

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, *24 de noviembre de 2015,*

Autos y Vistos; Considerando:

1º) Que a fs. 149/174 se presentó la Provincia de Córdoba y solicitó que se dicte una medida cautelar en virtud de la cual se ordene al Banco de la Nación Argentina que incorpore a la masa bruta de impuestos nacionales coparticipables dispuesta por la ley nacional 23.548 el 15% cuya detracción fue convenida en el "Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales", el 12 de agosto de 1992, y sobre esa base proceder al cálculo de la proporción que le corresponde. Asimismo y con el carácter de medida cautelar innovativa complementaria de la anterior, requirió un pago a la provincia, por el importe que considere razonablemente adecuado, respecto de la suma reclamada originalmente en la demanda por \$ 3.374 millones, monto que, incluyéndose los períodos posteriores al inicio del pleito, segundo semestre de 2013 y los dos primeros meses de 2014, asciende a la suma de \$ 5.357 millones.

Fundó su petición en que el Estado Nacional ha continuado sustrayendo de la masa bruta de recaudación por impuesto coparticipables el referido 15%, porcentaje que surge de la cláusula primera del "Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales", celebrado en el año 1992 y ratificado por la ley nacional 24.130. De ese modo, se ha llegado al mencionado importe total de \$ 5.357 millones para todo el período comprendido por los ejercicios 2012, 2013 y los primeros meses de 2014.

Refirió que el gobierno de la provincia ha efectuado aportes económicos para cubrir el déficit de la Caja de Jubilaciones Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba durante los ejercicios 2012 y 2013 que determinan una deuda acumulada de dicha Caja al 31 de diciembre de 2013 de \$ 2.474.457.723,51. Al respecto, dijo que el déficit financiero de la Caja para el año 2014 es de \$ 861 millones. Todo ello, afirmó, ha determinado la sanción de la ley 10.078 que difiere por seis meses el pago de la movilidad a los beneficiarios, postergación que repercute en los ejercicios 2013 y 2014 disminuyendo transitoriamente los aportes de la provincia a su Caja previsional. La medida debió adoptarse, explicó, ante la falta de acreditaciones del Estado Nacional, puesto que no hizo efectivo el reintegro del 15% demandado y tampoco abonó los compromisos previsionales para atender a las necesidades de la Caja provincial, concertados en el año 2011, y que han dado lugar a otro litigio ante esta Corte. En tales condiciones, los fondos correspondientes al 15% de la coparticipación, cuya restitución se pretende, serán prioritariamente destinados a la Caja previsional.

A continuación, destacó otro factor que ha venido a agravar la situación financiera de la provincia desde el mes de diciembre de 2013: el amotinamiento de los integrantes de la Policía de la Provincia de Córdoba que dejó la ciudad a merced de la delincuencia que asoló la ciudad de Córdoba durante la noche del 3 de diciembre y la mañana del 4. Ante la gravedad de la revuelta y la falta de auxilio oportuno por parte del Gobierno Federal, la provincia, sin apoyo financiero ordinario ni extraordinario de la Nación, debió afrontar con sus propios recursos

A handwritten signature in black ink is written over a circular stamp. The stamp contains the text "Corte Suprema de Justicia de la Nación" in a cursive font. The signature is written in a bold, slanted style across the stamp.

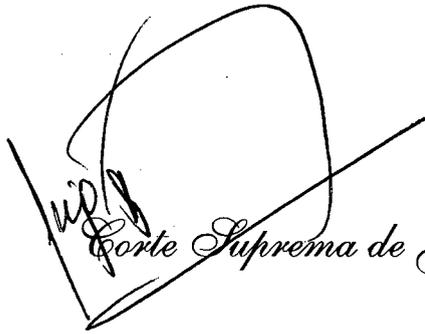
las reparaciones de daños materiales millonarios ocasionados a la población y también tuvo que disponer el otorgamiento de un fuerte incremento en las remuneraciones del personal policial. Esto último tuvo como efecto elevar el piso de las negociaciones para todos los estamentos de los trabajadores estatales, a los que se les ha reconocido un aumento en sus salarios del 31%.

En cuanto al daño que se busca evitar mediante la cautelar solicitada, alegó que su carácter de irreparable no debería ser valorado desde la "solvencia" del Estado Nacional, sino en relación con la necesidad de evitar los graves perjuicios que le ocasiona a la Provincia de Córdoba y a su sistema jubilatorio la detracción que se realiza del 15% sobre la masa bruta de impuestos nacionales coparticipables, con riesgo cierto para el cumplimiento regular de sus obligaciones de carácter alimentario (salariales y previsionales).

En lo concerniente a la verosimilitud del derecho que le asiste, la provincia manifestó que el porcentual que le corresponde de la masa coparticipable debe calcularse incluyendo el 15%, pues ha desaparecido la causa para esa detracción, cual fue la necesidad de compensar la merma financiera derivada de la creación, por la ley 24.241, del sistema de administradoras privadas de fondos de pensión (AFJP). De acuerdo con la solicitante, la derogación del régimen de AFJP ha puesto fin a la emergencia del sistema previsional nacional y cabe ahora buscar una respuesta estructural para resolver los déficits de la Caja provincial.

Esta circunstancia, sumada al incumplimiento de obligaciones asumidas por la Nación para atender al déficit del sistema previsional provincial, llevó a la decisión de denunciar el "Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales", tomada por la provincia, mediante la ley 10.077 (B.O. 9/8/2012). Además, en la misma ley 10.077, se hizo extensiva la denuncia a "las cláusulas de los convenios posteriores ratificatorias de su vigencia y/o que establezcan que la distribución de la masa de fondos a coparticipar a que se refiere el artículo 2° de la ley nacional 23.548, se seguirá realizando conforme al acuerdo denunciado". Hizo alusión, asimismo, al artículo 2° de la ley 10.077 en cuanto dispone que deberá requerirse al Estado Nacional la inmediata extinción de los efectos jurídicos emergentes del Acuerdo denunciado respecto de la Provincia de Córdoba y el cese inmediato y automático de la detracción sobre la masa bruta de impuestos coparticipables. Por el artículo 3° se afecta el incremento de recursos generado por la denuncia a la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba hasta la concurrencia de los déficits que dicho organismo registra; el remanente se destinará a la coparticipación provincial.

Señaló que la denuncia del Acuerdo de 1992 y de las disposiciones posteriores ratificatorias fue notificada al Estado Nacional por cartas documento remitidas a la señora Presidenta de la Nación, al señor Jefe de Gabinete de Ministros y al Ministro de Economía y Finanzas de la Nación. Asimismo, indicó, fueron notificados los gobernadores de provincia y el jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el presidente



Corte Suprema de Justicia de la Nación

del Banco de la Nación Argentina y el presidente de la Comisión Federal de Impuestos.

Continuó con una reseña de las posiciones asumidas por las partes y una crítica de los argumentos presentados por el Estado Nacional, en demandas iniciadas por otras provincias y que guardarían relación con el objeto principal de este pleito (causas CSJ 538/2009 (45-S)/CS1 y CSJ 539/2009 (45-S)/CS1 "Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad" y CSJ 1039/2008 (44-S)/CS1 y CSJ 191/2009 (45-S)/CS1 "San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad y cobro de pesos"). Introdujo seguidamente una crítica de la postura adoptada por el Ministerio Público en los procesos referidos, favorable a la validez de la prórroga de la detracción del 15% establecida en el artículo 76 de la ley 26.078. Recordó que en ambos casos la Procuración General aclaró, sin embargo, que los estados federados no están sometidos a un "encierro" que les impida el ejercicio de la legítima facultad de denunciar, hacia el futuro, el compromiso asumido en el "Acuerdo" mediante el dictado de la correspondiente ley de sus legislaturas que haga explícita la voluntad de rescindir el compromiso que hasta hoy los vincula.

Expresó que aun cuando la Provincia de Córdoba comparte y hace suyos los fundamentos vertidos acerca de la inconstitucionalidad del artículo 76 de la ley 26.078 (aprobatoria del presupuesto para el año 2006) y otras normas posteriores, encuadró su accionar en los términos de la denuncia del Acuerdo de

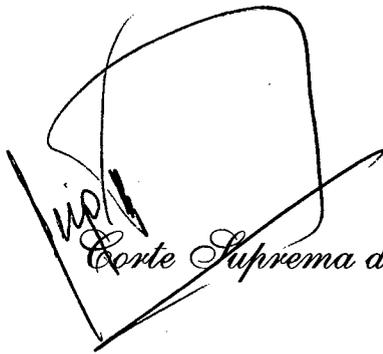
1992, admitidos por los dictámenes de la Procuración General de la Nación.

En el capítulo VII del escrito de solicitud, la Provincia de Córdoba planteó la inaplicabilidad de la ley 26.854 y, en subsidio, la inconstitucionalidad de sus artículos 4°, inciso 1°, 5° y 9°.

Solicitó ser eximida de prestar contracautela, en los términos del artículo 200, inciso 1° del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

2°) Que es dable recordar que este Tribunal ha establecido que si bien, por vía de principio, medidas como la requerida no proceden respecto de actos administrativos o legislativos (en el caso el artículo 76 de la ley 26.078), 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; 314:695).

3°) Que en ese sentido, las constancias obrantes en el expediente permiten tener por configurados los presupuestos necesarios para acceder a la solicitud de la actora -con el alcance que se establecerá a continuación-, dado que, en el limitado marco de conocimiento propio del instituto en examen, esos antecedentes resultan prima facie demostrativos de que la situación descripta en la demanda es sustancialmente análoga a la resuelta por esta Corte en los pronunciamientos correspondientes a las causas CSJ 538/2009 (45-S)/CS1 "Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad" y CSJ 191/2009 (45-S)/CS1 "San Luis, Provincia de c/ Estado Nacio-



nal s/ acción declarativa de inconstitucionalidad y cobro de pesos", sentencias de la fecha, circunstancia que el Tribunal no puede dejar de ponderar y que determina que resulte aconsejable apartarse del señalado criterio restrictivo con que deben considerarse este tipo de medidas cautelares (arg. Fallos: 327:2738; 329:4176; 331:2893; y causas CSJ 697/2002 [38-T]/CS1 "Transnoa S.A. c/ Salta, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad - incidente sobre medida cautelar"; CSJ 80/2002 [38-Y]/CS1 "Yacylec S.A. c/ Corrientes, Provincia de s/ acción declarativa", y CSJ 991/2004 [40-G]/CS1 "Gasnor S.A. c/ Tucumán, Provincia de s/ acción declarativa de certeza -incidente de medida cautelar- IN1", sentencias del 26 de noviembre de 2002, 3 de diciembre de 2002 y 9 de agosto de 2005, respectivamente).

4°) Que no obstan a la solución que se adopta las disposiciones de la ley 26.854 (en especial sus artículos 4° y 9°), 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 alguna.

En efecto, a esta Corte no se le pueden imponer limitaciones de orden procesal en el ejercicio pleno de las atribuciones constitucionales que el artículo 117 de la Ley Fundamental le ha encomendado en los asuntos que corresponden a su jurisdicción más eminente, como intérprete final de aquella, guardián último de las garantías superiores de las personas y partícipe en el sistema republicano de gobierno (arg. Fallos: 329:2316).

Las altas razones institucionales que determinaron su consagración constitucional, y que en los casos que tienen lugar por razón de las personas -como el sub examine- es asegurar una justicia libre de toda sospecha de parcialidad, y evitar complicaciones con estados extranjeros, y querellas entre provincia y provincia, que pondrían en peligro la paz y el orden público (Fallos: 14:425); impiden someterla al cumplimiento de requisitos previos tales como el previsto en el artículo 4° de la ley 26.854, ya sean estos legales o administrativos (Fallos: 334:1640 y sus citas).

Se trata, en definitiva, de la simple aplicación del principio de la supremacía de la Constitución dispuesto por su artículo 31, cuya consecuencia inmediata determina, como lo ha establecido esta Corte en forma constante y reiterada, que su jurisdicción originaria y exclusiva, no está sujeta a las excepciones que pueda establecer el Congreso; limitada como lo está, no puede ser ampliada, restringida, ni modificada por persona o poder alguno, ni mediante normas legales (Fallos: 32:120; 250:774; 271:145; 280:176; 284:20; 302:63; 311:872; 316:965, entre otros).

5°) Que las cuestiones sometidas a la competencia prevista en el artículo 117 citado, de naturaleza muchas veces compleja, requieren en otras tantas ocasiones de soluciones inmediatas -aunque contingentes-, extremos que exigen de una experta administración más que de una decisión que se base en reglas procesales (arg. Fallos: 310:2478; 323:1877). Si se considerase que las diversas limitaciones establecidas en la ley 26.854, tales como el informe previo previsto en el artículo 4°,

Corte Suprema de Justicia de la Nación

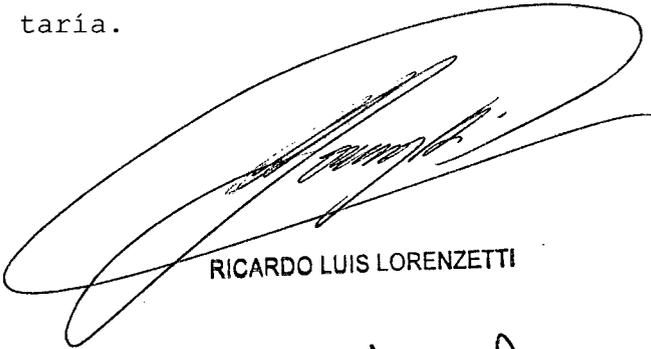
o la exclusión de todo un conjunto de casos establecida en su artículo 9°, fueron reglas también contempladas para la jurisdicción en examen, se atentaría contra la inmediatez y la eminente función que la Constitución Nacional le ha otorgado a esta Corte.

Es preciso dejar expresamente establecido que no se sigue de lo expuesto que los juicios de competencia originaria no estén sometidos a ninguna regla procesal, sino que la aplicación de la sancionada el 24 de abril de 2013 limitaría en tal medida las atribuciones conferidas por la Ley Fundamental que no se vislumbra, ni de su letra ni del debate legislativo, que haya sido pensada para ser aplicable en esta instancia constitucional (conf. causa CSJ 966/2012 [48-C]/CS1 "Compañía de Tierras del Sud Argentino S.A. c/ Chubut, Provincia del y otros s/ acción declarativa", sentencia del 4 de febrero de 2014, voto en disidencia de los jueces Fayt y Petracchi).

Por ello, se resuelve: Ordenar con carácter de medida cautelar al Estado Nacional que suspenda de manera inmediata los descuentos que se le efectúan a la Provincia de Córdoba sobre fondos de la coparticipación federal de impuestos en virtud de la aplicación del artículo 76 de la ley 26.078, con relación a lo que es materia de este juicio. A fin de notificar la medida

-//-

-//- dispuesta, líbrese oficio al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. Notifíquese a la actora por Secretaría.



RICARDO LUIS LORENZETTI



CARLOS S. FAYT



JUAN CARLOS MAQUEDA

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Parte actora: **Provincia de Córdoba**, representada por su **Fiscal de Estado Jorge Eduardo Córdoba**, con el patrocinio letrado del doctor **Alberto Manuel García Lema**.

Parte demandada: **Estado Nacional y Banco de la Nación Argentina**.

