

# ***“Una mirada financiera del traspaso de la justicia nacional ordinaria a la justicia de la Ciudad de Buenos Aires”,***

Por LUCIA DUMAIS

## ***Introducción***

Transcurridas más de dos décadas de la reforma de la Constitución Nacional<sup>1</sup> y poco más de veinte años de la sanción de la Constitución de la CABA<sup>2</sup>, aún queda por resolver el traspaso de la llamada “Justicia Nacional” a la jurisdicción de la Ciudad.

La reforma de 1994 consagró en el artículo 129 la autonomía política, legislativa y jurisdiccional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), estableciendo a su vez que “[...] una ley garantizará los intereses del Estado Nacional mientras la Ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación”.

En dicho contexto, en 1995, el Congreso de la Nación sancionó la ley N° 24.588 (conocida popularmente como ley Cafiero o de garantías del Estado Nacional) restringió significativamente esa autonomía. Entre las disposiciones restrictivas el artículo 8 dispuso que “[l]a justicia nacional ordinaria de la ciudad de Buenos Aires mantendrá su actual jurisdicción y competencia continuando a cargo del Poder Judicial de la Nación [y que] la ciudad de Buenos Aires tendrá facultades propias de jurisdicción en materia de vecindad, contravencional y de faltas, contencioso-administrativa y tributaria locales”.

Esta norma llevó a un derrotero de discusiones que han quedado zanjadas en la determinación de que la ley referida es manifiestamente inconstitucional (Basterra 2016)<sup>3</sup>, en tanto excede los límites impuestos por la Constitución, al regular aspectos que no tienen vinculación alguna con los intereses del Estado Nacional en la Ciudad, en clara violación de lo prescripto por el párrafo 2° del artículo 129 CN (Alterini- Presti, 2010)<sup>4</sup>.

Por su parte, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en el artículo 106 asigna al Poder Judicial “el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por esta Constitución, por los convenios que celebre la Ciudad, por los códigos de fondo y por las leyes y normas nacionales y locales [...]”. Además en la disposición

---

<sup>1</sup> 1994

<sup>2</sup> 1996

<sup>3</sup> Basterra, Marcela I. “El traspaso de la justicia nacional a la justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a veinte años de la Constitución de la Ciudad”, Revista Pensar en derecho, N° 8, 2016. <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/8/el-traspaso-de-la-justicia-nacional-a-la-ciudad-autonoma-de-buenos-aires-a-20-anos-de-la-constitucion-de-la-ciudad.pdf>

<sup>4</sup> Alterini, Juan Martín; Presti, Daniel Agustín, “La Justicia Nacional Ordinaria con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cuestiones institucionales, jurídicas y constitucionales”, en LL, 2010-B, p. 976.

transitoria decimotercera de la CCABA faculta al Gobierno de la Ciudad a convenir con el Gobierno Federal, que los jueces nacionales de los fueros ordinarios de la Ciudad –de cualquier instancia– sean transferidos al Poder Judicial de la local, conservando su inamovilidad y jerarquía, cuando se disponga que la justicia ordinaria del territorio de la Ciudad sea ejercida por sus propios jueces; sin perjuicio de la posibilidad de acuerdos diferentes para lograr una transferencia racional de la función judicial.

Los numerosos cuestionamientos que se fueron planteando a lo largo de estos años respecto de la transferencia, que en un sentido u otro han demorado su efectivización, fueron resueltas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa “Corrales”<sup>5</sup>. El máximo tribunal del Estado, exhortó 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.

Ahora bien, se han discutido y analizado las cuestiones en relación al marco legal sobre la transferencia de la justicia nacional a la Ciudad pero hasta el momento no ha entrado en debate desde el punto de vista de las finanzas públicas la delegación de la función jurisdiccional

### ***Financiamiento del Poder Judicial de la Nación***

Anualmente la Corte Suprema de Justicia de la Nación prepara su presupuesto de gastos y recursos que es remitido al Poder Ejecutivo a efectos de incorporarlo en el proyecto general de la Administración Nacional<sup>6</sup>.

La actividad judicial nacional se financia con recursos del tributarios y no tributarios del Tesoro Nacional que resultan el equivalente al 3.5% de los recursos de la Administración Central y recursos específicos del Poder Judicial<sup>7</sup>.

Así las cosas, a la alícuota mencionada el Poder Ejecutivo Nacional se le adiciona el aporte que anualmente incluye en el Presupuesto General de la Administración Nacional para el inciso 4 —Bienes de uso—.

En atención a quien administra y ejecuta el presupuesto del Poder Judicial, el 0,57% de los recursos corresponderán a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, mientras que el restante 2.93% al Consejo de la Magistratura, ello conforme lo dispuesto por el art. 114 de la Constitución Nacional<sup>8</sup>

Entre los recursos específicos del Poder Judicial se encuentra:

- a). Tasas de actuación judicial, comunes, especiales, fijas o variables;
- b). El producto de la venta o locación de bienes muebles o inmuebles afectados al Poder Judicial de la Nación; efectos secuestrados en causas penales que no hayan podido

---

<sup>5</sup> CSJN, 09/12/2015, “Corrales, Guillermo Gustavo y otros s/hábeas corpus”.

<sup>6</sup> Artículo 1º de la ley 23.853

<sup>7</sup> Artículo 2º de la ley 23.853

<sup>8</sup> Artículo 114 de la Constitución Nacional: “El Consejo de la Magistratura, regulado por una ley especial sancionada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, tendrá a su cargo la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial (...) 3. Administrar los recursos y ejecutar el presupuesto que la ley asigne a la administración de justicia.”

entregarse a sus dueños; objetos comisados; material de rezago; publicaciones; cosas perdidas; el producido de la multa establecida en el artículo 15 de la ley 13.512.

c) Los importes liquidados por las instituciones financieras originados en razón de las inversiones dispuestas por los señores jueces nacionales o federales en los juicios que tramitan.

d) Donaciones; multas; fianzas cumplidas o prescriptas; aranceles y cualquier otra recaudación originada en el funcionamiento de tribunales y organismos judiciales nacionales y demás ingresos que se establezcan para financiar el Presupuesto de Gastos e Inversiones del Poder Judicial de la Nación.

e) Toda renta que se obtenga por operaciones financieras que puedan efectuarse con los fondos obtenidos con los recursos enumerados precedentemente.

En el 2016, la partida presupuestaria de la justicia nacional ordinaria ascendió a \$40.184.406.630 y fue subejecutada<sup>9</sup>.

### ***Traspaso con recursos***

De acuerdo a lo establecido por el art. 6 de la ley 24.588 y la cláusula decimotercera de la Constitución local el traspaso se realiza a través de un convenio suscrito entre el Presidente de la Nación y el Jefe de Gobierno de la Ciudad con la particularidad que debe ser ratificado tanto por el Congreso de la Nación como por la Legislatura Porteña.

A la fecha, se suscribieron dos convenios interjurisdiccionales el 19 de enero de 2017 que acuerdan el traspaso de parte de la justicia penal ordinaria y el fuero de las relaciones de consumo — que aún no ha sido implementado—. <sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Informe del Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación- Dirección General de Administración Financiera.

<sup>10</sup> Ver cláusula segunda del convenio interjurisdiccional 3/17 *“La Nación Argentina transfiere y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires recibe, sujetos a la denominación y organización que la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establezca:*

- 8 (ocho) Juzgados en lo Criminal y Correccional;
- 2 (dos) Juzgados de Menores;
- 15 (quince) vocalías de los Tribunales Orales en lo Criminal y Correccional;
- 3 (tres) vocalías de los Tribunales Orales de Menores;
- 8 (ocho) Fiscalías Nacionales en lo Criminal y Correccional;
- 6 (seis) Fiscalías ante los Tribunales Orales en lo Criminal y Correccional;
- 1 (una) Fiscalía ante los Tribunales Orales de Menores;
- 3 (tres) Fiscalías Generales adjuntas a la Procuración General de la Nación;
- 3 (tres) Defensorías Públicas Oficiales ante los Juzgados Nacionales en lo Criminal y Correccional”.

Ver cláusula segunda del convenio interjurisdiccional: *“La Nación transfiere y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires recibe, sujetos a la denominación y organización que la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establezca:*

1. Juzgado Nacional de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo N° 1;
2. Juzgado Nacional de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo N° 2;
3. Juzgado Nacional de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo N° 3;
4. Juzgado Nacional de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo N° 4;

Como se observa los convenios no importan la totalidad de la función judicial nacional ordinaria. Intenta ser gradual y paulatina. Además está pendiente la ratificación por el Legislativo Nacional.

Sin perjuicio de ello, y en lo que aquí interesa, de acuerdo al marco legal otorgado a la función transferida se realiza con sus respectivos recursos de conforme a lo dispuesto en el art. 75 inc. 2 de la Constitución Nacional.

En este punto cabe recordar a que el art. 75, inc. 2° de la Constitución Nacional dispone que corresponde al Congreso de la Nación “[i]mponer 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”.

En otras palabras, en la medida que el financiamiento de la parte de la justicia que se traspasa en los convenios referidos se realiza a través de recursos tributarios la modalidad de la transferencia será la coparticipación<sup>11</sup>.

Los recursos tributarios para el presupuesto 2016 ascendieron para todos el engramado judicial en \$ 11.533.915.860,38<sup>12</sup>. No obstante ello, debo señalar que la falta de datos concretos sobre la utilización de recursos tributarios en relación a los gastos de las unidades judiciales transferidas —justicia penal ordinaria y justicia en las relaciones de consumo— dificulta tener certeza de la suma en juego que sería coparticipable y su referencia en porcentaje.

### ***La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el régimen de coparticipación***

La coparticipación federal de impuestos es el sistema que adoptó nuestra Constitución con el objeto de coordinar la distribución del producido de los tributos impuestos por el Estado Federal, en virtud de una delegación efectuada por las provincias

- 
5. Juzgado Nacional de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo N° 5;
  6. Juzgado Nacional de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo N° 6;
  7. Juzgado Nacional de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo N° 7;
  8. Juzgado Nacional de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo N° 8;
  9. Tres Fiscalías ante los Juzgados Nacionales de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo;
  10. Tres Defensorías Públicas Oficiales ante los Juzgados Nacionales de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo;
  11. Seis vocalías de la Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo;
  12. Una Fiscalía ante la Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo;
  13. Una Defensoría ante la Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo”.

<sup>11</sup> Cabe recordar que el antecedente más palpable de transferencia de organismos y funciones con el objeto de garantizar y efectivizar la autonomía del gobierno local fue el traspaso de parte de la Policía Federal a la Policía de la Ciudad y la modalidad que se utilizó para la transferencia de recursos fue la coparticipación ver decreto 194/2016.

<sup>12</sup> Informe del Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación- Dirección General de Administración Financiera

a la Nación, quien debe recaudar las contribuciones, retener su porción y redistribuir el resto entre aquellas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Los tributos concurrentes recaudados por el Estado Federal tienen origen a fines del siglo XIX<sup>13</sup>. A medida que transcurrieron los años fueron variando e incrementándose<sup>14</sup>, tanto en relación a las jurisdicciones subnacionales incluidas, como la incorporación de tributos en la masa de recursos coparticipables y el aumento de coeficiente de distribución. Al punto que en la actualidad que la mayoría de los impuestos que recauda la Nación se coparticipan (Cetrángolo- Jiménez 2004- - Cetrángolo, O. y Gómez Sabaini, J. C. 2012)<sup>15</sup>.

A la fecha se encuentra vigente el régimen transitorio sancionado por la ley 23.548 en 1987, sumado a una serie de convenios entre las provincias y la Nación firmados con posterioridad<sup>16</sup>.

El régimen vigente es anterior a la reforma constitucional de 1994 y por ende anterior al reconocimiento de la autonomía de la Ciudad. Esta circunstancia sitúa a la Ciudad de Buenos Aires en un lugar particular en relación a las provincias y las alícuotas de coparticipables. El porcentaje de la coparticipación no está fijado por la ley de 1987 sino que lo determina que el Poder Ejecutivo (cfme. artículo 8 de la ley 23.584), cuestión que le permite al Ejecutivo variar su porcentaje sin necesidad de intervención de otra rama del gobierno<sup>17</sup>.

Por otro lado, es importante tener presente que la capacidad de recaudación de impuestos directos<sup>18</sup> por parte de la Ciudad de Buenos Aires en tanto gran parte de la concentración de la actividad económica del país — casi un 60% se centra en la Ciudad y la

---

<sup>13</sup> Entre 1890-1935 se inicia la etapa de creación de impuestos nacionales sobre el consumo

<sup>14</sup> Creación de las leyes 12139, 12143 y 12147 entre otras.

<sup>15</sup> Cetrángolo, O. y Jiménez, J.P., “Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes”, octubre de 2004, ILPES, Santiago de Chile, p. 10 y 20. - Cetrángolo, O. y Gómez Sabaini, J. C. “Evolución reciente, raíces pasadas y principales problemas de las cuentas públicas argentinas”. Boletín Informativo Techint 338, Buenos Aires, Mayo-Agosto 2012, p. 28. *“Entonces como consecuencia de una fuerte concentración de la recaudación tributaria en manos del gobierno nacional y los procesos de descentralización del gasto hacia los gobiernos provinciales y municipales, el gobierno nacional administra casi el 80% de los recursos totales y gasta sólo el 50% del gasto público consolidado. El financiamiento de los gobiernos subnacionales se completa con un complejo y*

*no siempre claro esquema de transferencia de recursos desde la Nación hacia las provincias y de éstas a los municipios. En el caso de las provincias, la recaudación provincial, representa el equivalente a un 40% de sus gastos, y financian el resto mediante transferencias del gobierno central y endeudamiento. Ese promedio*

*esconde grandes diferencias entre algunas provincias que se financian casi exclusivamente con recursos propios (CABA) y otras en donde los recursos transferidos por la Nación representan más del 90% de sus ingresos (Santiago del Estero, La Rioja y Formosa, por ejemplo). Este desbalance financiero interjurisdiccional es un elemento que agregó conflictividad a las relaciones entre la Nación y las provincias”.*

<sup>16</sup> Ley 24.130, decreto 1807/93, ley 25.235, ley 25.400, entre otras.

<sup>17</sup> Ver nota al pie 16 y decreto 194/2016 la alícuota pasó del 1,4% a 3,75%.

<sup>18</sup> Inmobiliario, automotor, ingresos brutos y sellos.

Provincia de Buenos Aires—, permite al Gobierno local atender casi el 90% de sus gastos (Cetrángolo, O y Jiménez J.P, 2004 Cetrángolo, O. y Gómez Sabaini, J.C. 2012)<sup>19</sup>.

### ***El traspaso de la Justicia Nacional ordinaria y el régimen de coparticipación***

Sentado lo expuesto, cabe recordar que el traspaso de la Justicia Nacional ordinaria a la Ciudad no responde a una delegación de funciones de acuerdo al criterio de que *“la provisión de bienes y servicios cuyos beneficios están limitados regionalmente se realiza de forma más eficiente por parte de las jurisdicciones de nivel inferior”* (Musgrave, R. y Musgrave, P. 1992)<sup>20</sup>, como ocurrió con las provincias en materia de educación y salud a partir de 1978 y en la década de los 90’ (Cetrángolo O. y Jiménez J.P. 2012)<sup>21</sup>; si no que reconoce una fuente jurídica diferente, el aseguramiento de la autonomía local en los términos del art. 129 de la Constitución Nacional.

*“[La] autonomía implica por lo menos el poder efectivo de organizar el gobierno local en las condiciones de la Constitución de la República, dándose las instituciones adecuadas al efecto, rigiéndose por las formas exclusivas de elegir sus autoridades públicas, independientes del Gobierno Federal, de regular el desempeño de sus funciones, en la capacidad, finalmente, de desarrollar dentro de su territorio el imperio jurisdiccional por leyes”*<sup>22</sup>. El desconocimiento de esta condición importa una grave afectación del federalismo argentino (Seijas G. 2012)<sup>23</sup>.

Ahora bien, en materia de recursos para el financiamiento de la justicia local, la transferencia responde a los principios de coparticipación conforme la disposición legal y a criterios de correspondencia fiscal.

Desde la reforma de 1994, es el Estado Nacional es quien ha asumido la responsabilidad y en consecuencia la carga de financiar los gastos de la prestación del servicio de justicia netamente local a los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires.

Así las cosas, la trayectoria en la materia tributaria tendió a una concentración en la recaudación en manos del Gobierno Nacional (Cetrángolo O. y Jiménez J.P. 2012)<sup>24</sup>. Ello incluye el pago de tributos indirectos (IVA y ganancias, entre otros) los que han estado también en cabeza de los habitantes de la Ciudad. En este sentido, es oportuno recordar que más del 35% de la población del país (13 millones de personas) se concentra en dos jurisdicciones (CABA y Prov. de Buenos Aires) que aportan más del 55% del PIB, absorben

---

<sup>19</sup> Cetrángolo O y Jiménez, J.P 2004 ob. cit., p. 15, Cetrángolo, O. y Gómez Sabaini, J. C. 2012, ob. cit. p. 28

<sup>20</sup> Musgrave, R. y Musgrave, P. (1992), Hacienda Pública. Teórica y Aplicada, McGraw Hill, Madrid. 5° edición, p. 575

<sup>21</sup> Cetrángolo o- Jiménez J.P. 2012 ob. cit. p. 18 y 33.

<sup>22</sup> CSJN Fallos 320:87, 29/03/97, *“Gauna, Juan Octavio c/ acto comicial”*, Voto en disidencia de los Ministros Fayt, Belluscio y Bossert en la causa (considerando 9°).

<sup>23</sup> Seijas, Gabriela, *“Las facultades jurisdiccionales de la Ciudad de Buenos Aires”*, en LL, Sup. Act. 15/03/2012, p. 1.

<sup>24</sup> Cetrángolo O. y Jiménez J.P. 2012 ob. cit. p. 29

gran parte de la inversión privada, de los servicios bancarios y financieros (Cetrángolo O. y Gómez Sabaini J.C. 2012)<sup>25</sup>.

Por ello, más allá del texto legal y la discusión que podrá generar a nivel político la modificación de la alícuota de coparticipación por decreto como consecuencia de la transferencia de la función<sup>26</sup>, este hecho es el resultado esperado de una política de correspondencia fiscal para financiar el gasto que ejecutará un nivel de gobierno inferior que contribuye en altos niveles al PBI.

A mayor abundamiento, huelga decir, que de por sí la transferencia de recursos tendrá escasa incidencia sobre el PBI<sup>27</sup>.

Además el aumento del porcentaje de transferencia coparticipable en nada afectará las alícuotas de las restantes provincias porque hasta el momento la Ciudad de Buenos Aires percibió los servicios de Justicia financiados por la Nación y estos serán sumados a los montos transferidos, en otras palabras el saldo del traspaso es neutro.

La transferencia de fondos a manos de la Ciudad contribuye al Federalismo y el ordenamiento de impuestos coparticipables en relación a las responsabilidades del gobierno local.

A su vez, el traspaso tan ansiado da cuenta de una política pública con fines de eficiencia porque la provisión del servicio se realiza de forma más eficiente por parte de la jurisdicción de nivel inferior y no afectará la equidad de la distribución de los ingresos coparticipables.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> Cetrángolo O y Gómez Sabaini J.C. 2012 ob. cit., p. 29.

<sup>26</sup> Ver en relación al antecedente del traspaso de la Policía Federal <http://www.ambito.com/824225-larreta-justifico-aumento-es-para-financiar-el-traspaso-de-la-policia>

<sup>27</sup> Ver en relación al antecedente del traspaso de la Policía Federal <http://www.telam.com.ar/notas/201601/133685-incremento-de-coparticipacion-para-ciudad-equivale-al-02-por-ciento-pbi.html>

<sup>28</sup> Dejo salvada mi opinión acerca de si el esquema actual de coparticipación federal responde efectivamente a criterios de redistribución equitativos.