



6

CGPYR
magdigital





Comité editorial

Directora:
Dra. Laura Fiore
Coordinadora:
Lic. Melisa Mertehikian

Jurisprudencia

Responsable:
Dr. Eduardo Sbriz
Coordinador:
Dr. Juan Novillo

Normativa

Responsable:
Dr. Carlos Aguirre
Coordinador:
Mariano Lombardi

Técnica

Fiscal-Ingresos Públicos:
Responsable:
Dr. Harry Schurig
Coordinadora:
Dra. Cristina del Carmen Mansilla
Contable-Financiera:
Responsable:
Cdora. Roxana Reinaudi
Coordinador:
Cdor. Cristian F. Kathrein

Organismos de Control e Investigación

Responsable:
Dra. Cecilia Bertolé
Coordinadora:
Dra. Gabriela Taberero

Interés general

Responsable:
Dra. Melania Alonso

Índice

	Editorial A cargo del <i>Dr. Sergio Allende</i>	p. 4
	Sección temática <i>El gasto tributario y la sustentabilidad del costo fiscal en el sector de los biocombustibles</i> A cargo de la <i>Dra. Débora M. Porro</i>	p. 5
	Doctrina <i>El voto de preferencia y la reforma política</i>	p. 25
	A cargo del <i>Dr. Ricardo A. Muñoz (h)</i>	
	<i>La Competencia y la relativización de las autonomías municipales</i>	p. 35
	A cargo de la <i>Dra. Carolina Szelagowski</i>	
	Jurisprudencia <i>Una práctica que definitivamente debe terminar: Fallo “Linser Sacis c/GCBA s/cobro de pesos” y un posible cambio a futuro, en el ámbito de la CABA</i>	p. 44
	Normativa <i>Síntesis de normativa nacional</i>	p. 51
	<i>Síntesis de normativa provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires</i>	p. 51
	<i>Normativa comentada</i> <i>Ley N° 26.861</i>	p. 52
	Técnica <i>Fiscal e Ingresos Públicos</i> <i>Normativa: Análisis y resúmenes de información relevante en material fiscal.</i>	p. 54
	<i>Contable Financiera</i> <i>Los recursos públicos y sus clasificaciones</i>	p. 64
	Organismos de Control e Investigación <i>El mecanismo de seguimiento de la OEA. Vigésima primera reunión de expertos. Informe en relación al Estado Argentino.</i>	p. 71
	Institucional <i>Anuncios institucionales.</i>	p. 75
	<i>Próximas actividades académicas en Argentina y en el exterior.</i>	p. 76



Estimados lectores:

Teniendo presente que la Gestión Pública es el conjunto de acciones mediante las cuales las entidades públicas tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, el Centro de Estudios sobre Gestión Pública y Responsabilidad –CGPyR– viene llevando a cabo una participación activa y permanente en la difusión y capacitación de este ámbito.

Por segundo año consecutivo, nuestro Centro de Estudios realizó, en el pasado mes de abril, las “2ª Jornadas de Gestión Pública y Responsabilidad”, organizadas conjuntamente con el Superior Tribunal de Cuentas de la Provincia de La Pampa, a las cuales asistió el señor Gobernador CPN Oscar Mario Jorge, quien cuenta con años de trayectoria en el tema de las Finanzas Públicas, siendo desde el año 1965 docente y titular de la cátedra de Contabilidad Pública y desde 1980 Adjunto en la cátedra de Finanzas Públicas en instituciones universitarias del medio.

Estas Jornadas son fruto de la labor sostenida de un conjunto de profesionales en los que se ha confiado la creación y generación de espacios pensados para compartir el conocimiento y fomentar el intercambio de ideas, acercando a todos nuestros socios, colegas y amigos una amplia variedad de información interdisciplinaria actualizada.

El Centro de Estudios sobre Gestión Pública y Responsabilidad presenta en esta nueva oportunidad un trabajo competitivo y contemplativo de las realidades nacional, provincial, municipal e internacional.

Afirmando el principal objetivo institucional de contribuir con la difusión del valor de la ética y la responsabilidad en el ejercicio de la función pública, se presentan aquí artículos científicos de gran utilidad para el profesional y el investigador.

Por ello, nuestro permanente agradecimiento a los prestigiosos especialistas nacionales y extranjeros que, con el único interés de contribuir y alimentar el conocimiento, confían en el CGPyR y ayudan mediante sus experiencias, hallazgos, trabajos, ponencias y comentarios, a lograr el crecimiento de este Boletín, pensado como una herramienta de apoyo para el mejoramiento del ejercicio profesional.

Con el anhelo de que los lectores encuentren en las próximas páginas una herramienta útil y de actualidad, los invito a disfrutar y enriquecerse con el contenido de este nuevo ejemplar.

Sergio Allende

EL GASTO TRIBUTARIO Y LA SUSTENTABILIDAD DEL COSTO FISCAL EN EL SECTOR DE LOS BIOCOMBUSTIBLES

Autora: Débora M. Porro

Revisora: Dra. Cristina del Carmen Mansilla

Resumen

El principal objetivo del trabajo es, en primer lugar, comprobar la hipótesis central de que el “sacrificio fiscal” asumido por el Estado para sostener la actividad del Sector de los Biocombustibles en nuestro país –medido a través del Gasto Tributario y del Costo Fiscal– ha resultado más que beneficioso para el Sistema Económico, ya que ha generado la mejora de algunos indicadores de actividad, como por ejemplo valor agregado, empleo, inversiones y exportaciones, entre otros.

Para ello resulta necesario conceptualizar y comprender brevemente el esquema de funcionamiento del sector, el cual ha crecido en base a tres factores fundamentales, todos y cada uno de los cuales revisten igual orden de importancia: primero, el esfuerzo y la iniciativa del

sector; segundo, el tratamiento tributario preferencial que el Estado Nacional y Provincial le ha otorgado y tercero, el favorable contexto económico internacional. Sobre el segundo punto, se desarrolla en extenso el tema, dentro del marco de la Ley N° 26.093/2006 y su Decreto Reglamentario N° 109/2007.

En este sentido, lograr hacer “sustentable” dicho costo fiscal es una tarea compleja en el mediano y largo plazo, e implica analizar la posible modificación de las políticas públicas a implementar y sus impactos, como así también la decisión de “qué nivel permanente” de dicho indicador se asumirá como sostenible en el largo plazo, “descontando” y “compensando” los efectos derivados de las decisiones de política, el cambio en las variables y sus efectos sobre las finanzas del Estado y el Sistema Económico.

Parte I. Introducción

La creciente preocupación a nivel mundial respecto a la utilización de las fuentes de energía convencionales (en especial el petróleo), su agotamiento y sus efectos sobre el medio ambiente; junto con el surgimiento de nuevas técnicas que han facilitado diversificar la producción agrícola tradicional, han permitido obtener otras fuentes alternativas de energía –en especial de origen renovable– como sustituto parcial pero en crecimiento, de las ya conocidas.

En este sentido, pensar entonces en apostar a nuevas actividades no suena descabellado: la vulnerabilidad de los mercados energéticos internacionales, el deterioro creciente del medio ambiente debido a los contaminantes que generan las actividades industriales tradicionales y la disponibilidad de nuestro país de ventajas comparativas en el complejo agroindustrial, son algunos de los factores que justifican encaminarse a la generación de fuentes energéticas alternativas.

Aquí, la producción de biocombustibles juega un rol fundamental, habiéndose transformado en la actividad “reveladora” de este inicio de siglo: los biocombustibles son considerados “amigos del ambiente”: si bien combustión, lo hacen de una manera diferente respecto a los combustibles tradicionales, generando efectos beneficiosos sobre el medio ambiente, además de otros aspectos a resaltar como positivos de tipo tecnológico y económicos.

Quizás se plantea una disyuntiva adicional, entre lo que puede significar a largo plazo “producir energía o alimentos” o por qué no la incidencia de dedicar recursos a la producción de lo primero, en detrimento de las condiciones de mercado de lo segundo. Cabe recordar que existe una fuerte asociación entre “mercados agrícolas y energéticos” (siendo estos últimos de mayor tamaño); entre “materias primas o recursos y sus asignaciones” (ya que los mismos compiten según se asignen a la producción

en uno u otro mercado) y entre “fuentes de energía tradicionales y alternativas”, por lo que la modificación de las estructuras y condiciones de los mercados de unos afectan no solo al propio sino a los otros interrelacionados, produciendo modificaciones en la oferta y la demanda agregadas, su composición y comportamiento partiendo, claro, de decisiones individuales.

A pesar de estas cuestiones, el esfuerzo de nuestro país en esta materia ha sido valiosísimo, sobre todo en las primeras etapas de interpretar los cambios, entender y adaptarse al contexto, diversificarse y posicionarse. Por

eso, entonces, ha sido importante el esfuerzo inicial de parte del Estado Nacional en dictar un marco de estímulo para el sector para el corto y mediano plazo y absorber al mismo tiempo un determinado nivel de gasto tributario –y junto a otras políticas implementadas, el costo fiscal derivado– producto de la adopción de medidas dirigidas a sostener la actividad.

Lo anterior es de suma importancia en los inicios de cualquier industria naciente, pero deben replantearse las políticas públicas para el largo plazo que permitan no solo mantener su esquema de funcionamiento y su crecimiento, sino también reducir gradualmente el costo asumido por el Estado.



Los biocombustibles son productos energéticos destinados a la combustión, los cuales se obtienen a partir del procesamiento de la biomasa vegetal o animal. Debido al origen de su materia prima se los encuadra dentro de la categoría de “energías renovables”. Para su obtención se utilizan especies de uso agrícola y según sea la proveniencia del recurso, su lugar de producción, las prácticas agrícolas para su forma de obtención y los procesos tecnológicos utilizados para obtenerlos, se los puede agrupar en “primera o segunda generación”. Los primeros son menos costosos y más rentables, ya que contienen un porcentaje significativo del recurso y utilizan tecnología de aplicación más directa respecto a los productos de segunda generación.

Dentro de los “biocombustibles de primera generación”, se destacan los que nos ocupan: el biodiesel y el bioetanol.



La década de los ochenta marca el inicio de la concientización a nivel mundial de los efectos devastadores sobre el planeta que estaban ocasionando las crecientes externalidades derivadas de la actividad industrial desarrollada por el hombre. Durante los

Parte II. Conceptualización y reseña

Conceptos básicos

El biodiesel se obtiene de cultivos ricos en grasa: las oleaginosas, como la soja o el girasol (en países europeos, la colza). Su proceso de elaboración consiste en la transesterificación de los glicéridos (es decir, la separación de la glicerina de las grasas o aceites vegetales), mediante la utilización de catalizadores, obteniendo un éter metílico o etílico. Se utiliza mezclado con el combustible alternativo –el gasoil– al 5% en motores de compresión (diesel) y en motores modificados, en porcentajes mayores.

El bioetanol se obtiene de cultivos ricos en carbohidratos (azúcares o almidón) tales como el trigo, maíz, sorgo, centeno, caña de azúcar y remolacha azucarera. Su proceso de elaboración consiste en transformar los azúcares contenidos en el recurso –mediante la fermentación y destilación de los mismos– y obtener un alcohol. Se utiliza mezclado con el combustible tradicional –las naftas– normalmente como aditivo al 5% en motores de explosión y en otros más flexibles, en combinaciones de mayor porcentaje.

Breve reseña del contexto ambiental y económico internacional

noventa, queda a la vista el deterioro del planeta que comenzó a provocar bajo un efecto “boomerang” alteraciones negativas sobre los ciclos naturales y por ende sobre los económicos. Es finalmente en el inicio del nuevo siglo donde se produce la real toma de conciencia de que era irrecuperable tal situación en el corto plazo.

Así es como los países desarrollados y los países en vías de hacerlo comenzaron a consensuar algunas reglas de comportamiento de aplicación inmediata, como forma de “frenar” el problema. Si bien el grado de reacción al mismo fue relativamente alto, no lo fue tal el hecho de “esperar” los resultados de las medidas implementadas, los cuales se están observando luego de varios años. Se destacan estas dos categorías de acuerdos:

- * Medioambientales: vía “Convenios Marco de las Naciones Unidas sobre Cambios Climáticos” (CMNUCC), denominados así porque –en constante y permanente avance y revisión– han establecido pautas y parámetros en pro del cuidado del medio ambiente. Constituyen el encuadre de las negociaciones económicas. Se destacan varias Cumbres de la Tierra y el Protocolo de Kioto del año 1997.
- * Económicos: vía Tratados o Acuerdos Comerciales dentro del marco de la “Organización Mundial de Comercio” (OMC) que son en definitiva los que determinan las pautas y los comportamientos entre países. Constituyen el complemento de las negociaciones medioambientales. Se destaca la Ronda de Doha del año 2001.

Los diversos acuerdos marcaron la dinámica de cambio vinculada a la problemática medioambiental, la que excede que la cuestión se reduzca a un problema ecologista. Dentro de este contexto, el desarrollo creciente de fuentes de energía alternativas en nuestro país –como los biocombustibles– ha constituido un gran respaldo a la preocupación existente a nivel mundial sobre el reemplazo de las energías fósiles (no renovables) por otras no tradicionales.

Argentina se encuentra dentro de los primeros lugares en lo que a países productores de biocombustibles en el mundo se refiere. Su rápido posicionamiento se debe a las ventajas comparativas de las que dispone y al eficiente y sinérgico sistema de producción conjunto con el agro; como así mismo a la evolución favorable de los precios internacionales de los cereales, la mejora en los términos de intercambio y los precios de exportación para este sector.



Aspectos micro y macro

El primer paso para comprender el funcionamiento del sector y de la industria es conceptualizar y resaltar sus características principales, como así también las de su entorno.

- * La oferta presenta características oligopólicas (al igual que el sector de combustibles tradicionales), las empresas están categorizadas según su función dentro del sistema (Productoras, Mezcladoras y Distribuidoras) y con toda una compleja estructura de apoyo logístico; su localización coincide con la del complejo agroindustrial y de hecho esta industria aprovecha sus ventajas tales como: emplazamiento, estructura, transporte y distribución, cercanía a los puertos, etc.
- * Los niveles de inversión iniciales para poner en marcha una planta de producción son importantes por lo que la modificación de la escala de producción no es una decisión rápida de implementar en el corto plazo; el hecho de ir aprovechando las capacidades ociosas existentes –hasta

alcanzar el máximo de la capacidad instalada— determinará el grado de respuesta de la oferta y por ende su elasticidad en el corto plazo.

- * El proceso productivo es bastante simple aunque inicialmente costoso. Sin embargo las empresas que se van localizando en el sector aprovechan las ventajas comparativas de las estructuras agrícolas existentes. Por esto es altamente probable la fragmentación de la oferta en el mediano plazo. Esto ya está ocurriendo: se ha multiplicado el número de empresas localizadas en el sector desde el inicio de 2006 —y sigue en aumento.
- * La demanda se comporta de manera similar a las derivadas o conjuntas, es decir, aquellas cuyo comportamiento depende de la demanda de otros productos principales. Para el mercado interno, su nivel mínimo está determinado por la aplicación de la política de corte obligatorio implementada a través de la Ley N° 26.093/2006, la cual se detalla en el apartado de Marco Legislativo y Normativo. Para el mercado externo y a la luz del incremento de la capacidad instalada y de los niveles de producción del sector —los cuales se han comportado en ascenso—, los saldos exportables continúan creciendo, más aún tomando como referencia los mayores precios registrados en dicho mercado. Por este motivo su comportamiento no es convencional, asemejándose el mismo al de un bien más elástico y de características superiores.
- * La determinación de precios tiene básicamente dos orígenes, existiendo uno de referencia para cada mercado. Para el externo, por las condiciones de la demanda externa, su evolución y otros acuerdos comerciales internacionales; para el mercado interno, por las políticas de regulación de precios y otras específicas delimitadas por el marco regulatorio y fiscal.

En el Anexo I y Gráficos I y II se pueden visualizar algunos Indicadores de Actividad y Nivel: todos han experimentado comportamientos crecientes desde la vigencia de la Ley N° 26.093/2006.



Dentro del contexto de estímulo al sector, el Estado Nacional ha sabido interpretar y capitalizar el cambio acontecido en el contexto internacional y al mismo tiempo estimular la visión del sector, con el fin además de diversificar la matriz energética mediante la utilización de fuentes de energías no convencionales.

En este sentido, directamente o a través de sus autoridades de aplicación ha dictado innumerables leyes, decretos y resoluciones para regular y controlar la actividad del mismo.

Parte III. Marco legislativo y normativo

Así a partir del año 2006 con la implementación de la Ley N° 26.093/2006 (“Régimen de Regulación y Promoción para la Producción y Uso Sustentable de Biocombustibles”), su Decreto Reglamentario N° 109/2007 y el N° 1.396/2001 (Plan de Competitividad para el Biodiesel), como así también la Ley N° 26.334/2008 (Régimen de Promoción de la Producción de Bioetanol) —además de otras resoluciones de la Secretaría de Energía que ratifican los “acuerdos marco”—, el Estado comenzó a normar, regular y estimular el sector productivo, con un claro compromiso inicial de estimular la producción para

el mercado interno y de apoyar la generación de saldos exportables; también –por qué no decirlo– como una forma de aprovechar para la “caja” del Fisco las ventajas económicas extraordinarias obtenidas por el sector, derivadas del favorable contexto económico internacional (mayor demanda y mejores precios).

La norma central –la Ley N° 26.093/2006– dispone –en su Art. 1°– el Régimen Promocional para el Sector, por el término de quince años, el cual podrá ser prorrogado por el Poder Ejecutivo Nacional.

Determina –en sus Arts. 3° y 4°– quién conformará la Comisión Nacional Asesora, cuya función será la de asistir y asesorar a la Autoridad de Aplicación, la cual –según el Art. 2° de la misma– será designada por el Poder Ejecutivo. Dicha comisión estará integrada por representantes de los diversos organismos públicos e instituciones privadas y sus funciones –de carácter amplio– serán las de promover, intermediar, gestionar, auditar y controlar la actividad del sector y también administrar el otorgamiento de subsidios dentro del mismo y publicar precios de referencia.

Define –a través del Art. 5°– lo que se entiende por biocombustibles y a través del Artículo 6° quiénes podrán producirlo. Asimismo las condiciones para el autoconsumo y mezcla, vía los Artículos 10, 11 y 12.

Establece –en sus Arts. 7° y 8°– el “cupó” del sector –tanto para el biodiesel como para el bioetanol– mediante la “Política de Corte Obligatorio”, es decir en qué proporción deberán mezclarse los combustibles de este origen con los convencionales de cada tipo (gasóil y naftas, respectivamente), porcentaje que asciende al 5% sobre el total de combustibles líquidos –medido sobre el producto final–, medida con vigencia a partir del 4° año de aplicación de la presente ley (es decir, abril de 2010). Dicho porcentaje podrá ser modificado en función de la evolución de las variables del mercado interno (aumentándola o disminuyéndola si hay excedentes o escasez). Asimismo, y por el Artículo 14 de la misma ley, se establece que el cupo fiscal total será asignado anualmente por Ley de Presupuesto, según determinados criterios.

Dicho cupo fue ampliado por Resolución N° 544/2010 de la Secretaría de Energía al 7% y a través de la Resolución N° 56/2012 del mismo organismo se ratifica el acuerdo de abastecimiento con la posibilidad de elevarlo al 10%; esto en base a los objetivos antes comentados.

Regula –en sus Arts. 13 y 15– los sujetos beneficiarios del régimen promocional como específicamente su alcance (requisitos para acceder a los beneficios fiscales); asimismo establece las exenciones impositivas al sector, que comprenden beneficios en el IVA (Ley N° 25.063/1998), Ganancias (Ley N° 25.924/2004), Ganancia Mínima Presunta (Ley N° 25.063/1998), Impuesto a los Combustibles Líquidos y Gas Natural (Ley N° 23.966/1991), Transferencia a Título Oneroso (Ley N° 26.028/2005) y Fondo Hídrico de Infraestructura (Decreto N° 1.381/2001).

En los Artículos 9° y 16 a 18 se establecen los diversos tipos de incumplimiento y sus sanciones, y por el Artículo 19 de la misma norma el ámbito de competencia en caso de actuaciones administrativas o judiciales.

Finalmente en su Artículo 20 se invita a las Legislaturas Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherirse al espíritu de la ley, manteniendo similar objeto.

Asimismo, el Decreto N° 109/2007 del Poder Ejecutivo Nacional determina –en su Art. 1°– el conjunto de actividades comprendidas dentro del régimen de promoción: producción, mezcla, comercialización, distribución, consumo y uso sustentable.

A través de su Artículo 3°, le asigna a la Secretaría de Energía el rol de Autoridad de Aplicación de la norma específica, delimitando sus funciones y ámbito de injerencia. Entre estas se hallan: las de difundir, habilitar, regular, controlar, fijar normas técnicas, establecer precios internos, llevar registros, labrar infracciones, sancionar –entre las principales.

Por otra parte –en su Art. 4°– le otorga al Ministerio de Economía algunas funciones, como las de dictar reglamentaciones e interpretar y aclarar cuestiones en el orden tributario y fiscal; determinar los montos máximos previstos en el Presupuesto Nacional para otorgar beneficios promocionales, asignar los cupos fiscales (Art. 17) y aplicar sanciones tributarias vinculadas al incumplimiento fiscal.

Como destacable –en su Art. 9°– este decreto determina que las empresas que se dediquen a la producción, mezcla y comercialización de biocombustibles abonarán la *Tasa de Fiscalización definida en la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto, en el Artículo 74, inciso b, de la Ley N° 25.565 (actual N° 11.672 – Art. 83, inc. b)*, por cada litro de combustible comercializado en los mercados

internos o externos. La misma quedó establecida en tres diez milésimos de peso (\$ 0,0003) por litro comercializado.

Asimismo y por el Artículo 12, se establece que la Autoridad de Aplicación determinará los valores a los cuales se comercializará el combustible. Dicha facultad ha sido cuestionada por su redacción y significado, ya que asigna algunos atributos a la actividad, marca topes a la rentabilidad vía la fijación del precio de referencia y consecuentemente modifica los incentivos a invertir en la actividad, situación que –vía el esquema de costos y rentabilidades– es uno de sus determinantes principales.

Los Artículos 13 a 15 determinan las mezclas para cada tipo y su composición, como así también las nomenclaturas a utilizar y sus posibilidades de mezcla en diversas situaciones comerciales.

Por otra parte, se le asigna al Ministerio de Planificación e Inversión Pública la facultad de seleccionar y priorizar los proyectos a asignar al cupo fiscal (Art. 18), cuyos requisitos de acceso (Art. 19) permitirán garantizar el orden de selección anterior y la obtención de los beneficios fiscales establecidos en la ley. En la misma línea, el Artículo 20 de este decreto –y a tono con las exenciones establecidas en el Art. 15 de la Ley N° 23.966/1991– particulariza aspectos vinculados al tratamiento aplicable para cada tipo de impuesto nacional eximido en la norma citada.

Finalmente el Artículo 21 del Decreto N° 109/2007 le asigna a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable la facultad de tomar decisiones vinculadas al cumplimiento del Artículo 17 de la norma original, el cual se vincula a las condiciones ambientales fijadas en el Protocolo de Kioto y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, a efectos de mantener la sustentabilidad ambiental de la actividad en el largo plazo.

En forma complementaria a lo anterior, el Decreto N° 1.396/2001 declara de interés nacional la producción y comercialización de este combustible no tradicional (Art.

1°), sus condiciones técnico-impositivas (Art. 2°) y le otorga un tratamiento impositivo particular en lo que a los siguientes impuestos se refiere: combustibles líquidos y gas natural (Art. 4°), Impuesto a las Ganancias (Art. 5°) e Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta (Art. 6°).

Asimismo y como toda norma invita a las provincias a adherirse al régimen en análisis –vía el Art. 7°– determinando que el otorgamiento de los beneficios impositivos por parte de las provincias regirá para los siguientes gravámenes, por el término de diez años: ingresos brutos, impuesto inmobiliario e impuesto de sellos.

Finalmente –vía Art. 13– designa como Autoridad de Aplicación al Ministerio de Infraestructura y Vivienda y a la AFIP como entidad a cargo de la fiscalización, recaudación y ejecución de las políticas fiscales.

Con respecto al bioetanol, la Ley N° 26.334/2008 aprueba en su Artículo 1° el Régimen de Promoción de este subproducto, con la finalidad de abastecer la demanda del mercado interno y generar excedentes para la exportación. Mediante la misma se impulsa la conformación de cadenas de valor mediante la integración de productores de caña de azúcar o de aquellos que la industrialicen.

Establece también –por el Art. 2°– quiénes podrán acceder al régimen de esta ley, los que además –por el Art. 3°– gozarán de todos los beneficios promocionales establecidos en la Ley N° 26.093/2006, y no afectarán el tratamiento arancelario dispuesto por la Ley N° 24.822/1997.

Con respecto a las normas regulatorias dictadas por la Secretaría de Energía, las mismas están orientadas a establecer modalidades de producción y categorización de empresas, requisitos de habilitación, especificaciones de producción, orden de selección de proyectos, determinación de precios de adquisición, volúmenes de abastecimiento, plazos de acuerdo, etc. Entre las más destacadas se citan la N° 419/1998, N° 1.283/2006, N° 1.293/2008, N° 1.294/2008, N° 1.296/2008, N° 698/2009, N° 733/2009, N° 3/2010, N° 6/2010, N° 7/2010, N° 544/2010, N° 828/2010, N° 1.673/2010, N° 1.674/2010.

Parte IV. El campo de las finanzas públicas

Derivaciones del tratamiento tributario

Se detallan a continuación los aspectos particulares derivados del análisis del Régimen Promocional del Sector, en ambos mercados.

Para el *mercado interno* –y específicamente analizando la política de corte obligatorio dispuesta por el Art. 7° de la Ley N° 26.093/2006–, el objetivo ha sido el de asegurar un determinado nivel de producción para satisfacer la demanda interna, bajo un esquema de precios regulados; solucionar parcialmente el problema de autoabastecimiento energético, ampliando las alternativas de la matriz energética como así también el de la escasas de divisas, mediante la sustitución de importaciones.

Si se analizan los datos oficiales a partir de la vigencia de esta medida, la cobertura del cupo representó para 2010 1,04 millones de Tn (0,85 solo de biodiesel) y su ampliación por encima de este porcentaje para fines de 2011 (7%) representó 1,34 millones de Tn (de estas solo 1,07 de biodiesel). Durante 2012 lo asignado al sector promedió 1,80 millones de Tn (1,31 de biodiesel) y para 2013 ascendería a 2,16 millones de Tn (1,65 del principal producto); cifras todas que a la luz del comportamiento de los indicadores de producción (capacidad instalada y niveles) no alteraría los restantes destinos a la exportación o excedentes.

Sobre este apartado cabe destacar algunas resoluciones en particular, que son aquellas a través de las que se establecen los precios a los cuales se comercializarán en el mercado interno estos productos: Conjuntas N° 438/2012, 269/2012, 1.001/2012 y N° 1.436/2012 y 1.725/2012 de la Secretaría de Energía. Sobre este particular y partir de la primera de las últimas citadas, el Estado Nacional decidió una reducción del 15% en el precio del biodiesel, en base al argumento de que las elevadas tasas de rentabilidad registradas en el sector provocaron ciertas distorsiones respecto a la restantes actividades. La situación originó ciertos reclamos del sector, por lo que el Estado Nacional decide (vía la última de las indicadas) modificar levemente el previo pagado, como así también el nivel de las retenciones en el sector externo.

Todos los beneficios detallados alivian la carga impositiva durante los comienzos de la actividad y equilibran intertemporalmente su impacto financiero, pero no le otorgan a la misma el beneficio de “estabilidad fiscal”; entendiéndose esto como el principio por el cual “la carga tributaria no podrá verse incrementada por el período estipulado desde el momento de incorporación de la empresa al marco normativo promocional”.

La finalidad es estimular el desarrollo del mercado interno con el fin de hacer sostenible la oferta en el largo plazo con tasas de rentabilidad razonables y atractivas y un esquema de costos manejables y ampliar los límites del autoabastecimiento y disminuir la dependencia energética respecto a los combustibles tradicionales.

Para el *mercado externo*, el régimen de imposición está vinculado básicamente al tratamiento impositivo que se le da al sector vía las siguientes normas: Ley N° 22.415/1981 (Código Aduanero) y sus modificatorias; Ley N° 25.561/2002 (Emergencia Pública y modificación del Régimen Cambiario); Decreto N° 509/2007 y modificatorios (Nomenclatura del Mercosur y Arancel Externo Común) y Decreto N° 2.275/1994 (Arancel Externo Común y Régimen de Convergencia Arancelaria).

El objetivo ha sido otro, ya que el Estado ha aprovechado la generación de saldos exportables para mejorar su posición de caja. Históricamente, las retenciones a la exportación de biodiesel puro ascendieron al 5%, alícuota que fue modificada en 2010 al 20%. A partir de agosto de 2012 y mediante Decreto N° 1.339/2012 el Estado Nacional decide incrementar su nivel al 32% –argumentando que la actividad tuvo un crecimiento exponencial por sobre las restantes y que el incremento de la alícuota no hace otra cosa que poner en línea su rentabilidad con la del resto de los sectores. Dicha situación –en forma paralela a las medidas adoptadas para el mercado interno–, vía la Resolución N° 1.725/2012, se corrige a un nivel del 23,63%.

Paralelamente y si se analizan los reintegros al sector –reglados por el mismo decreto–, sus valores pasaron del 2,5% (vigente desde 2010) a un valor de 0 establecido a partir de agosto de este año. Las medidas adoptadas –en forma conjunta– tienen las finalidades antes detalladas, pero según opinión del sector resultan restrictivas, ya que si bien no modifican los términos de competitividad de los

productos en el mercado externo, sí alteran la relación precio/costo/rentabilidad dentro del mercado interno, más aún si se considera la baja del precio en este mercado establecido por Resolución N° 1.436/2012. Asimismo y por carácter transitivo modifica otras decisiones de tipo operativo, como así también proyectar los niveles de inversión del sector.

Impactos

Esquema de políticas públicas implícitas

 -----
 Evaluando la normativa vigente, se pueden derivar las “políticas implícitas” en la redacción de los articulados, los que contienen aspectos vinculados al “tratamiento fiscal” del sector. A saber:

- * *Beneficios de tipo impositivo:* se establecen con el fin de aliviar el costo de producción y consecuentemente poder mejorar el precio que pagan los restantes adquirentes del producto en la cadena de comercialización, haciéndolo, por ende, “más competitivo”. Existen dos mecanismos para su implementación y en ambos casos *los ingresos del Estado vía recaudación (T) disminuyen:* exenciones o reducciones impositivas, con impacto directo en el nivel del gasto tributario (GT) o reintegros internos y externos.
- * *Subsidios o estímulos directos a la actividad:* montos destinados a solventar la misma, como forma de “sesgar” la decisión de “qué”, “cómo” y “cuánto” producir. Generalmente son montos asignados anualmente por la Ley de Presupuesto. *El gasto del Estado, vía transferencias, se incrementa.*
- * *Financiamiento preferencial:* a tasas menores que las habituales. Aquí la incidencia en el gasto del Estado se podría apreciar indirectamente, vía el *menor retorno financiero* que obtendrían las entidades que respaldan la operación crediticia, que –si son oficiales– subvencionan a tasas bajas la actividad. *Impacto en el Estado, indirecto y no siempre cuantificable.*
- * *Políticas de corte obligatorio:* estas constituyen un método simple y directo de insertar el producto dentro del mercado. *No repercute directamente sobre la caja del Estado, pero sí tiene el fin de asegurar un “piso” de abastecimiento interno. Impacto no cuantificable.*
- * *Retenciones a las exportaciones netas de reintegros,* percibidas por el Estado mediante la liquidación de las exportaciones de este sector, netas de reintegros efectuados (RXn). Como sabemos, los saldos exportables han resultado positivos y exponencialmente crecientes desde el inicio de la actividad, por lo que *el retorno por esta vía tiene un efecto positivo sobre las cuentas del Estado* (no resultando –por el contrario– un estímulo para alentar inversiones en el sector privado).

* *Derechos de importación*: percibidas por el Estado en la medida en que el sector privado adquiera insumos específicos o bienes de capital vía la importación. *El producido por estas operaciones también tiene un efecto positivo sobre las cuentas del Estado, haciendo más costosa la adquisición de cierto tipo de bienes de capital para el sector.*

Entonces, conceptualizado lo anterior, haremos el ejercicio de cuantificar el impacto de sostener el sector para el Estado Nacional, a través de la estimación gradual del gasto tributario y del costo fiscal.



Se define como gasto tributario (GT) “al monto de ingresos que el fisco deja de percibir por otorgar un tratamiento impositivo preferencial que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria, con el objeto de beneficiar a determinadas actividades, zonas, contribuyentes o consumos”.

Metodológicamente, la definición incorpora un concepto de largo plazo, ya que se considera exclusivamente la pérdida definitiva de recaudación –en base a cálculos según estructura de los impuestos comprendidos, normativa, alícuotas y demás detalles– pero sin considerar los impactos financieros del diferimiento transitorio de beneficios.

Según el informe específico elaborado por el Ministerio de Economía, el asignado a regímenes de promoción económica para el sector ha registrado cifras moderadas pero crecientes desde 2010 (momento de vigencia del

Gasto tributario y costo fiscal

corte obligatorio), siendo de \$ 576,5 millones para 2012 y de \$ 663,0 millones para 2013. Dicho valor representa el 4,20% del total de beneficios otorgados solo por estos regímenes a todos los sectores; el 1,05% en promedio del total de beneficios otorgados por todo concepto (los que incluyen además los derivados de la aplicación directa de las diversas normas tributarias) y aproximadamente el 18% de los beneficios direccionados al sector de combustibles en su totalidad (Anexo II).

Complementariamente se define como cupo fiscal al “tope máximo anual de exenciones impositivas permitidas u otorgadas por Ley de Presupuesto para el sector o actividad”. La cifra –que representa en teoría un valor máximo– es significativa si se totaliza en función de la cantidad de empresas habilitadas para el sector.

Como destacable se podrían efectuar entonces las siguientes afirmaciones:

- * “Que el tope máximo del gasto tributario efectivo está dado por la magnitud del cupo fiscal anual”.
- * “Que no existirá recaudación efectiva siempre y cuando las liquidaciones de impuestos de las empresas no superen el cupo fiscal asignado, situación que se revertirá a favor del fisco en el caso contrario”.
- * “Que debe pensarse que el hecho de que exista un determinado nivel de gasto tributario no significa recaudación 0”.

Se incorpora entonces el concepto de resultado fiscal interno (o costo fiscal de ser negativo el resultado), el cual resulta de la diferencia entre la recaudación efectiva (toda aquella que se verifique por encima de los cupos asignados) y el gasto tributario (o costo asumido por la

pérdida teórica de recaudación, consecuencia de la asignación de los beneficios promocionales). Ya que no se verificaron reintegros al sector vía mercado interno ni subsidios directos, el primer resultado definido arriba es el que aproxima el impacto inicial de sostener la actividad por parte del Estado Nacional.

Con respecto al sector externo, también se define su resultado, el cual surge por diferencia entre las retenciones a las exportaciones netas de reintegros (RXn) y los derechos de importación (DM).

Finalmente la consolidación de ambos resultados nos permite obtener el resultado fiscal total.

Seguramente el primero de dichos costos –el fiscal interno– arrojará un resultado negativo dado que es más lo que el Estado ha puesto en el sector de lo que éste ha retornado al fisco vía recursos recaudados –al menos en este período de crecimiento del mismo y específicamente en el mercado interno. El segundo de ellos –el fiscal

externo– arroja el resultado opuesto, ya que el crecimiento del sector externo ha compensado el efecto de lo anterior, resultando el consolidado de signo variable según el período de análisis.

Según la información disponible en base a fuentes oficiales y del sector –la cual no en todos los casos permite disponer de datos desagregados o sectorizados– se intentó aproximar series de contenido razonable, a efectos de magnificar las diversas instancias de resultados con impacto en las finanzas públicas. El Anexo II contiene (entre otras) las líneas más representativas para efectuar las mediciones, graficadas a través del Grafico III, a saber:

- * *Recaudación por impuestos en el sector de biocombustibles (T)*: no está directamente identificada, ya que los conceptos provenientes del sector no se encuentran codificados y los fondos obtenidos no ingresan por una única cuenta bancaria. Si bien la ley de origen establece ciertos tipos de exenciones impositivas durante los primeros años de su vigencia, esto no significa necesariamente que los niveles de recaudación sean 0, más aún si se considera la diversidad y complejidad de los beneficios fiscales y el universo de empresas afectadas, todas y cada una de las cuales se encuentran en diferentes condiciones. A pesar de lo anterior y dado que desde la vigencia de la ley y hasta la implementación del corte obligatorio prácticamente no se registró actividad de comercialización hacia el mercado interno, se asumen niveles 0. Por otra parte, desde 2010 en adelante, se considera que lo que potencialmente ingresaría al Estado por estos conceptos debería estar contenido en la línea del “impuesto a los combustibles líquidos”, pero considerando la falta de desagregación existente, se supone 0. Si se computa la tasa de fiscalización sobre los volúmenes comercializados en el mercado interno.
- * *Devoluciones y reintegros fiscales internos (R)*: al igual que en el rubro anterior, no hay apertura por este concepto. Se supone 0, por lo que no se incluye la línea en el Anexo.
- * *Subsidios y transferencias (G)*: el Presupuesto Nacional no marca una sola línea presupuestaria para delimitar la ayuda al sector; solo se cuenta con el dato numérico de los subsidios asignados a todas las empresas del sector de energía y combustibles o los asignados al sector de la agroindustria. Lo más probable –considerando la vigencia de las leyes que marcan las exenciones impositivas– es que no exista estímulo directo al sector vía la asignación de transferencias específicas. Se da igual tratamiento que la línea anterior.

- * *Retenciones a las exportaciones netas de reintegros (RXn)*: esta línea es de más fácil desagregación que la de la recaudación impositiva de origen interno. Se dispone de datos de volúmenes exportados y alícuotas de retenciones y reintegros, por lo que es fácil de calcular. Ambas series han venido en crecimiento desde 2009. Con respecto a las alícuotas de retenciones, pasaron del 5 al 20% y en agosto de 2012 al 32% de los volúmenes exportados, modificándose sobre fin de ese año al 23,63%. Asimismo la alícuota de reintegros se modificó del 2,5% a 0.
- * *Derechos de importación (DM)*: no hay apertura clara por este concepto. Se supone 0, por lo que tampoco se incluyen en el Anexo II.

Finalmente y consolidando todas las series disponibles, se puede aproximar el resultado fiscal interno (o costo fiscal en el caso de que sea negativo), el resultado fiscal externo y el resultado fiscal total, cuyos comportamientos arrojan las siguientes conclusiones:

- * Que –por decisión institucional– el gasto tributario y el cupo fiscal anual han venido creciendo desde la vigencia de la Ley N° 26.093/2006, con la firme intención de apoyar el crecimiento de la actividad del sector.
- * Que –consecuencia de lo anterior– el resultado fiscal interno ha arrojado un resultado desfavorable para el Estado.
- * Que –gracias al crecimiento y la evolución del sector hacia el mercado interno– los principales indicadores de actividad han arrojado resultados positivos, con el correspondiente “efecto cascada” sobre los restantes actores y sectores del sistema económico.
- * Que –el crecimiento del sector externo en particular– permitió compensar el costo asumido por el Estado, debido a un resultado de caja favorable para el mismo, revirtiendo el signo del resultado fiscal total en magnitud variable durante el período.

Multiplicadores e incidencia

En este apartado trataremos de simular el efecto que ocasionaría sobre el desarrollo del sector –e indirectamente vía multiplicadores–, sobre el sistema económico y las finanzas públicas, la modificación de algunos de los instrumentos manejados por el Estado: la

política impositiva, la política del gasto o la política de precios (interna y externa), entre otras.

Analizando y comparando la evolución de las series de los Anexos I y II contenidos en este trabajo, se puede arribar a las siguientes conclusiones preliminares:

- * Que cada vez que el gasto tributario, la asignación de cupos fiscales y el costo fiscal interno verificaron incrementos en sus magnitudes –en detrimento de las finanzas del Estado– los indicadores de actividad se comportaron en forma inversa, con tendencia creciente.
- * Que el comportamiento del sector externo, tanto en volúmenes como en condiciones y precios, permitió compensar el resultado fiscal total –revirtiendo su signo y tendencia– a través de una mejora en la posición de caja del Estado vía retenciones a las exportaciones.

- * Que este esquema de funcionamiento de las finanzas Públicas “ajusta” y “equilibra” las diferencias –compensando los efectos de las decisiones de política interna y externa– con un claro efecto “sinérgico”.

Con respecto a la incidencia de la utilización de las diversas herramientas de política, en el Anexo II se han construido algunos “indicadores relativos” del peso de las mismas sobre el sector. De esta forma podemos definir:

- * “Presión fiscal interna”, $PFI = t = T/VPI$, la cual relaciona la serie de recaudación del sector vs. la serie del valor de la producción destinada al consumo interno. En el período comprendido entre la vigencia de implementación del corte obligatorio establecido por la Ley N° 26.093/2006 y la actualidad, resulta del 6,66%.
- * “Presión fiscal interna ampliada”, $PFI(A) = t(A) = (T+GT)/VPI$, la cual deriva de suponer una completa eliminación de los beneficios fiscales otorgados. Relaciona la serie de recaudación potencial del sector (recaudación real sin gasto tributario) con la serie del valor de la producción destinada al mercado interno. En el período en análisis representaría un 17,33%.
- * “Presión fiscal externa”, $PFX = r = RXn/VPX$, la cual surge de relacionar la serie de retenciones netas a las exportaciones vs. la serie del valor de la producción destinada al sector externo. La misma resulta del 20,54% en igual período y del 13,88% si se considera el período completo desde la vigencia de la ley.
- * “Presión fiscal total”, $PFT = PFI + PFX$, derivada de la suma de las dos anteriormente definidas, la cual –y para el período comprendido entre la vigencia del corte obligatorio y la actualidad– resulta del 27,21%; y si se considera el período completo desde la vigencia de la ley, arroja un resultado del 17,69%.

Definidos t , tA y r e introduciendo en el análisis la tasa de rentabilidad del sector (i) –que según datos obtenidos ascendería al 13,14% en el período–, se puede elaborar algún multiplicador básico, a efectos de aproximar los impactos sobre el nivel de producción/ingreso del sector, de la modificación de algunas de las variables de política fiscal. Así,

$$\Delta Y = \frac{1}{(1-b+bt+br-i)} \cdot (a + G) \text{ con } b = \text{propensión marginal al consumo}$$

Tomando las alícuotas promedios del Anexo II y otras convencionales:

($b=0,6$ $t=0,0666$ $r=0,2054$ $i=0,1285$) su valor resulta en = **2,3009 (1)**

Pero si algunos coeficientes se modifican a:

($b=0,6$ $tA=0,1733$ $r1=0,1388$ $i1=0,1314$) el valor disminuye a = **2,1944 (2)**

Derivado de lo anterior, entonces, se obtienen los siguientes enunciados:

- * Que cualquier incremento de la presión fiscal interna sobre el sector –sea esto mediante el incremento de alícuotas impositivas (tanto de la recaudación interna como en las retenciones a las exportaciones) o a través del manejo de cualquier otra variable que la produzca (por ejemplo la modificación de los cupos fiscales)– provocará una disminución del ingreso disponible por los sectores productivos para aplicar a la producción, inversión u otro fin, diluyendo el efecto del multiplicador sobre las restantes variables del sistema.
- * Que la adopción de las últimas medidas de política –a través de la baja del precio interno de los biocombustibles como así también del incremento de la Alícuota de las Retenciones en el mercado externo– puede generar –además del efecto multiplicador antes indicado– una baja en la tasa de rentabilidad del sector, la cual si bien ha tenido un crecimiento interesante incide directamente sobre las decisiones de inversión en el mediano y largo plazo.
- * Que cualquier otra modificación de las variables autónomas de la ecuación (subsidios, asignaciones directas o cupos) –a un valor del multiplicador estable– provocará también una variación de igual signo y magnitud que la del valor del multiplicador, sobre los indicadores de actividad y consecuentemente sobre los de valor.

En este sentido, entonces, hay necesidad de evaluar el impacto en la modificación de las políticas del sector.



Del análisis integrado de este documento se puede inferir que el sector de los biocombustibles se ha transformado en nuestro país en la actividad “reveladora” de este inicio de siglo. El aprovechamiento integral de las ventajas comparativas del complejo agroindustrial, el creciente interés mundial por la producción y uso sustentable de energías alternativas, la visión de negocio de los líderes del sector y el cambio de rumbo en nuestras políticas públicas han sido –entre otros– algunos de los factores claves que han transformado en exitosa esta actividad.

Los impactos derivados de la misma han sido importantes: los crecientes niveles de producción (vía la habilitación de mayor cantidad de plantas o aprovechamiento de capacidades ociosas), niveles de empleo, inversiones, valor agregado y exportaciones, han sido más que significativos. En este sentido ha sido más que relevante el rol del Estado Nacional, que gracias a la decisión y al “sacrificio fiscal” de sostener la actividad hacia el mercado interno, ha recibido bajo un efecto “boomerang” los beneficios derivados de la mejora de los

Parte V. Conclusiones

indicadores y un “efecto recaudación” positivo de la mano de las condiciones favorables del contexto internacional.

Cabe destacar que el esfuerzo en este período de todos los actores y sectores involucrados ha sido valiosísimo, sobre todo en los primeros pasos de poder interpretar los cambios, reaccionar y posicionarse. A la luz de la modificación del contexto, resulta importante poder “adelantar” lo que viene, como así también “percibir la vulnerabilidad del medio” y “descontar riesgos” como forma de no afectar los logros alcanzados.

A pesar de esto es importante resaltar la importancia de tomar los recaudos necesarios y medir los impactos, antes de modificar el rumbo de las políticas públicas que afecten al sector. En este sentido cualquier decisión apresurada que justifique quizá solucionar otros desequilibrios estacionales de corto plazo, podría provocar efectos más distorsivos en el mediano y largo plazo, perjudicando tanto el desarrollo del sector, como provocando efecto adversos –no deseados– sobre el sistema económico y particularmente sobre las finanzas públicas.

La actividad es particular: es vulnerable; su debilidad principal está vinculada a la calidad de los insumos de los que depende, los cuales están expuestos a las variaciones de los factores climáticos, económicos y políticos. Además de esto, la decisión de emprenderla y continuarla responde a una gran disyuntiva implantada no solo a nivel nacional: “producir alimentos o energía”. Como toda industria naciente, ha crecido y se ha sostenido bajo el respaldo del Estado. Esto no le quita mérito al esfuerzo del sector. Lo importante –a partir de aquí– es seguir manteniendo una oferta estable a largo plazo bajo un

sendero de rentabilidad permanente y generar otras alternativas de financiamiento que no solo sean la dependencia de la asignación estatal.

Finalmente, el Estado Nacional debe replantearse –con el tiempo suficiente que requieran las políticas– si finalizada la primera etapa de vigencia de la Ley N° 26.093/2006, resulta necesario un giro en su contenido normativo, evaluando todos los efectos derivados de alguna posible reducción o eliminación de los beneficios fiscales otorgados en su oportunidad.



Parte VI. Soporte Anexos y gráficos



Anexo I: Indicadores de actividad, precios y valor.
Anexo II: Gasto tributario y costo fiscal. Presión fiscal.
Gráficos I y II: Indicadores de actividad y valor.
Gráficos III y IV: Indicadores fiscales y presión fiscal.



Bibliografía

- Pindyck-Rubinfeld-Beker, *Microeconomía*, edición revisada, Editorial Pearson, 2005.
- Mario Burkun - Guillermo Vitelli, *Crisis en la madurez del Capitalismo*, Editorial Prometeo, 2010.
- Cristina del Carmen Mansilla, “Crisis energética versus crisis alimentaria”, *Revista Conceptos*, UMSA, 2011.
- Claudio Molina, *Fundamentos de los biocombustibles*, Biblioteca Virtual de la Cámara Argentina de Biocombustibles, 2006.
- Claudio Molina, *Mercado Argentino de biodiesel*, Biblioteca Virtual de la Cámara Argentina de Biocombustibles, 2007.
- Claudio Molina, *Presentación sobre cadena de valor de biocombustibles*, Biblioteca Virtual de la Cámara Argentina de Biocombustibles, 2008.
- ONU- FAO, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*, Biblioteca Virtual de la Cámara Argentina de Biocombustibles, 2008.
- Cámara Argentina de Energías Renovables, *Estado de la Industria Argentina de Biocombustibles*, Biblioteca Virtual, 2010.
- MECON, *Gastos Tributarios en la República Argentina*, sitio web del organismo, 2012.
- Ley N° 26.093/2006, Decretos Nros. 109/2007, 509/2007, 1.396/2001 y demás normas legales citadas, Infoleg, sitio web.
- AFIP, MECON, ONU, INDEC, BCRA, CARBIO, CAER, sitios web. 

ANEXO I								
SECTOR DE BIOCOMBUTIBLES								
INDICADORES DE ACTIVIDAD, PRECIOS Y VALOR								
Período 2006 a 2013 - En unidades, \$, u\$s y millones de Tn, \$ y u\$s								
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (*)
Cantidad de Plantas Elaboradoras en Actividad (1)	5	8	13	16	23	38	38	42
Capacidad Instalada (2)	0,1300	0,5600	1,3535	2,1055	2,4870	3,4260	4,0440	4,0440
Producción Total (3)	0,0000	0,1684	0,7120	1,1975	1,9109	2,5664	2,6544	2,6544
Corte Obligatorio (4)					1,0402	1,3401	1,8066	2,1660
Consumo Interno (5)			0,0003	0,0026	0,6014	0,8826	1,0621	1,2807
Exportaciones Biodiesel (6)		0,1684	0,6876	1,1484	1,3580	1,6810	1,5574	1,3545
Nivel de Empleo (7)	4879	5102	5313	5753	6056	6255	6411	6571
Precio Prom. Internacional biodiesel(8)	650,00	829,06	1.211,48	944,50	1.152,50	1.439,16	1.281,40	1.230,00
(En \$)	1.982,50	2.594,96	4.143,26	3.598,55	4.586,95	6.188,39	6.291,67	6.469,80
Precio Promedio Interno Ponderado (9)			2.342,64	2.684,01	3.496,00	4.880,92	4.909,00	5.161,12
Biodiesel			2.373,60	2.729,50	3.573,35	5.039,83	4.956,32	5.174,16
Bioetanol			2.064,00	2.274,58	2.799,83	3.450,75	4.483,08	5.043,80
TC (\$/u\$s) (10)	3,05	3,13	3,42	3,81	3,98	4,30	4,91	5,26
Retenciones a las Exportac. (Alicuotas Prom.) (11)		5,00%	5,00%	5,00%	20,00%	20,00%	25,00%	23,63%
Reintegros (Alicuotas Prom.) (12)		0,00%	0,00%	0,00%	2,50%	2,50%	1,46%	0,00%
Retenciones Netas (Alicuotas Prom.) (13)		5,00%	5,00%	5,00%	14,20%	14,20%	18,37%	19,50%
Valor de la Producción en \$ (14) = (16) + (17)		436,99	2.849,61	4.139,55	8.331,57	14.710,58	15.012,50	15.373,20
Valor del Cupo Interno en \$ (15) = (4)*(9)					3.636,54	6.540,92	8.868,59	11.178,99
Valor del Consumo Interno en \$ (16) = (5)*(9)			0,70	6,98	2.102,49	4.307,90	5.213,84	6.609,85
Valor de las Exportaciones en \$ (17) = (6)*(8)		436,99	2.848,91	4.132,57	6.229,08	10.402,68	9.798,65	8.763,34
Remuneración Promedio Mensual (18)		3.354,00	4.550,00	5.793,00	6.381,00	8.919,00	10.791,99	13.382,07
Inversiones Anunciadas (19) (En millones de u\$s)		178,00	392,00	286,00	336,00	600,00	800,00	400,00
Efectivas Acumuladas (20)	50,00	233,00	533,00	798,00	964,00	1.619,00	2.419,00	3.219,00
Stock equivalente en \$ (21) = (20) * TC	152,50	729,29	1.822,86	3.040,38	3.836,72	6.961,70	11.877,29	16.931,94

Fuentes: (1) Según registros de la SE.

(2) y (6) Según registros de las Cámaras del Sector e INDEC.

(3) Cálculo según supuesto de abastecimiento en ambos Mercados: vía Consumo Interno y Exportaciones, pudiendo existir saldos exedentes o absorción de stocks.

(4) Según datos de la SE y de las Cámaras del Sector: 5% en 2010; 7% en 2011 y 2012 y proyectado al 10 % en 2013.

(7) Según AFIP "Informe Sectorial Aceiteras". Puestos de Trabajo de la Actividad, según participación de la misma en el total (50%).

(8) Según datos de CMG Group y Registros de ADUANA en base a Volúmenes Exportados.

(9) Según registros de la SE y Resolución 1.436 y 1.725/12.

(10) Según registros del BCRA.

(11), (12) y (13) Promedios según períodos y aplicación de Decreto 509/07 y 1339/12 y Resoluciones SE 1436 y 1725/12.

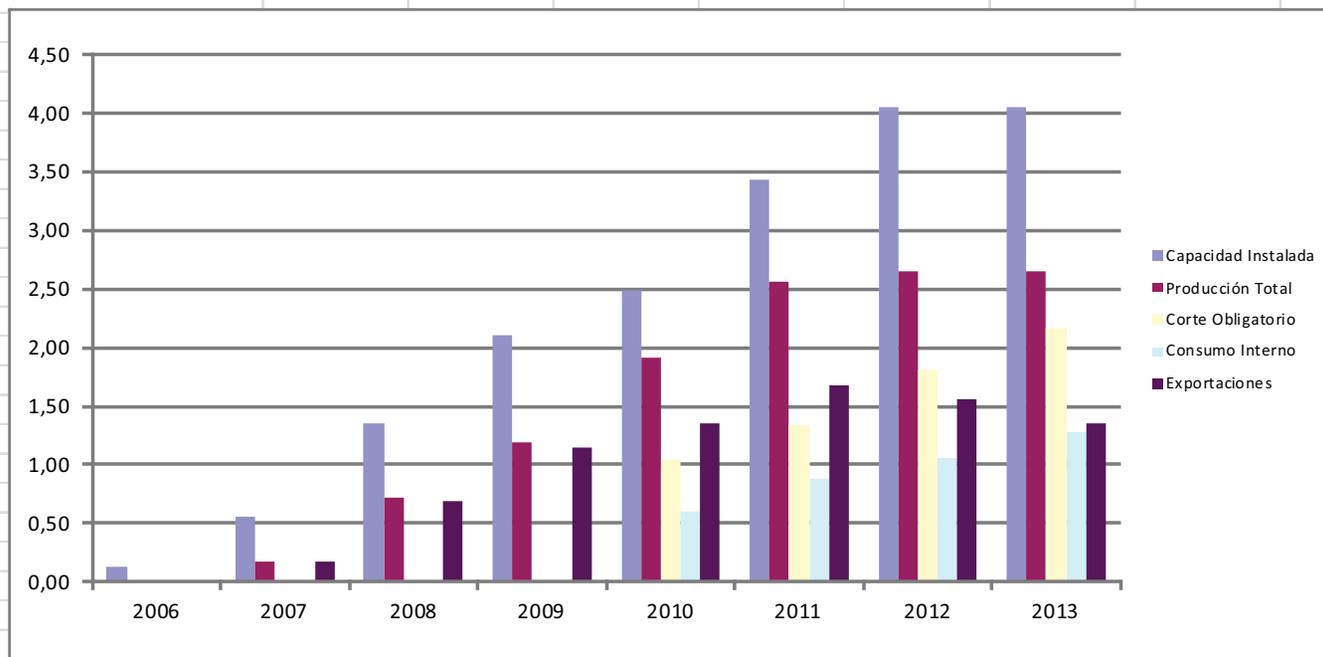
(18) Según AFIP "Informe Sectorial Aceiteras". Valores actualizados según pautas de negociación salarial.

(19) Según Ministerio de Producción e Inversión Productiva.

(20) Según datos disponibles en las Cámaras del Sector.

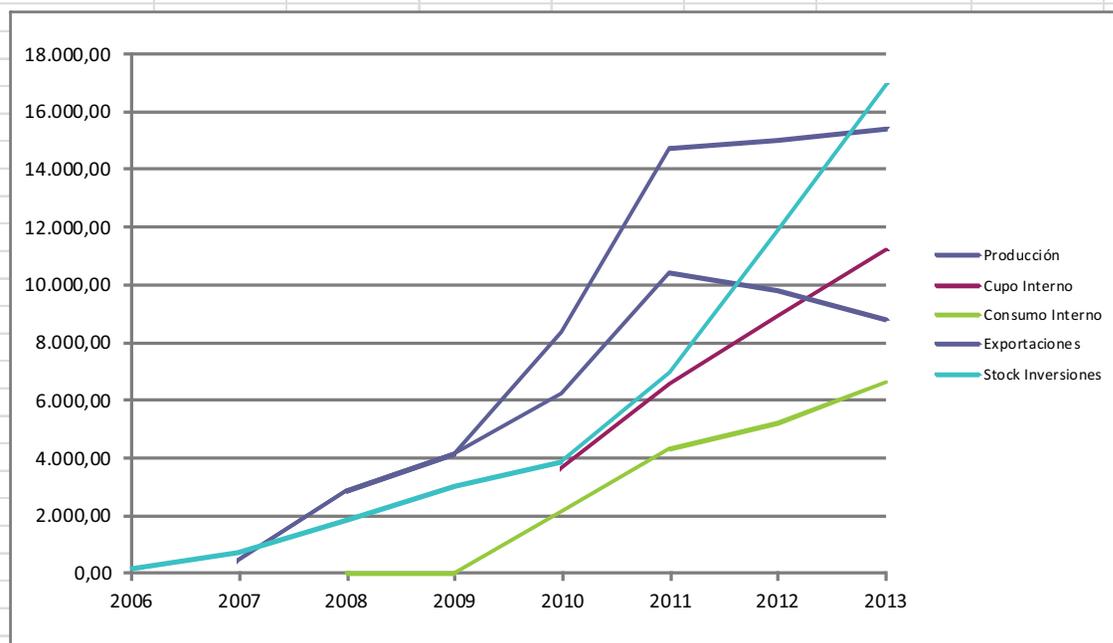
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Capacidad Instalada	0,13	0,56	1,35	2,11	2,49	3,43	4,04	4,04
Producción Total	0,00	0,17	0,71	1,20	1,91	2,57	2,65	2,65
Corte Obligatorio	0,00	0,00	0,00	0,00	1,04	1,34	1,81	2,17
Consumo Interno	0,00	0,00	0,00	0,00	0,60	0,88	1,06	1,28
Exportaciones	0,00	0,17	0,69	1,15	1,36	1,68	1,56	1,35

GRÁFICO I
SECTOR DE BIOCOMBUTIBLES
INDICADORES DE ACTIVIDAD
 Período 2006 a 2013 - En millones de Tn



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Producción		436,99	2.849,61	4.139,55	8.331,57	14.710,58	15.012,50	15.373,20
Cupo Interno					3.636,54	6.540,92	8.868,59	11.178,99
Consumo Interno			0,70	6,98	2.102,49	4.307,90	5.213,84	6.609,85
Exportaciones		436,99	2.848,91	4.132,57	6.229,08	10.402,68	9.798,65	8.763,34
Stock Inversiones	152,50	729,29	1.822,86	3.040,38	3.836,72	6.961,70	11.877,29	16.931,94

GRÁFICO II
SECTOR DE BIOCOMBUTIBLES
INDICADORES DE VALOR
 Período 2006 a 2013 - En millones de \$ y u\$s





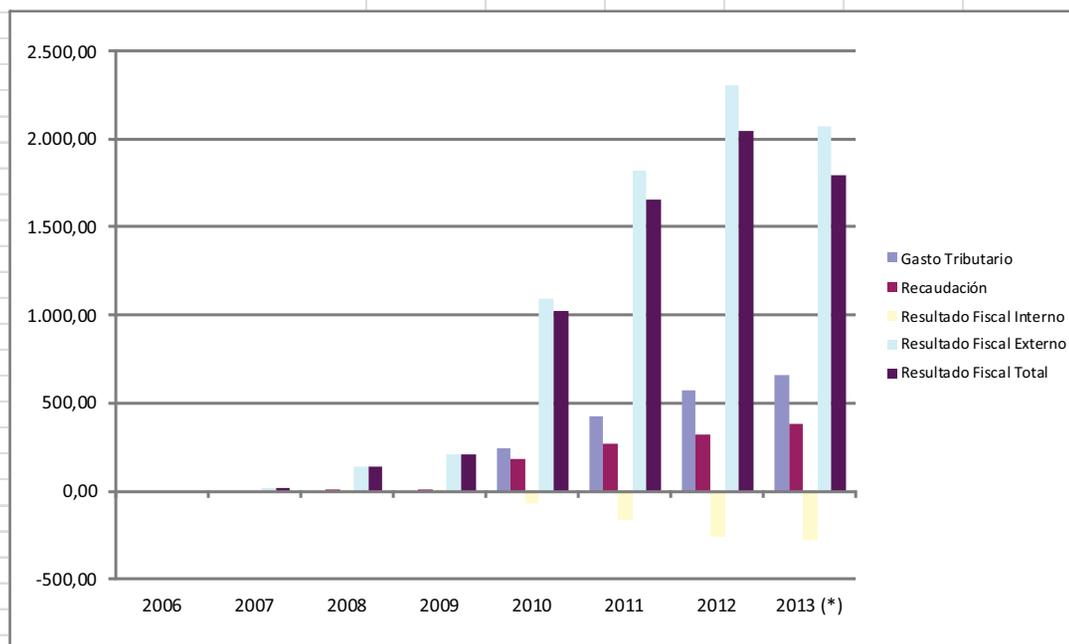
Anexo II. Sector de biocombustibles. Gasto tributario y costo fiscal. Indicadores de valor e incidencia. Período 2006 a 2013. En millones de \$

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (*)
Gasto Tributario (1)					245,80	427,30	576,50	663,00
Recaudación Efectiva (2)	0,00	0,00	0,09	0,78	180,42	264,78	318,63	384,21
Recaudación Potencial (3) = (1)+(2)	0,00	0,00	0,09	0,78	426,22	692,08	895,13	1.047,21
RESULTADO FISCAL INTERNO (4) = (2)-(1)	0,00	0,00	0,09	0,78	-65,38	-162,52	-257,87	-278,79
Retenciones a las Exportaciones (5)		21,85	142,45	206,63	1.245,82	2.080,54	2.449,66	2.070,78
Reintegros a las Exportaciones (6)		0,00	0,00	0,00	155,73	260,06	143,06	0,00
RESULTADO FISCAL EXTERNO (7) = (5)-(6)	0,00	21,85	142,45	206,63	1.090,09	1.820,48	2.306,60	2.070,78
RESULTADO FISCAL TOTAL (8) = (4) + (7)	0,00	21,85	142,54	207,41	1.024,71	1.657,96	2.048,73	1.791,99
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (*)
PFI = (t) = T/VPI					8,58%	6,15%	6,11%	5,81%
PFI(A) = t (A) = (T+GT) /VPI		0,00%	0,00%	0,02%	20,27%	16,07%	17,17%	15,84%
PFX = r = (Rxn)/VPX		5,00%	5,00%	5,00%	17,50%	17,50%	23,54%	23,63%
PFT = PFI + PFX		5,00%	5,00%	5,00%	26,08%	23,65%	29,65%	29,44%
RP (i)		12,90%	16,10%	11,60%	12,80%	14,30%	12,50%	11,80%

- Fuentes: (1) Gasto Tributario s/Informe de Gasto Tributario 2010 a 2013 y registros históricos de MECON.
 (2) Recaudación Efectiva: sin participación en la línea de total de Combustibles Líquidos Ley 23.966, Gasoil y Otros. Incluye Tasa de Fiscalización de \$ 0,0003 por litro comercializado en el Mercado interno.
 (3) Recaudación Potencial: Recaudación Efectiva + Gasto Tributario.
 (4) Resultado Fiscal Interno = Recaudación Efectiva sin Gasto Tributario.
 (5) Resultado Fiscal Externo = Retenciones a las Exportaciones Netas - Derechos de Importación.
 (8) Resultado Fiscal Total = Resultado Fiscal Interno + Resultado Fiscal Externo.
 (i) Tasa de Rentabilidad del sector: según AFIP "Informe Sectorial Aceiteras". Valores actualizados según pautas de negociación salarial.

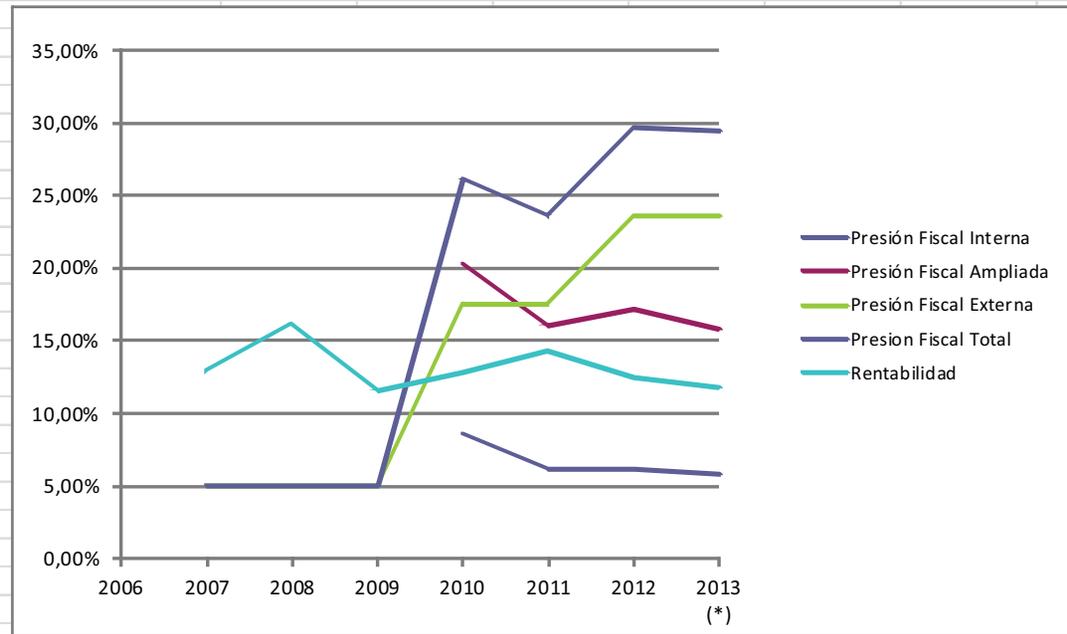
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (*)
Gasto Tributario					245,80	427,30	576,50	663,00
Recaudación			0,09	0,78	180,42	264,78	318,63	384,21
Resultado Fiscal Interno			0,09	0,78	-65,38	-162,52	-257,87	-278,79
Resultado Fiscal Externo		21,85	142,45	206,63	1.090,09	1.820,48	2.306,60	2.070,78
Resultado Fiscal Total		21,85	142,54	207,41	1.024,71	1.657,96	2.048,73	1.791,99

GRÁFICO III
SECTOR DE BIOCOMBUTIBLES
INDICADORES FISCALES
Período 2006 a 2013 - En millones de \$



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (*)
Presión Fiscal Interna					8,58%	6,15%	6,11%	5,81%
Presión Fiscal Ampliada					20,27%	16,07%	17,17%	15,84%
Presión Fiscal Externa		5,00%	5,00%	5,00%	17,50%	17,50%	23,54%	23,63%
Presion Fiscal Total		5,00%	5,00%	5,00%	26,08%	23,65%	29,65%	29,44%
Rentabilidad		12,90%	16,10%	11,60%	12,80%	14,30%	12,50%	11,80%

GRÁFICO IV
SECTOR DE BIOCOMBUTIBLES
PRESION FISCAL
Período 2006 a 2013 - En %



EL VOTO DE PREFERENCIA Y LA REFORMA POLÍTICA

*Magíster en Derecho Administrativo (Univ. Austral). Docente de las asignaturas Derecho Constitucional Económico y Derecho Administrativo Profundizado (Univ. Nac. de Río Cuarto).

Ricardo A. Muñoz (h)*

La vigencia del Estado Constitucional de Derecho enfrenta en la actualidad algunos grandes desafíos de los cuales parece depender el fortalecimiento del sistema democrático.

Sin lugar a dudas, uno de estos importantes retos consiste en la reelaboración de la representación política: es necesario reconstruir la relación entre representantes y representados para poder así hacer cada vez más democrático el sistema político. Precisamente una de las alternativas que permite paliar los defectos que presenta la representación proporcional de lista cerrada, es el voto de preferencia que otorga libertad al elector para seleccionar a los candidatos modificando la composición de las listas confeccionadas por los partidos políticos¹.

La conveniencia o no de la utilización del voto de preferencia en nuestro sistema electoral para la selección de candidaturas por listas, importa una temática cuyo debate es de una innegable actualidad (o por lo menos debería tenerla), no solo porque es un instituto que fue receptado en la reforma de la Constitución Provincial del año 2001 en su Artículo 78 para la elección de legisladores por distrito único, y como tal –al estar constitucionalizado– su reglamentación importa una obligación del legislador so pena de ser tildada inconstitucional por omisión, sino también porque la Comisión Consultiva de Expertos que formuló diversas propuestas para la reforma político-electoral de nuestra provincia –lo que finalmente se concretó con el dictado de senda normativa– recomendó (por mayoría de sus miembros) la derogación del voto de preferencia de la Constitución Provincial², lo que no compartimos.

Argumentan las siguientes razones teóricas y prácticas que desaconsejan su utilización: “1. El voto de preferen-

1. Ideas liminares

cia genera una dura (y muchas veces sucia) competencia entre los candidatos de un mismo partido, que afecta la coherencia, la disciplina y la unidad de las organizaciones políticas. Este nivel de competencia interna puede llegar a convertirse en una verdadera batalla electoral de todos contra todos al interior de los partidos políticos.

2. Puede anular los resultados de las elecciones internas de los partidos políticos, alterando el orden de los candidatos o candidatas establecidos mediante esos procesos.

3. Es generalmente desfavorable para una implementación adecuada de las cuotas de género, porque altera el orden establecido en las listas.

4. Debilita a los partidos organizados y favorece a los movimientos independientes, fortaleciendo la personalización de la figura de los candidatos.

5. En cuanto a los gastos de campaña, debe señalarse que el voto de preferencia incrementa considerablemente el costo de las elecciones, porque además de los gastos en que incurren los partidos, también están los gastos efectuados individualmente por los candidatos.

6. De igual forma, en relación con la campaña, la profusión de 'minicampañas' dentro de cada partido genera un ambiente de confusión, desorden y atosigamiento ante el electorado.

7. Durante el escrutinio en las mesas de votación, la necesidad de computar el voto de preferencia conlleva el riesgo de prolongar el escrutinio, dando margen a un aumento significativo de votos y de actas anuladas, lo que también genera retrasos en el proceso de cómputo oficial. Estos retrasos pueden llegar a generar un ambiente de sospecha, favoreciendo las denuncias de irregularidades y fraude, y generando, en última instancia, un clima de inestabilidad política que afecta al sistema en sí.

¹Badeni, Gregorio, *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo I, Buenos Aires, La Ley, 2004, p. 751. Para Pérez Corti, el voto de preferencia resulta un accesorio de algunos sistemas proporcionales (Pérez Corti, José M., “Boleta única de sufragio: su implementación en Córdoba”, *La Ley Córdoba*, febrero de 2012, p. 1).

²Comisión Consultiva de Expertos, *Así no va más. Diagnóstico y propuesta de reforma político electoral de la Provincia de Córdoba*, Córdoba, Editorial Universidad Católica de Córdoba, 2008, pp. 162 y 163. Opinan a favor de este punto cinco de sus miembros: Claudia Laub, Mario Riorda, Carolina Scotto, Rafael Velazco y Daniel Zovatto. Jorge Gentile y Ramón Yanzi Ferreira se expiden con propuestas y opiniones personales.

8. En relación con los analfabetos y personas con capacidades especiales, es discriminatorio, ya que requiere la adopción de métodos formales que puedan subsanar el desconocimiento de la lectoescritura, tales como fotos, logos, colores, etc., que puedan ser asimilables de forma uniforme, clara y sencilla por este tipo de elector.

9. Como consecuencia de lo anterior, y debido a la complejidad para el elector, los gastos de pedagogía electoral por parte de los organismos electorales competentes aumentan considerablemente debido a la necesidad de llevar adelante campañas de instrucción sobre cómo utilizar adecuadamente el voto de preferencia”.

En cambio, otros de sus integrantes (en minoría) comprenden la virtualidad del instituto y la necesidad de su reglamentación ya que “la Constitución Provincial suprime las llamadas listas sábana o bloqueadas, para personalizar más la representación y evitar el monopolio de las cúpulas de los partidos en la conformación de la listas de candidatos”, aunque se advierte *—de lege ferenda—* que “debe evitarse poner pisos excesivamente altos, o utilizar una forma de manifestar la preferencia que pueda dejar dudas respecto del secreto del voto, como ocurre en la Municipalidad de Córdoba en que se le exige al que vota

que escriba el nombre del candidato preferido. Estos defectos de la reglamentación, sumados a la falta de difusión, han hecho que el voto de preferencia no sea utilizado en las últimas elecciones por los electores de la Municipalidad de Córdoba y de Villa María”³.

Pese a la plena vigencia de la norma constitucional que incorpora el voto de preferencia para la lista de legisladores de distrito único⁴, el Poder Legislativo derogó “de facto” dicha herramienta electoral al omitir reglamentarlo después de más de once años, incluso, a instancias de la reciente reforma político-electoral (lo que hubiera sido una gran oportunidad para ello), contribuyendo después a dicha anomalía el Tribunal Electoral al no agregar un tramo en la boleta única para que el elector pueda marcar sus preferencias⁵, como acaba de disponerlo la ordenanza municipal de Córdoba que estableció la boleta única⁶.

Con la propuesta de la plena utilización del voto de preferencia que planteamos, buscamos mayor participación, mayor democratización, mayor transparencia y mayor control, en fin, el restablecimiento de la confianza en el sistema electoral con el propósito de poder alcanzar el objetivo de revalorización social del régimen democrático republicano.

2. Las modificaciones de los regímenes políticos en el constitucionalismo actual

En cambio, las modificaciones constitucionales dadas del siglo XX, quizás por el fracaso político y los procesos autoritarios que sufrió América Latina, o quizás por las crisis económicas y sociales padecidas por los pueblos más postergados, indican que el punto de equilibrio se ha trasladado hacia el demos⁸. Así, las diversas técnicas adoptadas por los sistemas constitucionales dan testimonio del cambio: predominio de las elecciones internas y abandono progresivo de las elecciones de segundo grado, institutos de democracia semidirecta, audiencias públicas, etc.

Las múltiples expresiones del constitucionalismo decimonónico revelan que en el afán de sus protagonistas campeaba la idea de hacer “todo por el pueblo y para el pueblo pero sin el pueblo”. En este tiempo, el punto de equilibrio que supone todo sistema constitucional estaba situado más cerca del “liber” que del “demos”⁷. Y son numerosos los ejemplos que se encuentran en los textos: elecciones de segundo grado o indirectas, voto calificado, etc.

³ Opinión personal del Dr. Jorge Gentile, en Comisión Consultiva de Expertos, *Así no va más. Diagnóstico y propuesta de reforma político electoral de la Provincia de Córdoba*, Córdoba, Editorial Universidad Católica de Córdoba, 2008, p. 189.

⁴ Constitución de Córdoba, Art. 78, *in fine*: “Para esta lista de candidatos a legisladores de distrito único se establece el voto de preferencia, conforme a la ley que reglamente su ejercicio”.

⁵ Gentile, Jorge, “El voto de preferencia. La Ley de Hierro de la Oligarquía”, publicado en www.profesorgentile.com.ar.

⁶ Carta Orgánica de la Ciudad de Córdoba, Art. 133: “El elector puede alterar el orden de los candidatos titulares indicando su preferencia en las listas partidarias de Convencionales y Concejales, quedando excluidos los candidatos a Intendente y a Viceintendente que resulten electos”.

⁸ *Idem*, p. 912.

⁷ Vanossi, Reinaldo, “Otra vez la cuestión electoral: hacia el voto de preferencia”, LL 1998-E-912.

3. Los sistemas electorales en la Argentina

Para comenzar, en un primer punto, debemos conceptualizar los sistemas electorales dentro de los cuales se ubica –en una relación de género/especie– el sistema de lista semicerrada (o semiabierta), más conocida como voto de preferencia. Se ha dicho que los sistemas electorales son el conjunto de reglas, medios y procedimientos mediante los cuales, en virtud de un voto ciudadano, la voluntad del pueblo se transforma en órgano de gobierno o de representación política⁹.

Cada Estado democrático y pluralista requiere de un sistema electoral que sea adecuado a sus equilibrios. Este se presenta como una variable de los partidos políticos; y ambos se traducen como herramientas fundamentales para el análisis de los regímenes políticos que se estructuran en función de las fuerzas sociales.

No debe exagerarse la importancia teórica de los regímenes electorales, ya que no existe sistema electoral neutral toda vez que –aunque no sea el efecto buscado– todos tienen la finalidad o el defecto de favorecer a un grupo o perjudicar a otro; tampoco existe un régimen electoral infalible ya que a veces se alcanzan resultados totalmente opuestos a los buscados por el legislador; ni un sistema

permanente pues son siempre coyunturales y se adaptan a los procesos políticos y la realidad que les da sentido.

En Argentina hemos experimentado casi la totalidad de los sistemas electorales que el derecho comparado nos muestra. Veamos.

El sistema de lista completa se implantó en el país por intermedio de la Ley N° 140 de 1857 (que es la primera ley de elecciones). Tuvo vigencia desde 1857 hasta 1902 y desde 1904 hasta 1912. A su vez, el voto uninominal por circunscripciones se estableció entre nosotros en dos períodos para la elección de diputados nacionales a través de la Ley N° 4.161 de 1904 que rigió hasta 1904, y por la Ley N° 14.032 de 1951, finalmente derogada en 1954. El denominado sistema de lista incompleta fue implementado por la recordada Ley Sáenz Peña (N° 8.871 de 1912) hasta 1949 y después desde el año 1958 a 1962.

El sistema electoral de representación proporcional, particularmente el sistema proporcional D'Hondt (como una especie de aquel), fue practicado en las elecciones de convencionales constituyentes de 1957 y en las elecciones de diputados nacionales en 1963, 1965 y 1973. Actualmente lo prevé El Código Electoral Nacional vigente para las elecciones de diputados nacionales.

4. ¿Qué es el voto de preferencia?

3.- Listas abiertas: Por último, en las listas abiertas, el elector puede modificar el orden de los candidatos, combinar diversos candidatos de listas distintas, o inclusive introducir nuevos nombres. Aquí sí cabe la posibilidad de la propuesta de candidatos sin el aval de algún partido político.

Cada una de estas diferentes formas de listas y votación otorgan al elector mayor o menor influencia en la selección de los candidatos. Veamos:

1.- La lista cerrada y bloqueada hace a los diputados más dependientes de sus partidos.

2.- En cambio en la lista cerrada y no bloqueada, mediante la preferencia, los organismos partidarios se limitan a estructurar la decisión. El diputado sabe que tiene no solo el respaldo de su partido, sino también el apoyo personal y político de los electores. En consecuencia se siente menos dependiente de su partido.

3.- Por último, la lista abierta permite al elector pasar por encima de las fronteras partidarias y configurar su propia lista. La lista elaborada por el partido representa solo una propuesta.

Uno de los elementos de los sistemas electorales son las candidaturas. Estas pueden presentarse de dos formas: las candidaturas personales y por listas. En las primeras, los votos se computan a favor de ciudadano por el cual el votante ha emitido el sufragio. Y en las segundas, los votos obtenidos se asignan al conjunto de candidatos que la integran. Entre las candidaturas por listas se pueden encontrar distintas formas, aunque a los efectos de la temática que abordamos nos interesa destacar principalmente tres tipos:

1.- Lista cerrada y bloqueada: El elector solo puede votar por la lista tal como se la presenta, no pudiendo hacer modificaciones ni a los candidatos ni al orden en el que estos figuran. Además, esto implica un monopolio de los partidos políticos en la presentación de candidatos, a los cuales queda sometido el elector.

2.- Lista cerrada y no bloqueada (semiabierta): El elector puede variar el orden de los candidatos que se presentan y/o tachar algunos nombres.

⁹ Pedicone de Valls, María, *Derecho electoral*, Buenos Aires, Ediciones La Rocca, 2001, p. 105.

En un sentido diverso, Armagnague explica que existen tres modos de alterar las listas en materia de candidaturas: el *panachage*, el voto preferencial y las listas abiertas. En el primer supuesto, el elector elige candidatos de distintas listas. El voto preferencial es aquel que se presenta cuando el elector marca la preferencia por uno o varios candidatos de la misma lista alternándola. Y por último, las listas abiertas implican la posibilidad de que el elector “tache” o “agregue” otros nombres que ha dispuesto el partido en la boleta del sufragio¹⁰.

Es en la lista cerrada y no bloqueada en donde se advierte el procedimiento de voto de preferencia. Por medio de este sistema, el elector puede establecer su propio orden de sucesión o prevalencia —que es aquel en que le gustaría ver elegidos los candidatos— que permite a los votantes, en el orden de sus preferencias, hacer un *ranking* o selección de candidatos¹¹. En otras palabras: el electorado tiene una suerte de doble voto: uno obligatorio por la lista y otro facultativo que expresa una o más preferencias, contribuyendo de ese modo a determinar el orden de la lista¹².

Según los casos, la legislación establece que el elector modifique el orden de todos los postulantes de la lista, de algunos o de uno solo de ellos, y a su vez establece distintas formas de cambiar el orden de los candidatos, ya sea en forma positiva —señalando una preferencia— o negativa —con una tacha o borrrativa¹³.

En el orden nacional, en la actualidad este sistema no está regulado¹⁴. En el ámbito provincial lo tenemos estipulado en Tierra del Fuego¹⁵ y en Córdoba (Art. 78 *in fine* Constitución de Córdoba), aunque —como se dijera— en esta última provincia aún no está reglamentado¹⁶.

Contrariamente varias constituciones provinciales, a diferencia de la de Córdoba, excluyen el voto de preferencia, disponiendo que “corresponde adjudicar los cargos de diputados respetando el orden de colocación de los candidatos en las listas oficializadas por el Tribunal Electoral” (Chaco, Art. 90, inc. 6°; Corrientes, Art. 36, inc. 4°; Chubut, Art. 124; La Rioja, Art. 87; Misiones, Art. 48, inc. 6°). Advierte Barrera Buteler, “en el trasfondo de esas disposiciones, la reacción de algunas dirigencias partidarias, que no se resignan a perder el manejo absoluto del reparto de cargos públicos. Es otra manifestación más del fenómeno denominado partidocracia”¹⁷.

En la órbita municipal, además, el más fiel ejemplo de regulación es en la Ciudad de Córdoba¹⁸.

Este instituto, en la práctica, consiste en marcar en el voto o en una papeleta suministrada por la autoridad comicial, una o más preferencias entre los candidatos de una lista. Tanto en los proyectos presentados como en las leyes vigentes se establecen limitaciones en cuanto a las tachas y preferencias que se pueden hacer y además se establece un umbral mínimo (porcentaje mínimo del padrón) para que se pueda aplicar tal instituto. Creemos que la esencia del instituto es alterar todas las candidaturas titulares de la lista partidaria por lo que no hay razón lógica que explique una restricción al respecto. Limitar el mínimo de preferencia o de tachas por medio de la reglamentación o establecer un mínimo de votos para su validez, resulta arbitrario y antojadizo, lo que convierte al sistema en una mera apariencia de la capacidad seleccionadora del elector¹⁹.

En el derecho electoral comparado dicho procedimiento de votación se aplica con diversas variantes en los países de Luxemburgo, República de Irlanda, Bélgica, Dina-

¹⁰Armagnague, Juan Fernando, *Derecho electoral y parlamentario argentino y latinoamericano*, Córdoba, Lerner Editora, 2010, p. 83.

¹¹Debemos aclarar que obviamente este sistema solo funciona en sistemas proporcionales en distritos con varios representantes.

¹²Mortati, Costantino, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, citado por Fernández, Gonzalo, “El sistema electoral en la constitución de Córdoba. A propósito del sistema mixto y del voto de preferencia”, en Muñoz, Ricardo (compilador), *Crisis de representación y reforma política*, Río Cuarto, Universidad Nacional de Río Cuarto, CEPRI, 2003, p. 93; artículo publicado también en Gentile, Jorge Horacio, *La reforma política en Córdoba*, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 2005, p. 69 y sigs.

¹³Chiacchera Castro, Paulina, *Sistema electoral y minorías parlamentarias. La legislación de la Provincia de Córdoba 2001/2003*, Córdoba, Maestría en Partidos Políticos, Universidad Nacional de Córdoba, Centro de Estudios Avanzados, 2007, p. 71.

¹⁴En nuestro país, el único antecedente a nivel nacional lo encontramos con la Ley Sáenz Peña (Ley N° 8.871).

¹⁵Ley Provincial N° 406 modificadora del Código Electoral de dicha provincia (Ley N° 201).

¹⁶Cabe destacar que en el ámbito nacional se han presentado varios proyectos al respecto, tales como los iniciados por el Dip. Pereira (P. N. 5.369/1997) y por el bloque justicialista a fines del año 2001 (P.N. 1.237). Y en el orden provincial, se destacan el del legislador Karl (UCR) y del Bloque de Unión por Córdoba. Profundizar en Chiacchera Castro, Paulina, *op. cit.*, nota al pie de p. n° 101.

¹⁷Barrera Buteler, Guillermo, “Derechos políticos”, en Hernández, Antonio María y Barrera Buteler, Guillermo (coordinadores), *Derecho Público Provincial*, Buenos Aires, AbeledoPerrot, 2011, p. 323 y sigs., en part. p. 341.

¹⁸Código Electoral Municipal (Ord. N° 10.077): “Art. 32. Del voto de preferencia. El elector puede alterar el orden de los candidatos titulares, indicando su preferencia, en las listas partidarias de convencionales y concejales. Art. 33. Procedimiento. El elector al sufragar podrá expresar su preferencia por tres (3) candidatos a concejales titulares como máximo, dentro de la opción electoral que haya marcado, en la columna de voto de preferencia de la Boleta Única de Sufragio. El voto de preferencia se ejerce transcribiendo los números que originalmente les correspondieron a los candidatos a concejales en la lista oficializada, en los casilleros que estarán preimpresos con los números 1, 2 y 3 en la columna titulada 'Voto de preferencia'. El orden de los casilleros determinará la jerarquía de la preferencia. Si el elector realizare más de tres (3) preferencias, o las realizadas no fueran claras y precisas, solo se computará el voto de la lista partidaria y se considerará no realizado el voto de preferencia”.

¹⁹Fernández, Gonzalo, *op. cit.*, p. 90.

marca, Suecia y Noruega. Es de destacar el sistema italiano (vigente hasta el año 1993), en donde el votante dispone de tres o cuatro votos de preferencia según el tamaño de su distrito electoral, adjudicándose los cargos de cada lista a los candidatos de la misma que más preferencias hayan alcanzado.

Tenemos para nosotros, lo que justifica además el instituto, que el sujeto representado debe tener posibilidad (y el derecho) de seleccionar y escoger las personas de sus representantes sin tener que limitarse a aceptar y rechazar en bloque la lista que le presente un partido.

En el caso de las listas cerradas o bloqueadas, en cambio, el ciudadano pierde en realidad el derecho a elegir a su propio representante; adhiere a un partido, a un programa más que a un candidato determinado²⁰. Al igual que Vanossi, proponemos sacar al votante de la pasividad y llevarlo a la participación, contribuyendo al mismo tiempo a la educación política del pueblo, puesto que se le dota de una mayor responsabilidad²¹.

En otro orden de ideas, la faz sustantiva del voto de preferencia consiste en la necesidad de combinar adecuadamente los valores en juego que discurren sobre las dos ideas fuerza que fundan todo sistema electoral: por un lado la legitimidad, mediante la presentación de las minorías para realizar el correspondiente control y preparar la

alternancia y, por el otro, la eficacia, asegurando el derecho de gobernar. Esto es, precisamente, lo que se busca, en nuestra opinión, con la introducción de estos regímenes electorales en los sistemas políticos actuales.

Similares consecuencias se tendrían con respecto al régimen de partidos políticos, que además tendrían su correlato en el electorado. Un partido político que no sea capaz de orientar sus bases, en la que no haya una comunidad de valores, un partido que no sea fuertemente ideológico, corre el riesgo de fragmentarse permanentemente²². Al mismo tiempo, un partido excesivamente ideológico tiene escasas posibilidades de éxito, en otros términos están obligados a ser plurales²³. Con las listas abiertas se podría encontrar un equilibrio entre estos dos principios.

Y por último, con respecto al electorado, el voto de preferencia permite una mayor participación captando las simpatías del votante permitiendo también una emisión más flexible del sufragio, pero a su vez, es a través de él que se encuentran respuestas convergentes a las necesidades del electorado mediante una adecuada gestión de poder. En fin, los objetivos que se buscan con estos procedimientos son sacar al votante de la pasividad, incentivar su educación política, responder a sus demandas ideológicas sin comprometer la gobernabilidad y por último llevarlo a una efectiva participación democrática con su consecuente responsabilidad política.

5. El voto: obligación y/o derecho

En este marco conceptual, consideramos que las listas no bloqueadas liberan al electorado de la carga que significa el voto entendido como obligación, ya que este sistema genera más participación y elimina —en consecuencia— el abstencionismo electoral. En otras palabras: el voto de preferencia incentiva la concurrencia a las urnas, pues como dice Dieter Nohlen, “[...] los sistemas electorales orientan las actitudes y los resultados electorales”²⁴. De allí que el voto de preferencia se erige como la más acabada manifestación de libertad política: el derecho al sufragio.

Desde otro punto de vista, la modalidad de voto preferencial puede ser incorporada por el sistema electoral como

La literatura de derecho electoral y de las ciencias políticas debate si el voto (en general) es un derecho o una obligación. Para una corriente de opinión el voto deberá ser libre, excluyendo toda coacción del proceso electoral. Por ello, todas las constituciones de la Unión Europea en general consideran al voto como un derecho; las únicas excepciones son las Constituciones de Austria, Grecia, Bélgica y Portugal, que consideran al voto como obligación. En cambio, la obligatoriedad del voto está presente en casi la totalidad de los ordenamientos de Latinoamérica, y en muchos de ellos —como en nuestro país— se define al voto como un derecho-deber (Art. 37 CN y Arts. 12 y 14 del Código Electoral).

²⁰ Pedicone de Valls, María, *op. cit.*, p. 133.

²¹ Vanossi, Reinaldo, *op. cit.*, p. 917.

²² Mustapic, María Marta, “La ‘Borratina’”, en Aznar, Luis y Boschi, Mercedes (compiladores), *Los sistemas electorales. Sus consecuencias políticas y partidarias*, Buenos Aires, Ed. FUCADE, 1990, p. 63 y sigs. (en part. p. 65).

²³ Mustapic, María Marta, *op. cit.*, p. 65.

²⁴ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

un derecho del electorado o como una obligación. Cuando se lo considera como un derecho, el votante puede usar tal facultad o renunciar a ella. Si renuncia a ella y no

expresa preferencias, se suele presumir que el elector ha aceptado implícitamente el orden de candidatos establecido por el partido o formación política que las representa²⁵.

6. El voto de preferencia y la implementación de nuevas tecnologías

Los principales detractores de la posible regulación del voto de preferencia aducen en contra de su reglamentación los inconvenientes técnicos de su implementación, ya que se deberán modificar las boletas electorales y además las problemáticas que se podrían generar con respecto a los cómputos en los escrutinios finales.

En cuanto al escrutinio, éste no parece muy dificultoso. “Se procede en primer lugar a efectuar el recuento de los sufragios, según el número de lista. De este modo, aplicando el método de conversión de votos en escaños que establezca la ley (como por ejemplo: el sistema D'Hondt) se determina cuántos escaños obtiene cada partido o alianza. En segundo lugar, se procede al recuento de las preferencias para cada lista. La nómina de representantes que efectivamente alcancen una banca se determina de acuerdo a las preferencias que en términos individuales cada candidato obtuvo por parte del electorado”²⁶.

Además, a raíz de los cambios tecnológicos, se ha producido una ola de innovación en materia electoral, toda vez que no hay país en el mundo que no haya implementado (o esté por hacerlo) el sufragio y el escrutinio electrónico. En el sistema comparado se nos presentan las experiencias en Brasil, Arizona (Estados Unidos), España, Australia, etc. En nuestro país tuvo lugar un simulacro de votación electrónica en Mendoza en 1999 y en diversos municipios. Además, se han presentado tanto en el orden nacional, provincial como municipal innumerables proyectos de reformas a los códigos electorales para incorporar estos sistemas.

Para Vanossi, ninguno de los mecanismos de voto de preferencia origina dificultades ni complicaciones insuperables en la etapa de aplicación concreta; y la realización práctica del escrutinio se ve facilitada en la actualidad por la progresiva incorporación de medios mecánicos y electrónicos²⁷.

7. El financiamiento de las campañas electorales

Otros motivos por los cuales se fundamenta el rechazo del instituto estriban en que con el voto de preferencia lo único que se consigue es favorecer a los candidatos con buen respaldo económico, capaces de mantener una campaña sostenida²⁸, con el consiguiente desarrollo del clientelismo político, el aumento de la dependencia al aparato político partidario, etc.

No creemos que tal afirmación sea un argumento valedero para desestimar este procedimiento de votación.

En realidad, la problemática del financiamiento económico de las campañas electorales motivó el replanteo de todos los sistemas electorales del mundo y no éste en particular. Por otro lado, para que haya libertad política en el proceso electoral, se tiene que asegurar la igualdad de oportunidades entre los partidos que compiten en la contienda; y esto se logra mediante normas que prohíban los desequilibrios económicos provocados por medio de ayuda desproporcionada, que obliguen a investigar las

fuentes financieras para garantizar su ilicitud, que permitan solo el financiamiento estatal (Art. 38 CN), entre muchas otras cuestiones.

En conexión con aquello, otra crítica se vincula con la fuerte injerencia mediática que se desprende de la aplicación de un dispositivo de esta naturaleza. Es posible argüir que todo aquel candidato que cuente con alternativas abundantes de amplificar su imagen o programa a través del “aporte” de los medios de comunicación, estaría en mejores condiciones potenciales para resultar beneficiado con el voto de preferencia masivo. “Sin embargo, aunque dicho factor puede hacerse presente, el mismo no alcanzaría una magnitud tal como para ubicar el sistema de partidos en un contexto de pura fragmentación o debilidad. Porque la potencia para el articulado de las listas de candidatos sigue recayendo en los partidos políticos a través del veredicto de sus afiliados en elecciones internas”²⁹.

²⁵Valles, Joseph y Bosch, Agustí, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona, Ariel, 1997, p. 111.

²⁷Vanossi, Reinaldo, *op. cit.*, p. 917.

²⁹Crevari, Esteban Luis, “Aportes para la reforma política. El voto de preferencia”, publicado en www.griseldatessi.com.

²⁶Crevari, Esteban Luis, “Aportes para la reforma política. El voto de preferencia”, publicado en www.griseldatessi.com.

²⁸Nohlen, Dieter, *op. cit.*, p. 277.

Es menester analizar cuál es la implicancia que el voto de preferencia pudiera tener en nuestro régimen de partidos políticos, habida cuenta que estos se erigen como los actores políticos más importantes en nuestro sistema político.

En el marco de la democracia pluralista, los partidos políticos constituyen piezas fundamentales en cuanto a las funciones que cumplen en nuestra vida institucional ya que se constituyen como estructuras de intermediación entre la sociedad y el Estado, son orientadores de la opinión pública, contribuyen a la formación de la voluntad política del pueblo, siendo su principal objeto la participación en la vida política del Estado mediante la postulación de candidatos con la legítima e inocultable aspiración de influir en las decisiones del orden público. Son entes auxiliares del Estado y vehículos indispensables para el ejercicio de los derechos políticos.

Por sus principales roles, éstas instituciones están exigidas a cumplir una serie de deberes mínimos con respecto a la sociedad que las genera y alimenta: a) tener una cosmovisión o doctrina que los diferencie de los demás grupos, cuyas respuestas son siempre sectoriales y no integrales; b) crear una opinión que los diferencie con las facciones y con ocasionales detentadores del poder político.

Dentro de este contexto, la posibilidad del electorado de expresar mediante el voto el orden de preferencia de los candidatos producirá –en nuestra opinión– tanto en las candidaturas, como en los partidos en sí mismos, los siguientes efectos:

1.- En primer lugar, el voto de preferencia reduce el principal efecto negativo de los sistemas electorales, cual es la fragmentación abusiva de los partidos políticos.

2.- En segundo lugar, aumenta el grado de democratización y participación interna partidaria. El voto de preferencia obliga a la cúpula partidaria a conformar las listas de acuerdo a las apetencias no solo de los afiliados sino de la sociedad toda. Esto hace que aumente la competitividad interna saliendo el partido, por tal razón, fortalecido para las elecciones³⁰.

3.- Produce una oxigenación de los referentes partidarios. El voto de preferencia contribuye al recambio de las candidaturas.

8. El voto de preferencia y los partidos políticos

4.- Las listas no cerradas someten a un examen más estricto a los candidatos a elegir y por ello mejora la calidad de los funcionarios elegidos.

5.- Además, con este sistema, todos los candidatos de la lista tendrán las mismas posibilidades en las elecciones, evitando los recelos internos que se puedan producir.

6.- Permite mayor control sobre los partidos, al darle al electorado un recurso adicional para reivindicar a los candidatos que gozan de mayor representatividad.

7.- El voto de preferencia disminuye la distancia ideológica insatisfecha. Este sistema genera una vuelta a la doctrina partidaria, ya que el voto del electorado se dirigirá al candidato que mejor represente sus ideas políticas, y no lo hará por su pertenencia a una estructura o aparato partidario.

8.- Pero además, paradójicamente y sin ser una contradicción, la chance de alternativas en el orden de las listas posibilitará el mantenimiento de la identidad ideológica partidaria en el caso de alianzas y las sumatorias de voto.

Esteban Crevari, en un estudio orientado principalmente a la utilización del sistema del voto de preferencia en la elección de los integrantes de Juntas Comunes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, señala como ventajas del voto preferencial las siguientes:

“1. Se garantizaría que aquel que presida cada Junta Comunal surge de la decisión misma del electorado, a partir de un correctivo social.

2. El electorado tendría un recurso adicional para reivindicar a candidatos que gocen de mayor representatividad y que no necesariamente hayan logrado un lugar destacado en la nómina de su partido. Por contraste, aquellos que eventualmente tuviesen un mayor control de ciertas estructuras partidarias pero que no gozaran de un buen predicamento, podrían resultar desplazados de la nómina.

3. Por consecuencia de los puntos anteriores, cada partido o alianza se encontraría ante el imperativo implícito de designar a aquellos candidatos considerados como de mayor predicamento o consenso.

4. El criterio convencional; es decir, aquel que establece que el orden de cada nómina es el que rige el acceso de los candidatos, tiene como limitación el hecho de que aquellos candidatos que ocasionalmente se encuentren en luga-

³⁰El voto de preferencia “obligará a todos los candidatos, cualquiera sea su ubicación en la lista a hacer campaña, a hacerse conocer y a tomar un compromiso personal con el votante” (Gentile, Jorge Horacio, *La reforma política en Córdoba*, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 2005, p. 58).

res inferiores de la lista poseen chances exiguas de resultar electos.

Su rol es simplemente formal, y en caso de ser candidatos que gocen de fuerte reputación, tendrían como misión, simplemente, contribuir a traccionar votos para su lista. Con el voto preferencial, los siete cargos en disputa adquieren una relevancia prácticamente equivalente, debido a que el electorado es el que en última instancia posee la potestad de reordenar las nóminas de candidatos. De este modo, tanto el primero como el séptimo de cada nómina tendrán posibilidades de resultar electos.

5. Se podría minimizar el conflicto que surja de aplicar los correctivos correspondientes para el resguardo del cupo femenino, a partir de establecer en las listas que logren cargos de representación un proceso de intercalación de candidatos y candidatas tal como lo determine la reglamentación vigente del cupo.

6. Los resultados surgidos de las elecciones internas de los partidos adquirirían un carácter menos imperativo, con lo cual un candidato que obtuviese un cargo por minoría en una interna cerrada puede resultar mayoritariamente preferido en las elecciones generales.

7. Si bien el voto preferencial puede modificar sustancialmente el orden de una nómina, el carácter opcional del mismo lo convierte en un recurso no necesariamente utilizado por todo el electorado (se calcula que solo un 30% del electorado hace uso de la preferencia), con lo cual se despeja la hipótesis de que las asimetrías electorales de cada zona dentro de una Comuna provoquen de un modo automático que los más preferidos sean de una zona en particular y consecuentemente presidan la Comuna de un modo permanente.

8. Como consecuencia del punto anterior, cada candidato se verá forzado a mantener un contacto directo con todo el electorado de la Comuna, a fin de lograr la mayor cantidad de preferencias posibles.

9. El voto preferencial no vulnera el Artículo 62 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, ya que no puede ser considerado como un voto alternativo. En efecto, el voto alternativo es aquel que deviene de procedimientos electorales donde los electores optan por listas que dependen de un orden jerárquico mayor y en este sentido pueden resultar objeto de una transferencia del sufragio, como es el caso de la ley de lemas. El voto preferencial habilita un factor correctivo sobre la nómina de cada partido, pero es la única lista oficializada de cada partido o alianza la que determina la cantidad de miembros que efectivamente obtienen escaños.

10. Si bien los puntos 2 y 3 parecerían estar relacionados con la estructuración de partidos débiles, a partir de que el último nivel de decisión política se desplaza al electorado, considero que –inversamente– dichos postulados contribuirían al fortalecimiento de las estructuras partidarias. En muchas ocasiones, el centro gravitacional de la decisión política suele estar monopolizado por jefes territoriales que, utilizando niveles de valoración corporativos, manipulan el acceso a ciertos espacios de representación a modo de bastiones personales prácticamente inexpugnables, o del mismo modo, “premiando” a ciertos seguidores con lugares en las listas que de por sí poseen las mayores chances de acceso, a cambio de que éstos garanticen adhesión incondicional a una estrategia de acumulación política de neto corte personalista. El voto preferencial, de este modo, constituye una forma relativa de control social que minimiza el uso discrecional de las estructuras electorales”³¹.

9. La confección de las listas de candidatos

Lamentablemente ya es una costumbre de la práctica política argentina que el armado de las listas de candidatos esté a cargo de la cúpula partidaria o del “jefe de partido” (que en nuestro sistema casi siempre es el Intendente, Gobernador o Presidente). Esta circunstancia, en nuestro entender, en primer lugar lleva a la ruptura del pluralismo, y, en segundo lugar esta actitud carece de una respetable calidad institucional por la violación al régimen electoral y a la división de poderes. En este sentido,

la realidad demuestra que la confección de la lista se asemeja a un acto de gobierno con un plebiscito posterior que lo aprueba. En los hechos, la elección de los candidatos parecería que fuere función del Presidente de la Nación que deberá ser ratificado formalmente por el electorado. Esta práctica nefasta de la política argentina podría empezar a cesar con la implementación del voto de preferencia a los efectos que –de tal forma– el electorado comience a “seleccionar” como así también a “elegir” a nuestros representantes.

³¹ Crevari, Esteban Luis, “Aportes para la reforma política. El voto de preferencia”, publicado en www.griseldatessio.com.

Los partidos pueden adoptar distintos mecanismos para definir cuáles serán los candidatos que llevarán como propios el acto eleccionario. Uno de ellos es la nominación hecha por autoridades partidarias sin la participación de los afiliados. Esto da lugar a las oligarquías del partido o delfinatos.

Más democrática es la decisión de llevar a cabo elecciones primarias que consisten en realizar una primera elección interna para la proclamación del candidato del partido. A su vez hay dos modalidades de elecciones internas: cerradas, en las que solo participan los afiliados del partido; o abiertas, en las que pueden tomar parte ciudadanos no afiliados al partido, siempre que no lo están en otro.

Pese a que la doctrina no lo ha expresado, la principal causa del fracaso del instituto en nuestro país ha sido el desconocimiento del régimen electoral en general y el voto de preferencia en particular por parte del electorado, sazonado con la falta de interés del mismo en informarse al respecto.

Es ejemplificativo en este sentido lo sucedido en las elecciones municipales del año 1999 y 2003 de la Ciudad de Córdoba. Recordemos que el Código Electoral de esa ciudad expresa que deberán tomarse en cuenta a los fines del escrutinio los candidatos que hayan sido preferidos en más del tres por ciento (3%) del total de votos válidos emitidos en los comicios; suma que parecería ser demasiado excesiva.

En la elección del año 1999 el escrutinio definitivo señala que han sido emitidos 639.551 votos, lo cual permite establecer un mínimo de 19.186 votos para la viabilidad del instituto. Lo asombroso es que el partido que más votos de preferencia alcanzó fue la Unión Cívica Radical, con tan solo 2.517 votos. Pero esto no es todo. En elecciones del año 2003 el acatamiento, por desgracia, fue muchísimo menor. Se necesitaban 19.487 votos de preferencias de los 649.598 votos válidamente emitidos para modificar el orden de preferencias de los candidatos dados en las

10. El voto de preferencia y las elecciones internas

En este sentido, el voto de preferencia concurre, junto a las elecciones internas, en la principal herramienta para la mayor participación ciudadana en la conformación de las listas de candidatos. El voto de preferencia surge como una suerte de segundas elecciones internas ya dentro de las elecciones generales. En consecuencia, si el sistema electoral no permite el voto de preferencia o este sistema es deficitario, los partidos se deberán ver obligados llevar a cabo, para la eficiencia democrática y participativa del régimen político, elecciones internas abiertas y simultáneas.

11. El fracaso en nuestro país. Algunos casos de implementación

listas. El partido que obtuvo más votos fue el Partido Nuevo, con 33 sufragios, y partidos de los denominados tradicionales en Córdoba obtuvieron solamente 6 votos, como el Partido Justicialista³².

Y finalmente, cabe subrayar que en la elección municipal del año 2011, 25.468 electores utilizaron el voto de preferencia³³, un “uso récord” en relación con otras elecciones, aunque todavía no se pudo superar el umbral mínimo del 3% establecido en la normativa³⁴.

María Marta Mustapic, refiriéndose a la Ley Sáenz Peña, expresa que las posibilidades que da esta ley no son las más conocidas y “una de las razones es que este derecho no fue difundido entre los ciudadanos porque conspiraba contra aquellos que naturalmente deberían haber llevado a cabo una campaña de este tipo, los partidos”³⁵. Además, en esos tiempos, buena parte de los partidos políticos, para evitar los efectos de la “borratina”, incluyeron en sus cartas orgánicas disposiciones que obligaban a renunciar a aquellos candidatos que hubieran obtenido en el escrutinio una mejor posición que el orden establecido en la lista partidaria³⁶.

Una de las principales funciones de los partidos políticos es ser orientador de la opinión pública, esto es: constituirse (junto al Estado y las entidades no gubernamentales) en

³² Datos que surgen de las actas de la Junta Electoral Municipal de la Ciudad de Córdoba tanto de las elecciones del año 1999 como del año 2003 que resuelven mantener el orden establecido en las listas oficializadas de candidatos.

³³ Consultar en <http://www.lavoz.com.ar/noticias/politica/25-mil-personas-usaron-voto-preferencia>.

³⁴ Ver <http://www.pais24.com/index.php?go=n&id=155494>.

³⁵ Mustapic, María Marta, *op. cit.*, pp. 63 y 64.

³⁶ Mustapic, María Marta, *op. cit.*, p. 65.

educadores de la conciencia cívica del electorado. La opinión pública, entendida como el modo colectivo de sentir y pensar de un grupo más o menos grande de personas, con respecto a un hecho determinado de interés público, se erige (como actor político y social que es) como fuente de autoridad y de poder político, y al mismo tiempo como medio de limitación de este último³⁷. Es por eso que ante ella los partidos políticos pondrán en consideración la plataforma política, y posteriormente, ella se manifestará en el acto electoral.

Así las cosas, los partidos políticos deberán en las campañas electorales no solo informar sobre su plataforma política sino también enseñar todo lo referente a un régimen electoral, para así poder captar la voluntad popular de la manera más real y fiel posible. Para ello, no podemos pasar por alto la función de los medios masivos de comunicación en tales campañas.

El voto de preferencia constituye un parámetro de equilibrio entre los valores más fuertes de los principales sistemas electorales en el mundo. Por un lado, esta posibilidad de voto personalizado tiene como principal función recortar la brecha social que existe entre el candidato y el ciudadano electoral, lo que es propio de los sistemas mayoritarios con circunscripciones uninominales. Pero además, y por otro lado, tal función no compromete el dogma fundante de los sistemas proporcionales, cual es la participación de las minorías. Por lo tanto este tipo de voto es personalizado pero a la vez es el más fiel reflejo de la voluntad popular.

Sucede que en nuestro régimen electoral se ha encomendado a estas instituciones la tamaña función de monopolizar la presentación de las candidaturas políticas. Exclusivamente del seno de los partidos políticos saldrán los integrantes de dos de los poderes del Estado. Por eso el régimen jurídico deberá ser exigente con sus obligaciones. Si un partido político no cumple con la función señalada *supra* deberá ser pasible de la cancelación de la inscripción del partido en el registro y la pérdida del reconocimiento de la personería jurídico política.

En resumen, todo proceso electoral implica no solo las garantías destinadas a una adecuada emisión del sufragio, sino también al acceso a la información apropiada a los efectos de estar en condiciones de poder llevar una selección digna y responsable. Esto hace, en fin, a la plena libertad política de los ciudadanos.

12. A guisa de colofón

Además, tal régimen repercute favorablemente en el sistema de partidos políticos, ya que mediante esta institución tales partidos se convertirán en asociaciones más participativas, más democráticas, más transparentes para el cumplimiento de su principal función, cual es la postulación de candidatos para cubrir cargos públicos electivos.

Entendemos que no existe en la actualidad sistema electoral perfecto atento a la impronta multidimensional de todo proceso político. Cualquier sistema electoral estará sindicado al fracaso si no es aplicado por hombres de buena voluntad e interpreta en forma acabada cuál es la característica de la sociedad política y cultural que desea organizar.

³⁷ Pedicone de Valls, María, *op. cit.*, p. 192.

LA COMPETENCIA Y LA RELATIVIZACIÓN DE LAS AUTONOMÍAS MUNICIPALES

Carolina Szelagowski

En primer lugar, agradezco la invitación a participar que me hicieron los organizadores; y en segundo lugar, muy especialmente agradezco poder estar con tan prestigiosos expositores, para mí es un honor compartir la jornada con ellos.

En este espacio se pretende la realización de una breve reflexión acerca de si la definición de las competencias a través de la jurisprudencia y de la normativa importa relativizar o cercenar las autonomías municipales en grados distintos a aquel que le reconoce el plexo normativo en que está inserto, y más aún a aquel que le reconoce la propia Constitución Nacional.

Preliminarmente, y por razones metodológicas, haré un breve repaso sobre la autonomía municipal y el rol actual del Municipio, para luego tomar dos materias, como son el medio ambiente y la defensa al consumidor, que por sus particulares características (su raigambre constitucional y su vocación a la concurrencia de funciones estatales de distinto grado) nos permita avizorar la influencia institucional de los pronunciamientos, ya sea a través de sentencias o normas que recortan la jurisdicción de los municipios, y con ella sus cualidades autonómicas.

Así, debemos decir que el actual Artículo 123 de la CN define inequívocamente la inserción del Municipio argentino en la vida política del país. En tal sentido, vino a decir mucho más que la cláusula originaria del Artículo 5° (que habla de régimen municipal a secas), pero no tanto como para uniformar “racionalmente” a una realidad tan compleja y rica en matices como resultan ser los 2174 municipios argentinos¹.

El reconocimiento constitucional expreso de la calidad autónoma de los municipios vino a zanjar la cuestión interpretativa sobre qué queremos decir cuando hablamos

de este tipo de organización, pero en modo alguno significó que todos los municipios del país alcancen el mismo estatus jurídico. Si bien todos ellos deberán encuadrar en el parámetro de autonomía delimitado con las atribuciones y caracteres ya definidos por distintos autores y a mi modo de ver sistematizados impecablemente por Horacio Rosatti (a través de los parámetros de autonormatividad constituyente, autocefalia, autarquía, materia propia y autodeterminación política), cada provincia los enmarcará de distinto modo, dentro de los parámetros indicados, y de acuerdo a ello gozarán de autonomía plena, o semiplena o relativa².

En efecto, a partir de 1994 la autonomía pasa a ser una cualidad de la que todos deben gozar, pero lo harán de acuerdo al grado del desarrollo de los atributos de la autonomía que le reconozca la Provincia al Municipio. La autonomía (sea absoluta o relativa) es un requisito cuyo ejercicio deriva en la posibilidad de enfrentamiento con otros órdenes de poder (nacional o provincial) que conviven en el mismo territorio.

Estando en Viedma, no puedo dejar de señalar la valorización que tiene el rol de gobierno local no solo en la ciudad sino en la provincia, que lo coloca como escenario y actor principal entre el Estado y la sociedad. El Artículo 225 de la Constitución de la Provincia de Río Negro asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa y económica. Esta Provincia, que cuenta con treinta y ocho municipios, tiene veintisiete que poseen su propia Carta Orgánica y los once restantes se rigen por la Ley Orgánica de los Municipios. El cuadro que muestro obtenido de un trabajo realizado en el Marco del Quinto Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Gobierno y Administración en San

¹ Rosatti, Horacio, *Tratado de Derecho Municipal*, T. I, Buenos Aires, Rubinzal Culzoni, p. 106.

² Rosatti, en *op. cit.*, p. 84, en relación con los antecedentes siguiendo a Oyhanarte, y en aguda síntesis expresa que en el problema de la naturaleza jurídica de los municipios, las inteligencias funcionaron como adscriptas a la jurisprudencia de conceptos, guiadas por una terminología (autonomía-autarquía) que insinúa mucho y dice poco, porque el debate no se cerró, conformando conceptos que no se adaptan a la realidad, en vez de meter la realidad dentro de los módulos, porque cuando se dice que el municipio es autárquico no se entiende cómo puede elegir sus propias autoridades, y cuando se dice que es autónomo debe explicarse por qué no puede darse su propia carta orgánica.

Juan, en el año 2009, elaborado por la Mg. Mabel Álvarez, sistematiza qué grado de autonomía reconoce cada uno de los municipios conforme lo han especificado sus cartas orgánicas; ocho hacen referencia a la autonomía institucional, veintiuno a la política y administrativa, siete a la económica y quince a la financiera³ (Anexo I).

Este panorama nos da envidia a los bonaerenses.

La Provincia de Buenos Aires ha quedado obligada a partir de la Reforma de 1994 de la Constitución Nacional a modificar sus normas y posibilitar la sanción de cartas orgánicas municipales, para asegurar el orden institucional de la autonomía local, pero el Artículo 191 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires sigue sin modificarse, dándose a la Legislatura la facultad de delimitar las atribuciones y responsabilidades de cada uno de los Departamentos que conforman la estructura gubernamental de los Municipios, “[...] confiriéndoles las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales [...]”, mientras que el Artículo 192 establece las atribuciones de los municipios⁴.

La realidad normativa provincial bonaerense colisiona además con el afianzamiento jurisprudencial de la doctrina autonomista, que ha consolidado las postulaciones del tema en tratamiento. En efecto no se pueden soslayar las definiciones que desde hace años viene haciendo el Alto Tribunal.

Desde 1989, en el emblemático caso “Rivademar c/ Municipalidad de Rosario” la Corte adscribió a aquella corriente que distinguía la autonomía por los contenidos del ente, afirmando que ingresaban en tal clase aquellos que tenían origen constitucional; una base poblacional;

capacidad legisferante (en sentido lato); y carácter de persona jurídica de derecho público del tipo necesario; la posibilidad de crear entes autárquicos y la elección popular de las autoridades del ente⁵.

Si bien esta definición fue la estructura basal en materia de autonomía municipal, recién se va a consolidar en la doctrina de la Corte la autonomía como cuestión federal o constitucional, antes que local, en el año 2003, donde con severidad va a expresar en autos “Ponce c/ Pcia. de San Luis” que “[...] Toda asunción por parte de la autoridad provincial de atribuciones que han sido asignadas exclusivamente a los titulares de los Departamentos Ejecutivos municipales (como es convocar a elecciones dentro de ese ámbito) afecta seriamente la autonomía municipal al introducir una modificación en ella de manera incompatible con el diseño constitucional”⁶. Y sigue diciendo que de aceptarse una intromisión de esa índole, se lesionaría la personalidad y atribuciones del municipio, debiendo las autoridades constituidas respetar el grado de autonomía asignado a los diferentes niveles de gobierno por el constituyente provincial.

De este modo, el Alto Tribunal permite que los Municipios puedan llegar en instancia originaria a la Corte cuando sean los Gobiernos Provinciales los que afectan su autonomía⁷.

La Corte va a expedirse en relación al concepto de autonomía hermanado ésta a la apertura de la jurisdicción originaria, en distintos fallos, evidenciando una íntima relación entre ambos⁸.

Es así que autonomía y jurisdicción son las dos caras de una misma moneda. A través de la Jurisprudencia es que se genera el concepto, en virtud del cual, se convierte a la

³ V Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Gobierno y Administración, “Administración pública y cuestión federal: la red Nación, Provincias y Municipios”, San Juan, mayo de 2009. Un nexo entre el Gobierno local y los vecinos. La figura de las Juntas Vecinales en la Ciudad de Viedma, Río Negro. Mg. Mabel Álvarez, Universidad Nacional de Comahue.

⁴ El Artículo 191 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires establece entre las competencias de la Legislatura Provincial, la de delimitar, marcar, deslindar las atribuciones y responsabilidades de cada Departamento, y otorgar las facultades necesarias para que los municipios puedan atender eficazmente los intereses y servicios locales. Por lo tanto, las atribuciones de los municipios surgen de la Ley Provincial que los rige y no de propias Cartas Orgánicas.

⁵ Rossati, *op. cit.*, p. 105, cita el mencionado caso “Rivademar c/ Municipalidad de Rosario” (21-3-1989); eran autónomos cuando: a) tenían un origen constitucional y no meramente legal; b) una base sociológica o poblacional; c) imposibilidad constitucional de supresión del ente; d) capacidad legisferante (en sentido lato); e) alcance general de la normativa por él generada; f) carácter de persona jurídica de derecho público del tipo necesario (y no solo posible o contingente), según la vieja clasificación de Vélez Sársfield del Art. 33 del CC; g) la posibilidad de crear entes autárquicos y h) la elección popular de las autoridades del ente.

⁶ CSJN “Ponce, Carlos Alberto c/ Pcia. de San Luis s/ acción declarativa de certeza”, 24-2-2005.

⁷ Arballo, Gustavo, <http://www.saberderecho.com/2006/01/elcaso-ponce-persico-c-provincia-de.html>.

⁸ Palacio de Caiero, Silvia, “La competencia originaria y la situación de la Ciudad de Buenos Aires”, LL 2008-B, 343. Fallo comentado: Corte Suprema de Justicia de la Nación (CS), “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Pcia. de Tierra del Fuego”, 28-12-2007 “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Pcia. de Chubut”, si bien en uno y otro fallo la cuestión en torno a la equiparación de la Ciudad de Buenos Aires con una provincia es disímil, ambos fallos parten de la dilucidación del tema autonomía para poder arribar a la conclusión final.

autonomía en un principio indisponible del derecho público⁹.

Será la lectura integral de la doctrina y la orientación de la Corte Nacional que se trasluce en la actual jurisprudencia brevemente reseñada lo que nos permitirá superar el escollo de la autarquía de las comunas bonaerenses.

Como conclusión preliminar podemos decir entonces que la manda Constitucional de 1994 conjuntamente con el afianzamiento jurisprudencial otorga a pesar de las falencias o virtudes de las Cartas Constitucionales provinciales, un núcleo pétreo de autonomía que es indisponible y que además tiene el resguardo de una acción concreta frente a una vulneración en instancia originaria ante nuestro más Alto Tribunal.

Ahora bien, el Estado Municipal es una entidad organizativa con contenido sociológico, como primitiva representante de los intereses de la comunidad que vive en él, con potestades originarias en materias definidas como son las clásicas salubridad, moralidad y seguridad hoy ampliadas o traducidas de incontables formas como

es el caso del derecho ambiental, primo hermano de la antigua fuente “salubridad”.

El alcance de estas potestades-deberes municipales ha sufrido y sufre los avatares de los cambios políticos y económicos que vive el país. Con una doble tensión: la que viene de los estamentos provinciales y nacionales, y la que viene dada por la demanda de su propia población, quizás ésta demanda la más difícil de satisfacer, porque no hay gobierno al que impacte más el reclamo vecinal. La inmediatez y la territorialidad hacen que el gobierno municipal deba dar respuesta y adaptarse a las necesidades haciendo gala de la mayor flexibilidad posible.

No es casual que la jurisprudencia haya destacado sobre todo en materia de obligación de hacer, la titularidad del municipio en estas materias que revelamos como inherentes, y que las provincias usen o elijan a los municipios para hacer efectivos los derechos que han quedado prima facie bajo su custodia, como es el caso del derecho ambiental y de la defensa al consumidor.

El caso del derecho ambiental

Si bien no hay coincidencia respecto a si los presupuestos mínimos son un área mínima, conservando las provincias todas las potestades para complementarlos, que sería lo máximo—como lo sostiene Bidart Campos—; o que son los principios y normas básicos del derecho ambiental—como lo entiende Martiarena en el op. cit.—, es evidente que a la luz del tercer párrafo del Artículo 41 de la Constitución no se podrían alterar las jurisdicciones locales, fijando el Congreso Nacional los presupuestos mínimos de protección y conservando las provincias la potestad de dictar normas que lo complementen.

Así está claro que una provincia no podrá establecer requisitos más flexibles o una protección menor que lo establecido en la ley del Congreso que se trate; pero la provincia dado su carácter autónomo podría fijar la política ambiental que considere conveniente por sobre el mínimo, siempre claro está que con ello no se afecten otras atribuciones federales (promoción industrial, libre circulación o comercio interior, etc.).

La doctrina señala unánimemente que el derecho ambiental es primordialmente derecho administrativo local; y por ende su reglamentación corresponde a las legislaturas locales; no sin dejar claro que se trata de un ámbito en que por sus características (especialmente por la extensión del problema, que no reconoce fronteras) se impone una regulación interjurisdiccional¹⁰.

La reforma de 1994 a través del Artículo 41 de la Constitución Nacional vino a realizar un cambio sustancial en la atribución de competencias entre la nación y las provincias respecto al esquema constitucional anterior donde se inscribían claramente dentro de las facultades catalogadas como “no delegadas” por las provincias a la nación (Arts. 104 y 105 de la Constitución de 1853/60). Ahora, aún cuando las provincias conservan el dominio originario de los recursos naturales localizados en su territorio (Art. 124 de la CN), han cedido al Congreso nacional la atribución de dictar las normas en la materia de “presupuestos mínimos”.

⁹ Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, “Aproximación a la autonomía provincial a través de la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”. Sesión privada del Instituto de Política Constitucional 5-11-2008, www.ancmyp.org.ar/user/files/Spota.pdf.

¹⁰ Bidart Campos y Quiroga Lavié hacen referencia a lo que llaman federalismo de concertación; cita Juan José Martiarena en *Actualidad de Derecho Administrativo de la Provincia de Buenos Aires*, Ed. Función Pública, 1999, p. 59 y sig.

Ahora bien, ¿cómo se armoniza ello con el Artículo 123 de la CN y la autonomía municipal?

Voy a tomar el caso de la Provincia de Buenos Aires, porque me parece un buen ejemplo para abordar.

De un somero análisis de las más relevantes leyes provinciales podemos ver que fluctúan desde mecanismos de fuerte reglamentación e intervención provincial en el área comunal, al establecimiento de presupuestos mínimos, pasando por la coordinación o concertación. A modo de ejemplo podemos ver el cuadro de competencias que ilustra las facultades delegadas y no delegadas en materia de radicación industrial.

La CN, la CP, resoluciones ministeriales y leyes combinan sus facultades delegadas y no delegadas de la forma que muestra el esquema (Anexo II).

La Ley N° 11.459 de radicación industrial obliga a todas las empresas que se instalen en la provincia a tener certificado de aptitud ambiental, que se renueva cada dos años. Para tener acceso a él, la empresa se inscribe en el Organismo Provincial con la información ante el OPDS de todos los efluentes, los riesgos, etc., que presenta la empresa.

Ahora bien, la tramitación del expediente desde su inicio está a cargo del Municipio, que a su vez es quien precategoriza¹¹. A partir de allí todo el trámite va a sufrir los avatares a los que los somete ésta competencia dividida de funciones. Puedo señalar tres inconvenientes básicos para la Comuna:

a) En primer lugar, el Municipio deberá disponer de recursos antes que la provincia (humanos y económicos obviamente) porque se ocupa de censar las empresas, intimarlas para que se pongan en regla, y todas las tareas de información y concientización, sin recibir contraprestación alguna; porque al no tener habilitación no es posible aplicarle tasa alguna por parte de la Comuna. Por el contrario, para la provincia apenas interviene el OPDS (el organismo competente en materia ambiental) empieza a tributar por el inicio del trámite del expediente.

b) Una vez categorizada la empresa, particularmente en el caso de las categorizadas uno y dos, la municipalidad deberá extender el certificado de aptitud ambiental, pero otra vez por el reparto de competencias no lo podrá hacer hasta tanto no cuente con las autorizaciones previas que

dan organismos provinciales específicos (ej., autoridad del agua), debiendo adaptarse a sus propios tiempos y modalidades. Ello genera responsabilidad en el funcionario municipal que es la cara visible frente a la empresa y al vecino; y a su vez, la incapacidad de resolver u opinar en temas tan trascendentes como residuos peligrosos, efluentes, emanaciones gaseosas, etc.

c) Por último, también se encuentra el municipio limitado en el tema de los reclamos. El OPDS tramita los reclamos, pero ni las autoridades municipales ni el vecino conocen el estado del trámite (hoy en día se hacen denuncias a un 0800 y se tramita con amenidad tanto al denunciante como a la autoridad local).

Esta modalidad competencial la tienen otras leyes ambientales: la Ley N° 11.720 (Medio Ambiente. Tratamiento de Residuos), que determina la competencia provincial en materia de “generación, manipulación, almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición final de residuos especiales”, instala como Autoridad de Aplicación a la Provincial, dejando solo al Municipio un espacio para celebrar acuerdos (Ley N° 11.649) para establecer plantas de almacenamientos comunes con compensación a favor de la Comuna que la tuviese radicada; la Ley N° 11.723, que tiene por objeto la protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general en el ámbito de la provincia a fin de preservar la vida en el sentido más amplio, para las generaciones presentes y futuras, da a las municipalidades el poder de fiscalización de las normas ambientales, y la potestad de tomar decisiones de tipo cautelar y de carácter precautorio pero siempre dando intervención a la autoridad provincial, aceptando el dictado de normas comunales “siempre que no contradigan los principios de la citada ley”. La ley de habilitación y funcionamiento de los establecimientos donde se faenan animales (N° 11.123), en cambio, busca coordinar las funciones provinciales con competencias municipales en cuanto a su ejecución y la fiscalización del cumplimiento preceptivo.

La Dra. Cristina E. Maiztegui¹², luego de un claro análisis de las normas ambientales provinciales, afirma que en materia ambiental la legislación provincial vigente no ha descentralizado el poder de policía ambiental en los municipios, y agrega: “Algunas normas tímidamente

¹¹ Las empresas se dividen según la ley en tres tipos de empresas: sencillas tipo 1, más complejas tipo 2 y peligrosas tipo 3: se saca por fórmula polinómica, donde por ejemplo estar en planta urbana es muy castigado, riesgos (explosión sustancias químicas, etc.), tamaño de la empresa en relación al gasto de energía, relación entre lo edificado y la ocupación del predio. La provincia llega así a cada rincón de su territorio para asegurar un ambiente sano, pero acarrea distintas consecuencias a los municipios.

¹² Maiztegui, Cristina E., “La legislación ambiental de la Provincia de Buenos Aires frente al nuevo derecho ambiental argentino”, en *Rap Provincia de Buenos Aires*: 9:27, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2003.

prevén mecanismos de delegación de funciones, los que sin embargo no han sido usados plenamente, sino en forma puntual” y a renglón seguido añade que los municipios tienen en materia ambiental lo que denomina “autonomía residual”, es decir, que pueden actuar en aquello que no ha sido expresamente asignado a las autoridades provinciales.

Tal interpretación entiendo se ajusta a la literalidad de la normativa Constitucional Provincial vigente, y en un todo de acuerdo con el carácter fuertemente centralista y reglamentario de las leyes provinciales, pero deja de lado el texto Constitucional Nacional –que está siendo violentado por la Constitución Provincial conforme expresara arriba–, y por sobre todo el carácter naturalmente local de la materia.

El municipio absorbe muchas responsabilidades de cosas que no maneja, y es a su vez la única ventanilla abierta a la hora de dar respuesta a empresas y vecinos.

Debo decir que junto a estas leyes provinciales está el Artículo 27 de la Ley Orgánica de las Municipalidades, que faculta expresamente a los Municipios a *reglamentar la prevención y eliminación de las molestias que afecten la tranquilidad, el reposo y la comodidad de la población, en especial las de origen sonoro y lumínico, así como las trepidaciones, la contaminación ambiental, los cursos de agua y el aseguramiento y conservación de los recursos naturales (inc. 17°)*¹³.

Esto es, la ley del año 1958 preveía ya –y aún frente al desconocimiento claro en ese entonces del carácter autónomo de los Municipios– la materia ambiental como una materia eminentemente local.

La Corte también ha desconocido en materia ambiental el carácter autonómico a los Municipios Bonaerenses¹⁴ [“Municipalidad de La Plata c/ Pcia. de Buenos Aires s/

inconstitucionalidad del Decreto Ley N° 9.111 (Reg. CEAMSE)], al arrebatar de su competencia materia tan clara como lo es la disposición de residuos sólidos.

No puedo dejar de advertir que, aún cuando nos enroláramos en la tesis de la Corte en el citado caso del CEAMSE, o en la propuesta por la autora ut supra citada, y dijéramos que los Municipios solo gozan de las facultades delegadas por la provincia, nos encontraríamos que la Provincia de Buenos Aires en particular había delegado ya las facultades a las Comunas que luego mediante otras leyes provinciales cercenó, coexistiendo hoy ambas normas muchas veces en conflicto por cuanto se dictan Ordenanzas en consecuencia de la citada Ley Orgánica.

Entiendo más feliz los lineamientos en materia ambiental de la antigua Ley Municipal que las excesivamente reglamentaristas actuales leyes provinciales porque no es otra que la propia experiencia la que avala esta política legislativa. En efecto, la estrecha relación hombre-medio que se da en el Municipio es prácticamente irreplicable en otras organizaciones políticas más grandes. La tríada organización política-base territorial-sustrato sociológico confluye en una relación de inmediatez tal en el Municipio que hace que sea inevitable que sea aquí donde primero se manifieste cualquier corrupción en uno de estos elementos, y es entonces de orden lógico natural que sea aquí donde ostenten su más estrecha regulación.

Tal posición no pretende desconocer la necesidad de una regulación regional en la materia –señálese que digo regional y no necesariamente provincial o nacional, porque sí creo que el fenómeno ambiental tiene que ver más que con límites políticos con áreas regionales–, que desde ya también se hace necesaria, pero planteada desde otra óptica, desde los presupuestos menores en ámbitos de competencia mayores al de exigencias máximas en

¹³ Agregando a esta mención expresa del medio ambiente, las siguientes que entiendo se encuentran directa e indirectamente relacionadas: a) la radicación, habilitación y funcionamiento de los establecimientos comerciales e industriales, en la medida que no se opongan a las normas que al respecto dicte la Provincia (inc. 1°); b) trazado, apertura, rectificación, construcción y conservación del ejido urbano (inc. 2°); c) conservación de monumentos, paisajes y valores locales de interés tradicional turístico e histórico –inc. 3°–; instalación y funcionamiento de abastos, mataderos, mercados y demás lugares de acopio y concentración de productos y de animales, en la medida que no se opongan a las normas que dicte la Provincia –inc. 6°–; d) la protección y cuidado de animales; e) las condiciones de higiene y salubridad que deben reunir los sitios públicos, los lugares de acceso al público y los baldíos –inc. 8°–; la publicidad en los sitios públicos y de acceso al público –inc. 15°–; y f) toda otra materia que tenga que ver con el ornato, sanidad, asistencia social, moralidad, cultura, educación, protección, fomento y conservación.

¹⁴ “Municipalidad de La Plata c/ Pcia. de Buenos Aires s/ inconstitucionalidad del Decreto Ley N° 9.111 (Reg. CEAMSE)”.

jurisdicciones más pequeñas. No con el carácter que se plantea en la provincia.

Es del caso advertir que los municipios bonaerenses han soportado épocas de centralización y de fuertes descentralizaciones –sobre todo en tiempos de crisis– en distintas materias, sin muchas veces tener la oportunidad de opinar ni la suficiente preparación.

Si bien la provincia resulta pionera en materia legislativa, en casos como es la misma materia ambiental, debería

cumplir una función más orientadora y de incentivos que exhaustivamente reguladora, puesto que tal política lleva muchas veces no solo al dispendio de los recursos (que siempre son escasos) por superposición con los dispuestos por las autoridades locales, sino también a confusión u olvido atento que no siempre las Autoridades provinciales pueden tener una adecuada representación en el interior de la provincia, viéndose las autoridades locales compelidas a actuar y sin atribuciones suficientes.

La defensa al consumidor

Otro tanto ha ocurrido con la efectivización de las leyes de defensa al consumidor. Han sido los municipios los que han hecho efectivo en cada rincón del país este derecho. Si bien ha habido importantes políticas llevadas adelante por organismos nacionales y provinciales, y ni qué hablar de las asociaciones de consumidores, lo cierto es que para el interior de las provincias estos derechos han llegado a los vecinos de la mano de los municipios. Aquí también se da una limitación de su jurisdicción que nace de la interpretación.

Quisiera analizar esto a través de un caso que me parece sumamente ilustrativo porque encierra dos interpretaciones antagónicas con el juego de la misma norma y es el fallo de “La Segunda Cía. de Retiros S.A. c/ Municipalidad de Gral. Pueyrredón s/ pretensión anulatoria” (fallo de la Cámara Contencioso Administrativa de Mar del Plata). Los antecedentes del caso del Juzgado de Primera Instancia N° 2 del Dpto. Judicial de Mar del Plata acogen la pretensión anulatoria promovida por la Cía. de Seguros contra la Municipalidad de Gral. Pueyrredón y se declaró la ilegitimidad del acto administrativo con fecha 31-5-2007 dictado por el Juzgado Municipal de Faltas en su carácter de órgano sancionador de la Ley de Defensa al Consumidor N° 24.240. La sanción surgía a partir de los incumplimientos a la ley de defensa al consumidor en que según el Juzgado de Faltas quedó incurso la Aseguradora en el contrato de renta vitalicia que había unido a ésta y al denunciante consumidor, particularmente se le endilgaba incumplimientos contractuales con relación al crédito que mensualmente le correspondía percibir al particular

denunciante. El a quo centra su decisión en establecer si el Municipio tiene competencia material para sancionar empresas que tienen objeto societario similar al de la actora ante eventuales incumplimientos que estas pudieren cometer en el decurso del contrato, fijando como marco jurídico del mismo el régimen establecido por la Ley N° 24.241, y las pautas que dictaran en forma conjunta la Superintendencia de Seguros de la Nación y la Superintendencia de Administración de Fondos de Jubilaciones y Pensiones en relación a los aspectos vinculados con los tipos de rentas, la expectativa de vida de los beneficiarios y el interés técnico entre otros, en tanto la intervención de los entes autárquicos estaba dada por su especialidad técnica. El Juez de Primera Instancia resuelve que el órgano administrativo debió inhibirse de intervenir en el caso, desde que la actividad fiscalizadora de los contratos de renta vitalicia resultaba una competencia propia de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, mientras la competencia para aplicar sanciones era de la Superintendencia de Seguros de la Nación. Agregó además que la Ley N° 24.241 era posterior a la de defensa al consumidor, y que regía en torno a ellas una relación de género a especie; y advirtió que tal solución no variaría aún en el supuesto que se pretenda conectar el incumplimiento contractual con la acción previa de los agentes de seguros, cuando procuran la captación de clientes con ardides o información engañosa¹⁵.

El Juez de Cámara, Dr. Mora, comparte con la Municipalidad recurrente que en el caso existe una relación de consumo, que es de aplicación conjuntamente

¹⁵ La Municipalidad argumentó entre otras cosas que a) la denuncia efectuada ante defensa al consumidor solo requiere la calificación de la existencia o no de la relación de consumo y no de la relación jurídica; b) que las Superintendencias se refieren a los controladores que tienen que ver con el control y fiscalización del Estado de la actividad asegurativa, pero no con el control eficiente de los derechos del usuario del sistema; c) sostiene que la Ley N° 24.240 es un microsistema que asegura la efectividad del Artículo 42 de la CN; d) que la Superintendencia de Seguros de la Nación no es el único organismo habilitado para aplicar sanciones.

con otras normas de la Ley N° 24.240 y que por ende resulta competente el organismo comunal toda vez que su potestad nace del propio Artículo 42 CN, sin perjuicio que hace lugar a la acción en base a vicios del acto.

Con voto de los Dres. Riccitelli y Sardo se acoge la acción sobre los argumentos del juez a quo ampliando el razonamiento. Los camaristas dicen que el Artículo 42 de la CN no reservó en exclusividad al Gobierno Federal para tomar la defensa de derechos de usuarios y consumidores, pero aún basado en el esquema constitucional competencial que le da a las provincias facultades para

poner en práctica el régimen de la Ley N° 24.240, lo entienden como no omnicomprensivo de todas las materias, sino como resguardo frente a la ausencia de regímenes especiales.

Es decir para la mayoría de la Cámara existen las facultades concurrentes pero para reforzar las prerrogativas de las autoridades nacionales y no a la inversa. La misma normativa es interpretada de modo diverso, de un lado, y por la minoría, dándole al Municipio competencia y facultades para actuar; y del otro restringiendo su actuación con una interpretación decididamente centralista en materia que se considera federal.

Conclusión

Lo importante para la autonomía local no es la forma en que se exponen las competencias en el texto legal, sino el carácter con que se ejercen por quienes las tienen atribuidas.

En la mayor parte de las legislaciones que se acogen al sistema enumerativo, la asignación de competencias suele hacerse con carácter exclusivo o excluyente mientras que en el sistema de cláusula general la imprecisión permite que otros entes públicos superiores territorialmente puedan vaciar de contenido dicha cláusula, mediante la asunción progresiva de competencias por disposiciones especiales.

A mi entender en el caso de los municipios el escudo protectorio resulta ser la autonomía, porque esta cualidad sintetiza todo lo que es el municipio para su población y para la vida institucional del país. De allí que la Corte Suprema reconociera, como dijera al iniciar esta disertación, una acción originaria específica para esta cualidad.

Mi propuesta es entonces que en materias donde el Municipio se ve obligado a ejercer su jurisdicción, no solo por manda legal sino y por sobre todo por la exigencia de

la sociedad en que está inserto, y le son asignadas obligaciones certeras como es el caso de las dos analizadas de raigambre constitucional, se utilice para su interpretación y defensa judicial la cualidad autonómica de los mismos.

Finalmente debo decir que en todo proceso político y administrativo (el municipal participa de ambos), debe existir una adecuada relación entre el marco jurídico, los recursos y los objetivos que deben cumplir. Las competencias de los entes municipales están determinadas en las constituciones nacionales y provinciales y en las leyes orgánicas que también definen los recursos que les corresponden; si no existe proporcionalidad y adecuación entre unos y otros, se va a traducir en una actuación insatisfactoria de los entes locales, en relación a las expectativas de los ciudadanos. Esta arista tiene que ser cuidada por los tres Poderes del Estado en sus tres niveles.

Sin competencia, no hay jurisdicción, sin jurisdicción no hay autonomía, y sin recursos no hay posibilidad de acción. *

Anexo I: Tipos de autonomía y autarquía de los Municipios de la Provincia de Río Negro con Carta Orgánica

Municipio	Año de sanción	Autonomía						Sin especificar tipo	Autarquía
		Institucional	Política	Administrativa	Económica	Financiera			
Viedma	1990	X	X	X	X	X			
Allen	1989		X	X				X	
Campo Grande	1999		X	X		X			
Cervantes	1990						X		
Chichinales	1991		X	X	X	X			
Chimpay	1995	X	X	X	X	X			
Choele Choel	1991	X	X	X	X	X			
Cinco Saltos	2000						X		
Cipolletti	1987	X	X	X		X			
Comallo	2002		X	X					
Contralmirante Cordero	2000						X		
El Bolsón	1991		X	X					
General Conesa	1990		X	X		X		X	
Gral. Fernández Oro	2000						X		
Gral. Roca	1988		X	X		X		X	
Ing. Huergo	1990						X		
Ing. Jacobacci	1991		X	X				X	
Lamarque	1993	X	X	X	X	X			
Luis Beltrán	1991						X		
Mainque	1991		X	X		X		X	
Maquinchao	2000		X	X		X			
Río Colorado	1991		X	X	X	X			
San Antonio Oeste	1989	X	X	X		X			
San Carlos de Bariloche	1987	X	X	X					
Sierra Grande	1989	X	X	X	X				
Valcheta	1991		X	X		X			
Villa Regina	1987		X	X		X			

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de www.rionegro.gov.ar.

Anexo II: Síntesis normativa con indicación de facultades delegadas a los municipios

Facultades delegadas

Norma	Alcance	Aspectos Legislatos
Ley 11.459	Industrias	Habilitación y pautas de evaluación ambiental
Norma IRAM 4062/84 por resolución SPA 159/96	Industrias	Determinación de ruidos que trascienden

Facultades no delegadas

Norma	Alcance	Aspectos Legislatos
Ley 11.720	Generadores	Residuos Especial
Resoluc. 231/96	Industrias	Aparatos de presión
Resoluc. 198/96 Decreto 4992/90	Industrias	Cilindros matafuegos
Decreto 4318/98	Lavaderos	Habilitación y pautas
Decreto 3395/96	Generador	Efluentes gaseosos

Responsable:

Dr. Eduardo Sbriz

Coordinador:

Dr. Juan Novillo

UNA PRÁCTICA QUE DEFINITIVAMENTE DEBE TERMINAR: FALLO “LINSE SACIS C/GCBA S/ COBRO DE PESOS” Y UN POSIBLE CAMBIO A FUTURO, EN EL ÁMBITO DE LA CABA

A. Introducción.

El presente comentario se encuentra motivado por la imperiosa necesidad de describir lo que considero una situación extremadamente reprochable, aunque habitual en la práctica cotidiana que lleva a cabo el Estado –local o nacional– en materia de contratos administrativos, escudándose detrás de pilares como el del principio dispositivo que rige al proceso contencioso administrativo, la imposibilidad en la práctica de probar el enriquecimiento sin causa de la contraparte, las teorías de los contratos “inexistentes”, la imposibilidad de acudir por analogía al Artículo 1052 del Código Civil, etc.

Así, centraremos nuestro análisis en el fallo “Linser SACIS c/ GCBA s/ cobro de pesos”¹, sentencia del 19 de julio del año 2002. Si bien esta jurisprudencia no es novedosa en el fuero local –tampoco en el nacional– veremos que a lo largo de los años ha tenido notable acogida y ha sido una solución “reiterada” para el problema que se plantea, en especial en lo que hace a los contratos de suministro.

Básicamente, los hechos del caso son los siguientes: la empresa actora se presenta ante la justicia en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y promueve demanda por cobro de pesos contra la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante “la ex Municipalidad”) a fin de que se le restituyan los insumos médicos prestados con motivo de un contrato de suministro celebrado entre las partes o, en subsidio, se les realice el pago de la suma de pesos equivalente a los mismos, o lo que más o menos

resulte de las pruebas de autos, con su correspondiente actualización monetaria al momento del pago. De este modo, la firma Linser SACIS habría celebrado con la ex Municipalidad un contrato de suministro de insumos hospitalarios, resultando beneficiarios de los mismos algunos nosocomios de la actual Ciudad Autónoma. Explican los actores que, en relación con el cumplimiento de las prestaciones contractuales y conforme surgiría de una serie de actuaciones iniciadas por la citada sociedad ante el fuero civil, se habría dado cuenta de la efectiva entrega de los referidos insumos a tales nosocomios. Sin perjuicio de ello, no se habría efectuado el pago de los mismos por parte de la Administración local.

Por otra parte, advierten que el referido contrato de suministro fue declarado nulo por la justicia civil, toda vez que el mismo había sido celebrado sin las formalidades establecidas por el derecho local. Manifiestan que la empresa proveedora de los mencionados insumos efectuó con éxito el procedimiento de verificación de deuda establecido en el Decreto N° 225-GCBA-96. En este contexto, a fin de evitar un supuesto de enriquecimiento sin causa por parte de la Administración local, solicitan la restitución de los insumos o su equivalente dinerario. Ello así, en virtud de lo normado por el Artículo 1052² del Código Civil, toda vez que se trataría de cosas fungibles, que no se encontrarían alcanzadas por la excepción al principio de restitución que establecen los Artículos 1055 y 499 del mentado cuerpo normativo. Fundan su pretensión y ofrecen prueba.

¹“Linser SACIS c/ GCBA (Hospital General de Niños Dr. Ricardo Gutiérrez Dirección General de Compras y Contrataciones) s/ cobro de pesos”. Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 19 de julio de 2002 (Carlos Balbín, Inés Weinberg de Roca).

² “La anulación del acto obliga a las partes a restituir mutuamente lo que han recibido o percibido en virtud o por consecuencia del acto anulado”.

En contraposición a estos argumentos, se presenta el GCBA y solicita el rechazo de la acción con costas. Explica, conforme los argumentos vertidos por la CSJN en el precedente “Ingeniería Omega”, que no existiría derecho a la restitución de insumos que hubieran sido otorgados en virtud de un contrato nulo de nulidad absoluta. Ello, toda vez que no se habría dado cumplimiento con los “procedimientos esenciales” que este tipo de contrataciones requiere, como ser la licitación pública o privada, o en su caso, se acreditara la existencia de supuestos de hecho que habilitaran una contratación directa. En este contexto, sostiene en cuanto a la acción de restitución como consecuencia del “enriquecimiento sin causa” que invoca la actora, que la misma no procede ya que, en el presente caso, el supuesto que determinó la

nulidad del contrato se debió a la negligencia o culpa de la accionante, en el seguimiento de los procedimientos establecidos para la celebración del contrato. En efecto, entiende que dicha parte vulneró el principio de buena fe que se le exige al contratista particular, sobre el cual recaería un deber de diligencia calificado, por lo que no cabe disculpar la omisión en las formas de la contratación. Afirma, en relación con la aplicación del Artículo 1052 del Código Civil, que dicha norma regula el régimen de nulidades de los actos jurídicos propio de la relación entre particulares, por lo que no resultaría aplicable a la cuestión debatida.

Finalmente y con asiento en la jurisprudencia de la CSJN precitada, la acción es rechazada por la Sala I de la Cámara del Fuero.

B. Las formas esenciales en los contratos administrativos (el contrato nulo e inexistente). Los antecedentes de la CSJN, fallos “Ingeniería Omega” y “CardiCorp”.

En este sentido, con respecto a la declaración de nulidad del contrato administrativo es menester remarcar que la misma se encontraba alcanzada (en aquel momento, y ante la carencia de una ley de procedimientos en el ámbito de la ex Municipalidad) por las disposiciones de la Ley N° 19.549 (Ley Nacional de Procedimiento Administrativo, en adelante “LPA”), que en sus Artículos 17 y 18 establece el régimen de nulidades propio de los actos administrativos. En efecto, se sostiene que “los criterios que informan la teoría de las nulidades de los actos administrativos son de válida aplicación al campo de la contratación administrativa. Esto significa una remisión en bloque a dicha teoría”³. Por otra parte, cabe agregar que “ha sido la propia CSJN la que ha calificado los contratos estatales como actos administrativos y la LPA, en su actual redacción, prevé la aplicación directa del Título III (requisitos esenciales del acto administrativo) a los contratos administrativos (Artículo 7° in fine de la LPA N° 19.549, texto según el Decreto N° 1.023/2001)”⁴.

En igual sentido, ha venido pronunciándose nuestro Máximo Tribunal, al establecer que “en los contratos de la Administración se supedita su validez y eficacia al cumplimiento de las formalidades exigidas por las disposiciones vigentes en cuanto a la forma y procedimientos de contratación”⁵.

De este modo, cuando una de las partes contratantes es el Estado se entiende que, en razón del interés general de su accionar, está sometido a reglas de carácter especial de derecho público frente a las cuales los postulados contractuales civiles pierden su eficacia por la prevalencia de las normas públicas, que varían la naturaleza del contrato para darle el carácter administrativo. En este orden, se ha establecido que el régimen “ius privatista” de la contratación se diferencia “del supuesto que se da en el marco del derecho público y más precisamente en el marco del derecho administrativo, donde los aspectos formales y procedimentales de los contratos son supuestos indispensables para su validez”⁶.

³Garrido Falla, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen II, 7ª edición, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 113 y sigs.

⁴Cfr. Canda, Fabián O., *Cuestiones de Contratos Administrativos en homenaje a Julio Rodolfo Comadira*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Buenos Aires, Ediciones Rap, 17, 18 y 19 de mayo de 2006, p. 37.

⁵CSJN *in re* “Hotel Internacional Iguazú S.A. c/ Gobierno Nacional”, Fallos: 308:618. Ver, en igual sentido, CSJN *in re* “Mas Consultores Empresas Sociedad Anónima c/ Provincia de Santiago del Estero”, sentencia del 1° de junio de 2000, Fallos: 323:1515.

⁶Cfr. Sala I Cám. CAyT de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, *in re* “Linser SACIS c/ GCBA s/ cobro de pesos”, Exp. N° 2397, sentencia del 19-7-2002.

En igual sentido –y con relevante importancia debido a que se trata de un caso análogo al que se encuentra en análisis, esto es, un contrato de suministro de insumos médicos, que tenía como parte demandada al GCBA por el cobro de una suma de dinero– cabe recordar la doctrina emergente del fallo de la CSJN *in re* “Ingeniería Omega”⁷ respecto de los efectos que produce entre las partes un contrato administrativo nulo de nulidad absoluta. En tal sentido, señala la Corte Suprema que “no es posible admitir la acción basada en obligaciones que derivarían de un supuesto contrato que, de haber sido celebrado, no lo habría sido con las formalidades establecidas por el derecho administrativo local para su formación”.

Más adelante, nuestro Máximo Tribunal dictó otra sentencia trascendente en la materia en los autos “Cardiocorp S.R.L. c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires”, con fecha 27-12-2006. Así, en sentido concordante con el caso mencionado en el párrafo anterior se da una situación que parecería repetirse hasta el hartazgo. En los hechos, una empresa proveedora de insumos de uso hospitalario demandó a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires por cobro de pesos respecto del importe que surgía de facturas emitidas con motivo de la contratación habida entre ambas partes. La Cámara de Apelaciones, luego de que la Corte Suprema revocara un anterior pronunciamiento, rechazó el reclamo pues consideró que la contratación se había realizado sin cumplir previamente con el procedimiento de licitación pública y condenó a la demandada a restituir los insumos recibidos en virtud de la contratación nula. La Comuna dedujo recurso extraordinario y la Corte Suprema, por mayoría, dejó sin efecto lo resuelto en la instancia anterior.

En este contexto, los principales argumentos vertidos por el máximo tribunal para arribar a tal decisión fueron los siguientes:

a) “Corresponde revocar la sentencia que condenó a la Administración accionada a restituir los insumos ya consumidos en virtud de una contratación celebrada con indebida omisión del procedimiento de licitación pública, ya que ello la obligaría a convocar a una nueva licitación pública con el único objeto de adquirirlos de terceros para

su posterior entrega al actor, razón por la cual deviene procedente que, sobre la base de los elementos obrantes en el proceso, los jueces de la causa determinen el importe de lo que se debiera restituir para evitar que aquella se enriquezca a expensas del patrimonio del particular sin compensación alguna” (ver voto de los doctores Petracchi y Lorenzetti).

b) “Tratándose de una contratación celebrada con indebida omisión del procedimiento de licitación pública, la procedencia de la acción por cobro de los importes de las facturas emitidas por el contratista, con fundamento en el principio del enriquecimiento sin causa, requiere la invocación de extremos tales como los precios que efectivamente pagó para adquirir los productos revendidos, o los costos que tuvo en el cumplimiento de la contratación, lo cual es coherente con el Artículo 1050 del Código Civil, pues la restitución de lo percibido en virtud del acto anulado al que se refiere dicha norma no comprende la ganancia facturada por el contratista” (ver voto de los doctores Petracchi y Lorenzetti).

c) Si en una anterior sentencia la Corte Suprema de Justicia de la Nación consideró inexistente la contratación invocada por la actora para fundar su pretensión de cobro de facturas por insumos que habría suministrado a la Administración, se aparta de dicho precedente la sentencia que tuvo por cumplida la prestación y por ende el derecho de la actora a la restitución de los efectos, sin considerar que no se había probado la observancia de los mecanismos legales que regulan el procedimiento de licitación pública para que existiera contrato administrativo y, en consecuencia, para que naciera la obligación de la accionada de restituirlos (ver dictamen del Procurador Fiscal subrogante que los doctores Maqueda y Zaffaroni hacen suyo en su voto).

De esta manera, vemos cómo los jueces Petracchi, Maqueda, Zaffaroni y Lorenzetti entendieron que no era posible la aplicación de la teoría del enriquecimiento sin causa, ya que esta no fue solicitada por el actor, remarcando nuevamente que en el caso en análisis se violaban las formas esenciales de la contratación.



⁷Cfr. CSJN Fallos: 323:3924.



Ahora bien, ante la existencia de pretensiones debidas, y la inexistencia de contrato válido –o más aún, “de contrato”– y ante la imposibilidad de acudir a lo normado por el ya mencionado Artículo 1052 del Código Civil, entiende la doctrina que debe examinarse si existe otro fundamento o título jurídico que habilitaría el reconocimiento del cobro de lo adeudado. En otras palabras, lo que debe determinarse es si resulta posible hacer lugar a la acción de restitución, no con asiento en un incumplimiento contractual sino con fundamento en el principio de “enriquecimiento sin causa”. Ante tales circunstancias, es uniforme la doctrina y la jurisprudencia que entiende habilitada en favor del “empobrecido” la denominada acción *in rem verso*. En este orden de ideas, no debe soslayarse que la demostración de la cuantía del menoscabo patrimonial constituye una cuestión fundamental en el marco de la acción de restitución, toda vez que su prueba determinará el límite de la reparación que encontrará sustento en el enriquecimiento incausado. Ello así, atento que no resulta admisible que la medida de la restitución sea la misma que si efectivamente hubiera existido contrato, sino que solo se tiende a indemnizar al particular el daño sufrido a causa del efectivo empobrecimiento. En este marco, resulta imperioso individualizar los requisitos que la doctrina estima necesarios para llevar a cabo el ejercicio de la llamada acción *in rem verso*, a saber:

- a) Enriquecimiento del demandado.
- b) Empobrecimiento del actor.
- c) Correlación entre el enriquecimiento y el empobrecimiento.

De este modo, es el actor quien debiera probar no solo el enriquecimiento del demandado sino también el empobrecimiento propio, como asimismo la existencia de una correlación causal entre dicho enriquecimiento y su

C. La teoría del “enriquecimiento sin causa” y el problema de la prueba (las facturas impagas).

empobrecimiento, ya que si la pérdida resulta de causas ajenas, la acción *in rem verso* no es procedente. Prueba, que desde ya adelantamos, es de muy difícil –por no decir imposible– realización.

En este sentido, es menester advertir que en sentido concordante con lo resuelto por la CSJN en los precedentes “Ingeniería Omega” y “CardiCorp”, la Sala I de la Cámara del Fuero Contencioso de la Ciudad determinó en el fallo en análisis, como así también en algunas causas que le sucedieron⁸, que las facturas impagas adjuntas por la accionante, si bien resultan adecuadas para sustentar un derecho a resarcimiento en una relación contractual, no constituyen un medio de prueba idóneo para demostrar la medida del empobrecimiento en el marco de una acción de restitución, toda vez que las mismas incluyen el beneficio o ganancia que la actora esperaba obtener con la prestación del servicio, cuya restitución resulta improcedente. Así, en sentido concordante con lo resuelto en la causa “Ingeniería Omega”, se ha asentado que “la aplicación de los principios del enriquecimiento sin causa no es procedente [...] ya que no ha existido la indispensable invocación y prueba del empobrecimiento como condición de existencia del derecho a repetir”.

En este orden de ideas, parecería que los jueces entienden que la prueba producida –en particular, las facturas impagas– tiende a demostrar la existencia de una relación contractual con el Estado, no así el quantum del empobrecimiento de la parte que demanda por el incumplimiento. Ello así, toda vez que la demostración de la cuantía del menoscabo patrimonial constituye una cuestión fundamental en el marco de la mentada acción, dado que su prueba determina el límite y extensión de la reparación pretendida.

Así, resulta imperioso recordar que a diferencia de lo que ocurre en otro tipo de procesos, aquí el interés de las partes, de demostrar la verdad de sus respectivas afirmaciones, determina la obligación de su producción y las consecuencias adversas de su no producción⁹. Sin

⁸ Sobre el punto, ver –entre otras– las causas de la Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario “Linser SACIS”, Exp. N° 2397, sentencia del 19-7-2002; “Linser SACIS”, Exp. N° 2398, sentencia del 6-9-2002; “Farmed S.A. c/ GCBA s/ cobro de pesos”, Exp. 4374/0, sentencia del 22-10-2007; “Sulimp S.A. c/ GCBA y otros s/ cobro de pesos”, Exp. 1008/0, sentencia del 10-7-2009.

⁹ Cfr. Balbín, Carlos F. (Director), *Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Comentado y Anotado*, 2ª ed., Buenos Aires, AbeledoPerrot, 2010, p. 710.



embargo, creo que el gran problema radica en cómo acreditar los extremos necesarios para la invocación del empobrecimiento, ya que como ha venido sosteniendo la jurisprudencia, tanto a nivel nacional como local, las facturas comerciales no son consideradas como instrumentos idóneos para lograr la demostración de los

extremos necesarios que configurarían la existencia de un enriquecimiento incausado por parte de la Administración, dando lugar a soluciones inequitativas e injustas, que en definitiva no hacen más que justificar un obrar a todas luces ilegítimo, en el cual sin lugar a dudas el Estado es partícipe.



Un nuevo pronunciamiento del año 2012 dictado por la Sala I de la Cámara del Fuero CAyT, en el marco de “un nuevo” contrato de suministro en el cual si bien los jueces no hicieron lugar a la demanda por cobro de pesos por considerar que no se encontraban acreditados los requisitos necesarios para que se configure un enriquecimiento sin causa, nos deja una alternativa para que en un futuro no muy lejano –cuanto menos a nivel local– se logre un cambio radical en la jurisprudencia vigente en la materia.

Así, con relación al agravio de la actora ante el rechazo de la aplicación del principio del enriquecimiento sin causa, por parte del juez de primera instancia, la Sala I entendió –en base a la cantidad de casos análogos que ha tenido que sentenciar a la fecha– que “este tipo de prácticas comprueban una desviación sistemática al ordenamiento

D. Un nuevo pronunciamiento en el ámbito local. Una luz...al final del camino.

jurídico, que generan, también, una situación de desequilibrio entre las partes, ya que en la mayoría de los casos el Estado recibió efectivamente las prestaciones y no abonó la suma pactada”¹⁰.

Ante tal situación, los jueces (ver voto de la Dra. Mabel Daniele) entendieron que razones de equidad imponían revertir tal circunstancia en base a la teoría del enriquecimiento sin causa, y así ordenar la restitución no del “precio” (es decir, excluir la ganancia programada) sino del “costo” de los insumos a valores históricos y sus accesorios en caso de ser procedente, todo ello sujeto –como es obvio– a la pertinente prueba judicial¹¹. De todos modos, en el caso que nos ocupa ello no fue petitionado por la parte actora y por lo tanto no fue un elemento sometido a la jurisdicción, en función del principio constitucional de congruencia.



Finalmente y a título personal, considero que debe darse un cambio radical en la jurisprudencia referida al tema, tanto en el ámbito local como nacional. De este modo, y como primera medida, sería en extremo saludable que la Administración finalice de una vez por todas con este tipo de prácticas que resultan ser a todas luces patológicas. En efecto, como hemos mencionado a lo largo del presente desarrollo, si bien es trascendente el valor que reviste el respeto de las formas esenciales en el procedimiento formación de la voluntad contractual, esto no solo alcanza al contratista particular, sino que primeramente lo hace respecto de la Administración.

E. Críticas y consideraciones finales.

Es fundamental no perder de vista que, conforme lo establecen los principios rectores en materia de competencia de los órganos y entes en el marco de la organización administrativa, rige el principio de “vinculación positiva” entre la Administración y la ley, por el cual –a diferencia de lo que ocurre con los particulares– todo le está prohibido a la Administración, con excepción de lo que expresamente o de manera razonablemente implícita le es permitido a través de una autorización legal. Ahora bien, hecha esta salvedad, no debe olvidarse que en el marco de las contrataciones del Estado, el principio rector es el de la “licitación o concurso

¹⁰ Cfr. Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario, Sala I, en los autos “Menú S.A. c/ GCBA (Secretaría de Salud - Hospital General de Infecciones 'Dr. Francisco Javier Muñiz') s/ cobro de pesos” -Publicado en: *LLCABA* 2012 (junio), 301 - Cita online: AR/JUR/3991/2012, sent. del 9-3-2012, ver voto de la Dra. Daniele, consid. 12 y el voto concurrente del Dr. Balbín. 

¹¹ Cfr. Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario, Sala I, en los autos “Asociación Cooperadora Almirante Brown”; Exp. 4335/0, sentencia de fecha 4-5-2006. 

público” (según sea el caso), y solo excepcionalmente se admiten otras formas de contratación diferentes, como por ejemplo el procedimiento de “contratación directa” como un modo simplificado de seleccionar al contratista particular, la que a su vez se encuentra taxativamente delimitada en las normas relativas a los diferentes ámbitos –nacional o local– de contratación.

En este marco, y sin razón alguna, nos estamos encontrando ante situaciones en las cuales los órganos administrativos teniendo la obligación legal de llamar a licitación pública, no lo hacen, viciando de plano la contratación y garantizándose desde el inicio de una contratación –que a posteriori será declarada “nula o inexistente”– ante un futuro planteo o reclamo generado por el propio incumplimiento, una “inmunidad plena” sustentada en una dificultad que muchas veces roza la imposibilidad probatoria respecto de los supuestos de “empobrecimiento” vs. “enriquecimiento”, dejando desprovisto al contratista particular en este tipo de situaciones y generando un marco que a todas luces resulta inequitativo.

Adviértase, además, que muchas veces se terminan desdibujando los principios de buena fe y de la teoría de los actos propios, toda vez que no resulta posible que quien conocía o debía conocer los graves vicios que afectaban la validez del contrato pretenda obtener algún tipo de resarcimiento por incumplimiento contractual. Asimismo, debe recordarse que la doctrina es conteste en sostener que quien contrata con la Administración tiene el deber de conocer la exigencia normativa del procedimiento administrativo y que, por lo tanto, no puede ampararse en el incumplimiento de la legalidad para obtener los beneficios propios de una actividad empresarial o mercantil, como si la misma se hubiera desarrollado conforme los cauces formales y sustantivos pertinentes. Esto, por lo general, es ver el problema de una manera

parcializada. Muchas veces, no nos encontramos ante el “gran contratista particular” que a través de sus estudios contables o de mercado maneja a ciencia cierta los cambios del mercado, justificando siempre una situación en la cual la Administración obró deliberadamente de manera ilegítima, viéndose inmune a las obligaciones que deberían recaer sobre su persona. En este contexto, debemos recordar que el Artículo 1071 del Código Civil establece que “el ejercicio regular de un derecho no puede constituir como ilícito ningún acto”, en clara mención a lo que conocemos como teoría del abuso del derecho, en donde la Administración, lejos de obrar de conformidad con el principio de “juridicidad”, se beneficia de un actuar claramente y a todas luces irregular. En este punto y como consideración personal, creo que también debe repararse sobre el alcance y contenido de la teoría de los actos propios, a raíz de la cual hemos escuchado infinidad de veces que el “sometimiento voluntario a un régimen conlleva a la imposibilidad de su posterior impugnación”, debe ser matizado en función de una estricta consideración de los antecedentes de hecho que rigen a cada causa en particular, ya que en caso contrario siempre terminará sirviendo como un escudo más con el que cuenta la Administración para no hacer frente a las obligaciones que pesaban a su cargo¹² y justificando un obrar patológico.

A mi juicio, considero sumamente importante el respeto de otros principios fundamentales del derecho administrativo, como ser el principio de legalidad, principio de razonabilidad, responsabilidad, confianza legítima, buena fe contractual, que resultan de aplicación ineludible a todo el procedimiento de contratación pública.

De otro modo, deberíamos preguntarnos si el contratista –parte de la relación conmutativa–, quien ya efectuó sus prestaciones (ejecutó la obra, prestó el servicio, entregó

¹²Recientemente en materia de empleo público la CSJN *in re* “Cerigliano” realizó un replanteo acerca de la cuestión relativa a la teoría de los actos propios, al establecer que, si el Estado utiliza el empleo informal como método de contratación, deberá cargar invariablemente con las consecuencias dañosas que ese accionar provoque. Así, podría decirse que si la Administración utiliza figuras tales como la locación de servicios en lo sucesivo para contratar agentes con la finalidad de cumplir tareas pertenecientes al personal de planta permanente, lo hará a su propio riesgo, ya que el empleado eventualmente desvinculado, alentado por este pronunciamiento, iniciará la acción indemnizatoria pertinente –teniendo en cuenta, además, que si fue agente de la ciudad, la indemnización se regirá, probablemente, por los principios del derecho del trabajo.

Quizás, entonces, evaluando los eventuales costos que acarrearía continuar con esta política indiscriminada de contratar agentes bajo formas precarias, la Administración decidirá, de una vez por todas, llamar a concurso para cubrir los cargos vacantes, y formular una verdadera política de empleo público. Para mayor abundamiento de la cuestión planteada ver Jacobo Dillon, María Lucía, “El empleo informal en la Administración”, publicado en: Sup. Adm. 2011 (agosto), 22, LL 2011-D, 450.



los bienes, etc.), debe quedar al descubierto frente a los gastos que efectivamente realizó. Entiendo que a la luz del principio de la equidad o del principio de la razonabilidad, parecería difícil entender que le corresponda solo al contratista particular cargar con todos los costos que ella le causó y a la inversa que a esta última le asista el derecho de captar las ventajas que obtuvo sin indemnizar lo operado, máxime cuando la única salida viable en términos jurídicos sería –según el criterio de los tribunales– la demostración acabada de los extremos que hacen a la teoría del enriquecimiento sin causa, lo cual parecería que en principio sería de una “extrema”

dificultad para el contratista particular, a la luz de los casos que han sido brevemente reseñados. Entiendo que es necesario un replanteo de la cuestión a través de nuevas decisiones judiciales con alternativas más equitativas que nos lleven en el futuro a soluciones más saludables respecto de este tipo de situaciones, poniendo coto al ejercicio abusivo de este tipo de prácticas desviadas por parte de la Administración, ya que solo así estaremos en condiciones de asegurar y garantizar que la provisión de los bienes y servicios que adquiera la Administración será en beneficio de todos los administrados y en resguardo del interés público del Estado. 



NORMATIVA COMENTADA

Ley N° 26.861 Regulación mediante el procedimiento de concurso público del ingreso democrático e igualitario de personal al Poder Judicial de la Nación y al Ministerio Público de la Nación. Designación. Nombramientos. Requisitos. Síntesis normativa nacional

Síntesis de normativa nacional

Ley N° 26.862 Procedimientos y técnicas realizados con asistencia médica para la consecución de un embarazo. Complejidad comprendida. Creación de un Registro Único de Establecimientos Sanitarios habilitados. Prestación obligatoria.

Ley N° 26.860 Exteriorización voluntaria de la tenencia de moneda extranjera en el país y en el exterior. Autorización para emitir el Bono Argentino de Ahorro para el Desarrollo Económico, el Pagaré de Ahorro para el Desarrollo Económico y el Certificado de Depósito para Inversión.

Decreto N° 760/2013 Elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias y Elecciones Nacionales. Reglamentación del Régimen de Campañas Electorales en los Servicios de Comunicación Audiovisual. Listado de servicios de comunicación.

Síntesis de normativa provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Ley N° 4.565
Ciudad Autónoma de Buenos Aires Se garantiza el derecho de todas las personas a expresar y difundir libremente, por cualquier medio de su elección, informaciones, opiniones, ideas y manifestaciones culturales de toda índole, sin ninguna restricción directa o indirecta, ni censura de ninguna clase.

Ley N° 9.373
La Rioja Se crea el Programa de Reciclado de Residuos de Aparatos Electrónicos y Eléctricos, en el ámbito de la Función Ejecutiva y bajo la Secretaría de Ambiente.

Ley N° 4.531
Ciudad Autónoma de Buenos Aires Obligación de entrega de certificado de baja por parte de compañías de telefonía móvil, medicina prepaga, servicios de televisión por cable y/o internet. Se modifica la Ley N° 2.697.

NORMATIVA COMENTADA

Ley N° 26.861

Regulación mediante el procedimiento de concurso público del ingreso democrático e igualitario de personal al Poder Judicial de la Nación y al Ministerio Público de la Nación. Designación. Nombramientos. Requisitos.

En esta oportunidad hemos creído conveniente realizar un breve aporte sobre el dictado de una norma que, inmersa en una serie de modificaciones declaradas como “democratizantes” –si nos permiten el término– del sistema de organización y composición del Poder Judicial de la Nación y el Ministerio Público de la Nación, reviste, al menos en lo formal, una trascendencia no menor si de la búsqueda de transparentar el ingreso al sector público se trata.

Si bien es cierto que en el marco de la sanción de las diversas leyes que comprenden el publicitado proyecto para la “Democratización de la Justicia”¹ esta norma no ha sido considerada por la opinión pública como la de más fuerte impacto, no por ello debe ser desatendida en su estudio.

La regularización del modo en que se accede al Poder Judicial de la Nación y al Ministerio Público de la Nación es una histórica deuda que el Estado ha mantenido durante décadas, ya sea por desidia o inconveniencia, atravesando esto a los distintos gobiernos, democráticos y de facto.

La Ley N° 26.861 difícilmente sea cuestionada en su esencia, por avanzar en un aspecto que propende a garantizar las condiciones de igualdad², y proveer al mejor funcionamiento de la Magistratura brindando mecanismos que prioricen la idoneidad por sobre el voluntarismo.

Ahora bien, debemos preguntarnos, en términos genéricos, cuáles son los aspectos más interesantes que aporta esta nueva norma en materia de accesibilidad a procedimientos claros de selección, su operatividad, eficacia, y también las deficiencias o cuestiones que a nuestro juicio deben ser revisadas.

Entendemos que el gran avance de esta legislación está dado en su Artículo 4°, en tanto restringe –casi sin excepciones³– el acceso al Poder Judicial y Ministerio Público de la Nación como empleado y personal de maestranza y oficios en el cargo de menor jerarquía, y como funcionario en los cargos letrados.

La norma hace una distinción en la modalidad de sustanciación de los concursos, participación y puntuación respecto al primer grupo de vacantes a cubrir, es decir, las conformadas por empleados y personal de maestranza y oficios⁴, y lo referido a cargos letrados⁵. Lo cierto es que, para ambos, hay puntos concurrentes en cuanto a la conformación de las listas que reflejan un determinado orden de mérito⁶, la modalidad recursiva⁷, y lo que a nuestro parecer afecta la posibilidad de un mejoramiento integral del mecanismo, que consiste en la amplia discrecionalidad asignada al titular de la dependencia en cuya órbita se halle el cargo a cubrir, de seleccionar entre los primeros veinte (20) postulantes de la lista que contenga el referido orden de mérito⁸.

Se destacan también los preceptos contenidos en el Capítulo I, Disposiciones Generales, respecto a la designación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la Procuración General de la Nación y la Defensoría

¹ Al respecto, han sido sancionadas la Ley N° 26.853 sobre creación de la Cámara Federal de Casación en lo Contencioso Administrativo Federal, la Cámara Federal y Nacional de Casación del Trabajo y la Seguridad Social y la Cámara Federal y Nacional de Casación en lo Civil y Comercial; la Ley N° 26.854, sobre el régimen de las medidas cautelares postuladas contra toda actuación u omisión del Estado nacional o sus entes descentralizados, o solicitadas por éstos; la Ley N° 26.865 sobre el procedimiento para la elección de los miembros del Consejo de la Magistratura (ver al respecto lo resuelto en el reciente fallo de la CSJN, “Rizzo, Jorge Gabriel –apoderado Lista 3 Gente de Derecho– s/ acción de amparo c/ Poder Ejecutivo Nacional, Ley N° 26.855, medida cautelar”); la Ley N° 26.856 sobre el deber de publicar íntegramente todas las acordadas y resoluciones que dicten la Corte Suprema de Justicia de la Nación y los tribunales de segunda instancia que integran el Poder Judicial de la Nación; y la Ley N° 26.857 sobre ética en el ejercicio de la función pública y obligación de presentar declaraciones juradas patrimoniales integrales.

² Artículo 16 CN.

³ Artículo 5°. - Designación directa. Excepción. Excepcionalmente se podrá ingresar por designación directa en los cargos de relator de Cámara y secretario privado de primera instancia, pero tales agentes no podrán ser promovidos a planta permanente en forma definitiva.

Asimismo, el titular de la dependencia podrá designar en forma directa dos (2) cargos letrados, en las mismas condiciones que lo establecido en el párrafo anterior.

⁴ Ver Capítulo II, Del ingreso de los empleados y del personal de maestranza y oficios.

⁵ Ver Capítulo III, Del ingreso a los cargos letrados.

⁶ Ver Artículos 24 y 31, respectivamente.

⁷ Ver Artículos 25 y 32, aplicables a cada categoría.

⁸ Ver Artículos 26 y 33.

General de la Nación, según corresponda, como autoridad de aplicación para la designación de los órganos que sustanciarán los concursos públicos⁹.

Tal como suele suceder al momento de llevar a cabo la implementación de medidas que añaden una instancia más a las posibles modificaciones de la situación de revista de los agentes públicos, fueron excepcionados del alcance de las disposiciones de esta norma todos aquellos que al momento de sancionarse la ley se encontraran en situación de inestabilidad o transitoriedad, y pretendieran acceder a cargos permanentes¹⁰.

A esta ocasión corresponde una breve mención, como se dijo, de los puntos básicos que conforman la nueva modalidad de acceso al Poder Judicial de la Nación y el Ministerio Público de la Nación, quedando expectantes a la convocatoria y reglamentación, por parte de las autoridades correspondientes, de los primeros llamados a la realización de los tan deseados concursos, lo que permitirá vislumbrar si verdaderamente se ha iniciado la transición a un mejor servicio de administración de justicia. 

 ⁹ Artículo 10, Capítulo I, Disposiciones Generales.

 ¹⁰ Artículo 37. - Derechos adquiridos. La aplicación de la presente ley no afectará las categorías alcanzadas y los derechos y beneficios del personal contratado inherentes a su condición de integrantes del Poder Judicial de la Nación y del Ministerio Público de la Nación, quienes permanecerán en sus cargos de acuerdo con la regulación previa, pudiendo solicitar su pase a planta permanente conforme a la normativa vigente aplicable a cada caso.

FISCAL E INGRESOS PÚBLICOS

Responsable:

Dr. Harry Schurig

Coordinadora:

Dra. Cristina del Carmen Mansilla

Normativa

**RESOLUCIÓN N° 3.475 -
ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS -
BO 5-4-2013-
SUSPENSIÓN DE VENCIMIENTOS**

Resumen: Como consecuencia de los graves fenómenos meteorológicos acaecidos durante los días 1º, 2 y 3 de abril de 2013, que afectaron diversas zonas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de La Plata y de localidades del conurbano bonaerense, las cuales configuran situaciones de carácter extraordinario e imprevisible que impiden que algunos contribuyentes y responsables puedan cumplir en tiempo y forma con sus obligaciones fiscales, se establece un plazo especial para el ingreso de las obligaciones a cargo de responsables monotributistas y autónomos, siempre que tengan domicilio fiscal registrado y/o actividad desarrollada en las zonas afectadas

Se dispone que los vencimientos operen en los meses de abril, mayo, junio y julio de 2013, se considerará efectuado en término siempre que se efectivice hasta las fechas de vencimientos fijadas para los meses de agosto, septiembre, octubre y noviembre de 2013, respectivamente.

**LEY N° 26.860 -
PODER LEGISLATIVO NACIONAL -
BO 3-6-2013**

Resumen: Créanse distintos instrumentos financieros que serán destinados al incentivo económico del país como el “Bono Argentino de Ahorro para el Desarrollo Económico (BAADE)”, registrable o al portador, y el “Pagaré de Ahorro para el Desarrollo Económico”. Ambos instrumentos estarán denominados en dólares estadounidenses y tendrán las demás condiciones financieras que se determinen al momento de su emisión.

Las personas físicas, las sucesiones indivisas y los sujetos comprendidos en el Artículo 49 de la Ley de Impuesto a las Ganancias, inscriptos o no, podrán exteriorizar voluntariamente la tenencia de moneda extranjera en el país y en el exterior hasta el 30-4-2013.

Además del Certificado de Depósito para Inversión (CEDIN) que será cancelado en la misma moneda de su emisión, por el Banco Central de la República Argentina o la institución que éste indique, ante la presentación del mismo por parte del titular o su endosatario, quedando sujeta su cancelación a la previa acreditación de la compraventa de terrenos, galpones, locales, oficinas, cocheras, lotes, parcelas y viviendas ya construidas y/o a la construcción de nuevas unidades habitacionales y/o refacción de inmuebles, eximiéndolos de todos los impuestos nacionales que recauda, ejecuta y fiscaliza la Administración Federal de Ingresos Públicos.

**RESOLUCIÓN GENERAL N° 3.509 -
ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS -
BO 7-6-2013**

Resumen: Se reglamenta el título II para los sujetos que exterioricen moneda extranjera en los términos previstos en la Ley N° 26.860, los que no estarán obligados a informar a esta Administración Federal la fecha de compra de las tenencias ni el origen de los fondos con los que fueron adquiridas, así como tampoco quedarán sujetos a la presunción de Incremento Patrimonial no Justificado, Artículo 18, inciso f) de la Ley N° 11.683.

Quedando además liberados de toda acción civil, comercial y penal tributaria administrativa, penal cambiaria, así como de toda responsabilidad profesional que pudiera corresponder, por transgresiones que resulten regularizadas bajo el régimen de esta ley y las que tuvieran origen en aquéllas.

Quedan comprendidos los socios administradores y gerentes de sociedades de personas, directores, gerentes, síndicos y miembros de los consejos de vigilancia de sociedades anónimas y en comandita por acciones y cargos equivalentes en cooperativas, fideicomisos y fondos comunes de inversión, y profesionales certificantes de los balances respectivos.

Algo importante de resaltar es que quedan eximidos del pago de los impuestos que hubieran omitido declarar, incluidos, los intereses, multas y demás accesorios de anticipos no ingresados.

**RESOLUCIÓN N° 68 -
UNIDAD DE INFORMACIÓN FINANCIERA -
BO 9-4-2013**

Resumen: Mediante la Resolución UIF N° 121/11 se reglamentaron las obligaciones de determinados sujetos autorizadas por el Banco Central para operar en la compraventa de divisas bajo forma de dinero o de cheques extendidos en divisas, o en la transmisión de fondos dentro y fuera del territorio nacional, siendo obligados a informar a esta unidad de información financiera.

Por ello resulta procedente incorporar precisiones acerca de la frecuencia con la que deberán actualizar los legajos de los clientes hacia el futuro, receptando de esta forma lo establecido en la recomendación 1, de las 40 recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), que establece que, a los efectos de un combate eficaz contra los mencionados delitos, los países deben aplicar un enfoque basado en riesgo a fin de asegurar que las medidas implementadas sean proporcionales a los riesgos identificados

El plazo máximo para efectuar estos reportes será de cuarenta y ocho (48) horas, contadas desde que la operación fue realizada o tentada, habilitándose días y horas inhábiles al efecto

**RESOLUCIÓN GENERAL N° 3.476 -
ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS -
BO 10-4-2013**

Resumen: La RG N° 1.122 estableció las formalidades, requisitos y demás condiciones que deben cumplir para demostrar la correcta determinación de los precios de transferencia, montos de las contraprestaciones o márgenes de ganancia, establecidos en transacciones realizadas entre partes vinculadas o con sujetos domiciliados, constituidos o ubicados en países de baja o nula tributación, así como los precios fijados en operaciones de exportación e importación de bienes entre partes independientes de acuerdo a lo normado en el Artículo 15 de la Ley del Impuesto a las Ganancias.

Dentro de los aspectos formales que debe cumplir el régimen de información implementado por la RG N° 1.122, el formulario que se presenta de forma electrónica a través de la página Web de AFIP deberá contar con “firma digital” del contribuyente y/o responsable, del contador público interviniente y del representante del Consejo Profesional, colegio o entidad en la que dicho profesional se encuentre matriculado.

**RESOLUCIÓN N° 3.490 -
CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS
DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES -
BO 11-4-2013**

Resumen: La Resolución Técnica N° 36 de la FACPCE sobre “Normas Contables Profesionales: Balance Social” con vigencia para los ejercicios iniciados a partir del 1° de enero de 2013, admitiéndose su aplicación anticipada desde los ejercicios iniciados a partir del 1° de diciembre de 2012, proveerá guías a los profesionales sobre diversos aspectos a considerar para la definición de los procedimientos a aplicar en el caso de una auditoría o revisión de balances sociales, así como la emisión del Informe de Verificación que emita el auditor sobre cifras e información brindada por las organizaciones que presenten sus memorias de sostenibilidad.

**RESOLUCIÓN N° 245 -
ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL DE
INGRESOS PÚBLICOS -
BO 15-4-2013**

Resumen: Ley N° 3.876 creó el Distrito Audiovisual de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, estableciendo la exención en el Impuesto de Sellos para todos los actos onerosos cuyo objeto esté directamente relacionado con las actividades promovidas en la ley y que sean llevados a cabo por beneficiarios radicados en el mismo; además estarán obligados a presentar la Declaración Jurada en original y copia del instrumento respectivo, para que los agentes de retención y percepción del gravamen citado se abstengan de efectuar retención y/o percepción.

**RESOLUCIÓN GENERAL N° 3.484 -
ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS -
BO 22-4-2013**

Resumen: Las entidades administradoras de Sistemas de Tarjetas de Crédito deberán cumplir con un régimen de información creado por la Resolución General N° 1.166 que se presentará vía Internet y que se efectuará hasta el décimo día hábil administrativo, inclusive, del mes inmediato siguiente al del período mensual informado. Dicha obligación deberá también cumplirse aunque no se hubieran realizado operaciones.

**RESOLUCIÓN GENERAL N° 3485 -
ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS -
BO 23-4-2013**

Resumen: La Resolución General N° 2.445 estableció los procedimientos para la determinación e ingreso de los impuestos internos “cigarrillos” y del adicional de emergencia a los cigarrillos, además en la presente resolución general se dispone diferenciar los paquetes por distintos colores de estampilla fiscal.

Los consumos de los instrumentos fiscales deberán ser informados mensualmente, incorporando los datos respectivos en la declaración jurada correspondiente al tercer período fiscal, de acuerdo con el plazo previsto por el Artículo 3° de la presente.

**RESOLUCIÓN GENERAL N° 3.486 -
ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS -
BO 25-4-2013**

Resumen: En función de la evaluación periódica de su capacidad contributiva declarada y otras particularidades relacionadas con el cumplimiento de sus obligaciones fiscales formales y materiales, la Administración ha resuelto incorporar al Sistema Cuentas Tributarias y Pago de obligaciones tributarias por medios electrónicos a más contribuyentes.

**RESOLUCIÓN N° 3.487 -
ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS -
BO 25-4-2013 -
REIMPUTACIÓN**

Resumen: Apruébase la transacción denominada “Reimputación de pagos Contribuyente” integrante del sistema “Cuentas Tributarias”, la cual permite al responsable reimputar los pagos bancarios que hayan ingresado erróneamente como aquella que se pretenda cancelar con la reimputación del referido pago, las que deberán corresponder al mismo contribuyente y estar alcanzadas por el control del citado sistema.

En ningún caso se podrá solicitar la reimputación del pago cuando la misma produzca que la obligación a la que fuera originalmente imputada quede impaga, pudiendo además efectuar el seguimiento y verificación de la transacción realizada en la opción “Estado de Transacciones”.

**CIRCULAR 2 -
ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS -
BO 25-4-2013 -**

Resumen: A través de la Nota Externa N° 10/99 (AFIP) se interpretó que si bien los seguros de sepelio se vinculan con la vida humana, los mismos no cubren el riesgo de muerte o supervivencia que es el que caracteriza a los seguros sobre la vida, por lo cual se encuentran alcanzados por el impuesto al valor agregado.

No obstante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa “AFIP-DGI c/ Sol Naciente Seguros de Personas” del 23-8-2011 entendió que se hallan excluidos del gravamen al consumo. Por ello la Administración Federal allanándose a dicho criterio ha resuelto dejar sin efecto la Nota Externa N° 10/99.

**RESOLUCIÓN GENERAL N° 3.489 -
ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS -
BO 29-4-2013**

Resumen: Se modifica la denominación de varios sistemas informáticos, como “Aportes en línea” antes denominado “Mis Aportes”, “Declaración en línea” antes denominado “Su declaración” y “Simplificación registral” antes denominado “Mi simplificación II”, respectivamente.

**RESOLUCIÓN GENERAL N° 3.490 -
ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS -
BO 29-4-2013**

Resumen: Se establece que cuando un contribuyente del Régimen Simplificado para Pequeño Contribuyente quedara encuadrado dentro de alguna de las causales de exclusión se procederá a labrar un acta dejando constancia de los hechos, salvo cuando surja de controles sistémicos donde se notificará por algunas de las vías previstas en el Artículo 100 de la Ley N° 11.683 la “exclusión de oficio”. El contribuyente deberá acceder al servicio “Monotributo - exclusión de pleno derecho” en el sitio “web” institucional para conocer las causas y podrá planear la disconformidad ante esta Administración Federal dentro de los diez (10) días posteriores a la notificación de la misma, accediendo al servicio “Presentación de disconformidad” mediante el uso de la “Clave Fiscal” y tras su análisis se dictará resolución pudiendo ser apelada únicamente por la vía excepcional del Artículo 74 del Decreto N° 1.397/1979 y sus modificaciones.

**RESOLUCIÓN N° 50 -
SECRETARÍA DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA
Y DESARROLLO REGIONAL -
BO 2-5-2013**

Resumen: Respetando la calificación empresarial que desarrolla la Ley N° 25.300 serán consideradas Micro, Pequeñas y Medianas Empresas aquéllas cuyas ventas totales anuales expresadas en pesos no superen los valores allí establecidos.

Es conveniente aclarar que se entenderá por ventas totales anuales, al valor de las ventas que surja del promedio de los últimos tres (3) Estados Contables o información contable equivalente adecuadamente documentada, excluidos el Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto Interno que pudiera corresponder, y deducido hasta el cincuenta por ciento (50%) del valor de las exportaciones.

**DECRETO N° 516 -
PODER EJECUTIVO NACIONAL -
BO 13-5-2013**

Resumen: El precio mundial del trigo adquiere gran importancia para el poder adquisitivo del salario, por ello resulta necesaria la adopción de medidas tendientes a evitar la reducción de la producción de trigo y su rentabilidad. A tal efecto se propicia la constitución de un fideicomiso que tendrá por objeto la transferencia a los productores de un monto equivalente a los recursos obtenidos a través del producido de los derechos de exportación de trigo y sus derivados. El fideicomiso se extenderá hasta el año 2015, pudiendo prorrogarse dicho plazo, sin que en ningún caso se supere el máximo de treinta (30) años.

Exímase al fideicomiso y al fiduciario, en sus operaciones relativas al fideicomiso, de todos los impuestos, tasas y contribuciones nacionales existentes y a crearse en el futuro.

**RESOLUCIÓN GENERAL N° 3.501 -
ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS -
BO 17-5-2013**

Resumen: La Resolución General N° 2.572 estableció la utilización obligatoria de la herramienta informática denominada “Gestión de Autorizaciones Electrónicas” a efectos de acreditar la representación invocada ante el servicio aduanero de manera obligatoria.

**RESOLUCIÓN N° 185 -
UNIDAD DE INFORMACIÓN FINANCIERA -
BO 29-5-2013**

Resumen: La Resolución de esta Unidad de Información Financiera que ponga fin a las actuaciones podrá recurrirse en forma directa por ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal. El recurso judicial solo podrá fundarse en la ilegitimidad de la resolución recurrida y deberá interponerse y fundarse en sede judicial dentro de los treinta (30) días contados a partir de la fecha de su notificación. Dentro de los diez (10) días de notificada la resolución que aplica la sanción de multa, el infractor deberá abonarla mediante depósito bancario en la cuenta que oportunamente se habilite al efecto, debiendo ser agregada la constancia de pago en el expediente.

**DECRETO N° 589 -
PODER EJECUTIVO NACIONAL -
BO 30-5-2013**

Resumen: A partir de la presencia activa del Gobierno Nacional en el G-20 en cuestiones vinculadas con la transparencia fiscal internacional, enmarcada en la necesidad de llevar a la práctica políticas estructurales contra los paraísos fiscales y promover la eficiencia en el intercambio de información, se decide dejar sin efecto la lista cerrada normada en el Artículo 21.7 del Decreto N° 1.344/1998 reglamentario del Impuesto a las Ganancias. Debiendo la Administración Federal de Ingresos Públicos elaborar el listado de los países, dominios, jurisdicciones, territorios, estados asociados y regímenes tributarios especiales considerados cooperadores a los fines de la transparencia fiscal, publicarlo en su sitio “web” (<http://www.afip.gob.ar>) y mantener actualizada dicha publicación, en función de lo dispuesto en el presente decreto.



**RESOLUCIÓN GENERAL N° 3.454 -
ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS -
BO 3-4-2013**

Sección tributación y regulación aduanera

Resumen: La norma dispone con carácter obligatorio la implementación de un mecanismo de control no intrusivo por parte de la AFIP, con sustento en la plataforma tecnológica de seguimiento satelital de las unidades de transporte, para las mercaderías que arriben al territorio aduanero por vía acuática, terrestre o aérea y se documenten en tránsito terrestre de importación, con destino a otras jurisdicciones aduaneras y de carácter voluntario para los operadores cuyas mercaderías se documenten en el marco del Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT).


LEY N° 26.844 -
PODER LEGISLATIVO NACIONAL (PLN) -
BO 12-4-2013

Sección tributación y regulación laboral y previsional

Resumen: Se establece a través de la presente el régimen especial de contrato de trabajo para el personal de casas particulares, entendiéndose como tales también a la asistencia personal y acompañamiento prestados a los miembros de la familia o a quienes convivan en el mismo domicilio con el empleador, así como el cuidado no terapéutico de personas enfermas o con discapacidad.

Resultan de aplicación al presente régimen las modalidades de contratación reguladas en el Régimen de Contrato de Trabajo aprobado por la Ley N° 20.744, sea que presten servicio con un único y/o distintos empleadores, excluyéndose la categoría de jardineros, choferes o personal de mantenimiento en consorcios de propietarios conforme la Ley N° 13.512 y prestadores de servicios a personas jurídicas.

Además a partir del Artículo 9° de la presente norma se incorpora la Prohibición del Trabajo Infantil y de la Protección del Trabajo Adolescente para menores de 16 años y se dispone la confección de un recibo de sueldo a través del formulario 102/B que diseñara la Administración Federal de Ingresos Públicos.

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 299/2013 Y 110/2013 -
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y
FINANZAS PÚBLICAS (ME Y FP) -
MINISTERIO DE SALUD (MS) -
BO 25-4-2013

Resumen: Se dispone un incremento en el valor correspondiente a aportes y contribuciones del servicio de casas particulares, cuando se trate de personal que trabaja más de 16 horas semanales con derecho a obra social, a partir de la implementación de la Ley N° 26.063.

RESOLUCIÓN GENERAL N° 3.491 -
ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS -
BO 30-4-2013

Resumen: Créase en el marco del Programa de Simplificación y Unificación Registral el servicio denominado “Registros Especiales de la Seguridad Social”, que estará integrado por los registros especiales, comunicando las altas, bajas y/o modificaciones de datos para el personal de Casas Particulares y Vehículos de alquiler bajo la modalidad de auto-remis, dentro de los dos (2) días corridos posteriores a que se produzca la novedad. La comunicación de baja del empleado o de la empleada deberá realizarse dentro del plazo de cinco (5) días corridos, contados a partir de la fecha, inclusive, en que se produjo la extinción de la relación laboral, por cualquier causa y el sistema emitirá el correspondiente acuse de recibo.

RESOLUCIÓN N° 625 -
MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y
SEGURIDAD SOCIAL -
BO 5-4-2013

Resumen: El Programa de Inserción Laboral tiene por objeto promover la incorporación de trabajadores desocupados en empleos de calidad, mediante la asignación de una ayuda económica mensual que podrá ser descontada de su salario por los empleadores con los que celebren un contrato laboral, siempre que hayan aprobado el curso de formación profesional.

**RESOLUCIÓN GENERAL N° 3.460 -
ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS -
BO 8-4-2013**

Resumen: Mediante la Resolución General N° 2.927 y sus modificatorias se fijaron Indicadores Mínimos de Trabajadores (IMT), presunción absoluta que permite determinar de oficio la cantidad mínima de trabajadores requeridos para diversas actividades y los aportes y contribuciones respectivos con destino al Sistema Único de la Seguridad Social. La presente norma se complementa con la Resolución General N° 3.462 - Administración Federal de Ingresos Públicos - BO 8-4-2013.

**RESOLUCIÓN GENERAL N° 3.461 -
ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS -
BO 10-4-2013**

Resumen: En concordancia con las resoluciones antes mencionadas se reglamenta aquí el IMT para la actividad de “Transportes con taxímetro” disponiendo un (1) trabajador por cada licencia, contadas a partir de la segunda cuando es titular y para el caso de “mandatarias” se estiman trece (13) trabajadores cada diez (10) licencias de taxis administradas, más el personal administrativo.

**RESOLUCIÓN GENERAL N° 3.492 -
ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS -
BO 30-3-2013**

Resumen: En concordancia con la normativa anterior, se entiende que la posesión de ciertos bienes tales como aeronaves de uso particular, automóviles de alta gama, embarcaciones deportivas o de recreación, o propiedades, entre otros; o en general la percepción de un determinado nivel de ingresos hacen presumir que la persona física titular de los mismos requiere de la prestación de servicios personales realizados por quien se desempeña bajo relación de dependencia y que indirectamente coadyuvan a la obtención y mantenimiento de tales bienes.

Por lo tanto toda persona física cuyos ingresos brutos anuales sean iguales o superiores a pesos quinientos mil (\$ 500.000.-) y les corresponda tributar el impuesto sobre los bienes personales se presume que dispone de una persona prestando servicios en casas particulares.

**RESOLUCIÓN GENERAL N° 3.471 -
ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS -
BO 10-4-2013**

Resumen: Se considerarán rentas de cuarta categoría las compensaciones en dinero y en especie, los viáticos, etc., que perciba una persona por el ejercicio de las actividades, en cuanto excedan las sumas que la Dirección General Impositiva juzgue razonables en concepto de reembolso de gastos efectuados, que de acuerdo a la Resolución General N° 4.269 (DGI) y sus modificatorias se estableció en pesos seiscientos (\$ 600.-) cuando desempeñan una función pública o tengan una relación de empleo público, y/o cuando deban cumplir con las tareas pertinentes en lugares distantes de aquél donde las desarrollan habitualmente. A través de la presente resolución se incrementa el importe en tal concepto a la suma de pesos ochocientos (\$800.-).

**DECRETO N° 390/2013 -
PODER EJECUTIVO NACIONAL -
BO 11-4-2013**

Resumen: El Estado Nacional ha decidido implementar acciones con el fin de morigerar las consecuencias perjudiciales provocadas por el fenómeno climático ocurrido los días 1° y 2 de abril de 2013, en especial a los sectores más humildes.

Ante esta situación de emergencia y excepcionalidad ocurrida se concederá un suplemento excepcional por única vez en dos (2) cuotas mensuales, como una contribución para los jubilados y pensionados afectados gravemente por el temporal.

Dicho suplemento extraordinario será para los titulares de derecho cuyo monto del haber mensual no supere el haber mínimo establecido para marzo de 2013 por la Resolución DE-ANSES N° 30/13 y para los titulares de las Pensiones Honoríficas de Veteranos de la Guerra del Atlántico Sur y Pensiones No Contributivas, siendo el monto del suplemento especial de \$ 4.330.

**RESOLUCIÓN N° 162 -
REGISTRO NACIONAL DE TRABAJADORES Y
EMPLEADORES AGRARIOS -
BO 15-4-2013**

Resumen: Conforme la Ley N° 26.727 se creó el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA) como entidad autárquica en jurisdicción del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

El Artículo 14 de la Ley N° 25.191 determina que los empleadores agrarios deberán aportar una contribución mensual con destino al RENATEA del uno y medio por ciento (1,5%) del total de la remuneración abonada a cada trabajador agrario, además de retener un importe equivalente al uno y medio por ciento (1,5%) del total de las remuneraciones que se devenguen a partir de la vigencia de la ley que aprueba el Régimen de Trabajo Agrario.

**RESOLUCIÓN GENERAL N° 3.488 -
ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS -
BO 29-4-2013**

Resumen: Recordemos que los contribuyentes que deciden apelar ante la Cámara Federal de la Seguridad Social las determinaciones de deuda de los recursos de la seguridad social originadas en resoluciones administrativas impugnadas, deben efectuar el depósito de dicho importe en discusión, conforme la previsión del Artículo 15 de la Ley N° 18.820 y sus modificaciones, produciendo su omisión la deserción del recurso.

La presente resolución modifica la RG N° 79 que dispone el procedimiento impugnatorio de la deuda previsional y ante el incumplimiento de la aludida obligación se notificará al contribuyente o responsable el rechazo de la presentación, quedando habilitado este Organismo para iniciar las acciones tendientes al cobro de la deuda pertinente.

Aunque lo indicado en este punto anterior no será de aplicación respecto de las presentaciones encuadradas por el contribuyente o responsable como recurso de apelación ante la Cámara Federal de la Seguridad Social, cuando las actuaciones no hubieran tramitado como impugnación en los términos del presente.

**RESOLUCIÓN N° 332 -
MINISTERIO DE TRABAJO,
EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL -
BO 7-5-2013**

Resumen: El Decreto N° 336/2006 instituyó el Seguro de Capacitación y Empleo, de base no contributiva, con el objeto de brindar apoyo a trabajadoras y trabajadores desocupados en la búsqueda activa de empleo, además de otorgar una asignación dineraria mensual para el trabajador desocupado, con la participación en acciones de formación profesional, de certificación de estudios formales, de entrenamiento para el trabajo, de orientación y apoyo a la búsqueda de empleo.

La presente cobertura se extiende a las mujeres que sean víctimas de violencia doméstica en los términos previstos por la Ley N° 26.485, acreditando la misma a través de la notificación de su relevamiento por un organismo público nacional, provincial o municipal, o por una organización de la sociedad civil con trayectoria en la temática o en la prestación de servicios sociales.

**RESOLUCIÓN N° 331 -
MINISTERIO DE TRABAJO,
EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL -
BO 7-5-2013**

Resumen: Complementando la normativa anterior, por la presente se extiende la cobertura a personas en situación de desempleo cuya identidad de género, en los términos del Artículo 2° de la Ley N° 26.743, no sea coincidente con el sexo asignado al momento de su nacimiento.

**RESOLUCIÓN N° 771/2013 -
SUPERINTENDENCIA DE RIESGOS DEL TRABAJO -
BO 6-5-2013**

Resumen: Ley N° 24.557 sobre Riesgos del Trabajo (LRT) estableció entre sus objetivos “Reducir la siniestralidad laboral a través de la prevención de los riesgos derivados del trabajo”. Por ello las entidades deberán presentar una Programación Anual en materia de Prevención que incluya la descripción del desarrollo de las tareas, recursos humanos, técnicos y presupuestarios a desplegarse conforme lo dispuesto en la presente.

**RESOLUCIÓN N° 602 -
SECRETARÍA DE TRABAJO -
BO 28-5-2013**

Resumen: Se autoriza a los empleadores para emitir los recibos de pago de remuneraciones del personal en relación de dependencia, a través de formas electrónicas o digitales, en reemplazo del soporte en papel utilizado, previa autorización de la Secretaría de Empleo, debiendo notificarse cualquier modificación dentro de los 15 días de producida.

Además se aprueba el formulario “constitución de domicilio electrónico”, que podrá ser presentado por aquellos empleadores que voluntariamente decidan constituir un domicilio electrónico, en el cual se considerarán válidas todas las notificaciones que la Administración efectúe durante la tramitación de la solicitud de autorización y deberá ser suscripto con carácter de declaración jurada.

CONTABLE - FINANCIERA

Responsable:

Cdra. Roxana Reinaudi

Coordinador:

Cdor. Cristian Kathrein

LOS RECURSOS PÚBLICOS Y SUS CLASIFICACIONES

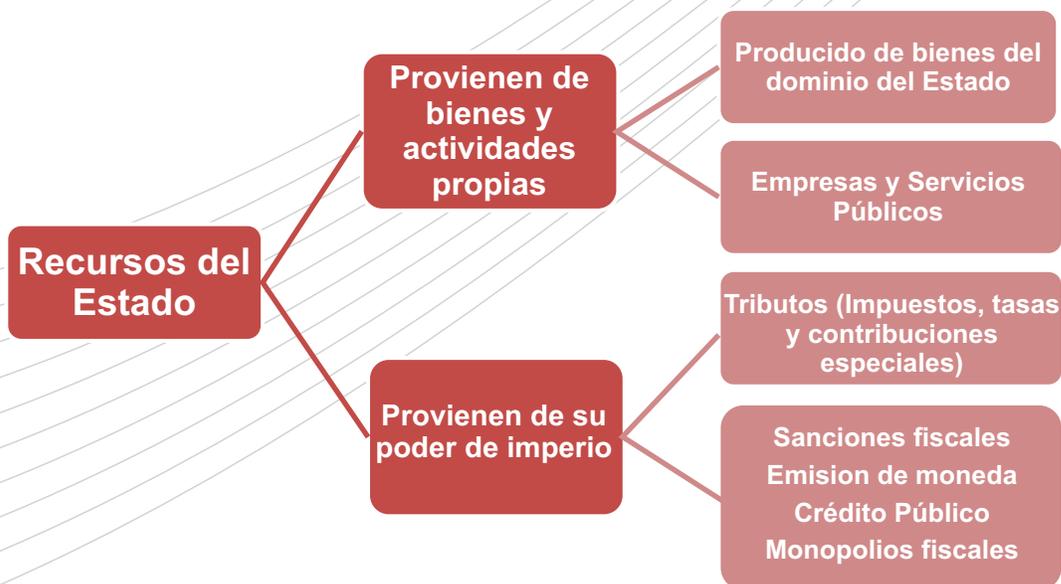
Continuamos en esta edición con el tratamiento de uno de los capítulos del presupuesto del Estado: los recursos públicos. Más específicamente analizaremos las distintas clasificaciones aportadas por la doctrina y que, en ciertos casos y con algunas variantes, han sido adoptadas por las legislaciones.

Los recursos públicos son definidos como aquellas sumas de dinero que el Estado y los demás entes públicos perciben y pueden emplear en el logro de sus fines, es decir, para poder financiar los gastos inherentes a la actividad gubernamental y, modernamente, también a los fines socioeconómicos que propone el Estado.

Del mismo modo, se lo define como una riqueza obtenida por el Estado con autorización legal. En esta definición se impregnan tres elementos esenciales:

- * económico, ya que, en general, la riqueza está representada por dinero;
- * jurídico, todo debe estar contenido en la ley (en lo formal y sustancial) y este es el principio de legalidad. El elemento jurídico, además, se manifiesta por el carácter de ente ideal del Estado;
- * político, por las decisiones de política económica que deben tomarse al optar emplear un recurso u otro, por ejemplo, crear un impuesto o tomar un empréstito, los cuales producen efectos económicos diferentes.

Son diversas las clasificaciones desarrolladas dependiendo el punto de vista con que se analice al conjunto de los recursos públicos que, a grandes rasgos, están representadas de la siguiente manera:



Una de las clasificaciones más utilizadas es la *jurídico-económica*, que incluye los recursos originarios y los recursos derivados.

Los recursos originarios son los que surgen del patrimonio público, o de actividades productivas realizadas por las empresas industriales o comerciales del

Estado (en cualquiera de sus distintas formas jurídicas: empresas del Estado, sociedades de economía mixta, sociedades con mayoría estatal). En estos casos, el Estado opera como un agente económico más y lo hace de manera similar a los particulares, por lo tanto no funciona la coerción.

Existen tres tipos de recursos originarios:

- * Rentas obtenidas por la venta, locación y usufructo de los bienes de dominio privado del Estado, o el valor de las entradas que se cobra para ingresar a parques nacionales, museos, etc. Otro ejemplo es la tenencia de valores financieros por parte del Estado (títulos y acciones), cuya renta o producido de su venta constituyen ingresos.
- * Precios o tarifas cobradas por los servicios públicos que brindan ciertas reparticiones administrativas que pertenecen a la Administración pública.
- * Recursos originados en las empresas públicas, que según la forma jurídica deben entregar al Tesoro de la Nación un porcentaje determinado de sus ganancias o, en otros casos, los ingresos del Estado vienen dados por la participación del mismo en las ganancias de dichas empresas. Es importante señalar que la venta de bienes y servicios de las empresas públicas no constituyen recursos públicos propiamente dichos. Pero si una empresa pública tiene beneficios y éstos fluyen al Tesoro de la Nación, éste sí es un recurso público originado en el patrimonio estatal.

Los recursos derivados son los que obtiene el Estado del patrimonio de los particulares, y se caracterizan por ser obtenidos sobre la base del poder de imperio estatal que los establece coercitivamente. Dentro de esta categoría encontramos:

- * Recursos tributarios, que constituyen el ingreso monetario más significativo del Estado. Se caracterizan por ser un traspaso de riqueza del sector privado al público, que se hace mediante dinero y es exigido en forma coactiva (el Estado obliga) y lo hace a través de una ley. Dichos recursos están destinados a promover el bienestar general desde dos aspectos: financiero (buscan financiar los gastos públicos) y económico (buscan lograr determinados efectos en la economía). Los recursos tributarios se dividen en:
 - Impuestos:* captan la capacidad contributiva periódica y constituyen un medio de financiación de servicios públicos indivisibles, cuya demanda es presumida por el Estado. Se destinan a satisfacer necesidades públicas fundamentales primarias y, en segundo plano, secundarias. Constituyen las rentas generales del Estado y financian los gastos que el mismo realiza en cumplimiento de sus funciones.
 - Tasas:* destinadas al financiamiento de servicios públicos divisibles cuya demanda también es presumida por el Estado. Satisfacen fundamentalmente necesidades públicas secundarias. Son aquellos

pagos que recibe el Estado como contraprestación de un servicio público, pero que se tornan obligatorios para el contribuyente beneficiado, por lo cual se corresponden con la naturaleza de los tributos aunque, sobre esto último no hay unanimidad.

Contribuciones especiales: destinados a financiar determinadas obras públicas de carácter divisible, de los cuales se derivan ventajas o beneficios especiales para ciertos sectores o para determinados individuos, que ven incrementado el valor de su patrimonio.

* Crédito público es un recurso o medio de financiamiento que el Estado obtiene a mediano o largo plazo, solicitando préstamos internos o internacionales, a particulares o instituciones financieras. El crédito público es definido por la Ley N° 24.156 como “la capacidad que tiene el Estado de endeudarse con el objeto de captar medios de financiamiento” para determinados fines que allí se indican. Sin embargo, existen ciertas operaciones de crédito público que, lejos de estar fundamentadas en la confianza que el Estado inspira como deudor para atraer el ahorro voluntario de los particulares, son actos unilaterales y compulsivos o de aceptación casi obligatoria para los acreedores. Podría decirse que a través de ellos, el Estado hace jugar su aptitud política y jurídica para captar recursos de los particulares, pero no es su aptitud económica y moral lo que determina la obtención de tales fondos.

Más allá de esta concepción, el Estado, al captar dinero de los particulares, se compromete a amortizar el préstamo recibido en períodos que pueden variar entre dos y cuatro años (mediano plazo) o entre cinco y diez años (largo plazo), reconociendo, por la utilización de estos medios financieros, un interés, que es el costo de uso del capital prestado.

* Operaciones de Tesorería en las que el Estado se endeuda para financiar sus desequilibrios estacionales o transitorios de caja. Es un tipo de financiamiento con características particulares ya que se percibe y se devuelve en un mismo ejercicio o en un período inferior a un año.

* Financiamiento monetario, tiene su origen cuando el Banco Central emite dinero para financiar una deficiencia estacional, o el déficit presupuestario, o bien cuando actúa como regulador de la economía. La emisión de moneda tiene el efecto económico de recurso pues por ella el Estado, en ejercicio de su “señoreaje”, obtiene ingresos. Hay disidencia en cuanto a su clasificación ya que algunos autores los ubican como un recurso originario pues sería el resultado del patrimonio estatal, y otros opinan que de considerarse un recurso sería derivado, pues tiene los efectos de un impuesto, ya que el menor valor intrínseco de la moneda, que deriva de la emisión, sustrae capacidad de compra a las personas como sucede con el impuesto, diciéndose entonces que la emisión monetaria es un impuesto encubierto. Lo cierto es que, dependiendo del nivel de bienes y servicios de la economía y su equivalente nivel de dinero circulante, esta emisión monetaria podrá considerarse un recurso genuino o un impuesto inflacionario.

- * Monopolios Fiscales o estatales, que consisten en una actividad económica exclusiva del Estado, en la que actuando como operador monopolista busca el máximo de precios. Pero los precios de estos monopolios suelen ser mayores que el que surge del “punto de Cournot” (posición de equilibrio que se da en el monopolio cuando el precio de venta coincide con el punto en el que el costo marginal es igual a los ingresos marginales) y entonces, ese excedente solo puede tener origen en el poder de imposición. Por ello muchas veces se suele referir a los ingresos provenientes de la explotación de monopolios fiscales como un recurso mixto.
- * Multas, se consideran recursos que provienen del cobro de compensaciones que constituyen resarcimiento por el incumplimiento de obligaciones de terceros. Se trata del producido de sanciones fiscales, provenientes del ejercicio de la soberanía estatal o de su poder sancionatorio. Su ubicación como recurso del Estado ha generado discusiones entre los doctrinarios ya que algunos consideran que el fin del Estado al imponer sanciones no es precisamente lograr un ingreso monetario al erario, sino, por el contrario, se busca modificar una conducta o acción que va en contra del derecho y cuyo resultado negativo es la generación de inconvenientes en la comunidad.
- * Regalías, son los recursos que percibe el Estado producto de leyes que le adjudican un derecho sobre exploraciones y explotaciones de yacimientos mineros y de hidrocarburos. Son prestaciones pecuniarias a favor del Estado, obligatorias por voluntad unilateral del Estado manifestada en una ley y calculada en función a una manifestación de riqueza del sujeto alcanzado, constituida por el valor de mineral extraído.
El clasificador de recursos por rubro en aplicación en el orden nacional considera a las regalías como ingresos no tributarios. En Argentina, en particular en algunas provincias productoras, son relevantes las regalías sobre el petróleo y el gas natural.
Las regalías son una contraprestación que se paga por el progresivo agotamiento de un recurso mineral no renovable, de propiedad originaria del Estado en cuya jurisdicción se halle el mineral. También se ha aplicado el concepto al uso de recursos naturales renovables (agua). Se puede considerar que las regalías son un gravamen impuesto por el Estado a la actividad de aprovechamiento de recursos naturales. En particular ello se refiere a las regalías mineras a pagar por la extracción de minerales.

Un párrafo aparte dedicamos a la mención de los *recursos provenientes de liberalidades*, los cuales no tienen alta significación monetaria. Se originan en las donaciones o legados provenientes del sector privado o de organismos internacionales. Otro caso lo constituyen las transferencias del sector público (el gobierno nacional puede recibir transferencias cuando empresas públicas o provincias efectúan una liberalidad).

Otra clasificación rescatada de la doctrina cuando estudia los “recursos públicos” es la que los divide en *recursos ordinarios y extraordinarios*. Esta distinción tiene su origen en la justificación del pensamiento de la escuela clásica cuyo visión acerca del rol del Estado era limitativa por considerar que el mismo no debía intervenir a través de sus políticas en la economía, solo debía limitarse a satisfacer las necesidades esenciales básicas como la

administración de justicia, el orden interno y la defensa exterior. Aquí, se toma en cuenta la periodicidad con que se obtienen los ingresos por parte del Estado, según que afluayan en forma regular o solo se obtengan en circunstancias especiales, siendo la forma de financiar la actividad financiera pública.

Los recursos ordinarios son aquellos que habitualmente (anualmente) recibe el Estado (impuestos, tasas y contribuciones) y que sirven para financiar los gastos de las mismas características, es decir, ordinarios o habituales.

Los recursos extraordinarios son aquellos a los que el Estado recurre en situaciones excepcionales, como crisis económicas, conflictos bélicos o catástrofes naturales. Consisten en impuestos de emergencia o empréstitos obligatorios, que debían utilizarse para financiar gastos del mismo tipo, extraordinarios o poco habituales.

Dependiendo la ubicación dentro de las ramas del saber del derecho, surge esta clasificación de los recursos

públicos, que los distingue en *recursos de derecho privado y de derecho público*.

Los recursos de derecho privado tienen su origen en procedimientos en los que el Estado actúa en forma semejante a los particulares, o sea, opera en el ámbito contractual o voluntario (venta de un bien inmueble del Estado). Sin embargo, debe aclararse que el derecho administrativo no es ajeno a todo esto (por ejemplo en el caso de las concesiones, y aún tratándose de contratos de derecho privado), porque si bien el negocio en sí mismo está regulado por el derecho privado, la actuación de la entidad y de sus funcionarios se rige por el derecho administrativo. En su definición tiene una gran similitud con los que dimos en llamar recursos originarios.

Los recursos de derecho público son aquellos que el Estado obtiene en virtud de normas legales que los establecen, es decir, son establecidos coercitivamente, en ejercicio del poder de imperio estatal (recursos tributarios: impuestos). Se asimilan a los ya definidos recursos derivados.

Los recursos públicos y los clasificadores presupuestarios

Los recursos de la Administración nacional incluyen los recursos del Tesoro Nacional o de Rentas Generales y se destinan al financiamiento global del presupuesto. En el caso particular de los recursos tributarios de la Administración central se suelen distinguir entre aquellos incluidos en el régimen de coparticipación federal, llamándoselos coparticipados, de aquellos otros no incluidos a los que se denomina no coparticipados.

Los recursos coparticipados son los comprendidos en el régimen de coparticipación federal acordado entre la Nación y las Provincias, por el cual la Nación recauda ciertos impuestos y su producido se distribuye en forma automática sobre la base de coeficientes establecidos por ley-convenio.

Los recursos afectados entran a la Administración central con destino específico (por ejemplo, el Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior). Los Organismos Descentralizados e Instituciones de la Seguridad Social (como la Administración Nacional de la Seguridad Social) son los llamados recursos propios de organismos y entidades destinados a la atención de los gastos de los mismos, a los que corresponden.

En la *Clasificación de Recursos por Moneda* se distingue, a nivel de concepto o rubro de recurso, los que se verifican en moneda extranjera para diferenciarlos de los que se perciben en moneda nacional que, obviamente, son los

El Manual de Clasificadores de la Secretaría de Hacienda de la Nación establece distintas estructuras de clasificaciones de recursos. Siguiendo el esquema de lo señalado en la edición anterior, al estudiar las clasificaciones inherentes a los gastos públicos, debe tenerse en cuenta que los clasificadores institucionales, geográficos y por tipo de moneda son de uso común para clasificar tanto gastos como recursos públicos. Los clasificadores específicos de ingresos públicos permiten medir el impacto económico de la captación de recursos valorando los efectos macroeconómicos sobre el consumo, el ahorro y la inversión. Determinan en cierto modo y sobre la base de las potestades gubernamentales el impacto de la actividad del Estado sobre la economía global. Desde el punto de vista presupuestario, son útiles para vincular el flujo de ingresos con el flujo de egresos de la actividad financiera estatal.

En la *Clasificación Institucional de los Recursos* se distingue a los recursos según correspondan a la Administración central, a los Organismos Descentralizados y a los de las Instituciones de la Seguridad Social, que constituyen la Administración nacional. Si a ellos se les suma los de Empresas y Sociedades del Estado, los de Fondos Fiduciarios y Otros Entes del Sector Público, se tendrá los del Sector Público Nacional no financiero.

más significativos. Junto con las erogaciones y el financiamiento en moneda extranjera permitirán proyectar el presupuesto de divisas del Gobierno nacional y brindar información para las cuentas de la Balanza de Pagos.

En la *Clasificación Geográfica* o de localización de los recursos, establece la distribución espacial de los ingresos de las instituciones públicas tomando como unidad básica de clasificación la división política del país. Esta clasificación suministra información sobre el grado de centralización o descentralización de la recaudación que es útil para el establecimiento de relaciones fiscales federales (recaudación por provincias *vs.* su distribución). Esta clasificación no se emplea en el Presupuesto de la Administración Nacional.

En la *Clasificación Económica*, los recursos o ingresos públicos se agrupan, ordenan o presentan, con la finalidad de realizar análisis y proyecciones de tipo económico y financiero, para un período determinado. Es un clasificador moderno de origen secundario o agregado.

Los recursos, clasificados económicamente, permiten determinar cuáles son las fuentes de los ingresos públicos; calcular la presión tributaria que se genera y la elasticidad de los ingresos tributarios respecto del PBI; evaluar la estructura y el rendimiento del sistema tributario; contar con elementos para inferir los efectos que tendrán los ingresos públicos en la actividad económica (demanda agregada, consumo privado, etc.) y en la redistribución del ingreso; evaluar el rendimiento fiscal de determinadas actividades económicas; conocer las fuentes de financiamiento por el endeudamiento del que dispondrá la Administración pública en un ejercicio determinado; posibilitar la determinación del ahorro o desahorro y déficit o superávit financiero y primario que generará el Gobierno en un año determinado, al comparar la clasificación de los ingresos con la clasificación económica de los gastos; y, en consecuencia, formular la política de financiamiento presupuestario.

La clasificación económica de los recursos los detalla en corrientes, de capital y fuentes financieras. Los recursos corrientes son los obtenidos durante el año en concepto de impuestos, tasas, contribuciones especiales, rentas del patrimonio, transferencias y ventas de bienes y servicios. Los ingresos corrientes incluyen los tributarios que son los recursos derivados del poder de imposición del Estado sobre los ingresos, sobre el patrimonio, sobre la producción, el consumo y las transacciones, sobre el comercio exterior, sobre los salarios (aportes y contribuciones de seguridad social), o sea ordenados según una versión amplia de las manifestaciones de la

capacidad contributiva. Están constituidos por impuestos y no implican, por parte del Estado, una contraprestación o contrapartida específica. El clasificador nacional desagrega los ingresos tributarios en impuestos directos (sobre los ingresos y sobre el patrimonio) e impuestos indirectos (sobre la producción, el consumo, las transacciones y sobre el comercio interior). Considera aparte de los recursos tributarios las contribuciones de la Seguridad Social.

Los recursos no tributarios (tasas y derechos) también forman parte de los recursos corrientes. Asimismo, éstos están constituidos por los ingresos originados en retribuciones por ventas de bienes y servicios que prestan los organismos del Estado; ingresos de operación (por ventas provenientes de empresas públicas), rentas de la propiedad (intereses, dividendos, arrendamientos, derechos) y transferencias corrientes por contribuciones de entes del sector privado y externo.

Los recursos de capital comprenden los originados en recursos propios de capital como la venta de activos (activos fijos, tierras y terrenos); transferencias de capital (del sector privado y externo) y la venta de acciones y recuperación de préstamos de corto y largo plazo, por ejemplo, del reembolso de préstamos otorgados (al sector privado), con fines de política.

Las fuentes financieras comprenden los distintos mecanismos de financiamiento presupuestario que tiene a su alcance el Estado (o sus empresas) con el fin de cubrir las necesidades (de financiamiento), en sentido amplio, derivadas de la insuficiencia de los recursos corrientes y de capital para cubrir los gastos corrientes, de capital y las aplicaciones financieras.

Las fuentes financieras incluyen: disminución de la inversión financiera y endeudamiento público e incremento de otros pasivos. La disminución de la inversión financiera se origina en: venta de acciones y recuperación de préstamos de corto y largo plazo, efectuados con fines de liquidez; y disminución de otros activos financieros (disponibilidades, cuentas y documentos a cobrar). El endeudamiento público e incremento de otros pasivos incluye la colocación de deuda interna y externa a corto y a largo plazo e incremento de otros pasivos (cuentas y documentos a pagar).

El financiamiento está constituido fundamentalmente por el uso del crédito proveniente de la colocación de títulos públicos y de créditos obtenidos por el Estado a través de préstamos de entidades financieras o proveedores o contratistas, tanto en el mercado local como en el internacional.

La interrelación de los clasificadores económicos de gastos y recursos permite construir las respectivas cuentas corrientes, de capital y de financiamiento del Estado de ahorro-inversión-financiamiento.

La Clasificación por Concepto o Rubro consiste en el detalle analítico de los diferentes conceptos de recursos que se incluyen, más agregados, en la clasificación económica. Por ejemplo: impuesto a las ganancias, impuesto a los activos, impuesto al valor agregado, impuestos internos, derechos de importación y derechos de exportación, etc.; se suele denominar, también, esta apertura como clasificación por rubros (de recursos).

Es el clasificador primario y tradicional que expresa las potestades estatales para obtener ingresos. Además, es analítico de las transacciones de recursos,

constituyéndose, en consecuencia, en el clasificador básico o primario del sistema de clasificaciones, por ello, sirve de base para construir el clasificador económico. La estimación de recursos se realiza a nivel de clase y concepto por jurisdicción o institución (o entidad pública) y por tipo.

La clasificación por rubros ordena los recursos públicos en función de los ingresos que provienen de fuentes derivadas de su poder de imperio (potestades tributarias) como impuestos, tasas y contribuciones especiales; los que proceden del patrimonio público como venta de activos, acciones, rentas de la propiedad; y los que provienen del financiamiento, como el crédito público.

El orden lógico del clasificador por rubros está dado por la importancia recaudatoria de cada uno de los ingresos, comenzando por los de naturaleza tributaria. 

EL MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA OEA - VIGÉSIMA PRIMERA REUNIÓN DE EXPERTOS - INFORME EN RELACIÓN AL ESTADO ARGENTINO

Responsable:

Dra. Cecilia Bertolé

Coordinadora:

Dra. Gabriela C. Taberero

Introducción

Continuando con el análisis efectuado sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción, en el presente artículo analizaremos el informe de la Vigésimo Primera reunión del Comité de Expertos, en relación al Estado Argentino.

El Comité se reunió en Washington DC del 18 al 22 de marzo de 2013, a efectos de analizar de manera integral la implementación en el Estado Argentino del Artículo III párrafo 9 de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Dicho artículo, seleccionado por el Comité para su análisis, tiene por finalidad el establecimiento de “órganos de control superior, con la finalidad de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas”. Asimismo el Comité profundizó las recomendaciones que se le efectuaron al Estado Argentino en la primera ronda.

Con la finalidad de recabar la información necesaria, el Estado Argentino debió responder a un profundo cuestionario. También se analizó la información suministrada por la Sociedad Civil, la Secretaría Técnica y se tuvo en cuenta la visita *in situ* realizada los días 16, 17 y 18 del mes de octubre de 2012 (constituida por los miembros del subgrupo de análisis de Argentina, integrado por Guatemala y Suriname y con el apoyo de la Secretaría Técnica).

Dentro de los puntos centrales del análisis efectuado se consideró a los órganos superiores de control y si los mismos poseen el marco normativo adecuado a los fines de la Convención.

Del informe final surge que los órganos de control superior de Argentina analizados en este informe son: “Fiscalía de Investigaciones Administrativas (FIA), Poder Judicial de la Nación (PJM), Auditoría General de la Nación (AGN), Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y Oficina Anticorrupción (OA)”.

A. Implementación de las recomendaciones formuladas en el informe por país de la primera ronda de análisis

El informe de la cuarta ronda del Comité de Expertos también hizo referencia a las recomendaciones formuladas en los informes de la primera ronda y a las medidas sugeridas para su implementación, fundamentalmente aquellas que, a su consideración, requerían atención especial por parte del Estado Argentino en los informes de la segunda y tercera ronda.

En el presente artículo, se analizarán algunas de las recomendaciones formuladas teniendo en cuenta la información que brindó el Estado sobre los avances y la devolución efectuada por el Comité.

El Comité hizo referencia en carácter de recomendación general a fortalecer la implementación de normas orientadas a prevenir conflictos de intereses y mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento.

Ante la información brindada por el Estado Argentino, el Comité destacó, como pasos que contribuyen al avance, que se han desarrollado acciones para la efectiva aplicación de la Ley N° 25.188¹ en materia de conflicto de intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo. No obstante, el Comité no contó con información relativa a la aplicación efectiva de la misma normativa en el ámbito del Poder

¹ Ley de Ética Pública.



Judicial, Legislativo y en la Procuración General. Por lo que esta cuestión requiere una atención particular por parte del Estado.

Otra medida a la cual el Comité sugirió prestar una atención especial por parte del Estado es el establecimiento de restricciones adecuadas para quienes dejan de desempeñar cargos públicos. En este sentido y de acuerdo a la información que presentó el Estado Argentino, el Comité consideró como avances que en el año 2003 la OA propuso incorporar el período de carencia ex post, imponiéndolo en dos años, plazo para el cual existen proyectos de reforma en el Congreso.

Si bien el Comité reflejó los proyectos de reforma, también consideró que era necesario que el Estado siguiera prestándole atención a la cuestión ya que no se había concretado aún la reforma sugerida.

La tercera medida que había sido sugerida por el Comité era: “Resolver problemas que surgen del mandato legal de integrar la Comisión Nacional de Ética Pública y la falta de conformación de ésta, o bien reestructurar el sistema legal y reglamentario de modo que tenga mecanismos adecuados para hacer cumplir las normas de conducta incluyendo las relacionadas con los conflictos de interés para todos los servidores públicos”.

En este sentido el Estado Argentino hizo referencia a la previsión de la Comisión en los Artículos 23 a 25 de la Ley N° 25.188. Asimismo informó la designación de autoridades de aplicación o responsables de recepción, custodia y registro de las declaraciones juradas.

En esta última cuestión, el Comité señaló que el Estado debía continuar con el análisis teniendo en cuenta que aún

no se había concretado la conformación de dicha Comisión. Este punto fue indicado como prioritario, fundamentalmente teniendo en cuenta que la Ley N° 25.188 fue sancionada el 1° de noviembre de 1999 y dispone en su Artículo 23 la creación de la Comisión Nacional de Ética Pública en el ámbito del Congreso de la Nación.

El Comité destacó que al día de la fecha no había sido creada y si bien actualmente tiene estado parlamentario el proyecto de Ley N° 3.031 D 201167 (de creación de la referida comisión) este perdería dicho estado en caso de no sancionarse durante el presente período legislativo, como sucedió en los últimos años con los proyectos de creación de la Comisión.

También requieren atención especial a criterio del comité: “Asegurar a los servidores públicos nombrados directamente por el Presidente estén sujetos a restricciones adecuadas y aplicables con respecto a conflictos de intereses, tal como lo establece en relación a otros funcionarios el régimen específico de conflictos de interés contenido en la Ley de Ministerios”.

En este sentido el Estado Argentino informó: “En la República Argentina los servidores públicos nombrados directamente por el Presidente se encuentran debidamente alcanzados por restricciones adecuadas y aplicables al respecto a conflictos de intereses, por cuanto la Ley de Ética en la Función Pública (Ley N° 25.188) es aplicable a todos los funcionarios que ejerzan la función pública y dicha ley recoge un criterio amplio de definición de la función pública”. En este caso en particular el Comité toma nota de la consideración satisfactoria por el Estado Argentino de la cuarta medida recomendada².

B. Información brindada por el Estado Argentino

 El Estado Argentino suministró información haciendo referencia a “buenas prácticas”, de conformidad a lo previsto en el apartado V de la Metodología para el Análisis de la Implementación de la Disposición de la Convención Interamericana contra la Corrupción seleccionada en la cuarta ronda.

El Estado Argentino manifestó –a efectos de compartir la información con el resto de los países que forman el MESICIC– las siguientes materias entre las cuales hizo mención a la creación de una Oficina de Coordinación y

Seguimiento en Materia de Delitos contra la Administración pública, creada en el ámbito del Ministerio Público Fiscal y absorbida por la Procuración de Criminalidad Económica y Lavado de Activos PROCELAC³.

Esta oficina tiene la finalidad de colaborar con los fiscales intervinientes en causas de corrupción para facilitar mejores condiciones para la investigación de estos complejos delitos. Cuenta entre otras funciones con la de efectuar un seguimiento de causas en trámite, organizar

² El presente artículo no agota las recomendaciones efectuadas por el Comité, las cuales serán analizadas en sucesivas ediciones.

³ Resolución PGN N° 914/12, 20 de diciembre de 2012. Sección 1.2, capítulo II, informe, www.oas.org.



una base de datos, realizar informes, proponer al procurador acciones interinstitucionales para agilizar las investigaciones, proponer estrategias de persecución y elaborar protocolos en la materia⁴.

Asimismo el Estado hizo referencia a un Centro de Información Judicial (CI) - Gobierno Abierto, que tiene la finalidad de fomentar la participación ciudadana en la administración de justicia por medio de internet y promover la transparencia, esta iniciativa es a instancias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación para fortalecer la difusión y el acceso a la información.

Por medio de este centro se ponen a disposición herramientas digitales adecuadas para formular sugerencias, consultas y opiniones. El Estado resaltó que el Centro profundiza la transparencia informativa.

Por otra parte, el Estado puso en conocimiento el establecimiento de una “Red Federal de Control Público”, instituida a través de la SiGeN, que tiene en miras las estructuras estatales de fiscalización y auditorías nacionales, provinciales y municipales, con el objetivo de evaluar el desempeño de programas sociales financiados por las jurisdicciones de carácter nacional.

Otra práctica referenciada por el Estado es el “Sistema de Declaraciones Juradas Patrimoniales integrales de Funcionarios Públicos” de la Oficina Anticorrupción, abocada a temas como la transparencia, detección de enriquecimiento ilícito, rendición de cuentas, prevención

de conflictos de intereses e incompatibilidades.

Por último cabe hacer mención a un “Programa Integrado de Comunicación Institucional” de la Auditoría General de la Nación para difundir su tarea y acercar la gestión institucional al ciudadano. La información brindada por el Estado señala que se pretende lograr una efectividad en la difusión de los actos institucionales y fomentar la transparencia de la gestión institucional.

Teniendo en cuenta las recomendaciones que se formularon oportunamente al Estado Argentino en la primera ronda y que el Comité de expertos entendió que requerían mayor atención en los informes de la segunda y tercera ronda, en la visita in situ del mes de marzo del corriente año el Comité evaluó cuáles de las recomendaciones realizadas fueron implementadas satisfactoriamente y cuáles requirieron continuar con una mayor atención por parte del Estado.

Dentro de los puntos positivos en relación con la implementación, el Comité destacó la capacitación a distancia impartida por la Oficina Anticorrupción a funcionarios públicos por medio del sistema denominado SICEP⁵, en materias tales como declaraciones juradas, prevención de conflictos de interés compras del Estado, órganos de control, participación de la sociedad civil.

Asimismo destacó la utilización por parte de este organismo de las redes sociales como *Facebook*, *You Tube*, *Linkedin*, con esas finalidades.

C. Recomendaciones efectuadas por el grupo de expertos

En relación con las recomendaciones efectuadas

por el grupo de expertos se destacan:

Con respecto al Ministerio Público Fiscal - Procuración General de la Nación, del cual participa a la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (FIA), se

funcionamiento, entre otras.

Con respecto al PJN, se recomendó la posibilidad de que el Sistema Penal Federal se traslade al sistema acusatorio. Se plantea la descongestión de la Cámara Federal de Casación conformando la nueva Cámara

Ministerio Público Fiscal

destacaron como recomendaciones principales: la coordinación con otras instituciones vinculadas con la temática en cuestión, precisar adecuadamente sus funciones, conformar la comisión bicameral del congreso a la que debe rendirle información adecuada sobre su

Poder Judicial de la Nación

Nacional de Casación Penal para el fuero ordinario, fortalecer la justicia procurando que los jueces federales puedan contar con mayor apoyo en casos complejos de juzgamiento de actos de corrupción, entre otros.

Por su parte, en relación con la Auditoría General de la

⁴ Res. PGN N° 86/09.

⁵ Sistema de Capacitación en Ética Pública.

Nación, recomendó que se adopte la ley de su organización y funcionamiento conforme las disposiciones del Artículo 85 de la Constitución

Nacional, fortalecer su participación en procesos judiciales y su fortalecimiento interinstitucional y en los mecanismos para exigir la responsabilidad de los autores



de daños económicos causados al Estado, entre otras.

La Sindicatura General de la Nación debe, según las recomendaciones, fortalecer sus acciones en relación con las empresas con participación estatal y las empresas



del Estado.

El Comité formula como conclusión en relación con este organismo que el Estado Argentino ha considerado y adoptado medidas destinadas a mantener y fortalecer la Oficina Anticorrupción como órgano de control superior⁶.

Por otra parte sugiere que el Estado considere profundizar la coordinación institucional entre esta oficina y otros órganos de control con los que la misma se relaciona en el cumplimiento de sus funciones, a través de la adopción de medidas tales como determinar las normas de coordi-



Oficina cuente con adecuados recursos humanos.

Dentro de las recomendaciones que quedan pendientes se encuentran:



Establecer un código de conducta con respecto a la prevención de conflictos de interés.



Fortalecer las normas jurídicas y los mecanismos para asegurar la preservación y el uso de los recursos públicos.



La detección de casos de enriquecimiento ilícito.



El dictado de normas jurídicas que fortalezcan el acceso a la información pública.



La utilización de las declaraciones juradas para aconsejar a los funcionarios públicos cómo evitar el conflicto de intereses.



A modo de conclusión se puede señalar que este breve artículo pretende reflejar la dinámica de funcionamiento del MESICIC y resaltar en particular las recomendaciones efectuadas por el Comité de Expertos al

Sindicatura General de la Nación

Oficina Anticorrupción

nación que en cada caso correspondan.

También propone efectuar un análisis de los artículos del Código Penal que se refieren a prescripción, adecuándolo pertinentemente a los efectos de evitar frecuentes aplicaciones de este instituto.

Por último se sugiere fortalecer el régimen de declaraciones juradas adoptado por la OA, con una profunda revisión de la normativa y de los procedimientos relativos a ese régimen, para lo cual se requiere que la

D. Recomendaciones pendientes para el Estado Argentino

Conclusión

Estado Argentino.

Será necesario valorar en sucesivos informes cómo se implementan las recomendaciones realizadas a los fines de dar cumplimiento a la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción.

⁶ Sección 4 del capítulo II del informe.

Responsable:

Dra. Melania Alonso

ANUNCIOS INSTITUCIONALES

Actividades académicas realizadas

 **Curso: "Facturas apócrifas. Salidas no documentadas". Responsabilidad del funcionario público**

Organizado en forma conjunta por el Tribunal de Cuentas de La Pampa, la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la Universidad Nacional de La Pampa, el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de La Pampa y el Centro de Estudios sobre Gestión Pública y Responsabilidad.

El curso se desarrolló el día viernes 5 de julio de 2013, en el Salón Azul de la citada Alta Casa de Estudios y estuvo a cargo de una socia de nuestro Centro de Estudios, la Cdra. Cristina del Carmen Mansilla.

Presentación de la Segunda edición actualizada del libro *Cuestiones de potestad disciplinaria y derecho de defensa*, de autoría de la Dra. Miriam M. Ivanega

El pasado martes 4 de junio, en el Salón Rubí del Hotel Novotel de la Ciudad de Buenos Aires, se llevó a cabo la presentación del libro de la Presidente del Centro de Estudios: *Cuestiones de potestad disciplinaria y derecho de defensa. Segunda edición actualizada*. En dicha oportunidad, la autora impartió una clase especial y gratuita sobre: "Desafíos y perspectivas del empleo público hoy: interpretaciones acerca del alcance y límites de los derechos de los agentes", que giró sobre ejes novedosos del empleo público, como por ejemplo, la aplicación de la Ley de Contrato de Trabajo, la situación de los empleados contratados, la carrera administrativa, los casos de mobbing, la aplicación de las sentencias de la CIDH.

El desarrollo del tema generó la intervención de los profesionales asistentes, que formularon sus comentarios, reflexiones y preguntas, enriqueciendo el encuentro académico.

PRÓXIMAS ACTIVIDADES ACADÉMICAS EN ARGENTINA Y EL EXTERIOR

Curso “Cuestiones actuales en materia de ejecución fiscal”

Organizado por el Centro de Estudios, a cargo de los Prof. Carlos Folco y Carlos Rubinstein, con la coordinación de Harry Schurig, se llevará a cabo el día 22 de agosto de 2013 a las 17.30 en los salones del Hotel Novotel Buenos Aires, Avda. Corrientes 1334 CBA. Se abordarán los siguientes núcleos temáticos: temas generales: Cuestiones prácticas del proceso de ejecuciones fiscales, los nuevos criterios jurisprudenciales, aspectos procedimentales y procesales de las ejecuciones fiscales en la Ciudad de Buenos Aires.

Para informes e inscripción dirigirse a: consultas@gestion-publica.org.ar / www.gestion-publica.org.ar.

XXXIX Jornadas Nacionales de Derecho Administrativo y IX Congreso Internacional de Derecho Administrativo de la AADA, “En homenaje a Agustín Gordillo y a su obra”

Organizadas por la AADA y la Fiscalía de Estado de la Provincia de Formosa, los días 28, 29 y 30 de agosto en la Ciudad de Formosa. Informes e inscripción: Buenos Aires: Sarmiento 1230, 1º piso, Ciudad de Buenos Aires. Tel./fax: 4382-0531 / 6328. Mails: info@aada.org.ar / secretaria@speedy.com.ar. Formosa: Fiscalía de Estado de la Provincia, Belgrano 878, 2º Piso Casa de Gobierno de Formosa. (Griselda Serrano, email: grisser@hotmail.com y/o María Laura Rodríguez, email: mlrodriguez@formosa.gov.ar) Tel.: 0370-4431885-4426342.

XI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional

Los días 17, 18 y 19 de septiembre de este año 2013 se desarrollará, en la ciudad de San Miguel de Tucumán, el “XI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional”, organizado por la Fundación Integración y Democracia, la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y la Universidad Nacional de Tucumán. Para más información dirigirse a: www.iberconstitucional.com.ar.

XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública

Organizado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el Gobierno de Uruguay, a través de la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC), se realizará del 29 de octubre al 1º de noviembre de 2013 en el Hotel Radisson Victoria Plaza Hotel, ubicado en la Plaza Independencia 759, Montevideo, Uruguay. Para Informes e inscripción dirigirse a: congreso@clad.org / <http://www.clad.org/info/index.php/Congreso/Actual/>.

XII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo

Tendrá lugar entre el 28 de octubre y el 1º de noviembre en Arequipa (Perú) y contará con la participación de prestigiosos juristas de nuestro país y del exterior que abordarán diferentes temáticas vinculadas al derecho administrativo, entre ellas: servicios públicos, derecho sancionador, derecho ambiental y contrataciones. Para más información, dirigirse a: <http://foroida.org/xii-foro-iberoamericano-de-derecho-administrativo> 