cuenta de la presunción de validez que ostentan (en el caso, el decreto 735/2020 y la ley 27.606), tal doctrina debe ceder cuando se los impugna sobre bases *prima facie* verosímiles (Fallos: 250:154; 251:336; 307:1702; 314:695), doctrina que ha sido observada incluso si la pretensión se dirige contra la validez de una ley nacional (cfr. CSJ 786/2013 (49-C)/CS1 “Córdoba, Provincia de c/ Estado Nacional y otro s/ medida cautelar”, resolución del 24 de noviembre de 2015).

8°) Que la decisión a la que se arriba responde a dos factores relacionados, el primero, con la verosimilitud en el derecho invocado por la actora y, el segundo, con la necesidad de atenuar, durante el curso del proceso, la alteración que causan las normas impugnadas en el normal desempeño presupuestario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y, por consiguiente, en la calidad y cantidad de los servicios y bienes públicos que provee a su población.

En lo concerniente a la verosimilitud del derecho que debe estar presente en toda medida cautelar, se toma en consideración que ambas partes han coincidido en invocar el artículo 75, inciso 2°, de la Constitución Nacional como base normativa de la posición que cada una ha asumido en el pleito. La cláusula citada establece un ordenamiento jurídico de carácter convencional para reglar tanto la coparticipación de impuestos como la transferencia de servicios, competencias y funciones de la Nación a las provincias. Se trata de lo que esta Corte ha llamado el derecho intra-federal que se compone de normas cuya vigencia está condicionada a la previa aprobación tanto por el Congreso como por cada una de las jurisdicciones involucradas (provincias o Ciudad de Buenos Aires). En el caso, ni la reasignación de recursos establecida en el decreto 735/2020, ni la que, luego, dispuso la ley 27.606 han sido aprobadas por la Ciudad de Buenos Aires, ni previa, ni ulteriormente. Esto último no ha sido controvertido por las partes. Las disposiciones de la ley 24.588 conducen a la misma



Corte Suprema de Justicia de la Nación

conclusión. Sus artículos 6° y 7° (y también el artículo 2° de la ley 26.288) prescriben que el proceso de transferencia de los servicios de seguridad en materias no federales debe llevarse a cabo mediante convenios entre la Ciudad de Buenos Aires y el Estado Nacional, lo cual, como no podía ser de otra manera, incluye el concurso de voluntades sobre la cantidad de recursos que corresponde reasignar para su financiamiento.

La sujeción del proceso de transferencia de competencias a la aprobación por ambas jurisdicciones tiene una implicancia adicional. Este requisito supone que, una vez operada la transferencia de las competencias y, en su caso, de los organismos correspondientes al Estado receptor y cuando este ya se encuentra cumpliendo con dicha función, el Estado Nacional no puede reducir unilateralmente *ex post facto* el nivel de los recursos comprometidos para la financiación del gasto que irroque el servicio. Se trata de competencias estatales que se desplazan de un gobierno a otro, operación que, por su naturaleza, solo puede hacerse con vocación de permanencia ya que su reversión o bien es impracticable o bien resulta altamente costosa. Por otra parte, el Estado receptor no podría simplemente abandonar la prestación del servicio cuando, como en el caso de la seguridad pública, se trata de una prestación esencial para la vida colectiva de la comunidad y uno de los principales cometidos que deben cumplir las autoridades locales.

En relación con el peligro en la demora, el Tribunal toma en cuenta que el decreto 735/2020 fue dictado el 9 de

septiembre de 2020 y que la ley 27.606 entró en vigor el 28 de diciembre de 2020 (cfr. artículo 6°). De esta manera, en el breve período que va del decreto a la ley, las transferencias a la Ciudad de Buenos Aires en concepto de coparticipación de impuestos fueron reducidas significativamente. El efecto que habría tenido esta brusca y sustancial reducción de los recursos para la provisión y financiamiento de bienes y servicios públicos en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires adquiere plausibilidad si se tiene en cuenta que el Estado Nacional y los estados particulares actúan sobre la base de programas presupuestarios de base anual como mínimo (cfr. artículo 75, inciso 8°, de la Constitución Nacional y artículo 53 y ccs. de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), sin perjuicio de que, en muchos casos, los planes de inversión que hacen los estados se extienden por más de un ejercicio, todo lo cual se apoya en previsiones de ingresos basadas en una mínima estabilidad de las normas jurídicas que gobiernan el flujo de ingresos.

Por otra parte, también toma en cuenta el Tribunal que el Estado Nacional, al contestar la demanda, ha puesto en cuestión la relación entre el nivel de transferencias dinerarias y el costo de los servicios de seguridad pública transferidos a la Ciudad Autónoma. Al respecto, existe un desacuerdo de hecho entre las partes para cuya solución ambas han ofrecido distintos medios de prueba, parte de los cuales se encuentra pendiente de producción. El Tribunal considera que esta pretensión del Estado



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Nacional debe tener incidencia en la medida cautelar a dictarse en la causa, puesto que abre un campo de indefinición en lo que respecta a la conexión –jurídica y económica– entre las funciones de seguridad pública transferidas a la Ciudad Autónoma y los porcentajes de participación reconocidos en los decretos 194/2016 y 257/2018.

En tales condiciones, esta Corte habrá de ajustar el alcance de la medida precautoria a dictarse para distribuir entre las partes del juicio la carga de soportar los eventuales perjuicios vinculados con la duración del proceso, el que, cabe recordar, tiene por objeto decidir tanto la demanda original, promovida por la Ciudad de Buenos Aires, como las pretensiones que fueron introducidas en la reconvenición opuesta por el Estado Nacional. Se morigera, por esta vía, el riesgo que enfrentan ambas partes de que, hasta tanto se dicte el fallo final, uno de los estados reciba menos o el otro deba entregar más recursos coparticipados de los que en definitiva correspondan.

A este efecto el Tribunal ha tomado en cuenta por un lado la pretensión de que se restablezca la vigencia del decreto 257/2018 (que es objeto de la presente causa y de la causa conexas CSJ 1141/2020) y, por el otro, la pretensión del Estado Nacional de que se rechace la demanda y se mantenga en pleno vigor el sistema introducido por la ley 27.606.

En cualquier caso, y en virtud del más elemental sentido de justicia, cabe aclarar que los fondos que reciba la

actora como consecuencia del presente pronunciamiento en ningún caso podrán resultar en sumas menores a las que la Ciudad de Buenos Aires hubiere debido percibir por estricta aplicación de la ley nacional 27.606 aquí discutida.

9°) Que no obstan a la solución que se adopta las disposiciones de la ley 26.854 (en especial sus artículos 4° y 9°) habida cuenta de la naturaleza de la cuestión debatida y puesto que, en el caso, el Estado Nacional ha tenido una amplia posibilidad de conocer el pedido cautelar y de presentar sus argumentos en contra de su procedencia. De esta manera se ha visto sobradamente satisfecho el propósito de la ley 26.854 y, por consiguiente, el procedimiento en ella previsto, a esta altura del proceso, no tendría otro efecto que el de entorpecer el ejercicio de la competencia originaria establecida en el artículo 117 de la Constitución por cuya integridad debe esta Corte Suprema velar, tal como lo ha declarado en numerosos pronunciamientos.

10) Que, finalmente, corresponde reiterar que la participación aquí discutida de la Ciudad de Buenos Aires en la masa total de recaudación a distribuir no afecta la coparticipación de las provincias. En efecto, sea cual fuere el resultado de este pleito los recursos coparticipados de las provincias no se verán afectados, pues la cuota correspondiente a la Ciudad de Buenos Aires se detrae únicamente de los fondos que le corresponden precisamente a la Nación en la distribución primaria.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Por ello, se resuelve: I. Ordenar que durante la tramitación del proceso el Estado Nacional entregue a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 2,95% de la masa de fondos definida en el artículo 2° de la ley 23.548. II. Disponer que las transferencias correspondientes a lo dispuesto en el punto resolutivo anterior se realizarán en forma diaria y automática por el Banco de la Nación Argentina. III. Ordenar al Estado Nacional que, durante la tramitación del proceso, se abstenga de aplicar la ley 27.606. Agréguese copia de la presente al expediente CSJ 1141/2020 "Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional s/ ordinario" - decreto 735/PEN/2020". A fin de notificar la medida dispuesta, líbrense oficio al Ministerio del Interior de la Nación y al Ministerio de Economía de la Nación. Notifíquese a la actora por Secretaría.

Parte actora: **Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires**, representado por los **Dres. María Cristina Cuello, Gabriel María Astarloa y Adriana Patricia Boskovich**.

Parte demandada: **Estado Nacional - Ministerio de Economía**, representado por los **Dres. Sergio Acevedo, Ricardo Yamone y Guillermo Anderson**, con el patrocinio letrado de los **Dres. Carlos Alberto Zannini, Procurador del Tesoro de la Nación y Horacio Pedro Diez, Subprocurador del Tesoro de la Nación**.