



Poder Judicial de la Nación
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

EXPTE N° CAF 87172/2018

**“SANTA CLARA, HECTOR
EDUARDO Y OTROS c/ EN
- M SEGURIDAD - PFA
s/PERSONAL MILITAR Y
CIVIL DE LAS FFAA Y DE
SEG”**

Buenos Aires, fecha de firma electrónica.-

Y VISTOS:

Estos autos caratulados en la forma que se indica en el epígrafe, en trámite por ante este Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 7, que se encuentra en condiciones de dictar sentencia, de los que;

RESULTA:

1.- A fojas 2/7, se presentan los Sres. Héctor Eduardo SANTA CLARA, Mariano German MORGANTI, Carlos Alberto MIRANDA, Claudio Luis ALVAREZ y Gabriel Pablo ROMERO, y promueven demanda contra el Estado Nacional – Ministerio de Seguridad de la Nación, con el objeto de que se declare la nulidad de la Resolución N° 210/16, de fecha 26 de mayo de 2016, mediante la cual se dispuso el traslado de los actores, los cuales se encontraban prestando funciones dentro de la Policía Federal Argentina (en adelante PFA), a la policía de la Ciudad de Buenos Aires.

Asimismo, plantean la inconstitucionalidad de los artículos Nros. 112/117, 120/123, 136, 153, 161/170, 183/186, 191/206, 207/226, 251, 260/62, 410/421, 428, Cláusulas Transitorias del Libro II, 3, 6, 7, 8, 11, 15 y del Libro III 16, 20 y 21, concordantes y correlativos con la Ley N° 5688/2016 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante CABA).



Afirman que, no fueron notificados de la Resolución N° 210/16 y que como consecuencia de ello, el acto no pudo haber sido consentido.

Señalan que, el acto administrativo que aquí se impugna los equipara con un bien común y específico, despersonalizando a los mismos.

Alegan que, la resolución atacada evidenciaba vicios notorios y graves, tales como la violación de la ley y desviación de poder, al pretender aplicarles un régimen administrativo, disciplinario y laboral diferente al que venían desarrollando, modificando así la extensión de la jornada laboral, cambios en las licencias anuales, pérdida o cambio de jerarquías y alteraciones en el régimen previsional.

Interpretan que, de convalidarse el acto impugnado, se verían vulnerados sus derechos constitucionales como empleados públicos, violando su estabilidad al subordinarlos a un régimen laboral distinto al que poseían con anterioridad, en presunta transgresión al artículo 14 de la Constitución Nacional.

Manifiestan que, resultaba –a su juicio– intolerable la modificación del régimen jurídico del empleado público nacional a uno de carácter municipal o provincial, y arguyeron que el Estado no había realizado un estudio del personal y sus situaciones particulares, ni de la voluntad de cada agente con relación al traspaso.

Sostienen, que como miembros de la PFA se encontraban habilitados para actuar en otras jurisdicciones, mientras que al pasar a prestar servicios a la Ciudad de Buenos Aires, sólo pueden prestar funciones en el límite geográfico de ésta.

Destacan que lo importante de la cuestión planteada es que mantengan su calidad de empleados del organismo nacional sin perjuicio de depender jurídicamente de la CABA, es decir, cumplir las funciones pertinentes a su profesión en dicha jurisdicción aunque bajo la órbita de la Ley N° 21.965.

Fundan en derecho, citan jurisprudencia y doctrina, ofrecen prueba para avalar su postura y formulan reserva de caso federal.

2.- A fojas 46/47, se expide la Sra. Fiscal Federal y, a fojas 48, de conformidad con lo dictaminado, se declara por competente





Poder Judicial de la Nación
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

el juzgado y por habilitada la instancia, y a su vez, se ordena el traslado de la demanda.

3.- A fojas 70/104 se presenta el Estado Nacional - Ministerio de Seguridad - Policía Federal Argentina y contesta demanda, opone excepción de falta de legitimación pasiva y, subsidiariamente, contesta demanda.

Niega todos y cada uno de los hechos expresados por la parte actora.

Explica que, en lo que respecta al reclamo de autos, no mantuvo relación jurídica alguna con la parte actora y que la demanda aquí incoada debió iniciarse contra el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Señala que, los reclamos de los accionantes se encuentran plagados de generalidades y reiteraciones, ya que se limitan a manifestar su mera disconformidad con la solución prevista por el legislador nacional e implementada por los organismos del ente nacional.

Destaca que, en sustento a los artículos 75, inciso 2 y 129 de la Constitución Nacional, con fecha 05/01/16 se suscribió el “Convenio de Transferencia y Facultades y Funciones de Seguridad en todas las materias no Federales ejercidas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, mediante el cual las máximas autoridades de la Administración Pública de la Nación y de la CABA acordaron el traspaso progresivo de las facultades y funciones de seguridad en materias no federales ejercidas en esta última jurisdicción.

Indica que, con motivo a ello, se dictó la Ley CABA N° 5688 que prevé el Sistema Integral de Seguridad Pública y crea la Policía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Afirma que, en cumplimiento a lo estipulado por la Ley N° 24.588 –modificada por la Ley N° 26.288–, el Ministerio de Seguridad de la Nación dictó la Resolución N° 210/16 a través de la cual delegó al Gobierno de la CABA las funciones de seguridad en todas las materias no federales dentro de esta órbita.



Agrega que, en el marco del reclamo instaurado en los presentes actuados, se omitió acreditar la existencia de algún vicio grave que afecte el acto administrativo emanado y, mucho menos, que ello se presentara en forma evidente, ostensible o notoria.

Por su parte, menciona que los accionantes fueron debidamente notificados de la resolución en cuestión, toda vez que en el “suplemento de la orden del día interna N° 99” de fecha 26/05/16, se comunicó al Jefe del organismo de Seguridad Federal la nómina del personal transferido, sin que resulte necesaria la notificación personal a los agentes involucrados, en consonancia a lo establecido por el Reglamento General de Correspondencia de la PFA.

Argumenta que no existe afectación alguna a los derechos y garantías constitucionales de los particulares reclamantes, en virtud que en el “Convenio de Transferencia y Facultades y Funciones de Seguridad en todas las materias no Federales ejercidas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” N° 1/16 se ordenó el mantenimiento del “status policial” de dichos dependientes federales, respetándose las jerarquías, remuneraciones, obra social y beneficios previsionales.

Sostiene que la temática sobre el servicio de seguridad pública, reviste el carácter de cuestiones políticas no justiciables, por lo cual constituye una materia propia -en cuanto a la oportunidad, mérito y conveniencia- de las autoridades públicas involucradas en citado el convenio.

Asimismo, cita en carácter de tercero obligado al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en los términos del artículo 94 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

Por último, funda en derecho, ofrece prueba, cita jurisprudencia y formula reserva del caso federal.

4.- A fojas 108, se tiene al co-actor Sr. Carlos Alberto MIRANDA, por desistido de la acción y del derecho invocado en las presentes actuaciones en los términos del artículo 305 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

5.- A fojas 210 (conf. surge del sistema informático Lex 100, al cual se hará referencia en lo sucesivo), se rechaza la excepción





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

de falta de legitimación pasiva opuesta por el Estado Nacional, y se hace lugar a la citación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

6.- A fojas 230/246, se presenta el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en calidad de tercero, luego de una negativa general y específica de los hechos y el derecho invocado, contesta demanda solicitando su rechazo.

Manifiesta que, el acto principal impugnado que dispone la transferencia de los accionantes emana del Ministerio de Seguridad de la Nación, por lo que entiende que resulta por demás improcedente la excepción que opone en cuanto a la falta de legitimación pasiva.

Afirma que, la pretensión de los demandantes de continuar revistiendo en la Policía Federal no puede prosperar en tanto su transferencia a las estructuras de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires operó como consecuencia de la ejecución de un mandato constitucional, previsto en el artículo 129 de la Constitución Nacional.

Indica que, desde la celebración de el “Convenio de Transferencia y Facultades y Funciones de Seguridad en todas las materias no Federales ejercidas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” N° 1/16, a la parte actora se le aplicó la Ley Nacional N° 21.965 que rige para el Personal de la Policía Federal Argentina de manera transitoria, y hasta tanto la Ciudad Autónoma de Buenos Aires asuma de manera plena las funciones y facultades de seguridad en materia no federal.

Señala que, en la cláusula primera del referido convenio, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires asumió todas las funciones y cláusulas en todas las materias no federales para ser ejercidas en su ámbito, conservando la Nación las estructuras, personal, bienes y servicios necesarios para prestar el servicio de seguridad en materia federal.

Destaca que, durante la etapa de transición, en la cláusula décimo primero del citado convenio, se dispuso que los agentes públicos transferidos continuarían rigiéndose por la normativa laboral, de carrera, previsional y de cobertura social, sin perjuicio de su pertenencia



jerárquica, funcional e institucional inmediata y definitiva a las estructuras jerárquicas que la Ciudad determine.

Como consecuencia de ello, resalta que, no puede sostenerse que luego del período de transición la CABA renunciaría a la potestad, dado que tanto la Constitución Nacional como la Constitución de la Ciudad le otorga la competencia de dictar legislación en materia de seguridad y en la forma que sus representantes así lo decidan.

Describe que, operado el año previsto como etapa de transición, la legislatura de la Ciudad de Buenos Aires sancionó la Ley N° 5.688 por la que reguló el sistema integral de seguridad pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, regulando así la situación de todos los agentes que conforman la Policía de la Ciudad, teniendo pleno ejercicio de su autonomía en materias no federales, en claros términos constitucionales.

Resalta que, los actores parten de un error sustantivo al considerar que los recursos humanos que integran los órganos de la administración resulten diferenciados en el ejercicio de sus funciones, ya que las estructuras integradas por órganos administrativos involucran tanto los aspectos objetivos como subjetivos.

Subraya que, de ninguna manera puede predicarse la irrazonabilidad o inconstitucionalidad de la Ley N° 5.688, porque solo reglamenta la materia de seguridad a nivel local de manera integral, lo cual es en ejercicio de las potestades de un estado plenamente autónomo, a través de un relevamiento previo en el que se determinó la dotación que seguiría prestando servicios para asegurar los intereses del estado federal, y en atención a los límites presupuestarios y estructurales que todo servicio público ostenta, sin merma alguna de rango patrimonial en ninguno de los agentes que revistan actualmente en la Policía de la Ciudad.

Por último, formula reserva del caso federal.

7.- A fojas 248, se tiene por improcedente la ampliación de demanda pretendida por la parte actora.

8.- A fojas 253, se declara la apertura de la causa a prueba.





Poder Judicial de la Nación
**JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7**

9.- A fojas 262, se ponen los autos a disposición de las partes en los términos del artículo 482 del del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

10.- A fojas 271, se ordenó remitir las actuaciones al Ministerio Público Fiscal, a fin de que se expida acerca del planteo de inconstitucionalidad efectuado por la parte actora, quién dictaminó a fojas 272/273.

En dicha oportunidad, nombró los artículos 112/117, 120/123, 136, 153, 161/170, 183/186, 191/206, 207/226, 251, 260/62, 410/421, 428, CLÁUSULAS TRANSITORIAS DEL LIBRO II, 3,6,7,8,11,15, Y DEL LIBRO III 16,20 y 21, concordantes y correlativos con la Ley 5688/2016 de CABA, de esa forma manifestó que “es preciso que la articulación constitucional se efectúe de forma precisa y concreta y, además, se demuestre que el agravio es de tal magnitud que fundamenta la impugnación. Por ello, debe contener un sólido desarrollo argumental y contar con no menos sólidos fundamentos para que sea atendido; criterio restrictivo con que debe aplicarse la inconstitucionalidad. Las premisas expuestas no se observan en autos”, y estimó que “las alegaciones constitucionales efectuadas por el impugnante en el escrito inaugural de modo alguno resultan idóneas para declarar la inconstitucionalidad pretendida” (v. fs. 272/273).

11.- A fojas 275/283 alega el Ministerio de Seguridad de la Nación - Policía Federal Argentina.

12.- Por conducto del proveído de fojas 285, pasan los autos a dictar sentencia, y;

CONSIDERANDO:

I.- Ante todo, resulta oportuno recordar que el suscripto no está obligado a seguir a las partes en todas y cada una de las



argumentaciones que se pongan a su consideración, sino tan solo en aquéllas que sean conducentes para decidir el caso y que basten para dar sustento a un pronunciamiento válido (Fallos: 258:304; 262:222; 265:301; 272:225; 278:271; 291:390; 297:140; 301:970, entre muchos otros).

Este temperamento resulta —en el caso de autos— particularmente aplicable, atento a que, no obstante la multiplicidad de cuestionamientos y objeciones que se formulan, será el abordaje de los extremos centrales y dirimientes del conflicto los que determinarán los criterios por adoptar a los fines de resolver acerca de los aspectos sustanciales y decisivos de la *litis*.

II.- Así planteadas las cuestiones entre las partes, corresponde abocarse al tratamiento de las pretensiones de la parte actora, recordando que la demanda se halla dirigida a que: (i) se declare la nulidad de la Resolución del Ministerio de Seguridad de la Nación N° 210/16, de fecha 26/05/16, y (ii) se declare la inconstitucionalidad de los artículos Nros. “112/117, 120/123, 136, 153, 161/170, 183/186, 191/206, 207/226, 251, 260/62, 410/421, 428” (*sic*), Cláusulas Transitorias Nros. 3, 6, 7, 8, 11, 15 del Libro II, Cláusulas Nros. 16 del Libro III y 20 y 21 del Libro V, concordantes y correlativos con la Ley N° 5688/16 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Al respecto los co-actores alegan que la aplicación de la normativa impugnada lesiona y restringe gravemente derechos y garantías contenidos tanto en la Constitución Nacional como en el bloque de legalidad de la Policía Federal Argentina.

III.- Habiendo circunscripto la cuestión a resolver, conviene efectuar una reseña del plexo normativo involucrado en el *sub lite*.

En este sentido, a partir de la reforma constitucional del año 1994, la Convención Constituyente por conducto del artículo 129 de la Ley Fundamental consagró el nuevo *status* constitucional de la Ciudad de Buenos Aires, estableció que: “tendrá un régimen de Gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

garantizará los intereses del Estado nacional mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación" (artículo agregado por la Convención Constituyente en la reforma del año 1994) (v. art. 129 CN).

Por su parte, el artículo 75, inciso 2º, párrafo 5º de la citada Carta Magna determina que "[n]o habrá transferencias de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires, es su caso".

En esa inteligencia, el Congreso de la Nación sancionó la Ley N° 24.588, mediante la cual procuró garantizar los intereses del Estado Nacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Así, en su artículo 7 dispuso que: "[e]l Gobierno Nacional seguirá ejerciendo, en la Ciudad de Buenos Aires, su competencia en materia de seguridad y protección de las personas y bienes. La Policía Federal Argentina continuará cumpliendo funciones de policía de seguridad y auxiliar de la justicia en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, dependiendo orgánica y funcionalmente del Poder Ejecutivo Nacional. La Ciudad de Buenos Aires y el Estado Nacional suscribirán los convenios necesarios para que éste brinde la cooperación y el auxilio que le sean requeridos para garantizar el efectivo cumplimiento de las órdenes y disposiciones emanadas de los órganos de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Una ley garantizará los intereses del Estado Nacional mientras la Ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación" (v. art. 7º de la Ley N° 24.588).

Posteriormente, por intermedio de la Ley N° 26.288 se modificó el artículo 7º de la referida norma, que quedó establecido de la siguiente forma: "[e]l Gobierno Nacional ejercerá en la Ciudad de Buenos Aires, mientras sea Capital de la República, sus funciones y facultades en materia de seguridad con la extensión necesaria para asegurar la efectiva vigencia de las normas federales. El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ejercerá las funciones y facultades de seguridad en todas las materias no federales. El Gobierno Nacional las seguirá ejerciendo hasta tanto aquel ejercicio sea efectivamente asumido por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires" (v. art. 7º de la Ley N° 26.288). A su vez, se



acordó la celebración de convenios con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a los efectos de asegurar el pleno ejercicio de los poderes atribuidos al Gobierno Nacional (v. cláusula transitoria única del art. 2° de la Ley N° 26.288).

Sobre tales bases, el 05/01/16, el Estado Nacional y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires firmaron el “Convenio de Transferencia Progresiva a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de Facultades y Funciones de Seguridad en todas las materias no federales ejercidas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” N° 1/16, aprobado por la Resolución N° 298/15 de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires (B.O. CABA 25/01/16-), y por la Ley N° 27.606 del Congreso de la Nación, (B.O. 28/12/20). En lo que aquí interesa, se estipuló que:

a) La Ciudad de Buenos Aires asumía todas las funciones y facultades de seguridad en todas las materias no federales para ser ejercidas en el ámbito de su jurisdicción, con excepción de las estructuras, el personal, los bienes y los servicios necesarios para asegurar la función de seguridad en materia federal en ese territorio (v. cláusula primera del Convenio N° 1/16). A tales fines, dispuso la transferencia de la totalidad del personal en las áreas allí detalladas (v. cláusula segunda del Convenio N° 1/16);

b) La transferencia sería materializada de manera gradual y progresiva, ordenada en dos etapas (transición y consolidación), a efectos de garantizar los derechos e intereses generales de los habitantes residentes y toda persona en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como así también de los agentes policiales y del personal que coadyuve a su función (v. cláusula quinta del Convenio N° 1/16);

c) Los agentes públicos transferidos conservarían el nivel escalafonario, remuneración, antigüedad, derechos previsionales y de cobertura social que tuvieran al momento de la transferencia, o sus equivalentes, de acuerdo a la normativa vigente, de conformidad con el artículo 11 de la Ley N° 24.588, debiendo acatar los protocolos y normas de actuación referidas al desempeño de sus funciones y misiones como agentes policiales (v. cláusula décimo primera del Convenio N° 1/16).

En este punto, cabe también destacar que la cláusula transitoria décimo tercera del libro II, de la Ley local N° 5688 —que dispuso la creación la Policía de la Ciudad de Buenos Aires— estableció





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 7

que “[e]l personal policial y civil de la Policía Federal Argentina transferido a la Policía de la Ciudad de Buenos Aires y sus derechohabientes mantienen los derechos y obligaciones previsionales establecidos en la Ley Nacional N° 21.965 y normas complementarias” (v. cláusula transitoria décimo tercera del libro II, de la Ley local N° 5688);

d) Durante el período que insumiera la etapa de transición y consolidación, cada una en su jurisdicción, las partes acordaron realizar las modificaciones y adecuaciones normativas, administrativas y operativas necesarias para la ejecución de la transferencia del personal, organismos, funciones, competencias, servicios y bienes provenientes de la Nación (v. clausula décimo quinta del Convenio N° 1/16);

e) Para poder cumplir el objeto del convenio mencionado, delegaron en sus respectivos ministerios con competencia en seguridad la suscripción de las Actas Acuerdo (v. cláusula décimo sexta del Convenio N° 1/16).

A su vez, mediante la Resolución N° 40/16 del Ministerio de Seguridad de la Nación, se dispuso la conformación, en el ámbito de dicha cartera, de la “Comisión de Transferencia Progresiva de la Policía Federal Argentina”, que tendría por objeto “la coordinación, seguimiento, elaboración y ejecución del cronograma para la transferencia del personal, organismos, funciones, competencias, servicios y bienes objeto del ‘Convenio [...]’” (v. art. 1° de la Res. N° 40/16).

En ese contexto, el 05/05/16, el Ministerio de Seguridad de la Nación y el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires suscribieron el Acta Acuerdo N° 1 para la implementación de la transferencia de personal, en cuyo anexo se detallaron los agentes comprendidos según los distintos escalafones, especialidades y grados, sin perjuicio del que se instrumentaría el 31/12/16, cuyo contenido sería definido oportunamente (v. anexo 1 del Acta Acuerdo N° 1/16).

Por último, por conducto de la Resolución del Ministerio de Seguridad de la Nación N° 210/16, comunicó al Sr. Jefe de la Policía Federal Argentina la nómina del personal transferido inscripta en el anexo



antes mencionado, que fue publicado “para conocimiento del personal” en el suplemento de la Orden del Día N° 99 de la Policía Federal Argentina del 26/05/2016 (v. Res. N° 210/16, Orden del Día N° 99 de la PFA).

Por otra parte, y en consonancia con la normativa hasta aquí enunciada, se dictó la Ley CABA N° 5688, que prevé el “Sistema Integral de Seguridad Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” y crea la Policía de la Ciudad de Buenos Aires (Libro II) y el Cuerpo de Bomberos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Libro III).

En dicho ordenamiento legal, se dispuso que la Policía de la Ciudad de Buenos Aires es continuadora de la Policía Metropolitana y que “[e]l personal que revista en la Policía Federal Argentina será transferido en virtud del “Convenio de Transferencia Progresiva a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de facultades y funciones de seguridad en todas las materias no federales ejercidas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, aprobado por la Resolución de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires N° 298/15, y el personal que revista en la Policía Metropolitana, integran la Policía de la Ciudad a partir del 1° de enero de 2017, conforme las disposiciones de la presente” (v. cláusula transitoria tercera de la Ley CABA N° 5688).

IV.- Realizada la reseña normativa que antecede, corresponde ingresar en primer término, al planteo tendiente a que se declare la nulidad de la Resolución N° 210/16 del Ministerio de Seguridad de la Nación, de fecha 26 de mayo de 2016.

A cuyo fin, cabe recordar que los actores controvierten la transferencia del personal policial de la Policía Federal Argentina dependiente del Ministerio de Seguridad de la Nación, a la Policía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires instrumentada mediante la citada resolución, por entender que lesiona gravemente los artículos 5, 14, 17, 18, artículo 75 inciso 12, artículo 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como el bloque de legalidad de la Policía Federal Argentina- Ley 21.965. También aducen que no han sido notificados del citado acto administrativo, y que a su vez, se encuentra viciado de arbitrariedad por falta de motivación y fundamentación (v. fs. 2/3, 12/14vta.).





Poder Judicial de la Nación
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

IV.1.- Sobre el punto, es dable señalar la presunción de legitimidad que ostentan los actos administrativos (v. art. 12 de la Ley N° 19.549), por cuyo mérito se presume que toda la actividad de la administración guarda conformidad con el ordenamiento jurídico, presunción que subsiste en tanto no se declare lo contrario por el órgano competente. De esta forma, el principio de legitimidad que fluye de todo acto administrativo obliga a alegar y probarlo contrario por quien sostiene su nulidad (Fallos: 310:234), por lo que no resulta fundado admitir su ilicitud o arbitrariedad sin que medie un análisis concreto, preciso y detallado sobre los elementos y pruebas que privarían a esos actos de su validez en derecho (Fallos: 318:2431; 321:685; 331:466).

Al mismo tiempo, es menester destacar que no hay actividad de la Administración ajena al control judicial de legalidad y razonabilidad. Su actuación debe ser racional y justa y la circunstancia de que se ejerciten facultades discrecionales, no constituye justificativo de una conducta arbitraria, pues es precisamente la razonabilidad con que se ejercen tales facultades el principio que otorga validez a los actos de los órganos del Estado y que permite a los jueces, ante planteos concretos de la parte interesada, verificar el cumplimiento de dicho presupuesto (Fallos: 304:721, 305:1489 y 306:126).

Razón por la cual, cabe tener especialmente en cuenta que aquí se trata de la impugnación judicial de actos administrativos, resultando imperioso para el impugnante que demuestre el error en el que – según su criterio– incurrió la Administración Pública.

IV.2.- En este orden de ideas, en materia probatoria entran en juego las disposiciones del artículo 377 del Código de *rito*, según el cual, quien alega un hecho, debe probarlo. Tanto la doctrina como la jurisprudencia han entendido que la carga de la prueba no supone ningún derecho del adversario, sino un imperativo del propio interés de cada litigante. Es una circunstancia de riesgo que consiste en que quien no prueba los hechos que debe probar pierde el pleito, si de ello depende la prueba de la *litis* (Fallos: 318:2555).



Puede deshacerse de ésa, probando, es decir, acreditando la verdad de los hechos que hacen a la admisión de su derecho (conf. Fassi, Santiago C. y Yáñez, César D., “Código Procesal Civil y Comercial, Comentado, Anotado y Concordado”, Tº 3, Buenos Aires, Astrea, 2005, pág. 415).

Al interpretar el alcance de tal norma, el Máximo Tribunal, sostuvo que quien invoca ciertos hechos como fundamento de su pretensión tiene la carga de acreditarlos y, si no logra cumplir con esa carga mediante la actividad probatoria desarrollada durante el juicio, corre el riesgo de que su acción sea rechazada (conf. CSJN, Fallos: 331:881, v. especialmente cons. 4º y Sala II, *in rebus*: “Miguel Alfredo c/ EN s/ Retiro Policial”, del 14/9/93 y “Ar Co Arquitectura Construcciones SRL c/EN – M Educación -ex Dirección Gral. Arquitectura Educ. y otro s/ Contrato Obra Pública”, del 19/02/19).

Ahora bien, de la totalidad de las pruebas agregadas a la causa, sólo se analizará aquella que sea apropiada para resolver la *litis*, toda vez que no es obligación del juzgador ponderar todas las pruebas agregadas, sino únicamente las que estime apropiadas para resolver el conflicto (conf. Fallos: 274:113; 280:320; 291:390; 310:267; 321:1776).

IV.3.- Bajo estos parámetros, en cuanto al hecho alegado por los accionantes de que la Resolución del Ministerio de Seguridad de la Nación N° 210/16 no habría sido siquiera pública, lo cual, comprometería su vigor en tanto acto de alcance general normativo, cabe recordar que se ha afirmado que “para que el acto administrativo de alcance general adquiera eficacia debe ser objeto de publicación (conf. Sala V, *in re*: “V. A. D. c/ ANSES s/ Amparo Ley 16.986”, del 15/07/14).

Ahora bien, el Decreto N° 1866/83 establece que “[l]os nombramientos y **pases**, serán proyectados y sometidos a consideración del jefe de la Policía Federal Argentina, por la Superintendencia de Personal; **serán hechos conocer por medio de la orden del día para su cumplimiento**, salvo que se ordenará su efectivización inmediata” (v. art. 21) (el destacado no resulta del original).

Así las cosas, cabe señalar que la Resolución N° 210/16 del Ministerio de Seguridad de la Nación, de fecha 26 de mayo de 2016, fue publicada en el “Orden del Día N°99” de la Policía Federal Argentina,





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

de igual fecha, el cual su conocimiento es de contenido obligatorio para todo el personal policial (arg. art. 21 y Res. MS N° 210/16).

De tal forma, al haber sido publicada la Resolución MS N° 210/16 que había determinado la nómina de personal transferido a la Policía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por conducto de la Orden del Día aludida, no se encuentra comprometido su vigor en tanto acto de alcance general normativo (conf. art. 11, Ley N° 19.549) y, de esta manera se ajustó al principio de publicidad de los actos de gobierno (conf. arts. 1° y 33 de la CN), toda vez que se cumplió con el procedimiento previsto en la reglamentación del personal de la Policía Federal Argentina.

En definitiva, corresponde rechazar este tramo argumental opuesto por la actora, sin más.

IV.4.- Despejado lo anterior, con relación a los supuestos vicios endilgados a la Resolución del Ministerio de Seguridad de la Nación N° 210/16, los accionantes no formularon una crítica concreta del perjuicio económico cierto -no conjetural- que les habría ocasionado la efectivización del traspaso. Puntualmente, hicieron mención de los derechos que fueron reconocidos por conducto de la Ley N° 21.965 (v. fs. 3 vta./5), pero de los que no acreditaron la lesión patrimonial que adujeron haber experimentado o, en su defecto, la existencia de una elevada probabilidad de que ello sucediera generando una afectación sobre su patrimonio y, por consiguiente, sobre sus derechos constitucionales, ni tampoco produjeron prueba a tal fin, incumpliendo de tal modo con la carga que impone el artículo 377 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

A ello cuadra añadir, que no puede perderse de vista que la resolución aquí impugnada no constituyó una desviación ilegítima (según opinan los accionantes) de lo establecido en la Ley de la Policía Federal Argentina N° 21.965, sino que, por el contrario, resultaron la conclusión de todo un proceso complejo, legal y constitucional, de transferencia progresiva de actividades del ámbito federal al local (conf. Sala IV, *in rebus*: “Serrano...” *Op. Cit.*; “Espandrio, José Humberto y otros



c/ E.N. – M° Seguridad – PFA s/ personal militar y civil de las FF.AA. y de Seg.”, Expte. N° 90.264/17, del 29/12/2020, y “Rojas, María Emilia y otro c/ E.N. – M° Seguridad – PFA s/ personal militar y civil de las FF.AA. y de Seg.”, Expte. N° 19.946/18, del 18/02/2021; y Sala II, *in re*: “Lucero, Daniela Marcela y otros c/ E.N. – M° Seguridad – PFA s/ personal militar y civil de las FF.AA. y de Seg.”, Expte. N° 3.977/17, del 23/03/2021).

En efecto, el “Convenio de Transferencia Progresiva a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de Facultades y Funciones de Seguridad en todas las materias no federales ejercidas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” N° 1/16 tuvo como antecedente directo la Ley N° 26.288, en la que explícitamente se manifestó que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ejercería, oportunamente, las funciones y facultades de seguridad en todas las materias no federales; y que el Gobierno Nacional se encargaría provisoriamente de éstas hasta que el ente local las asumiera (v. art. 7° Ley N° 26.288). En otras palabras, el acto de traspaso llevado a cabo por la Administración y que aquí se impugna, respondió a la normativa que le dio origen (conf. Sala IV, *in re*: “Serrano...” *Op. Cit.*, y Sala II, *in re*: “Lucero...” *op. cit.*).

Por otro lado, de la compulsa de autos, no se advierte que los actores hayan aportado prueba útil alguna que alcance para tener por acreditados los extremos señalados al impugnar la resolución impugnada, pues la única documentación que se limitan acompañar son reclamos administrativos presentados ante el Ministerio de Seguridad de la Nación (v. fs. 19/34).

De esta manera, la orfandad probatoria resulta determinante a fin de rechazar los extremos alegados por la parte actora, ya que la prueba producida, en el *sub lite*, es insuficiente a fin de comprobar los extremos alegados por los accionantes, trayendo aparejado el incumplimiento de la carga que impone el artículo 377 del Código de *rito*.

En suma, lo hasta aquí referido demuestra las genéricas aseveraciones que los co-actores plantean en torno a la pérdida o afectación de un gran número de derechos que el traspaso les habría ocasionado, resultando a todas luces insuficiente para acreditar que el traspaso articulado por conducto de la Resolución del Ministerio de Seguridad de la Nación N° 210/16 y la consecuente aplicación de la Ley





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

N° 5688 de CABA conduzca a la afectación de sus derechos mereciendo la declaración de nulidad solicitada (conf., Sala II, *in rebus*: “Lucero, Daniela Marcela y otros c/ E.N.- M° Seguridad- PFA s/ personal militar y civil de las FF.AA. y de Seg.”, Causa N° 3977/17, del 23/03/21 y “Benitez, Luis Alberto y otros c/ E.N.- M° Seguridad- PFA s/ personal militar y civil de las FF.AA. y de Seg.”, Causa N° 13103/18, del 01/09/20).

IV.5.- En función de todo lo expuesto, corresponde rechazar el planteo de nulidad de la Resolución del Ministerio de Seguridad de la Nación N° 210/16 efectuado por las accionantes.

V.- En cuanto a la discriminación sufrida por los accionantes, es dable recordar que “[l]a garantía de igualdad consagrada en el art. 16 de la Constitución Nacional, dado que consiste en brindar un trato igualitario a quienes se hallan en una razonable igualdad de circunstancias. Ergo, no se trata de una igualdad absoluta o rígida, sino de la igualdad para todos los casos idénticos, lo que importa la prohibición de establecer excepciones que excluyan a unos de los que se les concede a otros en las mismas circunstancias. Pero ello no impide que se establezcan distinciones valederas entre supuestos que se estimen diferentes, en tanto aquéllas obedezcan a una objetiva razón de discriminación, es decir, no sean arbitrarias o carentes de fundamento” (Fallos: 318:1403; 320:52; 321:92; 322:1349; 323:1566; 325:11; 326:3142; 327:5118; 328:4044; 329:2986; 330:5032; entre muchos otros).

Extremos que los co-actores no lograron demostrar en el *sub lite*, lo cual sella negativamente su suerte, ya que no acreditan que hayan recibido un ilegítimo tratamiento en comparación de su postura con otro empleado en desmedro de ellas, o que su condición de contratada haya respondido a propósitos de injusta persecución u hostilidad o de indebido privilegio (conf. Sala II, *in re*: “G. H. D. c/ EN-H. Cámara de Diputados RSL. 410/09- DISP. 23/09(LGJ 300672) s/ Empleo Público”, del 25/08/15).

Así pues, el sometimiento de los accionantes a la Ley N° 5688/16 de CABA como consecuencia de su traspaso a la Policía de la



Ciudad Autónoma de Buenos Aires, operado por la Resolución N° 210/16 del Ministerio de Seguridad de la Nación, no importa su descalificación.

Por ende, corresponde desestimar este tramo argumental de los accionantes.

VI.- Dilucidado el punto que antecede, resta expedirse con relación a la declaración de inconstitucionalidad de los artículos Nros. “112/117, 120/123, 136, 153, 161/170, 183/186, 191/206, 207/226, 251, 260/62, 410/421, 428” (*sic*), Cláusulas Transitorias Nros. 3, 6, 7, 8, 11, 15 del Libro II, Cláusulas Nros. 16 del Libro III y 20 y 21 del Libro V, concordantes y correlativos con la Ley N° 5688/2016 de la CABA.

VI.1.- En relación con ello, es menester subrayar que la declaración de inconstitucionalidad de una norma de jerarquía legal constituye la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia y configura un acto de suma gravedad que debe ser considerado como *ultima ratio* del orden jurídico; por ello sólo cabe formular tal declaración cuando un acabado examen conduce a la convicción cierta de que su aplicación conculca el derecho o la garantía constitucional invocados (Fallos: 302:1149; 303:1708; 315:923, entre muchos otros).

En línea con tal razonamiento, la colisión con los preceptos y garantías de la Constitución Nacional debe surgir de la ley misma y no de la aplicación irrazonable que de ella se haga en el caso concreto (Fallos: 317:44). En consecuencia, deben extremarse los recaudos para efectuar una interpretación que, resguardando el mandato constituyente, compatibilice con aquél la norma *infra* constitucional aplicable en el caso concreto.

En tal sentido, quien tacha de inconstitucional una norma aduciendo que viola sus derechos de igualdad debe probar de modo concluyente que tal afectación ha tenido lugar (Fallos:314:1293 y 320:1166), por lo tanto, la circunstancia de que no se haya realizado un desarrollo claro y suficiente sobre el alcance de tales cláusulas constitucionales y su conexión circunstanciada con los hechos materia del caso, obsta a la declaración de invalidez de la norma (Fallos 251:121, 307:2080, 317:1073).





Poder Judicial de la Nación
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

Así pues, quien sostiene la declaración de inconstitucionalidad es requisito que precise y acredite fehacientemente, en el caso concreto, el perjuicio que le genera la aplicación del dispositivo (Fallos 316:687, 324:3345, 325:645, 327:1899), dado que el acierto o el error, el mérito o la conveniencia de las soluciones legislativas no son puntos sobre los que el Poder Judicial deba pronunciarse (Fallos 313:410).

VI.2.- Ahora bien, la Excma. Cámara del fuero ha manifestado que “más allá del planteo de inconstitucionalidad formulado en la demanda, lo cierto es que lo relativo al traspaso de los agentes de la Policía Federal Argentina al ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de conformidad con lo establecido por el convenio N° 1/16, Resolución N° 298/LCBA/015 (BOCBA N° 4807, del 25/01/16), se inscribe en el marco de lo establecido en el art. 129 de la Constitución Nacional, que ubicó a la Ciudad de Buenos Aires en su particular status jurídico e institucional, y le reconoció facultades propias de legislación y jurisdicción, al tiempo que designó que por una ley se garantizarán los intereses del Estado Nacional mientras la ciudad sea Capital de la Nación. A lo que cabe agregar que el art. 75, inc. 2° de la C.N. dispone que la transferencia de competencias, servicios o funciones se haga con la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso” (conf. Sala II *in rebus*: “Palomeque, Leonardo Raúl y otros c/ E.N. M° de Seguridad-PFA y otro S/ Amparo Ley 16.986”, Causa N° 83.443/16, del 24/08/17 y “Cabrera, Christian Martín c/ E.N.-M° Seguridad-P.F.A. y otros s/ amparo ley 16.986”, Causa N° 137/2017, del 13/07/17, entre otros).

Asimismo, la Alzada postuló que “en el estrecho marco propio de la acción intentada, no se vislumbra que el régimen establecido por la ley C.A.B.A 5688 sea en forma patente más perjudicial que el que regía para los actores con anterioridad a la transferencia a la órbita de la Policía de la Ciudad de Buenos Aires. En tal sentido, no debe soslayarse que la cláusula primera del Convenio N° 1/16, dispone que “Los agentes públicos transferidos conservan el nivel escalafonario, remuneración, antigüedad, derechos previsionales y de cobertura social que tuvieron al



momento de su transferencia, o sus equivalentes, de acuerdo a la normativa vigente, de conformidad con el artículo 11 de la Ley 24.588, debiendo acatar los protocolos y normas de actuación referidas al desempeño de sus funciones y misiones como agentes policiales” (conf. Sala II *in re*: “Palomeque...”, *op. cit*).

Por otro parte, la cláusula transitoria décimo tercera del libro II, de la Ley N° 5688 de CABA estableció que “[e]l personal policial y civil de la Policía Federal Argentina transferido a la Policía de la Ciudad de Buenos Aires y sus derechohabientes mantienen los derechos y obligaciones previsionales establecidos en la Ley Nacional N° 21.965 y normas complementarias”.

Desde esta perspectiva y bajo tales premisas, no encontrándose acreditadas las violaciones a las garantías constitucionales invocadas, ni verificadas las críticas a la legalidad de la normativa examinada, redundando en que las argumentaciones insertas por los co-actores importan más bien afirmaciones dogmáticas que evidencian su discrepancia con el Sistema de Seguridad Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires vigente, como consecuencia y desprendimiento de lo convenido entre el Estado Nacional y el Estado local a resultas del *estatus* jurídico de la Ciudad Autónoma con posterioridad a la reforma constitucional de 1994 y la implementación de la transferencia de competencias involucradas, pero no alcanza para dar debido sustento a una petición de tal índole, ni para habilitar el *test* de constitucionalidad requerido.

A mayor abundamiento, nuestro Máximo Tribunal tiene dicho que nadie posee un derecho adquirido al mantenimiento de las leyes o reglamentos ni a su inalterabilidad (Fallos 340:257, 339:245, 325:2875, 325:2600, 325:1297, 325:11, 323:3412, 323:2659, 322:270, 321:2683, 327:2293, entre muchos otros) ni a la alterabilidad de ellas (conf. Sala II: *in rebus*: “Consejo Profesional de Ingeniería Mecánica y Electricista c/Energas- Resol. N° I 902/09 s/ procesod e conocimiento”, del 12/12/17, “Flores Maria Cristina y O c/E.N. – M° Seguridad – PFA s/ personal militar y civil de las FF.AA. y de Seg.”, del 08/09/20, entre otros).

VI.3.- Por ende, corresponde rechazar el planteo de inconstitucionalidad impetrado por los co-actores.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

VII.- En mérito de todo lo expuesto, cabe rechazar la demanda impetrada por los Sres. Héctor Eduardo SANTA CLARA, Mariano German MORGANTI, Claudio Luis ALVAREZ y Gabriel Pablo ROMERO (conf. Sala III, *in re*: “Belazquez, Patricio Daniel y otros c/ E.N. – M° Seguridad – PFA s/ personal militar y civil de las FF.AA. y de Seg.”, Expte. N° 72.499/17, del 20/10/2022).

VIII.- En relación con las costas, cabe recordar que el artículo 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación dispone que “[l]a parte vencida en el juicio deberá pagar todos los gastos de la contraria, aun cuando ésta no lo hubiese solicitado. Sin embargo, el juez podrá eximir total o parcialmente de esta responsabilidad al litigante vencido, siempre que encontrare mérito para ello, expresándolo en su pronunciamiento, bajo pena de nulidad” (arg. 68 del CPCCN).

Por otro lado, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dicho que “[e]l art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación consagra el principio rector en materia de costas, que encuentra su razón de ser en el hecho objetivo de la derrota (Fallos: 323:3115; 325:3467); y quien pretenda exceptuarse de esa regla debe demostrar acabadamente las circunstancias que justificarían el apartamiento de ella (Fallos: 312:889) (Fallos: 329:2761)”.

En el caso de autos, con relación a la pretensión dirigida contra el Estado Nacional - Ministerio de Seguridad- Policía Federal Argentina, la naturaleza del reclamo pudo generar en los demandantes la convicción de que estaban asistidos de un mejor derecho, lo cual permite apartarse del principio general de la derrota establecido en el artículo 68, primer párrafo del CPCCN. En consecuencia, corresponde que las costas sean impuestas en el orden causado (art. 68, segundo párrafo del CPCCN) (conf., Sala V, *in re*: “Deter, Damian Eduardo c/ EN – M° Seguridad - PFA s/ Personal Militar y Civil de las FFAA y de Seg”, Expte. N°. 80.457/17/CA1, del 04/02/21, Sala II, *in re*: “Lucero (...)”, *op. cit.*, del 23/03/2021, Sala IV, *in re*: “Serrano (...)”, *op. cit.*, del 29/12/2020, y Sala III, *in re*: “Belazquez (...)”, *op. cit.*, del 20/10/2022).



Por todo ello, y de conformidad con lo dictaminado por el Sr. Fiscal Federal, **FALLO: 1)** Rechazar la demanda interpuesta por Sres. Héctor Eduardo SANTA CLARA, Mariano German MORGANTI, Claudio Luis ALVAREZ y Gabriel Pablo ROMERO; **2)** Imponer las costas por su orden (conf. art. 68, segunda parte, del CPCCN); **3)** Difiérase la regulación de honorarios de los profesionales intervinientes para el momento procesal oportuno.

Regístrese, notifíquese –y al Ministerio Público Fiscal- y, oportunamente, archívese.

Walter LARA CORREA

Juez Federal (PRS)

