

PROMUEVO DEMANDA

Corte Suprema de Justicia de la Nación:

RICARDO CLEMENTE QUINTELA (DNI: 13.918.356), en mi carácter de Gobernador de la Provincia de La Rioja, con domicilio real en la calle 25 de mayo esquina San Nicolás de Bari Oeste de la Ciudad de La Rioja (Escritura de toma de posesión del 11 de diciembre de 2023) constituyendo domicilio en la calle Juana Manso 1801 Torres Link Edificio Adán piso 13 depto. 5 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y con el patrocinio letrado del Doctor Jorge Raúl Yoma (CPACF T 27 F 661) y del Doctor Andrés Gil Domínguez (CPACF T 52 F 101) con domicilio electrónico en **20202406700** me presento y digo:

I. Objeto.

Que vengo a promover demanda en los términos previstos por el art. 498 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra el Estado Nacional-Jefatura de Gabinete de Ministros con domicilio en la Avenida Presidente Julio A. Roca 782 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a efectos que el Estado Nacional-Jefatura de Gabinete de Ministros transfiera a la Provincia de la Rioja la suma de pesos nueve mil trescientos millones (\$ 9.300.000.000) debidamente actualizada por el Índice de precios al consumidor (IPC) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC) prevista por el artículo 83 de la ley 27.701 correspondiente al presupuesto del Ejercicio 2023, como así también, que transfiera a la Provincia de la Rioja la suma de pesos cuarenta y siete mil millones (\$ 47.000.000.000) debidamente actualizada por el Índice de precios al consumidor (IPC) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC) mediante el sistema de “goteo diario de fondos coparticipables”, o bien

subsidiariamente, en doce (12) cuotas mensuales y equivalentes correspondiente al presupuesto del Ejercicio 2024.

Consecuentemente, la decisión jurisdiccional que haga lugar a la pretensión promovida deberá ordenar al Estado Nacional-Jefatura de Gabinete de Ministros que transfiera a la Provincia de la Rioja la suma de pesos nueve mil trescientos millones (\$ 9.300.000.000,0) debidamente actualizada por el Índice de precios al consumidor (IPC) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC) prevista por el artículo 83 de la ley 27.701 correspondiente al presupuesto del Ejercicio 2023 y que transfiera a la Provincia de la Rioja la suma de pesos cuarenta y siete mil millones (\$ 47.000.000.000,0) debidamente actualizada por el Índice de precios al consumidor (IPC) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC) mediante el sistema de “goteo diario de fondos coparticipables”, o bien subsidiariamente, en doce (12) cuotas mensuales y equivalentes correspondiente al presupuesto del Ejercicio 2024, con costas.

II. Competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia.

El artículo 117 de la Constitución argentina establece la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia en los supuestos expresados en la norma. Uno de los mismos se configura cuando una provincia es parte.¹ Entonces cuando una provincia demanda al Estado Nacional, que tiene derecho al fuero federal según lo dispuesto en el art. 116 de la Constitución argentina, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia considera que la única forma

¹ CSJN Fallos Fallos: 97:177; 183:160; 211:1162 y sus citas; 271:244 y sus citas; 286:198; 310:877; 311:810; 314:495 considerando 1, entre muchos otros.

de conciliar ambas prerrogativas jurisdiccionales es sustanciar la demanda en la instancia originaria.²

En el presente caso, se confirman la totalidad de los requisitos exigidos para la apertura de la competencia originaria: a) la Provincia de La Rioja promueve una demanda en los términos previstos por el art. 498 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación; b) el sujeto pasivo es el Estado Nacional; c) la cuestión debatida está centrada exclusivamente en la aplicación e interpretación del derecho federal.

III. Plataforma fáctica y normativa.

III.1 En 1988 se sancionó la ley 23.548 mediante la cual se estableció, a partir del 1º de enero de 1988, el Régimen Transitorio de Distribución de Recursos Fiscales entre la nación y las provincias.

En las negociaciones que precedieron a la sanción de la ley, que están reflejadas en los porcentajes receptados por el art. 4, cada provincia estuvo representada por sus ministros de Hacienda o Gobierno. En dicha ocasión, la Provincia de la Rioja sufrió una injustificada reducción del porcentaje de un punto de coparticipación federal, la cual podría ser encuadrada en la categoría de “verdadero despojo” al sustraerle casi el 50% de sus ingresos.

Ante dicha situación, la Provincia de la Rioja promovió un reclamo que derivó en la creación del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional (ATN) para atender las urgencias financieras de las provincias, y consecuentemente, el

² CSJN Fallos 313:98 y 551; 317:746; 320:2567; 323:1110; 331:1427, 345:291, entre muchos otros.

Estado Nacional mediante la firma de un Acta Acuerdo se comprometió a garantizar para la Provincia de la Rioja la suma de noventa millones de australes por año.

Durante el gobierno del presidente Carlos S. Menem, la Provincia de la Rioja recibió por esta vía doscientos cincuenta (250) millones de pesos por año. En el gobierno del presidente Fernando de la Rúa, la partida se redujo a ciento ochenta y nueve (189) millones de pesos por año pero incluyó dicha asistencia en la ley de presupuesto. En el gobierno de Néstor Kirchner, la suma se actualizó a cuatrocientos cincuenta (450) millones de pesos al año.

III.2 En el marco del debate legislativo suscitado en torno a la ley 23.548, el Senador Eduardo Menem expresó lo siguiente respecto de la situación de la Provincia de La Rioja:

Señor presidente: voy a ser muy breve en mi exposición por cuanto los colegas que me han precedido en el uso de la palabra, especialmente los miembros informantes, se han explayado minuciosamente respecto de las pautas que se han tenido en cuenta para la confección y formulación de esta ansiada ley de coparticipación federal de impuestos, tan esperada por las provincias y tan postergadas en su tratamiento.

No voy, entonces, a repetir esos conceptos ni tampoco a encuadrarlos en lo que hace a los aspectos técnicos. Sí quiero decir que con esta ley se logra, indudablemente, un viejo anhelo de las provincias en lo que hace a determinar orgánicamente la coparticipación federal que les corresponde por la recaudación impositiva; en eso, desde luego, este proyecto de ley es positivo. Pero también quiero señalar, como representante de la provincia de La Rioja, que no estamos de acuerdo con respecto a la distribución secundaria que se realiza en esta iniciativa.

Debemos dejar establecido que el índice que se le asigna a la provincia de La Rioja por medio de este proyecto de ley es inferior al que entendemos tiene derecho, razón por la

cual lo dejamos expresamente aclarado, aunque no deseamos obstaculizar su sanción porque entendemos necesario que hoy así resulte para dotar a la Nación de un instrumento que sea idóneo y permita manejar un tema que ha venido siendo tratado discrecionalmente y, en algunos casos, hasta con cierta arbitrariedad.

Pero al mismo tiempo no puedo dejar de señalar la situación de inferioridad en que se está colocando a mi provincia, situación que no es nueva ya que en el mencionado acuerdo transitorio que se había logrado entre la Nación y las provincias en 1986 se puso a La Rioja en un plano de inferioridad. Fue así cuando, al reconocer esa realidad de mi provincia, se decidió compensarle las diferencias con aportes del Tesoro nacional que le permitían cubrir, si bien no totalmente, todos los gastos, y así por lo menos paliar en algo el déficit al cual se la había sometido en razón de ese tratamiento fiscal, pues se le había fijado un índice que era inferior al que históricamente le correspondía.

Así llegamos, señor presidente, a la sanción de esta ley que nosotros habíamos esperado larga y ansiosamente porque en ocasión de celebrarse aquel acuerdo financiero, que para mí provincia no había sido favorable, se nos prometió que la cuestión iba a ser solucionada en ocasión de sancionarse una ley definitiva de coparticipación federal. Hoy estamos ante esa oportunidad, pero resulta que, lejos de solucionarse esta situación, se ve agravada toda vez que prácticamente se institucionaliza ese trato desigual y desfavorable que sufre mi provincia como consecuencia del establecimiento de un índice que no es de manera alguna justo ni sirve para atender a sus necesidades más elementales...³

III.3 La situación de la Provincia de la Rioja quedó plasmada en los debates de la Convención Constituyente de 1994 puesto que al debatirse el alcance del artículo 75 inc. 2 de la Constitución argentina el Convencional *Jorge Yoma* sostuvo lo siguiente:

“Que nunca más desde una provincia argentina, un gobernador o un dirigente que

³ Congreso Nacional, Cámara de Senadores, 6° Sesión Extraordinaria (Especial), Diario de Sesiones, 7 y 8 de enero de 1988, p 2392.

quiera posicionarse frente al gobierno central, mire a La Rioja.

Por la ley 23.548, de coparticipación federal, La Rioja tuvo un desfinanciamiento de dos puntos respecto de lo que venía percibiendo por el acuerdo financiero transitorio, en virtud de que había provincias a las que se les mejoraba el porcentaje, por el retraso histórico, como el caso de la provincia de Buenos Aires, que subió cinco puntos y que con este Fondo que tanto se cuestiona únicamente recuperó cuatro puntos de la coparticipación federal. Ahora está en 24 puntos, mientras que su porcentaje histórico era de 30.

En aquel entonces recuperó un poco de lo que había perdido. Algunas provincias, entre ellas las patagónicas, subieron un par de puntos, mientras que La Rioja y otras provincias argentinas sufrimos una pérdida respecto de lo que veníamos recibiendo. En un acuerdo de gobernadores, del que participaron — entre otros— quien era gobernador de la provincia de Buenos Aires y presidente del Partido Justicialista en esa época, el doctor Antonio F. Cafiero —actualmente convencional—; los entonces gobernadores Bordón, de Mendoza; Vernet, de Santa Fe, y el ministro del Interior, se firmó un pacto por el cual por el Fondo de Desequilibrios Regionales se iba a financiar a mi provincia el desfasaje que producía la nueva ley.

No es un invento del presidente Carlos Menem la ayuda que recibe la provincia de La Rioja. Esto viene de 1988, cuando era presidente Raúl Alfonsín, y presidente del Partido Justicialista el compañero Antonio F. Cafiero. Esta es la realidad. No hay plata por debajo de la mesa. Tiene sustento legal en esa misma ley, y así fue acordado.

También acompañamos la cláusula transitoria que se propone en el dictamen, porque allí está el mantenimiento de la actual situación objetiva y relativa de la Nación y las provincias, hasta tanto una nueva ley de coparticipación pueda corregir estos defectos...”⁴

En tanto que, el Convencional *Horacio Rosatti*, en general, sostuvo lo

⁴ Convención Nacional Constituyente, 28° Reunión, 3° Sesión Ordinaria (continuación), 10 y 11 de agosto de 1994, p. 3766.

siguiente:

“En primer lugar, pensamos que la constitucionalización del régimen de coparticipación es un logro, un paso adelante. Negar esto sería, a nuestro entender, una necesidad. Pero, en cuanto a la interpretación de la cláusula que lo incorpora y su aplicación por parte de las autoridades públicas, decimos que la masa coparticipable no deberá ser, en lo sucesivo, retaceada y disminuida, de manera tal que fondos no coparticipables puedan crecer desmesuradamente, disminuyendo aquellos destinados a ser repartidos entre la totalidad de las provincias.

Actualmente, de acuerdo con la ley 23.548 hay un 34 por ciento de garantía de reparto para las provincias de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la administración central. Pero últimamente han crecido significativamente las asignaciones específicas, los fondos para la seguridad social, y sabemos también que los recursos aduaneros no están dentro de la coparticipación.

Por lo tanto, creemos que no deben seguir detrayéndose sumas del fondo común, sino que se debe tender a que todo sea coparticipado en el futuro. No estamos en desacuerdo respecto de algunos fondos con asignaciones específicas, como el destinado a absorber las carencias del conurbano bonaerense. Al contrario, en Santa Fe también tenemos una zona conflictiva en su escala; me refiero a la del Gran Rosario. Pero sostenemos que el aludido 34 por ciento de mínimo reparto provincial debe ser, indudablemente, una aspiración que englobe a la totalidad de los recursos tributarios que recauda la Nación”.⁵

III.4 Desde 2012 a 2023 los fondos coparticipables correspondientes a la Provincia de la Rioja fueron dispuestos en las respectivas leyes de presupuesto que fueron sancionadas dentro Capítulo I Planilla N° 18 con la siguiente secuencia en años y asignaciones:

⁵ *Ibíd.*, p. 3707.

2012 = \$ 3.557.214.502

2013 = \$ 4.619.806.607

2014 = \$ 6.257.812.735

2015 = \$ 9.235.927.312

2016 = \$ 11.193.397.424

2017 = \$ 16.336.684.712

2018 = \$ 18.263.094.590

2019 = \$ 26.879.072.712

2020 = \$ 39.267.743.298

2021 = \$ 56.911.698.299

2022 = \$ 89.964.276.421

2023 = \$ 203.859.616.197

III.5 Desde 2018, la asignación específica compensatoria que debía recibir la Provincia de la Rioja, a través del mecanismo instaurado en 1988, se concretó de la siguiente manera:

***Ley de presupuesto 27.431(2018)**. Artículo 110: “Establécese para el Ejercicio 2018 una asignación de PESOS DOS MIL OCHOCIENTOS MILLONES (\$2.800.000.000) a favor de la provincia de La Rioja, y de PESOS CIENTO VEINTE MILLONES (\$120.000.000) a favor del Municipio de la ciudad de La Rioja. Facúltase al jefe de Gabinete de Ministros a efectuar las modificaciones presupuestarias necesarias a fin de dar cumplimiento al presente artículo. Dispónese que al menos el cincuenta por ciento

(50%) de las sumas mencionadas en el párrafo anterior serán transferidas en doce (12) cuotas mensuales y equivalentes”.

* **Ley de presupuesto 27.467 (2019)**. Artículo 123: “Establécese para el Ejercicio 2019 una asignación de PESOS CUATRO MIL MILLONES (\$ 4.000.000.000) a favor de la provincia de La Rioja, y de PESOS DOSCIENTOS CUARENTA MILLONES (\$ 240.000.000) a favor de los municipios de la mencionada provincia. De este último monto la suma de PESOS CIENTO VEINTE MILLONES (\$ 120.000.000) se destinará a la ciudad de La Rioja y el monto restante se distribuirá entre el resto de los municipios de la provincia de acuerdo al siguiente criterio: a) SESENTA POR CIENTO (60%) conforme al índice de Necesidades Básicas Insatisfechas y; b) CUARENTA POR CIENTO (40%) de acuerdo a la población. Facúltase al jefe de Gabinete de Ministros a efectuar las modificaciones presupuestarias necesarias a fin de dar cumplimiento a este artículo. Dispónese que el CIEN POR CIENTO (100%) de las sumas mencionadas en el primer párrafo serán transferidas en DOCE (12) cuotas mensuales y equivalentes”.

* **Ley de presupuesto 27.591 (2021)**. Artículo 84: “Establécese para el Ejercicio 2021 una asignación de PESOS DOCE MIL QUINIENTOS MILLONES (\$ 12.500.000.000) a favor de la Provincia de La Rioja, y de PESOS QUINIENTOS MILLONES (\$ 500.000.000) a favor de los municipios de la mencionada provincia. De este último monto la suma de PESOS DOSCIENTOS CINCUENTA MILLONES (\$ 250.000.000) se destinará a la ciudad de La Rioja y el monto restante se distribuirá entre el resto de los municipios de la provincia de acuerdo al siguiente criterio: a) SESENTA POR CIENTO (60%) conforme al índice de necesidades básicas insatisfechas; b) CUARENTA POR CIENTO (40%) de acuerdo a la población. Facúltase al Jefe de Gabinete de Ministros a efectuar las modificaciones presupuestarias necesarias a fin de dar cumplimiento a este artículo. Dispónese que el CIEN POR CIENTO (100%) de las sumas mencionadas en el primer párrafo serán transferidas en DOCE (12) cuotas mensuales y equivalentes”.

III.6 En 2023, la ley de presupuesto 27.701 dispuso en el artículo 83 lo siguiente:

Establécese para el Ejercicio 2023 una asignación de pesos cuarenta y siete mil millones (\$ 47.000.000.000) a favor de la provincia de La Rioja y de los municipios de la mencionada provincia. Facúltase al Jefe de Gabinete de Ministros a efectuar las modificaciones presupuestarias necesarias a fin de dar cumplimiento a este artículo. Dispónese que el cien por ciento (100%) de las sumas mencionadas en el primer párrafo serán transferidas en doce (12) cuotas mensuales y equivalentes.

De la totalidad de la suma asignada para el Ejercicio 2023, al 13 de diciembre de 2023, el Estado nacional solo remitió la suma de pesos treinta y cinco mil quinientos millones (\$ 35.500.000.000,0) adeudando el remanente de pesos nueve mil trescientos millones (\$ 9.300.000.000,0).

El 27 de diciembre de 2023, el Gobernador de la Provincia de la Rioja, en pleno ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, promovió ante el Señor Jefe de Gabinete de Ministros Ingeniero Nicolás José Posse el respectivo reclamo por la suma adeudada. Uno de los principales fundamentos consistió en resaltar que dicho aporte “tiene como objeto cubrir razonablemente el financiamiento imprescindible para el correcto funcionamiento de la Administración Pública y procurar la satisfacción de las necesidades primordiales de la población toda, más si tenemos en cuenta que la actual coyuntura económica-financiera que soporta el país, impide que sean atendidas por el Tesoro de la Provincia que se nutre casi exclusivamente de los fondos de la Coparticipación Federal de Impuestos que resultan insuficientes.

La situación descripta obligó a la Provincia de La Rioja a tener que sancionar la ley 10.703 mediante la cual se autorizó a la Función Ejecutiva provincial a emitir en formato físico o digital Bonos de Cancelación de Deudas (BOCADE) hasta un monto de pesos veintidós mil quinientos millones (\$ 22.500.000).

III.7 El 30 de enero de 2024, el Señor Ministro del Interior Doctor Guillermo Francos remitió a la Provincia de la Rioja la nota NO-2024-10859744-APN-MI mediante la cual le hizo saber que, debido a la sanción de la ley provincial 10.703, el Estado Nacional extremaría los recaudos en oportunidad de evaluar la viabilidad de efectuar transferencias presupuestarias del Gobierno Nacional con destino a la Provincia de La Rioja que no sean originadas en impuestos coparticipables de transferencia automática. Asimismo, notificó que se limitará el otorgamiento de avales a las solicitudes de endeudamiento que pudiera formular la Provincia de La Rioja en el marco de la intervención que le compete a la jurisdicción del Ministerio del Interior prevista por el art. 25 de la ley 25.917.

El 31 de enero de 2024, la Provincia de La Rioja contestó la referida nota rechazándola en todos sus términos y reiteró el reclamo promovido el 27 de diciembre de 2023 ante el Señor Jefe de Gabinete de Ministros Ingeniero Nicolás José Posse.

De las notas intercambiadas se extrae como nítida conclusión que el Estado Nacional reconoce de forma implícita la indebida retención de fondos que pertenecen a la Provincia de La Rioja, y a la vez, manifiesta de forma expresa una tentativa inequívoca de utilizar dichos fondos a efectos de someter

políticamente a la Provincia de La Rioja. Dicha conducta podría encuadrar en las acciones tipificadas por los arts. 149 “bis” y 248 del código penal.

III.8 En 2023, el Congreso Nacional durante el período de sesiones ordinarias **no sancionó** la respectiva ley de presupuesto general de la administración nacional para el Ejercicio 2024.

El 26 de diciembre de 2023, mediante el dictado del decreto N° 88/2023, el Presidente de la Nación en uso de las atribuciones conferidas por los artículos 99, incisos 1 y 2 de la Constitución argentina y 27 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N° 24.156 (y sus modificatorias) dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO 1°.- A partir del 1° de enero de 2024 rigen, en virtud de lo establecido por el artículo 27 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N° 24.156 y sus modificatorias, las disposiciones de la Ley N° 27.701 de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2023, sus normas modificatorias y complementarias”.

Conforme a lo expuesto, a la Provincia de la Rioja le corresponde para el presupuesto del Ejercicio 2024 la suma de pesos cuarenta y siete mil millones (\$ 47.000.000.000,0) asignada por el artículo 83 de la ley de presupuesto 27.701, debidamente actualizada a efectos de evitar, en términos reales, una disminución de la partida oportunamente asignada.

IV. **Encuadre constitucional de la cuestión planteada.**

IV.1 La reforma constitucional de 1994 introdujo, en el ámbito de las atribuciones del Congreso, el régimen de coparticipación federal a través del artículo 75 inc. 2 en los siguientes términos:

Imponer 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.

Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.

La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente, ni reglamentada y será aprobada por las provincias.

No habrá transferencia 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 en su caso.

Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la Ciudad de Buenos Aires en su composición.

En tanto que la disposición transitoria sexta de la Constitución argentina estableció lo siguiente:

Un régimen de coparticipación conforme a lo dispuesto en el inc. 2 del art. 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996; **la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada; tampoco podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma y en ambos casos hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación.** La presente cláusula no afecta los reclamos administrativos o judiciales en trámite originados por diferencias por distribución de competencias, servicios, funciones o recursos entre la Nación y las provincias (corresponde al art. 75 inc. 2).

IV.2 En la Convención Constituyente de 1994, el Convencional *Rubén Marín*, en su carácter de miembro informante del despacho de mayoría, sostuvo respecto de los alcances de la disposición transitoria sexta lo siguiente:

... La inserción constitucional del régimen de coparticipación reconoce sucintamente varios fundamentos: ajustar el texto normativo constitucional a una práctica de distribución fiscal que desde hace aproximadamente seis décadas se ha consolidado en el país, eliminando de esta manera una situación de incertidumbre jurídica; conferir racionalidad a la administración y distribución de recursos financieros y fiscales entre las diferentes jurisdicciones; estructurar un espacio institucional de concertación federal desde donde se diseñe, en un marco de participación igualitaria, la matriz tributaria y la pauta distributiva de los fondos que se recauden; superar los inconvenientes que genera un sistema rígido de separación de fuentes tributarias; beneficiar al contribuyente individual, disminuyendo la presión fiscal global y reduciendo los costos de la percepción, fundamentalmente dando posibilidad a las provincias chicas de poder compartir la recaudación de otras provincias; favorecer a los estados provinciales más pobres, que permite su subsistencia en este momento, como acabo de expresar...

...Así llegamos al tratamiento de la cláusula transitoria. Debo señalar que tal vez este fue el origen de no haber podido arribar a un dictamen unánime, lo que quizá no ocurrió por la impericia de la conducción de la Comisión, de lo que me hago responsable.

Dicha cláusula transitoria puede llevar a algunas interpretaciones diversas, por lo cual me voy a permitir señalar lo que interpretó la mayoría de la comisión y quien les habla. A través de dicha cláusula el legislador constituyente ha definido un mandato explícito e inderogable por la voluntad política de sus partes, es decir, la sanción de un nuevo régimen de coparticipación y la reglamentación del organismo fiscal federal de fiscalización y control antes de la finalización de 1996. La nueva ley convenio además deberá contemplar imperativamente las cláusulas del nuevo inciso 2 del artículo 67.

Con esta norma se reafirma la inquebrantable decisión de salir de un régimen transitorio de distribución de recursos que lleva más de veinte años, y se ingresa definitivamente en un nuevo mapa de relaciones financieras y fiscales entre el gobierno federal y los Estados provinciales.

Este imperativo categórico -que no podrá ser soslayado apelando a ningún subterfugio legal- exige que las partes emprendan cuanto antes el diálogo institucional que desembocará en el nuevo Pacto Federal Fiscal, que sentará las bases de la futura ley convenio.

Sería altamente positivo que el clima de respeto y la vocación de consenso que se ha gestado en el ámbito de esta Convención se sostenga para dar lugar a un sistema superado que contemple las exigencias de equidad y solidaridad que aquí se postulan.

Se ha considerado prudente un plazo de algo más de dos años desde la entrada en vigencia de la nueva Constitución para generar un espacio de consenso y también para evitar que su desarrollo tenga conclusión, justamente, en un año político como será 1995.

¿Cuál es la situación hasta la sanción de la nueva ley convenio de coparticipación? La pauta que ha definido el dictamen de mayoría consiste en que la distribución de competencias, servicios, funciones y recursos vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse en desmedro de las provincias hasta el dictado del nuevo régimen. Este texto implica la garantía de que hasta que no entre en vigencia el nuevo régimen, o hasta fines de 1996 como máximo, se mantendrá el *status* jurídico

vigente...⁶

Como al día de la fecha la ley convenio que tiene por objeto regular el régimen de coparticipación federal no fue sancionada, entonces, se aplica lo dispuesto por la cláusula transitoria sexta en cuanto protege, resguarda y garantiza la distribución de los recursos coparticipables que se encuentran vigentes con carácter anterior a la ley convenio que oportunamente se sancione.

La suma de pesos nueve mil trescientos millones (\$ 9.300.000.000,0) correspondiente al presupuesto del Ejercicio 2023 debidamente actualizada con el índice que disponga la Corte Suprema de Justicia más la suma de pesos cuarenta y siete mil millones (\$ 47.000.000.000,0) correspondiente al presupuesto del Ejercicio 2024 debidamente actualizada con el índice que disponga la Corte Suprema de Justicia **constituyen fondos coparticipables que pertenecen a la Provincia de la Rioja, y como tales, están protegidos por la garantía de la remisión automática por parte del Estado nacional.**

Asimismo, dichos fondos están protegidos por el principio de legalidad que en los términos constitucionales previstos por el art. 19 de la Constitución argentina se vincula con la despersonalización del poder y la legitimidad racional. Si bien el poder es ejercido por hombres estos deben ejercerlo ajustándose al orden jurídico establecido por las normas legales, de modo tal, que no gobiernan los hombres sino la ley. Justamente, la finalidad del principio

⁶ Convención Nacional Constituyente, 24º Reunión, 3º Sesión Ordinaria (continuación), 4 de agosto de 1994, p. 3172 y ss.

de legalidad es afianzar la seguridad jurídica de los gobernados sobre la base de la previsibilidad.⁷

V. Gravamen institucional a la provincia de La Rioja causado por la omisión del Estado Nacional de transferir las partidas presupuestarias asignadas respecto de los Ejercicios 2023 y 2024.

V.1 Las provincias son las unidades políticas que componen el Estado federal argentino. Su principal atribución constitucional es que son autónomas lo cual denota la capacidad de darse sus propias instituciones, elegir a sus autoridades y definir las políticas públicas que desarrollarán dentro del esquema socioeconómico establecido por la regla de reconocimiento constitucional y convencional argentina en los términos previstos por el art. 75 inciso 22 de la Constitución argentina.⁸

Cada provincia conserva todo el poder no delegado al gobierno federal y está facultada para dictar su propia Constitución bajo el sistema republicano de acuerdo a los principios, declaraciones y garantías previstos por la Constitución argentina, a través de los cuales se dan sus propias instituciones y se eligen a sus autoridades (art. 5, 121, 122 y 123 de la Constitución argentina). Dentro de dicho ámbito, las provincias mediante la sanción de las respectivas leyes y con recursos propios pueden promover la industria, la introducción y el establecimiento de nuevas industrias y la colonización de tierras de propiedad provincial (art. 123 de la Constitución argentina). Dicha facultad se engarza

⁷ Bidart Campos, Germán J., Tratado elemental de derecho constitucional argentino, Tomo I-A, Ediar, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2000, p. 802.

⁸ Bidart Campos, Germán J., op. cit., p. 655

directamente con el artículo 75 incisos 18 y 19 de la Constitución argentina en cuanto establecen los objetivos socioeconómicos constitucionales a ser cumplidos propuestos por los Convencionales Constituyentes de 1853 a través de la “cláusula del progreso” (actualmente inciso 18 del art. 75) y reafirmada por los Convencionales Constituyentes de 1994 en el inciso 19.

Ambos preceptos, más allá del “ropaje normativo formal” indicado como atribuciones del Congreso, configuran garantías institucionales cuyos contenidos derivan obligaciones positivas para el Estado federal y las provincias, que a la vez, se combinan con las obligaciones internacionales emergentes del Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales y del art. 26 de la Convención Americana sobre derechos humanos (instrumentos internacionales que ostentan jerarquía constitucional originaria) en materia de educación, salud, vivienda, alimentación, vestimenta, trabajo y acceso al agua.

La fórmula constitucional-convencional emergente a la cual es posible denominar “progreso y desarrollo humano” en relación al “adelanto y bienestar” de las provincias se configura de la siguiente manera:

Prosperidad del país + Desarrollo humano + Progreso económico con justicia social.

=

Promoción de la industria+ Incorporación de nuevas industrias + Productividad de la economía + Generación de empleo + Formación profesional de los trabajadores+ Investigación y desarrollo científico y tecnológico.

En el ámbito de la Convención Constituyente de 1994, cuando se debatió el alcance del art. 75 inc. 19, el Convencional *Horacio Rosatti* sostuvo lo siguiente:

“La cláusula de bienestar del siglo XXI tiene que ser la del desarrollo humano, la del desarrollo económico sustentable y la de la educación. Así está planteado en el dictamen de mayoría, sobre el que quiero hacer algunos comentarios por aquello que ya se ha dicho previamente. En primer lugar, el desarrollo sustentable y los criterios de productividad no pueden quedar librados al azar, y menos aún al mercado.

El Estado, que se ha retirado de muchas actividades que otrora cumplía —en algunos casos nos parece bien que así haya ocurrido—, no puede sin embargo dejar de desempeñar el rol de garante de la justicia social y de promotor de la solidaridad. Debe quedar muy claro para los aplicadores de la Constitución que la interpretación de los constituyentes argentinos —por lo menos así lo deseo y lo expreso claramente— es que el rol del Estado es el de promotor de la solidaridad, que no nace por generación espontánea; y el de garante de la

justicia social (...)”.⁹

La Provincia de La Rioja, aún en el ámbito de su autonomía, tendrá un serio obstáculo material para cumplir con los objetivos constitucionales y convencionales referidos si el Estado federal no remite los correspondientes fondos coparticipables.

V.2 Las provincias para poder ejercer plenamente su autonomía necesitan contar con recursos. No existe autonomía política sin recursos que la sustenten. No es posible desarrollar políticas públicas inclusivas sin los recursos correspondientes.

En nuestro país, desde 1853 la distribución de la renta tributaria federal atravesó tres períodos: a) separación de fuentes (1853-1891); b) concurrencia “de hecho”; c) coparticipación impositiva (desde 1935 en adelante) que tuvo como última expresión normativa la sanción en 1988 de la ley-convenio 23.548 que estableció el régimen de distribución de recursos fiscales entre el Estado nacional y las provincias con un criterio de porcentajes fijos.

La reforma de 1994 en el art. 75 inciso 2 constitucionalizó el sistema de coparticipación federal de los impuestos directos e indirectos estableciendo un sistema de distribución de los recursos equitativo, solidario, que priorice un grado de equivalente desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el país, y a la vez, garantizando la automaticidad de la remisión de

⁹ Convención Nacional Constituyente, 28° Reunión, 3° Sesión Ordinaria (continuación), 10 y 11 de agosto de 1994, p. 3706.

fondos. Uno de los rasgos sustanciales de este sistema en el principio de integralidad de la masa coparticipable compuesta por los impuestos indirectos y los directos creados por tiempo determinado por el Estado Nacional con excepción de la parte o el total de los que tengan asignación específica.

Tal como lo sostuvo la Corte Suprema de Justicia en el caso “*Provincia de Santa Fe*”¹⁰, en el ámbito de la Convención Constituyente de 1994, la inserción constitucional del régimen de coparticipación reconoció entre otros fundamentos eliminar una situación de incertidumbre jurídica, conferir racionalidad a la administración y distribución de los recursos financieros y fiscales entre las diferentes jurisdicciones, estructurar un espacio institucional de concertación federal desde el cual se diseñe, en un marco de participación igualitaria, la matriz tributaria y la pauta distributiva de los fondos que se recauden y, fundamentalmente, posibilitar que las provincias chicas puedan compartir la recaudación de otras provincias y favorecer a los estados provinciales más pobres.¹¹

También la reforma constitucional de 1994 en la disposición transitoria sexta estableció que la ley-convenio prevista por el art. 75 inciso 2 debía sancionarse antes de la finalización del año 1996. Como dicha norma no fue sancionada al día de la fecha, siguen vigentes la ley 23.548 y los pactos fiscales suscriptos posteriormente. En este punto, la Corte Suprema de Justicia en el caso “*Provincia de Santa Fe*” sostuvo que la ley 23.548 y los pactos fiscales

¹⁰ CSJN Fallos 338: 1536. Votos de Lorenzetti, Fayt, Petracchi, Maqueda, Zaffaroni y Argibay.

¹¹ Considerando 5.

constituyen la vía adecuada para estructurar un espacio institucional de concertación federal desde donde se flexibilizó, en un contexto de participación igualitaria, la distribución de la recaudación coparticipable, eliminando de esta manera la situación de incertidumbre jurídica generada por la falta de sanción del nuevo régimen de coparticipación conforme a las pautas fijadas en el artículo 75, inciso 2º.¹²

En el mencionado fallo, la Corte Suprema de Justicia sostuvo que los acuerdos de voluntad que constituyen manifestaciones positivas del llamado federalismo de concertación, inspirado en la búsqueda de un régimen concurrente en el cual las potestades provinciales y nacionales, se unen en el objetivo superior de lograr una política uniforme en beneficio de los intereses del Estado Nacional y de las provincias. Esta práctica institucional recoge la vocación de la Constitución argentina de crear “una unidad no por supresión de las provincias (...) sino por conciliación de la extrema diversidad de situación, riqueza, población y destino de los catorce estados y la creación de un órgano para esa conciliación, para la protección y estímulo de los intereses locales, cuyo conjunto se confunde con la Nación misma” que se proyecta en principio de “hacer un solo país para un solo pueblo”.¹³ Este conjunto normativo es una creación del federalismo de concertación que configura el derecho intrafederal y se incorpora al derecho público de cada provincia, aunque con la diversa jerarquía que les otorga su condición de ser expresión de la voluntad común de los órganos superiores de la organización constitucional: nación y provincias.¹⁴

¹² Considerando 6.

¹³ Considerando 7.

¹⁴ *Ibidem*.

Esa gestación institucional los ubica con un rango normativo específico dentro del derecho federal. Por dicho motivo, no se encuentran en una esfera de disponibilidad individual de las partes y solo pueden ser modificados por otro acuerdo posterior de la misma naturaleza, debidamente ratificado por leyes emanadas de las jurisdicciones intervinientes.¹⁵

El mecanismo de coparticipación consiste en la recaudación por parte del Estado nacional de las contribuciones directas e indirectas recaudadas en todo el territorio nacional. Luego se procede a la distribución primaria de la masa e fondos coparticipables entre el Estado nacional y las provincias. Posteriormente, el Estado nacional realiza entre las provincias la distribución secundaria de la masa de fondos coparticipables a través de un sistema de “goteo diario de fondos coparticipables” de los mencionados recursos.

V.3 En el presente caso, los recursos asignados para el presupuesto del Ejercicio 2023 por el artículo 83 de la ley 27.701 y los que se deben asignar para el presupuesto del Ejercicio 2024 son fondos coparticipables integrales subsumidos en el artículo 75 inciso 2 de la Constitución argentina que pertenecen a la Provincia de La Rioja. Como tal, no son disponibles por parte del Estado nacional y su remisión automática debe estar garantizada.

En relación a dichos fondos, la Provincia de la Rioja sufre un injustificado trato desigualitario por cuanto, actualmente, la totalidad de las provincias recibe los mismos mediante el sistema de “goteo diario de fondos coparticipables”, mientras que la Provincia de La Rioja los receipta a través de un mecanismo mixto que la perjudica: una parte mediante el “goteo diario de

¹⁵ Considerando 8.

fondos coparticipables” y otra parte por medio del pago de doce cuotas mensuales consecutivas de una suma fija. Dicha situación, contraviene los criterios de establecidos por el art. 75 inciso 2 de la Constitución argentina como pauta de distribución de los recursos coparticipables entre las provincias en relación a la Provincia de La Rioja.

VI. Prueba.

Documental: Se acompaña como prueba documental: a) Copia digital de la ley 27.701, b) Copia digital del decreto N° 88/2023, c) Copia digital de la nota remitida por el Gobernador de la Provincia de la Rioja al Jefe de Gabinete de Ministros el 27 de diciembre de 2023, d) Copia digital de la nota NO-2024-10859744-APN-MI remitida por el Estado Nacional-Ministerio del Interior, e) Copia digital de la respuesta de la Provincia de La Rioja a la nota NO-2024-10859744-APN-MI.

VII. Solicito autorización.

Que vengo a solicitar que se autorice a realizar toda clase de diligenciamiento en el marco del presente expediente a la Doctora Catalina Cirio (CPACF T 130 F 578).

VIII. Solicito audiencia.

Una vez establecida la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia, en los términos previstos por la Acordada 30/2007 y lo dispuesto por el Alto Tribunal en las causas “*Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad*”¹⁶ y “*Gobierno de la Ciudad de*

¹⁶ CSJN Fallos 338:1389.

*Buenos Aires c/ Estado Nacional s/acción declarativa de inconstitucionalidad-cobro de pesos*¹⁷, vengo a solicitar que se convoque a las partes del presente proceso a una audiencia informativa y conciliatoria en los términos previstos por el art. 2 de la Acordada 30/2007

IX. Solicito medida cautelar.

Que de forma subsidiaria a la solicitud de audiencia peticionada en el punto VIII, vengo a solicitar que se ordene como medida cautelar, el embargo preventivo de la suma de de pesos nueve mil trescientos millones (\$ 9.300.000.000,0) debidamente actualizada de los recursos que integran el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias.

A sabiendas del carácter específico que detentan las medidas cautelares, a continuación se procede a acreditar los extremos que exigidos por los artículos 195, 209 y siguientes del Código Procesal Civil y Comercial.

IX.1 Requisito de la verosimilitud.

El requisito de la verosimilitud del derecho se encuentra acreditado con un alto grado que lo emparenta con certeza sustancial respecto de la existencia de relación jurídica debidamente probada.

En primer lugar, el artículo 83 de la ley 27.701 obliga al Estado Nacional a transferir a la Provincia de La Rioja la suma de pesos cuarenta y siete mil millones (\$ 47.000.000.000), en concepto de fondos coparticipables,

¹⁷ CSJN Fallos 345:1498.

correspondiente al presupuesto del Ejercicio 2023; lo cual tuvo principio ejecución para después incurrir en la omisión denunciada.

En segundo lugar, el decreto N° 88/2023 al prorrogar las disposiciones de la ley N° 27.701 de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2023, sus normas modificatorias y complementarias, obliga al Estado Nacional a transferir a la Provincia de La Rioja la suma de pesos cuarenta y siete mil millones (\$ 47.000.000.000) debidamente actualizada, en concepto de fondos coparticipables, correspondiente al presupuesto del Ejercicio 2024.

En ambos supuestos, el derecho invocado se funda en el art. 75 inciso 2 de la Constitución argentina, la ley 23.548, el acuerdo celebrado por la Provincia de La Rioja, la ley N° 27.701 y el decreto N° 88/2023. Un bloque normativo, que a todas luces, refleja un derecho sustancial.

IX.2 Requisito del perjuicio inminente o irreparable.

El requisito del peligro en la demora se encuentra acreditado en cuanto los recursos coparticipables como fondos que pertenecen a la provincias permiten a las mismas poder ejercer la autonomía reconocida por la Constitución argentina, las potestades propias y concurrentes y el diseño y ejecución de las políticas públicas necesarias para concretar los objetivos constitucionales y convencionales vinculados al desarrollo humano y progreso económico con justicia social. Especialmente, por cuanto la estructura de ingresos de la Provincia de La Rioja se compone en casi el 70 % del total por fondos coparticipables, lo cual demuestra el demoledor impacto de la retracción

injustificada de los fondos constitucional y legalmente asignados.¹⁸ Si a esto se le agrega la asignación compensatoria proveniente del presupuesto nacional, entonces el porcentaje arriba al 90 % del total de los fondos que la provincia dispone (a los que suman la recaudación de los impuestos locales) para afrontar el desarrollo de las políticas públicas provinciales.

La inhibición de la transferencia de fondos coparticipables por parte del Estado nacional respecto de la Provincia de La Rioja se subsume en la categoría de la gravedad institucional por los nocivos efectos que dicha conducta genera en la totalidad de la comunidad provincial tal como fue acreditado en los acápites precedentes.

X. Petitorio.

Por todo lo expuesto, a la Corte Suprema de Justicia solicito:

- 1._ Que tenga por promovida la presente demanda en los términos previstos por el art. 498 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.
- 2._ Que habilite la competencia originaria y ordene el respectivo traslado de la demanda al Estado Nacional- Jefatura de Gabinete de Ministros.
- 3._ Que convoque a la audiencia solicitada.
- 4._ Que subsidiariamente haga lugar a la medida cautelar solicitada con habilitación de días y horas inhábiles.

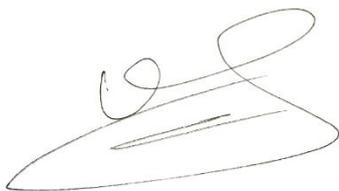
¹⁸ <https://chequeado.com/el-explicador/coparticipacion-federal-como-se-reparte-la-recaudacion-de-impuestos-entre-las-provincias/> (en base a los datos proporcionados por la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales al 4 de octubre de 2023).

5._ Que oportunamente dicte sentencia haga lugar a la pretensión promovida deberá ordenar al Estado Nacional-Jefatura de Gabinete de Ministros que transfiera a la Provincia de la Rioja la suma de pesos nueve mil trescientos millones (\$ 9.300.000.000,0) debidamente actualizada por el Índice de precios al consumidor (IPC) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC) prevista por el artículo 83 de la ley 27.701 correspondiente al presupuesto del Ejercicio 2023 y que transfiera a la Provincia de la Rioja la suma de pesos cuarenta y siete mil millones (\$ 47.000.000.000) debidamente actualizada por el Índice de precios al consumidor (IPC) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC) mediante el sistema “goteo diario de fondos coparticipables”, o bien subsidiariamente, en doce (12) cuotas mensuales y equivalentes correspondiente al presupuesto del Ejercicio 2024, con costas.

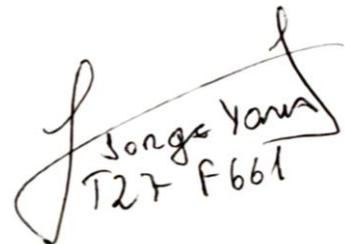
PROVEER DE CONFORMIDAD
SERA JUSTICIA



Ricardo Clemente Quintela
Gobernador



ANDRES GIL DOMINGUEZ
ABOGADO (UBA)
DOCTOR EN DERECHO (UBA)
POS DOCTOR EN DERECHO (UBA)
C.P.A.C.F. T° 52 F° 101



Jorge Yara
T27 F661