

RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN MUNICIPAL ¿DEBER O CONVENIENCIA?

MUNICIPAL COPARTICIPATION REGIME. DUTY OR BENEFIT?

LUIS FEDERICO CANEDI¹

RESUMEN

La reforma constitucional de 1994 vino a cristalizar una necesidad que había sido anticipada por la Corte Suprema: la autonomía municipal. No obstante, el nuevo estatus que adquirió el municipio en el ordenamiento jurídico trajo aparejados otros inconvenientes que no habían sido dimensionados por la Convención Constituyente. El presente comentario propone la obligación de incluir en la futura “*Ley Convenio de Coparticipación*”, prevista en el art. 75, inc. 2º, de la CN, un régimen de Coparticipación Municipal que establezca los presupuestos mínimos que garanticen a los municipios el ejercicio de atribuciones en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero como una forma de realización del federalismo.

1. El autor es abogado y procurador (Universidad Nacional de Tucumán), magíster en Derecho Administrativo con mención de honor por mejor promedio en la promoción (Universidad Austral, 2007), alumno del Máster en Derecho Tributario (Universidad Torcuato Di Tella). Actualmente se desempeña como Director Nacional del Servicio de Conciliación Laboral Obligatorio y Personal de Casas Particulares del Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación. Correo electrónico: fcanedi@hotmail.com. Recibido: 27/5/2019; arbitrado el 13/6/2019

PALABRAS CLAVE

Constitución Nacional - Coparticipación Federal - Autonomía Municipal - Federalismo - Coparticipación Municipal.

ABSTRACT

The 1994 Constitutional Amendment crystallized a need that had been anticipated by the Supreme Court: the municipal autonomy. Despite this, the new status that municipality has acquired on the legal system brought other issues that were not considered by the constituent assembly. The present commentary proposes including in the future “Agreement Act of Coparticipation”, foreseen at article 75, section 2, of the National Constitution a municipal coparticipation regime that would establish minimum requirements to guarantee the municipalities the exercise of their attributions in the institutional, political, administrative, economical and financial order, as a way of improving the federalism form.

KEY WORDS

National Constitution - Federal coparticipation - Municipal autonomy - Federalism - Municipal Coparticipation.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende el abordaje de una temática que ha sido muy debatida hasta la reforma constitucional de 1994, como es la autonomía municipal, y la necesidad de implementar presupuestos mínimos de un régimen de coparticipación municipal en la denominada “Ley Convenio”. Para lo cual resulta ineludible comenzar este análisis con una breve mención del Estado y su razón de ser.

Concebido el Estado como un objeto real que constituye una organización jurídico-política de la comunidad en procura del bien co-

mún², este debe generar las condiciones necesarias para alcanzar su cometido con las herramientas que le proporciona el ordenamiento jurídico.

En el Estado de derecho impera el sistema de división de funciones e independencia de poderes, que garantiza a los habitantes el ejercicio de los derechos fundamentales e individuales a través del sometimiento de todos, incluso de este, al “ordenamiento jurídico”³.

Las modernas concepciones consideran que el “ordenamiento jurídico” no es un simple conglomerado de normas, sino que es un bloque de juridicidad integrado por las disposiciones legales, los principios generales del derecho, la doctrina, la jurisprudencia de los tribunales, los antecedentes administrativos, entre otros⁴.

En el vértice del ordenamiento jurídico nos encontramos con la Constitución Nacional (CN), cuyo artículo primero prescribe que la República Argentina “... adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal...” y, si bien confunde la forma de gobierno con la forma de Estado, siguiendo a GELLI: “... puede afirmarse que la primera responde a la pregunta sobre quién ejercita el poder y la segunda acerca de cuántos centros de decisión política existen en un estado...”⁵.

Es una democracia representativa porque el pueblo no gobierna sino a través de sus representantes, elegidos mediante el voto popular.

2. CASSAGNE, JUAN C., *Derecho Administrativo*, LexisNexis, Buenos Aires, 2006, t. I, pág. 39.

3. COMADIRA, JULIO R., *Procedimientos Administrativos*, La Ley, Buenos Aires, 2002, pág. 50.

4. COMADIRA, citando un precedente de la Corte Suprema, ha expresado que “... es inherente al ejercicio de la actividad administrativa que ésta sea desempeñada conforme la ley, pues constituye una de las expresiones del poder público estatal, que tiene el deber de someterse a ella. En esa sujeción al orden jurídico radica una de las bases del Estado de Derecho, sin la cual no sería factible el logro de sus objetivos...” (COMADIRA, JULIO R., *El Acto Administrativo. En la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos*, La Ley, Buenos Aires, 2006, pág. 102).

5. GELLI, MARÍA A., *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada*, La Ley, Buenos Aires, 2006, pág. 18.

Es republicana porque se ha adoptado un sistema político de división y control de poderes, en la clásica división hecha por MONTESQUIEU de poder legislativo, ejecutivo y judicial⁶.

Por último, la idea de Estado Federal supone la descentralización de una organización política global en la que coexisten diversos centros territoriales con poder autónomo y uno aglutinante con poder soberano⁷.

En este sistema de gobierno, las provincias conservan todo el poder no delegado expresamente al Estado Nacional, siempre que aseguren el respeto de la forma representativa y republicana (conf. arts. 5º y 123 de la CN).

La Constitución Nacional ha cristalizado este principio en el art. 121 al establecer que "...las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal...".

II. FEDERALISMO: NOCIÓN CONCEPTUAL

En nuestro ordenamiento jurídico, el federalismo se relaciona con la idea de "descentralizar", pero no implica indefectiblemente que un solo "centro" de poder se desprenda de facultades para concederlas a otros entes menores, sino que alude al proceso por medio del cual aquellos entes se despojan del poder, que les es propio, para otorgárselos a un ente de poder **creado**.

Señala BARRERA BUTELER: "[L]a aclaración precedente no es sólo una cuestión de palabras, sino que importa dejar de lado toda toma de posición 'a priori' acerca de quién es el titular originario del poder, punto éste que tiene incidencia directa en la cuestión del 'poder residual de las partes' o de los derechos implícitos del centro..."⁸.

6. Que quien hace las leyes no sea el encargado de aplicarlas ni de ejecutarlas; que quien las ejecute no pueda hacerlas ni juzgar su aplicación; que quien las juzgue no las haga ni las ejecute.

7. BADENI, GREGORIO, *Tratado de Derecho Constitucional*, La Ley, Buenos Aires, 2004, t. I, pág. 330.

8. BARRERA BUTELER, GUILLERMO, *Provincias y Nación*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996, pág. 22.

Es importante tener presente que toda idea auténtica de una relación federal supone la presencia de tres (3) principios fundamentales y ordenadores de la idea fuerza a la que aludimos y que, entendemos, no podemos dejar de señalar, dando brevemente sus notas principales: *solidaridad, subsidiariedad y participación*.

En primer lugar, “[e]l impulso primario que lleva a las diversas comunidades a relacionarse entre sí en una unión es la solidaridad (del latín ‘solidus’), que implica el sentirse parte de un todo con otras comunidades, de modo tal que lo que a cualquiera de ellas le acontezca no le será indiferente a las otras. En definitiva, se trata de percibir un sentido de ‘unidad de destino’ entre las diversas comunidades, de modo tal que cada una es co-responsable con las demás de lo que suceda con todas”⁹.

En segundo lugar, se alude a la subsidiariedad como aquel principio según el cual “... una estructura social de orden superior no debe interferir en la vida interna de un grupo social de orden inferior, privándole de sus competencias, sino que más bien debe sostenerle en caso de necesidad y ayudarle a coordinar su acción con la de los demás componentes sociales, con miras al bien común...”¹⁰.

Este principio lleva en sí la idea de “descentralización de poder” y tiene su cabal aplicación en el sistema federal por cuanto, en principio, todas las comunidades integrantes mantienen su individualidad, su personalidad jurídica y política, así como también la gestión de sus propios asuntos¹¹.

La subsidiariedad federal, encarnada como la conocida “ley de autonomía”, se constituye como garante de la diversidad, acotando los efectos unitivos de la solidaridad hasta limitarlos a los aspectos en los que cada comunidad particular resulta insuficiente por sí misma para alcanzar sus fines¹².

El modo de expresión de este principio puede ser caracterizado en tres postulados: 1) que toda sociedad menor que pueda cumplir sus fines propios con sus medios y no ser sustituido por la sociedad

9. *Ibíd*em, pág. 49/50.

10. *Ibíd*em, pág. 52.

11. *Ibíd*em, pág. 52.

12. *Ibíd*em, pág. 53.

mayor; 2) la sociedad mayor debe ayudar y promocionar a la sociedad menor a que logre por sí misma sus fines; y 3) excepcionalmente, la sociedad mayor podrá intervenir y sustituir temporalmente a la sociedad menor cuando esta no pueda cumplir por sí misma con sus fines.

Por último, queda hablar de la participación, cuyo rol fundamental es mantener el difícil, pero necesario, equilibrio entre los extremos opuestos que conviven en el federalismo (unión y diversidad, solidaridad y subsidiariedad), por el que todas las comunidades que integran esa comunidad mayor forman parte del proceso de toma de decisiones¹³. Consecuentemente, las decisiones que se toman no se rechazan porque no son extrañas a la comunidad, sino que estas coadyuvan a su formación.

En nuestro sistema de gobierno, la idea de Estado federal representa el modo natural e histórico de ordenar las relaciones entre las ciudades-provincias fundacionales¹⁴ y no puede concebirse simplemente como un modelo constitucional para distribuir competencia.

III. EL MUNICIPIO A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994

Con la reforma constitucional de 1994 aparece, en la organización política de la Nación Argentina como forma de Estado Federal, un nuevo centro de poder autónomo: el municipio¹⁵.

13. *Ibíd*em, pág. 56.

14. GARAT, PABLO M., "El federalismo argentino y la crisis de su Estado Federal", *Revista Civilidad*, tercera época, año XXVII, N° 29.

15. "Artículo 5°.- Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones. Artículo 123.- Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero".

La Enciclopedia Universal Salvat define al municipio, en su primera acepción, como “...ciudad libre que se gobernaba por leyes propias...”¹⁶.

La autonomía municipal argentina, en el sentido aceptado hoy en día, fue una creación jurisprudencial que vino a cristalizarse normativamente con la reforma constitucional de 1994¹⁷, pero sigue siendo un concepto en construcción.

No puede referirse a la autonomía municipal sin hacer mención al *leading case* de la Corte Suprema *Rivademar, Ángela D. B. Martínez Galván de c. Municipalidad de Rosario* (1989)¹⁸, especialmente a sus considerandos 8° y 9°, que fueron la antesala de la reforma.

En dicho fallo se caracterizó a los municipios como entes autónomos, diferenciándolos de los entes autárquicos¹⁹ y dejó establecida

16. Enciclopedia Universal Salvat S.L., Madrid, 2009, t. 22, pág. 10.622.

17. “La naturaleza del Municipio –ente autárquico o autónomo– fue materia de discusión jurisprudencial. Hasta 1989 la corte suprema había sostenido que los municipios constituían entes autárquicos territoriales de la provincias, definidas como delegaciones de los mismos poderes provinciales, circunscriptos a fines y límites administrativos, que la constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación. Pero en 1989, el tribunal mudó su doctrina y en ‘Rivademar c. Municipalidad de Rosario’ se pronunció por la autonomía municipal, señalando las diferencia de esta con los entes autárquicos”. GELLI, MARÍA A., *Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada*, 3ª edición, La Ley, Buenos Aires, 2006, pág. 50.

18. CSJN, sentencia del 21/3/89, Fallos: 312:326.

19. Considerando 8°: “[p]or otra parte, aun prescindiendo de las prescripciones concretas de las constituciones provinciales vigentes, debe reconocerse que mal se avienen con el concepto de autarquía diversos caracteres de los municipios, tales como su origen constitucional frente al meramente legal de las entidades autárquicas; la existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna, ausente en tales entidades; la imposibilidad de su supresión o desaparición, dado que la Constitución asegura su existencia, lo que tampoco ocurre con los entes autárquicos; el carácter de legislación local de las ordenanzas municipales frente al de resoluciones administrativas de las emanadas de las autoridades de las entidades autárquicas; el carácter de personas jurídicas de derecho público y de carácter necesario de los municipios (art. 33, Cód. Civil, y especialmente la distinción hecha en el texto originario de Vélez Sársfield), frente al carácter posible o contingente de los entes autárquicos; el alcance de sus resoluciones, que comprende a todos los habitantes de su circunscripción territorial, y no sólo a las personas vinculadas, como en las entidades autárquicas; la posibilidad de creación de entidades autárquicas en los municipios, ya que no parece posible que una entidad au-

la "... necesaria existencia de un régimen municipal impuesta por el art. 5º de la Constitución que determina que las leyes provinciales no sólo no puedan legítimamente omitir establecerlos sino que tampoco puedan privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido..." (ver considerando 9º). En igual sentido, con carácter complementario, cabe mencionar *Municipalidad de Rosario c/ Provincia de Santa Fe*, emitido por el Tribunal Cimero en junio de 1991²⁰.

Finalmente, la ley 24.309, que declaró la necesidad de la última reforma constitucional, estableció, bajo el título de "Autonomía Municipal", que debía reformarse el entonces art. 106 de la CN (ver art. 3º, inc. "b"), actual art. 123, cuya redacción vigente establece: "Cada provincia dicta su propia constitución conforme a lo dispuesto por el art. 5º asegurando la autonomía municipal reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero..."

Entre las provincias y la Nación, a partir de la reforma de 1994²¹, se ha iniciado un proceso de consolidación del federalismo, caracterizado por la migración conceptual al federalismo de cooperación, entre cuyas notas destacadas encontramos el reconocimiento a los municipios del derecho a su autonomía en los aspectos institucionales, políticos, administrativos, económicos y financieros²².

Compete al poder local (provincias)²³ fijar su alcance, de conformidad con lo normado en los arts. 5º y 123 de la CN. El constituyente estableció una autonomía municipal y facultó a las provincias a determinar su alcance²⁴.

tárquica cree a otra entidad autárquica dependiente de ella; y la elección popular de sus autoridades, inconcebible en las entidades autárquicas".

20. CSJN, sentencia del 4/6/91, Fallos: 314:495.

21. Ley 24.309; B.O. 31/12/93, de necesidad de la reforma, prescribió en su art. 3º, inc. "b", bajo el título de "Autonomía Municipal", que debía reformarse el entonces art. 106 de la CN, lo que trajo como consecuencia el actual art. 123.

22. DALLA VÍA, ALBERTO R., *Colección de Análisis Jurisprudencial. Derecho Constitucional*, La Ley, Buenos Aires, 2004, pág. 263.

23. GELLI, MARÍA A., *Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada*. 3ª edición, La Ley, Buenos Aires, 2006, pág. 1020.

24. Ídem. "... la Constitución Nacional impone a las Provincias, desde 1994, el aseguramiento de la autonomía municipal en sus respectivas constituciones, pero no las obliga a establecer un único modelo de autonomía. En consecuencia, puede coexistir en una misma pro-

Determinar el grado y contenido de esta autonomía no es tarea fácil, ya que hay que analizar los factores que evidencian su existencia: 1. *autonormatividad constituyente*; 2. *autocefalía*; 3. *autarcía o autarquía*; 4. *materia propia*; y 5. *autodeterminación política*²⁵.

IV. EL MUNICIPIO COMO NUEVO SUJETO DEL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS

La coparticipación federal de impuestos es un sistema de coordinación financiera que se caracteriza por unificar la recaudación de un tributo o grupo de tributos en el nivel superior de gobierno y luego, en función de algún criterio político, se distribuye entre los niveles inferiores.

Es uno de los cinco sistemas clásicos utilizados para coordinar el ejercicio del poder de imposición en Estados unitarios o federales²⁶. Se trata –junto con la Ley de Presupuesto– de un mecanismo decisivo para la reasignación de recursos públicos destinados a realizar las políticas de Estado y constituye, por lo tanto, un efectivo instrumento de distribución vertical y horizontal entre los centros territoriales que existen en un Estado Federal.

Siguiendo a GARAT²⁷, referimos que la convención constituyente de 1994 decidió modificar el art. 67 de la CN, hoy art. 75, cuyas ca-

vincia, municipios de convención con atribuciones para dictar sus propias cartas autonómicas y municipios reglados por leyes orgánicas de las municipalidades, partidos o departamentos según se lo denomine en cada ente local, sancionadas, esas leyes orgánicas, por las legislaturas provinciales. No obstante esta flexibilidad provincial para establecer los parámetros de la autonomía municipal, aquellas no podrían ignorarla porque el artículo 123 constituye una cláusula federal cuyo incumplimiento podría revisar la Corte Suprema...".

25. ROSATTI, HORACIO, *Tratado de Derecho Municipal*, RubinzalCulzoni Editores, Santa Fe, 1997, t. I, pág. 94.

26. Los otros son: separación de fuentes, concurrencia de fuentes, cuotas adicionales y transferencias condicionadas o incondicionadas.

27. GARAT, PABLO M., "El sistema de coparticipación federal en la organización constitucional argentina", *Revista de Derecho Público - Derecho Tributario*, Separata de la Revista 2008-1, Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 2008, pág. 79.

racterísticas principales deben ser analizadas desde dos enfoques: un aspecto “sustantivo” y otro “procedimental”.

En lo que respecta al aspecto procedimental, el art. 75, inc. 2º, de la CN establece sus características: la necesidad de sancionar una “ley convenio”, que dicha norma tenga como cámara de origen el Senado de la Nación, que dicha norma sea aprobada por mayoría absoluta de los miembros integrantes de cada Cámara y que las provincias aprueben esa norma.

El abordaje de los aspectos sustantivos no puede dejar de contemplar las cuestiones atinentes a la composición de la masa coparticipable; la distribución primaria y secundaria; las garantías del régimen; la cuestión del equilibrio regional; la participación de los municipios en el régimen y, aun como sería deseable, un sistema federal de administración tributaria que asegure la eficiencia en la gestión de recursos²⁸.

Se observa *prima facie* tres sujetos beneficiarios u obligados del régimen de coparticipación federal de impuestos: la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Pero esta enumeración no está completa, ya que la reforma constitucional de 1994 consagró la autonomía municipal y, con ella, la obligatoriedad de incluir en la nómina a los municipios.

En efecto, y más allá de la naturaleza jurídica que le cabe a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –cuyo análisis excede el presente trabajo–, la organización federal del Estado Argentino, que *ab initio* contemplaba un reparto de competencias entre Gobierno Federal y las provincias, tiene ahora un nuevo integrante que son los municipios, con las “... competencias que les reconozca la respectiva Constitución provincial en materia institucional, política, administrativa, económica y, particularmente para lo que nos interesa aquí, en materia financiera...”²⁹.

28. GARAT, PABLO M., “Federalismo Fiscal y Sistema Fiscal Federal en la República Argentina”, en *Federalismo Fiscal. Experiencia Nacional y comparada*; cord. ASENSIO, MIGUEL A, y GARAT, PABLO M., Rubilzal-Culzoni Editoriales, Buenos Aires, 2011, págs. 159/160.

29. GARAT, PABLO M., “El sistema de coparticipación federal en la organización constitucional argentina”, *Revista de Derecho Público - Derecho Tributario*, Separata de la Revista 2008-1, Rubilzal-Culzoni, Buenos Aires, 2008, pág. 92.

Teniendo en cuenta que se les reconoce a los municipios la posibilidad de participar del producido de los tributos provinciales y nacionales coparticipado a las provincias, se impone la necesidad de armonizar con los regímenes superiores.

En este sentido, resulta oportuno mencionar que la constitución riojana impone a la legislatura de la provincia el deber de sancionar un régimen de coparticipación municipal que le asegure una participación en los impuestos que recaude el Estado provincial y nacional en sus respectivas jurisdicciones (ver arts. 168 y 173).

En mi opinión, es un acierto lo establecido en la constitución provincial, ya que asegura la autonomía municipal garantizando la asignación de recursos, obligando a la legislatura a sancionar una ley de coparticipación. No hacerlo importaría un atentado a la autonomía municipal.

Sobre el particular, la Corte Suprema se ha pronunciado al decir que *“[e]s incuestionable que la omisión del dictado de la ley que coparticipa fondos entre los municipios lesiona el diseño mismo establecido por el constituyente, y que por esa vía la provincia traspone los límites de lo racional y razonable para la vigencia efectiva de la autonomía municipal (arg. Fallos: 328:175)...”*³⁰.

V. RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN MUNICIPAL: CONSENSO FISCAL

Si bien antes de 1994, en el régimen transitorio previsto en la ley 23.548, los municipios tenían (y tienen) un rol en las relaciones fiscales, con la reforma se impone la obligación de que sean contemplados en la futura “ley convenio”. Ello así, no solo por mandato de las constituciones provinciales, sino por el nuevo estatus que tiene la autonomía municipal en la Constitución Nacional.

Desde el año 1988, la ley 23.548 establece que la adhesión que hagan las provincias a la “Ley Convenio” debe *“... establecer un sistema de distribución de los ingresos que se originen en esta Ley para los*

30. 29 *Intendente Municipal Capital* s/amparo, CSJN, sentencia del 11/11/14; Fallos: 337:1263. El destacado me pertenece.

municipios de su jurisdicción, el cual deberá estructurarse asegurando la fijación objetiva de los índices de distribución y la remisión automática y quincenal de los fondos..." (ver art. 9º, inc. g)³¹.

Si tenemos en cuenta que el régimen mencionado es anterior a la reforma de 1994, no puede extrañarnos la propuesta de que la futura "Ley Convenio" garantice los presupuestos mínimos de un régimen de coparticipación municipal.

Dicha tesitura no atenta contra las facultades provinciales, las que se mantendrían en plenitud, ya que la adhesión al régimen propuesto se debería hacer por una ley provincial sobre la que pesa la obligación de reconocer la autonomía municipal.

Por otra parte, y en igual sentido, la ley 27.429³² aprobó el consenso fiscal que suscribieron las provincias y el Estado Federal el día 16 de noviembre de 2016 que, en lo que aquí importa, estableció las bases para una "Nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos" (ver inc. m); y unificar el régimen tributario de los municipios (ver incs. n, o, p, q y r).

Consideramos que el momento resulta propicio para receptar la presente propuesta, toda vez que las provincias y el Estado federal han convenido en "*[c]onsensuar una nueva ley de coparticipación federal de impuestos en el marco de la Comisión Federal de Impuestos que, cumpliendo con el mandato constitucional, esté basada en las competencias, servicios y funciones de cada jurisdicción, contemple criterios objetivos de reparto y logre las metas de solidaridad, equidad y de alcanzar un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades*"³³.

En efecto, a través de la ley 27.429 las provincias y la Nación se obligaron a: "*n) Establecer un régimen legal de coparticipación de recursos provinciales con los municipios. o) Establecer un régimen legal de responsabilidad fiscal, similar al nacional, para sus municipios, impulsar que éstos adhieran y controlar su cumplimiento. p) Promover la adecuación de las tasas municipales aplicables en las respectivas jurisdicciones de manera tal que le correspondan con la concreta, efectiva e individualizada prestación*

31. B.O. del 26/1/88. El destacado me pertenece.

32. Ley 27.429; B.O. 2/1/18.

33. Ídem.

de un servicio y sus importes guarden una razonable proporcionalidad con el costo de este último, de acuerdo con lo previsto en la Constitución Nacional. q) Crear una base pública, por provincia, en la que consten las tasas aplicables en cada municipalidad (hechos imponibles, bases imponibles, sujetos alcanzados, alícuotas y otros datos relevantes y su normativa. r) Impulsar un sistema (mico de liquidación y pago de tasas municipales aplicable a cada provincia y a la CABA”³⁴.

Son las provincias y el Estado federal quienes tienen el deber de sancionar una Ley de Coparticipación Federal de Impuestos y han convenido algunos postulados tendientes a armonizar el sistema de coordinación financiera.

VI. COLOFÓN: NECESIDAD DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS

La reforma de 1994, en especial con la consagración de la autonomía municipal y la adopción del régimen de coparticipación federal de impuestos, ha venido a incluir al municipio como nuevo sujeto en el sistema de coordinación financiera, cuya participación no está completamente definida.

Por su parte, el “consenso fiscal” que celebraron las provincias y el Estado federal en noviembre de 2017 avanza con el fin de garantizar la competencia financiera de los municipios, para lo que se propone sancionar un régimen de coparticipación municipal que deberá ser incluido en la “*Ley Convenio de Coparticipación Federal de Impuestos*” que en el futuro se sancione.

La realidad demanda establecer parámetros que aseguren un desarrollo integral, equitativo y sustentable en todo el territorio nacional, también la Constitución Nacional (ver art. 75, incs. 18 y 19, de la CN), por lo que es indispensable contar con presupuestos mínimos que garanticen criterios comprensivos de una realidad como el todo, sin que ello importe avasallar competencias de los entes autónomos.

34. Ídem.

En este sentido, entiendo que los presupuestos mínimos que debiera contemplar un régimen de coparticipación municipal inserto en la ley convenio son:

I.- Un tratamiento especial para los municipios con menores recursos:

La diversa geografía de nuestro país produce ciertas desigualdades que requieren un tratamiento especial para municipios marginales que carezcan de recursos naturales o que, por la distancia a los centros de transferencia, no puedan desarrollarse.

Para ello, la generación de un fondo compensador que subsidie el desarrollo equitativo de la población en aquellos municipios que tengan menos recursos.

II.- Mecanismos de distribución y control que aseguren una inmediata transferencia de recursos a los municipios y un sencillo seguimiento del destino de los fondos.

Los esquemas de transferencias de fondos previstos en la ley 23.548 o algunas constituciones provinciales oscilan entre 15 o 30 declaraciones que denotan inmediatez, mas no se clarifican estas pautas temporales.

Deberá elaborarse un mecanismo de transferencia directa que, en la medida de lo posible, asegure una instantánea remisión de recursos.

Por otra parte, y más allá de los controles jurisdiccionales, se deberán generar mecanismos de seguimiento a fin de poder evaluar el impacto de las transferencias de fondos.

III.- Participación directa en los producidos de los impuestos nacionales y provinciales que se generen en la jurisdicción de cada municipio.

La participación de las jurisdicciones en el producido de impuestos producirá un estímulo en el control jurisdiccional, pudiendo combatir la evasión tributaria.

IV.- Un esquema unificado de recaudación de tributos municipales, provinciales y nacionales.

Facilita la recaudación y otorga certeza sobre la debida armonización de las diferentes potestades tributarias y la unificación de los mecanismos de percepción de tributo. Para ello, la Comisión Federal de Impuestos deberá emitir un mecanismo para armonizar y procu-

rar una única boleta de pago de los tributos, procurando la inmediata transferencia a cada jurisdicción.

Incluir los presupuestos mínimos mencionados *supra* en la Ley Convenio importará un federalismo aplicado, lo cual garantiza la autonomía municipal y los mecanismos previstos en nuestra constitución.

La participación del municipio en el régimen de Coparticipación Federal de Impuestos importaría agregar una tercera etapa de distribución a la clásica ya conocida, que sería aquella que, dentro de cada provincia, se haga entre estos.

De tal suerte se evitaría el riesgo que vaticina SPISSO, para quien el sistema de coparticipación afecta la autonomía de las provincias en virtud del grado de centralización de los recursos³⁵.

Por todo lo expuesto, volviendo al interrogante que formulamos en el título del presente trabajo, y vistos los compromisos asumidos en el Consenso Fiscal, entendemos que hay un deber de las provincias de adherir a una "*Ley Convenio de Coparticipación Federal de Impuestos*" que deberá contener los "*presupuestos mínimos*" de un "*Régimen de Coparticipación Municipal*".

VII. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

a) Doctrina

BADENI, GREGORIO, *Tratado de Derecho Constitucional*, La Ley, Buenos Aires, 2004, t. I.

BARRERA BUTELER, GUILLERMO, *Provincias y Nación*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996.

35. RODOLFO SPISSO destaca que los regímenes de coparticipación de los impuestos afectan el sistema federal de gobierno consagrado en nuestra Constitución, porque las provincias se abstienen de ejercer parcialmente sus facultades tributarias y tampoco se cumple con la finalidad de evitar la superposición tributaria, ya que en la ley 23.548 las excepciones son tantas y de tal magnitud que dicho objetivo queda burlado. Cfr. SPISSO, RODOLFO, *Derecho Constitucional Tributario*, Depalma, Buenos Aires, 1993, pág. 26.

- CASSAGNE, JUAN C., *Derecho Administrativo*, LexisNexis, Buenos Aires, 2006, t. I.
- COMADIRA, JULIO R., *Procedimientos Administrativos*, La Ley, Buenos Aires, 2002.
- COMADIRA, JULIO R., *El Acto Administrativo. En la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos*, La Ley, Buenos Aires, 2006.
- DALLA VÍA, ALBERTO R., *Colección de Análisis Jurisprudencial. Derecho Constitucional*, La Ley, Buenos Aires, 2004.
- ENCICLOPEDIA UNIVERSAL, Salvat S.L., Madrid, 2009, t. 22.
- GARAT, PABLO M., "El federalismo argentino y la crisis de su Estado Federal", *Revista Civilidad*, tercera época, año XXVII, N° 29.
- GARAT, PABLO M., "El sistema de coparticipación federal en la organización constitucional argentina", *Revista de Derecho Público - Derecho Tributario*, Separata de la Revista 2008-1, Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 2008.
- GARAT, PABLO M., "Federalismo Fiscal y Sistema Fiscal Federal en la República Argentina", en *Federalismo Fiscal. Experiencia Nacional y comparada*; coord. Asencio, MIGUEL A, Y GARAT, PABLO M., Rubilzal-Culzoni Editoriales, Buenos Aires, 2011.
- GELLI, MARÍA A., *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada*, La Ley, Buenos Aires, 2006.
- ROSATTI, HORACIO, *Tratado de Derecho Municipal*, Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe, 1997, t. I.
- SPISSO, RODOLFO, *Derecho Constitucional Tributario*, Depalma, Buenos Aires, 1993.

b) Normas

Constitución de la Nación Argentina;
Ley 24309; B.O. 31/12/1993;
Ley 23.548; B.O. del 26/1/1988;
Ley 27.429; B.O. 2/1/2018;

c) Jurisprudencia

CSJN Fallos: 312:326; *Rivademar, Ángela Digna Balbina Martínez Galván de c/ Municipalidad de Rosario s/ recurso contencioso - administrativo de plena jurisdicción*, CSJN, sentencia del 21/3/1989;

RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN MUNICIPAL...

CSJN Fallos: 314:495. *Municipalidad de la Ciudad de Rosario c/ Santa Fe, Provincia de s/ inconstitucionalidad y cobro de australes*, CSJN, sentencia del 4/6/1991;

CSJN Fallos: 337:1263; *Intendente Municipal Capital c/ s/ amparo*, CSJN, sentencia del 11/11/2014.

