



CONVENCIÓN CONSTITUYENTE

PROVINCIA DE LA RIOJA

EXPEDIENTE:

CC

CÓDIGO

0169

NÚMERO

2024

AÑO

PROYECTO DE: Correspondencia

INICIADO EN: Mesa de Entradas y Salidas FECHA: 05/04/2024

AUTOR/AUTORES: Por el Intendente Molina, Armando.-

ASUNTO: Eleva Nota, efectuando aportes sobre temática comprendida en el Punto 16) del Artículo 4° de la Ley N° 10.609 -Función Municipal.-

FIRMA

PASE	FECHA	SESIÓN	FIRMA

NORMA: _____

Nº: _____

La Rioja, 5 de abril de 2024

PROYECTO DE REFORMA

Señoras y Señores Convencionales

Por medio de la presente nos dirigimos a ustedes a los fines de elevar el presente proyecto de reforma sobre la coparticipación municipal, en el marco de la Ley N° 10609

FUNDAMENTOS

TEMÁTICA: LA COPARTICIPACIÓN MUNICIPAL

TEMA: La Distribución de los recursos coparticipables: un desafío para la consolidación de la democracia

CONVENCION CONSTITUYENTE
JEFATURA DE MESA DE ENTRADA
EXPTE. N°: 169
INGRESO: 05/04/24

1309

Armando E. Molina
INTENDENTE
La Rioja - Argentina

Introducción

El presente trabajo en el marco de la Diplomatura en Federalismo y Derecho Constitucional, se propone abordar la temática de la coparticipación municipal, en el ámbito de la provincia de La Rioja.

En función de ello nos aproximamos a una conceptualización del instituto constitucional, que nos permita encuadrar el objeto de estudio, con sus características normativas y la particularidad de su aplicación en el conjunto de los 18 municipios.

La importancia de la selección del tema se justifica, en la permanente actualidad que genera no solo las diferentes interpretaciones de la Ley de Coparticipación Municipal N° 9.782 entre sus destinatarios, sino también, los constantes planteos legales y judiciales en torno a los parámetros de distribución de los recursos. En virtud de ello los pronunciamientos judiciales tanto a nivel provincial, como lo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, representan las marcadas disputas entre los sujetos de la relación de coparticipación, es decir entre la provincia y los municipios.

Desde una perspectiva histórica el trabajo recreará los diferentes escenarios políticos e institucionales, en los cuales la coparticipación Municipal, adquirió rango constitucional y su posterior operatividad en una norma concreta. En este sentido cobra relevancia los diferentes proyectos que buscaron regular el instituto constitucional, desde 1.986 hasta la actualidad.

La Constitución de La Rioja, sostiene en el art. 168 que reconoce a los municipios la autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera. También establece el mandato para la Cámara de Diputados de sancionar un régimen de coparticipación municipal, en el que la distribución entre la provincia y los municipios se efectúe en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada uno de ellos, contemplando criterios objetivos de reparto y sea equitativa, proporcional y solidaria, dando prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades.

En este contexto el presente trabajo a través de la conclusión, buscará aportar elementos configuradores de la coparticipación municipal que, contribuyan a la gobernanza, la transparencia y la participación ciudadana en el destino de los fondos coparticipables.

Marco teórico

El Art. 168 de la Constitución riojana establece el modelo de autonomía municipal, en concordancia con los Arts. 5 y 123 de la Constitución Nacional. La Corte Suprema nos ilustra en el Fallo 337:1263 en referencia al Art. 5 “...interpretó que la necesaria existencia de un régimen municipal impuesto por ese artículo de la Constitución Nacional determina que las leyes provinciales no solo deben imperativamente establecer los municipios, sino que no pueden privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para desempeñar su cometido. Si los municipios se encontrasen sujetos en esos aspectos a las decisiones de una autoridad extraña -aunque se tratara de la provincial- ésta podría llegar a

impedirles desarrollar su acción específica, mediante diversas restricciones o imposiciones, capaces de desarticular las bases de su organización funcional”.

Por su parte BIDART CAMPOS (2.008) nos ilustra claramente que *“Más allá de las discusiones doctrinarias, el constitucionalismo provincial desde 1957 y 1985 a la actualidad da un dato importante: los municipios provinciales integran nuestra estructura federal, en la que damos por existente una trinidad constitucional: municipio-provincia-estado federal...”*¹.

En el ámbito provincial los autores MERCADO LUNA, STOLLER, CARREÑO y PAREDES URQUIZA abordaron en sus diferentes textos temáticas referidas al derecho constitucional provincial, pero no de manera particular la cuestión de la coparticipación municipal.

Centrándonos en la labor del Constituyente riojano, define que la autonomía municipal comprende la dimensión institucional, política, administrativa, económica y financiera.

- a) Institucional: se refiere a la posibilidad de dictar su propia Carta Orgánica
- b) -Político: se refiere a la capacidad de elección de sus propias autoridades locales.
- c) -Administrativo: se refiere a la capacidad de gestionar servicios públicos, obras públicas, poder de policía, en definitiva, la organización funcional y operativa del municipio.
- d) -Económico: se refiere a la capacidad de gerenciar el gasto público municipal.
- e) -Financiero: se refiere a la posibilidad de establecer tasas y tributos.

Descripción del caso estudio:

El art. 168 de la Constitución de La Rioja establece que la Legislatura Provincial sancionará un régimen de coparticipación municipal, el cual debe guardar por una parte una relación directa con: las competencias, los servicios y funciones que presta cada municipio en su respectivo ámbito; y por otra parte el régimen debe contemplar los siguientes criterios: objetividad en el reparto, equidad, proporcionalidad y solidaridad. El Constituyente de 1.998 incorpora de manera acertada el instituto de la coparticipación municipal en la norma referente a la autonomía, configurando así un bloque de constitucionalidad que consolida la Función Municipal, como una función de Estado. En este sentido la fuente inspiradora de este agregado es el Art. 75 inc. 2 de la Constitución Nacional que precisamente detalla la coparticipación federal².

Sistematización del instituto de la coparticipación municipal en la Constitución de la Provincia.

La Constitución de La Rioja, cuenta con un preámbulo, once capítulos y ciento setenta y siete artículos. El capítulo X tiene como título “Función Municipal” y cuenta con siete artículos en la que se regula la

¹ BIDART CAMPOS, Germán (2.008) *Manual de la Constitución Reformada*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Ediar

² Constitución de la Nación Argentina (1994) Art. 75 inc.2 ...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...

autonomía de los municipios en el ámbito de la provincia. De manera específica la coparticipación municipal encuentra regulación en el art. 168 de la Constitución Provincial.

Norma Vigente

Ahora circunscribiéndonos a nuestro ámbito provincial en el año 2.015 se sanciona la primera ley de coparticipación municipal, desde el retorno de la democracia en 1983.

La Ley Nº 9.782 (2015) de *“Régimen de Coparticipación de Impuestos entre la Provincia de La Rioja y sus Municipalidades”* establece en el Art. 2 que *“El fondo a coparticipar estará integrado por los ingresos provenientes de las siguientes fuentes: De Origen Provincial: a) Impuestos sobre los Ingresos Brutos; b) Impuesto a los Automotores y Acoplados.- De Origen Nacional: a) Asignación efectiva ingresada al Tesoro General de la Provincia de libre disponibilidad que recibe la Provincia en concepto de Coparticipación Federal de Impuestos –Ley Nacional Nº 23.548, sus modificatorias y/o la que en el futuro la sustituyere”*.

El Art. 2 de la Ley Nº 9.782 es taxativo en cuanto a la enumeración de las fuentes generadoras de recursos destinados para la coparticipación municipal, tanto para las de origen provincial como nacional. De esta manera se excluyen como fuentes de recursos a los siguientes impuestos: inmobiliario (Art. 94 Ley Nº 6.402), sellos (Art. 119 Ley Nº 6.402), billetes de lotería (Art. 194 Ley Nº 6.402), servicios (Art. 200 Ley Nº 6.402) y actuaciones judiciales (Art. 205 Ley Nº 205).

Desde los marcos normativos referenciados el análisis conceptual de la coparticipación provincial en La Rioja puede ubicarse, en el campo disciplinario del federalismo fiscal, comprendido como la distribución de funciones (y por ello gastos) y de potestades tributarias entre los diferentes niveles de gobierno. En razón que no siempre es posible respetar a rajatabla el principio de correspondencia entre fuentes de recursos y necesidades de gastos, surge la necesidad “vertical” de transferir recursos de un nivel de gobierno a otro. Simultáneamente, las preocupaciones relacionadas con la equidad, la proporcionalidad y la solidaridad a nivel territorial explican la justificación “horizontal” de redistribuir recursos entre gobiernos de un mismo nivel; postergando toda referencia al denominado principio de correspondencia fiscal, por el que cada nivel de gobierno debe ejecutar un nivel de gasto acorde a los recursos que está en posición de recaudar.

La verticalidad de las transferencias de recursos, también quedan evidenciadas en la conformación de un fondo de reserva denominado *“Fondo de Emergencias, Desarrollo y Desequilibrio Financiero”*, que según el Art. 3 de la Ley Nº 9.782 se integra con el 20% descontado de la masa de recursos coparticipables. Por lo general el fondo de reserva es una previsión para responder frente a circunstancias de fuerza mayor, vinculada con catástrofes naturales o bien con hechos excepcionales que justifican la operatividad de esos fondos reservados, ergo las emergencias son precisamente situaciones excepcionales que exigen de un tratamiento expeditivo y eficaz por parte del Estado para atemperar sus consecuencias gravosas. Ahora bien según el Art. 3 el fondo comprende los conceptos de *“Desarrollo y Desequilibrio Financiero”* lo que deviene en ambiguo y confuso, pues el desarrollo está normativizado en el Art. 168 de la C.P. como un objetivo, o bien como un propósito a lograr a través de

la coparticipación municipal, pero no como consecuencia de una emergencia o bien una situación excepcional, indudablemente el legislador incurre en un grave error de técnica legislativa, que se proyecta sobre la denominación siguiente "*Desequilibrio Financiero*", el cual se relaciona con una administración deficiente que exige de una evaluación a través de los órganos políticos y técnicos contemplados en la Constitución Provincial, para determinar las responsabilidades pertinentes.

El Art. 8 de la Ley Nº 9.782 profundiza la ambigüedad y confusión del instituto "*Fondo de Emergencias, Desarrollo y Desequilibrio Financiero*", ya que establece como atribución de la Función Ejecutiva de aplicar esos fondos para "*la asistencia financiera a los Municipios que atraviesen dificultades, para el cumplimiento de sus obligaciones presupuestarias y/o presenten proyectos que favorezcan el desarrollo y la calidad de vida de sus habitantes*". En este sentido adquiere relevancia la discrecionalidad de la Función Ejecutiva en la aplicación de dichos fondos, y pierde sentido la relación y los criterios establecidos por la Constitución Provincial para el logro del desarrollo y la calidad de vida. De esta manera concluimos que no estamos frente a un fondo de emergencia, sino más bien, un fondo compensador de asistencia financiera sujeto al arbitrio y discrecionalidad del gobernador.

El Art. 4 de la Ley Nº 9.782 define el método de distribución de los recursos de la siguiente manera: a) **De Origen Provincial:** En partes iguales entre la Provincia y el conjunto de municipios. -b) **De Origen Nacional:** El OCHENTA Y CINCO POR CIENTO (85%) para la Provincia y el QUINCE POR CIENTO (15%) para el conjunto de Municipios.-. En tanto que el índice se define de la siguiente forma: 1.- El CINCUENTA POR CIENTO (50%), en proporción directa con la cantidad de habitantes de cada Municipio; 2.- El DOCE POR CIENTO (12%), en proporción directa a las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en términos relativos de cada Municipio; 3.- El TRECE POR CIENTO (13%), en proporción directa al desempleo relevado en cada Municipio; 4.- El DIEZ POR CIENTO (10%), en proporción directa a las distancias que median entre cada Cabecera departamental y la Ciudad de La Rioja; 5.- El DIEZ POR CIENTO (10%), en proporción directa a la dispersión poblacional relativa de cada Municipio; 6.- El CINCO POR CIENTO (5%), en partes iguales entre Municipios.

Conclusiones

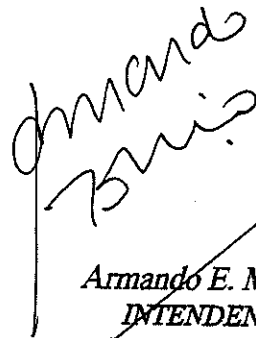
El análisis de la distribución de la coparticipación municipal claramente configura una política pública exigida por la Carta Magna Provincial, concordante con la Constitución Nacional. En torno a ello, vale destacar, en cuanto al mecanismo empleado de distribución subyace un papel importante de los componentes redistributivos por sobre los distributivos y devolutivos. De esta manera la ley de coparticipación municipal consolida la verticalidad discrecional de la Función Ejecutiva, en la asignación de los recursos lo que conlleva a una profundización de las desigualdades entre los municipios, en detrimento de la manda constitucional que exige "*...prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades*". La falta de un estudio sistémico e integral del perfil tributario de la provincia y de los municipios provoca que todo diseño de coparticipación fracase y prevalezca la discrecionalidad.

En conclusión, adherimos al pensamiento de LÓPEZ ACCOTTO, MARTÍNEZ y GRINBERG (2.012) quienes sostienen que *"...en casi ninguna de las 23 provincias ni en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el porcentaje de distribución primaria con los municipios (proto comunas para la Ciudad), guarda relación con lo que las mismas obtienen de la Nación, siquiera considerando tales transferencias como porcentaje no de la masa coparticipable sino del total de recursos nacionales. Podemos decir entonces, en lo que respecta a lo fiscal, que en Argentina la descentralización de potestades y recursos, salvo honrosas excepciones, se frena al arribar a la esfera de las relaciones provincias-municipios"*³.

Esto exige necesariamente replantear los métodos y el contenido del instituto de la coparticipación municipal, pues el fortalecimiento de la democracia se consolida con calidad institucional y con recursos que tornen previsibles las acciones de gobierno en bien de la comunidad. En función de ello se propone constitucionalizar un piso mínimo de distribución de los recursos primarios entre la provincia y los municipios.

PROPUESTA

Artículo. La coparticipación municipal primaria tendrá un piso que no podrá bajo ningún concepto ser menor al 20% de la coparticipación federal de la provincia. La misma será progresiva y su incremento estará sujeta a la generación por parte de los municipios de proyectos de infraestructura, servicios y asistencia. Una ley especial con los dos tercios de los miembros de la Cámara de Diputado regulará la operatividad de la coparticipación municipal.



Armando E. Molina
INTENDENTE
La Rioja - Argentina

³ LÓPEZ ACCOTTO, Alejandro; MARTÍNEZ, Carlos; GRINBERG, Irene (2012) *Conceptos y dilemas de la coparticipación federal y de la coparticipación bonaerense*. Universidad General Sarmiento [clacsohttp://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iconung/20171116050820/pdf_382.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iconung/20171116050820/pdf_382.pdf)