

Dra. CPN Claudia C. Ameriso

An anatomical drawing of a human torso, showing the internal organs and muscles. A magnifying glass is positioned over the eye, highlighting its structure. The drawing is rendered in a detailed, scientific style with fine lines and shading.

AUTONOMÍA ECONÓMICO-FINANCIERA PARA LOS MUNICIPIOS SANTAFESINOS

**SERIE FISCALIDAD Y GOBIERNOS LOCALES
NRO. 2 AÑO 2021 - ISSN 2718- 8922**



**CENTRO DE ESTUDIOS
INTERDISCIPLINARIOS**

UNR

AUTONOMÍA ECONÓMICO-FINANCIERA PARA LOS MUNICIPIOS SANTAFESINOS

Dra. CPN Claudia C. Ameriso

Serie: Fiscalidad y Gobiernos locales. Nro. 2. Año 2021

Serie Fiscalidad y Gobiernos locales - ISSN 2718- 8922

Colección Perspectivas/Prospectivas – ISSN 2718- 7306

Editor responsable Prof. Darío Maiorana

Centro de Estudios Interdisciplinarios, UNR

Diseño de tapa: Luciano Duyos.

Ilustración: “Sin título. Serie Los fisgones” de Marcelo Gonella realizada con grafito sobre papel.

Coordinadora gráfica: Adriana Palma.

La serie **Fiscalidad y Gobiernos locales** perteneciente a la Colección *Perspectivas/Prospectivas* es una edición y publicación online del Centro de Estudios Interdisciplinarios de la Universidad Nacional de Rosario.



Dirección: Centro de Estudios Interdisciplinarios, UNR, Maipú 1065 3° piso of 309, Rosario, Argentina;
Tel: (0341) 4802781; mail: cei@unr.edu.ar

ÍNDICE

ÍNDICE.....	1
INTRODUCCIÓN.....	2
AUTONOMÍA MUNICIPAL	3
AUTONOMÍA ECONÓMICO-FINANCIERA LOCAL	13
CONSIDERACIONES FINALES.....	22
BIBLIOGRAFÍA	24

INTRODUCCIÓN

En la historia de la civilización aparece el municipio, a través de todas las épocas y en casi todos los pueblos, como el más firme baluarte de las libertades políticas y de los derechos privados. Se trata de una institución esencialmente natural y libre que ha nacido de las necesidades sociales y económicas emergentes de las agrupaciones de individuos.

El municipio ha sido el precursor del estado moderno para el Dr. Rafael Bielsa, quién considera que fue el centro donde se asentó la vida intelectual y el progreso científico, constituyéndose en la unidad administrativa más simple; es anterior al Estado y es parte constitutiva, él no ha hecho más que articular o unir esas células - comunas- con vida y existencia propias, y en ese orden de prioridad ha debido necesariamente respetarlas.

Postula que la centralización política y administrativa presentan como excluyentes los conceptos de autonomía de las comunas y de su dependencia respecto del Estado; pero el primero si bien no supone relativa dependencia, implica siempre la existencia de un poder superior que reconoce a la otra entidad (a la entidad autónoma) facultades de obrar en una determinada esfera; y que no excluyen, sino que por el contrario, explica la unidad del Estado. Estado y municipio son dos entidades cuyas actividades se desenvuelven en sus propias esferas, pero no en forma independiente de esta última; el primero es la gestión de los intereses generales, y el segundo en la gestión de sus propios intereses, los locales, que son también generales, al menos mediatamente.

La autonomía municipal -enseña Bielsa- nació del derecho natural que toda agrupación de vecinos tiene de intervenir directa o indirectamente en el régimen de los servicios comunales. Originariamente esos servicios fueron de defensa de la seguridad personal y de higiene pública; luego el saneamiento o higiene de la vivienda (desagües, agua potable) y los transportes urbanos; simultáneamente el alumbrado y finalmente, los servicios de cultura. Actualmente, ningún interés le es ajeno al municipio; ya que éstos están inmersos en procesos de urbanización generalizados que traen consigo problemáticas que deben abordarse desde lo local, en virtud de la proximidad de los gobiernos locales y de su alto grado de legitimidad y representación

y por ello, enfrentan problemáticas tales como trabajo, salud, vivienda, medio ambiente, promoción económica, asistencia social y desarrollo socio-económico, servicios de seguridad, pobreza, entre tantas otras, que les son planteadas para su solución.

Las múltiples y complejas funciones que corresponden ahora al ámbito municipal, implican la asunción de mayores responsabilidades por parte de los gobiernos locales, al tiempo que aumentan sus necesidades de información, capacidad de gestión y por supuesto, financiamiento.

AUTONOMÍA MUNICIPAL

El Estado no podría cumplir con su objeto -satisfacción de las necesidades públicas por actos concretos- si no contase con una potestad imperativa, una potestad de mando que le permita dictar órdenes y obligar a su cumplimiento. Esta facultad se traduce en un poder de acción directa, que significa que no solamente tiene el poder de decisión sino también el de ejecución.

Esta potestad imperativa no es atributo exclusivo de uno sólo de los órganos del Estado, sino que son titulares del mismo imperium, según Villegas Basavilbaso los “poderes” legislativo y judicial y aclara que la potestad corresponde únicamente al Estado, pero su ejercicio pertenece a sus órganos. Desde un punto de vista jurídico, los órganos adquieren esa vocación jurídica de la Constitución.

Siendo el poder tributario una expresión particular del poder de imperio del Estado, su ejercicio debe estar condicionado al ámbito territorial dentro del cual éste se ejerce, revistiendo así un condicionante respecto de la distribución de las potestades tributarias entre los distintos entes estatales que hacen al sistema federal de gobierno.

Ello es así ya que, el régimen federal -tal cual es adoptado por nuestro país¹- consiste básicamente en la fusión de varios estados autónomos -Provincias- entre sí,

¹ CN: “Art. 1: La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la presente Constitución.”

para la creación de otro, que tendrá un orden o jerarquía superior -Estado Nacional- pero que debe respetar el amplio grado de autonomía individual que aquéllos se reservan al momento de establecer éste.

El federalismo supone pues la coexistencia de dos clases de poderes en un mismo territorio, que actúan simultáneamente y, a veces, superpuestas. Por ello, la distribución, delimitación o reparto de potestades entre cada una de esas esferas, así como el establecimiento de un orden de prelación entre ellas son cuestiones de trascendental importancia para que el sistema federal pueda funcionar adecuadamente.

La forma federal de gobierno, supone una estructura jerárquica según la cual la Constitución y las normas nacionales priman sobre las provinciales y las municipales. Asimismo, en nuestro Estado federal se presentan relaciones de supra y subordinación entre la Nación y las provincias y entre éstas y los municipios. En dicho sentido, la supremacía en la relación entre las provincias y los municipios se da en favor de la provincia. De manera que los municipios participan del poder político que le atribuye el constituyente provincial.

El artículo 5 de la CN² impone a las provincias como una condición sine qua non para el goce y ejercicio de sus instituciones, la obligación de asegurar el régimen municipal. No obstante no hay cláusula alguna que defina tal régimen, ni tampoco se enumeran sus facultades, a diferencia de lo que acontece con los poderes de la Nación y de las Provincias. En ausencia de disposiciones expresas que definan el régimen municipal, Dana Montaña sostiene que la palabra régimen tal como está empleada en la Constitución es sinónimo de gobierno, en virtud de que aquélla no prescribe un sistema de gobierno municipal determinado, al que deban ajustar las provincias la organización de sus respectivos municipios.

Alberdi conceptuó al gobierno municipal como un poder administrativo, considerando a los municipios “como pequeños poderes económicos y administrativos, elegidos directamente por el pueblo, para ejercer la soberanía que

² CN: “Art. 5: Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, ...; y que asegure su administración de justicia, *su régimen municipal*, y la educación primaria ...”

delega constitucionalmente en ellos, en orden a dirigir y administrar, sin injerencia del poder político o gobierno general de la provincia, los intereses propios de cada localidad o vecindario, en los citados ramos de policía, justicia, instrucción, beneficencia, caminos, población y mejoras materiales e inteligentes de todo género”. En opinión de Rosatti el constituyente fue más lejos que Alberdi, en el sentido de que el problema municipal era un problema provincial, así como éste era un problema de organización administrativa. Según Villegas Basavilbaso el régimen municipal que la Constitución impone queda absolutamente librado a la voluntad de los poderes constituyentes de provincia, en su forma, organización y atribuciones, como expresión de su autonomía.

A su vez, aporta Rosatti, la Constitución de 1853/60 al referirse al municipio como institución³, sin mencionar a qué sistema debe responder y sin haber registrado nota alguna en las Actas de la Convención Constituyente, trajo aparejado el problema de la “naturaleza jurídica de los municipios”. En su opinión la expresión -régimen municipal- trajo consigo el que la doctrina nacional se bifurcara, ya que el vocablo “régimen”, desde la mirada jurídica, puede interpretarse tanto en el sentido de “municipio-gobierno = autonomía”, con facultades de autodeterminación política; como en el sentido de “municipio-administración = autarquía”, significando la institución dedicada a la solución de los conflictos domésticos de la comunidad y a la prestación de los servicios públicos locales, cuyo nivel de decisión le viene delegado por otra instancia política superior (gobierno provincial).

La doctrina y la jurisprudencia han caracterizado a la autonomía de estados provinciales como una condición original, ya que son anteriores y fundadoras del Estado Federal argentino, en cambio los gobiernos locales fueron creaciones posteriores, a través de descentralizaciones efectuadas por las provincias. A su vez, otras corrientes del derecho, fueron aplicando el concepto de autonomía al municipio que podía dictar sus propias normas, es decir que estaba en condiciones de establecer su Carta Orgánica, dentro de las limitaciones dispuestas por la Constitución Provincial.

³ CN: Art. 5, no ha sido modificado con la reforma de 1994.

Las provincias en sus constituciones originarias determinaron cuáles eran las funciones y recursos de los municipios, otorgando escasas o nulas potestades tributarias, permitiendo financiarse a través del cobro de tasas por servicios prestados. Es decir, que se concedió preponderancia a los niveles centrales y provinciales en el reparto de competencias y recursos.

A partir de la recuperación democrática en 1983, con la sanción de reformas constitucionales provinciales se comenzó a consagrar e institucionalizar la autonomía municipal, aunque ya se contaba con los antecedentes de las Provincias de Neuquén (1957) y Misiones (1958).

En 1986 ya se habían comenzado a producir reformas en ese sentido en las Constituciones de las provincias de Jujuy, La Rioja, Salta, San Juan y Santiago del Estero; en 1987 en Córdoba y San Luis; en 1988 en las de Catamarca y Río Negro; en 1989 en Misiones, en 1990 en Tucumán; en 1991 en Formosa; 1993 Corrientes; y en 1994 en Buenos Aires (aunque sin reconocimiento del régimen municipal autónomo), Chaco, Chubut, La Pampa, Neuquén y Santa Cruz. Asimismo, en 1991 se sancionó una nueva Constitución en Tierra del Fuego. En definitiva, se reformaron diecinueve constituciones provinciales y se estableció en otra, la primera ley suprema. En Entre Ríos la reforma se produjo en 2008 y sólo, Mendoza y Santa Fe no las modificaron.

Finalmente, la Constitución Nacional de 1994 consagró la autonomía municipal, estableciendo en el art. 123 que *cada Provincia debe reglar el alcance y el contenido de la autonomía municipal, en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero*. Fue el constituyente A.M. Hernández durante el debate de la reforma constitucional quién expresó: “El artículo 106 (posteriormente el 123 en la CN) que se proyecta es de excepcional importancia, porque establece la obligación de las provincias de asegurar la autonomía municipal. Y se utiliza el término «asegurar», porque se hace mención de algo que ya existe, teniéndose presente el concepto de municipio como institución natural y necesaria, basada en relaciones de vecindad, con un sustractum político incuestionable y con fines de bien común hacia la sociedad local. Tiene la naturaleza del Estado, y es la base de la descentralización política. Se reafirma la trilogía institucional de gobierno federal, provincias y municipios”.

Rosatti sostiene que la cláusula del art. 123 dice mucho más que la originaria - art. 5- pero no tanto como para uniformar nacionalmente a una realidad tan compleja y rica en matices. Considera que el Municipio “tiende” a la autonomía (en su acepción plena), a la que le reconoce cinco atribuciones, a saber:

- 1) Autonormatividad constituyente, o sea capacidad para darse u otorgarse la propia norma constitucional fundamental en el marco del Derecho no originario;
- 2) Autocefalía, o sea capacidad para elegir sus propias autoridades, aquellas que habrán de dar vida a los órganos políticos encargados de la conducción de los asuntos locales;
- 3) Autarcía, o sea autosatisfacción económica y financiera, derivada de la posesión de los recursos propios y complementada con la posibilidad de disponer de ellos;
- 4) Materia propia, o sea el reconocimiento de un contenido específico con facultades de legislación, ejecución y jurisdicción; y
- 5) Autodeterminación política, o sea el reconocimiento de garantías frente a las presiones políticas o económicas que, realizadas desde una instancia de decisión más abarcativa, puedan condicionar el ejercicio de sus atribuciones.

Destaca que la definición que el texto constitucional realiza del concepto “autonomía” equivale a consagrarla como herramienta interpretativa uniforme en todo el territorio nacional, pero en modo alguno sostener que todos los municipios del país deban gozar de dicho status jurídico. Corresponderá a cada provincia, atendiendo a su propia realidad, encuadrar a las comunidades locales dentro de los parámetros señalados.

Sin embargo, la autonomía municipal tiene como contraste los casos puntuales de las provincias de Mendoza, Santa Fe y Buenos Aires que, frente a las demás provincias, siguen dando muestras de ausencia de voluntad de ajustarse al texto constitucional nacional que manda reconocer tal autonomía en forma plena.

ANTECEDENTES SANTAFESINOS

En el ámbito de la legislación santafesina, la Convención Constituyente de la provincia de Santa Fe, convocada para la reforma constitucional de 1921, por influencia del Dr. Lisandro de la Torre, consagró el régimen municipal a través de los artículos 138 a 156.

Mediante su art. 142 se definieron las atribuciones comunes a todos los municipios:

- Las de su propia organización legal y libre funcionamiento económico, administrativo y electoral; las referentes a su plan edilicio; apertura, construcción y mantenimiento de calles, plazas parques y paseos; nivelación y desagües; uso de calles y del subsuelo; tráfico y vialidad; transportes y comunicaciones urbanas; edificación y construcciones; servicios públicos urbanos; matanza y mercados; abasto; higiene; cementerios; salud y comodidad; moralidad; recreo y espectáculos públicos; estética; servicio doméstico; y; en general, todas las de fomento e interés local no prohibidas por las leyes o cartas municipales y compatibles con las prescripciones de esta Constitución.
- Crear recursos permanentes o transitorios, estableciendo impuestos, tasas o cotizaciones de mejoras cuyas cuotas se fijarán equitativa, proporcional o progresivamente, de acuerdo con la finalidad perseguida y con el valor o con el mayor valor de los bienes o de sus rentas. Las cotizaciones de mejoras se fijarán teniendo en cuenta el beneficio recibido por los que deban soportarlas. La facultad de imposición es exclusiva respecto de personas, cosas o formas de actividad sujetas a jurisdicción esencialmente municipal, y concurrente con la del fisco provincial o nacional, cuando no fueren incompatibles.
- Recaudar e invertir libremente sus recursos, sin más limitaciones que las previstas por esta Constitución y por las leyes orgánicas.
- Imponer, de acuerdo con las leyes y ordenanzas respectivas, sanciones compatibles con la naturaleza de sus poderes, tales como multas, clausura de casas y negocios, demolición de construcciones, secuestros, destrucción y

decomiso de mercaderías y ordenar arrestos hasta quince días, pudiendo requerir del Juez del lugar, las órdenes de allanamiento que juzgue necesarias.

- Las Municipalidades podrán, con autorización legislativa, declarar de utilidad pública, a los efectos de la expropiación, los bienes que conceptuaren necesarios para el ejercicio de sus poderes.

Asimismo, su art. 143 los declaró independientes de todo otro poder en el ejercicio de las funciones que por esta Constitución o las leyes que les correspondan, salvo... y en los arts. 149 a 151 les otorgó la posibilidad de sancionar Cartas Orgánicas Municipales⁴ a los gobiernos locales de primera categoría (más de 25.000 habitantes).

No obstante su sanción, esta Constitución Provincial recién se puso en vigencia en 1932⁵ -por una disputa ajena a la cuestión⁶- resultando en consecuencia sancionadas, en esa época, las primeras Cartas Orgánicas en las ciudades de Santa Fe y Rosario. Esta Constitución rigió hasta 1935, cuando la Intervención por el Gobierno Federal dictó su caducidad y la de las Cartas Orgánicas que en su consecuencia se sancionaron (Municipalidades de Santa Fe y Rosario).

La actual Constitución que rige en la provincia de Santa Fe data de 1962. El Dr. Sagües⁷ sostiene: “A menudo se afirma que muchas de las cláusulas constitucionales santafesinas provenientes del texto de 1962 resultan incompatibles con varios de los nuevos artículos insertados en la Constitución Nacional por la reforma de 1994. Por ejemplo, el recurso de amparo contemplado en el artículo 17 de la Constitución Local colisiona con el nuevo artículo 43 de la Nacional. En otro orden de ideas, en tanto que el nuevo artículo 123 de la Constitución Nacional otorga a los Municipios un amplio margen de autonomía (“en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”) cosa que implica, entre otras, la facultad de dictarse sus propias Cartas Orgánicas, la Constitución Provincial es más mezquina en ese punto. Esas oposiciones

⁴ Las Cartas Orgánicas son verdaderas constituciones municipales, entendiéndolas como constitutivas de un orden social, político y jurídico para la organización de la comunidad surgido del “poder constituyente” de la sociedad en base a su suprema capacidad y dominio para darse por la propia voluntad una organización política y un orden jurídico.

⁵ Ley 2.160, 30/04/1932.

⁶ Vinculada al alcance de las competencias de las convenciones reformadoras.

⁷ “La reforma de la Constitución de Santa Fe”.

son reales, pero pueden encontrarse alternativas de solución sin necesidad de una reforma constitucional provincial. Una vía en tal sentido es hacer uso de una jurisprudencia correctora, que aplique v. gr. directamente el artículo 43 de la Constitución Nacional, omitiendo las vallas restrictivas o los silencios del artículo 17 de la Constitución Provincial en materia de amparo y de hábeas corpus. Eso ya ha ocurrido en la práctica. Otro conducto armonizador puede consistir en una legislación correctora. Si la Provincia dictase una Ley de Municipios acorde con el amplio espectro autonómico municipal del artículo 123 de la Constitución Nacional, esa Ley Local... sería válida en virtud de la norma constitucional nacional (que es superior a la Constitución Provincial). Con lo expuesto quiere significarse que no siempre es necesario una reforma de la Constitución Provincial para adecuarla al nuevo texto nacional..."

El Dr. Sukerman -en los considerandos de su proyecto de ordenanza municipal⁸- aportó que algunos especialistas sostienen, que la solución legislativa al problema de la autonomía municipal si bien importa un paso auspicioso sólo permite llegar a un reconocimiento autonómico semipleno, pues, no podría otorgárseles a los municipios la posibilidad de redactarse sus propias cartas orgánicas (entre ellos D. Sabsay, tal como lo expresara en el Primer Congreso de Autonomía Municipal). Otros por su parte, alientan que mientras la Constitución Provincial no se adecue al mandato del art. 123 de la CN, debiera ser la vía normativa la que inicie el camino hacia la autonomía municipal. En tanto, ciertos autores invitan directamente a que los municipios que así lo decidan dicten su Carta Constitucional. Esta última idea es seguida por Quiroga Lavié, quien propone esta vía de acción argumentando que "si el constituyente provincial ha omitido quiere decir que dejó el camino libre y si la Legislatura de la provincia ha omitido quiere decir que existe permiso para actuar"⁹.

A lo largo del tiempo, en Santa Fe se han presentado diversos proyectos. Algunos de reforma parcial de la Constitución Provincial, en Abril de 2004. El Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe elevó a la consideración de la Legislatura el

⁸ Concejal de la Municipalidad de Rosario, proyecto Ordenanza Municipal presentado con fecha 29/05/2018.

⁹ Quiroga Lavié, H.; Exposición Primer Congreso de Autonomía Municipal. La Plata, 2000.

Mensaje 2.756¹⁰, que textualmente decía: el “...proyecto de ley especial para declarar necesaria la reforma parcial de la Constitución Provincial a fin de incorporar la autonomía municipal conforme el imperativo contenido en el artículo 123 de la Constitución Nacional, así como efectuar otras modificaciones, agregados o supresiones a su articulado...”; no prosperó. En 2016, el gobierno provincial, en el marco de la iniciativa “Bases para la reforma: Una Constitución para Santa Fe”, buscó estimular la participación ciudadana, el intercambio de información y el debate acerca de los contenidos o aspectos más relevantes que debería considerar una Nueva Constitución Provincial, a partir de la participación activa de distintos actores políticos, económicos, académicos, de la sociedad civil y de la ciudadanía, concretando en abril de 2018 la presentación de un proyecto de ley para declarar la necesidad de reforma de la Constitución de Santa Fe; con ese motivo el Gobernador expresó: “Este proyecto es más que una reforma, es más que la ley de leyes; es poner en discusión un proyecto y los valores sobre los que queremos construir la provincia de Santa Fe, las líneas directrices de la construcción institucional, política, económica, social a la que aspiramos”.

El 29/10/2020, la CSJN dictó sentencia en la causa “Asociación Personal Municipal Las Colonias c/ Federación Sindicato Trabajadores Municipales (FESTRAM)”, fallo de orden laboral y sindical. A través de ella, resolvió textualmente:

“2- Exhortar a las autoridades provinciales (de Santa Fe) a dictar las normas necesarias para el debido cumplimiento del mandato que emerge del art. 123 de la Constitución Nacional.”

Los Ministros de la Corte Maqueda, y los dos ministros santafesinos -Lorenzetti y Rosatti- han expresado que “La falta de adaptación de la Constitución de la Provincia de Santa Fe, vigente desde 1962, al standard del art. 123 de la Constitución Nacional, importa -entre otras consecuencias- mantener formalmente la vigencia de leyes que, como la que es materia de análisis en la causa, no operan como garantías de funcionamiento y autodeterminación sino como un valladar de la autonomía.” Y, como

¹⁰ Firmado por el Dr. Jorge A. Obeid, Gobernador de Santa Fe y el Dr. Roberto A. Rosúa, Ministro de Gobierno, Justicia y Culto de la provincia.

corolario inesperado, en opinión de Rondina, la Corte está anunciando la inconstitucionalidad de toda ley provincial que imponga obligaciones o reste derechos a la autodeterminación de Municipios y Comunas.

Con fecha 24/11/2020 el Diputado provincial R. Giustiniani presentó en la Legislatura un proyecto de Ley de Autonomía Municipal¹¹, para su tratamiento. En enero 2021, el actual Gobernador de la Provincia, Dr. O. Perotti encabezó un encuentro con intendentes y presidentes comunales para avanzar en la autonomía de los gobiernos locales, en el que expresó: “Trabajamos este tema, la descentralización, el desarrollo territorial y local como elementos centrales; temas en los que uno cree profundamente, porque una estructura federal comienza a gestarse con municipios que pueden tener en su territorio la posibilidad de llevar adelante una acción dinámica, que les permita expresarse en su potencial plenamente”. “...Creo profundamente en este proceso de descentralización... Fortalecer la autonomía es fortalecer los procesos democráticos y el federalismo, que reclamamos como provincia y que tenemos que ser coherentes en ejercerlo plenamente hacia adentro; este es un elemento trascendental que tenemos que marcar en estos años, afianzando la territorialidad, la autonomía y la descentralización”. En esa oportunidad, el ministro de Gestión Pública señaló que “...claramente ha quedado evidenciada la necesidad de este proceso... Seguramente, vamos a avanzar con pequeños hitos, esta decisión tiene una dimensión jurídica económica, y política...; y precisó, que hablamos de sacarlo por ley, no hablamos de una Reforma Constitucional en lo inmediato”¹². Por su parte, con fecha 09/03/2021 el Diputado provincial [Luis Rubeo](#)¹³ presentó un proyecto que declara la necesidad de una reforma parcial de la Constitución santafesina.

Hoy, sostienen los especialistas, la interpretación de la expresión “régimen municipal” apunta a garantizar otro modo de descentralización territorial y otro núcleo de poder en el sistema federal, toda vez que desarrolla y acerca la democracia a los Ciudadanos para la decisión de cuestiones directamente relacionadas con la vida de la ciudad.

¹¹ El Litoral (www.ellitoral.com); Link:https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/269397-html

¹² <http://www.santafe.gob.ar/noticias>; 27/01/2021.

¹³ <https://www.lacapital.com.ar/politica>; 09/03/2021.

AUTONOMÍA ECONÓMICO-FINANCIERA LOCAL

La República Argentina ha fijado como principio fundamental¹⁴ que las provincias tienen, desde el punto de vista tributario, la generalidad de dicha potestad tributaria, en el sentido de que dichos poderes son para ellas amplios -originarios- mientras, que el de la nación es restringido -derivado o delegado- no obstante ser irrevocable por parte de aquéllas e irrenunciable por parte de esta última. Sin embargo estas facultades, que las provincias se reservaron, están sujetas a los límites constitucionales que surgen con la consagración de las garantías acerca de determinados derechos esenciales de la persona, entre ellos los de igualdad, equidad, proporcionalidad, no confiscatoriedad.

Respecto de si los municipios tienen o no un genuino poder tributario, mucho es lo que se ha discutido. De acuerdo con Ábalos, la consagración de la autonomía municipal en el artículo 123 de la CN implica reconocer a los municipios poder tributario propio, pero siempre dentro de los límites impuestos por el ordenamiento provincial al que pertenecen; este poder tributario propio y originario es inherente al Estado mismo. En dicho sentido, el poder tributario de los municipios es originario pero no ilimitado, sino que, por el contrario, son las provincias las que deben asegurar y reglar los contenidos de la autonomía municipal respetando la distribución de competencias plasmada en la norma constitucional nacional, buscando compatibilizar dichas facultades con las propias. Así, la existencia de atribuciones tributarias municipales viene garantizada por la propia Constitución Nacional, mientras que su contenido y límites es obra de las normas provinciales, las cuales deberán tener presente las realidades propias de cada comunidad local dando respuestas concretas.

Ya los Congresos Panamericanos de Municipios, desde 1938 han asignado relevancia a los sistemas de organización municipal y han sido partidarios de su autonomía. El VI Congreso (1956) consideró que:

¹⁴ CN: Art. 121: "Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación."

“1º) La autonomía significa la potestad de los municipios para darse sus propias cartas municipales, elegir sus autoridades, organizar su gobierno, dictar sus propias normas, administrar sus bienes y conducir sus actividades financieras.

2º) La autonomía municipal debe ser consagrada en las constituciones políticas de los Estados, mediante preceptos que definan la autonomía de la manera más concreta que permita la mejor técnica municipal.

3º) Las constituciones políticas establecerán las bases que definan la competencia municipal, compatible con el sistema tributario del Estado. El avalúo de las fuentes, la liquidación, percepción y demás operaciones y trámites de procedimiento tributario y recaudatorio serán exclusivamente municipales.”¹⁵

También el tema de la autonomía de los gobiernos locales en materia tributaria fue abordado en las I Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario (Montevideo, 1956). Reflexionaron los expertos que las facultades tributarias que se reconozcan u otorguen a los Estados miembros y otros gobiernos locales, deben coordinarse entre sí y con el gobierno nacional a efectos de:

- a) Evitar que se produzca superposición de gravámenes y solucionarla en los casos concretos por órganos y medios jurídicos.
- b) Realizar una política fiscal de equilibrio o para otros fines que contemplen los intereses económicos del país, tanto en lo que respecta al orden interno como al internacional.
- c) Uniformar, en cuanto fuere posible, los conceptos jurídicos relativos a la obligación tributaria en todos sus aspectos.

Dichas recomendaciones fueron ratificadas en las XIII Jornadas (1987).

Dice Alvarez Echagüe que la autonomía económica y financiera -autarcia- es uno de los elementos fundamentales que permiten a un municipio ser considerado plenamente autónomo, siendo imprescindible que posean la facultad de

¹⁵ VI Congreso Panamericano de Municipios, citado por Dana Montaña, Salvador M.; “Estudios de Política y Derecho Municipal” (Maracaibo, 1962).

autodeterminarse en materia financiera y tributaria, entendiéndola no sólo en el sentido de poder administrar sus propios recursos, sino de contar con ingresos suficientes para hacer frente a las funciones que les son inherentes, así como a las que les han sido transferidas: esos mayores recursos deben provenir de un mayor poder tributario con el que ellas deben contar. Entiende, al igual que otros autores, que les resulta de aplicación la teoría de la permisón, por la cual las municipalidades pueden ejercer sus facultades en la materia con total libertad, estableciendo todo tipo de tributos, en tanto la provincia no ejerza su poder de restringirla, aunque siempre teniendo en mira una serie de limitaciones que provienen de la CN y de la legislación del gobierno federal.

Explica Fazio¹⁶ que la autonomía económico-financiera son, en realidad, dos autonomías distintas que van de la mano; la económica es la facultad del municipio de procurarse sus recursos propios sin intervención de ningún otro orden estatal (sin perjuicio de que algunos de ellos los perciba de otros niveles de gobierno en virtud, por ejemplo de regímenes de coparticipación) y la autonomía financiera que consiste en la percepción e inversión de recursos. Por su parte, para Hernández la autonomía económica financiera "...comprende la libre creación, recaudación e inversión de las rentas para satisfacer los gastos del gobierno propio y satisfacer sus fines, que no son otros que el bien común de la sociedad local".

Desde la teoría del federalismo fiscal se reconocen dos visiones respecto del autofinanciamiento de los gobiernos locales. Por un lado, aquélla que hace un fuerte hincapié en la eficiencia que cada jurisdicción tiene para poder solventar sus gastos y por el otro, una postura que identifica las diferencias regionales en la capacidad contributiva. Esta última, considera los diferentes niveles de desarrollo relativo y da sustento a la compensación y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

Desde la teoría liberal se sostiene que los impuestos deben transmitir correctamente las señales de costos y beneficios de los bienes públicos provistos, a la vez que los ingresos recaudados determinan la cantidad y calidad de los mismos. En ese sentido, se entiende a la autofinanciación de los gobiernos locales como una forma

¹⁶ Fazio, J.; "Régimen económico-financiero municipal"; Córdoba, 2010.

de mejorar la correspondencia entre ingresos y gastos, al mismo tiempo que, los ciudadanos pueden evaluar la eficiencia entre los tributos cobrados y los servicios prestados.

Por el contrario, la postura del federalismo solidario le da una valoración relativa distinta a este indicador, ya que atiende a cuestiones de inequidad regionales. Desigualdades como menor poder contributivo y falta de desarrollo económico local, dan una mayor relevancia a la necesidad de transferencias fiscales para promover la equidad en la asignación de recursos.

Es importante señalar que una buena capacidad de autofinanciamiento no significa necesariamente que los gobiernos sub-nacionales deban ser completamente autosuficientes. Es un hecho que el gasto de los gobiernos locales generalmente es financiado en cierta medida por las transferencias del gobierno nacional y/o provincial. La existencia de las mismas no es, *per se*, un rasgo negativo en un sistema fiscal. Lo que debe evaluarse son los efectos que dichas transferencias tienen en el ingreso y gasto de los ámbitos de gobierno que las reciben.

Los recursos propios por excelencia de los municipios en Argentina son las tasas¹⁷, derechos, contribuciones, multas y otros ingresos definidos como integrantes del Tesoro Municipal en las Constituciones o Cartas Orgánicas. Los gobiernos locales tienen plenas facultades de diseño y administración de esos ingresos.

Adicionalmente, en algunas Provincias, se da que éstas han delegado en los gobiernos municipales la potestad tributaria sobre diversos impuestos. En este sentido, vale la pena mencionar que existen dos provincias, Chubut y Chaco, que han avanzado profundamente en el proceso de coordinación y descentralización tributaria. En el caso de Chubut, se ha delegado en sus municipios la potestad sobre los Ingresos Brutos, así como también, las potestades sobre el impuesto Inmobiliario (Urbano y

¹⁷ Ha dicho la CSJN “...que la tasa es una categoría tributaria derivada del poder de imperio del Estado, que si bien tiene una estructura jurídica análoga al impuesto, se diferencia de éste por el presupuesto de hecho adoptado por la ley, que consiste en el desarrollo de una actividad estatal que atañe al obligado y que, por ello desde el momento en que el Estado organiza el servicio y lo pone a disposición del particular, este no puede rehusar su pago aún cuando no haga uso de aquél, o no tenga interés en el, ya que el servicio tiene en mira el interés general...”; Causa: “Quilpe SA-Inconstitucionalidad”; 09/10/2012.

Rural) y el impuesto a los Automotores. Situación similar en cuanto a estos dos últimos impuestos se da en la Provincia del Chaco. Asimismo, las provincias de Corrientes, Formosa, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego, acompañan a las provincias del Chaco y Chubut en la delegación de facultades sobre el impuesto Inmobiliario en su tramo urbano; sumándose las provincias de Córdoba y Neuquén a las antes mencionadas. Un caso particular se da en las Provincias de Buenos Aires, Jujuy, Misiones, Santa Fe y Santiago del Estero las que, sin haber transferido las potestades tributarias, han delegado en las jurisdicciones municipales la administración y cobro de algunos impuestos.

En cuanto a las atribuciones municipales en términos de endeudamiento, de las Constituciones Provinciales y las Leyes Orgánicas Municipales se desprende que, en general, los municipios argentinos cuentan con suficiente autonomía para contraer empréstitos. Sin embargo, existen ciertas limitaciones, a saber: en algunos casos requieren la aprobación de la Legislatura Provincial (Jujuy, Mendoza, Formosa, Tucumán, Buenos Aires en el caso de los endeudamientos con el exterior). Además, es necesaria la aprobación de los 2/3 del Concejo Deliberante así como también existen limitaciones respecto a la carga de los servicios de la deuda sobre los ingresos corrientes municipales (no podrán superar el 25%, excepto Chaco, Entre Ríos y Jujuy cuyo límite es del 20%). Cabe destacar que ciertas Provincias establecen que los fondos deben destinarse a la ejecución de obras públicas, a la atención de necesidades extraordinarias o de suma necesidad y urgencia, y otras directamente prohíben el endeudamiento para financiar gastos corrientes.

Adicionalmente, la ley que crea el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal¹⁸, establece reglas generales de comportamiento fiscal y de mayor transparencia a la gestión pública. Dicho régimen cuenta con la adhesión de 21 provincias y varias de ellas han implementado regímenes similares a nivel municipal. Entre otras cosas, la ley establece un procedimiento para el control del endeudamiento sub-nacional, que permite generar mayor previsibilidad y coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

¹⁸ Ley 25.917/2004.

PROVINCIA DE SANTA FE

En esta provincia la Constitución dispone que los Gobiernos Locales puedan crear, recaudar y disponer libremente de recursos propios provenientes de las tasas y demás contribuciones que establezcan en su jurisdicción. Tienen, asimismo, participación en gravámenes directos o indirectos que recaude la Provincia, con un mínimo del cincuenta por ciento (50%) del producido del impuesto inmobiliario, de acuerdo con un régimen especial que asegure entre todos ellos una distribución proporcional, simultánea e inmediata.

Asimismo, la Ley 2.756/1939 y modif. –Ley Orgánica de Municipalidades-organiza a los gobiernos locales, establece sus derechos y obligaciones, las atribuciones y deberes de sus órganos de gobierno, el régimen electoral y los supuestos de intervención. Esta ley en materia tributaria establece a través de su artículo 48: “Se declaran impuestos, tasas, derechos, contribuciones y rentas municipales, las que se establezcan sobre corrales y abasto, matrículas de abastecedores y consignatarios de haciendas, alumbrado, arena, canto rodado y cascajo, limpieza pública, barrido, rodado en general, delineación de las casas en construcción, tapiales y cercos, refacción del frente de los edificios, derecho de sisa, marcas de pan, empresas de tranvías y ómnibus, teléfonos y telégrafos, gas, diversiones de cualquier clase, espectáculos y baños públicos, rifas, aguas corrientes, lavaderos, pesas y medidas, arrendamientos de puestos y locales en los mercados de abasto y de consumo, carnicerías, introducción e inspección de carnes elaboradas o no al municipio, patentes de mercados particulares, mozos de cordel, letreros, avisos, motores y máquinas, perros, papel sellado y estampillas municipales, estacionamiento de vehículos, entierros, venta y refacción de sepulturas y terrenos en los cementerios municipales, explotación de basuras, hornos de ladrillos, afirmados y conservación de caminos, apertura de calles, numeración de edificios, nivelación de veredas, remoción de las calles y ocupación de las mismas por cables, cañerías, túneles, inspección de análisis de bebidas y artículos alimenticios, multas municipales, espectáculos de boxeo y football profesional, contribución de mejoras al terreno baldío, a la ocupación del suelo y subsuelo de las calles y demás sitios del dominio municipal, y en general cualquiera otra renta no especialmente enumerada en la presente ley, pero que por su índole sea de carácter municipal. La clasificación contenida en este artículo, es de

carácter enunciativo y no limita facultades a las municipalidades para crear recursos y nuevas rentas, a condición de que respondan a contribuciones y tasas de servicios y que sean compatibles con la Constitución Provincial y Nacional”.

Rige en forma complementaria, la Ley 8.173/1977 con modificatorias, que crea un Código Fiscal Municipal, de aplicación obligatoria para los municipios. Los recursos por él previstos son: tasas, derechos y contribuciones especiales. Ellos son:

- Tasa general de inmuebles
- Derecho de registro e inspección
- Derechos de cementerios
- Derecho de acceso a diversiones y espectáculos públicos
- Derecho de abasto, matadero e inspección veterinaria
- Derecho de ocupación de dominio público
- Permisos de uso
- Tasa de remate
- Tasa de actuaciones administrativas y otras prestaciones

También se encuentran vigentes varias leyes y decretos que disponen la forma en que la Provincia coparticipará cada uno de sus recursos propios y los recibidos del Gobierno Federal.

Como fuera dicho, este poder tributario local encuentra también limitaciones en:

- La Constitución Nacional a través de:
 - los arts. 4 y 75 inc. 1), sobre la competencia exclusiva de la Nación para gravar las mercaderías con derechos de importación y exportación, lo cual excluye la posibilidad de que tales tributos sean utilizados por las provincias o por los municipios de provincia, para gravar la entrada o salida de mercaderías.

- los principios constitucionales tributarios; los que interpretados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, no impiden que los municipios graven con tasas y contribuciones de mejoras emanadas de órganos legislativos locales a los sujetos que realizan actividades o posean bienes en esas jurisdicciones, admitiendo diferentes tratamientos a partir de categorizaciones de contribuyentes sobre bases razonables, tomando en cuenta su capacidad contributiva, siempre que se respete la no confiscatoriedad de los tributos.
 - las cláusulas constitucionales del progreso, comercial y establecimientos de utilidad nacional. En estos casos la jurisprudencia recepta que las mismas no obstaculizan la percepción de tasas por servicios efectivamente prestados y contribuciones de mejoras sobre sujetos que, por la actividad desarrollada, quedan dentro del ámbito tributario local.
- El régimen de Coparticipación Federal de impuestos. Conforme la normativa constitucional (art. 75 inc. 2) corresponde que la Nación recaude los tributos directos e indirectos para luego distribuirlos con las provincias. Este esquema es el que se sigue en nuestro país. No obstante, la reforma constitucional de 1994 no ha sido instrumentada en los términos previstos; subsistiendo el Régimen Transitorio de Coparticipación Federal de Impuestos -regido por la ley 23.548/1988- que establece obligaciones para las Provincias, las que debían adherir al régimen mediante una ley. Dicha ley implicó asumir un doble compromiso, por sí y por los Municipios que las integran, los que no deben aplicar gravámenes análogos a los nacionales que se coparticipan. Esta obligación excluye expresamente a las tasas retributivas de servicios efectivamente prestados; los impuestos provinciales sobre la propiedad inmobiliaria; ingresos brutos; a la propiedad, radicación, circulación o transferencia de automotores; de sellos y transmisión gratuita de bienes, y tributos provinciales y/o municipales vigentes al 31/12/84 con afectación específica en la norma de creación del gravamen.

En consecuencia, la conclusión a la que se arriba es que los municipios no tienen vedada la posibilidad de establecer tasas por servicios efectivamente prestados e impuestos en la medida que no haya analogía con los nacionales coparticipados.

Pulvirenti aporta que, si por un lado es cierto que la facultad tributaria local en su aspecto conflictivo no es una novedad, tan pronto como se repare que uno de los fallos ciñeros sobre los cuales se sostuvo la tesis de la autarquía municipal durante años, fue precisamente dictado con motivo de la pretensión de la Municipalidad de La Plata de percibir una tasa a la empresa Ferrocarriles del Sur, por entonces de explotación privada por parte de capitales británicos a comienzos del siglo pasado; lo que sí resulta en un dato concreto es que luego de una cierta paz durante décadas, las necesidades financieras de las Municipalidades, la expansión en el número y bases aplicadas para el cálculo de las tasas de los últimos años, han generado una extensa y creciente ola de reclamos judiciales, con sus consecuentes sentencias. Reconoce que, particularmente a partir de la década de 1990, sobre la base de planes descentralizadores, los Gobiernos Locales, al igual que las Provincias recibieron sucesivas transferencias de competencias nacionales; y luego, provinciales hacia ellas. Presenta como caso paradigmático el de la provisión de agua potable: originalmente era brindada por un ente nacional, luego fue transferida a las Provincias y en algunos casos terminó en las Municipalidades. Pero también la salud, la educación, protección social, y finalmente la seguridad pública -usualmente percibida como atribución excluyente Provincial- han recalado en la órbita local. Adicionalmente, al estar más cerca del ciudadano, la autoridad municipal halla un mayor grado de exposición ante la opinión pública, lo que le obliga a dar respuesta inmediata, pronta, auditable y exigible a sus vecinos, dice. Este fenómeno según la óptica de las autoridades locales -en muchos casos corroborados por cifras inobjetable- no fue acompasado por recursos acordados para solventar esas nuevas demandas. En consecuencia ese ahogo económico financiero, al no ser resuelto por la Provincia o la Nación, exacerbó la búsqueda de medios propios a través de ingeniosas fórmulas tendientes a obtener una mayor recaudación.

Según la mira esté puesta en el ámbito del municipio, éste entiende que en la medida que se produce un comercio o industria, y hay captación de renta local, la

empresa debe tributar; mientras que desde la óptica del contribuyente (empresa), éste sostiene que su negocio prescinde de cualquier servicio municipal y que en consecuencia, con el pago de los impuestos provinciales y nacionales, están satisfechas sus responsabilidades tributarias.

Por ende, si los municipios, como es por todos sabido, prestan también, servicios públicos indivisibles y no tienen facultades para establecer impuestos -únicos tributos que sirven para solventarlos, desde la óptica de las finanzas públicas- es claro que hay un problema de financiamiento de ciertas actividades comunales, tal vez las más importantes, pues las transferencias de las provincias en ningún caso son suficientes para cubrir ese déficit recaudatorio.

La situación descrita evidencia claramente la necesidad de pensar y redefinir, cuáles son las funciones que debe llevar adelante cada nivel de gobierno, así como también diseñar, a partir de esta premisa, un modelo que delimite el rol de los municipios para el siglo XXI y su régimen de financiamiento; y en particular, en la provincia de Santa Fe es una asignatura pendiente.

CONSIDERACIONES FINALES

No existe verdadera política, apuntan los especialistas, cuando el grado de dependencia financiera es elevado. La responsabilidad de decisión en las opciones presupuestarias básicas, tales como cuánto gastar, en qué actividades y/o servicios y cómo financiarlas, se desplaza al gobierno nacional/provincial. La dependencia financiera genera irresponsabilidad, mientras que la autonomía financiera crea responsabilidad.

Asimismo afirman que, si bien puede resultar evidente, una condición fundamental para una buena capacidad de autofinanciamiento es que los municipios cuenten con fuentes de ingresos propios y que tengan la capacidad para determinar el cuántum de las alícuotas así como el definir las bases imponibles que habrán de utilizarse. Sólo si los gobiernos municipales pueden decidir sobre sus ingresos propios, tendrán capacidad para incidir en el monto de los recursos que perciben.

No obstante, la declaración formal de autonomía explícita en las normas legales -con las limitaciones constitucionales y legales que correspondan- no tiene necesariamente en todos los casos, correlato en términos concretos con el funcionamiento de las cuentas públicas municipales. Se requiere además, compatibilizar “autonomía y solidaridad; diversidad y unión” a través del compromiso mutuo entre los distintos niveles de gobierno en la búsqueda del equilibrio fiscal.

Para revertir la situación en la que se encuentran los municipios santafesinos es preciso considerar, de acuerdo con R. Reza, que el municipio no es un ámbito residual de administración como se lo concibió durante décadas, sino que es “el ámbito final de descentralización del poder que traduce nuestro federalismo”. De acuerdo a lo expuesto debe garantizarse la autonomía a fin de asegurar sus aspectos fundamentales teniendo en cuenta la capacidad política, institucional, administrativa y económico-financiera de los municipios.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁBALOS, Ma. Gabriela; “Cuentas pendientes de la autonomía municipal en la Argentina”; Ed. La Ley; Buenos Aires, 30/01/2017.
- ÁBALOS, Ma. Gabriela; “Autonomía municipal y coparticipación impositiva en el diseño federal”; Ed. La Ley, Buenos Aires, 26/09/2018.
- ALBERDI, Juan Bautista; “Bases para la organización política de la República Argentina”; Biblioteca Internacional de Obras Famosas. Tomo XVIII, Sociedad Internacional, Londres. Buenos Aires, 1931.
- ALVAREZ ECHAGÜE, J. Manuel; “La potestad tributaria a partir del concepto constitucional de autonomía”; PET, abril 2005.
- AMERISO, Claudia C. y Otros; “Financiamiento de los gobiernos locales en la provincia de Santa Fe”; Novenas Jornadas “Investigaciones en la Facultad” de Ciencias Económicas y Estadísticas; Rosario, noviembre de 2004.
- AMERISO, Claudia C.; “Ecología y Tributación. Propuesta de una política ecotributaria para el transporte público de Rosario”; Editorial Académica Española – LAP LAMBERT Academic Publishing GMBH & Co. KG; Alemania, 2011.
- BIELSA, Rafael; “Principios de régimen municipal”; 2ª Edición, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 1940.
- DANA MONTAÑO, Salvador; “La autonomía municipal”; [Vol. 1, Serie Monografías](#); Ed. Instituto de Derecho Municipal y Urbanismo; Santa Fe, 1982.
- GOÑI, María Josefina; “La autonomía económica y financiera de los municipios con particular atención al poder tributario”; Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales; UNLP; Año 17/Nº 50, 2020.
- HERNÁNDEZ, Antonio M.; “Derecho Municipal”, Tomo 1, 2ª Edición, Depalma; Buenos Aires, 1997.

- HERNÁNDEZ, Antonio M.; “Derecho municipal. Parte General”; Primera Edición; UNAM, México, 2003.
- OTEGUI, Jorge R.; “Autonomía Económica y Financiera Municipal. Aplicación en la Provincia de Entre Ríos”; UNL, Santa Fe.
- PULVIRENTI, Orlando; “Tasas Municipales: Decisiones de la CSJN y dispersión jurisprudencial”; www.saij.gob.ar, 21 de Febrero de 2019.
- RECA, R.P.; “La situación del municipio de la provincia de Buenos Aires - Crónica de una involución”; Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP N° 48; Ed. La Ley; Buenos Aires, 2013.
- ROSATTI, Horacio y Otros, “La reforma de la Constitución”, Rubinzal-Culzoni Editores; Buenos Aires, Octubre 1994.
- SAGÚÉS, Néstor P.; “Elementos de derecho constitucional”; Tomo I, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1993.
- VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín; “Derecho Administrativo”, Tomo II, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1950.
- XXIV Seminario Regional de Política Fiscal; “Desempeño Fiscal reciente de los Gobiernos Locales en Argentina”; Dirección De Análisis De Endeudamiento Provincial Y Finanzas Municipales; ILPES/CEPAL; Santiago de Chile; Enero de 2012.