



TRABAJO FINAL DE GRADUACION

Falta de tratamiento de una Ley de Coparticipación Federal,
según ordena nuestra Constitución Nacional en su Art.75 inc. 2

Martínez, Franco David

ABOGACIA

AÑO 2019

DNI 32103260

“Cuando la ley y la moral se contradicen una a otra,
el ciudadano confronta la cruel alternativa de
perder su sentido moral
o perder su respeto por la ley”

Claude Frédéric Bastiat (1801 – 1850)

AGRADECIMIENTOS

El camino recorrido para estar hoy llegando al final de esta etapa, no hubiese sido posible sin las personas que me rodean, en su totalidad.

Sería irreal si tengo que nombrar por escalafón de importancia que lugar ocupó cada uno, porque estaría dimensionando algo, que en esta etapa de mi vida carece de capacidad de medición.

Cada uno de los que lea este trabajo, o esté presente en la exposición, sabe lo importante que fue desde su lugar.

Dedico cada letra, de cada palabra, de cada oración a todos ellos...

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

RESUMEN

En el año 1994 se realizó la última reforma constitucional llevada a cabo en la República Argentina.

En el anteproyecto de dicha reforma, los legisladores ven la necesidad imperiosa de confeccionar una ley que regule de forma definitiva la coparticipación de las Provincias y el Estado Nacional.

Es por este motivo que los constituyentes, en el artículo 75 de la reforma constitucional, agregan la obligación para el congreso de dictar una ley convenio, sobre la base de acuerdo entre la Nación y las Provincias, que instituya un régimen de coparticipación de las contribuciones que el artículo detalla.

Hoy nos encontramos transitando el año 2019 y aún no se ha dictado dicha ley, la cual ponía como fecha límite de dictamen el año 2006.

Cabe aclarar que el sistema de coparticipación actual se encuentra legislado en base a decretos y una ley de carácter temporaria dictada en el año 1988.

Es por este motivo que mi proyecto de investigación se basa en conseguir los argumentos, basándonos en fuentes legislativas, doctrinarias y jurisprudenciales que puedan fundamentar que el congreso no haya dictado aún una ley de coparticipación.

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

ABSTRACT

In 1994, the last constitutional reform carried out in the Argentine Republic was carried out. In the preliminary draft of this reform, legislators see the imperative need to draw up a law that definitively regulates the co-participation of the Provinces and the National State. It is for this reason that the constituents, in the article 75 inc.2 of the constitutional reform, adds the obligation for the congress to dictate an agreement law, on the basis of agreement between the Nation and the Provinces, that institutes a regime of co-participation of the contributions that the article details. Today we are transiting the year 2019 and have not yet issued the law, which put the deadline for the year 2016. It should be noted that the current co-participation system is legislated on the basis of decrees and a law of a temporary nature issued in 1988. It is for this reason that my research project is based on getting the arguments, based on legislative, doctrinal and jurisprudential sources that can support that the congress has not yet enacted a law of co-participation.

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

PALABRAS CLAVES

Coparticipación

Federalismo

Provincias

Estado

Constitución

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	8
CAPITULO I. La relación Estado-Provincia previa a la Coparticipación Federal	
1. Introducción	15
2. Constitución Nacional 1853	17
3. Reforma Constitución Nacional 1860	20
4. Conclusión Parcial	26
CAPITULO II. Marco Legislativo de la Coparticipación Federal	
1. Introducción	28
2. Las Primeras leyes de coparticipación Federal.	29
3. La ley 20221	31
4. Régimen transitorio de distribución entre la Nación y las Provincias	35
5. Decretos que modifican la ley 23548	37
6. Conclusión Parcial	42
CAPITULO III. Reforma Constitucional de 1994	
1. Introducción	46
2. Antecedentes al Artículo 75 inc. 2	48
3. Artículo 75 inc. 2	50
4. Conclusión Parcial	54
CONCLUSIÓN FINAL	58
BIBLIOGRAFIA	
Doctrina	63
Legislación	65
Jurisprudencia	66

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

INTRODUCCION

Mi trabajo final de graduación consiste en el análisis en profundidad de la falta de tratamiento de parte del congreso de lo ordenado por la última reforma constitucional en su Artículo 75 inc. 2.

El objetivo del trabajo final de graduación persigue con total entusiasmo transmitir a los lectores los diferentes sucesos que a lo largo de nuestra historia, sean estos de carácter legislativo, doctrinario o judicial, nos demuestran la hegemonía que posee el Poder Ejecutivo sobre los demás poderes del Estado, siendo desde mi subjetividad el factor principal que hace posible que en el año 2019 no tengamos la ley de coparticipación ordenada por la Carta Magna en la última reforma de 1994.

Realizaré mi Trabajo Final de Graduación utilizando como método de investigación, el Explorativo, debido a que desde 1994, fecha en la cual se dictó la última reforma constitucional de nuestra Nación hasta el día de la fecha no se ha dictado la ley que ordena el artículo 75 inc. 2, debiendo explorar los distintos motivos que llevaron a los legisladores de los últimos 24 años a no lograr un acuerdo para el dictado de dicha ley.

La estrategia metodológica cualitativa, me permitirá ir destacando los motivos políticos/económicos históricos que llevan a la ausencia de una ley de coparticipación actualizada, pudiendo de este modo profundizar en los antecedentes legislativos con los que contamos en la República Argentina en dicha temática.

Toda la fuente utilizada a lo largo de mi TFG está respaldada con fundamentos y análisis legislativos y jurisprudenciales, bibliografía de catedráticos, informes de investigación y opiniones de doctrinarios.

En el primer capítulo comenzaré a introducirme en el marco legislativo desde los comienzos como Estado Federal. Arrancaré con la primera Constitución Nacional, y luego con la reforma de 1860. Analizando las distintas cuestiones que llevaron a una reforma en menos de una década para que Buenos Aires acepte formar parte como

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

provincia del Estado Nacional. De esta forma buscaré analizar las diferencias que entre unitarios y federales se ven plasmadas en cada momento histórico legislativo de nuestra historia. Quedando en evidencia las diferencias que hicieron que una parte minoritaria de la población decida el rumbo de nuestro estado.

En el segundo capítulo ya nos introduciremos de lleno en el marco legislativo que regula la Coparticipación Nacional, desde las primeras leyes en el año 1935, hasta el régimen transitorio ley N°23548 del año 1988. Analizaremos la primera regulación legislativa, intentando trazar una línea conductiva que nos lleve al desenlace que dejaría en 1988 una ley de carácter transitorio que aún sigue vigente.

Nos detendremos a ver las distintas modificaciones que fue teniendo la ley 23548 a través de diferentes decretos, resoluciones y leyes. De este modo podremos ver como el régimen de coparticipación federal se va ajustando según la situación económica, social y política de turno. Quedará expuesto en este capítulo, la hegemonía que posee el Poder Ejecutivo, sobre los demás poderes del Estado en la República Argentina.

En el tercer capítulo se abordará la Reforma Constitucional de 1994, utilizando como fuente principal el texto constitucional y el anteproyecto del mismo. Nos focalizaremos en el artículo 75, principalmente en el Inciso 2, para poder explicar con detenimiento los alcances del artículo mencionado.

De este modo, y basándonos en todas las fuentes legislativas y doctrinarias presentadas realizaré una conclusión final que deje por sentado una explicación lógica que nos permita comprender porque aún no se ha logrado dictar una ley de coparticipación Nacional según dicta nuestra última reforma constitucional.

En los comienzos de nuestra historia como país independiente, todo se centró en la manera que se distribuiría territorialmente el poder político y económico. La historia desde sus diferentes facetas nos fue mostrando caudillos, guerras, y revoluciones que han forjado una forma de gobierno Republicano, Representativo y Federal, y es en esta última característica de organización, en la cual debo remontarme a su definición. Que un Estado sea Federal lleva a considerar que es un sistema basado en la unión

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

permanente de Estados que se vinculan bajo principios de jerarquía, autonomía y participación.

Cuando hablamos de los distintos tipos de federalismo presentados, podemos resaltar según Alberdi (1852) la “federación unitaria” o “unidad federativa” propuesta en las Bases y puntos de partida para la organización política de la República de Argentina.

Tenía como plataforma la república Representativa y Federal con un régimen presidencial vigorizado y predominante que se observaba en algunas de las siguientes instituciones: a) las constituciones provinciales podían ser revisadas por el Congreso antes de su vigencia; b) los códigos de fondo era potestad exclusiva del Congreso federal; c) el Senado era Cámara de origen de los proyectos de reforma constitucional; d) habilitaba la delegación legislativa a favor del Ejecutivo, e) no establecía la figura del Vicepresidente; e) sólo se podía enjuiciar políticamente al Ejecutivo al año siguiente de vencido su mandato; f) se eliminaba la Aduana por 20 años y se propiciaba el endeudamiento con el capital extranjero. (Alberdi, 1852)

La Confederación Argentina de la Constitución de 1853 siguió en gran medida la propuesta de Alberdi, aunque con importantes modificaciones en lo atinente a la conformación del Poder Ejecutivo y la estructuración del orden económico-financiero.

Cuando empezamos adentrarnos en la materia estrictamente jurídica, podemos observar que desde la primera constitución, hasta el día de la fecha, no se ha logrado establecer un régimen de coparticipación, el cual no solo sea claro y con intenciones de ser sustentable en el tiempo, sino que somos testigos de una legislación de carácter transitoria, basada en modificaciones sustentadas por emergencias económicas del Estado o la provincias, a través de adelantos financieros, sin regulaciones claras y varias veces apoyadas en acuerdos políticos partidarios que responden a los poderes de turno.

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

Como referencia nos apoyaremos en Jorge Lenicov, Profesor de UNLP, ex Diputado y ex Embajador que enumera los dos marcos legislativos más importantes anteriores a la reforma constitucional de 1994. Cabe destacar que cita en segundo lugar la ley 23548, la cual al día de hoy se encuentra vigente.

En 1973 se sancionó la ley 20.221 que tenía una distribución secundaria en función de sencillos indicadores basados en criterios redistributivos (población y brecha de desarrollo) y en la densidad poblacional. Fue diseñada y aprobada durante un régimen militar, y convalidada con la democracia reiniciada en 1973. Funcionó 10 años y a partir de 1984 se comenzaron a utilizar criterios discrecionales para el reparto”.

En 1988 se logra sancionar una nueva ley, la 23.548. Se alcanza el acuerdo gracias a que, como la mayoría de las provincias estaban en manos del justicialismo y Antonio Cafiero era un fuerte precandidato presidencial (el radicalismo estaba debilitado y había perdido las elecciones de 1987), se buscó descomprimir futuros conflictos. Se acordó que las provincias recibirían el 57% de los recursos coparticipables y se devolvió a la provincia de Buenos Aires 2,2 puntos de coparticipación, una pequeña parte de lo perdido durante los años precedentes, que de una participación del 28,5% que establecía la ley 20.221 bajó al 19.5%. En todo ello hubo un claro objetivo político.

Durante los '90 se modificó en varias oportunidades la distribución en acuerdo con las provincias, a la vez que se les transfirió los servicios de educación y salud y debieron reducir la presión tributaria de sus recursos propios (Ingresos Brutos y Sellos, principalmente). En la mayoría de los casos, el objetivo fue económico.(Lenicov, 2009)

Un poder legislativo a principios de la década del 90, entre distintas negociaciones que se producían dentro de la puja de poderes del sector político, llegó a la conclusión de que se necesitaba un cambio en profundidad en materia constitucional,

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

teniendo como uno de los temas fundamentales, fortalecer el carácter Federal que posee nuestra República. Se logró la mayoría de votos para poder ordenar la realización de una reforma constitucional, instando a los constituyentes a adentrarse en dicha temática.

Dentro de la reforma constitucional, vamos a hacer hincapié especialmente en el artículo 75, más precisamente en su inciso 2 en el cual se le ordena al Congreso dictar una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, que instituiría regímenes de coparticipación de las contribuciones enumeradas en el artículo mencionado, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.

Con el dictado de la mencionada ley, se dejaría de utilizar para regular la Coparticipación Nacional, un régimen de carácter transitorio dictado en el año 1988 (Ley 23548), que al día de hoy sigue estando vigente con más de 155 modificaciones a través de decretos, resoluciones o leyes.

Compartimos la opinión con los participantes del Seminario sobre Federalismo Fiscal en septiembre de 2005, los cuales en su introducción dejaron muy en claro esta expresión:

Los argentinos tenemos una cuenta pendiente con nosotros mismos: organizar de manera más justa y eficiente nuestro sistema federal y en particular, la recaudación y el uso de los recursos públicos. Nuestros representantes en la Convención Constituyente de 1994 reconocieron esta deuda, e incluyeron como objetivo a ser cumplido antes de diciembre de 1996 reformar el sistema de coparticipación federal. En esa oportunidad, se incorporó el Artículo 75, inciso 2 a la Constitución Nacional:

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

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

Avanzar en esta reforma es sin duda un desafío central para consolidar el desarrollo económico y la estabilidad política en la Argentina, y es, desde hace diez años, un mandato constitucional incumplido.

Desde ya, es una reforma difícil de llevar adelante, por la complejidad del sistema actual, por la escasez de información consensuada entre los distintos actores políticos, por los repetidos cambios en la situación económica y las reglas del juego que ha sufrido nuestro país en años recientes, y porque es una reforma que requiere un amplio acuerdo entre las provincias, con lo cual la voluntad y capacidad política para lograrla son monumentales. (Agosto, y otros, 2005)

Los objetivos que persigue el federalismo argentino se encuentran también presentes en el art. 75 incisos 18 y 19, cuando se establece como una atribución-obligación del Congreso proveer al adelanto y bienestar de todas las provincias, así como también el crecimiento armónico de la Nación promoviendo políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones.

La ley de coparticipación hoy vigente, sancionada en 1988, no cumple con ninguno de los requisitos de la Reforma Constitucional de 1994: no está basada en criterios objetivos, no es equitativa, ni es solidaria. A diferencia de la ley de coparticipación de 1973, basada en tres criterios objetivos (población, brecha de desarrollo, baja densidad poblacional), los coeficientes de la ley vigente son totalmente arbitrarios. Para ser equitativa, la ley debería seguir un criterio devolutivo, que implica que distritos con un ingreso similar al promedio del país reciban en proporción a lo que aportan: la Provincia de Buenos Aires, con un ingreso per cápita ligeramente por debajo del promedio nacional, tiene un coeficiente de coparticipación es del 21,7% a pesar de que aporta alrededor del 40% de los recursos (la ciudad de Buenos Aires

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

directamente no recibe nada por coparticipación). Por último, no es solidaria porque no hay relación de la coparticipación con las necesidades básicas insatisfechas sino con la inversa de la población: las provincias más chicas (algunas de las cuáles son las más ricas del país) reciben más fondos per cápita.”(Streb, 2019)

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

CAPITULO I

1- INTRODUCCIÓN

A lo largo del primer capítulo, ingresaremos en los primeros pasos constitucionales de nuestra historia, se dejara sentado el origen de la primera Constitución Nacional, y su primera reforma.

En esta introducción se describirá la antesala histórica que nos lleva a la entrada en vigencia de la primera constitución. Dicha constitución será abordada en el segundo punto, se deberá entender que en el marco histórico de la época, la posición de la confederación con respecto a la Buenos Aires independiente era de total desventaja económica, es aquí en donde comenzamos a acercarnos a los primeros indicios claros de la falta de equidad para manejar los ingresos y egresos del estado y las provincias que componen la Nación. Esto es consecuencia directa de lo que se tratará en el tercer punto, el ingreso de Buenos Aires en la reforma Constitucional de 1860.

El carácter unitario en la forma de manejar las finanzas a nivel macroeconómico, empiezan a mostrar sus primeros indicios de una política-económica centralizada, dejándonos en claro los motivos que lograron mantener la hegemonía del poder sobre las recaudaciones nacionales.

Cabe destacar que el manejo total de los ingresos aduaneros, según se explicará en el punto dos, tuvo vigencia hasta 1935, tema que se abordará en el segundo capítulo.

A continuación se detallará la antesala histórica que nos lleva a la entrada en vigencia de la primera constitución.

El Virreinato del Rio de La plata llega a su fin el 9 de julio de 1816, fecha en la cual Argentina declara su independencia.

Es en este momento en donde debemos realizar una pausa, y trasladar nuestra memoria a principios del Siglo XIX, donde la crisis política, económica, civil y militar de España termina dejando sus territorios colonizados de América sin un poder madre que lo sostenga, obligando a sus virreyes a replantearse su hegemonía territorial.

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

Entre 1828 y 1831 el enfrentamiento entre unitarios y federales se extendió por todo el país y se perfiló un alineamiento regional con líderes que basaban su poder político en criterios diversos unos de otros. Estas diferencias promovían además dinámicas sociales diferentes en cada región.

Con la renuncia de Rivadavia se derrumbó el proyecto unitario y retornaron las autonomías provinciales. Se inició entonces una etapa caracterizada por las guerras civiles que culminaron con el triunfo del federalismo bajo el liderazgo de Juan Manuel de Rosas. Los violentos hechos de esos años marcaron el punto máximo de la escalada entre los dos grupos. Hacia 1831, el país se encontraba dividido en dos agrupaciones: **la Liga del Interior y el Pacto Federal**. La guerra entre ambas parecía inminente, pero la caída del General Paz –líder de la Liga Unitaria- en manos enemigas desmembró ese acuerdo y los federales se impusieron sin oposiciones en todo el país.

En esos años, los caudillos más destacados eran **Facundo Quiroga** (La Rioja), **Estanislao López** (Santa Fe) y **Juan Manuel de Rosas** (Buenos Aires). Cada uno de ellos representaba los intereses de su región y expresaban las diferencias internas del federalismo. De a poco logró imponerse el último. Se dio paso entonces a la Confederación y volvió a retrasarse el dictado de una Constitución y la conformación de un Estado nacional.

Rosas fue designado gobernador de Buenos Aires en 1829. Durante sus dos gobiernos –que se extendieron hasta 1832 el primero y desde 1835 hasta 1852 el segundo— se consolidó la hegemonía de la provincia sobre el resto del país. La Confederación Argentina funcionó a través de pactos y acuerdos entre provincias. Si bien no se formaron instituciones comunes, Buenos Aires obtuvo el manejo de las relaciones exteriores por lo que representaba a la Confederación como un Estado independiente en el plano internacional.”(Mariño, 2009)

Para empezar a recorrer los caminos de nuestra historia constitucional, intento transmitir al lector de mi TFG, el plano socio-político, que según mi subjetividad es por

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

consecuencia directa el plano socio-económico, para poder retrotraernos a las distintas etapas, que en la evolución de nuestra Nación como Republica fueron generando puntos de enorme interés.

2- CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1853

Se venía de unas primeras décadas muy agitadas, que solo forzaban a mantenerse en una lucha constante entre unitarios y federales, siendo Rosas, el último presidente no Constitucional de la Argentina, la situación que rodea el manejo de las finanzas en el marco macroeconómico y microeconómico para el año 1853, era la que describe, de un modo exquisito, Salvador Dana Montaña.

“Durante ese período del sistema de Rosas, de robos y asesinatos, gradualmente se fueron dispersando todos los establecimientos comerciales de los nativos, con excepción de unos pocos vinculados a su propia familia o enteramente sometidos al modo de ver personal de Rosas.

Entre todos llegan a un número muy pequeño- «Al mismo tiempo, su política favoreció a los comerciantes extranjeros de muchas maneras; tanto que muchos de ellos fueron atraídos a las gangas y progresaron rápidamente en esta época, hasta alcanzar que todas las grandes operaciones comerciales estuvieron de una u otra manera directamente en las manos bajo la influencia de estos residentes extranjeros.

Cada uno de estos señores y todos ellos tienen precisamente el mismo objeto. Hacer una ' fortuna en el menor tiempo posible y salir del país con ella sin ninguna tardanza. No se interesan para nada en el país, como no sea para cumplir este propósito. Ellos saben perfectamente bien que la libre navegación de estos ríos, en condiciones definidas de libre cambio y de comercio liberal con los grandes Estados comerciales del mundo hará tomar tanto incremento a los negocios de las provincias argentinas, multiplicará los medios de locomoción, estimulará, incrementándola, a la producción, beneficiando por todos los medios a

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

estos países, pero al mismo tiempo saben también perfectamente que estos negocios así aumentados serán distribuidos entre una docena de puertos, cada uno de los cuales es inconmensurablemente superior al puerto de Buenos Aires, donde ellos tienen sus establecimientos.

He aquí (exclama el Ministro americano) la verdadera fuente y causa de todos los disturbios que han tenido estos países desde la caída de Rosas. La Confederación de los Estados, en términos más claros, va a echar por el suelo la ascendencia de Buenos Aires. La libre navegación de los Ríos distribuirá el comercio a lo largo de sus riberas y de la de sus afluentes; y ambas medidas, por lo tanto, tienden a la destrucción de este monopolio, con el cual estos señores han medrado y medran todavía. No hay otra manera de reflexionar en estas personas, muchas de las cuales son altamente respetables y enteramente honorables en sus transacciones particulares; pero han hecho una fortuna y actúan como una casta. Ellos entienden que no es asunto de los mismos ocuparse de las cosas de las provincias argentinas o de los asuntos de sus respectivos Estados. Pero, a estar a lo que se sabe, ellos intervienen en toda contienda y desorden, agitándolos, y al mismo tiempo esquivan todas las consecuencias invocando la protección de sus banderas, cuyos intereses y políticas contrarían todos los días. Sin duda (concluye Mr. Pendleton) hay excepciones a la descripción anterior entre los comerciantes extranjeros.»

La oligarquía porteña resistía solapadamente todas las medidas de gobierno que beneficiarían al país, pero que pudieran comprometer sus intereses. Había desgraciadamente criollos puestos a su servicio, sin color de principios o de programas que se unían, en la práctica, deliberadamente o no, a sus pérfidas maquinaciones. La Constitución sancionada en Santa Fe en 1853 puso fin a esa situación de privilegio injustificable de que había disfrutado hasta entonces la oligarquía porteña. Y no incidió en el error de pretender beneficiar a las provincias, que habían sido sus autoras, en perjuicio de la capital.” (DANA MONTAÑO, 1963)

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

La Constitución de 1853, escribe Ricardo Levene, “pacificó el país sobre la base de la unión de todos los argentinos y lo organizó como no lo habían logrado los Estatutos y Reglamentos de 1811, 1815, 1817 y las Constituciones de 1819 y 1826. El Congreso General Constituyente reunido en la ciudad de Santa Fe, desde el 30 de abril de 1853 sanciona la Constitución del 53, quedando así definitivamente organizada la República, como Nación libre y soberana. Fue debatida y luego sancionada por los Diputados.”

Una Comisión especial, integrada por los doctores SALVADOR MARÍA DEL CARRIL, BENJAMÍN GOROSTIAGA y MARTÍN ZAPATA, fue la encargada de presentarla para su aprobación al general JUSTO JOSÉ DE URQUIZA, que se hallaba en San José de Flores. No fue fácil el proceso que debió transitar el país hasta poder organizarse como un Estado moderno. Hubo que superar la guerra por la independencia y también guerras civiles. Se debió padecer la fragmentación territorial y experimentar con propuestas de diferente tenor. Como culminación de ese proceso finalmente se dictó esta Constitución Nacional sancionada el 1° de mayo de 1853. Aprendiendo de los anteriores fallidos intentos de dotar al país de una Constitución, se fueron limando las posiciones encontradas de los principales dirigentes de las provincias, tarea en la cual cumplió un importantísimo papel la Generación del 37, que de ESTEBAN ECHEVERRÍA a JUAN BAUTISTA ALBERDI tanto ayudó a pensar el presente, a imaginar el futuro y a entrelazar a las mejores mentes con la responsabilidad de diseñar y gobernar el país. Pero la Constitución del 53, inspirada en Alberdi y en la Constitución norteamericana, debió esperar siete años para regir en toda la Argentina, ya que recién en 1860, y luego de algunas modificaciones, la provincia de Buenos Aires aceptó ingresar.”(Levene , 2016)

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

Debemos resaltar que en ese momento no tenía una clara incidencia lo que la mayoría del pueblo decidía. Lo que actual y erróneamente llamamos democracia, no estaba aún como fundamento en la toma de decisiones.

Los diputados designados para dicha selección fueron colocados por los gobernadores de las provincias existentes en ese momento. Cada uno respetando sus principios, ideales y conveniencias. Una muestra más de la hegemonía de los poderes ejecutivos provinciales sobre el pueblo que representan.

Dentro del congreso había dos notorias y divididas posiciones, en primer lugar los diputados con una tendencia unitaria, y por otro lado los que llamaban informalmente “mazorqueros” o “la montonera” con un perfil fuertemente federal.

En Abril de 1853 comienzan lo que serían las 10 sesiones constituyentes, con la ausencia de Buenos Aires, la cual no reconocía la validez de la misma.

Es en el siguiente párrafo en donde se puede decir que tenemos el primer marco legislativo sobre el cual comienzan a versar diferentes formas de administrar en materia tributaria la relación Provincias- Estado.

En el artículo 4 del proyecto constitucional de 1853, según Carlos R. Baeza (2006), la redacción imponía que los recursos del tesoro nacional (entre los que debemos resaltar los derechos de importación y exportación y rentas del correo) deberían ser administrados por el Estado Nacional. Si bien parte de los integrantes, especialmente los de un perfil federal, proponían que cada provincia administre los suyos, haciéndose cargo de los gastos de la Nación. La misma no fue considerada de tal modo, quedando vigente la redacción original, argumentando que el Estado Nacional se hacía cargo de las deudas internas y externas, gastos de culto y militares entre otros.

El 30 de abril de 1853 los constituyentes votaron la aprobación de la redacción de los 104 artículos, siendo la misma firmada el 1 de mayo. Buenos Aires no estuvo de acuerdo con la proclamación y puesta en vigencia de la misma. De este modo la Confederación Argentina y Buenos Aires no estuvieron unidos hasta la reforma constitucional de 1860, la cual explicaré a continuación.

3- REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1860

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

Luego de la secesión de la provincia de Buenos Aires, -que rechazara el Acuerdo de San Nicolás de 1852 y que no estuviera presente en la Convención Constituyente de Santa Fe-, continuaron los conflictos con la Federación Argentina, hasta que se produjo la batalla de Cepeda en 1859, donde el Gral. Urquiza -como Jefe de la Confederación Argentina- triunfó y como consecuencia de ello, se produjo la firma del Pacto de San José de Flores, o Pacto de Unión (11-11-1859), y luego el Pacto complementario de Paraná (6-6-1860), que significara la integración de aquella Provincia a la Federación, previa reforma de la Constitución Nacional de 1853. Dicha reforma se produjo por un procedimiento especial, distinto al previsto en el texto de 1853, por lo que algunos constitucionalistas sostienen que se trató también del ejercicio de un poder constituyente originario, en lugar de uno derivado y por eso designan a nuestra Ley Suprema como de 1853 y 1860.(...)

En este sentido es notorio que la intención fue la de afirmar una mayor descentralización del poder y por tanto de las autonomías provinciales, atenuándose la influencia alberdiana, para volver a una mayor cercanía al modelo norteamericano, según lo postulaba Domingo Faustino Sarmiento. (Hernandez, EL FEDERALISMO EN ALBERDI Y LA CONSTITUCION NACIONAL DE 1853 Y 1860, 2003)

A lo largo de 7 años entre la primer Constitución y la reforma mencionada en este punto, la Confederación Argentina y Buenos Aires funcionaron como dos países diferentes. Entre las consecuencias que podemos ligar directamente con lo que nos respecta, vamos a resaltar que toda la recaudación realizada por la Aduana quedaba en Buenos Aires, lo cual le dio la posibilidad de crecer rápidamente a lo que refiere a infraestructura y órganos de control.

Todo lo contrario era lo que le ocurría a la Confederación Argentina, al no poder organizarse económicamente, y viéndose obligada a solicitar ayuda de diferentes banqueros internacionales, emisiones de monedas erróneas y cambio en modelos productivos.

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

Después de la batalla de Cepeda, en octubre de 1859, donde Urquiza vence a Mitre, Buenos Aires decide incorporarse a la Confederación y el 10 de noviembre se firma el Pacto de San José de Flores. Se convoca a una Convención Constituyente de la provincia de Buenos Aires que propone una serie de modificaciones al texto de 1853.

En setiembre de 1860, una Convención Constituyente Nacional, especialmente convocada al efecto, recepta las modificaciones propuestas por la Convención Constituyente de la Provincia de Buenos Aires para incorporarse a la Nación. La reforma acentúa el federalismo de la constitución al limitar la atribución del Congreso de revisar las constituciones provinciales. Introduce modificaciones en los artículos 3, sobre capital federal; 4, sobre formación del tesoro nacional; 5 y 6 sobre autonomías provinciales e intervención federal; 23, sobre estado de sitio; 32, sobre libertad de prensa; 33, derechos no enumerados; 67, sobre tarifas aduaneras, temporalidad de percepción por Buenos Aires de determinados derechos de aduana; 86, atribuciones del Poder Ejecutivo y otros.(Montbrun, 1999)

Se debe destacar que en este punto del capítulo, llegamos al primer momento histórico, en donde la Confederación Argentina junto con Buenos Aires, deciden realizar, dentro de los acuerdos que se estaban negociando para la unión definitiva, los derechos económicos que con más fuerza querían distribuir o retener. Los mismos eran los impuestos aduaneros, específicamente el control sobre las aduanas, principalmente la de Buenos Aires, y el modo en que se administraría su recaudación.

Buenos Aires formuló reparos a la Constitución de 1853, y dando cumplimiento al Pacto de San José de Flores, esa provincia reunió una Convención a fin de proponer un plan de reformas. Precisamente y entre ellas, y habida cuenta que ya Buenos Aires no percibiría más los derechos aduaneros, se propuso eliminar los derechos de exportación como impuesto nacional, reservándolo a las provincias. En este sentido,

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

el convencional Elizalde sostuvo que tales derechos no podían ser nacionales, ya que "la exportación es verdaderamente una contribución directa y toda contribución directa pertenece a los Estados, con excepción de aquellas que el Congreso, en determinados casos, quiera poner. Hay un hecho muy notable sobre esto. En la Constitución Unitaria de 1826, se estableció que los derechos nacionales serían únicamente los que produjera la Aduana en los derechos de importación, pero no los de exportación.

Pero Mármol recordó que si, en virtud del Pacto de San José de Flores, Buenos Aires no contribuía a los gastos nacionales durante cinco años, sino que era la Confederación quien en ese lapso se hacía cargo de su presupuesto, con qué derecho se pretendía quitarle a la Confederación lo que percibía por tales conceptos de las demás provincias. Por ello, entendía que la solución era dejar vigentes los derechos de exportación hasta 1865, fecha en que Buenos Aires comenzaría a aportar al Tesoro nacional y, a partir de entonces, debería cesar como impuesto nacional. Esta propuesta fue aceptada, si bien a iniciativa de Sarmiento se la extendió por un año más y, en consecuencia, habiéndola aprobado igualmente la Convención Nacional, tanto el art. 4º como el art. 67 inc. 1º dispusieron que los derechos de exportación, en tanto recursos integrantes del Tesoro, regirían hasta el año 1866, a partir de cuya fecha cesarían como impuesto nacional. (Baeza, 2006)

Este tema es de vital importancia en la temática de mi TFG. Los impuestos son la base de la recaudación de un Estado provincial y nacional. Esta puja de poder que se muestra con tal fuerza, que pone en tela de juicio una Constitución Nacional hace más de ciento cincuenta años, hoy sigue existiendo, y seguramente serán parte de los libros de historia en un futuro. Me detengo en esta salvedad, para poder generar en el lector la atención necesaria que le permita de ahora en adelante focalizar su lectura cuando nuestra temática profundice en materia tributaria.

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

Fue así que el Congreso sancionó las leyes 171 y 172 (junio de 1866), convocando a una Convención Nacional, a reunirse en Santa Fe, con el único objeto de suprimir de los entonces arts. 4º y 67 inc. 1º, el tope del año 1866 para la continuidad de los derechos de exportación. Lamentablemente, nunca fueron halladas las actas de las sesiones de la citada Convención Constituyente. No obstante, y en base a las informaciones de la prensa, se sabe que el cuerpo sesionó durante tres jornadas, a saber: el 10 de septiembre, tuvo lugar la sesión preparatoria, en cuyo transcurso se eligió como presidente a Mariano Fraguero, integrándose igualmente las comisiones de Poderes y de Reglamento. En la sesión del día 11, se llevó a cabo la instalación formal de la Convención y se nombró una comisión para dictaminar acerca del proyecto de reforma, la que estuvo integrada por los convencionales Agrelo, Aráoz, Pica, López y Huergo.

Por último, el día 12, dicha comisión presentó el proyecto que fuera fundado por Aráoz y rebatido por Ruiz Moreno, tras lo cual se procedió a la votación nominal, aprobándose la enmienda por una ajustada mayoría de 22 votos a favor y 19 en contra. Tras ello, y en la misma jornada, la Convención clausuró sus deliberaciones. Al respecto, en un comentario publicado en el diario "*La Nación Argentina*", se celebraba la decisión de la Convención en estos términos: "Felicitamos al pueblo argentino por la solución que ha dado por el voto de sus representantes a la importantísima cuestión sobre el impuesto a la exportación. La Convención Nacional reunida en Santa Fe ha interpretado fielmente los sentimientos del pueblo y ha salvado al país de un gran peligro. ¡Ha triunfado la reforma! La facultad de imponer a la exportación ha sido devuelta al Congreso sin restricción alguna. (Baeza, 2006)

El hecho de lograr un acuerdo que permita al congreso tener dicha facultad, permitía que el pueblo, de este modo, pueda reorganizar su marco impositivo de

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

exportación a través del órgano legislativo nacional, que ya en ese momento contaba con todas las provincias que conformaban el territorio Argentino, incluida Buenos Aires.

De este modo, la reforma constitucional de 1860 le daría oxígeno a la economía de la confederación (que pasaría a llamarse República Argentina), pero comenzaban a centralizar las funciones y estructuras nacionales.

Cuando debemos hacer hincapié en los sucesos más importantes que hacen a nuestra historia sobre la Coparticipación Nacional, no podía dejar de hacer una mirada hacia el pasado y empezar a dejar por sentado, que esta reforma fue el comienzo de una nueva etapa para nuestro territorio. Como lo Marca Baeza (2006), podemos resaltar que la reforma de 1860 llegó a ser considerada en algún momento la primera constitución válida de nuestro País. Lo cual resalto no solo como hecho histórico aislado, sino que debemos posicionarnos en nuestro objetivo final para este trabajo de graduación para encontrar la relación directa. La Coparticipación Nacional es una herramienta que en principio debería ser de mutuo acuerdo entre el Estado Nacional y las Provincias, para mantener una relación que le permita a ambos el desarrollo independiente y evolutivo. Aquí, posicionados justamente sobre la reforma del 60', vemos claramente que desde nuestros principios constitucionales, se persiguió con una avaricia desmedida poder controlar la recaudación de las provincias, especialmente la de Buenos Aires y su aduana principal, siendo esto, el comienzo de una etapa centralizada en lo que respecta a la administración de los ingresos y egresos, de lo que hace a nuestra República una nación exportadora e importadora a nivel global.

De esta forma, en los siguientes capítulos, podremos relacionar directamente cada una de las decisiones que involucran fondos coparticipables a la idea de una administración centralizada. A modo de crítica constructiva, debo exponer que según lo desarrollado, solo se persigue el control sobre las decisiones políticas-económicas de las provincias que componen nuestro Estado Nacional.

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

4- CONCLUSIÓN PARCIAL

En el primer capítulo, se puede observar un recorrido que va desde la independencia como Estado, hasta la primer reforma constitucional de 1860. Si bien la idea de mi trabajo final de graduación es encontrar un fundamento que nos lleve a dilucidar los motivos que no permitieron al congreso de la nación a dictar una ley de coparticipación según lo ordena la reforma constitucional de 1994, para poder entender las cuestiones que se empezaran a abordar, me veo en la obligación de comenzar a destrabar ciertas cuestiones históricas que anteceden y marcan una clara falta de acuerdo y flexibilidad política de parte de las provincias para llegar a un acuerdo que les sea justo y beneficioso a todas por igual.

Decidí dividir el capítulo en tres puntos para poder ir realizando pequeñas pausas que nos lleven a madurar ciertas ideas que a mi punto de ver son fundamentales.

Desde 1810 hasta 1853, se puede observar una puja de poderes muy marcada para decidir, después de una desorganizada independencia, la forma en que se debería llevar adelante la Nación, como un país independiente. Los puntos cruciales son el enfrentamiento en el modo en que debería administrarse el poder del conjunto de estados (provincias) que formaban Argentina.

En 1819 encontramos la primera fallida constitución, que mantenía prácticamente un carácter monárquico, lo que hizo que varias provincias, encabezadas por Santa Fe la rechacen fuertemente. Acá debemos detenernos para observar la primer controversia en materia legislativa, cuando cabe aclarar que aún no teníamos precedentes constitucionales propios, pero si, modelos europeos que intentaban ser impuestos al nuevo Estado que se había formado al sur de continente.

En 1853 vemos el primer intento concreto de organización Nacional. El dictado de una Constitución, creaba una carta magna la cual debía cumplirse y servir de guía para comenzar a narrar una nueva historia como república, pero debemos considerar a la misma como una consagración a medias, ya que nuevamente volvemos a encontrar, pero esta vez, en el segundo punto del primer capítulo, una puja de intereses de las diferentes fuerzas políticas, militares y sobretodo ideológicas que llevaron a dividir a Buenos Aires como un Estado independiente, dejando al resto de las provincias unidas como una confederación, pero sin un sustento económico de magnitud que les permita

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

desarrollarse. Viéndose forzadas a aceptar las modificaciones que impondría Buenos Aires para ingresar en lo que sería la reforma de 1860. En este punto tenemos que hacer fuerza al papel que jugaba el puerto y las aduanas en ese entonces. Las recaudaciones del grueso de las exportaciones pasaban por el puerto de Buenos Aires, y si bien existían aduanas provinciales, la más poderosa en lo que respecta a recaudaciones era por lejos la de la provincia que no formaba parte de la confederación.

Este juego de intereses económicos fue trazando los principios de nuestra historia legislativa, la cual comenzó a trazarse con una Reforma Constitucional que encontraba por un lado a una Confederación endeudada, dividida y sin recursos para sostenerse, y por el otro a una Buenos Aires empoderada, con excelentes recaudaciones y con una estructura organizacional muy avanzada para la época.

Acá debemos detenernos y destacar la necesidad de un estado nacional que desde sus comienzos tuvo una puja constante de intereses con lo que respecta a la recaudación tributaria, resaltando lo que respecta a la aduana más competitiva de aguas profundas de nuestro país, nos referimos a la actual Aduana de Buenos Aires. Estas fuertes pujas tienen su primer cambio importante en 1880, cuando el presidente Nicolás Avellaneda decide desvincular políticamente a la ciudad de Buenos Aires de la provincia de Buenos Aires, dándole de esta forma un aire de federalismo a la nueva historia Argentina que comenzaba a escribirse.

Es necesario, según mi parecer, crear un escenario histórico que no permita tomar dimensión del conflicto que aborda mi TFG. En donde una independencia tan añorada, da comienzo a una puja de intereses internos que deja de lado, consciente e inconscientemente, el progreso del conjunto de provincias que conformaban en ese momento la República, frente a una nueva organización geopolítica mundial que empezaba a establecerse.

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

CAPITULO II

1- INTRODUCCION

En el segundo capítulo de mi TFG, nos adentraremos específicamente a lo que respecta la parte legislativa nacional que trata la coparticipación de recursos.

La coparticipación de impuestos es un sistema de transferencia de recursos recaudados por la Nación hacia las provincias. El mecanismo de coparticipación federal de impuestos se enmarca en el contexto de la relación entre la Nación y las provincias, dentro de lo que comúnmente se denomina *federalismo fiscal*.

El *federalismo fiscal* implica una descentralización de potestades tributarias y una asignación de gastos hacia las provincias. Aquellas erogaciones a las que las provincias no pueden hacer frente ni con recursos propios ni con deuda, se cubren a través de transferencias de la Nación, lo que hace necesaria la coordinación fiscal entre los distintos niveles de gobierno. (Carpentieri, Yanina 2013)

En el segundo punto del capítulo, ya me abocaré específicamente a las tres primeras leyes que legislaron de modo preciso, lo que respecta a la coparticipación federal. Estas tres primeras leyes marcan un comienzo en la era legislativa en lo que respecta a la coparticipación, siendo modificados constantemente en parte o en su totalidad años más tarde.

En el tercer punto, traté la ley 20221. Decidí dedicarle un punto completo a esta ley, ya que es el primer marco legislativo con objetivos claros que marcan una división porcentual específica de fondos, además tiene como meta principal comenzar a descentralizar las decisiones que tomen las provincias. A pesar de lo descripto, no se puede dejar de mencionar que dicha norma, tiene dos características particulares, la primera que es dictada y puesta en vigencia con carácter temporario (se especulaba

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

superar la crisis global), y por otro lado es dictada de forma directa por el poder ejecutivo, ya que debemos recordar que en dicho periodo histórico nuestra Nación era gobernada por una cúpula militar a cargo de Alejandro A. Lanusse.

En el tercer punto de este capítulo, se tratará íntegramente la ley más importante que respecta a la Coparticipación Nacional hasta el día de la fecha, la Ley 23548.

Esta Ley, de igual modo que la 20221, es dictada con carácter transitorio en el año 1988, la diferencia, es que al día de la fecha, aún sigue vigente con más de 155 normas que la modifican, siendo la prueba más clara del desinterés (conveniente) que posee el Estado Nacional a lo largo de la historia en delimitar un marco legislativo claro, que le de independencia política-económica al conjunta de las provincias que la componen.

En el último punto del capítulo, procederé a remarcar lo que considero fundamental en este TFG, que es la incidencia del Poder Ejecutivo sobre las finanzas de las provincias, y de ese modo sobre su toma de decisiones. Se abarcará dos temáticas de suma importancia en lo que respecta a nuestros principios legislativos como Nación, en primer lugar veremos que la mayoría de las modificaciones que sufre la Ley 23548 son a través de Decretos, y en segundo lugar, todas esas modificaciones unilaterales (centralizadas) son de carácter netamente financieros. Esto nos marca un claro indicio del porque aún no tenemos una ley de coparticipación de carácter permanente como nos ordena nuestra Carta Magna en su última reforma en año 1994.

2- LAS PRIMERAS LEYES DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL

Fue recién en el año 1935, que el poder legislativo de la República Argentina, creada hacía más de 70 años, decide legislar en forma precisa parte de lo que refiere a la relación tributaria entre las Provincias y el Estado Nacional.

La coparticipación federal comenzó en la década de 1930 (más precisamente en 1935) ante la necesidad que tenía el gobierno nacional de equilibrar sus cuentas luego de la crisis económica. Por una parte se centralizaron los impuestos a los consumos específicos (régimen de impuestos internos unificados - Ley 12139) que hasta entonces

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

habían dependido de las facultades tributarias concurrentes de la Nación y las provincias y se creaba el impuesto a las ventas y, por otra, se creaba a nivel nacional el impuesto a la renta (Impuesto a los Réditos - Ley 12147) el que, aunque constitucionalmente estaba reservado a la competencia provincial, no era aplicado en la Argentina.

El escollo constitucional es salvado mediante una “ley convenio” que aprueban tanto el Congreso Nacional como las legislaturas provinciales y se establece un régimen de reparto de sus recaudaciones entre todas las jurisdicciones de ambos niveles.

Con posterioridad, estas normas evolucionaron en su estructura y alcance hasta que, en 1973 coexistían dos regímenes: • La Ley 14788 de coparticipación de los impuestos a los réditos, ventas y otros, que reemplazó a las leyes originales 12143 y 12147; • La Ley 14390, que sustituyó a la original 12139 que regía el régimen de los impuestos internos unificados. (Vega & Diblasi, 2008)

Estas leyes dan inicio a una distribución de carácter devolutivo entre las Provincias, la Ciudad de Buenos Aires y el Estado Nacional. La misma poseía una escala de porcentajes medidos por su grado evolutivo y de recaudación.

Los poderes provinciales y el Estado Nacional, acuerdan a través de sus legisladores para comenzar a organizar un régimen tributario que regule las contribuciones y distribución de las mismas.

Debemos entender que el nacimiento surge luego de la necesidad imperiosa. Este modo de progreso tan característico, en lo que respecta a la coparticipación nacional, es fundamento suficiente para preguntarnos en cada uno de los siguientes puntos de mi TFG si el factor desencadenante de la reforma es de carácter preventivo o reparativo.

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

3- LEY20221

La ley es creada en el año 1973, la misma en el proyecto de ley-convenio enviado al Presidente de la Nación, aclara los siguientes fundamentos para tener en cuenta la necesidad de entrada en vigencia de la misma:

se creará un sistema de coparticipación de impuestos nacionales cuyo objeto fundamental es el fortalecimiento en el plano financiero del efectivo ejercicio del sistema federal de gobierno, teniendo en cuenta preferentemente la situación de las provincias con menores recursos.

El proceso de institucionalización del país, producirá durante 1973 el traslado de la responsabilidad del gobierno de cada una de las provincias a los organismos constitucionales respectivos, en momentos en que la situación financiera de las provincias se ha deteriorado en forma acentuada, teniendo que acudir al Tesoro Nacional en apoyo de la casi totalidad de las mismas. La situación apuntada fundamenta la conveniencia de adoptar una decisión encaminada a facilitar el éxito de las gestiones de los nuevos gobiernos, preparando las bases financieras que les permitan encararlas sin una excesiva dependencia del Gobierno Nacional. (Wehbe, Jorge; Mor Roig Arturo. Marzo de 1973).

Nos encontramos posicionados 40 años después de los que serían las primeras leyes de coparticipación, y al observar cual es el motivo que da nacimiento a lo que sería la Ley 20221, podemos replantearnos el interrogante que dejamos abierto en el punto pasado, ¿el factor desencadenante es de carácter preventivo o reparativo?.

Según la misma carta enviada al Presidente expresa que el fundamento del proyecto ley, está basado en tres pilares fundamentales que hasta ese momento no estaban legalmente regulados y que serían medidas de salvataje financiero que podrían

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

ayudar a las provincias y al Estado nacional a sobrellevar la crisis que se veía a nivel global.

Para detallar los pilares fundamentales, vamos a recurrir a los autores Whebe y Mor Roig.

Garantizar una mayor estabilidad de los sistemas financieros provinciales, mediante la implementación de un importante aumento de la coparticipación, a efectos de reducir la dependencia del Tesoro Nacional que se observa en la actualidad; Reconocer la necesidad de un tratamiento preferencial a las provincias con menores recursos a efectos de posibilitar a todas ellas la prestación de los servicios públicos a su cargo en niveles que garanticen la igualdad de tratamiento a todos los habitantes; Obtener una simplificación del régimen que facilite el mecanismo de distribución y la actividad de los órganos de administración y contralor” (Wehbe, Jorge; Mor Roig Arturo. Marzo de 1973).

La Ley 20221, podría afirmarse que tenía más en cuenta la demanda de servicios públicos por encima de cualquier otro distribuidor. La consideración de la brecha de desarrollo tendería a apoyar la igualación del grado de desarrollo y la consideración de la inversa de la densidad a atender las diferencias de costos en el suministro de servicios a una población más dispersa. De todos modos, si bien los criterios de distribución podrían ser considerados razonables, las ponderaciones utilizadas podrían ser igualmente discutibles, como así también las variables tomadas en cuenta para calcular la brecha de desarrollo. En cuanto a la dispersión de la población, la consideración de la inversa de la densidad puede ser discutible, ya que supone que la población estaría uniformemente distribuida sobre el territorio provincial.” (Vega & Diblasi, 2008)

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

No debemos dejar de observar lo que conlleva una ley de coparticipación Nacional, cuando nos posicionamos sobre la delimitación del territorio Argentino, más precisamente, sobre cualquier provincia que lo compone, y nos vemos en la necesidad de calcular la densidad de población. Si bien, podemos calcular la cantidad de personas que conforman una determinada porción de territorio, debemos considerar que la distribución de los mismos es algo crucial en lo que conlleva las diferentes realidades socioeconómicas. La temática del TFG trata específicamente de la coparticipación, eso nos ubica en un plano de constante búsqueda de equilibrio entre la recaudación de parte del Estado Nacional y la distribución hacia las provincias, llegando de este modo a la necesidad de ver la distribución demográfica, no solo de nuestra República, sino también de cada una de las provincias que la componen. Este, es un planteo que debemos hacernos en mira de una solución futura, debido a que desde mi subjetividad, uno de los principales motivos que retrasa el dictado de dicha ley, es la deficiente distribución poblacional que posee nuestra Nación y las pocas herramientas aplicadas para lograr una desconcentración de la misma de las grandes metrópolis, logrando de este modo, comenzar a regionalizar las economías, evitando la dependencia desmedida de algunas Provincias, que le confiere al Estado Nacional una responsabilidad que puede dar lugar al aprovechamiento de parte del Poder Ejecutivo para lograr un aventajamiento a nivel político-económico.

En el transcurso del año 1973, el Presidente de la Nación durante el periodo histórico de nuestra República, llamado Revolución Argentina, el General Alejandro A. Lanusse, promulga con fuerza de ley el mencionado proyecto. No era de carácter permanente, sino que tenía una fecha de caducidad, siendo esta el 31 de diciembre de 1980. Era renunciable con una fecha estipulada de aviso anticipado para la parte que así lo considere.

Los puntos principales de la misma (Ley N° 20.221), estaban direccionados a la recaudación de los impuestos nacionales a los réditos, a las ganancias eventuales, a las tierras aptas para la explotación agropecuaria, a la regularización patrimonial, a la posición neta de divisas, al parque automotor, a las ventas, a la venta de valores mobiliarios, internos, adicional a los aceites lubricantes y sustitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes.

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

La mencionada ley, da creación a la Comisión Federal de Impuestos, la cual contaba como funciones específicas, de las cuales resaltaremos la de aprobar los cálculos de porcentaje de distribución que resulten de dicho articulado; realizar un control sobre la liquidación de las reparticiones; Asesorar a la Nación y a la Provincias. Al mismo tiempo se da creación a través del Artículo 16 el Fondo de Desarrollo Regional, que tenía como principal tarea Financiar inversiones en trabajos públicos de interés provincial o regional, destinados a la formación de la infraestructura requerida para el desarrollo del país, incluyendo estudios y proyectos.

En el artículo 2, se delimitan los porcentajes de distribución con los cuales debían regularse las relaciones entre Provincia, Ciudad de Buenos Aires y el Estado Nacional.

A modo simplemente informativo detallare los porcentajes que hacía referencia el Artículo 2, sobre la masa de los gravámenes recaudados.

Cuarenta y ocho y cinco décimos por ciento (48,5%) en forma automática a la Nación.
Cuarenta y ocho y cinco décimos por ciento (48,5%) en forma automática al conjunto de provincias que adhieran a la misma.

Tres por ciento (3%) en forma automática como aporte al Fondo de Desarrollo Regional creado por el artículo 16 de dicha ley.

En la ley que estamos mencionando, podemos marcar dos factores claves a la hora de realizar un análisis crítico. En primer lugar nos encontramos con una ley, dictada por un Presidente no constitucional, y en segundo lugar, por primera vez nos encontraremos con una ley que trata la coparticipación y posee carácter temporario, la cual es utilizada como modo de salvataje económico. Estos dos puntos, carecen de relevancia al compararlos con la falta de dictamen de una ley de coparticipación ordenada por la reforma constitucional de 1994. Pero no podemos dejar de observar que ya en 1973, la ley 20221 es dictada de forma unilateral y con carácter temporario para solucionar una situación específica.

La reforma tributaria de 1980 (principalmente, la pre-coparticipación para financiar sin límites los pagos de jubilaciones y

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

pensiones) produjo una caída notable de la *suma total* correspondiente a las provincias que surgía de la ley 20221/73, sin modificar la distribución entre las provincias. Como en economía no existen los milagros, lo que se quitó a las provincias por el mecanismo anterior se tuvo que compensar con Aportes del Tesoro Nacional (ATN). El impacto sobre las finanzas provinciales de esa medida fue tal que los ATN llegaron a representar, para el conjunto de provincias, más del doble del monto total que les correspondía por coparticipación.” (Porto, 2017)

Esta ley, enfocada dentro del marco temático de mi TFG, nos vuelve a demostrar que las diferentes fluctuaciones porcentuales que definen los márgenes de la coparticipación o las leyes afectadas a dicha distribución, van generando aprovechamientos, o enormes dificultades a las provincias que componen el Estado. Las reformas tributarias sin un análisis crítico y estadístico, pueden producir en las diferentes provincias crisis económicas que las ubique en una situación de dependencia total hacia la ayuda económica del Tesoro Nacional, quedando de este modo, no solo en un estado de vulnerabilidad financiera, sino que también pueden verse menoscabados sus derechos y libertades en el plano político al momento de tomar decisiones.

4- REGIMEN TRANSITORIO DE DISTRIBUCION ENTRE LA NACION Y LAS PROVINCIAS.

En el año 1988, entra en vigencia la Ley N°23548, si bien podemos apreciar en el título que es una ley de carácter transitorio, al día de la fecha sigue siendo el principal sustento legislativo por el cual vela el sistema de Coparticipación Federal de la República Argentina

El motivo por el cual fundamento mi primer párrafo está basado en entender que por la desobediencia al artículo 75 inc. 2 de nuestra constitución, al día de la

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

presentación de mi trabajo final de graduación, se sigue operando con una ley de carácter transitorio que data de 1988.

La ley 23548 fue promulgada el 22 de enero de 1988, la misma contaba en su comienzo con 23 artículos. Aquí es cuando empezamos a resaltar lo que nos conduce a preguntarnos. ¿Cuáles son los argumentos, basándonos en fuentes legislativas que pueden fundamentar que el congreso no haya dictado aún una ley de coparticipación? Y resaltamos dicho cuestionamiento debido a que al día de la fecha tiene 155 normas que modifican dicha ley.

En el art. 2 se amplió la masa coparticipable, al incluirse "todos los impuestos nacionales existentes o a crearse"; en el art. 3 se mejoró la participación provincial en la distribución primaria, pues dispuso: a) el 42,34 % en forma automática a la Nación; b) el 54,66 % en forma automática al conjunto de las provincias adheridas; c) el 2 % en forma automática para el recupero del nivel relativo de las siguientes provincias: Buenos Aires, 1,57 %; Chubut, 0,14 %; Neuquén, 0,14 %; y Santa Cruz, 0,14 %; y d) el 1 % para el Fondo de Aportes del tesoro nacional a las provincias; en el art. 4 se establecieron los porcentajes correspondientes a cada una de las provincias, a los efectos de la distribución secundaria: 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 %; y Tucumán, 4,94 %.

En el art. 5 se dispuso que el Fondo creado de aportes del tesoro nacional a las provincias, se "destinará 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". Asimismo destacamos que esta ley ratificó la vigencia de la Comisión Federal de

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

Impuestos, en el art. 10, que tan importantes funciones cumplió en esta difícil relación financiera entre Nación y provincias.(Hernandez, 2008)

De este modo dejamos registro de la última ley, que en principio vendría a solucionar de forma transitoria los vacíos y déficit legales del sistema de coparticipación de nuestra Nación.

Es en este punto donde doy cierre al capítulo referido a la coparticipación federal, debido a que no hay un marco legislativo claro que me permita explayarme, sin tener que caer en porcentuales participativos para las provincias sin un fundamento claro y surgido de negociaciones poco transparentes entre las partes intervinientes.

5- DECRETOS QUE MODIFICAN LA LEY 23548

Como sabemos los decretos son actos administrativos realizados por el Poder Ejecutivo Nacional.

La Republica Argentina, adopta siguiendo el Art.1 de la Constitución Nacional la forma de gobierno Representativa, Republicana y Federal. Haremos un apartado para hacer hincapié en lo que persigue Nuestra Nación en la forma Republicana, utilizando como fuente la página oficial de nuestro Estado.

El vocablo "república" deriva del latín res pública, que significa "cosa del pueblo". La república es la forma de gobierno en la cual los magistrados son electivos y temporarios.

La forma republicana está basada en la división, control y equilibrio de los poderes y tiene como fin último la garantía de las libertades individuales. Los principios que la inspiran son: constitución escrita, separación de poderes, elegibilidad de los funcionarios, periodicidad de los mandatos, responsabilidad de los funcionarios, publicidad de los actos de gobierno y existencia de partidos políticos.

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

La existencia de una constitución escrita que establece las responsabilidades de los funcionarios, la forma de su elección y la publicidad de los actos de gobierno facilita el control ciudadano de los poderes instituidos. (<http://www.argentina.gov.ar/>)

La separación de poderes que nombramos en el párrafo anterior hace referencia específicamente a la división de los 3 poderes que tiene nuestro país, el poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Cada uno de estos cumple un rol específico que permite el control y el equilibrio de los mismos.

Dentro de nuestra Constitución Nacional le asigna a cada uno de los poderes los roles correspondientes a cada uno. De esta forma permite que el poder no sea utilizado de modo centralizado.

El poder ejecutivo es ejercido a nivel nacional por el Presidente de la Nación, y en caso de ausencia del mismo el Vicepresidente de la Nación. El mismo no está facultado para dictar leyes salvo excepciones que detallare en el próximo párrafo. Para dictar leyes existe el poder legislativo que funciona de poder paralelo para ejercer un equilibrio en el dictado de las normativas que direccionan nuestra Nación.

Esta temática es de relevancia cuando hablamos de mi TFG. Las modificaciones a través de decretos, realizadas a una ley, en este caso la ley de carácter temporario N°23548, dejan abierta la posibilidad de que el Poder Ejecutivo nacional realice maniobras netamente económicas que pueden beneficiar o perjudicar a las provincias. Pero esta situación, viéndola desde una perspectiva política, puede ser consecuencia directa para ejercer presiones o condicionamientos a través del Poder Ejecutivo provincial a los diferentes bloques legislativos provinciales, utilizando la necesidad económica-financiera de los mismos como herramienta indispensable en la manipulación del comportamiento político provincial.

El poder ejecutivo participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y las hace publicar. Sólo podrá emitir disposiciones de carácter legislativo cuando circunstancias

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros. (<http://www.argentina.gov.ar/>)

Como hemos mencionado, la ley 23548 (año 1988) sufrió sucesivas modificaciones desde entonces que acentuaron la complejidad del régimen de coparticipación federal y modificaron sensiblemente la distribución, tanto primaria como secundaria, de recursos. Cada decreto dictado después de la última reforma constitucional, no sola debe ser vista como una herramienta unilateral, sino también, como una falta de cumplimiento hacia una orden dictada por el pueblo a través de sus constituyentes al congreso nacional a través de nuestra Carta Magna.

La necesidad de financiar el déficit previsional, como consecuencia de la rebaja en las contribuciones patronales y la privatización del sistema en 1994, condujo a que el Estado Nacional, a través de las leyes N° 24.130 y 26.078, retenga de la masa de impuestos coparticipables un 15% para atender el pago de obligaciones previsionales y la suma de \$45,8 millones mensuales para distribuir entre los estados provinciales.

Por otro lado, la transferencia a las provincias de los servicios educativos y de la salud pública condujo al establecimiento de leyes con fondos específicos para su financiamiento. Se debe resaltar que las leyes destinadas al otorgamiento de fondos específicos a las provincias no se restringen sólo a los mencionados servicios, sino que son mucho más amplias. A su vez, los tributos generados en los últimos años se coparticipan sólo en forma parcial determinando un incremento en los

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

recursos del Estado nacional con respecto a los provinciales.(CIFRA CTA, 2010)

Quizás cuando nos toca hablar en un ámbito que esta por afuera del área jurídica, la palabra “decreto” no tiene la misma incidencia que acarrea dentro de lo que concierne al derecho. Vuelvo a caer sobre la misma temática, ya que pareciera que no tomamos dimensión de lo que significa ser una país Republicano, y más aún, cuando hablamos de las bases de ese pasado independentista perseguía arduamente la libertad como modo de administración, rechazando la monarquía o el colonialismo como un modo de gobierno.

Desde la entrada en vigencia de la ley 23548, la normativa lleva exactamente 155 modificaciones a través de leyes, resoluciones y en su mayoría Decretos. Los decretos que encontramos son de “ayuda financiera” y “adelantamiento financiero” desde el Estado a las provincias. Estos se incrementaron fuertemente desde 2014 hasta el día de la fecha.

Detallare diferente decretos, dictados en distintos momentos históricos, en donde los colores y los representantes que lucían la cinta presidencial, decidieron utilizar su herramienta legislativa de forma centralizada. De este modo se dejará en claro que ningún actor de nuestra historia dentro del Poder Ejecutivo, logro subsanar dicha cuestión.

Todos los datos que a continuación respectan al contenido de los decretos, son recabados de la página oficial del Ministerio de Justicia y RRHH.

En 1991, según consta en la página oficial de Ministerio de Justicia y DDHH de la nación, se establece el decreto 161/1991, en donde decide a través de su investidura, el Poder Ejecutivo Nacional, limitar el otorgamiento de anticipos de fondos a las jurisdicciones provinciales a cuenta de su participación en el régimen de la ley 23548 a un monto mensual equivalente al (3%) de los ingresos tributarios de la tesorería nacional tomando como base la recaudación del mes inmediato anterior a aquel en que se efectivice los adelantos no pudiendo computarse al efecto eventuales saldos no utilizados en meses anteriores.

Este decreto es un claro ejemplo de las atribuciones recaudatorias con las que

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitucional Nacional en su artículo 75 inc.2

cuenta el poder ejecutivo. Decidiendo unilateralmente, incide sobre las economías provinciales, generando de este modo, una dependencia total de estas hacia el Estado Nacional.

En 1990, según consta en la página oficial de Ministerio de Justicia y DDHH de la nación, el poder ejecutivo nacional dicta de forma unilateral el decreto 2456/1990, donde se fijaría el coeficiente de coparticipación para la Provincia de Tierra del Fuego. Y casi nueve años más tarde, más precisamente el primero de julio de 1999, se dicta el decreto 702/1999, en el cual incide directamente sobre la porción coparticipable de una provincia, en este caso nuevamente Tierra del Fuego. Fijando un incremento en la participación que le corresponde a la provincia.

Esta es la fiel muestra de cómo el Poder Ejecutivo, a través de acuerdos unilaterales, siendo estos con o sin intereses políticos/económicos, puede modificar o designar centralizadamente un porcentual coparticipable, generando de este modo, un control total sobre la decisión de cualquier provincia federal que integra el territorio argentino.

En 2001, según consta en la página oficial de Ministerio de Justicia y DDHH de la nación, el Poder Ejecutivo Nacional, bajo el decreto 869/2001, decide unilateralmente facultar a la Secretaria de Hacienda del Ministerio de Economía a otorgar un adelanto a la provincia de Entre Ríos, modificando de este modo, la ya antigua y arduamente modificada Ley N°23548. Que cabe resaltar fue puesta en vigencia por nuestro poder Legislativo, órgano encargada de dictar las leyes de nuestra Nación.

En el año 2002, según consta en la página oficial de Ministerio de Justicia y DDHH de la nación, entraba en vigencia el decreto 1244/2002, en donde facultaba a la secretaria de hacienda a otorgar adelantos financieros a la provincia de San Juan a efectivizarse en pesos y/o letras de cancelación de obligaciones provinciales (lecop).

Es en este caso en donde podemos ver nuevamente al Poder Ejecutivo intervenir directamente sobre las finanzas de una Provincia, con la particularidad, de hacer efectiva dicha prestación dineraria en pesos, o en este caso en una moneda de utilización interna creada de forma unilateral, la cual llevo el nombre de Lecop.

Si nos ponemos analizar fríamente dicha norma, el Poder Ejecutivo está

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

realizando un adelanto financiero a una Provincia a través de un decreto, y dicho adelanto financiero puede ser realizado con dinero creado por decisión unilateral a través del decreto 1004/01, el cual fue denominado LECOP.

Debemos resaltar que desde el año 1994 hasta la actualidad se observan más de 70 decretos dictados de forma individual y centralizada de parte del Poder Ejecutivo para proporcionar adelantos o ayudas Financieras a las diferentes provincias que componen nuestro territorio, destacando que los mismo son con total arbitrariedad, permitiendo de este modo utilizar dicho poder que posee el ejecutivo, como fuerza de manejo colectivo de la Nación.

El cierre de este capítulo deja una sensación de vacío legal de tal magnitud, que solo nos permite replantearnos hasta qué punto las provincias que componen el territorio Argentino pueden considerarse parte de un Estado Nacional de carácter Republicano y Federal.

6- CONCLUSION PARCIAL

En este capítulo empezamos a señalar desde las primeras fuentes legislativas que enumeran y dividen la masa coparticipable, llegando hasta 1988 en donde podemos observar la ley 23548, la cual al día de la fecha, con más de 155 modificaciones es la encargada de normar nuestra coparticipación federal.

Cuando me pregunto porque aún no tenemos una ley de coparticipación como dicta nuestra Constitución Nacional, es aquí donde comienzo a encontrar las primeras respuestas.

Desde nuestros comienzos como nación en el recorrido del capítulo 1, podemos observar las diferencias existentes entre los que buscaban un gobierno centralizado y los que reclaman una justa distribución en el manejo del poder. Teniendo en cuenta que luego de un fuerte enfrentamiento político, culminando con un enfrentamiento en armas, es recién ahí, que en 1860 se logra el ingreso de Buenos Aires a los que sería la actual

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

República, aceptando las condiciones que enumeraban y lo posicionaban con un fuerte poder en materia tributaria aduanera.

Podemos ver que las primeras 3 leyes se encuentran creadas dentro de un marco nacional e internacional de crisis económica. En la década de 1930, a falta de recursos internos obliga al Estado Nacional a unificar un conjunto de leyes concurrentes, y crear dos nuevas leyes que le permitan aumentar la masa recaudatoria. Estas tres nuevas leyes venían a cumplir funciones específicas. Por un lado tenemos a un estado y sus provincias en crisis, solicitando apoyo financiero y no encontrando recursos necesarios para satisfacerlos. Es aquí donde se espera que dos nuevas leyes, de importante volumen recaudatorio, comiencen a cumplir la función añorada. Por otro lado, se comenzaba a buscar darle un marco legislativo concreto a lo que respectaba una recaudación de parte del Estado Nacional, dándole la posibilidad a las provincias de solicitar ayudas financieras y poder organizarse económicamente con planes concretos a largo plazo. Si bien en 2019 parece precario el sistema legislativo adoptado en ese momento, para esa época significó un buen comienzo para darle forma a la tarea de planificar una coparticipación Federal clara y equitativa.

En el año 1973 entra en vigencia la ley 20221, cabe recalcar que la misma es aprobada por el poder ejecutivo, teniendo en cuenta que en esa época gobernaba nuestra nación un gobierno militar no elegido por votación democrática, y no era una ley permanente, tenía fecha de vigencia que limitaba su accionar hasta 1980. Aquí se debe resaltar que fue creada con validez temporaria en post de elaborar con detenimiento una ley que la reemplazara y tuviera un carácter permanente.

En esta ley podemos observar que se persiguen dos cuestiones fundamentales, por un lado mejorar la distribución, de este modo darle mayor equidad al reparto de la masa coparticipable tanto para el estado como para la Provincias, y por otro lado, asemejando en modo figurativo a las 3 leyes de 1935, debido a la crisis financiera global, que genera la necesidad de crear nuevos puntos de recaudación que satisfagan las demandas del Estado Nacional y las Provincias que lo componen. En este marco legislativo tenemos la creación de dos importantes organismos: La comisión Federal de Impuestos, que tenía entre otras funciones, la tarea fundamental de realizar el cálculo de porcentaje de distribución y la liquidación de las reparticiones.

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

Su creación es básicamente generar una esfera de control que de transparencia a lo que respecta a la masa coparticipable, su correcta recaudación y distribución.

También nace en 1973 el Fondo de Desarrollo Regional, y su objetivo principal empieza a perseguir el mismo destino que añoraban los constituyentes de la reforma de 1994, que era financiar inversiones en trabajos públicos de interés provincial o regional, destinados a la formación de la infraestructura requerida para el desarrollo del país, generando de este modo una Nación con mayor equidad en todo lo largo y ancho del territorio que la compone.

En el comienzo de este punto podemos seguir encontrando respuesta a la pregunta que este TFG tiene como base, y se debe a que desde el fin de la vigencia de la Ley 20221 en 1980, hasta la entrada en vigencia de la ley 23548 en 1988. Nos encontramos con modificaciones de carácter unilateral de parte del poder ejecutivo que modificaban los valores coparticipables y la masa recaudatoria de la Coparticipación Federal. Estas modificaciones, que son lo contrario al carácter Republicano, Representativo y Federal que enuncia nuestra Constitución Nacional, comenzaban a generar fuertes diferencias entre los números correspondientes a diferentes provincias, dándole oportunidad de desarrollo solo a las favorecidas por los nuevos modos de medir la distribución. No entro en detalles de porcentajes ya que sería sobrecargar de información que no aporta al fin de la investigación que persigo.

La ley 23548 entra en vigencia en 1988, también embestida de carácter transitorio. Se considera a la misma un nuevo salvavidas, pero esta vez bajo un gobierno democrático, que permitía volver a regular la masa y los porcentajes coparticipables. No debemos olvidar que la reforma tributaria de 1980 había dejado en una desventaja notoria a varias provincias, beneficiando a unas pocas.

En este punto vuelvo a resaltar y refrescar la pregunta con la que comienzo mi trabajo de investigación, ¿Cuáles son los argumentos basándonos en fuentes legislativas, doctrinarias y jurisprudenciales, que pueden fundamentar que el congreso no haya dictado aún una ley de coparticipación?

Estamos parados en el año 1988, entra en vigencia un régimen de carácter transitorio que al año en que nos encontramos (2019), aún está vigente con más de 155 normas que lo modifican, y acá es en donde debo hacer una salvedad importante. De las 155 normas, más de 90 corresponden a decretos unilaterales del poder ejecutivo, los

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

cuales en su mayoría son creados con el fundamento de “ayuda o adelanto financiero a alguna provincia”.

Para cerrar mi conclusión parcial, debo dejar sentado que a la hora de buscar un fundamento lógico que encuentre en los más de 90 decretos que modifican la ley 23548, solo viene a mi cabeza el dominio político, económico y financiero que perdería el Poder Ejecutivo si existiera una ley adecuada y equitativa de coparticipación federal.

CAPITULO III

1- INTRODUCCIÓN

A partir de la década del 80, empieza la necesidad política imperiosa de gestar una nueva reforma constitucional. Durante la última parte del gobierno de Raúl Alfonsín, las distintas fuerzas políticas comenzaron a buscar conseguir la aprobación de una nueva reforma constitucional, que les concediera el derecho de constitucionalizar ciertos pensamientos partidarios que en el último medio siglo empezaban a tomar fuerza.

Mi primer párrafo hace hincapié en algunos puntos en los cuales me gustaría detenerme. Hablo principalmente de una reforma de carácter político, si bien mi apreciación es exagerada, no quiero dejar pasar la opinión de grandes doctrinarios de la época que consideran que dicha reforma fue impulsada sobre bases totalmente partidarias e imparciales.

La Constitución de 1994 se muestra como una Constitución de transacción que, por estar hecha con “miras cortas” y apresuradamente, arraiga reformas de compromiso pronto, en algunos casos a partir de improvisaciones que son completadas con derecho “rápidamente importado”. Doy tres ejemplos de lo que pienso, relacionados con las tres grandes ramas de gobierno existentes, y producto de lo que entonces fuera el llamado “Pacto de Olivos” entre las dos principales fuerzas políticas existentes (el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical). En relación con el Poder Ejecutivo, y tal como viéramos, se optó por dejar de lado los proyectos existentes, dirigidos a promover un (más sustantivo) cambio de sistema político (se había pensado en los 80 en la posibilidad de promover un sistema parlamentarista o semipresidencialista), para preferir en su lugar una muy modesta

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

modificación –hasta hoy, luego de 20 años de vigencia de la Constitución– más bien inocua: la introducción de un Jefe de Gabinete.

En relación con el Poder Judicial, se dejaron de lado las posibilidades de “democratizar” su funcionamiento de un modo digno o sensato (señalo esto a la luz de las reformas “democratizadoras” que se promovieran sobre la justicia, durante el mandato de Cristina Kirchner), para optar en cambio por reformas relativamente menores (aunque en este caso, agregaría, no inocuas, y en algunos casos bienvenidas). En particular, la adopción de un Consejo de la Magistratura (una institución “importada” más o menos irreflexivamente desde el constitucionalismo latineuropeo) vino a “cambiar de nivel” pero no a resolver, las indeseadas disputas políticas que se generaban en torno al control político del Poder Judicial. Finalmente, y ya pensando en el Poder Legislativo, la adopción de un “tercer Senador” por provincia vino a satisfacer la demanda de la Unión Cívica Radical (en condiciones de obtener una representación senatorial por la minoría, en varias provincias), sin afectar sustantivamente las del Partido Justicialista, entonces en el gobierno (y que seguiría controlando mayoritariamente al Senado, con la Constitución reformada). (Gargarella, 2014)

Podemos diferenciar los artículos que buscaban los cambios en el escenario político, resaltemos:

la posibilidad de la reelección presidencial por un periodo consecutivo, los años de duración del mandato, la fuerza que se le comenzaba a dar a los partidos políticos; los presupuestos de los mismos, la creación del jefe de gabinete de ministros, la elección directa de Presidente y Vicepresidente, la regulación de dictado de decretos. Estos puntos y otros que completaban lo que llamamos informalmente una reforma de tintes políticos, lo cual no quiere decir que sea negativo, pero si, lograron que durante las sesiones de constituyentes haya desde enormes discusiones, hasta enojos que concluyeron con el abandono de un constituyente de dicha junta.

Si bien la reforma buscaba atenuar la figura presidencialista, podemos decir que al concluirse se vio favorecido y enriquecido de atributos el Poder Ejecutivo.

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

Pero no todo es de tintes partidarios en los puntos perseguidos en la reforma. Se trataron temas relevantes y de gran impacto social, algunos fueron aprobados y otros no llegaron a tener el suficiente consenso. Dichas reformas, traen grandes cambios sociales, con nuevas disposiciones que generan posibilidades, igualdad y las más innovadoras traen una modernización a la vida social y legislativa de la República.

En esta etapa de mi TFG, debemos resaltar la conveniencia política como uno de los principales fundamentos de la última reforma constitucional, pero no solo a modo de crítica, sino también para relocalizarnos en los objetivos primordiales que se perseguían. Quitarle fuerza al sistema presidencialista que poseía nuestra República, era uno de los objetivos principales, para lograr la descentralización del poder, y darle fuerza al congreso de la Nación. De este modo tendríamos un Poder Legislativo relevante, y un poder ejecutivo con mayor control y menos incidencia. También se trató la posibilidad de democratizar el poder Judicial, temático que al día de hoy, sigue siendo discutida.

Todavía no he nombrado la reforma, la cual es el fundamento principal de mi trabajo final de graduación, en los siguiente puntos me detendré a hacer una análisis minucioso de la misma.

2- ANTESALA AL ARTICULO 75 inc. 2

A partir de 1989, ocurre un fenómeno singular, el Gobierno Nacional inicia un proceso de devolución de competencias a las provincias en materias propias de ellas como la salud, la educación, el transporte, etc., pero no renuncia al ejercicio de facultades tributarias en materia de contribuciones directas, ni propicia la vuelta a un sistema de separación y concurrencia de fuentes. Las provincias admiten esto y sólo reclaman que la "transferencia" de servicios sea acompañada de la " transferencia" de recursos para atenderla. Esto era razonar como si el nuestro fuera un régimen unitario con descentralización administrativa y sistema de asignaciones condicionadas.

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

Finalizada la vigencia de la ley 23.548 el 31 de diciembre de 1989 y aun cuando su Art. 15 establecía su prórroga automática ante la falta de un régimen sustitutivo, comenzó el dictado de sucesivas leyes, decretos de necesidad y urgencia, simples decretos y hasta resoluciones de la Secretaría de Hacienda de la Nación, que avasallaron todas el régimen de coparticipación .

Las urgencias monetarias del déficit fiscal del Gobierno Federal, atribuido al déficit previsional y al crecimiento de la deuda externa, pretendieron justificar la violación reiterada de la ley 23.548 que, en 1992, llevó la relación de la distribución primaria anteriormente consignada a un 58% y un 42% respectivamente en forma aproximada, lo que significó una detracción de recursos a las provincias de aproximadamente 3.600 millones de pesos. Esta crisis fiscal y política se resolvió, provisoriamente, con el Acuerdo Fiscal Federal del 12 de Agosto de 1992 y el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento del 12 de Agosto de 1993 (Pactos Fiscales I y II), pactos que además traían disposiciones que tendían a la armonización tributaria en todos los niveles de recaudación. Las provincias, no obstante un aumento sostenido de la recaudación de impuestos, por esos años se encontraron con un abultado déficit fiscal y con la circunstancia de que el mayor gasto financiado tomaba ya como garantía los recursos de coparticipación, lo que repercutió con efectos conocidos en las economías regionales .(Hernandez, ASPECTOS FISCALES Y ECONOMICOS DEL FEDERALISMO ARGENTINO, 2008)

En este punto podemos observar nuevamente que se actúa de forma reparativa ante una situación de crisis, utilizando la coparticipación como salvataje económico financiero para el Estado Nacional, resaltando que todos estos cambios se generan con una violación unilateral y sistemática a la ley 23548, vigente en ese momento.

Por esos años se ahonda, según la conocida expresión del tributarista Dr. Osvaldo Casas, el "laberinto de la coparticipación" mediante el dictado de diversas

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

normas que se van apropiando de recursos coparticipables de las provincias provocando un verdadero intrínquilis normativo.

Las Provincias temiendo nuevas violaciones al sistema, a partir del crecimiento de las que se proyectaban como las dos funciones principales del Presupuesto Nacional: el sistema previsional y el servicio de la deuda externa, en lugar de reclamar la reasunción de las competencias que les correspondían conforme a la Constitución de 1853/60, tanto en materia de servicios como tributarias, admitieron definitivamente el sistema de coparticipación con la Reforma Constitucional de 1994. (Sebastian F. Aguirre Astigueta - 2003)

Esta información que agrego al final, es para terminar de entender desde el plano político, como repercuten las decisiones unilaterales del Gobierno Federal, generando en la provincias un estado de desprotección total, que las mismas creyeron poder subsanar de forma definitiva con las ley de coparticipación que se dictaría después de la reforma constitucional de 1994, la cual es redundante aclarar, que al día de hoy no se encuentra vigente.

3- ARTICULO 75

Es en este punto es donde voy a enfocarme de forma específica al artículo mencionado en el título, y tendré como objetivo principal trasladar con el mayor grado de objetividad posible los pensamientos que llevaron a los constituyentes a incluirlo dentro de la Reforma Constitucional.

El artículo 75 de la Reforma Constitucional de 1994, posee puntos de notable relevancia. Entre ellos se encuentran los artículos a donde abocaremos nuestra temática. Cabe resaltar, que a la hora de buscar una doctrina crítica sobre dicho artículo, vamos a ver un tema tan primordial como la Coparticipación Nacional, opacada con otros temas de gran magnitud e impacto a nivel legislativo y social.

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

En primer lugar no se debe dejar de mencionar que el artículo 75 de nuestra Constitución Nacional, está referido específicamente a las Atribuciones de Congreso de la Nación. El mismo es el encargado de manejar la función legislativa que respecta a nuestro Estado como Nación republicana. Se le asignan un total de 32 incisos, entre los cuales podemos distinguir diferentes funciones, atribuciones u obligaciones que los constituyentes indican a nuestros legisladores nacionales con la fuerza que ordena nuestra Carta Magna.

Dentro de los 32 incisos que posee el artículo 75, nos detendremos específicamente sobre el artículo 2 y 3. En donde se enfoca los que respecta a nuestro principal tema de estudio, la Coparticipación Nacional.

Lo que persiguen los constituyentes es poder generar en materia legislativa, de forma clara y concreta, una normativa que pueda ser perdurable en el tiempo, de carácter federal y con pautas asignadas que sean realmente beneficiosas y potenciadoras para las provincias, generando de esta forma un crecimiento en toda la Nación.

Con el fin de cumplir lo ordenado en el art. 75 inc. 2 Y 3 de la Constitución Nacional reformada en 1994, en donde se declara, corresponde al Congreso Nacional la urgente sanción de la ley convenio que regirá en el futuro la Coparticipación Federal, ley que requerirá un exhaustivo análisis y debate en base a las anteriores normas en la materia a que nos hemos referido y las sucesivas reformas introducidas, en cuanto al monto y distribución de los ingresos tributarios materia de coparticipación. Hay tres puntos importantísimos que deberá tenerse en cuenta: 1.-Masa Coparticipable 2.-Distribución o Prorrateadores primarios y 3.-Distribución secundaria o Prorrateadores Secundarios. Esta ley tendrá que tener parámetros en los cuales la base sea la equidad, utilizando bases técnicas de distribución, donde se considere la cantidad de población de cada una de las provincias, el índice de necesidades básicas insatisfechas y los servicios públicos que debe prestar cada una de las provincias. (Palacio, 2003)

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitucional Nacional en su artículo 75 inc.2

Palacio, en el extracto anterior, enumera tres puntos, que a su parecer son de notable relevancia.

En primer lugar habla de la masa coparticipable, la misma hace referencia a la especificación de impuestos que serán parte del todo que se distribuirá entre las provincias que componen el Estado Nacional.

En segundo lugar habla de la distribución o prorrateados primarios, específicamente se refiere a los porcentajes distributivos claros y permanentes que le corresponderán al Estado Nacional, a las Provincias y al Tesoro Nacional a modo de reserva.

En tercer y último lugar, hace referencia a la distribución secundaria o prorrateadores secundarios, en donde se deberá focalizar, los porcentajes que le corresponderán a cada una de las provincias. Los mismos deben surgir de la masa total obtenida en la distribución primaria correspondiente a las provincias.

Cabe destacar que esta desobediencia a nuestra reforma constitucional, trae gravísimas consecuencias en la independencia de las provincias a la hora de la toma de decisiones políticas económicas. Así como lo hemos visto en el capítulo anterior, la generación de decretos de parte del Poder Ejecutivo, no deja de ser un mecanismo de control y dominación infalible sobre la soberanía de las Provincias.

La posibilidad existente de crear impuestos con diversos sistemas de distribución, que no necesariamente respondan a los criterios de la coparticipación federal establecida en la ley transitoria que rige en el país, ha permitido que un grupo de provincias se beneficie discrecionalmente. Esta “discrecionalidad” ha fomentado el clientelismo político entre provincias y el gobierno nacional. Todos estos hechos han transformado al actual sistema de coparticipación en un verdadero laberinto fiscal, en donde una enorme cantidad de recursos se reparte por fuera del mismo (Diblasi, 2014)

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

El párrafo anterior, considero que es de suma importancia para detenernos a analizar ciertas frases o palabras que enumera Diblasi cuando hace referencia a la posibilidad que tiene tanto el Poder Legislativo de crear impuestos, pero por sobre todo entiendo la hegemonía que posee el Poder Ejecutivo Nacional de crear o modificar discrecionalmente impuestos, o asignar a través de decretos ayudas o adelantos financieras a alguna provincia específica.

Aquí es cuando debemos resaltar lo que Diblasi llama “Clientelismo político”, para hacer referencia a la relación que posee el Estado Nacional con las provincias que componen nuestro territorio. Llamo a realizar un razonamiento crítico constructivo, que nos permita entender que el Poder Ejecutivo a la hora de necesitar la aprobación o promulgación de una ley, tiene esta fuerte herramienta que le permite de manera directa poder beneficiar o perjudicar a una Provincia, obteniendo de este modo, la posibilidad de determinar una decisión “parcial” de una fuerza política provincial dentro del Congreso.

El laberinto fiscal al cual hace referencia tanto Diblasi, como otros grandes doctrinarios, no es más que una seguidilla de modificaciones, creaciones o anulaciones legislativas, de carácter impositivas, que fueron construyendo y tergiversando un confuso (laberinto) sistema de Coparticipación Nacional.

El régimen de coparticipación aún no tiene la ley que preveía la reforma de la Constitución Nacional de 1994 por falta de consenso entre la Nación y las Provincias, seguimos rigiéndonos con pisos y techos de distribución y dentro de un complejo de normativas con respecto a algunos de los impuestos en los cuales se redujo sensiblemente el porcentual que de éstos ingresaba para formar la llamada masa coparticipable. En la actualidad le corresponde a la Nación de la masa coparticipable el 41,64 y a las Provincias 57,36, aunque hay una gran diferencia porcentual entre ellas a modo de ejemplo Pcia. de Buenos Aires 21,72 y San Luis 2,26, más hay provincias que tienen la misma densidad poblacional y el mismo ingreso *per cápita*, pero el porcentual que reciben de coparticipación es muy diferente. (Palacio Olarte, 2005)

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitucional Nacional en su artículo 75 inc.2

Lo que persiguen los constituyentes, es sobre todo la equidad en el manejo de fondos coparticipables, para lograr de este modo el progreso parejo y sostenible de todas las provincias que componen el territorio nacional. Y eso es algo que como argentinos no debemos quitar de nuestro horizonte. Una prolija organización legislativa, conlleva la posibilidad de planificar un objetivo en conjunto a mediano y largo plazo. Al mismo tiempo, se le permite a las provincias mantener su carácter federal e independentista a la hora de manejar su política interna dentro de su ámbito territorial, o dentro de los diferentes ámbitos que componen al Estado Nacional. No debiendo estas, en algunos casos, sentir una presión de parte del hegemónico Poder Ejecutivo, sobre las diferentes decisiones en lo que respecta al plano Nacional.

4- CONCLUSIÓN PARCIAL

Podemos considerar que este capítulo es el que más incidencia tiene sobre la temática que fundamenta mi trabajo final de graduación, pero al llegar a la parte de una conclusión parcial, me encuentro en algo que no me había ocurrido hasta ahora en las conclusiones anteriores. Todo lo que tengo que resumir, está escrito en el texto de la Carta Magna, la ley de leyes.

Veo necesaria la transcripción del Artículo 75 inc. 2 en el cuerpo de mi TFG, ya que considero que es el sentido mismo del resultado de una larga investigación. Lo fraccionare por párrafos, para poder analizar el significado de lo que quisieron trasladar los constituyentes al Congreso de Nación.

Dicho inciso es motivo suficiente para resumir la pregunta que fundamenta mi trabajo final de graduación ¿Cuáles son los argumentos, basádonos en fuentes legislativas y doctrinarias, que pueden fundamentar que el congreso no haya dictado aún una ley de coparticipación según establecía la reforma Constitucional de 1994?

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

El artículo 75 inc. 2 narra lo siguiente:

Corresponde al Congreso:

Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.

(Reforma Constitucional 1994)

Los constituyentes facultan al Congreso de la Nación para dictar leyes que impongan contribuciones indirectas como facultad concurrentes con las provincias. De este modo, para poder realizar alguna reforma tributaria que afecte directamente a una provincia, el congreso de la Nación debe realizarlo en concurrencia con las provincias, tomando de este modo, un verdadero carácter federal.

Al mismo tiempo faculta al congreso para dictar contribuciones directas solo de forma temporaria y cuando circunstancias excepcionales lo ameriten, dando de este modo un recurso de carácter coparticipable para ser utilizado como herramienta por el Estado Federal.

Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos. (Reforma Constitucional 1994)

En este párrafo encontramos dos puntos de gran interés, en primer lugar habla de ley convenio y luego utiliza en el mismo párrafo el término automaticidad para referirse a la remisión de los fondos. La ley convenio persigue un acuerdo que le permita tanto a las provincias como al Estado Nacional acordar una fuente legislativa que le proporcione a todas las partes intervinientes un progreso justo y equitativo. Y a la hora de tratar específicamente sobre la remisión de fondos, hace referencia a la automaticidad de los mismos, permitiendo de este modo consolidar una organización en el movimiento de dichos fondos, generando independencia en lo que respecta a la disponibilidad y

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

organización sobre el manejo de los mismos. Quedando en el pasado la dependencia directa e infundada con el Estado Nacional.

La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. (Reforma Constitucional 1994)

Este párrafo trata exclusivamente sobre utilizar la equidad y solidaridad como principios fundamentales que sirvan de base para el desarrollo sostenido y equilibrado de todo el territorio nacional en su conjunto.

La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias. (Reforma Constitucional 1994)

Esto debe servirnos de referencia cuando hablamos de la distribución de poderes y el carácter federalista que perseguimos como Nación. Permitiéndole al congreso dictar dicha normativa con una mayoría absoluta de los miembros de cada cámara y prohibiendo las modificaciones unilaterales.

No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por la ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso.

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

Nuevamente los constituyentes refuerzan el carácter federalista e independentista de nuestra República, prohibiendo la transferencia de competencias, servicios o funciones.

Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición. (Reforma Constitucional 1994)

Al referirse a un Organismo Fiscal Federal, está asegurando un eje de contralor que asegure la representación de todas las partes integrantes del pacto. Para poder de este modo llegar al objetivo de alcanzar un desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

CONCLUSIÓN FINAL

Cuando el Trabajo Final de Graduación hace referencia a la Conclusión final, me siento en la obligación de agregar mi subjetividad al planteo del problema de fondo que justifique que aun nuestra República no haya dictado una clara ley de coparticipación, es por ese motivo que todo lo expuesto en las siguientes líneas, tiene una posición tomada que intenta desarrollar en forma detallada, la seguidilla de sucesos que hicieron que hoy nos encontremos en un estancamiento legal con respecto a dicha normativa de semejante incidencia colectiva.

Luego de realizada la reforma constitucional de 1994, el congreso tenia dentro de sus obligaciones constitucionales la tarea de dictar una ley de coparticipación permanente. Para dicha confección se les otorgo un plazo que abarcaba hasta el año 1996.

De esta forma se buscaba que las provincias que conforman el Estado Nacional, puedan saber con exactitud como planificar una política interna desde la igualdad y la organización económica a largo plazo. Y además, como clave fundamental, se buscaba descentralizar la hegemonía de funciones y decisiones que poseía el Poder Ejecutivo.

El pasar de los meses y años posteriores a la reforma constitucional, llevo a que la falta de cumplimiento, de lugar a leyes, resoluciones y especialmente decretos que solo lograban mitigar momentáneamente los problemas que acechaban a las Provincias, a la Capital Federal o al Estado Nacional.

El primer punto del trabajo es netamente histórico, una recopilación de los diferentes sucesos que fueron sacudiendo nuestra historia, y de ese modo, generando nuestra forma de organización. Considero que la historia es una de las herramientas más precisas y confiables que tenemos para poder empezar a trazar nuestro futuro. Quizás el inconveniente que uno encuentra, es si realmente tenemos a nuestro alcance toda la historia necesaria para poder planificar un futuro sobre bases sólidas.

Las diferentes disputas que dividieron nuestra nación en unitarios y federales, no es más que la actual disputa de un país por seguir descentralizando los poderes, dándole

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

libertad y fuerza suficiente, que les permita desarrollarse del mejor modo posible.

Cuando nos retrotraemos con el pensamiento a la “Batalla de Cepeda”, o al más reciente “Pacto de Olivos”, no dejamos de hacer referencia a distintos modos políticos-militares que fueron teniendo los diferentes sucesos históricos para intentar mitigar errores fundamentales en nuestro sistema organizativo.

La historia, en este caso nos hace agregar que además de lo detallada, principalmente se siguen un sinnúmero de intereses netamente personales de los diferentes actores de la época (los partidos políticos, fuerzas externas con importante incidencia en nuestra economía, entre otros), y de modo totalmente subjetivo, no se puede hacer la mirada hacia el costado cuando vemos claramente que muchas de las modificaciones tendenciosas, no dejan de ser una herramienta para que el Poder Ejecutivo mantenga la hegemonía de su fuerza. Y es aquí, según mi punto de vista, en donde todo comienza.

La forma Republicana, Representativa y Federal adoptada por nuestra Nación en la primer Constitución Nacional de 1853, persigue mucho más de lo que puede significar un conjunto de palabras agrupadas en un libro. Hace referencia a un cambio en el modo en que un país va a ser direccionado, a la forma en que una Nación va a relacionarse con sus habitantes y con sus pares internacionales. La Monarquía, no deja de ser una sombra, que persiguió durante años los sucesos de nuestra nación, considerada por muchos altruistas de nuestra historia, a mi modo de ver erróneamente, una posible acertada organización estatal.

El devenir de los años, fue generando nuevas encrucijadas, que nuestros representantes intentaron ir subsanando con las herramientas institucionales que no solo tenían a su alcance, sino también, con las que los poderes hegemónicos mundiales les permitían utilizar. Cuando me refiero a poderes hegemónicos mundiales, quiero no solo hacerme cargo de mi opinión personal, sino también justificarla. Los países como el nuestro, que las distintas organizaciones mundiales llaman “subdesarrollados”, “tercermundistas”, “en vías de desarrollo”, no dejan de ser aquellos países que no han logrado tener la libertad, los recursos o las herramientas, o todo en su conjunto para poder enfrentar las imposiciones que sufrían de parte del mercado. Cuando me refiero a mercado, hago referencia básicamente a los intereses económicos que los países más poderosos tienen sobre los recursos del mundo. En este punto solo voy a nombrar dos,

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

de un sinfín de batallas y enfrentamientos que demuestran la hegemonía de estas potencias mercantiles sobre lo que ellos mismos llaman “subdesarrollados”.

Dos guerras del pacífico, la Republica de Chile contra la Republica de Perú y el Estado Plurinacional de Bolivia por el poder del desierto de Atacama, un proyecto ambicioso apadrinado por una “potencia mundial” que perseguía el dominio total de las salinas del cono sur. Más de catorce mil seres humanos muertos.

La guerra llamada de la Triple Alianza, La República Argentina, La República Oriental del Uruguay y La República Federativa de Brasil contra la Republica de Paraguay. Impulsada por intereses de la misma “potencia mundial” que hacíamos referencia en el punto anterior. Más de cincuenta mil seres humanos muertos.

De este modo quiero dejar el tema histórico con un planteo y ejemplos que nos llamen a reflexionar sobre la clase de independencia que poseemos cuando alguna Nación desea realmente crecer y hacerse fuerte dentro del esquema mundial.

Es así que nos encontramos hoy, año 2019, buscando concretar una ley de coparticipación ordenada por la Carta Magna en su última reforma.

Desde 1988 con el dictado de la ley de carácter transitorio N° 23548, se genera una última base legislativa de 23 artículos iniciales, con sus más de 155 modificaciones que intentan regular el desarrollo independiente de una Argentina libre y Federal.

El Poder Ejecutivo, gracias a esta falta de dictamen, puede en cierta forma seguir siendo el regulador directo de las relaciones políticas-económicas con las distintas provincias que conforman la República, esta situación termina generando provincias dependientes del financiamiento constante de parte del Estado Nacional. Resultando de dicho accionar falta de independencia a la hora de tomar decisiones políticas-económicas.

Para dejar asentado esta falta de independencia, transcribo una nota de periódico. El 16 de noviembre de 2017, 16 provincias firmaron el pacto fiscal, este acuerdo dio de baja 27 procesos judiciales en curso de parte de las provincias hacia el Estado Nacional. Así lo remarcaba la nota periodística del diario Clarín en agosto de 2018.

“La Corte Suprema de Justicia de la Nación dio esta semana "por concluidos" 27 "procesos" iniciados por 16 provincias contra el Estado Nacional por el reparto de

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

fondos de coparticipación federal luego del "consenso fiscal" alcanzado por las partes el 16 de noviembre del año pasado.

Las demandas cerradas por el máximo tribunal habían sido iniciadas por las provincias de Neuquén, Santiago del Estero, Chubut, Córdoba, Río Negro, La Rioja, Catamarca, San Juan, Tierra del Fuego, Mendoza, Chaco, Buenos Aires, Salta, Tucumán, Jujuy y Misiones, según surge del listado de sentencias emitidas por el máximo tribunal en su último acuerdo plenario de ministros.

El cierre de los pleitos fue dispuesto por cuatro de los cinco ministros de la Corte ya que su quinto miembro, Carlos Rosenkrantz, no firmó estas resoluciones. Ellos son Ricardo Lorenzetti, Elena Highton, Juan Carlos Maqueda y Horacio Rosatti. Fuentes judiciales y gubernamentales recordaron que el levantamiento de las demandas fue uno de los requisitos impuestos por el Estado nacional a las provincias para que pudieran adherirse al llamado "consenso fiscal" que únicamente no firmaron La Pampa y San Luis.

Aun así, las mismas fuentes recordaron que aún hay juicios abiertos por deudas anteriores, como los de las provincias de Santa Fe y Córdoba, con las cuales "se está negociando", dijeron desde la Casa Rosada, y que otras provincias o no rubricaron internamente el acuerdo firmado a nivel nacional o no respondieron a la cuestión sobre el cierre de los casos.

La Corte dio por concluidos estos 27 procesos por "cobro de pesos" y en acciones declarativas de inconstitucionalidad "en mérito a lo solicitado por el Estado Nacional", a "la conformidad expresada" por las provincias en los respectivos expedientes "y a lo convenido" en "el denominado 'Consenso Fiscal' suscripto por las partes el 16 de noviembre de 2017", según dice la fórmula común aplicada a todos esos casos por la Corte. (Fernandez Moores, 2018)

Ya cerrando este tema, vamos a remarcar que la provincia de San Luis, una de las dos que no firmo el pacto Fiscal, durante febrero de este año (2019), por decisión de la Corte Suprema de Justicia, salió favorecida del proceso iniciado al estado por la falta de pago de dinero proveniente a la coparticipación. Otra muestra clara a través de una nueva sentencia judicial de la Corte, deja en evidencia la desorganización y los modos en que deben administrarse los recursos una Provincia de la República Argentina.

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

Los 25 años que lleva la última reforma constitucional, no deja de ser un mero hecho histórico para lo que respecta a la coparticipación. Durante los años transcurridos, todos los gobiernos que pasaron por el Poder Ejecutivo presentaron desde sus bloques legislativos proyectos para el dictado de la ley de coparticipación, quedando los mismos en extensas negociaciones que no llegaron a resolución alguna.

Es por este motivo, que considero que la ley de coparticipación que el Congreso de la Nación nos debe a la totalidad de los argentinos, no deja de ser una herramienta política-económica que utilizan todos los gobiernos de turno para hegemonizar los ingresos y la distribución de las provincias que componen la República Argentina en el Poder Ejecutivo de la Nación.

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

BIBLIOGRAFIA

DOCTRINA

- Jorge Remes Lenicov, (2013). “¿Por qué aún no tenemos una nueva ley de coparticipación federal?”. Recuperado el 11/08/2018 de:
<http://www.vocesenelfenix.com/content/%C2%BFpor-qu%C3%A9-a%C3%BAn-no-tenemos-una-nueva-ley-de-coparticipaci%C3%B3n-federal>
- Hernández, Antonio María; “Informe sobre el federalismo argentino”, en Cuaderno de Federalismo XXIII, Instituto de Federalismo, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, año académico. 2009, Córdoba, 2010
- Agosto & otros (Septiembre 2005), “La Coparticipación en su Laberinto”
- Llach, Juan José, Federales & unitarios en el siglo XXI, Temas, Buenos Aires, 2013, pp. 118-22.
- Vieytes, R. (2004). Metodología de la investigación en organizaciones, mercado y sociedad. Buenos Aires: Ed. De las ciencias.
- Roberto Gargarella (2014) - Un breve balance de la reforma constitucional de 1994, 20 años después.
- Juan A. Vega & Juan V. Diblasi (2008) - Coparticipación federal y responsabilidad fiscal. Evaluación y propuestas
- Héctor B. Petrocceli - *Historia Constitucional Argentina*
- Francisco Ramos Mejía – *El Federalismo Argentino*
- Barbeito, A; Goldberg, L y Lo Vuolo, R (2004) - *Notas sobre el régimen de coparticipación federal de impuesto*
- Antonio María Hernández (2009) – *Informe sobre el federalismo Argentino*
- José María Rinaldi – *El Azaroso rumbo del régimen de coparticipación Argentina*
- Alberto Porto (2017) - ¿Cuándo se jodió la participación de la provincia de buenos aires en la coparticipación federal? -

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

<http://www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar/wp/2017/06/27/cuando-se-jodio-la-participacion-de-la-provincia-de-buenos-aires-en-la-coparticipacion-federal/>

- Alberto Montbrun (1999) - *Breve síntesis del proceso constitucional argentino 1853 – 1994* http://www.albertomontbrun.com.ar/archivos/breve_sintesis_historia_constitucional.pdf
- Levene, Ricardo – *La Constitución de 1853* - <http://elarcondelahistoria.com/la-constitucion-de-1853-151853/>
- Iriarte, Luis – *La reconstrucción del federalismo argentino*
- Antonio MariaHernandez (2008) – *La coparticipación Impositiva Federal*
- Información Legislativa del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verVinculos.do?modo=2&id=21108>
- Juan Bautista Alberdi – “*Bases y puntos de Partida para la Organización Política de la Republica Argentina*”. (Argentina, 1852)
- Vanossi, Jorge Reinaldo – “*Federalismo fiscal Argentino. Aspectos constitucionales*”
- Streb, Jorge – “*Una ley de coparticipación inconstitucional, sancionada por un congreso inconstitucional*” <https://ucema.edu.ar/cea/perspectivas-streb-022019>
- YaninaCarpentieri – *Conectar Igualdad “El Sistema Tributario Argentino”* <https://sites.google.com/site/elsistematributario/el-sistema-tributario-argentino/la-coparticipacin-federal-concepto>
- Sebastian F. Aguirre Astigueta (2003) – www.saij.jus.gov.ar
- Lucio Fernandez Moores (2018) - *Reparto de los fondos públicos*
Coparticipación federal: la Corte dio por concluidos 27 juicios de 16 provincias

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

LEGISLACION

- Constitución Nacional de 1853.
- Reforma constitucional de 1860.
- Reforma constitucional de 1930.
- Reforma constitucional de 1994, Art 75 inc. 2
- Reforma constitucional de 1994, Art 75 inc. 6
- Ley N°23548 *Régimen Transitorio de Distribución entre la Nación y las Provincias.*
- Normas que complementan o modifican la Ley N°23548
- Ley N°24130 *Impuestos. Acuerdo entre el Gobierno Nacional y Las Provincias.*
- Constitución Nacional – Artículo N° 75.
- Ley N°25570 *Coparticipación Federal de Impuestos.*
- Ley N°26078 *Presupuesto General de la Administración Nacional 2006.*
- Decreto 702/99
- Decreto 705/03
- Decreto 2635/15
- Decreto 496/16
- Decreto 399/16
- Decreto 257/18
- Decreto 242/18

Falta de tratamiento de una ley de Coparticipación según ordena nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inc.2

JURISPRUDENCIA

- Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad (Causa 538/2009)
- San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad (Causa 191/2009)
- Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad (Causa 539/2009)
- San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional y otra s/ cobro (Causa 1039/2008)
- Córdoba, Provincia de c/ Estado Nacional y otro s/ medida cautelar (Causa 786/2013)
- Formosa, Provincia de c/ Estado Nacional (Causa 4783/2015).
- San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional (191/2009)