



UNIVERSIDAD ABIERTA INTERAMERICANA

Facultad de Derecho Ciencias Políticas

Sede Regional Rosario

Carrera: Abogacía

**“LÍMITES A LA AUTONOMÍA TRIBUTARIA EN LOS ENTES
MUNICIPALES”**

2011

Tutor: Dr. Julio César Miranda

Alumno: Paula Casagrande

Título al que aspira: Abogado

Fecha de presentación: Diciembre 2011

Dedicatorias y Agradecimientos:

A mis papás, a mi hermano, a mis abuelos, a mis tías, a mis amigos y amigas.

A la Dra. Eliana Ramos, una gran amiga.

A el Dr. Raúl Maiztegui.

A todos los que hicieron posible este trabajo y me acompañaron en este camino.

A mi tutor, Dr. Julio César Miranda, por su tiempo y colaboración.

1. Resumen:

El derecho municipal, tuvo un gran auge a poco de haberse sancionado la mentada Constitución del año 1853, atento el aporte de don Juan Bautista Alberdi, en su Derecho Publico Provincial, él diseño un Poder Municipal, entendido como un cuarto Poder del Estado. Pero a poco de su desarrollo, éste fue bastante dispar.

No obstante, los designios del Art. 5º de nuestra Constitución Nacional, en lo que reza "...asegurar su régimen municipal, los grupos de la localidad se vieron limitados por algunas corrientes de la doctrina administrativa, que en algún momento hizo eco la Corte Suprema de Justicia de nuestro país, tiñendo así, a los municipios con las características de los entes autárquicos y absolutamente dependientes de lo que en realidad, las provincias quisieran concederles.

Es por esto, que en esta tesis, intento plantear las propuestas de revitalización de la vida en el Municipio, a través de herramientas del libre acceso a la información, modos de democracias semi directa, etc.

Por lo tanto, intentare demostrar a traves de la superación de la autonomía local, teniendo en cuenta la intermunicipalidad y la metropolitaneidad, que la plena autonomía de nuestro municipio, es posible.

2. Breve estado de la cuestión:

Según la información que he recabado a lo largo de este trabajo están vigentes algunas leyes, referidas al tema que me ocupa:

- 1.- El Código Civil de la Republica Argentina.
- 2.- La Constitución Nacional.
- 3.- La Constitución de la Provincia de Santa Fe.
- 4.- La le 2.756/1985, (Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Santa Fe).
- 5.- Tratado internacionales, con rango constitucional a partir de la reforma del año 1994.
- 6.- Jurisprudencia nacional, y en una menor proporción internacional.
- 7.- Doctrina a nivel nacional.

El problema de los limites a la autonomía de los municipios nace hace muchos años, pero es que a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1853, que el tema comienza a adquirir mayor relevancia.

A lo largo de los años, tanto la jurisprudencia, en tanto sea que ha sido escrita a favor como en contra, como asimismo la doctrina, en el mismo sentido, llevan a que indaguemos cada vez mas profundamente por el tema y podamos abordar a una conclusión sobre la autonomía plena o no de las ciudades que integran la provincia de Santa Fe, y mas aun, la de Rosario.

3. Marco Teórico:

La bibliografía del Derecho Tributario Municipal, no abunda en demasía, no se encuentra desactualizada tampoco, por el contrario, los límites a la autonomía en los tributos dentro de los municipios, están en boga, y más a partir de la sanción de la Constitución de 1994 y su corolario de leyes.

No solo en el marco de nuestra provincia, sino mas aun en el marco de nuestra ciudad, no puedo dejar de nombrar a Diego a. Giuliano, con su obra de “Autonomía y regionalización asociativa”, la cual me sirvió de gran apoyo para este trabajo.

Asimismo es conteste, en la doctrina Horacio Rosatti, en “Tratado de Derecho Municipal”, donde hace un pormenorizado análisis sobre la problemática existente, en cuanto a la autonomía municipal y sus matices.

En la misma corriente se manifiesta, Darío Omar Paglietta, en su trabajo “La autonomía Municipal y la distribución de recursos estatales”, donde llega a una conclusión como ser: que concibe a los entes locales como autónomos en el sentido pentapartita; autonormatividad constituyente, autarcía, materia propia, autocefalia, y autodeterminación, y sigue diciendo: “...ante el minifundismo municipal argentino, la regionalización intermunicipal se presenta como una alternativa viable que permitirá un mejor goce y ejercicio de la reclamada autonomía. Ningún obstáculo constitucional impide la concreción de la regionalización pretendida, es mas, creemos que tanto la Constitución Nacional como la provincial nos brindan la permisibilidad necesaria para que dicha institución sea compatible con la Carta Magna”, “...y sigue diciendo: es necesario abandonar la relación jerárquica a la que están sometidos los entes locales y en su lugar fomentar las relaciones de cooperación, concertación y coordinación, tanto en sentido vertical como horizontal”.

4. Introducción:

Las ciudades han evolucionado en cuanto a su protagonismo a través de los años, si bien en un principio lejano, fueron las grandes actrices interpretes de la historia, (por ejemplo: Grecia, Roma), con el devenir de los años y el crecimiento demográfico y territorial, las nuevas instituciones fueron adquiriendo un papel estelar relegándolas en cuanto a funciones y atribuciones se refiere. Es tendencia en los últimos años, el recupero de tal protagonismo.

En cuanto a nuestro país, el papel de la metrópolis fue variando en el tiempo: nuestra ley fundamental establece en su artículo 5° que: "...cada provincia dictara para si una Constitución...que asegure su régimen municipal", y el art. 123 reitera este principio cuando prescribe que: "cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5°, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero".

Dentro del sistema vigente hasta la sanción de la reforma de 1994, no se impedía que las provincias reconocieran autonomía a sus municipios, pero históricamente se les ha reconocido solo autarquía y, por ello, recibe su forma de organización y funcionamiento de las respectivas legislaturas provinciales, la Corte Suprema, sostuvo en reiteradas oportunidades que las Municipalidades no son mas que delegaciones de los poderes provinciales, con fines y limites administrativos estrechos.

Sin perjuicio de lo anterior, se desarrolló durante la vigencia de la Constitución de 1853 un régimen de derecho municipal que en muchas provincias reconoció a los Municipios la potestad para otorgarse su propia carta. Es de mencionar que la

Constitución de Santa Fe, sancionada en el año 1921, otorgó autonomía a los Municipios y bajo el imperio de esa Carta Magna, las ciudades de Santa Fe y de Rosario dictaron sus propias cartas orgánicas, que solo tuvieron una duración de tres años, pues una intervención federal dejó sin efecto la Constitución provincial.

La mencionada Constitución santafesina inauguró en el país la existencia de los “Municipios de Convención”. Según este sistema, los municipios se dividen en diferentes categorías, de acuerdo a su población. Aquellos que se ubican en la categoría más elevada tienen el derecho de dictar sus propias cartas orgánicas municipales, mediante la reunión de una convención local.¹

La otra forma de organización comunal es la de municipios de delegación, en los cuales, si bien se conoce la posibilidad de elegir sus autoridades y facultades normativas plenas, no se les otorga potestad para dictar su propia organización, la que es establecida uniformemente por una ley provincial.²

Esta cuestión de la autonomía municipal es un tema en boga en nuestra ciudad, ocupando la atención de gran parte de los medios periodísticos, si bien los motivos son numerosos, primordialmente por la disconformidad y la sensación de “injusticia”

¹ Constitución Provincial, Art.106: “Todo núcleo de población que constituya una comunidad con vida propia gobierna por sí sus intereses locales con arreglo a las disposiciones de esta Constitución y de las leyes que se sancionen. Las poblaciones que tengan más de mil habitantes se organizan como municipios por la ley que la legislatura dicte en cada caso, y las que no reúnan tal condición como comunas...”

Ley orgánica de Municipalidades, Art. 1: “Todo centro urbano en que haya una población mayor de diez mil habitantes tendrá una municipalidad encargada de la administración comunal con arreglo a las prescripciones de la Constitución y de la presente ley; a este efecto las Municipalidades se dividirán en dos categorías, a saber: serán de primera categoría las Municipalidades que tengan más de doscientos mil habitantes; de segunda categoría las que tengan entre diez mil un habitantes y doscientos mil.

Las Municipalidades, sin distinción de categorías y sin más limitaciones que las contenidas en la Constitución Provincial, dictarán sus propias Cartas Orgánicas de conformidad a lo establecido en los artículos siguientes. Las normas orgánicas de la presente ley se aplicarán en cada municipalidad hasta la fecha de entrada en vigencia de sus respectivas Cartas Orgánicas”.

² Ferrari Wolfenson, Gustavo. “Fortalecimiento y transparencia de las instituciones”, www.novum-millennium.org.ar.

reinante entre los “sur provincianos” santafesinos. A menudo suelen escucharse afirmaciones de los rosarinos y rosarinas, tales como “nosotros aportamos mas, debiéramos recibir mas”, “no se porque las autoridades no residen acá, si Rosario es mas grande”, “no es posible que la provincia entera aproveche de nuestros recursos”, o algunas expresiones aun mas fanáticas, “¿Por qué no hacemos una provincia aparte de la de Santa Fe?”.

Aparentemente no se encontraría en este momento entre los habitantes de esta gran ciudad, quien se pronuncie contra la autonomía municipal de la ciudad de Rosario, pues se trataría de la gran “liberación” de los sureños, ahora bien, ¿seria tan así? ¿Cuáles serian las verdaderas consecuencias de lograr la autonomía municipal? En especial en cuanto al punto de vista financiero y tributario, ya que es el aspecto mas comentado y el que mas adeptos acarrea a la franja de autonomistas.

Con el animo de recabar opiniones sobre el tema (autonomía si, autonomía no) se ha proyectado en esta zona la aplicación de diversos medios de democracia semidirecta, así se ha señalado la posibilidad de llegar al consenso sobre la autonomía municipal mediante plebiscito. En cuanto a esto, ya en el año 2005, el entonces Ministro de Gobierno, Rosúa, se pronuncio en contra: “no tiene ningún sentido porque todos estarían a favor. Tendríamos un resultado de un millón a uno y la consulta no tendría razón de ser”.³

Diversas son las opiniones que despierta entre la clase política esta aspiración autonómica. Tan poco claro esta el tema, aun entre quienes lo propugnan, que han llegado a contradecirse en sus declaraciones en cuanto a la forma de realizar la

³ Diario La Capital de Rosario. 17-05-2005.

transformación al régimen municipal de la ciudad de Rosario. El ex gobernador de la provincia de Santa Fe, ingeniero Jorge Obeid, dijo a el diario “La Capital”, en el mes de febrero de 2005 en referencia a una reforma por ley: “...esta era la idea general de Rosúa. La tiene bien estudiada. El esta convencido que puede llegarse a grados importantes de autonomía a través de la ley sin necesidad de reformar la Constitución... poder establecer la autonomía por medio de leyes que consagren la posibilidad de que las ciudades mas importantes tengan un grado de autonomía que debe ser lo mas plena posible, incluido la financiera...”⁴

Por otro lado, el intendente municipal de Rosario, el ingeniero Miguel Ángel Lifschitz ha declarado sobre el mismo tema: “el reconocimiento de la autonomía municipal por ley es débil y mucho menos sustentable en el tiempo que si se logra mediante la reforma de la Constitución Provincial. Siempre una ley puede ser modificada por otra”, dijo y remarco: “Lo importante es que el proyecto no se quede en un dibujo y aborde fundamentalmente los temas de fondo”. Lifschitz se manifestó una vez mas como “partidario de que la autonomía municipal sea fijada mediante la reforma de la Constitución provincial y no mediante una ley...la Constitución Nacional establece que las provincias deben garantizar la autonomía de las Municipalidades a través de sus constituciones provinciales”, por lo que considero que “la reforma hubiese sido el mejor camino para llegar a la autonomía”.⁵

En cuanto al dogma referente a este tema en si mismo, aun no se ha llegado a un consenso, no se pueden percibir doctrinas estructuradas con delineamientos claros.

⁴ Diario La Capital de Rosario. 18-02-2005.

⁵ Ibídem. 09-04-05.

Para lograr el fin de esta investigación- el cual esta centrado en lograr oponer el fondo real de la nueva forma de detracción, imposición y distribución de los tributos- se indagaran fuentes legales, jurisprudenciales, medios noticiosos, doctrina de autores, etcétera.

Se trata de saber si realmente variara el panorama en este sentido, si es esto favorable para Rosario, si lo es a merced de un detrimento importante para la provincia y la región o no; si es realmente posible por parte del gobierno municipal, aun logrando la autonomía, el obtener nuevos recursos tributarios, y cuales son los limites reales de la autonomía a implementar.

Dentro del diagrama tributario nacional, provincial y municipal, ¿se ampliaran las facultades municipales? ¿Existe un margen para esto?

Lo que resulta claro es que todo gobierno requiere para su autogestión, contar con recursos y, obtenerlos por derecho propio. Sin tesoro no hay gobierno y, sin fondos suficientes no existe autonomía efectiva.

“...el municipio es el proceso por el cual un habitante se transforma en un activo ciudadano...” (Leandro N. Alem)⁶

⁶ ALEM, Leandro N. Discurso en el Teatro Odeón, 1982.

Objetivos:

Los devenires tanto económicos como socio-culturales que se suceden dentro del mundo globalizado, ocasionan grandes modificaciones tanto en el ámbito político como en el institucional, y hacen que impacten jurídicamente en la reducción de la nación a las estructuras regionales tanto en lo social como en lo económico.

Empezar a considerar lo local, como sinónimo de municipio, es una manera de comenzar a disminuir los nocivos efectos que genera la era de la globalización y esto debe ser encarado desde un punto de vista jurídico positivo, superador y real.

Así, haciendo un estudio de la realidad de los municipios, podemos llegar a contribuir a una reforma municipal hacia la plena autonomía, sin caer en procesos que desvirtúen la importante impronta y relevancia que los municipios adquieren a partir de la reforma del año 1994.

Objetivos Generales:

Analizar, desde el ámbito legal y económico, la probabilidad de instituir el principio constitucional de autonomía plena y como incide en la recaudación tributaria de los municipios.

Objetivos específicos:

Tratar de construir en el ámbito municipal de toda la provincia de Santa Fe, un sistema autonómico de contenido pleno, que permita una recaudación tributaria sin límites.

Capítulo I

“Autonomía y Autarquía de los Entes Municipales”

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Conceptos. 3. Distribución de la competencia material. 4. Breve reseña y comentario a fallo.

1. Introducción:

En este primer capítulo, tratare primeramente, para posicionarme en el tema que abordo en el resto de esta tesis, los conceptos básicos de este capítulo, a modo de un mayor entendimiento de la cuestión.

Luego desarrollare clasificaciones de los distintos tipos de competencia material y por ultimo un breve comentario a un fallo que es conteste en el tema que me ocupa.

2. Conceptos:

Al tratar de la autonomía municipal en un primer momento debe establecerse de que se habla cuando se habla de autonomía, sentándose la diferencia existente entre autonomía y autarquía.

Se entiende por autonomía la calidad o condición de un pueblo política y económicamente independiente, sujeta a leyes que emanan exclusivamente de su seno. La autonomía es un concepto eminentemente político que se emplea en dos sentidos.

Por un lado, en un sentido estricto o propio, del griego "autos"- por si mismo- y "nomos"-ley- significa darse las propias normas por las que se ha de regir. En esta significación las provincias argentinas son autónomas, pues se dictan sus propias constituciones y leyes, rigiéndose por ellas, sin intervención del gobierno federal. No les quita el carácter de autónomas el hecho de estar limitadas o subordinadas a la Constitución Nacional ya que autónomas no es sinónimo de soberanas.

En otro orden de ideas, y en un sentido político, actual y amplio, autonomía significa la facultad de una comunidad humana de gobernarse a si misma por autoridades elegidas de su seno; así entendida autonomía equivale a independencia.

A la vez, autarquía es una palabra de origen griego, con la cual se designa la calidad del ente que para su desarrollo o subsistencia, no necesita la ayuda de otro. Su significado es equivalente a la expresión inglesa *self government*.

En derecho administrativo se llama entes autárquicos a aquellos que tienen capacidad para administrarse a si mismos y dictar sus propias normas jurídicas, sin perjuicio del control administrativo que el estado ejerce sobre ellos, por oposición a los entes descentralizados cuyo gobierno y regulación depende directamente de otro superior, al que se hallan subordinados. Se caracterizan por satisfacer intereses públicos específicos e integran los cuadros de la administración publica, se administran a si mismos para lo cual tienen un patrimonio y presupuesto propios; deben ser creados por ley emanada del congreso o bien por decreto del Poder Ejecutivo. Por lo general no se hallan subordinados a la Administración Publica Central sin perjuicio del control que sobre ellos ejerce el Estado.

En los últimos años se han proyectado sistemas institucionales que, con diferencias de matices, promovieron importantes descentralizaciones en lo político, en lo administrativo y en lo político-financiero; revalorizando, además, la regionalización.

Las constituciones incluyeron en sus textos los municipios como niveles de gobierno, y les confirieron competencias más amplias con recursos que anteriormente no poseían.

En cuanto a nuestros países hermanos americanos Chile⁷, Colombia⁸ y Paraguay⁹ la tendencia es la elevación de los gobiernos locales al nivel de autónomos, con alcances diversos, pero dentro de sus constituciones nacionales.

Volviendo al ámbito nacional, en la constitución histórica de 1853-1860 encontramos el Art. 5¹⁰, (aun vigente después de la reforma de 1994), que prescribe como obligación de las provincias a asegurar el "régimen" municipal entre otras condiciones exigidas para garantizarles el goce y ejercicio de las instituciones locales.

Asimismo, el concepto de autonomía es complejo, y en esto las constituciones no es que ayuden mucho, ya que se limitan a declararla o en otros casos calificarla. La propia constitución nacional, reformada en 1994, expresa que la mentada "autonomía" lo es en lo institucional, político, económico, financiero y administrativo¹¹.

De este modo, el nuevo municipio no es un mero prestador de servicios. Su rol ha variado y su accionar abarca aspectos no contemplados en otras épocas. El nuevo

⁷ Artículo 110: "Las Municipalidades, para el cumplimiento de sus funciones, podrán crear o suprimir empleos y fijar numeraciones, como también establecer los órganos o unidades que la ley orgánica que la ley orgánica constitucional respectiva permita. Estas facultades se ejercerán dentro de los límites y requisitos que, a iniciativa exclusiva del Presidente de la Republica, determine la ley orgánica constitucional de municipalidades.

Artículo 111: Las municipalidades gozaran de autonomía para la administración de sus finanzas. Ley de Presupuestos de la Nación podrá asignarles recursos para atender sus gastos, sin perjuicio de los ingresos que directamente se les confieran por la ley o se les otorguen por los gobiernos regionales respectivos. Una ley orgánica constitucional contemplara un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país con la denominación de fondo común municipal. Las normas de distribución de este fondo serán materia de ley".

⁸ Artículo 287: Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

⁹ Artículo 166: Las municipalidades son los órganos de gobierno local con personería jurídica que, dentro de su competencia, tienen autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos.

¹⁰ Art. 5: "Cada provincia dictara para si 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 estas condiciones el Gobierno Federal garante a cada provincia el goce y el ejercicio de sus instituciones.

¹¹ Artículo 123: "Cada provincia dicta su propia Constitución conforme a lo dispuesto por el artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero".

Art. 123 de la Constitución Nacional-reforma del año 1994- ha sido expícito en la materia: al expresar el reconocimiento de la autonomía municipal, lo hace en forma expresa en lo económico y financiero, con lo que es de concluirse que además de los sistemas de coparticipación existentes, las municipalidades pueden tener despegue tributario legítimo y consecuentemente, deberán instalar dentro de su propio gobierno, mecanismos que controlen y regulen la creación y percepción de recursos locales para su predistribución, su aplicación y sus alteraciones, cuando correspondiere.

3. Distribución de la competencia material:

En lo referente a la distribución de la competencia material dentro del encuadre legal, esta será o no municipal, según lo determine la norma constitucional. Pueden existir materias exclusivas del gobierno federal, (intervención federal); exclusivas de las provincias, (dictar la constitución provincial); concurrentes, (impuestos indirectos internos); excepcionales del Estado Federal (establecimiento de impuestos directos por el congreso, cuando la defensa, seguridad común y bien general lo exigen, y por tiempo determinado), excepcionales de las provincias (armar buques de guerra o levantar ejércitos en caso de invasión exterior o peligro inminente que no admita dilación, dando cuenta luego al gobierno federal); facultades compartidas por el Estado Federal y las provincias- reclaman para su ejercicio una doble decisión- (la creación de nuevas provincias) y, otras no determinadas explícitamente por los textos constitucionales que, será materia de decisión del Superior Tribunal de Justicia, como esta ocurriendo en el tema medio ambiente y su derivación, la resolución del cuidado de la ecología, los derechos del consumidor, etc., de los cuales aun no esta clarificado el marco competencial en sus diversas funciones de legislación, ejecución y jurisdicción.

Por su parte, el Código Civil¹², si bien no se define por la autonomía municipal, parece cuanto menos negarle el carácter de autárquico, al legislar ambas instituciones (entidades autarquiútas y municipios) en incisos separados.

Sin apreciaciones sobre su autonomía, la Constitución de la Provincia de Santa Fe, define a los municipios como el núcleo de población que constituya una comunidad con vida propia con más de diez mil habitantes¹³. Les otorga, además, la facultad de crear, recaudar y disponer libremente de recursos propios provenientes de las tasas y demás contribuciones que establezcan en su jurisdicción. Tienen, asimismo, participación en gravámenes directos o indirectos que recaude la Provincia¹⁴.

En lo que a la jurisprudencia se refiere, en el fallo histórico "Rivademar"¹⁵ la Corte Suprema de Justicia de la Nación revisó su jurisprudencia de casi 78 años desestimando el carácter autárquico del régimen municipal.

¹² Artículo 33: "Las personas jurídicas pueden ser de carácter publico o privado. Tienen carácter publico:

1. El estado Nacional, las provincias y los municipios.
2. Las entidades autarquiútas.
3. La iglesia católica..."

¹³ Artículo 106: "Todo núcleo de población que constituya una comunidad con vida propia gobierna por si mismo sus intereses locales con arreglo a las disposiciones de esta Constitución y de las leyes que se sancionen. Las poblaciones que tengan más de diez mil habitantes se organizan como municipios por ley que la Legislatura dicte en cada caso, y las que no reúnan tal condición como comunas. La ley fija la jurisdicción territorial de municipios y comunas y resuelve los casos de fusión o segregación de se susciten".

¹⁴ Artículo 107: Los municipios son organizados por la ley sobre la base: 1- de un gobierno dotado de facultades propias, sin otras injerencias sobre su condición o sus actos que la establecidas por esta Constitución y la ley; 2-Constituido por un intendente municipal, elegido directamente por el pueblo y por un periodo de cuatro años, y un Concejo Municipal, elegido de la misma manera, con representación minoritaria, y renovado bianualmente por mitades; y 3- con las atribuciones necesarias para una eficaz gestión de los intereses locales, a cuyo efecto la ley los proveerá de recursos financieros suficientes. A este ultimo fin, pueden crear, recaudar y disponer libremente de recursos propios provenientes de las tasas y demás contribuciones que establezcan en su jurisdicción. Tienen, asimismo, participación en gravámenes directos o indirectos que recaude la provincia, con un mínimo del 50 por ciento del producido del impuesto inmobiliario, de acuerdo con un régimen especial que asegure entre todos ellos una distribución proporcional, simultánea e inmediata. Estas mismas normas fundamentales rigen para las comunas, de acuerdo con su ley orgánica propia, con excepción de su forma de gobierno, el cual esta a cargo de una Comisión Comunal, elegida directamente por el cuerpo electoral respectivo, y renovada cada dos años en su totalidad. Queda facultada la legislatura para cambiar con carácter general el sistema de lección de los intendentes por cualquier otro modo de designación.

¹⁵ "RIVADEMAR, ANGELA D. c/ Municipalidad de Rosario", 21-03-89 (L.L. 1989 C, Pág. 47).

La Corte, sienta las diferencias entre la autarquía y autonomía cuando expresa que aun prescindiendo de las prescripciones concretas de las constituciones provinciales vigentes, debe conocerse 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 del Código Civil y especialmente a la distinción hecha en el texto originario de Vélez Sarfield, frente al carácter posible o contingente de los autárquicos, el alcance de sus resoluciones que comprende a todos los habitantes de su circunscripción territorial, y no solo 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 autárquica cree a otra entidad autárquica dependiente de ella y la elección popular de sus autoridades, inconcebible en las entidades autárquicas.

4. Breve reseña y comentario a fallo:

Si bien, como ya se dijo, en la causa "Rivademar, Ángela c/ Municipalidad de Rosario" (1989), la Corte reconoce a los municipios como entidades autónomas, apartándose de la posición autarquista sostenida hasta ese momento, la Corte, a partir del 4/6/1991 con el fallo en la causa "Municipalidad de Rosario c/ Provincia de Santa Fe", vuelve sobre sus pasos.

Por esta demanda de inconstitucionalidad interpuesta por la Municipalidad de Rosario se plantea dicho vicio en varias leyes y decretos leyes relativos a la

confirmación del F.A.E. (Fondo de Asistencia Educativa); dicho Fondo se integra en las Municipalidades con no menos del 50% de lo recaudado por imperio de lo prescripto en el Art.13 de la ley 2756, norma que obliga a cada municipio a destinar como mínimo el 10% de sus rentas anuales para constituirlo, y éste es administrativo por una comisión creada a tal fin. La Municipalidad accionante tacha de inconstitucionales las normas provinciales que disponen la afectación de determinado porcentaje de las sumas recaudadas en el ámbito local, con fines de interés público en materia educacional en las áreas provincial, municipal o comunal.

Continúa la Municipalidad arguyendo que de aceptarse la legitimidad de esa imposición, el acatamiento de la provincia a lo dispuesto en el Art.5 de la Constitución Nacional sería solo formal, pues se hallaría habilitada para ahogar financieramente a los municipios, aniquilando virtualmente la vigencia del requisito exigido en el precepto constitucional mencionado. Añade que la autarquía municipal resulta contrariada en su esencia, frente a cualquier intromisión provincial en la administración y disposición de las rentas comunales.

La Corte rechaza la demanda por mayoría, con disidencia de los doctores Fayt, Belluscio y Petracchi en base a sostener que, aun cuando el mismo órgano judicial ha expresado (in re: R.593XXI., Rivademar, Ángela D.B. Martínez Galván de c. Municipalidad de Rosario, del 21 de marzo de 1989), que la necesaria existencia de un régimen municipal impuesta por el Art.5 de la Constitución Nacional, determina que las leyes provinciales no solo deben imperativamente establecer los municipios, sino que no pueden privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para desempeñar su cometido. Si tales entes se encontrasen sujetos en esos aspectos a las decisiones de una autoridad extraña aunque se tratara de la provincial, ésta podría llegar a impedirles desarrollar su acción específica, mediante diversas restricciones o imposiciones, capaces de desarticular las bases de su organización funcional.

Este principio encuentra apoyo en la propia jurisprudencia de este Tribunal, que reconoce a las Municipalidades su calidad de organismos de gobierno de carácter esencial.

Que en lo relativo al alcance y límites de las facultades municipales, ha señalado esta Corte que estas surgen de la Constitución y las leyes provinciales, cuya correlación, interdependencia y conformidad entre sí, no incumbe decidir a la Nación, en tanto ellas no violen los principios, derechos y garantías establecidos en la Constitución Nacional, las leyes de la Nación o los Tratados con las potencias extranjeras (Art.31 Constitución Nacional). Nuestra Carta Magna se limita a ordenar el establecimiento del régimen municipal, como requisito esencial para la efectividad de la autonomía de las provincias (Art.5), pero en manera alguna les ha prefijado un sistema económico financiero al cual deban ajustar la organización comunal, cuestión que se encuentra dentro de la órbita de las facultades propias locales conforme a los artículos 104, 105 y 106 de la Constitución (Fallos 199:423; CIA Swift de La Plata, S.A. c/ Municipalidad de San Miguel de Tucumán s/ cobro de pesos, fallo del 17 de febrero de 1961).

Que en el caso, estas exigencias vitales para declarar la inconstitucionalidad de una norma no se cumplen, porque la interferencia del poder provincial en el ámbito municipal, es planteada por la actora como una amenaza de futuros avances que podrían desarticular su autonomía gubernamental, sin invocar ni mucho menos demostrar, que la aplicación actual de las normas provinciales que impugna, constituya un impedimento para subsistir como unidad política autónoma. En las condiciones descriptas, la pretensión deducida no puede prosperar, ya que de este modo no ha logrado acreditarse que el sistema financiero impuesto por la provincia exceda las limitaciones que el Art. 5 de la Constitución Nacional impone al orden jurídico interno del Estado demandado, lo que excluye la declaración de inconstitucionalidad perseguida.

Sostiene la Corte también, que por lo demás, el Art. 107 de la Constitución de la Provincia de Santa Fe, ha establecido los ingresos que corresponden a los municipios, precisando que estos son organizados por la ley sobre la base de ciertos requisitos, entre los que se incluyen un gobierno dotado de facultades propias, sin otras injerencias sobre su condición o sus actos, que las establecidas por la Constitución y la ley, con las atribuciones necesarias para una eficaz gestión de los intereses locales, a cuyo efecto la ley los proveerá de recursos financieros suficientes. Asimismo, dicha Carta Fundamental prescribe que con la finalidad aludida, los municipios pueden crear, recaudar y disponer libremente de los recursos propios, provenientes de las tasas y demás contribuciones que establezcan en su jurisdicción, asegurándoseles participación en los gravámenes directos o indirectos que recaude la Provincia, con un mínimo del 50% del producido del impuesto inmobiliario, según un sistema de coparticipación.

En tales condiciones, los preceptos legales que regulan lo concerniente a las fuentes de ingreso de los municipios, cuya incompatibilidad con la Constitución Nacional invoca la demandante, aparecen emitidas por la legislatura local con base en una norma habilitante contenida en la Constitución de la Provincia, la cual, empero, no ha merecido igual tacha de inconstitucionalidad por parte de la actora, circunstancias que añade otro obstáculo a la admisibilidad de su pretensión¹⁶.

En cuanto a los votos disidentes, para sostenerlos los magistrados los fundaron principalmente en que en los autos ya analizados "Rivademar, Ángela Galván de c. Municipalidad de Rosario, resaltando en dicho fallo el Tribunal abandono su anterior jurisprudencia que definía a las municipalidades como entes autárquicos y les atribuyo la condición de autónomos por estimarla mas adecuada a su naturaleza institucional, que debe dárseles por el Art. 5 de la Constitución las atribuciones necesarias para el desempeño de su cometido lo que encuentra fundamento en la indiscutida condición de

¹⁶ "Municipalidad de Rosario c/ provincia de Santa Fe". Fallos 314:495 04/06/1991.

organismos de gobierno con un ámbito propio a administrar que resulta inconcebible que en el ejercicio de sus atributos estén desprovistas del poder de designar y remover a sus empleados, por ser una desnaturalización del régimen municipal que ponía en riesgo su subsistencia; todo aplicable las normas legales aquí cuestionadas, en cuanto detraen de la libre disposición del Municipio las partidas asignadas al Fondo de Asistencia Educativa, importan la Asunción por parte de la autoridad provincial de funciones que hacen a la administración directa de los intereses municipales, cuales son las atinentes a la elaboración del presupuesto y el destino de sus recursos. Que de admitirse esa injerencia se lesionaría la personalidad y las atribuciones de los municipios y se pondrían en riesgo “su subsistencia y la misión fundamental dentro de las instituciones políticas de la Republica que esta Corte les ha reconocido las que están aseguradas por el Art.5 de la Constitución Nacional frente a los sistemas políticos superiores”. Es por lo tanto necesario, preservar el derecho de usar todos los medios o instrumentos que conduzcan al logro legitimo de sus intereses específicos definidos por las leyes o las Constituciones provinciales para no frustrar aquel mandato que la Ley Fundamental de la Nación impone y que, de no ser así, se convertiría en un postulado meramente teórico con menoscabo de la vivencia efectiva e indestructible de estos poderes. Por lo demás, su preservación no admite limitaciones acotadas por el grado o medida en que las autoridades provinciales franqueen el ámbito reservado a la libre disposición comunal, como lo pretende la demandada al aludir a la minima entidad del aporte, toda vez que, de lo contrario, se autorizaría un paulatino y peligroso cercenamiento de las atribuciones municipales.

Por todo lo anterior resulta indudable lo poco clara que se encuentra en todos los planos la definición por una y otra postura. Por lo que deriva evidente la extrema necesidad de legislar de manera clara en la materia, para así soslayar la continuación de la presente situación.

Capítulo II

“Naturaleza jurídica del municipio y Autonomía”

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Naturaleza Jurídica de los Municipios. 3. Contenidos de la autonomía. 4. Métodos históricos usados para desentrañar la naturaleza jurídica del municipio a partir del Art. 5 CN. 5. Grados de autonomía. 6. Reglamentación.

1. Introducción:

El Municipio; ¿es una categoría jurídica por presencia o por consecuencia?, ¿es impuesto o se impone?, ¿existe porque no puede no existir o porque, pudiendo no existir, es necesario que exista?, ¿su origen es la subsidiariedad o es la necesidad?, dicho esto se originan dos tipos de respuestas:

2. Naturaleza Jurídica de los municipios:

Por un lado, el Municipio es entendido como una comunidad primaria que surge por las relaciones de vecindad, y por otro lado el Municipio es entendido como una comunidad que surge en función de un esquema distributivo de funciones considerado muy eficaz.

Representan a la primera postura, Adolfo Posada, entendiéndola como núcleo social de vida humana total, definido por las necesidades de vecindad¹⁷.

Salvador Eduardo Bauzá, ve al Municipio como una sociedad natural, el cual nace de la convivencia de los hombres que crean las relaciones de vecindad, que constituyen el grado superior de las relaciones familiares¹⁸.

Ricardo Zuccherino, lo ve como una unidad básica, fundamental y autónoma, generada naturalmente de la suma de intereses y necesidades determinados por la vecindad y provista por la ley de la categoría de persona jurídica de Derecho Público¹⁹

¹⁷ POSADA, Adolfo, El régimen municipal de la ciudad moderna, Victoriano Suárez, Madrid, 1927, pag 52.

¹⁸ Bauzá Salvador E., Autonomía Municipal en curso de Municipalismo, p.64 cit. Por ZUCCHERINO, Ricardo M. Derecho Público provincial, Lex, La Plata, 1977, t. II, P. 158.

En tanto que, José Roberto Dromi, expresa “...reconocemos el origen natural del Municipio, basado en las necesarias relaciones de vecindad que lo constituyen como institución política primaria de la democracia representativa, por imperio del ordenamiento constitucional (artículo 1° y 5° de la Constitución Nacional)²⁰.”

Por el otro extremo representa la segunda postura Rafael Bielsa, “El régimen Municipal según el artículo 5 de la constitución nacional es local en el sentido de que las legislaturas lo determinan y limitan, entendiéndose que el vocablo “local” en el lenguaje jurisprudencial es sinónimo de provincial y no de municipal. Esta ha sido asimismo la interpretación que hace la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Ferrocarriles del Sud” (1-6-1911) cuando dijo que los Municipios no son mas que delegaciones de los mismos poderes provinciales, circunscriptas a fines y limites administrativos, que la constitución ha previsto como entidades del régimen de las provincias y sujetas a su propia legislación”

Para la primer postura antes esbozada (Municipio- necesario), este debe verse como un “irreductible” punto de partida, para lo otra postura (Municipio- subsidiario) este es un “conveniente” punto de llegada.

Profundizando un poco la primera postura podemos decir, que evade el marco de lo estrictamente municipal: la “necesariedad” del municipio ¿viene exigida por la vocación gregaria del hombre o por la imposibilidad individual de satisfacer las necesidades humanas?, el impulso vital ¿nace desde el individuo hacia sus semejantes o proviene desde la sociedad hacia la individualidad?

¹⁹ ZUCCHERINO, ob. cit., p.159.

²⁰ DROMI, José Roberto, Federalismo y Municipio, 2° edición, Ciudad Argentina, Mendoza 1983, p.138

Estas preguntas nos llevan directamente al estado de naturaleza y por supuesto surgen nuevamente dos respuestas: las naturalistas y las voluntaristas.

Ejemplo del naturalismo encontramos a Aristóteles: “La asociación de muchos pueblos forma un Estado completo, que llega, si puede decirse así, a bastarse absolutamente a si mismo, teniendo por origen las necesidades de la vida, y debiendo su subsistencia al hecho de ser estas satisfechas. Así el Estado procede siempre de la naturaleza, lo mismo que las primeras asociaciones, cuyo fin ultimo es aquel; porque la naturaleza de una cosa es precisamente su fin, y lo que es cada uno de los seres cuando ha alcanzado su completo desenvolvimiento se dice que es su naturaleza propia, ya se trate de un hombre, de un caballo o de una familia. Puede agregarse que este destino y este fin de los seres es para los mismos el primero de los bienes, y bastarse a si mismo es, a la vez, un fin y una felicidad. De donde se llega a la conclusión que el Estado es un hecho natural, que el hombre es un ser naturalmente sociable, y que el que vive fuera de la sociedad por organización y no por efecto del azar es, o un ser degradado, o un ser superior a la especie humana...”²¹.

Ejemplo de la postura del voluntarismo encontramos a Rousseau: “Un pueblo, dice Grocio, puede darse a un rey. Según Grocio, un pueblo ya es, pues, un pueblo, antes de darse a un rey. Esta misma donación es un acto civil, supone una deliberación pública. Antes de examinar el acto por el cual un pueblo elige a un rey, convendría examinar el acto por el cual un pueblo es un pueblo. Pues siendo este acto necesariamente anterior al otro, es el verdadero fundamento de la sociedad. Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con toda la fuerza común a la persona y los bienes de cada asociado y por lo cual, uniéndose cada uno a todos, no obedezca sin

²¹ ARISTOTELES, La Política, en Libro I, La traducción del párrafo transcrito corresponde a Patricio de Azcarate para Espasa Calpe .Colección Austral, 15° ed., Madrid, 1982, p.23.

embargo, más que a si mismo, y permanezca tan libre como antes, este es el problema fundamental, cuya solución da, El Contrato Social.

Mas allá de los elementos que conforman a una postura y a otra, debe tenerse en cuenta, que las posturas naturalistas y voluntaristas, tienen de común el hecho de presentar las relaciones de vecindad como una realidad viva, con personalidad definida y con peso decisional propio y esto es lo que hace que se impongan a la norma.

A mayor abundamiento de lo expuesto, el tema que venimos desarrollando en cuanto a la naturaleza jurídica de los municipios, ha sido de antaño, sometido a una aplicación del principio del tercero excluido, incorrectamente. Traduciéndose en la dicotomía “autonomía” versus “autarquía”, o se estaba a favor de una o se estaba a favor de la otra.

En el caso de la autonomía, el municipio debe tener un cúmulo de facultades que vienen exigidas por su propia naturaleza y que aseguran su independencia relativa de otros niveles de decisión política: incluyéndose así, la potestad de darse la propia norma orgánica, tener recursos propios, facultad de regulación, control y sanción sobre una serie asuntos prioritariamente locales.

En cambio, en el caso de la autarquía, el Municipio es una descentralización administrativa de una instancia de poder subordinante: sus atribuciones se fijan desde esa realidad política superior, y el límite es la garantía de los servicios públicos locales que no se asignan a otros entes.

Siguiendo a Rosatti, él expresa que la naturaleza jurídica del Municipio antes de la reforma constitucional, había quedado en un punto muerto, desde el punto de vista de los módulos clásicos autonomía- autarquía.

¿Que implicancias se derivan de que un ente sea entendido como autónomo?

¿Indica que sus autoridades son electivas, que tiene patrimonio propio, nombre propio, que puede comprar o vender sin permiso de otro, clausurar, decomisar, allanar, secuestrar?

Y con relación a los entes autárquicos, ¿indica que pueden hacer expropiaciones, demandar, arrestar, percibir tributos o contraer créditos? ¿Que es lo que verdaderamente distingue a la autonomía de la autarquía? Y si se entiende que son distintas, ¿hay un solo criterio para hacerlo?

Oyhanarte lo explica así: “La jurisprudencia de conceptos es una concepción jurídica que imagina al Derecho como una inmensa cantidad de casilleros. La única obligación del jurista es encontrar el casillero correcto, ahí, dentro de él, tendrá todas las respuestas que pueda desear y solucionara por anticipado todas las cuestiones que puedan plantearse”.

A partir del año 1853 y hasta 1994, por propio imperio del artículo 5, se ha estado jugando con los “casilleros”, con el agravante de que los casilleros autonomía y autarquía nunca fueron precisados según su efectivo contenido.

Atento haber seguido el camino equivocado, se dice que el municipio es un ente autárquico, por eso queda sin explicación, como puede elegir a sus propias autoridades, y cuando se dice que es autónomo, no se entiende por qué no puede dictarse su norma fundamental.

La dicotomía expresada, intentan explicarla, de alguna manera, las escuelas Municipalistas Argentinas, se entienden como pilares de su pensamiento municipio-autonomía-gobierno-democracia “Escuela de La Plata” y la escuela del municipio-autarquía-administrativo-eficiencia, llamada “la Escuela del Litoral”, ambas esbozan que es inexacta por dos razones:

1)- Porque autonomía- autarquía, democracia-eficiencia, política-administración; son falsas. Decía Posada en el año 1914: “Cada día estamos mas lejos de aquella diferenciación superficial entre lo político y lo administrativo, merced a la cual se estimaba que la administración era una simple dependencia subordinada por completo, al empuje y dirección política concentrada en los poderes superiores del gobierno en el Poder Ejecutivo. Ni aun en los países de centralización mas extremada y mas construida, como Francia, se legitima ya tal diferenciación. Lo administrativo no se opone a lo político; no puede oponerse; es dudoso que pueda distinguirse”²².

2)- Porque, en el caso de la Escuela del Litoral, se engloban pensamientos de distinto signo, que ni siquiera con violencia podrían ser unificados²³. Cuando Korn Villafañe formula en 1941 esta asignación doctrinaria, municipio-autarquía-administrativo, a la Escuela del Litoral, pasa por alto un hecho fundamental: la doctrina de la Constitución Santafesina de 1941, pionera de la tesis que tanta adhesión le merece. Este es un “pecado original”, pero cuando en la actualidad se pretende perpetuar esa “asignación doctrinaria”, se esta desconociendo la obra de un municipalista de primer nivel como Salvador Dana Montaña.

En cuanto al presupuesto que podemos tomar como base para que podamos determinar la naturaleza jurídica del Municipio, afirma Dromi que “El fenómeno descentralizador se da, como vemos, con matices muy diversos; así encontramos municipios que apenas son un barrio y otros que son mas- y mucho mas a veces- que una provincia, lo cual equivale a decir, en términos de poder político, que la autarquía

²² Citado por Bielsa, Principios...cit., p.38 (en cita).

²³ GRECO (h), Rubén E. Un nuevo régimen Municipal para la Provincia de Buenos Aires, en Aportes...cit.,p. 1689.

local vale mas que la autonomía provincial, en tanto hay municipios de mas de dos millones de habitantes y provincias que no llegan a los doscientos mil habitantes²⁴”.

Para ahondar un tanto mas, en lo referido al termino “autonomía” los griegos llamaban *autonomoi* y los romanos *autonomi*, a aquellos Estados que se gobernaban por las leyes dictadas por ellos y no se encontraban sometidos a poder extranjero alguno.

Había expansión territorial horizontal del poder. Por lo tanto, o se era *autonomoi* o se estaba sojuzgado, se era *polites* (y se gozaba de isonomia) o se era esclavo o meteco, se vivía en la *civitas* o en la *provinco*. Pero en la edad contemporánea, se es ente soberano cuando se da la norma originaria, el ente autónomo también se da su propia norma, pero siempre subordinado a la mencionada norma originaria. Es factible dictarse su propia norma, sin que esta norma sea la máxima: es que en ello no se agota la autonomía, dado que es su inicio y principal fundamento.

Los romanos “exportaron” un sistema normativo (*jus gentium*) para asimilar culturalmente a los territorios conquistados: así, les dieron una norma máxima para regir mas allá de sus fronteras originales, anulando de esta manera la autonomía del otro.

Paradójicamente, el Estado actualmente, permite y fomenta que sus organizaciones territoriales internas se den sus propias normas, para que así no vulneren la norma máxima y se rijan por ellas.

Trentin por su parte, esboza que autonomía es, la prerrogativa propia de las colectividades publicas menores (provincias, países, estados particulares y municipios) para concurrir dentro de la misma organización estadual al ejercicio de la soberanía²⁵.

²⁴ Dromi, ob. cit., p. 137.

²⁵ DANA MONTAÑO, Salvador M., La autonomía Municipal, Fundación del Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires, Universidad Notarial Argentina, Instituto de Derecho Municipal y Urbanismo, Serie Monográfica, N° 1, La Plata, 1982, p.25.

Así, se cuestiona la interpretación según la cual el sistema normativo originario es el único posible, de esta manera se desconoce entidad jurídica a otros ordenamientos, que no obstante estar subordinados a aquel, se diferencian por su contenido e importancia. Pensando lo contrario, concluiríamos que solo la Constitución de un Estado sería estrictamente orden jurídico y que el cuerpo de normas dictado en su consecuencia bajo sus principios, o no se diferenciarían de la norma madre o revestiría el carácter de mero hecho, sin trascendencia o significación para el mundo jurídico.

De este modo se expresa, que el concepto de autonomía, ubicado en el mundo de la ciencia política, no puede quedar reducido a un encuadre jurídico estricto.

Dando una visión más amplia, el ente autónomo no solo se da su propia norma en el sentido formal (ley, ordenanza, etc.), sino también el que carga con sus consecuencias (conductas, actitudes, derechos, obligaciones) que se generan a partir de ellas.

Para decirlo de otro modo: autonormarse es el comienzo y no el fin de la autonomía.

3. Contenidos de la autonomía:

No es posible hablar con rigurosidad científica de “plena”, “mayor” o “menor” si no tenemos criterios objetivos. Es necesario determinar, que requisitos debe reunir un ente para ser autónomo. Debe tenerse en cuenta, que se habla del “ente” y no solo de norma positiva autónoma, por lo tanto, si se considera que el orden jurídico se halla inserto en un ordenamiento político y social condicionante, y desde el punto de vista institucional (ente como realidad jurídica, política y social), el vocablo autonomía desborda el fino margen de la norma, para ser considerado en el amplio marco de las relaciones intersubjetivas. Ente, el que es o existe. Esta palabra envuelve vulgarmente

la idea de vida o existencia individual o animada. Son personas todos los entes susceptibles de adquirir derechos o contraer obligaciones; y de estos, los que no sean personas de existencia visible, que lo son todos los que presentaren signos característicos de humanidad, son personas de existencia ideal o personas jurídicas²⁶”.

Una corriente de la doctrina Municipalista intento especificar los modos de concreción de la autonomía.

Para Dana Montaña, constituyen manifestaciones de autonomía municipal:

- 1)- El poder constituyente o “facultad de darse su propia Carta Orgánica”
- 2)- El poder legislativo “para reglar jurídicamente, por medio de reglamentos y ordenanzas, las materias de su competencia”
- 3)- El poder ejecutivo “para realizar sus decisiones”
- 4)- El poder impositivo y financiero “para costear los servicios locales”
- 5)- El poder jurisdiccional “para resolver sus propios litigios”

Para otra corriente de la doctrina, Antonio Hernández, la autonomía municipal comprende los siguientes aspectos:

- 1)- Institucional, “posibilidad del dictado por parte del municipio de su propia Carta Orgánica”
- 2)- Político, “organización y gobierno con base popular, electiva y democrática”

²⁶ FERNANDEZ DE LEON, Gonzalo, Diccionario Jurídico, Abecé, Buenos Aires, 1961, t. II, P. 306.

3)- Administrativo, “posibilidad de la prestación de los servicios públicos y demás actos de administración local, sin interferencia alguna de autoridad de otro órgano de gobierno”

4)- Financiero, “libre creación, recaudación e inversión de las rentas para satisfacer los gastos del gobierno propio y satisfacer sus fines, que no son otros que el bien común de la sociedad local”.

Para una tercera corriente doctrinaria, seguida por Horacio Rosatti, parece sensato reconocer “autonomía” a todo ente que tenga la capacidad de reunir las siguientes cinco atribuciones:

1)- Autonormatividad constituyente,

2)- autocefalia,

3)- autarcia o autarquía,

4)- materia propia, y

5)- autodeterminación política.

Precisando un poco las atribuciones que deben reunir los entes para ser plenamente autónomos, podemos decir que:

La autonormatividad constituyente es la capacidad para darse, otorgarse (redactar y/o aprobar) la propia norma fundamental (aquella que define los objetivos y determina la estructura basal) en el marco del derecho no originario.

En nuestra Republica, el primer antecedente que se conoce como ejercicio de autonormatividad constituyente municipal es el de las ciudades de Rosario (carta sancionada el 28-8-33 y aprobada por ley provincial 2352 del 12-12-33) y Santa Fe (carta sancionada el 18-9-33 y aprobada por ley provincial 2353 del 12-12-33), que se

dieron sus propias cartas orgánicas, dando así, operatividad al artículo 149 de la Constitución de la Provincia de Santa Fe del año 1921.

En el Estado federal argentino, y según el texto del artículo 123 de la Constitución Nacional (aunque esta interpretación ya tenía asidero en la doctrina mayoritaria antes de la reforma del año 1994) le corresponde a las provincias reconocer o asignar autonormatividad constituyente a sus municipios²⁷.

La Autocefalia (del griego *auto*: uno mismo, y *kephalé*: cabeza): importa la capacidad de elegir a sus propias autoridades, aquellas que van a dar vida a los órganos políticos encargados de conducir los asuntos locales.

Proyectar este principio sobre el ámbito del municipio, genera las siguientes consecuencias:

En primer lugar, torna inválidos los sistemas “mixtos”, que prevén elegir ciertos órganos del gobierno del municipio, por ejemplo; el concejo deliberante, y la designación de otros, por ejemplo el intendente municipal, por parte de una instancia de poder superior, entendiéndose, Poder Ejecutivo provincial con la anuencia del poder legislativo.

En segundo lugar, la magnitud de los asuntos de la ciudad, exige un régimen con matices distintos a las elecciones provinciales o nacionales.

En tercer lugar, y por último, se plantea la necesidad de establecer el estatus jurídico de los electos a cubrir los cargos políticos en cuanto a sus remuneraciones, por ejemplo la relación de carga pública.

²⁷ ZUCCHERINO, Ricardo M., Derecho Público provincial y municipal, Lex, La Plata, 1977, t. II, P. 207.

En cuanto a la autarquía, podemos definirla como la autosatisfacción económica y financiera, que deriva de poseer recursos económicos propios y la consecuente posibilidad de disponer de ellos.

Por lo dicho, no podemos dejar de aclarar que se puede tener autarquía y no autonomía, pero no es menos curioso dilucidar qué tipo de acto político asigna los medios económicos, como se menciona en el párrafo anterior, y la consecuente autorización para poder disponer de los mismos.

Llevándolo al caso que nos ocupa, en el municipio, el acto de asignación de los recursos propios (entendiéndose a estos como inmuebles o tributos) debe surgir de una disposición establecida en la constitución o en la ley juspublicista, y en cuanto a la aptitud para disponer de ellos, deriva de la autogestión que apunta al cumplimiento de los fines públicos de los habitantes del municipio.

Atento lo antedicho, puede expresarse, siguiendo a Horacio Rosatti "...que el municipio como "realidad jurídica" no se funda en el Derecho Civil. Las normas de este tipo en tanto, que facilitan y agilizan la labor del municipio en la gestión de los negocios públicos, fundamentalmente aquellos de contenido económico (al establecer el régimen jusprivatista de la persona jurídica), constituyen una positiva colaboración para lograr una eficaz autogestión".

La materia propia, puede definirse como la posesión de un contenido específico, con facultades jurisdiccionales, como así también de ejecución y legislación (sin contar con el carácter específico de la exclusividad).

Pero este tema, nos lleva a dilucidar la existente dicotomía entre; si lo municipal es una consecuencia que se desprende de la realidad o si los contenidos que ejerce el municipio fueron asignados por un poder superior.

Así, la tecnificación, el avance en las comunicaciones y el crecimiento de las urbes, han desdibujado pero no borrado, por así llamarlo, el límite entre lo puramente “local” y lo “provincial o nacional”, entonces se puede hablar de lo preponderantemente local y lo preponderantemente provincial o nacional.

En la IV Reunión del Congreso Interamericano de Municipalidades, realizado en Panamá en el año 1953, se votó que se debe tener presente lo que en cada país se considera tradicionalmente como municipal, sin dejar de lado los caracteres que diferencian la idiosincrasia o la cultura impresas en las formas de convivencia.

En cuanto a la autodeterminación política, podemos decir que la misma significa no recibir presiones o controles políticos o de otra magnitud desde afuera (tanto sea, en el ámbito provincial, regional, nacional o internacional) que hagan que no se pueda cumplir en la práctica las cuatro facultades antes mencionadas, autonormatividad constituyente, autocefalia, autarquía, y materia propia.

Esta autodeterminación, generalmente tiene como respaldo, como dice Rosatti, los “refuerzos de la autonomía”, pero esta no se satisface con el solo reconocimiento formal, no obstante y sin dejar de darle importancia a estas previsiones normativas, la política, en la práctica, conoce mecanismos de presión que se escapan a los controles ejercidos por el derecho.

4. Métodos históricos usados para desentrañar la naturaleza del municipio a partir del artículo 5 de la CN:

La expresión “régimen municipal” incorporada a la Constitución Nacional en el artículo 5, generó en las corrientes publicistas dos posturas distintas:

- 1)- Resolver la situación por vía interpretativa, y
- 2)- Reglamentar por medio de una ley nacional dicho artículo.

Veamos aquí, una interpretación doctrinaria sobre el tema, en relación a la expresión asegurar el régimen municipal, donde la misma se bifurca.

Asegurar y municipal son vocablos de interpretación casi unívocos. En lo que se refiere textualmente a lo municipal aleja cualquier duda sobre el grado y convivencia de la que se habla, en tanto que asegurar, es sintomático y expresa la preexistencia del municipio con relación al Estado argentino: siguiendo a Gómez Forgués y Mouchet, es proteger algo que existe previamente y que tiene el derecho a permanecer existiendo²⁸. El inconveniente se planteaba haciendo el análisis de la tercera palabra, en tanto que régimen es un eufemismo. Es así que se interpretó desde el sentido de municipio-gobierno con facultades de autodeterminación política, como en el sentido de municipio-administración, entendiéndose como una institución que se dedica a solucionar los conflictos domésticos de la comunidad y la prestación de los servicios públicos de las ciudades, careciendo de influencia política en los niveles importantes de decisión.

Viendo un ejemplo German Bidart Campos, interpreta; régimen municipal= municipio político= autonomía; la Constitución del año 1853 incluye entre las condiciones que se fijan a las provincias para que gocen de la garantía federal, la de asegurar el régimen municipal. Esto implica que la Carta Magna incorpora al orden

²⁸ ROSATTI, Horacio D., El régimen municipal en la Constitución santafesina del año 1921, en E.D.96-913.

constitucional argentino la realidad municipal bajo forma de régimen, entendiéndose, como ordenamiento político, de gobierno local, con independencia y autonomía dentro de los Estados Federales. Así, es que el municipio no nace como disgregación de competencias de las provincias para fines administrativos, mediante creación y delegación de las provincias, sino como poder político autónomo por inmediata operatividad de la Constitución Federal²⁹.

Desde el punto de vista de una interpretación jurídica racional, las provincias, frente a la nación, deben ser organizadas dentro del sistema de la Republica representativa argentina, los municipios frente a las provincias, deben organizarse dentro del mismo sistema. Las convenciones de las provincias son las que organizan el régimen municipal de las provincias, no es dable admitir que se organicen dentro de un sistema de gobierno distinto a la orbita dentro de la cual están obligadas a realizar sus actividades jurídicas.

Rafael Bielsa, sostiene la postura régimen municipal=municipio administrativo=autarquía, el régimen que es aplicado a la descentralización comunal expresa un problema que tiene dos caras, una de orden institucional y otra de intereses económicos.

En el primer orden se presenta como problema jurídico, pero con un trasfondo político. Y por el otro lado, en el segundo orden es una cuestión de oportunidad de los vecinos.

En los regimenes donde hay centralización política, el problema es de autonomía local, se necesita que exista una fuerza separada del poder central que exprese la defensa de la gestión publica en el interés local, para que así de esta forma,

²⁹ BIDART CAMPOS, German J., Derecho Constitucional, Ediar, Buenos Aires, 1964, t. I, p. 544.

neutralice el excesivo centralismo y para dar equilibrio a las funciones de gobierno y administración. Esta autonomía puede subsistir siempre bajo la forma democrática.

Pero cuando la descentralización es provincial, se deben considerar estos dos supuestos: 1)- si la autonomía es política, como lo es la autonomía provincial, la descentralización de las comunas pasa a un segundo plano, entonces la autonomía municipal será autarquía y tendrá la existencia y intensidad que los gobiernos provinciales determinen; 2)- si la autonomía regional no es política, la descentralización comunal se fortalece y puede ser autonomía municipal, característico del sistema unitario, es decir, donde no hay Estados internos autónomos.

5. Grados de la Autonomía:

Para hacer una determinación del status jurídico del Municipio, podemos decir que es un ente que “tiende a la autonomía plena”, y así, de la discrepancia de los contenidos y la realidad de los municipios de nuestra república, surgen estas conclusiones;

a)- Desde un punto de vista netamente político, no han existido antes de la reforma constitucional del año 1994, municipios con autonomía plena, y por el otro lado,

b)- La eficiencia sugiere el reconocimiento de grados de autonomía a las distintas categorías municipales, según pautas cualitativas. Es muy probable admitir que existen municipios con autocefalia, autarquía, materia propia y autodeterminación política, como fue expresado anteriormente, pero absolutamente faltos de autonormatividad constituyente, pero no es menos cierto, que dicho municipio tratara de lograr el reconocimiento que requiere obtener la facultad para autodictarse su norma fundamental.

De esta manera, expresa Santi Romano, cuando expresa que “...es preciso distinguir diversos tipos de autonomía, cada una de las cuales implica una mayor o menor separación, por así decirlo, del ordenamiento que de ella deriva respecto de que constituye su base” y que “entre estos dos extremos, mínimo y máximo, respectivamente, de autonomía, hay toda una serie de tipos intermedios, que no es fácil de clasificar completamente, ni aun limitando siquiera el intento de clasificación a las solas autonomías que forman parte del ordenamiento estatal³⁰”.

6. Reglamentación:

Una posible solución a la confusión que se genera a partir de la Constitución Nacional, en cuanto a la naturaleza jurídica del Municipio, antes de la mencionada reforma del año 1994, era reglamentar el impreciso artículo 5 de la Carta Magna.

Surgía un verdadero problema de competencia; ¿a quien le correspondía dictar la ley reglamentaria, al Congreso de la Nación o a las provincias?

Oyhanarte veía posible que el Congreso, sin necesidad de una reforma constitucional, dicte la reglamentación del artículo 5, que sería federal y debería fijar las bases mínimas de las estructuras municipales, con cierta flexibilidad que permita la adecuación a las circunstancias locales.

Sáenz Valiente adhería a la postura encontrada.

³⁰ ROMANO, Santi, Fragmento de un diccionario jurídico, Ejea, Buenos Aires, 1964, voz: Autonomía, p.48)

CAPITULO III

“Recursos del Estado Municipal y El poder tributario”

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Recursos del Municipio. 3. El poder tributario del Estado y sus distintas dimensiones.

1. Introducción:

En adelante se vera, como el Municipio conforma su economía, como obtiene recursos, como esos recursos se traducen o no en ingresos para el ente, y como (también con que limites) el Municipio está dotado para detraer riquezas de los habitantes de su jurisdicción con el objeto de que estos contribuyan al sostenimiento de la comunidad.

2. Recursos del Municipio:

El Estado Municipal es un ente público y como tal necesita, para satisfacer las necesidades de su población, realizar erogaciones. De cubrir estas erogaciones se ocupan los llamados recursos.

Los recursos en un sentido lato, sostiene Giuliani Fonrouge, son los ingresos que obtiene el Estado preferentemente en dinero, para la atención de las erogaciones determinadas por exigencias administrativas o de índole económico y social³¹.

Los recursos provenientes del dominio constituyeron en la antigüedad la mayor parte de los ingresos, pero perdieron importancia a partir del siglo XIX en el que fueron reemplazados por otros medios como los tributos y los empréstitos.

Una de las formas de clasificar los recursos es la que los cataloga como originarios o derivados, siendo los primeros los que las entidades publicas obtienen de fuentes propias de riqueza, sea que posean un patrimonio fructífero, sea que ejerzan una industria o un comercio. Los recursos derivados, por su parte, son aquellos que las entidades públicas se procuran mediante contribuciones provenientes de las economías de los individuos pertenecientes a la comunidad.

³¹ GIULIANI FONROUGE, Carlos M., “Derecho Financiero”, vol. 1, Ed. De Palma, Buenos Aires, 1997.

Otra de las categorizaciones a las que se somete a los recursos de estos sujetos, es la que los distingue entre ordinarios, que son los que se forman regular y continuamente para ser destinados a cubrir el presupuesto financiero normal, y los extraordinarios, que tienen carácter esporádico, siendo provocados por excepcionales necesidades, por eso están por lo general, frente a gastos extraordinarios. En relación a ésta última clasificación el autor antes mencionado, hace una oportuna objeción en cuanto a la vigencia de esta clasificación, visto que algunos recursos que eran excepcionales, han llegado a ser entre las finanzas modernas corrientes y ordinarios como los empréstitos, por ejemplo³².

De los recursos con los que cuentan los entes públicos en general, los municipios se sirven, mayoritariamente de los siguientes:

Por un lado, poseen bienes que rigurosamente hablando son "sociales" antes que "estatales", por cuanto están destinados al disfrute de toda la colectividad, y son utilizables por sus imponentes sin discriminación, son los llamados "bienes del dominio publico". Estos bienes surgen por causas naturales o artificiales. Atento a su destino los bienes mencionados no pueden ser objeto de apropiación privada, ya sea por enajenación a los particulares o porque estos los adquieran por el paso del tiempo (son inalienables e imprescriptibles). Todo ello con fundamento en su destino de uso común, en virtud de lo cual su apropiación por ciertos particulares, con exclusión de los demás, ocasionaría un evidente perjuicio a la comunidad.

Por lo general, la utilización de estos bienes por los particulares es gratuita, pero en ocasiones especiales, el Estado puede exigir el pago de sumas de dinero para su uso particularizado, lo cual se materializa en forma de concesiones o autorizaciones de

³² VILLEGAS, Héctor B. Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario. Ed. De Palma, Buenos Aires, 1999.

uso, permisos, derecho de acceso o visitas, entendiéndose como un ejemplo de estos los peajes que se cobran en las autopistas, etcétera. Esa alteración de gratuidad puede ejercerla en virtud de su poder de imperio. Estos ingresos son de escasa importancia cuantitativa. En nuestro país, los bienes de dominio público están enumerados en el Art. 2340 del Código Civil; a saber:

Los mares territoriales hasta la distancia que determine la legislación especial; independientemente del poder jurisdiccional sobre la zona contigua;

Los mares interiores, bahías, ensenadas, puertos y ancladeros;

Los ríos, sus cauces, las demás aguas que corren por cauces naturales y toda otra agua que tenga o adquiera la aptitud de satisfacer usos de interés general, comprendiéndose las aguas subterráneas, sin perjuicio del ejercicio regular del derecho del propietario del fundo de extraer las aguas subterráneas en la medida de su interés y con sujeción a la reglamentación;

Las playas del mar y las riberas internas de los ríos, entendiéndose por tales la extensión de tierra que las aguas bañan o desocupan durante las altas mareas normales o las crecidas medias ordinarias;

Los lagos navegables y sus lechos;

Las islas formadas o que se formen en el mar territorial o en toda clase de río, o en los lagos navegables, cuando ellas no pertenezcan a particulares;

Las calles, plazas, caminos, canales, puentes y cualquier otra obra pública construida para utilidad o comodidad común;

Los documentos oficiales de los poderes del Estado;

Las ruinas y yacimientos arqueológicos y paleontológicos de interés científico.

Otro de los recursos del Ente Municipal, son los bienes pertenecientes al dominio privado, estos son bienes que pueden satisfacer necesidades individuales o colectivas, pero que no se afectan al uso de todos los habitantes sino a determinadas personas vinculadas a ellos por su adquisición, locación, administración, concesión u otra contratación. Se trata de bienes que son generalmente enajenables y prescriptibles. En cuanto se refiere específicamente a los ingresos que pueden obtenerse de estos bienes, puede distinguirse la propiedad inmobiliaria (arrendamiento y excepcional venta de tierras públicas, explotación de bosques, concesiones, etc.) y la propiedad mobiliaria; (rentas mobiliarias derivadas de acciones y obligaciones de algunas empresas privadas en las cuales el Estado, como accionista o prestamista percibe dividendos e intereses³³).

Además de los bienes del dominio público y privado, el Municipio posee el recurso de las Empresas Estatales. Las empresas públicas son unidades económicas de producción pertenecientes al Estado, que a veces forman parte de la Administración General con cierta independencia funcional total aunque con control estatal. Estas unidades producen bienes o servicios con destino al mercado interno o mercado externo. Dentro de estas empresas pueden distinguirse aquellas que tienen a su cargo Servicios Públicos, entre ellas pueden mencionarse, las de electricidad, gas, obras sanitarias (generalmente provinciales), servicio postal, telecomunicaciones, explotación portuaria, transporte en general, etc. En cuanto a los ingresos que puede brindar al erario este tipo de empresas por lo general es negativo.

Asimismo y según las teorías intervencionistas, el Estado no solo debe limitarse a cubrir servicios públicos, sino que debe encarar directamente la explotación de ciertas actividades que tradicionalmente han estado en manos de particulares. En el

³³ Ibídem. Págs. 54 a 55.

ejercicio de estas actividades casi nunca logra ingresos, y por el contrario suelen ser motivo de importantes pérdidas que se traducen en déficit presupuestarios. Este tipo de empresa suele tener como finalidad la promoción de actividades con respecto al sector privado mas que la de obtener algún dividendo³⁴.

Por otro lado, una de las misiones más trascendentales del Estado consiste en asegurar el orden jurídico normativo castigando mediante sanciones o penalidades a quienes infringen dicha normatividad. Entre las sanciones están aquellas de tipo patrimonial (multas), estas prestaciones pecuniarias coactivamente exigidas a los particulares se utilizan tanto para reprimir las acciones ilícitas, como para resarcir el daño a la colectividad en que se traduce la trasgresión, como también para intimidar a los transgresores presentes y eventuales. No obstante, que estas penalidades pecuniarias significan un ingreso para el ente publico, no puede afirmarse que su fin sea meramente recaudatorio, es decir que sea propiamente un recurso ya que su finalidad esencial es la de evitar el resquebrajamiento del orden publico.

Los municipios cuentan también con un recurso que si bien por las finanzas tradicionales fueron considerados como anormales o excepcionales, en este momento no es así, se trata de los empréstitos. Los recursos del crédito público tienen como todo recurso su limitación y este límite lo encuentran en cuestiones de política financiera. Dicha política tendrá en cuenta la situación del país en el momento de tomarse el crédito, los efectos económicos que la emisión del empréstito cause, etc.

³⁴ Ibídem. Págs. 57 a 58.

En cuanto a este tipo de recursos la Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Santa Fe³⁵ establece en su artículo noveno que no podrá aprovecharse de ellos salvo expresa autorización de las Cámaras Legislativas³⁶.

De cualquier manera, la mayor parte de los ingresos con los cuales cubren sus erogaciones, proviene de las detracciones coactivas de riqueza que el Estado efectúa sobre sus súbditos, denominada tributos. Estas prestaciones en dinero que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio en virtud de una ley y para cubrir los gastos que demanda el cumplimiento de sus fines constituye la principal fuente de recursos para sufragar los gastos públicos en su expresión más genérica.³⁷

La distribución de esta carga que pesara sobre cada contribuyente, se hace mayoritariamente teniendo como principio fundamental el criterio distributivo, el de la capacidad contributiva, entendida como la aptitud económica de los miembros de la comunidad para contribuir a la cobertura de los gastos públicos. La adopción de este criterio responde a exigencias de razonabilidad y justicia que parece imposible soslayar.

Estos valores imponen que sea la capacidad contributiva de los miembros de la comunidad, la magnitud sobre la cual se establezca la cuantía de los pagos impositivos fijándose esta por el legislador ponderando las circunstancias que tornen equitativa la participación (por ejemplo: niveles mínimos de rentas, origen de ellas, cargas de familia, etc.)³⁸. La capacidad contributiva opera como un límite a la imposición, si no la respeta, resulta confiscatoria.

³⁵ Ley 2756/1985. Texto ordenado aprobado por decreto 0067/85, con las modificaciones incorporadas por la ley 12.065 (B.O.12-12-2002).

³⁶ Artículo 9. Las municipalidades no podrán contraer empréstitos dentro o fuera de la Republica, como tampoco acordar concesiones para explotar servicios públicos con privilegio de exclusividad o monopolio, sin autorización especial de las Honorables Cámaras Legislativas. Las ordenanzas pertinentes, deberán autorizarse por las dos terceras partes de votos de la totalidad de miembros electos del respectivo Concejo Municipal y siempre con sujeción estricta a las condiciones fijadas por la Constitución de la Provincia.

³⁷ Giuliani Fonrouge, Carlos M., op., Cit. Pag.254.

³⁸ VILLEGAS, Héctor B., Op. Cit., Pags. 60 y ss.

Desde el punto de vista de la naturaleza de la obligación de los conciudadanos, ha sostenido la Corte que la satisfacción de los impuestos es una obligación de justicia que impone la necesidad de contribuir al cumplimiento de los fines y la subsistencia de la Republica. Y en cuanto a la licencia que tiene el Estado para percibir los tributos esta proviene de su poder de imperio mas precisamente del llamado poder tributario o fiscal.

3. El Poder Tributario del Estado y las distintas dimensiones:

La expresión poder tributario se traduce en la facultad o posibilidad jurídica del Estado de exigir contribuciones con respecto a personas o bienes que se hallan en su jurisdicción.

Es la facultad inherente al Estado de crear y exigir unilateralmente tributos dentro de los limites de la Constitución y que solo debe manifestarse por medio de normas legales, cuyo pago será exigido a las personas sometidas a su competencia tributaria espacial. El derecho tributario constitucional es el encargado de delimitar el poder fiscal.

Este poder es una expresión o manifestación del poder de imperio del Estado. Pero en el Estado Constitucional moderno dicho poder esta sujeto al ordenamiento jurídico. La fuerza estatal no actúa libremente, sino dentro del ámbito y los limites del derecho positivo. El poder estatal se agota en el momento en que el Poder Legislativo, portador de dicho poder en virtud de principios constitucionales que se lo atribuyen, dicta las normas sustantivas que establecen los supuestos objetivos y subjetivos espaciales, temporales y cuantitativos de la obligación tributaria. Desde ese momento no existe mas relación de poder sino relación jurídica de carácter obligacional y relaciones

administrativas procesales, cuyo propósito es la reafirmación de la voluntad de la ley en los casos concretos³⁹.

El poder tributario que al entender de una doctrina afianzada en el ámbito nacional no sería sinónimo de poder fiscal sino la correcta expresión de lo que generalmente se entiende por aquel (consideran que el Poder Fiscal es más amplio) configura, una expresión esencial del poder de imperio propio del Estado.

Así, el poder tributario es la facultad inherente del Estado para exigir tributos dentro de los límites establecidos por la Constitución, y que solo puede manifestarse por medio de normas legales⁴⁰.

Es preciso distinguir Poder Tributario de Competencia Tributaria. El primero es una expresión del poder de imperio del Estado, manifestado por medio de normas legales, la segunda, la facultad de percibir el crédito tributario. Giuliani Fonrouge señala que mientras que el poder tributario puede ser ejercido únicamente y de manera exclusiva por el Estado, la Competencia Tributaria puede ser delegada, cedida o derivada y por lo tanto serlo por entidades estatales autónomas o entidades semipúblicas (AFIP).

El mismo autor señala como características de este poder tributario del estado la de ser abstracto, permanente, irrenunciable e indelegable. Es abstracto, ya que no requiere un ejercicio precedente al cumplimiento de la obligación. Es permanente, connatural al Estado, deriva de la soberanía de manera tal que solo puede extinguirse con el Estado mismo. Es irrenunciable, el Estado no puede desprenderse de este atributo esencial, puesto que sin él no podría subsistir; es así como las provincias no han delegado su poder de recaudar, sino el de distribuir lo recaudado. Es indelegable, ni

³⁹ JARACH, Dino., Curso de Derecho Tributario, Tercera Edición, Buenos Aires, 1980, Pag.25.

⁴⁰ MARTIN, José María. RODRIGUEZ USE, Guillermo F. Derecho Tributario General. Ediciones De Palma. Buenos Aires. 1986. Pags. 114 y ss.

siquiera en el ámbito jurisdiccional que corresponde a la Nación o a las provincias, el Poder Legislativo que representa al pueblo puede delegar en el ejecutivo o en otro departamento de la administración, ninguna de las atribuciones o poderes que le ha sido expresa o implícitamente conferidos.⁴¹

Nuestra Constitución establece en su artículo 121⁴² como regla que las provincias conservan la generalidad de la potestad tributaria. De aquí surge la distinción que hace la doctrina tradicional entre poder tributario originario y derivado; el primero perteneciente a las provincias y el segundo consistente en todo aquello delegado a la Nación.

Tal distinción ha merecido la crítica de Giuliani Fonrouge, por entender que todos los órganos de gobierno, incluidos los municipios, tienen facultades tributarias de la misma naturaleza jurídica, sin que puedan establecerse grados o jerarquías entre ellas. Sostiene el autor, que la única delegación de poderes que existe es la que hace el pueblo, depositario de la soberanía al sancionar la Constitución. Tanto la Nación como las provincias y los Municipios tienen poder originario e inherente, porque el es connatural al Estado en cualquiera de sus manifestaciones, la diferencia no radica en la esencia sino en el ámbito de actuación, en la jurisdicción atribuida a cada uno de ellos con sujeción a las normas constitucionales o legales vigentes en cada país.⁴³

En cuanto a la distribución del poder tributario en la Republica, diversas normas constitucionales- entre las cuales corresponde destacar la de los artículos 4⁴⁴,

⁴¹ GIULIANI FONROUGE, Derecho Financiero, Op. Cit. Págs. 325 y ss.

⁴² C.N.:Art. 121: “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por actos especiales al tiempo de su incorporación”.

⁴³ GIULIANI FONROUGE, Derecho Financiero, Op. Cit. Pag. 335.

⁴⁴ C.N Artículo4: “El Gobierno Federal proviene a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional formado del producto de derechos de importación y exportación, del de la venta o locacion de tierras de propiedad nacional, de la renta de Correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional”.

5⁴⁵, 9⁴⁶, 10⁴⁷, 11⁴⁸, 121 y 123⁴⁹- se refieren, de manera directa o implícita a la distribución o delimitación del poder tributario reconocido a la Nación o al conservado por las provincias que la componen.

Conforme con una vieja interpretación jurisprudencial de dichas disposiciones constitucionales, los impuestos directos pertenecen a las provincias aun cuando la Nación puede hacer uso de ellos en forma temporaria y a condición de que tal como lo dispone el artículo 75 inciso 2 de la Constitución lo sean en respuesta a que la defensa, la seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Por su parte, los indirectos (salvo los aduaneros, que son siempre nacionales) pertenecen tanto a la Nación como a las provincias, es decir ambos ordenes de gobiernos tienen facultades concurrentes.

En consecuencia, corresponde al Estado Nacional la potestad exclusiva y permanente para aplicar los derechos de importación y exportación; y tasas postales. Tiene asimismo la potestad concurrente y transitoria para aplicar los impuestos directos siempre que se den las circunstancias previstas por la Constitución. Le corresponde también de manera concurrente con las provincias pero en forma permanente la aplicación de impuestos indirectos (con la salvedad hecha de los aduaneros). Por otro

⁴⁵ C.N. Artículo 5: “Cada provincia dictara para si 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”.

⁴⁶ C.N. Artículo 9: “En todo el territorio de la Nación no habrá mas aduanas que las nacionales, en las cuales regirán las tarifas que sancione el Congreso”.

⁴⁷ C.N. Artículo 10: “En el interior de la republica es libre de derechos la circulación de les efectos de producción o fabricación nacional, así como la de los géneros y mercancías de todas clases, despachadas en las aduanas exteriores”.

⁴⁸ C.N. Artículo 11: “Los artículos de producción o fabricación nacional o extranjera, así como los ganados de toda especie, que pasen por territorio de una provincia a otra, serán libres de los derechos llamados de transito, siéndolo también los carruajes, buques bestias en que se transporten; y ningún otro derecho podrá imponérseles en adelante, cualquiera que sea su denominación, por el hecho de transitar el territorio”.

⁴⁹ C.N. 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”.

lado atañe a las provincias la potestad exclusiva y permanente para aplicar impuestos directos⁵⁰.

A su vez corresponde a los municipios, las facultades inherentes a su condición de ente de gobierno, con respecto a las actividades cumplidas en su ámbito jurisdiccional o a las cosas situadas dentro de tales límites sin exceder las materias de su competencia. Así lo dispone cuando les asegura su autonomía el nuevo artículo 123 del texto constitucional antes citado.

Ahora bien, en lo referente al poder tributario en general, por natural, inherente y esencial que sea en relación a los Estados estos no lo tienen de manera absoluta. El poder tributario reconoce limitaciones a las que debe atenerse, una de carácter general que corresponde a los principios jurídicos de la tributación, y que en nuestro país han sido incorporados en la Constitución Nacional; y otras de carácter derivado de la organización política de los Estados (también de naturaleza constitucional) y otras de su coexistencia en el orden internacional que se vincula con la idea de la doble imposición, el cual en consecuencia puede asumir carácter intranacional o internacional.⁵¹

En cuanto a las limitaciones provenientes de los principios jurídicos generales de la tributación, la primera y quizás la más importante es la que proviene del aforismo “nullum tributum sine legem” es decir el principio de legalidad. Este principio fundamental establece que la obligación de pagar el tributo reconoce, en el estado constitucional contemporáneo, como una fuente a la ley.

El precepto se ve respetado siempre que el tributo sea creado por un acto que tenga la característica de ley material. Siempre que el órgano que lo dicte, lo haga en

⁵⁰ Martín, José María - RODRIGUEZ USÉ, Guillermo F., Derecho Tributario General, Op. Cit.

⁵¹ GIULIANI FONROUGE, Derecho Financiero, Op. Cit., pag. 363.

uno de una competencia otorgada por la Constitución (Congreso, Legislatura según corresponda)⁵².

A su vez, la ley que se dicte debe venerar el carácter de constitucional. En la constitución nacional, el principio de legalidad deriva del artículo 17, que garantiza la propiedad como inviolable y establece que el congreso pueda imponer las contribuciones que se expresan en el artículo 4, además el artículo 19 establece de modo general, que ningún habitante de la Nación esta obligado a hacer lo que no manda la ley ni privado de lo que ella no prohíbe.

La Corte ha dicho sobre este particular que en materia fiscal, rige el principio de legalidad o de reserva de la ley tributaria, de rango constitucional y propio del Estado de derecho, que solo admite que una ley formal tipifique el hecho que se considera imponible, que constituirá la posterior causa de la obligación tributaria⁵³ y que ninguna carga tributaria puede ser exigible sin la preexistencia de una disposición legal encuadrada dentro de los preceptos y recaudos constitucionales, esto es, validamente

⁵² SACCONI, Mario A., Manual de Derecho Tributario. Ed. La ley, Buenos Aires, 2002, pag. 63 y ss.

⁵³ CSJN Fallos 294:152, 303:245, 304:697

creada por el único poder del estado investido de tales atribuciones de conformidad con la Constitución Nacional.⁵⁴

Otra de las prerrogativas que debe respetarse es la de capacidad contributiva que constituye según Villegas el límite material en cuanto al contenido de la noma tributaria. Se encuentra dispuesto en el artículo cuarto de la Carta Magna que los tributos deben imponerse de manera equitativa y proporcional. Todo esto debe observarse bajo la luz de la igualdad dispuesta en el artículo 16⁵⁵ del mismo cuerpo normativo. A esta igualdad la completa el requisito de generalidad que surge del mismo precepto y significa que cuando una persona física o ideal se halla en las condiciones que marca la obligación de contribuir, esta debe ser cumplida sin importar las condiciones particulares de esa persona.

Cabe tener en cuenta, además, que la Constitución Nacional asegura la inviolabilidad de la propiedad, su libre uso y disposición y prohíbe la confiscación. Ha sostenido la Corte Suprema que los tributos son confiscatorios cuando absorben una parte sustancial de la renta y por lo general también ha concluido en más o en menos en un 33% como tope.⁵⁶

Con respecto a las limitaciones al poder tributario de carácter político, al ser mas de uno los entes de aplicación del Poder Tributario existe el riesgo que ocurra superposición de tributos; tema que se tratara en el próximo capítulo.

En suma, los municipios cuentan con numerosos recursos de dominio público, privado, empréstitos, penalidades por alteraciones al orden público y el más importante, el poder Tributario (con las limitaciones antedichas).

⁵⁴ CSJN Fallos 319:340 y 321:366.

⁵⁵ CN Art. 16: "...La igualdad es la base del impuesto y de las cargas publicas."

⁵⁶ SACCONI, Mario, Op. Cit. Pág. 63 a77.

Capítulo IV

“El sistema Tributario”

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Organización del Sistema Tributario vigente. 3. Impuestos nacionales, provinciales y municipales. 4. Coparticipación. 5. Sistemas de Coparticipación local. 6. Las facultades impositivas de los municipios antes de la reforma de 1994. 7. La coparticipación tributaria a partir de la reforma de 1994. 8. Incidencia sobre los municipios de la ley de coparticipación.

1. Introducción:

Como quedo sentado en el capítulo anterior, tanto la Nación, como la Provincia como el Municipio tienen facultades para detraer parte de la riqueza de los habitantes de su jurisdicción para cumplir con sus fines. Ahora bien, existen diversas formas de realizar esa detracción; y distintas consecuencias que esta puede acarrear.

Como también se vio en el capítulo anterior, la mayor parte de los recursos del Estado provienen de la tributación de sus habitantes. Cabe distinguir dentro de los recursos tributarios a los impuestos, tasas y contribuciones. Como sostiene Villegas⁵⁷, es de destacarse que estas características no son sino especie de un mismo género, y la diferencia se justifica por razones políticas, técnicas y jurídicas. No solo las facultades de las distintas esferas de poder dependen de esta clasificación en algunos países, sino que además los tributos tienen peculiaridades individualizantes.

2. Organización del sistema Tributario Vigente:

En primer lugar, los impuestos son las rentas generales, sin asignación específica, para financiar bienes públicos y semipúblicos. Giuliani Fonrouge dice que son impuestos las prestaciones en dinero o en especie, exigidas por el Estado en virtud del poder de imperio a quienes se hallen en las situaciones consideradas por la ley como un hecho imponible.⁵⁸

⁵⁷ VILLEGAS, Héctor B., Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario. Ed. De Palma, Buenos Aires, 1999.

⁵⁸ SACCONI, Mario A., Manual de Derecho Tributario. Ed. La ley, Buenos Aires, 2002.

En el impuesto, la prestación es exigida al obligado independientemente de toda actividad estatal relativa a el, mientras que en la tasa existe una especial actividad del Estado materializada en la prestación de un servicio individualizado en el obligado. Por su parte, en la contribución especial existe también una actividad estatal que es generadora de un especial beneficio para el llamado a contribuir.

3. Impuestos Nacionales, Provinciales y Municipales:

En Argentina encontramos tres categorías dentro del sistema tributario en cuanto a la competencia asignada para percibir impuestos, tasas y contribuciones: Nación, Provincia y Municipio. A su vez esa competencia puede ser ejercida de manera exclusiva o concurrente.

En materia de delimitación de facultades impositivas entre Nación y Provincias, tenemos dos regimenes distintos: el que contempla la Constitución Nacional, según su interpretación mas racional, y el que surge de la realidad según el cual la nación legisla y recauda los mas importantes impuestos.

De acuerdo a la Constitución Nacional corresponde al Congreso de la Nación legislar en materia aduanera (articulo 75 inciso 1), imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente a las provincias(articulo 75 inciso 2), imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y el bien general del Estado lo exijan, declarando coparticipables las de este inciso así como las que tengan asignación específica.

Son impuestos directos los que gravan la renta y el patrimonio que conforman la riqueza de una persona. Pero la riqueza de un individuo puede manifestarse en forma indirecta a través de su utilización, que puede ser gravada por un impuesto indirecto,

como los de transmisión o circulación de bienes (por ejemplo; el impuesto que grava los combustibles que esta incorporado en el precio de adquisición) o los que gravan el consumo, si bien estos últimos pueden establecer discriminación en perjuicio de los mas débiles en el plano económico, que de esta forma pagaran la misma cantidad de impuestos individuales que los de mayor poder adquisitivo. De ahí que un sistema impositivo más justo seria el que descansa sobre la base de impuestos directos.

Resumiendo y reiterando, los impuestos directos pertenecen a las provincias, pero el Congreso Nacional determina que si existen circunstancias extraordinarias relacionadas con el bienestar general de la Nación, ésta puede recaudarlos. En cambio, los impuestos indirectos pertenecen tanto a la Nación como a las provincias, con excepción de los aduaneros, que siempre son nacionales. Las provincias, a su vez, deben asegurar el régimen municipal, razón por la cual delegan en los municipios poder tributario para recaudar tasas.

Más concretamente, son impuestos nacionales, el impuesto a las ganancias, impuesto al valor agregado, impuesto a los bienes personales, impuesto a los combustibles, impuestos específicos a determinados consumos internos, impuesto de sellos, impuestos aduaneros, etcétera. Son provinciales: impuestos sobre ingresos brutos, impuesto inmobiliario (rural y urbano); impuesto sobre el juego de azar, impuesto sobre automotores (patentes); impuesto de sellos. Son municipales: tasas retributivas de servicios y contribuciones⁵⁹.

Ahora bien, de lo dicho hasta acá, en cuanto a la existencia de varios recursos tributarios de lo que el Estado en sus diversas manifestaciones puede servirse, y de lo dicho en el capítulo anterior con respecto al poder tributario puede suceder y es factible

⁵⁹ En el caso de la Municipalidad de Rosario, ésta percibe: TGI (Tasa General de Inmuebles), DReI (Derecho de Registro e Inspección), CdM (Contribución de Mejoras).

que así sea que el contribuyente sufra lo que se conoce como “superposición de tributos” que se traduce en la doble imposición interna.

Esta doble imposición, sostiene Giuliani Fonrouge⁶⁰, existe cuando las mismas personas o bienes son gravados dos o más veces por análogo concepto, en el mismo periodo de tiempo, por parte de dos o más sujetos con poder tributario. Asimismo, afirma que este fenómeno se da por la coexistencia de entidades dotadas de poder tributario, actuando en el plano nacional lo que origina conflictos de atribuciones de los que ésta, es la normal consecuencia.

Afirma García Belsunce⁶¹, que quienes sostienen que los poderes tributarios de los municipios son originarios no pueden tildar de ilegal o inconstitucional la superposición de impuestos (por mas que lo sea), ya que los efectos económicos que de ella derivan perjudican el proceso productivo entre otras cosas, encareciendo costos y precios. Además, sostiene el mismo autor, se viola el principio de la uniformidad de tributación en el territorio provincial ya que en la jurisdicción municipal en la que se crea un gravamen distinto alteraría la situación de los contribuyentes a los del resto de la provincia, que no se ven afectados por dicho gravamen.

Con el propósito de evitar esta doble imposición, surge la ley de coparticipación de impuestos nacionales, aprobada en 1988 (ley 23.548). En ella se establece un régimen transitorio de distribución de recursos fiscales entre la Nación y las Provincias.

4. Coparticipación:

⁶⁰ GIULIANI FONROUGE, Carlos M., Derecho Financiero, Vol.1, Ed. De Palma, Buenos Aires, 1997.

⁶¹ GARCIA BELSUNCE, Horacio. Temas de Derecho Tributario. Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1982.

Uno de los principios medulares de la tributación en un sistema descentralizado es el de la correspondencia fiscal que exige una relación estrecha entre el gasto que beneficia a una comunidad y los impuestos pagados por ella para financiarlo. Sin embargo, se considera que alcanzar una estricta correspondencia fiscal requeriría una descentralización de facultades tributarias que otorgara a las provincias y municipios capacidad de autofinanciar todos los gastos que les competen, una vez definidos sus roles.

La Coparticipación Federal de los recursos estatales constituye un sistema concreto de distribución de una parte de los ingresos de la Administración pública del país. En tal sentido, ciertos tributos son recaudados por la Nación y se distribuyen entre esta y las administraciones provinciales, de acuerdo a distintos regímenes que han ido cambiando con el tiempo⁶².

El artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional establece como coparticipables las contribuciones directas así como las indirectas, establece asimismo, que dicha coparticipación deberá ser resuelta mediante una ley convenio sobre las bases de acuerdos entre Nación y Provincias que garantice la remisión automática de fondos y su ejecución será 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 de la Nación.

Los impuestos que se coparticipan son: IVA, ganancias, bienes personales y combustibles. Están excluidos los impuestos que alcanzan al comercio exterior y algunos tributos que tienen asignación específica.

⁶² www.afip.gov.ar

Haciendo un análisis de los recursos municipales en particular, en tanto que como ya me he referido a él en cuanto a su definición y clasificaciones, voy a centrarme ahora en lo que hace a la potestad impositiva de los municipios en relación a los impuestos.

La pregunta que surge constantemente en relación al tema que me ocupa es acerca de si los municipios tienen potestad tributaria, (en especial “impositiva”) originaria o si tal capacidad le es delegada por la provincia, en la estricta medida en que esta lo determine, sigue los mismos pasos de la pregunta acerca de la naturaleza jurídica, referida anteriormente (autonomía versus autarquía) de los entes territoriales locales, disputa de antaño en cuanto a su utilidad y alcances.

Los argumentos que esbozan una y otra tesis en materia tributaria, se contraponen aunque se basan en la misma fuente: nuestra Carta Magna de la Nación.

Por un lado, la que tiene su asiento en la “potestad tributaria originaria” pone su asiento en la cláusula del artículo 5 (en lo que se refiere al aseguramiento del régimen municipal) y además interpreta que únicamente puede asegurarse algo que pre-existe y que se quiere perpetrar por medio de recursos suficientes, entre los que encontramos los impositivos.⁶³

En cuanto a la tesis que se funda en la potestad tributaria delegada se sustenta en los artículos 121, que hace un reconocimiento a las provincias, no a los municipios, aquellos poderes que no se delegan mediante la constitución al gobierno federal, artículos 4, 9, 75 incisos 1 y 2, y concordantes, de los que surge la separación de los tributos en gobierno nacional- provincias, y los artículos 122, 123 y concordantes, en

⁶³ Afirman la potestad tributaria originaria de los municipios, VAULINA ANGEL V., El gobierno municipal, Assandri, Córdoba, 1941, p.107; ZARZA MENSAQUE, Ob.cit., ps. 72 y ss.; GIULIANI FONROUGE, ob. Cit., T 1, p.277; RODRIGUEZ María José, La inherencia de la potestad tributaria municipal, y MARIANI Norberto R., Procedimiento Tributario Municipal de la provincia de Entre Ríos, ambos en Revista de Derecho Publico, Rubinzal- Culzoni, Santa Fe, N° 2004-2, ps. 115 y 187, respectivamente.)

virtud de los cuales la organización administrativa- política- institucional de las provincias (dentro de dicha estructura encontramos al “régimen municipal” en sus aspectos tributarios) es asunto netamente interno de las mismas.⁶⁴

Exceden a estos argumentos jurídico-constitucionales otros de índole meta jurídica, de carácter histórico político. Así a la afirmación de la tesis de la potestad delegada, en el sentido de que el circuito de delegación de poderes de circunscribe a los entes territoriales Estado nacional- Estados provinciales, desde la tesis de la potestad originaria, se responde que la única delegación de poderes realizada por nuestra Constitución Nacional, es la de los ciudadanos en su intento de organización.

A la afirmación de que los Municipios son entidades delegadas de los poderes de las provincias, sujetas a las leyes que estas les dicten, se responde que la realidad histórica demuestra la existencia anterior de los Municipios a las provincias, dado que estas son el producto del crecimiento de aquellos, dado lo cual nos adentra en una discusión de antaño, ¿Que es una ciudad? ¿Que fuimos entre los años 1853 y 1810: ¿una confederación de ciudades?, ¿una república independiente unitaria?

La lógica no aconseja resolver la disputa en relación a la potestad tributaria, “originaria o derivada” de los Municipios, apelando a razones lejanas. Lo constitucional de un impuesto municipal, cuestionado en los tribunales administrativos o de justicia, no puede resolverse teniendo en cuenta consideraciones tales como, la que nuestro municipio de hoy es nuestro cabildo de ayer o llevando hasta el extremo la intención del constituyente de 1853 al decir que debe asegurarse el régimen municipal.

⁶⁴ Le asignan potestad tributaria “derivada” a los municipios: VILLEGAS, ob. cit., t. I, ps.206 y ss.; DE JUANO, Ob. cit., t. III, PS. 297 y ss.; GARCIA BELSUNCE, Horacio, La distribución de los poderes impositivos, en J.A 1957-I-97, sec. Doct.; JARACH, ob. cit., p. 23; GARCIA VIZCAINO, ob. cit., ps. 84 y 235. Participa de este ultimo criterio, aunque relativizando los términos de la disputa: BULIT GOÑI, Enrique Autonomía o a 1989utarquia de los municipios (sobre las implicancias tributarias de un reciente fallo de la Corte Suprema Nacional), en L.L.-C- 1060 y SS.)

Estas discrepancias hay que resolverlas partiendo de la pura realidad, y lo que esboza esta es que el municipio es un prestador de servicios, que algunos de ellos (por ejemplo: los divisibles, los cuantificables) pueden ser absorbidos por el pago de las tasas y otros (los indivisibles) deben ser solventados por medio de los llamados impuestos.

Entiéndase que la cuestión a dilucidar no es si el municipio posee o no posee potestad tributaria originaria: atento que si debe tenerla. Las cuestiones se determinan a partir de este reconocimiento e involucran cuestiones que podrían plantearse en los términos siguientes: Como debe plantearse la separación impositiva entre el municipio y la provincia?, y a partir de esa incógnita, ¿cómo se garantiza a la ciudadanía que la suma impuestos de los dos niveles (den reconocimiento a idénticos motivos- doble imposición⁶⁵ - o razones diferentes), agregados a los impuestos nacionales no resulte confiscatoria para los patrimonios particulares de cada uno de los contribuyentes?

La incógnita sobre el deslinde impositivo debe responderse, en el sentido de que el carácter y el quantum de los impuestos debe tener una relación directa con:

La estrategia de división vertical del trabajo del Estado, esbozado en la Constitución Provincial, cuestión ajena a las decisiones en el ámbito nacional, y dentro de ese marco jurídico institucional, por la incidencia de las políticas públicas en cuanto a la realización de obras o prestación de servicios (más o menos estatistas, más o menos descentralizadas). Debe entenderse que aquí la regla debe ser mayor capacidad impositiva para quien más realice.

Como corolario de lo expuesto, y siguiendo la misma línea de pensamiento, las jornadas latinoamericanas de derecho tributario aconsejaron; que el medio más recomendado para asegurar el desenvolvimiento normal de los Estados miembros u

⁶⁵ La CSJN ha convalidado la doble imposición en fallos: 176:178; 184:639; 185:200; 190:123; 210:276 y 500; 217:189; 220:119; 255:66. Ver asimismo GARCIA BELSUNCE, ob. cit., pag. 94 y ZARZA MENSAQUE, ob. cit. P.79.

otros gobiernos locales que constituyan una unidad política, social y económica es el reconocerles u otorgarles verdadera autonomía financiera, comprendiendo dentro de este concepto la facultad de establecer recursos, incluyendo impuestos y emitir títulos de deuda pública dentro de las esferas de sus competencias.

Que las facultades tributarias que se otorguen a los estados miembros, deben ser coordinadas entre sí y con el gobierno nacional a efectos de que se evite la producción de la superposición de gravámenes y si se diere, solucionarla en los casos determinados por medios jurídicos y órganos; asimismo emprender una política fiscal de equilibrio con fines de que se contemple los intereses económicos tanto a nivel nacional como internacional.

Dar uniformidad a los conceptos jurídicos de la obligación tributaria en todos sus aspectos.

Que las atribuciones a que se refieren los puntos anteriores deben ser distribuidas y coordinadas entre los ordenamientos constitucionales.

En relación a la incógnita antes expuesta, sobre “confiscatoriedad sumatoria” debe responderse en favorecer procesos de:

Simplificación impositiva, que otorguen transparencia al sistema tributario;

Adecuada coordinación entre los diferentes niveles de imposición y recaudación

Congruencia entre el tamaño del sector y el nivel y costo de los emprendimientos (entendiéndose como obras y servicios) por un lado y capacidad contributiva de la comunidad por el otro.

5. Sistema de coparticipación local:

Siguiendo a Jorgelina Ceconi y a Diego Giuliano, la ley 7457/75, modificada por la ley 8437/79 establece que el Estado Provincial coparticipa a las Municipalidades y Comunas en las proporciones siguientes:

a)- $\frac{1}{7}$ aproximadamente, de lo que se recauda por Ingresos Brutos y de lo que recibe de la Nación en concepto de coparticipación de los impuestos nacionales;

b)- $\frac{1}{2}$ del impuesto inmobiliario; y

c)- el 90% de lo recaudado por la patente automotor, pero a partir del año 2005 este tributo comenzó a ser administrado por parte de las comunas y municipalidades.

Ahora un análisis de los modos de reparto secundario de los impuestos nacionales y provinciales en cuanto a los municipios y las comunas.

1)- Coparticipación por impuestos nacionales: nuestra provincia coparticipa a los municipios y comunas del monto que recibe a modo de coparticipación del gobierno de la nación, de esta manera:

a)- el 8% lo reparte entre todos los municipios de la siguiente forma:

- 40% de acuerdo a la población que determina el IPEC y que es revisada por periodos de cada 3 años;

- 30% de acuerdo a los recursos que percibe por cada una de las Municipalidades en el año anterior, excluyendo lo que proviene del crédito y la coparticipación provincial;

- 30% por partes iguales entre todas las municipalidades.

b)- el 3% del 92% remanente, la provincia lo reparte entre las Comunas, de esta manera:

- 80% de acuerdo a la población;

- 20% por partes iguales entre todas las comunas.

c)- Luego la Provincia reparte entre los dos municipios de primera categoría de acuerdo a la cantidad de población, es decir, Rosario y Santa Fe, el 3% del remanente

que queda luego de a) y b), entendiéndose por tal, el 2,68% del total del monto recibido por parte de la Nación, en la proporción que a cada uno le corresponde por las alícuotas anteriormente indicadas.

2) Coparticipación de Impuestos provinciales: Santa Fe comparte lo que recibe por los impuestos de su propia recaudación con las Municipalidades y Comunas de este modo:

a)- Ingresos Brutos: reparte de la misma forma en que recibe de la coparticipación nacional.

b)- Inmobiliario: la mitad de lo que recauda entre todas las Municipalidades y Comunas, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- 50% en forma directamente proporcional a la población;
- 50% en forma directamente proporcional a la emisión del impuesto inmobiliario del año inmediatamente anterior.

c)- Patente única automotor:

La ley 10.399/89 que tuvo vigencia hasta el año 2004 inclusive, establecía que lo que se recaudaba por este impuesto era repartido de la siguiente manera:

- 60% dependiendo donde este radicado el vehículo;
- y 30% según el lugar de emisión.

Pero como antes se expuso, la ley 10.399 del año 1989 fue vigente hasta el año 2004, a partir de enero de 2005, con el aporte de la ley 12.306, la administración del Impuesto de patente Única Automotor pasa a ser administrado y recaudado por las Municipalidades y Comunas, con facultades de hasta fijación de fechas de vencimientos, multas por pagos con mora, tasas aplicables por intereses, convenios de pago, y los requisitos para que los contribuyentes queden eximidos del pago, mediante tramites administrativos interpuestos, del tributo en determinados casos.

Por lo que se esta desarrollando en este capitulo, podemos analizar, que el monto que nuestra Provincia de Santa Fe reparte entre los Municipios y las Comunas que la integran (entendiéndolo como distribución secundaria) se conforma y determina teniendo como base tres criterios, a saber: “población”, “partes iguales” y “recaudación del municipio o comuna”.

La distribución que efectúa la provincia de Santa Fe, tendiendo en cuenta la cantidad de población existente, solo va a ser justa, en tanto y en cuanto, la curva que determina los costos de los servicios que brindan los municipios y comunas sea constante y periódica. Pero en nuestra provincia, dichos costos disminuyen hasta una cantidad de 100.000 habitantes, se subsidia en proporciones distintas a las poblaciones de diferentes tamaños, por lo que puede inferirse que existe inequidad en las maneras y montos de la distribución.

Santa Fe distribuye en partes iguales un tercio de lo que les debe entregar a las municipalidades, dada la coparticipación de los impuestos nacionales y los ingresos brutos, y un quinto de lo que le corresponde a las comunas por los mismos tributos. Dichos valores son considerables y su distribución en base a este parámetro es contraria a los principios de eficacia, justicia y eficiencia. La igualdad con la que deben repartirse los conceptos, no tiene en cuenta los “meritos” ni “las clases y calidades de los servicios que se brindan a la población” de los diferentes municipios de los mismos tamaños, tal es así, que se les asigna los mismos importes.

Y por ultimo, en cuanto al criterio de la recaudación del municipio o las comunas, se tiende a estimular la acción recaudatoria, pero no se tiene en cuenta, como administra cada comuna los recursos que recibe, ni tampoco la capacidad tributaria del municipio.

6. Las Facultades Impositivas de los Municipios, antes de la reforma de 1994:

La división impositiva provincia- municipio, en la medida en que es materia propia del derecho publico provincial (según el artículo 123 de nuestra carta magna), ofrece diversidad de posibilidades como provincias existen. No obstante esto, la situación no es tan heterogénea como parece.

La mayoría, casi por unanimidad de las constituciones de las diferentes provincias expresa dentro de sus textos la potestad impositiva otorgada a los municipios, además de la coparticipación de los tributos nacionales o provinciales. Otras constituciones solo hacen mención a un reconocimiento de tipo genérico de la atribución de imposición fiscal municipal (aplicable esta, a personas y cosas sometidas a su jurisdicción), otras en cambio especifican los impuestos netamente municipales, entendiéndose por tales a la propiedad inmobiliaria urbana, al mayor valor de la tierra libre de mejoras, a la radicación de automotores o al patentamiento y transferencia de los mismos.

De lege ferenda, García Belsunce, considera que deberían corresponder a los Municipios las siguientes fuentes de imposición: - impuestos sobre los inmuebles urbanos, impuestos sobre las actividades en general, en cuanto las graven por si mismas (ejemplo: patentes) y no por su rentabilidad, y por ultimo impuestos a los espectáculos de todo orden dedicados al publico.

Coparticipación, debe entenderse según Asensio como la “cesión o delegación , concertada de facultades fiscales de los niveles subcentrales a favor de un nivel superior

a cambio de recibir una parte a prorrata del total recaudado por aquel de acuerdo a criterios o pautas preestablecidas de carácter devolutivo, redistributivo u otras”.⁶⁶

La ley 23.548 en su artículo 2 establece que impuestos integran la masa coparticipable de fondos entre nación provincia, declarando de dicha calidad todos los impuestos nacionales existentes o a crearse, quedando fuera del régimen, los derechos de importación y exportación, aquellos cuya distribución se haga de acuerdo a otro régimen legal especial y previo; los impuestos con aprobación específica (hasta tanto cumplan su objetivo, luego serán coparticipables). Asimismo se incluye especialmente cualquier gravamen creado o por crearse sobre el consumo o transferencia de combustible.⁶⁷

Lo logrado con los gravámenes afectados a la coparticipación no será para las provincias que aportan al fondo, por lo menos no en su totalidad; se establece por el artículo tercero que el 42,34% para la Nación; el 54,66% a las provincias adheridas, el 2% para el recupero de Buenos Aires, Chubut, Neuquén y Santa Cruz y por ultimo un

⁶⁶ ASENSIO, Miguel Ángel, Coparticipación de impuestos y coordinación fiscal intergubernamental en la Argentina, Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas, Rosario, 1990, p.13.)

⁶⁷ Artículo 2 : la masa de fondos a distribuir estará integrada por el producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse, con las siguientes excepciones: a) derechos de importación y exportación previstos en el artículo 4 de la Constitución Nacional; b) aquellos cuya distribución, entre la Nación y las Provincias, este prevista o se prevea en otros sistemas o regimenes especiales de coparticipación; c) los impuestos y contribuciones nacionales con afectación específica a propósitos o destinos determinados, vigentes al momento de la promulgación de esta Ley, con su actual estructura, plazo de vigencia y destino. Cumplido el objeto de creación de estos impuestos afectados, si los gravámenes continuaran en vigencia se incorporaran al sistema de distribución de esta ley; d) los impuestos y contribuciones nacionales cuyo producido se afecte a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividad es, que se declaren de interés nacional por acuerdo entre la Nación y las provincias. Dicha afectación deberá decidirse por ley del congreso nacional con adhesión de las legislaturas provinciales y tendrá duración limitada. Cumplido el objeto de creación de estos impuestos afectados, si los gravámenes continuaran en vigencia se incorporaran al sistema de distribución de esta Ley.

Asimismo considéranse integrantes de la masa distribuible, el producido de los impuestos, existentes o a crearse, que graven la transferencia o el consumo de combustibles, incluso el establecido por la ley N° 17.597, en la medida en que su recaudación exceda lo acreditado al Fondo de Combustibles creado por dicha ley.)

1% para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias⁶⁸. Fondo este creado para socorrer y estabilizar financieramente a las provincias, siendo el Ministerio del Interior el encargado de decidir sobre la oportunidad de otorgarlo.⁶⁹ Entonces las provincias reciben por este sistema una porción fija de lo recaudado de acuerdo al régimen, independientemente de lo que hayan detraído de sus contribuyentes.

Ahora bien, una vez dividido lo propio entre Nación, Provincia es⁷⁰, recuperos y aportes, la distribución entre las provincias tampoco será por partes iguales, el artículo cuatro, establece los porcentajes en que se repartirá el cincuenta y cuatro con sesenta y seis por ciento correspondiente a las provincias, porcentajes que van desde el diecinueve con noventa y tres por ciento (para Buenos Aires) al uno con treinta y ocho por ciento (para Chubut y Santa Cruz).⁷¹

⁶⁸ Artículo 3: el monto total recaudado por los gravámenes a que se refiere la presente ley se distribuirá de la siguiente forma:

- a) El 42,34% en forma automática a la Nación.
- b) El 54,66% en forma automática al conjunto de provincias adheridas.
- c) El 2% en forma automática para el recupero del nivel relativo de las siguientes provincias:

Buenos Aires 1,5701%

Chubut 0,1433%

Neuquén 0,1433%

Santa Cruz 0,1433%

El 1% para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias.)

⁶⁹ Artículo 5: El Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias creado por el inciso d) del artículo 3 de la presente ley se destinara a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales y será previsto presupuestariamente en jurisdicción del Ministerio del Interior, quien será el encargado de su asignación. El Ministerio del Interior informara trimestralmente a las provincias sobre la distribución de los fondos, indicando los criterios seguidos para la asignación. El poder Ejecutivo Nacional no podrá girar suma alguna que supere el monto resultante de la aplicación del inciso d) del artículo 3 en forma adicional a las distribuciones de fondos regidos por esta ley salvo las previstas por otros regímenes especiales o créditos específicos del presupuesto de gastos de administración de la Nación.)

⁷⁰ Según el artículo 7 no podrá ser inferior al 34% de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central, tengan o no el carácter de distribuibles por esta Ley

⁷¹ Artículo 4: La distribución del monto que resulte por aplicación del artículo 3 inciso b) se efectuara entre las provincias adheridas de acuerdo con los siguientes porcentajes: Buenos Aires 19,93%, Catamarca 2,86%, Córdoba 9,22%, Corrientes 3,86%, Chaco 5,18%, Chubut 1,38%, Entre Ríos 5,07%, Formosa 3,78%, Jujuy 2,95%, La Pampa 1,95%, La Rioja 2,15%, Mendoza 4,33%, Misiones 3,43%, Neuquén 1,54%, Río Negro 2,62%, Salta 3,98%, San Juan 3,51%, San Luis 2,37%, Santa Cruz 1,38%, Santa Fe 9,28%, Santiago del Estero 4,29%, Tucumán 4,94%).

En cuanto a la forma de adhesión al régimen, el artículo 9 establece que deberá ser hecho por ley provincial que estipule la aceptación del régimen de la ley sin limitaciones ni reservas, y que se obligan a no repetir los gravámenes nacionales, ni por sí ni por sus municipios⁷².

Esta ley regiría desde el 1 de enero de 1988 hasta el 31 de diciembre de 1989. Su vigencia se prorrogaría automáticamente ante la inexistencia de un régimen sustitutivo de este.

Además en el artículo 16 establece que el derecho a participar en el producido de los impuestos a que se refiere la norma queda supeditado a la adhesión expresa de cada una de las provincias, la que será comunicada al Poder Ejecutivo Nacional, vía Ministerio del Interior y con conocimiento del Ministerio de Economía. Si dicha adhesión no se produce en un plazo de 180 días a partir de la promulgación de la ley se considerara como si esa provincia no hubiera adherido y su parte se repartirá proporcionalmente entre las que sí adhirieron.

Posterior a esta ley, la Nación y las provincias firmaron dos pactos fiscales para armonizar las políticas que tienden al crecimiento de la actividad económica, la productividad y niveles de ocupación. En estos términos se produce una reestructuración impositiva nacional y provincial que también se extiende al campo laboral con la reducción de la contribución de los ingresos por la coparticipación con la obligación de la Nación de garantizar a las provincias un monto fijo con independencia de lo recaudado por los tributos coparticipados⁷³.

⁷² Artículo 9: La adhesión de cada provincia se efectuara mediante una ley que disponga: A) Que acepta el régimen de esta ley sin limitaciones ni reservas. B) que se obliga a no aplicar por sí y a que los organismos administrativos y municipales de su jurisdicción, sean o no autárquicos, no apliquen gravámenes locales análogos a los nacionales distribuidos por esta ley. En cumplimiento de esta obligación no se gravaran por vía de impuestos, tasas, contribuciones u otros tributos, cualquiera fuere su característica o denominación, las materias impositivas sujetas a los impuestos nacionales distribuidos ni las materias primas utilizadas en la elaboración de productos sujetos a los tributos a que se refiere esta ley, esta obligación no alcanza a las tasas retributivas de servicios efectivamente prestados...)

⁷³ GIULIANI FONROUGE, Carlos M., “Derecho Financiero” Op. Cit.)

7. La Coparticipación tributaria a partir de la reforma de 1994:

En el nuevo artículo 75 inciso 2 de Nuestra Constitución, se define la naturaleza de la ley de coparticipación como una ley-convenio “sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias”, agregando ciertos elementos:

- 1) Tendrá como cámara de origen al Senado de la Nación;
- 2) Esta, deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de ambas cámaras;
- 3) No podrá modificarse unilateralmente
- 4) No podrá reglamentarse;
- 5) Deberá ser aprobada por las provincias

Así, Masnatta ha dicho, que se trata de una norma contractual de derecho infra-federal que se diferencia del resto de las leyes, adicionando que tiene alma de contrato y cuerpo de ley, para terminar expresando: “desde que la base de la ley-convenio es el acuerdo inicial de la secuencia, lo que enfatiza su carácter contractual, no se admite que el régimen de coparticipación tributaria se modifique o altere por alguna de las partes contratantes ni que tampoco obligue a quien no fue parte en el consenso inicial, dando desde ya, la posibilidad de la denuncia por las partes comprendidas.

8. Incidencia sobre los Municipios de la ley de Coparticipación:

Dicha ley de coparticipación involucra indirectamente a los Municipios. La cláusula principal es la mencionada en el artículo 9º de dicha ley que al determinar las modalidades de adhesión de las provincias al sistema, las obliga a no aplicar por si ni por medio de organismos administrativos y municipales correspondientes a sus

jurisdicciones, gravámenes locales iguales a los nacionales ya dispuestos por la mencionada ley.

La incertidumbre que se genera es; si es de naturaleza constitucional una cláusula con ese contenido; la solución a dicho interrogante va a depender del complemento de dos factores, por un lado, el reconocimiento o la negativa del poder fiscal originario del Municipio; y por otro, del grado de participación de éstos en el proceso anterior a la adhesión de las provincias a la cuestionada ley.

La adhesión de las provincias debe ser el producto de la conformidad de todos los municipios que integran su jurisdicción, y la misma debe surgir de la negociación entre los distintos estratos territoriales de gobierno. Respetando lo dicho, es el único modo de compartir lo expresado por Bulit Goñi en cuanto que “el incumplimiento de los Municipios no afecta a las provincias, son solo obligaciones directas, que el pacto legal pone en cabeza de los municipios, de igual manera que si ellos lo hubieran asumido de motus proprio, de modo que solo ellos se perjudican y soportan las consecuencias si no cumplen los compromisos que de él derivan”.

Compartiendo la opinión con Rosatti, un sistema de coparticipación impositiva solo se legitima si se encuentra conformado de los siguientes principios:

- a) En relación a su formación: consensualidad, es decir que sea el resultado de negociaciones entre las partes, garantizándose la participación de los municipios sin ningún tipo de discriminación, ni política, ni socioeconómica, etc.
- b) En relación al contenido de sus cláusulas: redistributividad, deben existir procesos tendientes al saneamiento de las diferencias económicas que existen entre vecinos de los distintos municipios, entendiéndose estas, como la desigualdad de oportunidades entre los ciudadanos de la misma provincia, ocasionándose así grandes desequilibrios regionales.

- c) En relación al funcionamiento, automaticidad, el lapso de tiempo que transcurra entre la percepción y la transferencia de los fondos sea nulo.

Todo lo expuesto, para lograr la modificación a los desequilibrios existentes en las regiones o centros de pobreza que se observan en el interior de las provincias, tratando de lograr que no solo sean favorecidos los sectores mas beneficiados en perjuicio o detrimento de los mas empobrecidos.

Capítulo V

“Límites a la Autonomía Municipal”

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Limitaciones derivadas de la legislación interna. 2.1 Convenio Multilateral de Distribución de Ingresos. 3. Pacto Federal para el empleo, la producción y el crecimiento. 4. Ley de Coparticipación Federal de Impuestos. 5. Limitaciones a la Autonomía Municipal provenientes de los Tratados Internacionales. 5.1 La Constitución Nacional y los Tratados Internacionales. 5.2. Sistema adoptado por la Constitución de 1853. 6. La Constitución Nacional luego de la reforma de 1994. 7. El tratado del GATT. 8. Tratado del MERCOSUR.

1. Introducción:

Analizando la legislación tributaria y financiera argentina puede concluirse que existen, tanto en el orden interno como en el orden internacional, limitaciones a la autonomía del poder tributario municipal.

2. Limitaciones derivadas de la legislación interna:

Por el lado de las limitaciones internas a la autonomía municipal, esta encuentra restricciones en: el Convenio Multilateral de Distribución de Ingresos, Pacto Federal de Empleo de Producción y Crecimiento y en la ya analizada Ley de Coparticipación Federal.

Aquí veremos pormenorizadamente un análisis de cada uno de los documentos en mencionados;

2.1 Convenio Multilateral de Distribución de Ingresos:

Algunos municipios utilizan como criterio de graduación del gravamen, los ingresos brutos, porque se produciría una colisión con el impuesto provincial sobre estos.

El convenio Multilateral del suscripto y firmado por la Ciudad de Buenos Aires y las demás provincias, en la ciudad de Salta el 18 de agosto de 1977, tiene como objetivo fundamental evitar la superposición de tributos y acotar las potestades tributarias de los Fiscos Provinciales.

Con igual fin, hizo extensivo dichos objetivos a los municipios de provincia por medio del artículo 35, tomándolos como entes subordinados y dependientes de las provincias.

Por este Convenio, se regulan todas las actividades que se ejercen por un mismo contribuyente, en una, varias o todas sus etapas, en una o más jurisdicciones.⁷⁴

El sistema de distribución de los ingresos adoptado por el Convenio es sobre la base de los gastos efectivamente originados por el ejercicio de la actividad del contribuyente.⁷⁵

Por el artículo 35 del Convenio se limita el poder de los municipios a dos supuestos: a) los municipios, comunas y otros entes locales similares de las jurisdicciones adheridas, podrán gravar con impuestos, tasas, derechos de inspección o cualquier otro tributo, cuya aplicación le sea permitida por la legislación local, sobre, los comercios, industrias o actividades ejercidas en el respectivo ámbito jurisdiccional, únicamente la parte de los ingresos brutos atribuibles a dichos fiscos adheridos; y b) los casos en los que las legislaciones locales de las jurisdicciones adheridas solo permitan la percepción de los tributos en aquellos supuestos en los que exista local u oficina, donde

⁷⁴ Artículo 1º: Las actividades a que se refiere el presente Convenio son aquellas que se ejercen por un mismo contribuyente en una, varias o todas sus etapas en dos o mas jurisdicciones, pero cuyos ingresos brutos, por provenir de un proceso único, económicamente inseparable, deben atribuirse conjuntamente a todas ellas, ya sea que las actividades las ejerza el contribuyente por si o por terceras personas, incluyendo las efectuadas por intermediarios, corredores, comisionistas, mandatarios, viajantes o consignatarios, etcétera, con o sin relación de dependencia. Así se encuentran comprendidas en el los casos en que se configure alguna de las siguientes situaciones: a) Que la industrialización tenga lugar en una o varias jurisdicciones y la comercialización en otra u otras, ya sea parcial o totalmente b) Que todas las etapas de la industrialización o comercialización se efectúen en una o varias jurisdicciones y la dirección y administración se ejerza en otra u otras; c) Que el asiento principal de las actividades este en una jurisdicción y se efectúen ventas o compras en otra u otras; d) Que el asiento principal de las actividades este en una jurisdicción y se efectúen operaciones o prestaciones de servicios con respecto a personas, bienes o cosas radicados o utilizados económicamente en otra u otras jurisdicciones. Cuando se hayan realizado gastos de cualquier naturaleza, aunque no sean computables a los efectos del artículo 3, pero vinculados con las actividades que efectúe el contribuyente en mas de una jurisdicción, tales actividades estarán comprendidas en las disposiciones de este Convenio, cualquiera sea el medio utilizado para formalizar la operación que origina el ingreso (correspondencia, telégrafo, teletipo, teléfono, etcétera).

⁷⁵ Artículo 2º Salvo lo previsto para casos especiales, los ingresos brutos totales del contribuyente, originados por las actividades, objeto del presente Convenio, se distribuirán entre todas las jurisdicciones en la siguiente forma: a) el 50% en proporción a los gastos efectivamente soportados en cada jurisdicción. B) el 50% restante en proporción a los ingresos brutos provenientes de cada jurisdicción, en los casos de operaciones realizadas por intermedio de sucursales, agencia u otros establecimientos permanentes similares, corredores, comisionistas, mandatarios, viajantes o consignatarios, etcétera, con o sin relación de dependencia. A los efectos del presente inciso, los ingresos provenientes de las operaciones a que hace referencia el último párrafo del artículo 1º, deberán ser atribuidos a la jurisdicción correspondiente al domicilio del adquirente de los bienes, obras o servicios.)

se desarrolle la actividad gravada, las jurisdicciones donde el contribuyente posea la correspondiente habilitación, podrán gravar en conjunto el 100% del monto imponible al fisco provincial.

Este supuesto es aplicable siempre que disposiciones constitucionales de la jurisdicción no establezcan lo contrario.

Por otro lado, es de importancia, citar al Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, del 12 de agosto de 1993, suscripto éste por las provincias y el Gobierno de la Nación, a través del cual buscaron mejorar y coordinar los niveles de tributación nacional, provincial y municipal a efecto de eliminar las tasas municipales en que no constituyeran la retribución de un servicio efectivamente prestado o que excedieran el costo que derive de su prestación. Sin embargo, a veces y en ciertos municipios, la realidad es otra.

3. Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento:

En el año 1993 el Gobierno de la Nación Argentina inicio una serie de negociaciones con las Provincias, a los efectos de promover la firma del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, lo que se realizo el 12 de agosto de 1993, al cual se adhieren casi todos lo Estados Provinciales de la Republica, salvo la provincia de Córdoba, que lo hizo con algunas reservas.

La finalidad de dicho Pacto, ente otras, es obtener de los gobiernos de las provincias la derogación de aquellos impuestos que sean distorsivos para las economías regionales entre ellos, los impuestos a los sellos, a la transferencia, a los combustibles, gas, energía eléctrica, y lograr en un periodo de tres años, sustituir el impuesto a los ingresos brutos por un impuesto general al consumo, etcétera.

En cuanto a la limitación a las autonomías municipales, el Pacto impone a los gobiernos de provincia, mediante la remisión de un proyecto de ley a las respectivas

legislaturas, si sus constituciones lo permitieran o mediante recomendaciones a los municipios, que tengan competencia para crear tributos en cuanto a:

- a) La derogación de las tasas municipales que afecten la transferencia de combustibles, gas, energía eléctrica, incluso las que gravaran la energía autogenerada, y servicios sanitarios a excepción de las transferencias destinadas a uso domestico. También deberán derogar todo impuesto o tasa que graven directa o indirectamente, a través de controles, la circulación interjurisdiccional de bienes o el uso de servicios de espacio físico, incluso el aéreo.
- b) Recomendar mediante la modificación de las tasas viales y de mantenimiento de caminos o de otras similares a los efectos de que no superen el 0,40 del 80% del valor del mercado de los inmuebles suburbanos o del valor de la tierra libre de mejoras, ajustándose al verdadero costo que derive de la prestación efectiva del servicio retribuido.
- c) Imponiendo las mismas restricciones la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, incluyendo el impuesto a los automotores, en lo referente a la unificación de las alícuotas a aplicar en las restantes jurisdicciones.

4. Ley de Coparticipación Federal de Impuestos:

La ley Convenio N° 23.548, sancionada por el excelentísimo Congreso Nacional y a la que adhirieron por ley las provincias, por la que se coparticipan todos los impuestos nacionales (salvo los aduaneros y los de asignación específica, como lo hemos mencionado en reiteradas oportunidades), a cambio que las provincias no establezcan impuestos análogos, excluye específicamente los impuestos provinciales a la propiedad inmueble, ingresos brutos, radicación, circulación o transferencia de automotores, de sellos y transmisión gratuita de bienes y los impuestos o tasas municipales vigentes al 30 de diciembre de 1984 que tuvieran afectados obras y/o

inversiones provinciales o municipales dispuestas en las normas de creación del gravamen.⁷⁶ Esta limitación es extensible a los municipios, por el contenido del artículo 9 inciso e, en el cual las provincias se obligan a promover la derogación de los gravámenes municipales que resulten en pugna con el régimen de esta ley.

Además las provincias se obligan a establecer un sistema de coparticipación a sus municipios con igual condición y esquema esencial para amortiguar la superposición tributaria a distintos niveles (artículo 9 inciso g).

Asimismo, los Municipios pueden requerir la suspensión de la participación de impuestos en el caso en el que la provincia no de cumplimiento a las disposiciones de la ley 23.548.

5. Limitaciones a la autonomía municipal provenientes de los tratados internacionales:

5.1 La Constitución Nacional y los Tratados Internacionales:

5.2 Sistema adoptado por la Constitución de 1853:

El sistema adoptado por la Constitución del año 1853 con respecto a los Tratados Internacionales, es el que la doctrina denomina el sistema dualista. Para esta tesis, sostenida por Anzilotti y Triepel⁷⁷, en términos generales, el Derecho Internacional y el Derecho Interno se presentan como dos órdenes jurídicos distintos, separados e independientes. Tienen distintos fundamentos, también los sujetos a quienes están destinados son distintos. Según esta tesis, para que la norma de fuente internacional pueda ser invocada y aplicada como fundamento normativo en el orden

⁷⁶ Artículo 9 inciso b de la ley 23.548.

⁷⁷ BARBOZA, Julio, Derecho Internacional Público, Ed. Zavalia. Buenos Aires. 2001. Pag.53 y ss.)

interno, será necesario por parte del Estado, la realización de un acto de recepción o incorporación que modifique su naturaleza.

Dentro de esta tesis dualista para que un tratado internacional tenga validez este debe subsumirse a las normas constitucionales. Halla su fundamento en la soberanía de los Estados contratantes.

En este periodo hubo dificultades en llegar a una interpretación unánime del artículo 31⁷⁸ de nuestra Carta Magna, la discusión se centra en establecer, en precisar el orden de prelación que ocupaba la aplicación de los tratados internacionales, la CSJN en los fallos 257-71 y 271-7, atribuye al tratado internacional rango superior a las leyes nacionales dictadas por el Congreso Nacional por aplicación del principio ley posteriori derogat priori. Quiroga Lavie⁷⁹ sostiene que los Tratados pueden ser derogados por ley, y que ello no implica violar el principio de pacta sunt servanda porque la ley denuncia el Tratado.

Bidart Campos⁸⁰ rechaza la tesis de la Corte y de Quiroga Lavie, sosteniendo que la ley posterior que deroga o reforma un tratado internacional afecta el principio de pacta sunt servanda, generando la responsabilidad de nuestro Estado frente otros Estados. Siempre debe prevalecer el Tratado, dado que tiene prioridad sobre la ley.

Desde el año 1992 la Corte ha ido variando la jurisprudencia sobre los tratados internacionales. El primer fallo que puede entenderse como fundamental es el dictado por la Corte el 7 de julio de 1992 en los autos: “Ekmekdjian, Miguel A. c/ Sofovich Gerardo. En este la Corte estableció la supremacía del Derecho Internacional sobre el derecho interno, afirmando que a partir de su ratificación un tratado se incorpora de

⁷⁸ CN, Art. 31: ‘esta constitución, las leyes que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con potencias extranjeras, son ley suprema de la Nación.

⁷⁹ QUIROGA LAVIE, Humberto, Derecho Constitucional, Ed. De Palma. Bs. As. 1987)

⁸⁰ BIDART CAMPOS, German. Tratado de Derecho Constitucional Argentino. Ed. Editar Bs. As., 1988. Pag. 104 y ss.)

manera definitiva al derecho interno y que un Estado parte no puede incumplir ni desobligarse invocando normas de derecho interno (artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados). Afirmó además, que el Congreso Nacional no puede derogar mediante una ley, un Tratado, y que todos los órganos del Estado Argentino deben acatar las disposiciones de un Tratado Internacional.

Por lo tanto y de acuerdo a esto último, las disposiciones de un Tratado Internacional ponen límite a la autonomía municipal.

La Nación trato mediante la sanción del Pacto Fiscal de eliminar todos aquellos impuestos distorsivos a la integración económica y lograr la convalidación de las negociaciones efectuadas, cosa que logro con la ratificación del Tratado de Asunción por parte del Congreso de la Nación.

6. La Constitución Nacional después de la reforma del año 1994:

Con la reforma, todo lo que estaba de hecho en vigencia de acuerdo a la evolución antes descripta; logro jerarquía Constitucional o por lo menos superior a las leyes.

Entre las nuevas atribuciones concedidas por la reforma al Congreso Nacional, se encuentra la de aprobar o desechar tratados con potencias extranjeras. Se establece además que los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.⁸¹

⁸¹ CN Artículo 75: “Corresponde al Congreso...inc.22 aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes (...) en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de ésta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Solo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo Nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara. Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la Jerarquía constitucional”.

Por el artículo 75 inciso 24⁸² se da a los Tratados de integración jerarquía superior a las leyes. Esto significó un gran avance hacia la integración económica. En el marco de este derecho de integración varios fueron los tratados que se firmaron. Entre ellos son los siguientes los más importantes y que explicita o implícitamente importan un acotamiento a la autonomía municipal, ya sea administrativo o financiero, especialmente en cuanto al poder de imposición de los municipios.

7. El Tratado del G.A.T.T. (hoy O.M.C.):

El tratado del G.A.T.T., fue suscripto en Ginebra el 30 de octubre de 1947, en este Tratado se acuerdan mecanismos de reducción de los impuestos aduaneros que afectan principalmente, la conclusión de un negocio internacional. Está dirigido a evitar medidas fiscales o no, restrictivas de la libre circulación de mercaderías lo que encuentra sustento legal en el principio sentado en el artículo III de dicho Tratado que sostiene la prohibición de toda creación de impuestos internos, que aunque tenga naturaleza distinta de los tributos de frontera, de hecho gravan discriminatoriamente los productos importados respecto de los nacionales.⁸³

Además, el G.A.T.T. consagra el principio de no discriminación que se ve traducido en el artículo 7 del Tratado de Asunción (MERCOSUR). Por este se establece que, en materia de impuestos, tasas y otros gravámenes internos, los productos originarios del territorio de un Estado parte gozaran, en los otros Estados partes, del mismo tratamiento que se aplique al producto nacional.

⁸² inciso 24: “aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes. La aprobación de estos tratados con Estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara. En el caso de tratados con otros Estados, el Congreso de la Nación, con la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara, declarará la conveniencia de la aprobación del tratado y solo podrá ser aprobado con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, después de ciento veinte días del acto declarativo. La denuncia de los tratados referidos a este inciso, exigirá la previa aprobación de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara”.

⁸³ “capacidad de financiamiento de algunos Municipios de la Región Centro”. “www.fcecon.unr.edu.ar”.

Tributariamente, este principio tiene particular importancias en todas las negociaciones económicas internacionales a los efectos de evitar la doble imposición; limitando considerablemente los tributos municipales vigentes en la actualidad.

8. Tratado del MERCOSUR:

Mediante la ley 23.981 (cita: www.infoleg.gov.ar) del 15 de agosto de 1991, Argentina ratifico el Tratado de Asunción firmado por Brasil, Uruguay, Paraguay y nuestro país, dejando constituido formalmente el Mercado Común del Sur.

Las limitaciones al poder de imposición local se encuentran plasmadas en cuanto a la propia definición que se da por esta ley al mercado común en el artículo primero⁸⁴ en cuanto al de las políticas macroeconómicas a adoptar por los Estados partes, y en el artículo 7⁸⁵ donde queda sentado el principio de no discriminación. Este principio en materia comunitaria es análogo al principio de igualdad consagrado por las constituciones o normativa interna en los Estados Partes, aunque el de no discriminación tiene una amplitud mayor, ya que pretende asegurar la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales mediante la creación de una zona económicamente integrada.

Por último, cabe remarcar que tanto antes como después de la reforma de 1994, la Corte Suprema de Justicia, puso énfasis en sostener la jerarquía constitucional de los

⁸⁴ Artículo 1: "...Este mercado común implica: la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados partes; de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados partes;... El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración".

⁸⁵ Artículo 7: " En materia de impuestos, tasas y otros gravámenes internos, los productos originarios del territorio de un Estado parte gozaran, en los otros estados partes, del mismo tratamiento que se aplique al producto nacional")

Tratados Internacionales y especialmente de este ultimo, constitutivo del MERCOSUR.⁸⁶

⁸⁶ Dijo la Corte: “...El Tratado de Asunción de 1991 ratificado por ley 23.981, que establece el MERCOSUR, constituye la culminación de un proceso de toma común de conciencia entre las Naciones de la región, y es una clara definición de política legislativa que el ordenamiento jurídico interno no puede contradecir; dificultar u omitir en su implementación practica...” COCCHIA, Jorge D. c/ Estado Nacional y otro s/ acción de amparo 2/12/1993.

Capítulo VI

“Conclusión y propuesta”

SUMARIO: 1. Conclusión. 2. Propuesta.

1. Conclusión:

En orden de poder arribar a una conclusión es de importancia resaltar los puntos fundamentales de este trabajo.

En principio, ha quedado sentado que el protagonismo de las ciudades fue variando por el transcurso del tiempo. Que de esta variación no escapa nuestra Constitución Nacional al darle tratamiento a estas entidades tan fundamentales para la vida de los ciudadanos, asegurando su regulación y respeto, y más adelante en el tiempo su autonomía.

Y que en la opinión de los rosarinos y las rosarinas se percibe aun sin ahondar demasiado que estarían a favor de la inminente declaración de la autonomía.

También se vio, que aun hoy, ni la doctrina ni la jurisprudencia logran sentar una definición pacífica de lo que diferencia a los entes para calificarlos de autónomos o autárquicos. Que lo que mayormente se entiende por autarquía es la capacidad para administrarse a si mismos y dictar sus propias normas jurídicas, sin perjuicio del control administrativo que el Estado ejerce sobre ellos, y por autonomía, la calidad o condición de un pueblo, política y económicamente independiente sujeto a leyes que emanan exclusivamente de su seno.

También se estableció cuales son las diferencias entre el régimen actual de autarquía campeante en estas entidades y la autonomía anhelada, diferencias estas, cuya reproducción en este momento seria sobreabundante, pero que es importante resaltar, que existen y que algo cambiaria de darse el dictado autonómico preciado aunque no exactamente en la proyección por la mayoría profesada.

Que aunque criticado, no en su esencia, pero si en su fundamento, la Corte de la Nación Argentina, sentó en el fallo Rivademar de 1988 una corriente de jurisprudencia

disidente a la que se venia pronunciando; dando al municipio carácter de autónomo, no con fundamentos propios, pero si en oposición a lo que entendía por entes autárquicos.

Que también la Corte, en otro fallo histórico- *Municipalidad de Rosario c/ Provincia de Santa Fe*- desando sus pasos, al establecer que los Municipios, si bien son entidades de existencia necesaria, tienen los alcances y limites que les otorgan las Constituciones y leyes provinciales, en lo referido a su sistema económico y financiero, según lo dispone el artículo 5° de la Constitución Nacional, el que solo le exige a las provincias, el establecimiento del régimen municipal. Por lo que mientras no se comprometa la existencia de la Comuna, el régimen municipal que la provincia establezca (léase autárquico o autónomo) no puede ser tachado de inconstitucional.

Ahora bien, se pudo ver asimismo como el municipio conforma su economía, como obtiene recursos que se transforman en ingresos para el ente. Dentro de estos recursos se vio que el municipio puede servirse, tanto de bienes propios, sean de dominio publico o privado, como de contraer empréstitos; erigir empresas estatales (aun cuando la mayoría de las veces no constituyan un recurso, y puedan generar muchas veces perdida); el cobro de sumas pecuniarias por violaciones al orden publico y la facultad del Estado de detraer parte de la riqueza de sus habitantes y cuales son sus limites para ejercer esa detracción.

Asimismo, se pudo vislumbrar, la categorización de recursos según su procedencia, regularidad, modo de obtención e importancia; resultando el tributo el mas importante y significativo.

En cuanto a la facultad de detracción del Estado y sus limites, se vio que el poder tributario- derivado del poder de imperio estatal; facultad inherente del Estado para exigir tributos dentro de los limites de la Constitución y por medio de normas legales-

otorga atribuciones al ente para asegurarse este tipo de recursos, así como también le impone restricciones de orden legal, constitucional, e internacional.

Vi también, que de estas limitaciones, surgen principios incontestables como el de legalidad, igualdad, generalidad, proporcionalidad, no confiscatoriedad, y capacidad contributiva.

Se pudo observar que en la realidad de este recurso tan importante, el tributario, existe un trinomio fundamental, a saber, impuestos, tasas y contribuciones (cuya diferenciación y similitudes quedaron sentadas precedentemente); que de este trío se sirven la nación, la provincia y los municipios, según sea su competencia y que lo hacen de manera exclusiva o concurrente (según el tributo de que se trate).

Ahora bien, teniendo en cuenta que la presión tributaria o impositiva, es la relación ente impuestos y el producto bruto interno, que revela la proporción de la recaudación impositiva sobre la cantidad de bienes y servicios producidos por la economía, dentro del termino de un año y que de ese aprovechamiento conjunto de los tres niveles de poder estatal puede surgir que mas de uno recaiga en la misma persona, gravando los mismos bienes por análogo concepto, surgiendo la necesidad de ordenarlo, por así decirlo.

Que de esta necesidad de orden, y ya ubicados en la realidad de nuestro país, surgió la ley de coparticipación, que fue la delimitación a las competencias tributarias de los tres estratos públicos.

Que esta ley marco y eje del régimen tributario argentino, distribuye los impuestos percibidos entre las provincias según sus principios, parámetros y necesidades de cada ente en particular mediante la asignación de porcentajes diferenciales de lo recaudado sin apoyarse este en lo efectivamente recaudado por el ente.

Volviendo a los entes que nos ocupan, los Municipios, se ha visto que para su desarrollo y mantenimiento tienen necesidad de utilizar los diversos recursos que poseen, tributarios o no, y que para hacerlo, deben someterse a legislaciones nacionales, provinciales y autorregulaciones.

Ahora, y precisando sobre los límites a la autonomía del poder tributario municipal; se expresó que de la legislación interna e internacional derivan múltiples limitaciones, se vio que existe además de la ley de coparticipación; por un lado el convenio multilateral de distribución de ingresos, se vio que algunos municipios al fijar el gravamen referente a los ingresos brutos estarían en colisión con el impuesto provincial aplicado por equivalente concepto. Que este convenio multilateral tiene como fin evitar la superposición de impuestos entre provincias haciendo extensivo el recaudo a los municipios (tratándose de entes subordinados a las provincias).

Por otro lado resalte la limitación emergente del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento de 1993, cuya finalidad es impedir la existencia de impuestos distorsivos para las economías regionales. El pacto limita la autonomía, ya que indica a las provincias, mediante sus legislaturas u órganos de competencia similar, ordenen a los municipios eliminar las tasas municipales relativas a la energía eléctrica, autogenerada (salvo uso particular), transferencia de combustibles, gas y también las que graven circulación interjurisdiccional de bienes, tasas viales, y de mantenimiento de caminos o similares, etc. Además de la restricción a la ciudad de Buenos Aires incluyendo el impuesto a los automotores.

En cuanto a las limitaciones de orden internacional se vio que en base a la jerarquía constitucional vigente en nuestro país, hay determinados pactos internacionales con jerarquía constitucional, muchos incorporados a partir de la reforma

del año 1994, y otros que si bien carecen de tal distinción, permanecen en un escalafón mas alto que las leyes de orden interno.

Entre los tratados de carácter internacional, se realto la importancia del Tratado del GATT (hoy OMC), dirigido a evitar que se erijan medidas fiscales (o no) tendientes a limitar la libre circulación de los bienes, una vez ingresados a los territorios de los firmantes y todas aquellas que le den un tratamiento distinto a los productos importados con respecto a los de fabricación nacional. Haciendo una aplicación al ámbito tributario, este principio importa una sustancial limitación a la doble imposición mediante un acotamiento de la autonomía fiscal de los municipios.

Se vio también que otro de los Tratados que afectan la libertad de imposición de los municipios es el del MERCOSUR, que fue ratificado en 1991 y adquirió rango constitucional en el año 1994, el refleja desde la propia definición en su artículo primero, la necesaria coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales que asegure condiciones equitativas de competencia, consagrando como corolario el principio de no discriminación de los producidos de los Estados parte en el territorio de los otros firmantes.

Por todo lo que antecede, cabe concluir, que si bien existe una necesidad imperiosa de que la autonomía municipal sea declarada en pos de un crecimiento institucional del municipio, no es menos cierto, que observando el panorama internacional esta se vera limitada en el aspecto tributario, tanto en la materia gravable como en la cuantía; para no atentar contra la legislación vigente en nuestro país, que haga posible el riesgo de caída del cambio del régimen tan anhelado.

Para finalizar, es importante remarcar, que actualmente los municipios se ven obligados a cubrir necesidades no abrigadas por la nación y las provincias, por lo que para su sustento, necesitan cada vez mas recursos; por lo tanto, y en miras a evitar la

presión tributaria sobre los habitantes una solución posible seria la reforma del poder tributario vigente en su totalidad, como así también reforma del Art. 123 de la Constitución Nacional, antes propuesta, y así asignar a los municipios, las partidas necesarias para cumplir con los servicios que prestan, haciendo mas equitativa la distribución de los ingresos según las necesidades a cubrir por cada estrato de poder nacional, provincial y municipal.

2. Proyecto de Reforma del artículo 123 incorporado a la Constitución Nacional a partir de la reforma del año 1994:

El actual artículo 123 de nuestra Carta Magna, reza: Cada provincia dicta su propia Constitución conforme a lo dispuesto por el Art.5, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

A modo de intentar lograr que los municipios alcancen la verdadera autonomía plena, para así, no tener limite alguno en el modo de recaudación y distribución de sus tributos, y poder invertir el erario local en la satisfacción de las necesidades de sus habitantes y el normal cumplimiento de los fines públicos, se propone modificar, mas bien agregar, algunos conceptos a fin de que pueda lograrse la tan ansiada autonomía.

2.1 Artículo 123 de la CN, reformado:

Cada provincia dicta su propia Constitución conforme a lo dispuesto por el Art.5, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. Toda provincia debe reconocer y otorgar el pleno ejercicio a cada municipio de las siguientes atribuciones: autonormatividad constituyente, autocefalia, autarquía, materia propia y autodeterminación política, con el fin de lograr la autonomía plena de cada uno de ellos.

Por lo tanto, considero, que la ciudad de Rosario debe fomentar en todos sus ámbitos, la plena autonomía Municipal, para así, lograr mayor independencia con respecto al Gobierno Nacional, en un ámbito mas amplio, y también de la Provincia de Santa Fe, entendiéndose ésta como Gobierno Provincial.

1. Reduciendo los porcentajes de coparticipación
2. Creando mas recursos, administrados solamente por el Municipio.
3. Reinvirtiendo el dinero que se recauda, en la misma ciudad.
4. Dialogar y articular acciones, entre las distintas ciudades que componen nuestra provincia.
5. Elaborar y fomentar planes económicos en Pro de este proyecto.
6. Formar e informar a la comunidad.
7. Proveer información para sus habitantes.
8. Impulsar el estudio de estos temas en los colegios primarios, secundarios y en las carreras de grado.

Bibliografía:

Bibliografía General:

BARBOZA, Julio, “Derecho Internacional Publico”, Ed. Zavallía. Bs. As. 2001.

BIDART CAMPOS, Germán. “Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino”. Ed. Ediar. Bs. As. 1988.

DROMI, Roberto. “Derecho Administrativo”, 7ª Edicion, Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995.

GARCIA BELSUNCE, Horacio. “Temas de derecho tributario”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1982.

JARACH, Dino. “Curso de derecho tributario”. 3ª Edición, Abeledo Perrot, 1980.

MARTIN, José María- RODRIGUEZ USÉ, Guillermo F. “Derecho Tributario General”. Editorial De Palma, Buenos Aires, 1986.

QUIROGA LAVIE, Humberto. “Derecho Constitucional”. Ed. De Palma. Buenos Aires, 1987.

VILLEGAS, Héctor B. “Curso de finanzas, derecho financiero y tributario”. Editorial De Palma. Buenos Aires. 1999.

Bibliografía Específica:

GIULIANI FONROUGE, Carlos M., “Derecho Financiero”, Vol. 1, Editorial De Palma, Buenos Aires, 1997.

GIULIANO, Diego A., “Autonomía y regionalización asociativa”, Editorial Ediar, Buenos Aires, 2006.

SACCONE, Héctor B., “Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario”, Editorial De Palma, 1999.

SECCONI, Jorgelina y GIULIANO, Diego a., “Autonomía y sustentabilidad Financiera del sistema municipal en las provincias de Santa Fe”, Editorial Abeledo Perrot, pag. 11 a 35.

PAGLIETTA, Omar. En: “La Autonomía Municipal y la Distribución de recursos Estatales”, Editorial De Palma, pag. 103 a 150.

ROSATTI, Horacio. En: “Tratado de Derecho Municipal”, Cap. II, pag. 95 a 132.

Diario La Capital de Rosario.

Paginas Web:

www.afip.gov.ar

www.infoleg.gov.ar

INDICE:

Capítulo I

“Autonomía y Autarquía de los entes Municipales”

1. Introducción.....	15
2. Conceptos.....	15
3. Distribución de la competencia material.....	18
4. Breve reseña y comentario a fallo.....	20

Capítulo II

“Naturaleza Jurídica del municipio y Autonomía”

1. Introducción.....	26
2. Naturaleza Jurídica de los municipios.....	26
3. Contenidos de la Autonomía.....	33
4. Métodos históricos usados para desentrañar la naturaleza jurídica del municipio a partir del Art. 5 C.N.....	38
5. Grados de Autonomía.....	41
6. Reglamentación.....	42

Capítulo III

“Recursos del Estado municipal y el poder Tributario”

1. Introducción.....	44
2. Recursos del Municipio.....	44
3. El poder tributario del Estado y sus distintas dimensiones..	
.....	50

Capítulo IV

“El sistema tributario”

1. Introducción.....	58
2. Organización del sistema tributario vigente.....	58
3. Impuestos nacionales, provinciales y municipales.....	59
4. Coparticipación.....	61
5. Sistemas de coparticipación local.....	67
6. Las facultades impositivas de los municipios antes de la Reforma de 1994.....	74
7. Incidencia sobre los municipios de la ley de participa- ción.....	74

Capítulo V

“Límites a la Autonomía Municipal”

1. Introducción.....	78
2. Limitaciones derivadas de la legislación interna.....	78
2.1 Convenio multilateral de distribución de ingresos.....	78
3. Pacto federal para el empleo, la producción y el crecimiento..	80
4. Ley de coparticipación federal de impuestos.....	81
5. Limitaciones a la autonomía municipal provenientes de los tra- tados internacionales.....	82
5.1 La Constitución Nacional y los tratados internacionales.....	82
5.2 Sistema adoptado por la C.N. de 1853.....	82
6. La Constitución Nacional luego de la reforma de 1994.....	84
7. El tratado GATT.....	85
8. Tratado del MERCOSUR.....	86

Capítulo VI

“Conclusión y propuesta”

1. Conclusión.....	89
--------------------	----

2. Propuesta.....	94
-------------------	----

Apéndice

1. Bibliografía General.....	96
2. Bibliografía Específica.....	96