“Las relaciones fiscales federales en el marco del artículo 75 inciso 3 de la Constitución Nacional y la vía de las audiencias públicas ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la resolución de conflictos de coparticipación federal”.

Santiago Fonseca

Tesina final de la Maestría en Derecho Administrativo

Director: Dr. Pedro José Jorge Coviello

Buenos Aires - Diciembre de 2018

INDICE

INTRODUCCION 4
1. EL FEDERALISMO FISCAL 7
1.1 DERECHO COMPARADO Y FEDERALISMO 7
1.2 LAS RELACIONES FISCALES EN LA ARGENTINA 14
1.2.1 GENESIS DEL FEDERALISMO FISCAL EN ARGENTINA 14
1.2.2 ACTUALIDAD DE LAS RELACIONES FISCALES FEDERALES 18
1.2.3 LOS MUNICIPIOS EN EL SISTEMA DE COPARTICIPACION FEDERAL 22
1.3 LA COMISIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS COMO ORGANISMO FISCAL FEDERAL 24
2. ANALISIS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN LA MATERIA COPARTICIPACION 30
2.1 ASIGNACIONES ESPECÍFICAS DE RECURSOS COPARTICIPABLES 30
2.2 COMPETENCIA ORIGINARIA DE LA CORTE SUPREMA 37
2.2.1 JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA EN MATERIA DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS 38
3. LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS 41
3.1 LAS AUDIENCIAS PÚBICAS EN EL DERECHO ARGENTINO 41
3.2 LAS AUDIENCIAS EN LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN 51
3.3 LAS AUDIENCIAS DE LA REGLA 28 DE LA CORTE DE LOS ESTADOS UNIDOS 59
3.4 COMPARACIÓN DE LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS EN LOS MÁXIMOS TRIBUNALES DE ARGENTINA Y ESTADOS UNIDOS 61
3.5 LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS EN LA CORTE SUPREMA EN MATERIA DE COPARTICIPACION FEDERAL 63
3.6 LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS EN LA CORTE SUPREMA EN MATERIA AJENA A LAS RELACIONES FISCALES 66
4. CONCLUSIONES GENERALES 70
5. BIBLIOGRAFIA 75

"(...) Obsérvese que una República Federativa es lo más quimérico y desastroso que pueda imaginarse, toda vez que no se componga de Estados bien organizados en sí mismos, porque conservando cada uno su soberanía e independencia, la fuerza del poder general con respecto al interior de la República, es casi ninguna, y su principal y casi todo, su investidura, es de pura representación para llevar la voz a nombre de todos los Estados confederados en sus relaciones con las naciones extranjeras; de consiguiente si dentro de cada Estado en particular, no hay elementos de poder para mantener el orden respectivo, la creación de un Gobierno general representativo no sirve más que para poner en agitación a toda la República a cada, desorden parcial que suceda, y hacer que el incendio de cualquier Estado se derrame por todos los demás (...)".

Juan Manuel de Rosas. "Carta de la Hacienda de Figueroa" dirigida a Juan Facundo Quiroga, 1834.

INTRODUCCION

El presente trabajo pretende echar luz en las relaciones fiscales federales que se dan en nuestro país en el marco del artículo 75 inciso 3 de la Constitución Nacional y, propone como vía de solución a los conflictos originados en ese ámbito, a las audiencias públicas ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Nos ubicaremos dentro del denominado Federalismo, específicamente en las Relaciones Fiscales Federales.

A raíz de ello, hemos propuesto como objetivo la búsqueda de un análisis sencillo para su lectura pero complejo en cuanto a su investigación, posibilitando un acceso al conocimiento en la materia a quienes siendo profesionales del derecho no se especializan en las relaciones fiscales federales.

Pero antes de comenzar sería adecuado preguntarnos: ¿De qué hablamos cuando nos referimos al Federalismo Fiscal? El Federalismo Fiscal es una rama de las finanzas públicas que se ocupa de estudiar la forma en que se distribuyen las responsabilidades

entre los diferentes niveles de gobierno para la provisión de los servicios públicos y la generación de su financiamiento.

Así, trataremos de comprender el sinnúmero de conflictos que se presentan entre las jurisdicciones parte del sistema federal fiscal argentino, resaltando las herramientas para su solución y la preservación de los principios consagrados en el artículo 75 inciso 2 de nuestra Carta Magna, es decir, asegurar criterios objetivos de reparto, garantizando una distribución de recursos equitativa, solidaria y que de prioridad a un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

Ahora bien, es necesario, para entender nuestra organización federal, citar a Pedro J. Frías y su legado en torno del "federalismo de concertación"[1], quien nos enseñaba que "(…) *el federalismo no es ya estático, puramente normativo, sino contractual: se acuerda entre la Nación y las Provincias, o las provincias entre sí; se desarrollan políticas intercomunales; la gestión es marcadamente intergubernamental (...).*[2]"

Compartimos lo sostenido acertadamente por Alberdi, al señalar que "*no hay poder donde no hay finanzas*", que "*tesoro y gobierno son dos hechos correlativos que se suponen mutuamente*"[3]; en relación a ello, es que podemos decir que tenemos en nuestro país años de luchas sangrientas en un proceso histórico de larga data que culminó con la Constitución Nacional de 1853, proceso al que no permanecieron ajenos los antagonismos financieros, las necesidades tarifarias y los requerimientos proteccionistas de las provincias del interior[4].

La Nación Argentina adoptó para su gobierno la forma Representativa, Republicana y Federal[5].

Un país federal implica que los distintos estados que lo componen se asocien delegando algunas libertades o poderes propios a otro organismo superior, conservando a su vez su autonomía y algunas competencias exclusivas.

---

[1] CSJN, *Asociación Grandes Usuarios de Energía Eléctrica de la República Argentina (AGUEERA) c/ Provincia de Buenos Aires*, Fallos 322:1781 (1999).
[2] Frías, Pedro J. *El Proceso Federal Argentino*, Córdoba, 1998, pág. 75.
[3] Linares Quintana, Segundo V. *El poder impositivo y la libertad individual*, Ed. Alfa, Buenos Aires, 1951, pág 78 y sig.
[4] Vanossi, Jorge Reinaldo. *Situación actual del federalismo - Aspectos institucionales y económicos; en particular sobre la realidad argentina*. Cuadernos de Ciencia Política de la Asociación Argentina de Ciencia Política, N° 2, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1964, pág. 62.
[5] Artículo 1° de la Constitución Nacional

Más allá de la cuestión política, uno de los puntos en los cuales resulta más claro el grado de federalismo de un país, es en la administración de los recursos y gastos derivados de la gestión y provisión de bienes públicos, y es aquí donde se dan las mayores pujas entres los distintos niveles del estado.

Estas diferencias se acentúan aún más si coexisten dentro del mismo territorio, estados densamente poblados y desarrollados, con otros con menor población y desarrollo relativo, cuyas diferencias no responden tanto a cuestiones de dotación de factores sino a otras relacionadas con la configuración que la estructura económica del país fue tomando a lo largo de su conformación.

En referencia a esto, Horacio Cao[6] afirma que las provincias argentinas pueden agruparse según factores políticos, económicos, demográficos y sociales en tres grandes bloques:

- Provincias del Área Central: (Centro-Este del País). Alto peso relativo en términos de producto y población, mayor desarrollo de las relaciones sociales y comerciales con indicadores socioeconómicos relativamente mejores.

- Provincias del Área Periférica: (Provincias del NOA, NEA y Cuyo). Menor nivel de ingresos per cápita y mayores índices de deterioro social. Desarrollo económico y social dependiente de los sistemas de subsidio y de las economías regionales.

- Provincias del Área Despoblada: (Provincias de la Patagonia). Baja densidad poblacional y un patrón de inversión y gasto público muy altos.

Debido a ello, el problema no resulta solamente lograr una definición adecuada de las funciones y atribuciones en cuanto a recursos y gastos en la provisión de bienes y servicios públicos, sino además lograr equiparar de manera sustentable, las disparidades mencionadas entre provincias.

En Argentina, la solución propuesta a estos problemas resultó el Régimen de Coparticipación Federal.

De esta manera, contemplándose en el esquema de distribución la posibilidad de crearse asignaciones específicas de manera particular, siempre cumpliendo ciertos

[6] Cao, Horacio. "Una Nueva Perspectiva sobre la Coparticipación Federal de Impuestos" (2015), https://www.horaciocao.com.ar/wp-content/uploads/2015/06/37-una-nueva-participacion.pdf

requisitos muy bien definidos, encontramos en las audiencias públicas reguladas por nuestro Máximo Tribunal una herramienta innovadora, actual y participativa que permite un tratamiento integral de los conflictos.

Nos referimos a la posibilidad de que las partes sean escuchadas y lleven a sus estrados las posiciones, muchas veces diversas en lo económico, jurídico y hasta lo político.

1. EL FEDERALISMO FISCAL

1.1 DERECHO COMPARADO Y FEDERALISMO

Antes de comenzar el desarrollo del presente acápite, es menester realizar un breve repaso acerca de la experiencia internacional de un conjunto de países representativos y protagonistas del federalismo fiscal[7].

La distribución o coordinación de funciones y recursos a distintos niveles de gobierno es parte de la esencia de los regímenes federales y, en materia tributaria, se han definido diversos esquemas o criterios que implican diferente grado de descentralización.

En efecto, la descentralización tributaria registrada en el mundo, reconoce grados diferentes de autonomía subnacional.

Partiendo de los criterios que aseguran una fuerte autonomía tributaria subnacional y pasando a otros de una escasa, débil o nula autonomía, se pueden identificar[8]:

- Separación de fuentes, con potestades exclusivas de cada nivel de gobierno (nacional y provincial o estadual);

- Concurrencia de fuentes (con potestades tributarias compartidas por ambos niveles de gobiernos);

- La de alícuotas subnacionales adicionales sobre tributos nacionales;

---

[7] Consejo Empresario Argentino. *Propuesta de Federalismo Fiscal*. Buenos Aires, 2000, pág. 102.
[8] Piffano, Horacio Luis Pablo. *Notas sobre Federalismo Fiscal. Enfoques positivos y normativos.* Universidad Nacional de La Plata, PrEBi, SeDiCl, La Plata, 2005, Pág. 58.

• La de participación o coparticipación tributaria sobre impuestos legislados por el nivel nacional de gobierno, con criterios de asignación del rendimiento tributario de tipo devolutivo, redistributivo o mixto;

• Finalmente, la asignación de fondos (aportes o transferencias federales) del gobierno central mediante "aportes no condicionados" o "aportes condicionados". Estos últimos, a su vez, bajo la modalidad de aportes con contrapartida federal o aportes para fines específicos.

Del análisis comparado internacional sobre asignación de potestades tributarias, la experiencia práctica arroja la existencia de sistemas que en muchos casos combinan algunos de los criterios descriptos previamente.

Estados Unidos

Los Estados Unidos de América posee tres niveles de gobierno: el federal; el estadual, con cincuenta estados, y el local, con ochenta y seis mil municipios o condados aproximadamente[9].

Algo distintivo del federalismo de este país del norte, es que el gobierno federal y los estados recaudan sus propios impuestos, sin existir gravámenes coparticipados.

En lo que corresponde al sistema de recaudación de impuestos, goza de un sistema descentralizado, donde cada nivel de gobierno posee su propio organismo de recaudación. Este sistema asegura a cada gobierno la máxima cuota de independencia financiera posible, pero genera un elevado costo de cumplimiento para los contribuyentes, dado que la mayoría de ellos declara impuestos para el gobierno federal y para el estadual; esto sucede, por ejemplo, con el impuesto a los ingresos, o también hay superposición en ocasiones donde la misma persona trabaja en más de un estado[10].

En lo que respecta a las transferencias igualadores (entre estados) no son relevantes, aunque hay transferencias entre distintos niveles de gobierno que se instrumentan mediante giros, préstamos y subsidios impositivos.

Podríamos decir que, similarmente a lo que sucede en Suiza, se trata aquí del modelo de federalismo fiscal más puro, sin régimen de coparticipación federal de

[9] Consejo Empresario Argentino, o*p. cit.*, pág. 103.
[10] Consejo Empresario Argentino, *op. cit.*, pág. 104.

impuestos ni transferencias igualadoras entre estados, sino remesas a individuos por razones de bienestar social (gobierno federal y estados, o estados y municipios). Esto conlleva a un financiamiento federal del gasto subnacional mínimo y una autonomía financiera de los estados elevada[11].

Suiza

Suiza es un Estado federal con tres entidades políticoadministrativas: la Confederación, 20 cantones y 6 semicantones, así como 2.222 municipios, denominados "comunas". El federalismo helvético se asienta sobre la solidaridad entre los cantones y las distintas regiones del país[12].

En lo que nos interesa, existe en Suiza una tendencia a igualar las capacidades de gastos cantonales por medio de transferencias del gobierno central. Vale decir que, en este país, la administración impositiva está muy descentralizada; cada nivel de gobierno administra sus propios impuestos, con algunas compensaciones del costo incurrido cuando se trata de impuestos coparticipados; la administración cantonal no está guiada por normas uniformes, y los municipios no tienen soberanía impositiva pero pueden fijar sobretasas a los gravámenes cantonales[13].

El objetivo de lo detallado es que los cantones provean servicios públicos de similar calidad a sus habitantes, habiendo tres tipos de transferencias: reembolsos de impuestos federales, coparticipación de impuestos y transferencias específicas (o ayudas condicionadas)[14].

Canadá

Canadá tiene tres niveles de gobierno: el federal, el provincial (con diez provincias y tres territorios en el norte) y el municipal (con cinco mil municipios). El federalismo de este país se caracteriza por relaciones altamente descentralizadas entre el gobierno federal y las provincias, teniendo su contracara en relaciones muy centralizadas entre las provincias y los municipios[15].

---

[11] Asensio, Miguel Angel. *Federalismo Fiscal. Fundamentos. Análisis comparado y el caso argentino*. Ed. Ciudad Argentina, Universidad del Salvador. Buenos Aires, 2000, pág. 112.

[12] http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/SUIZA_FICHA%20PAIS.pdf (disponible 19/08/18).

[13] Consejo Empresario Argentino, *op. cit.*, pág. 103.

[14] Asensio, *op. cit.*, pág. 73.

[15] http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/CANADA_FICHA%20PAIS.pdf (disponible el 19/08/18).

Con respecto a las potestades tributarias establecidas por la Constitución, el gobierno federal tiene potestades ilimitadas, salvo en relación a la propiedad.

A su vez, cada provincia tiene competencia plena en la legislación, administración y recolección de impuestos, siendo un organismo federal denominado *Canada Customs and Revenue Agency* quien recauda los impuestos federales y provinciales a los ingresos, aunque no todas las provincias –por ejemplo, Quebec- firmaron el acuerdo federal mediante el cual cedieron al gobierno federal ciertas competencias para su administración y coparticipación[16].

Ahora bien, desde la reforma constitucional del año 1982, el objetivo de igualación de las capacidades fiscales de los gobiernos provinciales está escrito en la misma Constitución, y procurarlo es una obligación federal. Las provincias pueden aplicar las transferencias de igualación a lo que deseen[17].

Alemania

La República de Alemania tiene tres niveles de gobierno: un nivel central, dieciséis Landers o estados, y los gobiernos locales. Vista desde arriba, podríamos decir que luce como un país unitario dado el papel preponderante del gobierno central y la uniformidad de la legislación prevaleciente en casi todos los aspectos, incluso el tributario. A pesar de ello, podemos afirmar que rige aquí un federalismo fiscal de enfoque horizontal, distinto al federalismo anglosajón de enfoque vertical[18].

Conforme al enfoque horizontal, el gobierno central se reserva funciones legislativas, la asignación de los recursos financieros y la formulación de las grandes líneas de las políticas económicas y sociales; el gobierno central y los Landers por lo general están a cargo de la implementación y administración de tales políticas, siendo los niveles inferiores quienes los ejecutan y financian con transferencias o restitución de costos por parte de los niveles superiores. Es decir, la legislación tributaria está completamente centralizada y la asignación de potestades por niveles de gobierno está asegurada por la Constitución[19].

---

[16] Consejo Empresario Argentino, *op. cit.*, pág. 105.

[17] Capitanich, Jorge Milton-Kiciloff, Axel-Zorrilla, Mónica Beatriz. *Federalismo Fiscal y Coparticipación Federal, una propuesta para la transformación de la relación nación-provincias*. Fundación pro Universidad de la Producción y del Trabajo, Ed. Docencia, Buenos Aires, 1999, pág. 82.

[18] http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/ALEMANIA_FICHA%20PAIS.pdf (disponible el 19/08/18). Ver también: http://www.cca.org.mx/apoyos/rfi/tema1.pdf (disponible el 19/08/18).

[19] Asensio, *op. cit.*, pág. 58.

En este caso, la recaudación de los grandes impuestos está a cargo de los Landers, quienes realizan además la coparticipación al gobierno federal y las transferencias a los Landers pobres, interviniendo el gobierno federal sólo en el proceso de transferencias a título de veedor.

La redistribución de fondos coparticipados tiene el propósito de igualar las capacidades fiscales de los estados. Aquellos estados que superan un cierto nivel de gasto público per cápita deben aportar fondos a los que se encuentran por debajo, sin llegar a una igualación plena[20].

El problema de lo descripto es que el sistema ha desincentivado notablemente el esfuerzo recaudador de los estados, ya que parte de la recaudación de los estados ricos para en forma automática como subsidio a los más pobres, quienes descansan en las transferencias.

Australia

Esta Federación posee tres niveles de gobierno –debiéndose aclarar que, siendo federal, aún se encuentra con una organización débilmente descentralizada-: el gobierno central, el estadual (compuesto por seis estados originales más dos territorios autárquicos continentales) y el local (compuesto por novecientos municipios aproximadamente)[21].

En este país el gobierno central ejerce una posición dominante en la administración tributaria, teniendo el control de las cuatro principales fuentes de recaudación: ingresos personales, aranceles sobre comercio exterior, ingresos de las compañías e impuestos a las ventas[22].

Uno de los grandes problemas del federalismo australiano es, en orden a lo descripto en el párrafo anterior, su marcado desequilibrio vertical. El gobierno central experimenta un fuerte superávit y los gobiernos subnacionales fuertes déficit: un cuarenta por ciento de los ingresos estaduales son transferencias y adelantos del gobierno central[23].

---

[20] Consejo Empresario Argentino, *op. cit.*, pág. 110.
[21] http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/AUSTRALIA_FICHA%20PAIS.pdf (disponible el 19/08/18).
[22] Asensio, *op. cit*., pág. 85.
[23] Capitanich-Kiciloff-Zorrilla, *op. cit.* , pág. 92.

España

La estructura del gobierno español, el cual siendo unitario se encuentra en un proceso de descentralización, tiene tres estamentos básicos: central; regional, compuesto por siete comunidades autónomas con un alto nivel de responsabilidades y diez con un bajo nivel de responsabilidades; y local, compuesto por cuarenta y tres provincias, más ocho mil municipios y el gobierno metropolitano[24].

De acuerdo a la Constitución, el poder de imposición reside originalmente en el gobierno central, de forma que todo tributo que recauden las comunidades autónomas, las provincias y los municipios exige previa cesión de facultades de parte del gobierno central. No obstante ello, la Constitución reconoce el derecho de los gobiernos subnacionales a financiar sus gastos con recaudación propia, además de coparticipación y transferencias[25].

En cuanto a las provincias, el poder recaudatorio es casi inexistente[26], sólo recaudan una sobretasa al impuesto municipal al comercio, financiándose en lo fundamental por medio de las transferencias no condicionadas del gobierno central. Y en lo que respecta a los municipios, recaudan algunos impuestos y tasas, estando todos los ingresos sujetos a regulaciones del gobierno central[27].

Rusia

La Federación Rusa es un caso especial, ya que está conformada por regiones muy heterogéneas en cuanto a los aspectos étnicos, culturales, económicos e históricos, definiendo la Constitución a Rusia como un estado federal e integrado por una serie de Sujetos o entidades constitutivas de la Federación, que reciben distintos nombres (república, región, distrito…), sin que ello suponga diferencias significativas en cuanto a las competencias que cada entidad puede ejercer. Actualmente la Federación de Rusia está formada por 83 Sujetos de la Federación (de los cuales 2 son ciudades, Moscú y S.

---

[24] http://www.lamoncloa.gob.es/espana/organizacionestado/Paginas/index.aspx#organizacionterritorial (disponible el 19/08/18).

[25] Capitanich-Kiciloff-Zorrilla, *op. cit.* , pág. 75.

[26] Comisión Asesora de Economía – Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Córdoba. *Coparticipación Federal de Impuestos. Hacia una distribución secundaria más eficiente*. Córdoba, 1999, pág. 48.

[27] Consejo Empresario Argentino, *op. cit.*, pág. 118.

Petersburgo), agrupados en 8 Distritos Federales. Crimea y Sebastopol se han convertido, tras la anexión en 2014, los Sujetos Federales 84 y 85, respectivamente[28].

Hasta el año 1990 la administración impositiva era muy centralizada. En 1991, la agencia de recaudación fue separada del Ministerio de Finanzas, pasando a tener mayor autonomía, se crearon impuestos nuevos compatibles con la nueva economía de mercado, dejándose atrás la recaudación del superávit de explotación de las empresas públicas. Hoy en día, aquella agencia está a cargo de la recaudación de todos los impuestos federales –siendo los más importantes de éstos generan el 75% de la recaudación consolidada del país, la cual es coparticipada a los gobiernos subnacionales-, regionales y locales. Vale decir que los gobiernos subnacionales poseen pocas posibilidades de creación de tributos nuevos o modificación de los existentes[29].

En Rusia no existe un régimen de coparticipación de impuestos, sino varios, uno por cada impuesto federal importante. Dentro de éstos, cada régimen es especial en cuanto al porcentaje de la recaudación que queda para el gobierno central y a los criterios de redistribución secundaria, entre las regiones. Pero puede identificarse una norma; las ciudades industriales y las regiones ricas aportan más de lo que reciben, y los pobres distritos rurales reciben más de lo que aportan.

Brasil y México

Uno por su complejidad y otro por su sencillez, estos dos países federales de América latina encuentran algunas diferencias con respecto a la coparticipación existente en la Argentina.

Brasil tiene tres niveles de gobierno: el federal, el estadual (con veintiseis estados y un distrito federal) y el local (con alrededor de cinco mil municipios)[30].

El gobierno federal de Brasil delega potestades a los gobiernos subnacionales: estados y municipios. Los impuestos hacen un recorrido desde el gobierno a estos dos niveles y, a su vez, cada estado también reparte un porcentaje de sus propios gravámenes a sus municipios[31].

---

[28] http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/RUSIA_FICHA%20PAIS.pdf (disponible el 19/08/18).

[29] Consejo Empresario Argentino, *op. cit.*, pág. 124.

[30] http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/BRASIL_FICHA%20PAIS.pdf (disponible el 19/08/18).

[31] Asensio, *op. cit.*, pág. 133.

Existen, principalmente, dos mecanismos básicos de coparticipación: el Fondo de Participación de Estados (FPE) y el Fondo de Participación Municipal (FPM).

El FPE está compuesto por impuestos que el gobierno federal otorga a los 26 estados y al distrito del país. El 21,5% de lo que la federación recauda de sus dos principales tributos -impuesto a la renta (IR) e impuestos sobre los productos industrializados (IPI)- se destina al FPE. A través de un sistema de redistribución regional entre los estados más pobres y ricos, el 85% de estos recursos van a las regiones norte, nordeste y centro-oeste, mientras que el porcentaje restante se direcciona al sur y sudeste.

Por su lado, el FPM financia a las capitales y los municipios de cada estado según la población y el estado al que pertenezca la capital o el municipio, siendo las capitales o municipios pobres quienes concentran el 51% de los recursos del fondo[32].

A diferencia del caso brasileño, México es un país federal que, a través de la ley de coordinación fiscal, las entidades federativas ceden sus potestades tributarias a la federación a cambio de recibir recursos[33].

Impuestos al ingreso, a las ganancias, al valor agregado, los especiales al consumo, entre otros, forman parte de una recaudación federal participable, que luego se distribuye a las entidades federativas a través de un Fondo General de Participación. A su vez, entre el 80 y 90% de los ingresos de los estados son de origen federal, siendo el impuesto a la renta y el IVA las fuentes de ingreso más importantes del gobierno. Si bien el impuesto a la propiedad inmobiliaria es competencia de los más de 2000 municipios mexicanos, su recaudación es muy baja y no llega al 0,9% del PBI[34].

1.2 LAS RELACIONES FISCALES EN LA ARGENTINA

1.2.1 GENESIS DEL FEDERALISMO FISCAL EN ARGENTINA

Volviendo a nuestro país y realizando una reseña histórica de nuestra organización federal, sumergiéndonos en los orígenes de los regímenes de coparticipación, nos

[32] Consejo Empresario Argentino, *op. cit.*, pág. 114.
[33] http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/MEXICO_FICHA%20PAIS.pdf (disponible el 19/08/18).
[34] Asensio, *op. cit.*, pág. 126 y 128.

enseña Juan Vicente Sola que la distribución de los recursos entre la Nación y las provincias se puede dividir en tres etapas fundamentales[35].

Etapa 1853/1890

Así, en primer lugar señala el reconocido jurista una etapa entre los años 1853 y 1890, denominada de separación de fuentes tributarias, en la cual el Gobierno Federal no recurrió a la imposición interna para atender sus necesidades fiscales, respetando la cláusula del artículo 4 de la Constitución Nacional. Sus principales recursos provenían de los derechos de importación y exportación, de la renta de correos y de tierras públicas, y de ciertos empréstitos u operaciones de crédito.

Por su parte, las provincias se abastecían con una gama variada y heterogénea de tributos que recaían sobre la producción, el comercio, el consumo, la circulación o transporte, y que, genéricamente, han sido llamados impuestos internos, por oposición a aquellos otros "externos" –aduaneros- aplicados por la Nación.

Etapa 1890/1929

El siguiente período lo inicia en la crisis económica, financiera y política de 1890, en la cual el Gobierno Federal establece los denominados "Impuestos Internos" en todo el territorio nacional, llegando así a un sistema de concurrencia de fuentes "de hecho" hasta la crisis mundial de 1929/30. Es decir, se caracterizó por el ejercicio simultáneo por parte de la Nación y de las provincias de las potestades tributarias en relación a los impuestos internos, y tanto una como las otras crearon tributos a los consumos y a las transacciones de determinadas mercaderías.

Etapa 1929/2018

Una tercera etapa comienza, también señalada por Bulit Goñi, en la crisis de los años 1929/30 (llegando hasta la actualidad), donde se sancionan tres leyes:

- la denominada "ley de unificación de impuestos internos", Ley Nº 12.139 del año 1934.
- la Ley N° 12.143 de impuesto a las ventas, del año 1935.
- La Ley N° 12.147 de prórroga del impuesto a los réditos, del año 1935.

[35] Sola, Juan Vicente. *Manual de Derecho Constitucional*. 1° ed., Ed. La Ley, 2010, Buenos Aires, pág. 546 y sig..

Mediante las mencionadas Leyes Nº 12.143 y Nº 12.147, se coparticipan ambos impuestos creados, tanto el impuesto a las ventas como el impuesto a los réditos. Lo que es dable destacar, es que a continuación se sancionaría la Ley Nº 12.956 por medio de la cual se unificaron los regímenes mencionados junto a tributos como ganancias eventuales, coexistiendo dos regímenes de coparticipación: por un lado, el de internos, y por el otro, éste último, agrupándose así varios impuestos y siendo continuado a su vencimiento por la Ley Nº 14.788.

Es entonces que, a partir de 1935 se sancionó unilateralmente por el Congreso de la Nación el primer régimen de coparticipación impositiva a través de la Ley N° 12.139, con vigencia desde el año 1935, que concreta la unificación de los Impuestos Internos y se proponía como una "ley convenio" ya que preveía la adhesión de las Provincias.

Un tercer régimen de coparticipación llega en el año 1951 con la sanción de la Ley Nº 14.060, mediante el cual se creó el impuesto nacional sustitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes, siendo coparticipado[36].

De esta manera, al concentrar el Estado Nacional los principales recursos tributarios, se desdibuja la organización federal y evidentemente se torna necesaria la existencia de un régimen que establezca algún tipo de compensación a las provincias por la cesión realizada de sus fuentes tributarias.

Un hito muy importante se produce en el año 1973, en el camino hacia un fortalecimiento de la coordinación de potestades tributarias, con la creación del nuevo régimen de coparticipación por medio de la Ley Nº 20.221, unificándose los tres regímenes existentes que regían y siendo un antecedente inmediato al régimen actual.

Mediante la ley mencionada se trató de transformar a la coparticipación en un mecanismo de coordinación impositiva con efectos redistributivos, para lo cual se adoptó el sistema de distribución secundaria en base a parámetros que tenían en cuenta la situación de las provincias menos desarrolladas.

Esta ley consolidó el avance del Gobierno Federal sobre las contribuciones directas, con lo cual pareció agudizarse la mutación desde el sistema de separación y concurrencia de fuentes hacia el de coparticipación. Principalmente estaba referido a

[36] Bulit Goñi, Enrique G., "Sistemas de coordinación de potestades tributarias a distintos niveles de gobierno en el régimen federal argentino", publicado en: García Belsunce, Horacio A. (Dir.), *Tratado de Tributación*, t. I, "Derecho Tributario", Vol. 2, Astrea, Buenos Aires, 2003, Pág. 35.

todos los impuestos nacionales, excepto los aduaneros, equiparando en la distribución primaria lo referido a la nación y al resto de las provincias, fijando criterios objetivos de reparto en la distribución secundaria (a diferencia de la posterior Ley Nº 23.548), y creándose la Comisión Federal de Impuestos.

En el año 1984, al vencer el régimen de la Ley Nº 20.221, bajo la forma de convenios financieros transitorios, se admite un sistema de asignaciones durante los años 1985, 1986 y 1987.

De esta manera llegamos al régimen transitorio de la Ley Nº 23.548 en el año 1988, rigiendo hasta la actualidad con algunos vaivenes durante los años posteriores, en lo que se denominó "el laberinto de la coparticipación"[37].

A partir del 1° de Enero de 1988 rige un "régimen transitorio de distribución de recursos fiscales entre la Nación y las Provincias" (artículo 1° de la Ley 23.548) que, bajo la forma de ley convenio, organiza el sistema de coparticipación federal pero admitiendo - ahora más claramente - el avance del Gobierno Federal sobre facultades tributarias de las provincias y un criterio de "porcentajes fijos" en lugar de los parámetros de la Ley 20.221, tornando el régimen menos racional.

A partir de 1989, ocurre un fenómeno singular: el Gobierno Federal inicia un proceso de devolución de competencias a las provincias en materias concurrentes como la atención de la salud y la educación, pero no renuncia al ejercicio de facultades tributarias en materia de contribuciones directas ni propicia la vuelta a un sistema de separación y concurrencia de fuentes. Ni tampoco se modifica la ley convenio para ampliar las atribuciones de las provincias en materia de ejercicio del poder de imposición sino que – en sentido opuesto- los "pactos fiscales" restringen aún más dicho poder ahora en relación con los tributos que las reglas de armonización tributaria de la Ley Convenio N° 23.548 había mantenido como locales y compatibles con el régimen general de distribución.

Las provincias admiten esto y sólo reclaman que la "transferencia" de servicios sea acompañada de la "transferencia" de recursos para atenderla.

[37] La multiplicidad, volumen y variado destino que se ha dado a tales punciones de la masa coparticipable han llevado a Richard Bird, Profesor en Economía de la Universidad de Toronto, en una visita hecha a Argentina en 1995, a denominar a tal sistema como "El laberinto de la Coparticipación". Véase http://federalismofiscal.com/laberinto (disponible el 17/07/18).

Esta crisis fiscal y política se resolvió, provisoriamente, con el Acuerdo Fiscal Federal del 12 de Agosto de 1992 (Ley N° 24.130) y el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento del 12 de Agosto de 1993, Pactos I y II respectivamente.

Esta secuencia histórica (en la cual en el año 1994 se incluye la reforma constitucional) culmina, como veremos a continuación, con el Consenso Fiscal del año 2017, cuya Addenda fue consensuada en el año 2018.

1.2.2 ACTUALIDAD DE LAS RELACIONES FISCALES FEDERALES

Marco normativo vigente

De esta manera llegamos a la actualidad, en donde encontramos que el marco normativo vigente comienza con la Constitución Nacional.

En segundo lugar, además del régimen general de la Ley Convenio N° 23.548, sus complementarias y modificatorias, el sistema se completa con los denominados "regímenes especiales", ubicándose en esa categoría las siguientes leyes convenio:

- Ley N° 23.966, el Impuesto a la Transferencia de Combustible y a los Bienes Personales.
- Ley N° 24. 977, artículo 55, el llamado Monotributo.
- Ley N° 24.464, que establece el Sistema Federal de la Vivienda, es una ley convenio conforme a lo dispuesto por su artículo 8, y así fue interpretado por la Resolución General Interpretativa N° 24 de la Comisión Federal de Impuestos[38].
- Ley N° 15.336 y su complementaria N° 24.065 en materia de Régimen Federal de Energía Eléctrica, conforme también la Resolución General Interpretativa N° 22 de la Comisión Federal de Impuestos[39].

En tercer término, encontramos a los mencionados "Pactos Fiscales" (en general) existentes desde el Acuerdo del 12 de Agosto de 1992, que forman parte de lo que especialmente ha sido considerado por la Corte Suprema como el "derecho intrafederal" en un rango de jerarquía constitucional idéntico al de las Leyes Convenio.

---

[38] http://www.cfi.gov.ar/docs/resoluciones/rgi/r_g_i_n_24_2000.pdf (disponible el 17/07/18).

[39] http://www.cfi.gov.ar/docs/resoluciones/rgi/r_g_i_n_22_2000.pdf (disponible el 17/07/18).

Por último, el 16 de noviembre de 2017 se suscribió el denominado "Consenso Fiscal" por parte del Poder Ejecutivo Nacional, representantes de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires[40].

Mediante el Consenso las partes acordaron lineamientos fundamentales para armonizar las estructuras tributarias de las distintas jurisdicciones de forma tal de promover el empleo, la inversión y el crecimiento económico y promover políticas uniformes que posibiliten el logro de esa finalidad común.

Dentro de los compromisos, existen acuerdos tendientes a adoptar medidas de saneamiento de las cuentas públicas, a la coordinación de potestades tributarias entre las jurisdicciones y a la eliminación de las distorsiones que se consideran inadmisibles.

Vale mencionar que, recientemente, se firmó una Adenda al Consenso Fiscal del 2018, mediante la cual se busca alivianar algunos compromisos asumidos mediante el Consenso Fiscal del 2017, modificando algunos puntos vinculados con el esfuerzo que debían afrontar las provincias en materia tributaria[41].

Relación Estado Nacional - Provincias

Este marco normativo es parte del federalismo argentino y representa el modo natural e histórico de ordenar las relaciones entre las ciudades-provincias fundacionales primero, y el conjunto de provincias y municipios que conforman la Nación Argentina después[42].

En esta perspectiva podemos adelantar, además, que la reforma constitucional de 1994 culmina formalmente un largo ciclo de reivindicación histórica del federalismo desde su misma base local al consagrar el reconocimiento de la autonomía municipal[43].

Hoy nuestro federalismo se expresa constitucionalmente en plenitud y con respeto por la tradición histórica.

---

[40] https://www.minhacienda.gob.ar/wp-content/uploads/2017/11/consenso_fiscal.pdf (disponible el 17/07/18).

[41] http://www.parlamentario.com/db/000/000694_adenda_fiscal_2018.pdf (disponible el 19/11/18).

[42] Garat, Pablo María. "El federalismo argentino y la crisis de su Estado Federal". Véase: http://www.fundacioncivilidad.org.ar/index.php/federalismo?download=35:federalismo-argentino-y-la-crisis-de-su-estado-federal (disponible el 20/07/18).

[43] Artículo 123 de la Constitución Nacional.

El federalismo encuentra en el artículo 1° de la Constitución Nacional su piedra angular, suponiendo la coexistencia de distintos órdenes de gobierno con potestades institucionales, políticas, administrativas, tributarias propias y concurrentes, que se rigen por el principio sentado en el artículo 121 de la Constitución, en virtud del cual las provincias conservan todo el poder no delegado a la Nación[44].

De esta manera, las provincias delegaron a la Nación las competencias tributarias que se encuentran expresadas en los artículos 4, 75 incisos 1, 2, 3, entre otros de la Constitución Nacional, siendo tales potestades expresas y limitadas[45] pero, mediante el artículo 31, son superiores respecto a los órdenes provinciales.

En cuanto a los municipios su potestad tributaria no está mencionada expresamente en la Constitución Nacional pero resulta de su condición de elemento esencial del sistema de gobierno adoptado (art. 5) y de su autonomía (art. 123).

Ello supone que, tanto las provincias como los municipios, mediante sus respectivos códigos fiscales, ejercen sus potestades tributarias propias y crean obligaciones tributarias con los límites constituciones y legales vigentes.

Por su parte, Giuliani Fonrouge afirma que el transcurso del tiempo ha modificado en cierta medida el panorama de la Constitución, ya que los poderes del gobierno federal se han ampliado por exigencias de la complejidad del mundo moderno, apelándose a las denominadas facultades implícitas aparte de las nuevas modalidades surgidas de las leyes contrato sobre unificación de impuestos que han conducido, en la práctica, a dilatar el poder tributario nacional, y también por la regulación del comercio internacional e interprovincial; aspectos todos que han llevado a un gobierno federal de amplios poderes[46].

Coordinación de potestades tributarias

Ahora bien, aclarándonos esta situación, bien señala Spisso que "(…) *el ejercicio concurrente de facultades tributarias por parte de la Nación, las provincias y sus*

---

[44] Ábalos, María Gabriela. "Facultades delegadas y potestades tributarias provinciales. Especial referencia a la prescripción de tributos locales", en *Estudios de Derecho Público*, 1a. ed. - Buenos Aires, Asociación de Docentes - Facultad de Derecho y Ciencias Sociales - UBA, 2013, pág. 409.

[45] Véase Revista Civilidad N° 30, Ábalos, María Gabriela. "El municipio en los regímenes de coparticipación provincial y federal", 2011, pág. 46.

[46] Giuliani Fonrouge, Carlos. *Derecho Financiero*, T. I, 5° ed., Depalma, 1993, pág. 303.

municipalidades impone la indispensable coordinación, so pena de desnaturalizar el programa constitucional. En ese sentido, interesa puntualizar que la Constitución es un conjunto de principios y de normas que integran un sistema orgánico, cuyas disposiciones deben interpretarse armónicamente en función de la filosofía política que las inspira (...)"[47].

El sistema tributario argentino, por tratarse de una nación con estructura de tipo federal, implica que conviven en él diferentes niveles de gobierno con facultad para ejercer potestades fiscales. El alcance de estas facultades se encuentra consagrado en la Constitución Nacional, tal como dijimos, previéndose la coordinación de acuerdos interjurisdiccionales de Coparticipación de Impuestos (armonización vertical), unido a otros acuerdos como el Convenio Multilateral (armonización horizontal)[48].

Nos enseña Bulit Goñi que la distribución de potestades tributarias a distintos niveles de gobierno que realiza la Constitución Nacional deja amplio campo a la concurrencia de potestades tributarias, circunstancia que refuerza la necesidad de *un federalismo de concertación,* en el cual los poderes constituidos de los distintos niveles acuerden un ejercicio razonable de las potestades tributarias de que son titulares[49].

Como podemos observar, en referencia a las potestades tributarias de las provincias y de la Nación, podemos afirmar lo siguiente:

- Corresponde a la Nación la potestad exclusiva y permanente para aplicar derechos de importación y exportación (art. 75, incs. 1, 4, 9, 10, 11, 12 CN).

- Corresponde a la Nación en forma concurrente y transitoria la potestad para aplicar impuestos directos, conforme el artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional (cuando la seguridad, defensa, o bien general del Estado lo exijan).

- Corresponde a la Nación en forma concurrente y permanente para aplicar impuestos indirectos, conforme el artículo 75 inciso 2.

- Corresponde a las provincias la potestad exclusiva y permanente para aplicar impuestos directos, salvo la concurrencia con la Nación, según surge del artículo 121.

---

[47] Spisso, Rodolfo. *Derecho Constitucional Tributario,* 2ª ed., actualizada y ampliada, Depalma, Buenos Aires, 2000, pág. 96.
[48] Asociación Argentina de Estudios Fiscales. *Lineamientos para la Reforma Fiscal Federal*, "Imposición Local", 1° ed., Buenos Aires, 2016.
[49] Bulit Goñi, *op. cit*., pág. 27.

Siguiendo esta línea en relación al Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos –producto del consenso federal-, debemos resaltar lo que los Constituyentes han logrado volcar en nuestra Constitución Nacional, esto es, el espíritu federal de sus ideas, en búsqueda de un grado similar de desarrollo e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

El Régimen de Coparticipación Federal, históricamente y en la actualidad, cumple con este objetivo de manera parcial, existiendo aún la necesidad de discutir el Sistema Federal Impositivo y de Coparticipación para generar ingresos a las provincias y lograr un crecimiento sustentable de políticas sociales e infraestructura federal que promueva un verdadero desarrollo y competitividad de las economías regionales.

De esta manera, nos parece prudente a simple modo de reflexión sostener que la coparticipación es – particularmente y junto con el Presupuesto General de la Nación - el más importante mecanismo de asignación de recursos públicos para la ejecución de las políticas de estado y la satisfacción de necesidades públicas.

1.2.3 LOS MUNICIPIOS EN EL SISTEMA DE COPARTICIPACION FEDERAL

Otro de los actores del federalismo, en este caso quienes fueron los continuadores de los cabildos, son los municipios.

El nacimiento de los municipios argentinos es contemporáneo a la conquista. Los españoles, al fundar una ciudad, delimitaban su jurisdicción incluyendo al recinto urbano y la zona rural circundante y procedían a la constitución del cabildo, dando así una base jurídica al núcleo urbano. De este modo, todas las ciudades tenían su cabildo, cuyo funcionamiento estaba más fundamentado en la costumbre y en las ordenanzas sancionadas por cada gobierno municipal, que en la existencia de normativa de alcance general.

Ya en tiempos recientes, en el año 1989, se produce un acontecimiento muy importante en la figura de los municipios con “Rivademar”.

La Corte Suprema en el caso “Rivademar”[50] abandona su orientación tradicional que reconocía a los municipios el carácter de desmembraciones administrativas

[50] CSJN, *Rivademar c/ Municipalidad de Rosario*, Fallos 312:326 (1989).

autárquicas de los poderes provinciales, pasando a afirmar que, por primera vez en su larga historia, gozan de autonomía como requisito derivado del artículo 5° y 123 de la Constitución Nacional[51].

Recordemos que, en el considerando 8° del mencionado fallo, la Corte diferenció claramente a los municipios con respecto a los entes autárquicos, al resaltar diferencias tales como su origen constitucional frente al meramente legal de las entidades autárquicas; la existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna, ausente en tales entidades; la imposibilidad de su supresión o desaparición, dado que la Constitución asegura su existencia, lo que tampoco ocurre con los entes autárquicos; el carácter de legislación local de las ordenanzas municipales frente al de resoluciones administrativas de las emanadas de las autoridades de las entidades autárquicas; el carácter de personas jurídicas de derecho público y de carácter necesario de los municipios, frente al carácter posible o contingente de los entes autárquicos; el alcance de sus resoluciones, que comprende a todos los habitantes de su circunscripción territorial, y no sólo a las personas vinculadas, como en las entidades autárquicas; la posibilidad de creación de entidades autárquicas en los municipios, ya que no parece posible que una entidad autárquica cree a otra entidad autárquica dependiente de ella; y la elección popular de sus autoridades, inconcebible en las entidades autárquicas[52].

Hasta 1994 los municipios podían ejercer sólo los poderes tributarios que les delegaban o reconocían las Constituciones Provinciales, sin expresa garantía constitucional federal acerca de la autonomía financiera y el poder de imposición tributario.

De esta manera, los municipios se beneficiaban y/u obligaban respecto de las obligaciones tributarias a través de la decisión unilateral de las provincias de las cuales formaban parte.

Es decir que, en los casos en que las Constituciones provinciales contemplaban expresamente la participación de los municipios en la distribución de los recursos federales y provinciales, aquellos adquirieron un derecho de rango constitucional que podían o no ejercer.

---

[51] Bulit Goñi, Enrique G. *Constitución Nacional y tributación local*. 1° ed., Ad-Hoc, Buenos Aires, 2009, pág. 679.

[52] Ivanega, Miriam Mabel. *Principios de la Administración Pública.* Ed. Ábaco, Buenos Aires, 2005, pág. 213.

Con la sanción de la Ley N° 23.548 las provincias se comprometieron a su vez a distribuir a los municipios una porción de los fondos transferidos por dicho régimen[53].

Ahora bien, como señala Garat, a partir de la reforma de 1994, con el reconocimiento expreso de la autonomía municipal y la adopción formal del sistema de coparticipación federal (arts. 5 y 123), los municipios incluidos como beneficiarios de la distribución en el actual régimen transitorio, deberían continuar siéndolo en la futura ley convenio, ya no sólo por lo que dispongan las Constituciones provinciales, sino como consecuencia de la elevación de su status constitucional[54].

Los sistemas de coordinación financiero, fiscal y tributario en el nivel provincial, entre la provincia y sus municipios, salvo excepciones, se encuentran regidos, en primer lugar por las disposiciones de las respectivas Constituciones provinciales y reglamentados luego por la legislación provincial inferior a la Constitución local, hasta - en los casos de reconocimiento de autonomía municipal plena - en las denominadas "Cartas Orgánicas Municipales".

Sostiene Ivanega que, el juego armónico de los artículos 5, 75, inc. 30, y 123 de la Carta Magna, viene a imponer a las provincias la obligación de asegurar la autonomía municipal - considerando servicios y funciones -, la autonomía política - entendida desde el punto de vista de la elección popular de los representantes -, la autonomía económico financiera - potestad de creación y recaudación de tributos -, y el aspecto institucional - distinguiéndose aquí entre la autonomía plena y semiplena según se rijan por las leyes orgánicas de legislaturas o de las cartas orgánicas propias -[55].

1.3 LA COMISIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS COMO ORGANISMO FISCAL FEDERAL

La necesidad del control y fiscalización de recursos coparticipables

Señala Asensio que todo sistema que tenga como base un acuerdo multilateral, requiere de una autoridad unificada que se haga cargo del "control y fiscalización de la

---

[53] Ley N° 23.548, artículo 9 inciso g): "*La adhesión de cada provincia se efectuará mediante una ley que disponga: (...) se obliga a establecer un sistema de distribución de los ingresos que se originen en esta ley para los municipios de su jurisdicción, el cual deberá estructurarse asegurando la fijación objetiva de los índices de distribución y la remisión automática y quincenal de los fondos (...)".*

[54] Garat, Pablo María-Di Gresia, Luciano-Asensio, Miguel Ángel. *Aportes al debate sobre la relación fiscal federal*. Fundación Civilidad, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2016, pág. 78.

[55] Ivanega, *op. cit.* pág. 214.

ejecución”[56] de las reglas a las que las partes se han sometido, así ocurre en diversos países con muy distintos alcances[57].

En 1973 se planteó la necesidad de ofrecer un tratamiento diferencial para cada provincia, especialmente para aquellas con menos recursos, promoviéndose desde el Poder Ejecutivo Nacional un proyecto de Ley Convenio por el cual se establecía un sistema de coparticipación de impuestos nacionales cuyo objeto fundamental es el fortalecimiento del sistema federal de gobierno.

El proyecto intentaba garantizar una mayor estabilidad de los sistemas financieros provinciales, mediante la implementación de un importante aumento de la coparticipación, a efectos de reducir la dependencia del Tesoro Nacional que se observaba; reconocer la necesidad de un tratamiento preferencial a las provincias con menores recursos a efectos de posibilitar a todas ellas la prestación de los servicios públicos a su cargo en niveles que garanticen la igualdad de tratamiento a todos los habitantes y obtener una simplificación del régimen que facilite el mecanismo de distribución y la actividad de los órganos de administración y contralor. Estos objetivos se plasmaron con el dictado de la Ley Nº 20.221.

En ese contexto, se estableció un sistema único para distribuir todos los impuestos nacionales coparticipados, asignación por partes iguales a la Nación y al conjunto de las provincias del monto total recaudado por dichos impuestos, distribución entre ellas, en forma automática, del 48,5% del total recaudado, utilizando los siguientes criterios: 65% por población, 25% por brecha de desarrollo y 10% por dispersión de población.

La Comisión Federal de Impuestos

Todo sistema de coordinación, en este caso fiscal, necesita de una autoridad unificada, como señala supra Asensio, que se encargue de centralizar las decisiones comunes de quienes, como en este caso, son todos iguales sin diferenciación de ningún

---

[56] Art. 75 inc. 2 de la Constitución Nacional: *Corresponde al Congreso: (...) 2. (..) Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determina la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición (...)”.*

[57] Asensio, Miguel Ángel. “Nueva mirada a las finanzas federativas argentinas del siglo XXI”, en *Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba*, Instituto de Federalismo, Director Antonio María Hernández, Aspectos fiscales y económicos del federalismo argentino, Córdoba, 2008, pág. 145.

tipo como son las jurisdicciones, razón por la cual se crea la Comisión Federal de Impuestos.

El artículo 11 de la Ley Nº 20.221, rezaba: "*Créase la Comisión Federal de Impuestos, la que estará constituida por un representante de la Nación y por un representante de cada provincia adherida. Estos representantes deben ser personas especializadas en materia impositiva a juicio de las jurisdicciones designantes".*

Potestades presupuestarias y funciones

La norma le dio a la Comisión Federal de Impuestos una autonomía absoluta, al facultarla a dictar su propio reglamento y le otorgó diversas funciones, las que posteriormente fueron reemplazadas y consagradas por la Ley N° 23.548 en su artículo 11[58]. En virtud de ello, compartimos la clasificación que realiza Lagarde acerca de las funciones de la Comisión Federal de Impuestos, las que pueden separarse en consultivas, administrativas, reglamentarias y jurisdiccionales[59].

Es necesario destacar, a su vez, que posee facultades presupuestarias propias, pudiendo formular su propio presupuesto y siendo sus gastos sufragados por todos los adherentes, en proporción a la participación que les corresponda, todo de conformidad

---

[58] Ley N° 23.548, artículo 11: "(…) *Tendrá las siguientes funciones: a) Aprobar el cálculo de los porcentajes de distribución; b) Controlar la liquidación de las participaciones que a los distintos fiscos corresponde, para lo cual la Dirección General Impositiva, el Banco de la Nación Argentina y cualquier otro organismo público nacional, provincial o municipal, estarán obligados a suministrar directamente toda información y otorgar libre acceso a la documentación respectiva, que la Comisión solicite; c) Controlar el estricto cumplimiento por parte de los respectivos fiscos de las obligaciones que contraen al aceptar este régimen de distribución; d) Decidir de oficio o a pedido del Ministerio de Nación, de las provincias o de las municipalidades, si los gravámenes nacionales o locales se oponen o no y, en su caso, en qué medida a las disposiciones de la presente. En igual sentido, intervendrá a pedido de los contribuyentes o asociaciones reconocidas. Sin perjuicio de las obligaciones de aquellos de cumplir las disposiciones fiscales pertinentes; e) Dictar normas generales interpretativas de la presente ley; f) Asesorar a la Nación y a los entes públicos locales, ya sea de oficio o a pedido de partes, en las materias de su especialidad y, en general, en los problemas que cree la aplicación del derecho tributario interprovincial cuyo juzgamiento no haya sido reservado expresamente a otra autoridad; g) Preparar los estudios y proyectos vinculados con los problemas que emergen de las facultades impositivas concurrentes; h) Recabar del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, del Consejo Federal de Inversiones y de las reparticiones técnicas nacionales respectivas, las informaciones necesarias que interesen a su cometido; i) Intervenir con carácter consultivo en la elaboración de todo proyecto de legislación tributaria nacional (...)".*

[59] Lagarde, Fernando M. "Mecanismo de solución de controversias en el ámbito de la coparticipación federal de impuestos: análisis de la función jurisdiccional de la Comisión Federal de Impuestos", Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública N° 315, Sección Doctrina, pág. 26.

con el artículo 10 de la Ley N° 23.548 y el capítulo II del Reglamento de Administración Financiera del Organismo[60]. Esto, de alguna manera, permite que el organismo se desenvuelva con cierto grado de independencia y pueda llevar adelante una administración de sus recursos de manera eficiente, sin tener que cumplir una agenda oficial que esté teñida de colores políticos de uno u otro partido.

Recordemos, a su vez, que Pedro José Frías propone, según nos recuerda Pérez Hualde[61], como funciones como propias del organismo fiscal federal las de interpretar la ley de coparticipación, aprobar los porcentajes e índices de distribución, elaborar estudios y proyectos vinculados con las facultades impositivas concurrentes, formular de su propio reglamento, ordenanza procesal y presupuesto para su funcionamiento, asesorar a los fiscos adheridos, ser tribunal administrativo para decidir si los gravámenes locales se oponen al régimen de coparticipación, dictar las resoluciones del órgano fiscal federal, entre muchas otras.

A nivel constitucional es el artículo 75 inciso 2° de la Constitución Nacional el que establece que un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de la ley convenio de coparticipación, trayendo como innovación la institucionalización de un Organismo de Contralor que se denominó Comisión Federal de Impuestos, quien considera revestir el carácter de organismo fiscal federal[62].

Composición e intregrantes

En cuanto a su composición, está integrada por un representante titular y un suplente de cada jurisdicción (Nación, provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires[63])[64] - pudiéndose asimismo designar representantes alternos para asuntos determinados -.

En relación a los órganos que la integran, encontramos principalmente un Comité Ejecutivo (integrado por representantes de la Nación y ocho jurisdicciones, tres de las

---

[60] http://www.cfi.gov.ar/docs/r_pre_n_060_2016.pdf (disponible el 17/07/18).

[61] Pérez Hualde, Alejandro. “VIII. El "Organismo fiscal federal" previsto en la CN”, en "Los organismos federales de control en la Constitución", Ediciones Rap, pág.. 154.

[62] Resolución General Interpretativa N° 19 de la Comisión Federal de Impuestos.

[63] Incorporada mediante Resolución de Comité Ejecutivo N° 144/1998.

[64] El artículo 10 de la ley 23.548 establece que la C.F.I. está compuesta por un representante de Nación y uno por cada una de las Provincias adheridas, y la C.A.B.A. debiendo ser todos ellos especialistas en materia tributaria y finanzas públicas.

cuales son permanentes: Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, por superar estas jurisdicciones un 9% de la distribución secundaria prevista[65]; el resto son rotativas, cuatro por las respectivas zonas y la quinta elegida por el Plenario entre los representantes de las jurisdicciones que no lo integran)[66].

Por otro lado, un Plenario de Representantes integrado por la totalidad de los representantes de las jurisdicciones adheridas[67].

Dentro de su organización interna, cuenta con áreas administrativas, económico-financiera, jurídica, informática y sistemas y, asimismo, una dirección ejecutiva que lleva adelante, entre otras cuestiones, las relaciones institucionales del organismo.

En lo que respecta a los paneles técnicos, cuenta con un Grupo Especial de Estudios y una Subcomisión de Coparticipación, conformada por asesores de los representantes, quienes se encargan de estudiar temas de coyuntura o no, por solicitud del Comité Ejecutivo, y ponerlos a disposición de quienes son asesorados.

Su funcionamiento y resoluciones

Las resoluciones dictadas por el Comité Ejecutivo son susceptibles de recurso de revisión ante el Plenario de Representantes[68] y las dictadas por dicho Plenario son definitivas, sin perjuicio de la posibilidad de recurrirlas mediante Recurso Extraordinario Federal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación[69], con arreglo al artículo 14 de la Ley N° 48, sin tener efecto suspensivo de aquella decisión.

---

[65] Ley N° 23.548, artículo 4°.

[66] Para mayor detalle ver: Resolución de Comité Ejecutivo N° 501/2011, Anexo "Reglamento Interno", artículos 5,6 y 7, en http://www.cfi.gov.ar/docs/r_c_e_n_501_2011.pdf (disponible el 17/07/18).

[67] Resolución de Comité Ejecutivo N° 501/2011, Anexo "Reglamento Interno", artículos 3 y 4.

[68] Ver Resolución de Plenario de Representantes N° 91/2004, "Ordenanza Procesal", artículo 22: *"(...) Contra las resoluciones del Comité Ejecutivo (artículos 15 y 21), las partes podrán solicitar revisión por parte de la Comisión Federal, en escrito que será debidamente fundado y se interpondrá dentro de los sesenta (60) días de la notificación de aquéllas, bajo apercibimiento de ser declarado desierto (...)".*

[69] Resolución de Plenario de Representantes N° 91/2004, "Ordenanza Procesal", artículo 25 y 26: "*(...) El recurso deberá ser interpuesto por escrito, fundado con arreglo al artículo 15 de la ley 48, y dentro de los diez (10) días de notificada la resolución que se objeta. Del mismo se dará traslado por diez (10) días a las partes interesadas, el que se notificará conforme lo dispuesto en el artículo 7° de esta Ordenanza. Contestado el traslado o vencido el término para hacerlo, el Comité Ejecutivo requerirá dictamen de la asesoría jurídica y decidirá sobre la admisibilidad del recurso. Si lo concediere, previa notificación a las partes de su decisión, deberá remitir las actuaciones a la Corte Suprema dentro de los cinco (5) días contados desde la última notificación recibida, todo de conformidad con el artículo 257 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (...)".*

Ahora bien, coincidiendo con Lagarde, la Comisión Federal de Impuestos es el organismo competente para resolver los conflictos que se generen en el ámbito de la coparticipación, en ejercicio de la función jurisdiccional atribuida[70].

A diferencia de las jurisdicciones involucradas en el régimen - quienes deben plantear obligatoriamente ante dicho organismo sus diferendos con carácter previo a la intervención judicial -, la utilización de dicha vía es opcional para los contribuyentes.

De esta manera, el contribuyente estaría facultado a presentar una formal denuncia ante la Comisión Federal de Impuestos, siempre y cuando sea en concordancia a las exigencias adjetivas que impone la Ordenanza Procesal del Organismo[71]. Es decir que, frente a la denuncia de un contribuyente, el Comité Ejecutivo decidirá si efectivamente el tributo impugnado se encuentra en pugna con las disposiciones de la Ley N° 23.548.

De así resolver, estando firme esa decisión[72], y habiéndose posteriormente cumplido el plazo de 90 días para que la jurisdicción afectada se ajuste a lo resuelto, la Comisión Federal de Impuestos podrá ordenar al Banco de la Nación Argentina se abstenga de transferir a aquélla los importes que le correspondan sobre lo producido del impuesto a distribuir análogo al tributo impugnado.

Cabe aclarar finalmente que, de acuerdo a inveterada doctrina de nuestro Máximo Tribunal[73], si bien la ley otorga participación al contribuyente facultándolo a provocar un pronunciamiento de la Comisión Federal de Impuestos, tal participación no apunta a tutelar su derecho subjetivo, toda vez que los contribuyentes no son parte en la ley convenio y, por lo tanto, esa intervención está prevista en aras de procurar un mecanismo ágil de supervisión del comportamiento de los fiscos comprometidos.

---

[70] Ley N° 23.548, artículo 11, inciso d).

[71]En los artículos 8 a 12 del Anexo de la Ordenanza Procesal de la Comisión Federal de Impuestos se establecen los requisitos formales a los que debe atenerse todo aquél que pretenda realizar alguna presentación o denuncia ante el organismo. A saber: deberá efectuarse por escrito, acompañando tres (3) copias de ella y de toda documentación que con la misma se agregue, todo debidamente firmado por el presentante, conteniendo la denuncia: 1. El nombre y domicilio del peticionante con la debida explicitación de la personería o representación que se invoque, y del domicilio que se constituya; 2. La determinación del gravamen que se cuestione como opuesto al régimen de las leyes mencionadas, consignando al efecto las normas respectivas de las que surjan los gravámenes que se consideren en oposición a dichos regímenes; 3. La exposición de las razones que fundamentan la demanda, y 4. El ofrecimiento de toda la prueba que hiciere al derecho que se invoca.

[72] Es decir, cumplido el plazo de 60 días para recurrir la Resolución de Comité Ejecutivo ante el Plenario de Representantes, establecido por el artículo 12 de la Ley N° 23.548.

[73] CSJN, *Electrometalúrgica Andina S.A.*, Fallos 302:150 (1980); CSJN, *Transportes Automotores Chevallier S.A.*, Fallos 317:1548 (1994); CSJN, *Central Térmica Sorrento S.A. c/ Municipalidad de Rosario*, Fallos 336:694 (2013).

Por último, de conformidad con el principio de la tutela judicial efectiva y el artículo 12 de la Ley N° 23.548, lo actuado por la Comisión en dicho marco queda sujeto al control judicial ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación[74].

2. ANALISIS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN LA MATERIA COPARTICIPACION

2.1 ASIGNACIONES ESPECÍFICAS DE RECURSOS COPARTICIPABLES

Aspectos generales

Tal como lo señala Spisso, la Constitución Nacional adopta para el Gobierno de la Nación Argentina la forma federal, y en ese marco, cada provincia dicta su propia Constitución bajo el sistema representativo y republicano, no obstante lo cual, dentro del señalado régimen federal coexisten dos fuerzas opuestas que tratan de superarse recíprocamente, una fuerza centrípeta ejercida por la Nación en pos del desarrollo del proyecto nacional; y una fuerza centrífuga, impulsada por los Gobiernos locales, que aspiran a tener una participación mayor en la elaboración y ejecución de aquellas políticas impulsadas por el Gobierno Federal[75].

Como corolario de ello y del ejercicio concurrente de facultades tributarias por parte de la Nación, las provincias y las municipalidades, es indispensable asumir que la Constitución Nacional es un conjunto de principios y normas que integran un sistema orgánico, cuyas disposiciones deben interpretarse armónicamente en función de la filosofía política que las inspira.

En ese marco, vale la pena destacar que la Ley Nº 24.309 que declaró la necesidad de la reforma constitucional, en su art. 3º habilitó el debate por la Convención Constituyente de la distribución de competencias entre la Nación y las provincias en materia de gastos y recursos y el régimen de coparticipación, con el objetivo de fortalecer el federalismo.

---

[74] Lagarde, *op. cit.*, pág. 83.

[75]Spisso, Rodolfo. "Fortalecimiento del federalismo – Un mandato incumplido" – Ed. LLEY 2015-A, pág. 740.

Marco normativo

Para comenzar este acápite, debemos señalar que la distribución de los recursos coparticipables se encuentra prevista, constitucionalmente, en el artículo 75 incicos 2 y 3 de la Carta Magna[76] y, a nivel legal, en la Ley N° 23.548[77].

La Constitución Nacional, en el artículo 75 inciso 2 establece el principio general de que todas las contribuciones previstas en ella (tributos directos e indirectos), con excepción de los derechos de importación y exportación, son coparticipables. Exceptúa a las que tengan asignación específica, que son reguladas en el inciso 3 del mismo artículo.

En el aspecto formal, el artículo 75 inciso 2 de la Constitución prescribe, respecto a las leyes convenio de coparticipación, que:

- Deben dictarse sobre la base a acuerdos previos entre Nación y las provincias;
- La Cámara de Senadores debe ser la cámara de origen del tratamiento de la ley;
- Debe aprobarse por parte de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara;
- No puede modificarse ni reglamentarse unilateralmente;
- Debe ser aprobada por las legislaturas locales[78].

---

[76] http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm (disponible el 17/07/18).

[77] http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21108/texact.htm (disponible el 17/07/18).

[78] Artículo 75 de la Constitución Nacional: Corresponde al Congreso: "(…) 2. *Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables. Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos. La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias. No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y*

Es importante destacar que la Carta Magna dispone que la ley convenio instituirá regímenes de coparticipación, de lo cual se desprende con claridad la posibilidad de la coexistencia de varios regímenes de distribución.

Seguidamente, establece en su artículo 75 inciso 3 que corresponde al Congreso establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado, por ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

Las asignaciones específicas son aquellas creadas por el Congreso Nacional, mediante las cuales se sustraen parte de los recursos coparticipables para otorgarles un destino determinado, con el fin de proveer a la atención de una situación concreta que así lo requiera.

De manera adicional, la Ley N° 23.548 dispone que la masa de recursos a distribuir estará integrada por el producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse, exceptuando los derechos de importación y exportación, los regímenes especiales de distribución previstos en otros sistemas, los impuestos y contribuciones nacionales con afectación específica vigentes al momento de la promulgación de la ley y la imposición de nuevas afectaciones específicas.

Cabe recordar entonces que, conforme a la doctrina de la Corte Suprema y de la Comisión Federal de Impuestos, la integridad de la masa coparticipable de las leyes convenio de coparticipación federal solamente puede ser alterada por otra ley convenio o un pacto fiscal asimilable a ella.

Fuera de ello, la única alternativa conforme a derecho constitucional, es la del artículo 75, inciso 3 de la misma Constitución, que regula el establecimiento y/o modificación de asignaciones específicas de recursos coparticipables.

---

por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso. Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determina la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición (...)".

En el fallo “Santa Fe” la Corte por primera vez y con extrema precisión y claridad, efectúa la interpretación de dicha norma constitucional referida al instituto de las asignaciones específicas de impuestos nacionales coparticipables[79].

Veamos con mayor detenimiento las características para el establecimiento o modificación de las asignaciones específicas consagradas en nuestra Carta Magna.

A. Establecimiento y modificación de asignaciones específicas de recursos coparticipables

Debemos decir, en este punto, que como principio general, puede interpretarse que los extremos legales que dispone el artículo 75 inciso 3° deben cumplirse sólo para el establecimiento y/o modificación de asignaciones específicas, pero no para la derogación de la asignación y su distribución conforme al régimen general.

El fundamento principal para ponderar los requisitos para el establecimiento y/o modificación de asignaciones específicas se podría encontrar en que se detraen recursos de la masa que por principio general son coparticipables. Por ello, esos extremos consideramos que no deben ser exigidos cuando lo que se hace es derogar una asignación específica para devolver recursos al régimen general.

B. Tiempo determinado y destino específico

En el reciente fallo “Santa Fe” sostuvo la Corte que a los efectos de poner a resguardo los intereses de las jurisdicciones locales, los convencionales constituyentes destacaron tanto la "integralidad" de la masa coparticipable, como el carácter excepcional de estas asignaciones, disponiendo que solo pueden ser fijadas por un tiempo determinado de duración y con una finalidad determinada.

Resulta obvio que, además del resto de los requisitos, debe expresarse el destino específico en la ley especial que las establece o modifica[80].

Debemos resaltar que, en la audiencia llevada a cabo con anterioridad al dictado del fallo, la Dra. Argibay al momento de interrogar a la parte demandada, específicamente consulta sobre estos dos requisitos, considerándolos especialmente en

[79] CSJN, *Provincia de Santa Fe c/ Estado Nacional*, Fallos 338:1356 (2015).
[80] Garat,-Di Gresia-Asensio, *op. cit*., pág. 107.

razón del laxo destino que hasta ese momento se vislumbraba mediante la prórroga de la Ley N° 26.078.

C. Ley especial

Nuestro Máximo Tribunal además ha señalado el carácter excepcional de este tipo de asignaciones en el citado fallo, lo cual viene a reafirmar nuestra posición en cuanto a que no consideramos que se encuentre abarcado en el concepto "ley especial" el hecho de que, como se ha hecho costumbre legislativa, el establecimiento y/o prórroga de asignaciones específicas tenga origen en el marco de "leyes ómnibus" o de Presupuesto.

No debemos dejar de citar lo dicho en este sentido por el Convencional Marín, miembro informante al tratarse y votarse el inciso 3 del artículo 67 (ahora 75) de la Constitución: *"(...) no habrá afectaciones específicas sin una ley especial del Congreso, norma con la que evitaremos que a veces aparezcan en el presupuesto nacional algunas disposiciones que, a lo mejor, nuestros diputados y senadores no las vean en su momento pero que sí tienen determinaciones que en nuestro concepto necesitan de una ley especial (...)*[81] *".*

Por su parte, el convencional Berhongaray, al referirse a las asignaciones específicas sostuvo: *"(...) Además, tienen que ser sancionadas por una ley especial, no pueden venir ocultas en algún inciso -de esos nombrados por letras raras- en la ley de presupuesto o en alguna ley ómnibus (...)"*[82].

Finalmente, con relación a este punto, la Procuración General de la Nación en el dictamen de la causa "San Luis", sostuvo que la primera fuente de interpretación de la leyes es su letra, y cuando la ley emplea varios términos sucesivos, es la regla más segura de interpretación la de que esos términos han sido empleados con algún propósito, por ello, el sustantivo "ley" viene calificado por el adjetivo que lo acompaña como "especial", y que resulta independiente del otro requisito, el relativo a la mayoría especial que debe reunir cada cámara del Congreso para su sanción [83].

D. Mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara

[81] Cfr. Intervenciones del miembro informante por la mayoría convencional Marín, "24 Reunión – 3 sesión Ordinaria 4 de agosto de 1994", versión taquigráfica de Redacción, Obra de la Comisión Constituyente 1994, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, Buenos Aires, 1995, tomo VI, p. 5370 y 5371.

[82] Cfr. Intervenciones del convencional Berhongaray, "25 Reunión - 3 sesión Ordinaria 5 de agosto de 1994", op. cit., tomo VI, p. 5447.

[83] CSJN, *San Luis c/ Estado Nacional*, CSJ 1073/2011, Monti, Laura M., el 15/09/2016.

La Corte Suprema sostuvo, al referirse a este requisito, que las asignaciones específicas solo pueden ser establecidas por el Congreso Nacional, mediante la sanción de una ley especial con las referidas mayorías agravadas de ambas Cámaras[84].

Recordemos que, en cuanto a las mayorías absolutas, el artículo 209 del Reglamento del Senado de la Nación indica que ellas se refieren a más de la mitad de los presentes[85].

Estas afirmaciones permiten concluir que la exigencia de una mayoría calificada rige para favorecer a las provincias, pero no para perjudicarlas, siendo éstas las verdaderas propietarias de los fondos a detraer.

Consideramos a éste como un requisito que responde a la mayor representatividad de las provincias, tanto por ser el Congreso de la Nación un órgano fundamental del federalismo argentino, constituyéndose en el ámbito donde se dé la concertación entre la Nación y las provincias, como también por ser recursos que, por principio, corresponden que sean parte de la masa coparticipable.

E. Interpretación restrictiva de la Corte

Nuestro Máximo Tribunal, en oportunidad de expedirse en los autos citados supra, sostuvo que a la hora de examinar la validez constitucional de una asignación específica dispuesta por el Congreso se impone una interpretación restrictiva pues, en definitiva, lo que se encuentra en juego es una facultad con una trascendente incidencia sobre el régimen de distribución de recursos y el sistema federal en su conjunto.

Sostiene Garat que, a partir de este fallo, la doctrina de la Corte Suprema se torna indubitable en cuanto a la correcta interpretación que de las asignaciones específicas de impuestos coparticipables ha de hacerse, es decir, siempre restrictiva[86].

Compartimos esta postura, principalmente por tratarse de recursos cuya distribución debe realizarse de conformidad con los acuerdos logrados por la voluntad política de todas las jurisdicciones, esto es, la conformación de una masa a distribuir equitativamente y de manera solidaria, en constante búsqueda de un grado de desarrollo

---

[84] CSJN, *Provincia de Santa Fe c/ Estado Nacional*, Fallos 338:1356 (2015).
[85] http://www.senado.gov.ar/reglamento
[86] Garat,-Di Gresia-Asensio, *op. cit*., pág. 105.

igualitario en todo el país. La detracción que se realiza con la afectación específica viene a generar una situación de excepción al acuerdo de estas voluntades, y esto merece ser tratado con extremo cuidado en pos del federalismo y la sociedad representada en los legisladores que así lo lleven adelante.

F. Principio de Reserva de Ley

El establecimiento y modificación de las asignaciones específicas se enmarca dentro del denominado "Principio de Reserva de Ley", dado que es el Poder Legislativo quien tiene la facultad exclusiva para la creación de los tributos y de las mencionadas asignaciones, y consideramos que está íntimamente unido al requisito enumerado supra como "A", esto es, que el establecimiento o modificación sea realizado mediante el Congreso de la Nación, otorgándole la legitimidad que amerita una situación de excepcionalidad como ésta.

Este principio constituye una manifestación concreta de la forma republicana de gobierno y del principio de separación de poderes consagrado en el artículo 1° de la Constitución Nacional, como lo ha sostenido la Corte Suprema ya desde sus primeros pronunciamientos[87].

En un similar orden de ideas, expresa Joaquín V. González, que uno de los caracteres más distintivos del sistema de gobierno que ha adoptado la Constitución es que él obedece a todo un plan de recíprocas restricciones y de contrapeso o equilibrio entre todos los poderes, secciones o departamentos de que se compone[88].

Al pronunciarse en la causa "Camaronera Patagónica" el Máximo Tribunal sostuvo que el principio de legalidad o de reserva de la ley constituye una garantía substancial en este campo, en la medida en que su esencia viene dada por la representatividad de los contribuyentes y abarca a la creación de impuestos, tasas o contribuciones especiales[89].

Los debates de la asamblea convencional constituyente de 1994 revelan que varios convencionales se opusieron a la mera posibilidad de establecer asignaciones específicas sobre recursos coparticipables, como por ejemplo Márquez, Sánchez García y Courel[90],

---

[87]CSJN, *Ramón Rios*, Fallos 1:36 (1863).
[88]Joaquín V. González, *Manual de la Constitución Argentina*, Ed. Ángel Estrada y Ca., Buenos Aires, 1897, pág. 331.
[89]CSJN, *Camaronera Patagónica c/ Ministerio de Economía*, Fallos 337:388 (2014).
[90] *Obra de la Convención Nacional Constituyente de 1994*, t. VI, Centro de Estudios Jurídicos y Sociales, Ministerio de Justicia de la Nación, Buenos Aires, 1997, pág. 5740/5742.

Varese[91], Cullen[92], así como también el miembro informante del despacho de mayoría, Rubén Marín[93].

Por último, en el mismo sentido se expresó la doctrina, Armagnague[94], Hernández[95] y Zarini[96], por su parte, entienden que el inciso 3 es una garantía para las provincias. Quiroga Lavié[97] se expide en sentido similar y agrega que la misma previsión debería haberse establecido para la sanción de leyes de promoción industrial, que distorsionan la igualdad federativa.

2.2 COMPETENCIA ORIGINARIA DE LA CORTE SUPREMA

La Constitución Nacional, en distintos artículos, previó las materias en las cuales la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene competencia para resolver distintos tipos de conflictos.

Es así que el artículo 116 establece que corresponde a la Corte Suprema las causas que se susciten entre dos o más provincias y, seguidamente, el artículo 117 dispone que en los casos que alguna provincia fuese parte la ejercerá originaria y exclusivamente[98].

Es válido aclarar, en relación a lo descripto precedentemente, que la competencia originaria del máximo Tribunal está dada en razón de la materia, del lugar y de las personas[99]. Específicamente, resulta competente en forma originaria y exclusiva para conocer en causas relativas al tema en estudio debido a la materia debatida y la naturaleza de las partes en hipotético conflicto, conforme lo establecen los artículos descriptos supra.

---

[91] *Obra de la Convención Nacional Constituyente, op. cit*. pág. 5741.
[92] *Obra de la Convención Nacional Constituyente, op. cit*. pág.5743.
[93] *Obra de la Convención Nacional Constituyente, op. cit*. pág. 5742.
[94] Armagnague, Juan F., "El Poder Legislativo en la reforma constitucional", en AAVV *La Reforma Constitucional interpretada*, Instituto de Estudios de Derecho Administrativo, Depalma, Buenos Aires, 1995, pág. 264.
[95] Hernández, Antonio M., *Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Eudeba, 2004, pág. 710.
[96] Zarini, Helio J., *Constitución Argentina, comentada y concordada*, Ed. Astrea, 2° ed, Buenos Aires, 2001, pág. 275.
[97] Quiroga Lavié, Humberto, *Constitución de la Nación Argentina Comentada*, Ed. Zavalía, Buenos Aires, 2000, pág. 379.
[98] http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm (disponible el 17/07/18).

[99] Sagües, *Elementos de Derecho Constitucional*. Ed. Astrea, 3° ed., Buenos Aires, 2003, pág. 135.

Abonando a esta doctrina, la Procuración General de la Nación al igual que la Corte Suprema han expresado reiteradamente que cuando una provincia promueve una demanda contra otra provincia o el Estado Nacional la única forma de conciliar todas estas prerrogativas es sustanciando la acción en instancia originaria[100].

Ahora bien, a la Corte Federal se puede llegar por dos vías diferentes, la más común podemos decir que es la apelación, siendo el Máximo Tribunal último revisor dentro de la estructura del Poder Judicial del país y, la otra, es la competencia originaria y exclusiva de la Corte.

2.2.1 JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA EN MATERIA DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS

Situación jurisprudencial hasta el año 1994

Antes de la reforma constitucional de 1994, la Corte Suprema entendía que las leyes-convenio de coparticipación federal, planteos inherentes al "derecho intrafederal", hacían parte del derecho local y su violación no abría las puertas de la competencia originaria, a pesar de que por razones de economía procesal en algunos casos no había declinado aquella competencia[101].

En este sentido, en el precedente "Transportes Automotores Chevallier S.A.", señaló la Corte que las leyes-convenio son parte también -aunque con diversa jerarquía- del derecho local, y esa condición asume en el campo del derecho público provincial la ley de coparticipación, razón por la cual su alegada violación no habilita la instancia originaria, al no existir a su criterio impugnaciones de carácter constitucional[102].

Esta fue la postura mantenida hasta la reforma de 1994, a partir de la cual se reformula de manera trascendente el artículo 75 inciso 2, otorgándole rango constitucional al régimen de coparticipación federal.

Situación después de la reforma constitucional de 1994

---

[100] CSJN, *Santa Cruz, Provincia de c/ Estado Nacional*, Fallos 320:2567 (1997); CSJN, *Cura, Carlos Antonio c/ Buenos Aires*, Fallos 323:702 (2000); entre otros.

[101] Gelli, María Angélica. *Constitución de la Nación Argentina, Comentada y Concordada*, 2° ed. ampliada y actualizada, Buenos Aires, 2003, pág. 545.

[102] CSJN, *Trasportes Automotores Chevallier SA. c/ Provincia de Buenos Aires*, Fallos 314:862 (1991).

A partir de la reforma, la situación derivó en que, ante una eventual violación de una norma perteneciente al federalismo de concertación, estaríamos frente a una afectación contraria a la constitución, admitiendo ahora sí su competencia originaria en el precedente “AGUEERA”, en este caso en referencia a los denominados Pactos Fiscales, configurando éstos el derecho intrafederal[103].

Posteriormente, en la causa “El Cóndor” la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que la pugna entre una ley local y la Ley de Coparticipación Federal constituía una cuestión federal y habilitaba su competencia originaria[104].

En el último de esta serie de tres fallos, este criterio referido a la habilitación de la competencia federal fue adoptado luego por la Corte también en lo que respecta al Convenio Multilateral en el precedente "Argencard S.A."[105].

En virtud de lo expuesto se aprecia que, con el dictado de dichos pronunciamientos, se amplió la competencia originaria de la Corte Federal dado que el particular podía acudir en forma directa a los efectos de cuestionar un tributo provincial cuando éste afecte los Pactos Fiscales ("AGUEERA"), la Ley de Coparticipación Federal ("El Cóndor") y el Convenio Multilateral ("Argencard")[106].

Retorno a la postura restrictiva de competencia originaria

La situación anteriormente señalada se vio modificada parcialmente en la causa "Matadero y Frigorífico Merlo”[107], en donde la Corte negó la competencia de la justicia federal para entender respecto de los planteos por la violación del Pacto Fiscal II[108], haciendo un distingo dentro del "derecho intrafederal" incluyendo allí a la Ley de Coparticipación Federal y al Convenio Multilateral y, a la par, excluyó de dicho concepto a los demás Pactos Fiscales por no poseer rango constitucional, afirmado posteriormente en la causa "Cuyoplacas"[109].

---

[103] CSJN, *Asociación de Grandes Usuarios de Energía Eléctrica de la República Argentina (AGUEERA) c/ Provincia de Buenos Aires,* Fallos 322: 1781 (1999).
[104] CSJN, *El Cóndor Empresa de Transportes S.A. c/ Provincia de Buenos Aires*, Fallos 324:4226 (2001).
[105] CSJN, *Argencard S.A. c/ Provincia de Salta*, Fallos 327:1473 (2004).
[106] http://old.csjn.gov.ar/data/competencia.pdf (disponible el 17/07/18).

[107] CSJN, *Matadero y Frigorífico Merlo S.A. c/ Provincia de Buenos Aires*, Fallos 327:1789 (2004).
[108] http://www.cfi.gov.ar/docs/PactoII.pdf (disponible el 17/07/18).

[109] CSJN, *Cuyoplacas S.A. c/ Provincia de La Pampa,* Fallos: 332:998 (2009).

Seguidamente, en el año 2009, el Máximo Tribunal en la causa “Papel Misionero” abandonó la doctrina sentada en la causa “El Cóndor” y volvió a lo resuelto en el precedente “Transportes Automotores Chevallier S.A.”, entendiendo que cualquier pugna que se plantee entre una norma local y la Ley de Coparticipación Federal no abre, por sí sola, la competencia federal ni la instancia originaria ante la Corte Suprema de Justicia. Eventualmente, se podrá acceder a esta instancia a través del recurso extraordinario federal, cerrando así la posibilidad de que muchas presentaciones contra impuestos provinciales y tasas municipales se presenten ante la Corte salteando los tribunales locales[110].

Aumentando la inseguridad jurídica, vuelve a expedirse en el caso "Compañía Microómnibus La Colorada"[111] argumentando que no es de su competencia originaria la ilegitimidad de un gravamen provincial a la luz del régimen de coparticipación federal sino la afectación de la materia federal, de modo que, el nuevo cambio de criterio sobre una misma materia viene a alterar sin razón el principio de la seguridad jurídica ya reconocido por otros precedentes[112].

Últimos precedentes

Finalmente, aparece como último precedente inmediato el fallo “Pan American Energy”, referido a la supuesta violación de la ley convenio de coparticipación federal y el Pacto Fiscal II, en el cual la Corte, previo a resolver la cuestión de analogía con el tributo provincial y el incumplimiento del Pacto Fiscal, decide el aspecto procesal a favor de su competencia originaria para dictar sentencia en el asunto concreto argumentando evidentes razones de economía procesal –tras un extenso tiempo desde el llamamiento de autos para sentencia- y la adecuada preservación de las garantías constitucionales de defensa en juicio[113].

La situación especial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Muy particular en relación a la competencia originaria de la Corte es lo relativo a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en cuanto a que ésta no ha adquirido, hasta ahora, condición de provincia, a pesar de que la intención de los Constituyentes de

---

[110] CSJN, *Papel Misionero S.A.I.F.C c/ Provincia de Misiones*, Fallos 332:1007 (2009).
[111] CSJN, Compañía Microómnibus La Colorada c/ Provincia de Buenos Aires, Fallos 332:1624 (2009).
[112] CSJN, *Villate de Anchorena c/ Nación*, Fallos 220:5 (1951); CSJN, *Autolatina Argentina SA c/ Dirección General Impositiva*, Fallos 319:3208 (1996), entre otros.
[113] CSJN, *Pan American Energy LLC Sucursal Argentina c/Provincia de Chubut y otro*, Fallos: 335:996 (2012).

1994 haya sido la de prepararla para convertirla en provincia, si se diera el presupuesto de que el Congreso de la Nación dispusiera el traslado de la Capital Federal, conforme lo autoriza el artículo 3 de nuestra Carta Magna[114].

Ello es así, porque se encuentran originariamente aforados a esa instancia, en virtud del artículo 117 de la Constitución Nacional solamente: a) las provincias; b) los embajadores, ministros y cónsules extranjeros.

Lamentablemente el status constitucional de la Ciudad de Buenos Aires, mientras siga siendo Capital de la República, difícilmente permitirá su definitiva asunción de la calidad de provincia y eso sella su suerte en materia de jurisdicción originaria de la Corte[115], a la que sólo podrá acceder por la vía de la jurisdicción apelada.

3. LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS

3.1 LAS AUDIENCIAS PÚBICAS EN EL DERECHO ARGENTINO

A modo de introducción

Hasta aquí hemos tratado algunos aspectos de algo tan complejo como es el federalismo fiscal en nuestro país y los innumerables conflictos suscitados entre las jurisdicciones parte, teniendo como árbitro final muchas veces a la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Es ésta quien hace las veces de mediador y juez en este tipo de conflictos y, como veremos, ha comenzado a utilizar a las audiencias públicas como escenario para mostrar a toda la sociedad algo tan complejo y lejano como es la coparticipación.

Por ello, antes de ir al centro de los conflictos de coparticipación en las audiencias de la Corte Suprema, nos parece oportuno realizar un análisis breve de las audiencias públicas en sentido amplio.

---

[114] Reiriz, María Graciela. "El status jurídico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su relación con la jurisdicción originaria de la CSJN". Artículo publicado en http://www.adaciudad.org.ar/docs/revista2-06_EL_STATUS_JURIDICO_DE_LA_CIUDAD_Y_SU_RELACION_CON_LA_JO_DE_LA_CSJN_-_GRACIELA_REIRIZ.pdf (disponible el 17/07/18).

[115] CSJN, *Villate de Anchorena c/ Nación*, Fallos 220:5 (1951); CSJN, *Autolatina Argentina SA c/ Dirección General Impositiva*, Fallos 319:3208 (1996); CSJN, *Héctor Rodríguez c/ Provincia de Buenos Aires*, Fallos 323:3991 (2000).

El sistema político-institucional argentino cuenta con diversos mecanismos para acrecentar la transparencia de los actos de gobierno, permitir un acceso igualitario a la información y ampliar la participación de la sociedad en los procesos decisorios de la administración, siendo uno de ellos la Audiencia Pública.

La audiencia pública habilita la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones a través de un espacio institucional en el que todos aquellos que puedan sentirse afectados por una decisión del Estado, manifiesten su conocimiento o experiencia y presenten su perspectiva individual, grupal o colectiva con relación a la medida que habrá de adoptarse.

Según el diccionario de la Real Academia Española, el término "audiencia" significa "*acto de oír las personas de alta jerarquía u otras autoridades, previa concesión, a quienes exponen, reclaman o solicitan algo*"[116].

En la doctrina, la audiencia pública ha sido definida por el profesor Gordillo como una instancia de participación en el proceso de toma de decisiones administrativas, un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular expresen su opinión[117], siendo un principio clásico del derecho constitucional y administrativo.

El mecanismo de audiencia pública es una importante innovación en el sistema legal administrativo argentino, está íntimamente relacionado con la legítima pretensión participativa de los usuarios, por conocer, en el momento oportuno, los asuntos que conciernen al interés público.

Aunque se las encuentra en el Derecho de Francia bajo el nombre de "*Enquêtes Publiques*", este tipo de reuniones reconoce como antecedente a las llamadas "*Public Hearings*", que forman parte del Derecho y la vida institucional anglo-norteamericana[118].

Marco Constitucional

[116] http://dle.rae.es/?id=4MupgN3 (disponible el 08/11/18).
[117] Gordillo, Agustín. *Tratado de derecho administrativo.* Buenos Aires, FDA, t. 2, 2009, pág. 449.
[118] Sacristán, Estela. "Las audiencias públicas en el Derecho comparado (con especial referencia a los sistemas anglosajones)", en ReDA 81, mayo-junio 2012, pág. 673/686, véase https://www.estelasacristan.com.ar/publicaciones/Audiencias%20publicas%20en%20el%20Derecho%20comparado%20-%20con%20especial%20referencia%20al%20Derecho%20anglonorteamericano.pdf (disponible el 16/11/18).

La Constitución Nacional de 1994 viene a innovar en este aspecto, garantizando el principio de publicidad de los actos de Gobierno y el derecho de acceso a la información pública a través del artículo 1º, de los artículos 33, 41, 42 y concordantes del Capítulo Segundo -que establece nuevos Derechos y Garantías- y del artículo 75 inciso 22, que incorpora con jerarquía constitucional diversos Tratados Internacionales.

La mayor participación perseguida, se puede vislumbrar en una serie de concreciones en 1a Constitución Nacional de 1994, como por ejemplo: la iniciativa popular (art. 39); consulta popular (art. 40); participación de asociaciones de usuarios y consumidores y de las provincias interesadas en los organismos de control (art. 42); las sesiones parlamentarias de marzo a noviembre con posibilidad de sesiones extraordinarias (art. 63); la participación de los pueblos indígenas en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten (art. 75, inc. 17); la sesión publica para el nombramiento de jueces de la Corte Suprema de Justicia de 1a Naci6n y de los jueces federales inferiores (art. 99, inc. 4); la participación del Jefe de Gabinete en los debates parlamentarios (art. 100, inc. 9); las audiencias públicas del Consejo de la Magistratura de la Nación (art. 114); la participación en la elaboración del estatuto organizativo de la ciudad de Buenos Aires 129).

Un punto a destacar merece, a nuestro juicio, el tema que abarcaremos en los acápites siguientes, esto es, el dictado del reglamento interno por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (artículo 113) que permite, entre otras cosas, las audiencias publicas ante dicho tribunal.

Las audiencias públicas habilitan la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones a través de un espacio institucional en el que todos aquellos que puedan sentirse afectados, manifiesten su conocimiento o experiencia y presenten su perspectiva individual, grupal o colectiva respecto de la decisión a adoptarse. Dichas opiniones - no obstante su carácter no vinculante - deben ser consideradas adecuadamente, estableciéndose la obligación de la autoridad de fundamentar sus desestimaciones.

Marco legal

En nuestro país, la incorporación del instituto de la audiencia pública al derecho positivo, llegó de la mano de la Ley N° 17.285[119], en donde se previó la aplicación de

[119] Publicada en el B.O. del 23 de mayo de 1967.

las audiencias como parte del trámite dirigido a obtener autorizaciones o concesiones para la explotación del transporte aéreo comercial.

Si se considera que la participación es el género, y que la audiencia publica es una forma de participación, esta vendrá a quedar comprendida en aquella como especie, siendo a su vez que, si la participación se efectúa en sede administrativa, integrará un procedimiento administrativo.

En este aspecto, dentro del campo propio del derecho administrativo, puede destacarse como una primera aproximación al procedimiento de la audiencia pública el hoy derogado artículo 107 del Reglamento de la Ley N° 19.549 (según Decreto N° 1759/72), que facultaba a la autoridad propiciadora a someter los proyectos de actos de reglamentos a un procedimiento de información pública cuando su naturaleza así lo justificase[120] y, posteriormente encontramos en los marcos regulatorios de servicios públicos en la década de los años 90´ la incorporación de este tipo de procedimientos[121].

Panorama actual

En la actualidad, mediante el Decreto N° 1172/03 del Poder Ejecutivo Nacional[122] se aprobaron los reglamentos de audiencias públicas, publicidad de la gestión de intereses, elaboración participativa de normas, acceso a la información pública y de reuniones abiertas de los entes reguladores de los servicios públicos en el orden nacional, siendo la finalidad de las audiencias permitir y promover una efectiva participación ciudadana y confrontar de forma transparente y pública las distintas opiniones, propuestas, experiencias, conocimientos e informaciones existentes sobre las cuestiones puestas en consulta -su Artículo 1° aprobó el "Reglamento General de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional" (Anexo I) y el "Formulario de Inscripción para Audiencias Públicas del Poder Ejecutivo Nacional" (Anexo II); mientras que su Artículo 3° aprobó el "Reglamento General para la Elaboración Participativa de Normas" (Anexo V) y el "Formulario para la Presentación de Opiniones y Propuestas en el Procedimiento de Elaboración Participativa de Normas" (Anexo VI)-.

[120] La norma fue derogada por el Decreto 1883/91.

[121] Así lo hicieron, por ejemplo, los artículos 73 y 74 de la Ley N° 24.065 en el caso del sector eléctrico; los artículos 67 y 68 de la Ley N° 24.076 en el caso del servicio público del gas; y el artículo 30 del Decreto N° 1185/1990 en el caso del servicio de telecomunicaciones.

[122] Para acceder a su texto completo véase http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/texact.htm (disponible el 08/11/18).

El Reglamento General de Audiencias Públicas (Anexo I), en el artículo 3 define la audiencia pública como una "(…) *instancia de participación en el proceso de toma de decisión, en la cual la autoridad responsable habilita a la ciudadanía un espacio institucional para que todo aquel que pueda verse afectado o tenga un interés particular o general, exprese su opinión (…)*".

Por su parte, en el campo de los servicios públicos nacionales, las audiencias públicas se encuentran, como dijimos, en primer lugar en el marco legal eléctrico (ENRE) y en el marco del gas (ENARGAS), mediante las Leyes N° 24.065[123] y 24.076[124] respectivamente, en las cuales se dispone su realización, pudiendo ser previas a la resolución de una controversia específica o prevista a los fines de valorar, antes de la emisión de actos generales o particulares, opiniones o intereses que puedan condicionar o influir sobre el contenido definitivo de la decisión a tomarse.

Asimismo, también las encontramos en el ámbito del marco legal de aguas y saneamiento (ERAS) y las telecomunicaciones (ENACOM), mediante las Leyes N° 26.221[125] y 26.522[126] (así como también Decreto PEN N° 267/2015[127] y modificatorias), entre otras.

Dicho esto, resulta necesario hacer un paréntesis para aclarar brevemente las diferencias existentes entre la audiencia pública y la reunión abierta de un órgano público. Si bien son dos mecanismos de participación ciudadana, en la audiencia pública el público es parte interesada y activa, con derechos de naturaleza procedimental, en cambio, en las reuniones abiertas[128] sólo se limita a una asistencia pasiva y sin opinión[129].

---

[123] Publicada en el B.O. del 16 de enero de 1992, para acceder en su totalidad véase http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/464/texact.htm (disponible el 08/11/18).

[124] Publicada en el B.O. del 12 de junio de 1992, para acceder en su totalidad véase http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/475/texact.htm (disponible el 08/11/18).

[125] Publicada en el B.O. del 02 de marzo de 2007, véase http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/125000-129999/125875/norma.htm. (disponible el 08/11/18).

[126] Publicada en el B.O. del 10 de octubre de 2009, véase http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=158649. (disponible el 08/11/18).

[127] Publicada en el B.O. del 04 de enero de 2016, véase http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257461/norma.htm (disponible el 08/11/18).

[128] Ejemplos de ellas son las del Senado, cuando trata el acuerdo para designar a un magistrado (conf. art. 99, inc. 4° de la Constitución), las del plenario del Consejo de la Magistratura o las de las comisiones parlamentarias.

[129] Comadira, Julio Rodolfo - Escola, Héctor. *Curso de Derecho Administrativo*. 1° Ed., Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2012, t. II, pág. 1340.

Garantía de defensa en juicio y debido proceso – legitimación

Así las cosas, vemos que el mecanismo de la audiencia pública se encuentra directamente emparentado con la garantía constitucional del derecho de defensa del artículo 18 de nuestra Constitución, la que dentro del marco del procedimiento administrativo se traduce en el derecho de todo interesado a ser oído con carácter previo a la emisión de un acto -de alcance general o particular- que pueda afectar sus derechos subjetivos o intereses legítimos, conforme lo preceptúa el artículo 1°, inc. f), de la Ley N° 19.549[130].

En doctrina, Canda, para trasladarlo a la esfera del derecho administrativo, se responde a dos preguntas:

¿Cuál es, en concreto, el contenido de la garantía de defensa en el procedimiento administrativo? Dicho contenido surge del aludido artículo 1, inciso f) de la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo, y se integra con tres derechos: a) el derecho a ser oído; b) el derecho a ofrecer y producir pruebas; c) el derecho a una decisión fundada.

¿Quiénes pueden hacer valer tales derechos? Los interesados, es decir, aquellos a los cuales el acto administrativo que, como regla, coronará el procedimiento, habrán de incidir en sus derechos subjetivos o intereses legítimos[131].

Nos enseña Fonrouge que, en materia de legitimación para ser parte de una audiencia pública, la reglamentación es sumamente amplia, extendiéndola a todo aquel que invoque un derecho subjetivo, interés legítimo o difuso, organizaciones de usuarios, demás organizaciones no gubernamentales, organismos o autoridades públicas nacionales, provinciales o municipales y al Defensor del Usuario; admitiendo inclusive en los casos que el Ente lo determine, la calidad de parte de personas públicas o privadas extranjeras, residentes o no y entidades supranacionales o internacionales[132].

---

[130] Para acceder en su totalidad a la Ley N° 19549 véase http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/22363/texact.htm (disponible el 08/11/18).

[131] Canda, Fabián. "El derecho a ser oído en el procedimiento administrativo". EDA, 2012-689. Véase https://www.researchgate.net/publication/316227858_El_derecho_a_ser_oido_en_el_procedimiento_administrativo (disponible el 08/11/18).

[132] Fonrouge, Máximo. "Las Audiencias Públicas", en *Procedimiento Administrativo*, Jornadas organizadas por el Departamento de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad

Fundamento y características de las audiencias públicas

Consideramos conveniente desdoblar, coincidiendo con Gordillo, el carácter público de las audiencias en dos sentidos.

Por un lado, por la publicidad y transparencia del procedimiento, y por el otro, por la posibilidad de acceso y participación oral del público en general y de todos los sectores interesados que sean reconocidos como parte, de manera de, como veremos más adelante, acompañar las acciones y políticas llevadas adelante por nuestro Máximo Tribunal en la gran cantidad de casos en los que celebró audiencias en los últimos años.

Nos enseña el mismo jurista que el fundamento práctico del requisito de la audiencia pública o privada dentro de la garantía del debido proceso es múltiple, sirviendo:

- al interés público de que no se produzcan actos ilegítimos
- al interés de los particulares de poder influir con sus argumentos y pruebas antes de la toma de una decisión determinada y sirve también, empíricamente
- a las autoridades públicas para disminuir posibles errores de hecho o de derecho en sus decisiones para mayor eficacia y consenso de sus acciones en la comunidad, y para evitar reacciones imprevistas de la comunidad en contra de una determinada acción administrativa
- al sistema democrático para impedir la concentración excesiva del poder en una autoridad hegemónica como hemos visto tantas veces en nuestra historia[133].

Vale una mención especial a los tres requisitos descriptos en el voto conjunto de los ministros de la Corte en el tan conocido fallo "CEPIS"[134], en donde en el marco de una causa de política energética en un proceso colectivo, se resaltaron condiciones de cumplimiento imprescindible en la audiencia pública.

En primer lugar, el derecho de todos los usuarios a recibir de parte del Estado información adecuada, veraz e imparcial, presupuesto insoslayable para poder expresarse fundadamente, oír a todos los sectores interesados, deliberar y formar

---

Austral, Buenos Aires, 1998. Véase para una mayor ilustración http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/Las_Audiencias_Publicas.pdf (disponible el 16/11/18).

[133] Gordillo, *op. cit.*, pág. 454.

[134] CSJN, *Centro de Estudios para la Igualdad y la Solidaridad c. Ministerio de Energía s/amparo colectivo*, Fallos: 339:1077 (2016).

opinión sobre la razonabilidad de las medidas que se adoptaren por parte de las autoridades públicas

En segundo lugar, la celebración de este espacio de deliberación entre todos los sectores interesados, con un ordenamiento apropiado que permita el intercambio responsable de ideas en igualdad de condiciones y mantenga en todo momento el imprescindible respeto por el disenso.

Y por último, sostienen que todas las etapas anteriores constituirían puro ritualismo si la autoridad no considerara fundadamente en oportunidad de tomar las resoluciones del caso, las situaciones y argumentaciones que se expusieron en la audiencia y el modo en que ellas inciden en las medidas que se adoptan.

Nos preguntamos ahora, en cuanto al real grado de exigencia de la realización de audiencias previo al dictado de un acto, es decir, si la falta de convocatoria a audiencia publica requerida normativamente puede invalidar la ulterior decisión del órgano administrativo, entendiendo afirmativamente tal cuestión[135].

Entendemos que, la no realización de la audiencia pública - en los supuestos que se encuentre establecida legal o reglamentariamente -, determinará la nulidad absoluta del acto o reglamento que se emita en esas condiciones, por configurarse una violación en el elemento forma del acto al no haberse cumplido con los procedimientos esenciales previstos para la emisión del mismo, no resultando en la especie aplicable la teoría de la subsanación judicial posterior[136][137].

La teoría de la subsanación no ha sido hasta el presente aplicable, para casos en que se omitió seguir el procedimiento de audiencia pública que ciertos marcos regulatorios de los servicios públicos prevén como esencial para el dictado de

---

[135] Comadira. Julio R. - Monti, Laura M. (colab.), *Procedimientos administrativos. Ley nacional de procedimientos administrativos, anotada y comentada*, La Ley, Buenos Aires, 2002, pág. 310.

[136] Corresponde recordar que por gravitación de la línea jurisprudencial que Linares dio en llamar "teoría de la subsanación", y por la cual la violación en sede administrativa de las exigencias del debido proceso es "subsanable" en sede judicial –e incluso en la propia sede administrativa, a través de las instancias de control recursivo de los actos- el incumplimiento de esta garantía formal, de rango constitucional, es valorado, frecuentemente como determinante de una nulidad relativa. No compartimos esta posición.

[137] Para una mayor ilustración véase: Canda, Fabián; "La cesantía del empleado público y el debido procedimiento previo (la teoría de la subsanación en sendos fallos de la SCBA y de la Cámara Federal en lo Contencioso administrativo)", E.D., Serie Especial de Derecho Administrativo del 31/10/2000; o también Canda, Fabián, "El incumplimiento de los procedimientos esenciales previos al dictado del acto administrativo y la teoría de la subsanación", E.D., Serie Especial de Derecho Administrativo del 28/06/2002.

determinados actos (por ejemplo lo relativo al gas y a la energía eléctrica). En este aspecto, se destaca la doctrina que emerge del precedente "Youssefian"[138].

Principios que rigen las audiencias públicas

Dentro de los principios generales que rigen el procedimiento de las audiencias públicas, encontramos coincidencia con aquellos requisitos generales del procedimiento administrativo que describe la Ley N° 19.549[139], pudiendo mencionar al debido proceso, formalismo moderado, instrucción de oficio, publicidad y participación, siendo la transparencia algo transversal en todo lo concerniente a lo público[140].

Asimismo, es trascendental recordar que el Reglamento General de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional – Decreto PEN N° 1172/03 – enuncia, de manera coincidente, en su artículo 5° que el procedimiento de Audiencia Pública debe garantizar el respeto de los principios de igualdad, publicidad, oralidad, informalidad y gratuidad.

Veamos brevemente a qué se refieren:

- Debido proceso adjetivo. Se garantiza a cada uno de aquellos que fueron reconocidos como parte en la audiencia pública el derecho a ser oído, a ofrecer y producir prueba como así también a una decisión fundada que haga expresa consideración de los principales argumentos y cuestiones debatidas en la audiencia pública, en tanto, obviamente, fueren conducentes a la solución del caso[141]. Comadira, siguiendo a Fiorini, nos enseña que el concepto que corresponde afirmar en un Estado de derecho es el de debido procedimiento previo a todo acto administrativo, del cual el debido proceso adjetivo constituye solo una manifestación especial[142].

- Formalismo moderado y oralidad. Es una garantía del administrado, excusando a los interesados de la inobservancia de exigencias formales no esenciales y que puedan ser cumplidas posteriormente. Asimismo, de este principio deriva la no obligación de hacerse patrocinar por un letrado, aún cuando se trate de cuestiones de derecho. La aplicación del principio no implica un procedimiento sin formas, pues ello

---

[138] CNFed. Cont. Adm., sala IV, "Youssefian C/Estado Nacional", del 23/06/1998.
[139] Hutchinson, Tomás. *Régimen de Procedimientos Administrativos Ley N° 19.549, Revisada y Comenada*, 3° ed., Ed. Astrea, Buenos Aires, 1995, pág. 47 y sig.
[140] Fonrouge, *op. cit.*.
[141] Hutchinson, *op. cit*., pág. 50.
[142] Comadira – Escola, *op. cit*., pág. 1158.

no sería posible dentro del principio de juridicidad que informa toda la actividad administrativa. En consecuencia, no hay obstáculo alguno para que se pueda entender en el sentido de que en el procedimiento administrativo no se utilizan las formas sacramentales que son de rigor en la actuación ante los órganos judiciales[143]. Tanto la Procuración del Tesoro de la Nación[144] como la Corte Suprema de Justicia de la Nación[145] han recogido este principio en sus pronunciamientos, entendiendo inaplicable el rigorismo propio del derecho procesal común, sin ir al extremo de que las peticiones de los administrados se formulen con tal laxitud y vaguedad que la Administración no tenga elementos de juicio suficientes para acceder o denegar lo solicitado.

- Instrucción e impulsión de oficio. La Administración dirige el procedimiento y tiene facultades para ordenar que se practique toda diligencia que sea conveniente para la resolución de la cuestión, objeto de la audiencia pública. Puede afirmarse, coincidiendo con Comadira, que la oficialidad, en tanto principio inspirador del procedimiento administrativo, es un criterio axiológico impuesto a la Administración Pública cuando el interés público requiera la impulsión y la instrucción oficiosa de aquella para la conclusión del procedimiento de que se trate[146].

- Publicidad. La convocatoria a audiencia pública debe ser puesta en conocimiento de los usuarios o futuros afectados, con suficiente antelación para que puedan tomar conocimiento de las actuaciones que sirven de antecedente a la audiencia pública, conforme surge del Decreto PEN N° 1172/03, siendo asimismo un principio fundamental de todo estado de derecho.

- Participación y gratuidad. Existe un criterio amplio de legitimación procesal permitiendo la participación aún de aquellos que tengan un interés simple. Asimismo, se concede la posibilidad de participar, aunque no en carácter de parte, al público asistente.

Breves conclusiones

En Argentina, con la reforma constitucional de 1994, las audiencias públicas, efectivamente y de manera práctica, aseguraron una mayor participación de la sociedad en su conjunto, optimizando el procedimiento administrativo previo a la emisión de medidas de gran alcance, permitiendo la posibilidad de participación previa,

---

[143] Canosa, Armando N. *Los recursos administrativos.* Ed. Ábaco, Buenos Aires, 1996, pág. 130.
[144] PTN, Dictámenes 69:105; 79:228; 87:276; 104:56, entre otros.
[145] CSJN, *Lewcowicz*, Fallos 315:2762 (1992).
[146] Comadira – Escola, *op. cit*., pág. 1152.

otorgándole de esta manera mayor legitimidad democrática que en el supuesto de que esa posibilidad se encuentre vedada o sea inexistente. Este tipo de medidas acarrean naturalmente tanto el reconocimiento de una mayor visibilidad de la dignidad de la sociedad como actora principal en la búsqueda del bien común como así también la legitimidad a otorgarse a las medidas que de las audiencias públicas puedan surgir, acotándose el margen para la revisión judicial posterior.

Dicho esto, consideramos que la audiencia pública - prevista en algunas de las leyes regulatorias de los servicios públicos nacionales - constituye uno de los cauces posibles para el ejercicio de los derechos establecidos en el art. 42 de la Constitución Nacional e importa un instrumento y garantía de razonabilidad para el usuario, brindándole a la sociedad un mecanismo de formación de consenso y un elemento de democratización del poder, pues resulta una vía con la que pueden contar los usuarios para ejercer su derecho de participación, en los términos de la citada norma constitucional, antes de una decisión trascendente.

En los tiempos que corren en nuestro país, donde la garantía de transparencia[147] y participación de los procedimientos está en la cima de los valores buscados por una sociedad desgastada, la audiencia pública será cada día más valorada y, espero, llevada al lugar de importancia que realmente merece en una sociedad democrática.

3.2 LAS AUDIENCIAS EN LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Desde hace algunos años, nuestra Corte Suprema viene realizando esfuerzos para fortalecer los vínculos con la sociedad, llevando adelante una serie de medidas que buscan mejorar la calidad institucional, el prestigio y una mayor participación de la sociedad civil en el ámbito propio de la justicia. Dentro de estas medidas, podemos encontrar a la creación del Centro de Información Judicial (CIJ)[148], las políticas de transparencia y las conferencias anuales promovidas por la Corte, la reglamentación de los *amicus curiae*[149], la mayor apertura hacia las acciones colectivas y, de esta manera también, se desarrollan las audiencias públicas que aquí trataremos.

---

[147] Transparencia que viene también exigida por la Convención Interamericana contra la Corrupción.
[148] CSJN, Acordada N° 17/2006 – Ver http://www.cij.gov.ar (disponible el 17/07/18).

[149] CSJN, Acordada N° 28/2004 y posteriormente modificatoria N° 07/2013.

Ahora bien, no estamos hablando en este caso de una invención original de nuestro Máximo Tribunal, sino que esta práctica se inscribe en una larga tradición desplegada por la Corte de los Estados Unidos de América, seguida recientemente por otros altos órganos jurisdiccionales de la región, como el Supremo Tribunal Federal de Brasil en temas de salud pública o la Corte Constitucional de Colombia ante problemas de superpoblación carcelaria, de medio ambiente o sobre el desplazamiento forzado de personas[150].

De la misma manera que en la región, el sistema interamericano de protección de derechos humanos las ha utilizado como herramienta de actuación ante los órganos institucionales previstos en la Convención Interamericana de Derechos Humanos, esto es, la Comisión y la Corte[151].

Nuestra Constitución, reconoce al Máximo Tribunal del Poder Judicial, el dictado de un reglamento interior mediante el artículo 113[152], a partir de lo cual entendemos la íntima relación de ello con la posibilidad de dictar un marco que regule el procedimiento de audiencias públicas en ese ámbito.

Antes de adentrarnos en ello, veamos brevemente el hilo histórico que culmina con esa norma interna del Tribunal.

Primer período - previo a la Acordada

Como nos enseña Estela Sacristán[153], encontramos una primera serie de audiencias públicas durante la década de los años 90´, en casos como "Erman González"[154] - donde se debatió la quiebra del Banco del Interior y Buenos Aires y la Corte convocó a audiencia pública en cuatro oportunidades -, o el caso "Rodríguez"[155] - en el cual se desarrolló una audiencia pública en el marco de la causa de la Privatización de los Aeropuertos -, o así también el caso de la banca de Senador de Chaco[156] - audiencia

---

[150] Benedetti, Miguel Ángel – Sáenz, María Jimena. Las audiencias públicas de la Corte Suprema: Apertura y límites de la participación ciudadana en la justicia. Siglo Veintiuno Editores, 1° ed., Buenos Aires, 2016, pág. 12.
[151] http://www.oas.org/es/cidh (disponible el 17/07/18).

[152] Artículo 113 CN: "*La Corte Suprema dictará su reglamento interior y nombrará a sus empleados*".
[153] Para un tratamiento del tema ver: Sacristán, Estela B. "Las audiencias públicas convocadas por la Corte Suprema Argentina (¿Más cerca o más lejos de las Reglas de la Corte Suprema de los Estados Unidos?)", en *LL* 2009-C, pág., 976/988.
[154] CSJN, *González, Fallos*: 313:1242 (1990).
[155] CSJN, *Jorge Rodríguez-Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación*, Fallos: 320:2851 (1997).
[156] CSJN, *Provincia del Chaco c/ Estado Nacional (Senado de la Nación),* Fallos: 321:3236 (1998).

pública por pedido de un representante de dicha provincia y en el marco de una causa de competencia originaria de la Corte -.

En esta etapa inicial las audiencias no estaban previstas constitucional o legalmente de manera explícita, a pesar de que haciendo una forzada interpretación, podríamos remitirnos al "Reglamento para la Justicia Nacional de 1952", aprobado por acordada (CSJN, Fallos 224:575), que regulaba las facultades del presidente en su artículo 83[157].

De la misma manera, aquella Corte disponía de un par de normas legales genéricas sobre las llamadas "facultades ordenatorias e instructorias" de todos los jueces en los procesos a su cargo: en general, el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación en su arts. 34.5.a y 36.4.a[158] - invocado en "Verbitsky" para sus dos audiencias - y en especial la Ley General del Ambiente en su art. 32[159] - invocada en "Mendoza" al convocar la primera audiencia -[160].

Así las cosas, a fines de 2004, aún sin un marco regulatorio expreso, comienzan a desarrollarse audiencias públicas en forma regular, llegándose al número de siete audiencias en el año 2007, cuando se reglamenta formalmente.

En este período, entre las causas más resonantes, podemos destacar "Verbitsky"[161], "Mendoza"[162] y "Defensor del Pueblo c/ Chaco"[163].

En la primera de ellas, el conocido caso "Verbitsky" - en la que se discutía la situación de superpoblación en las comisarías y cárceles de la provincia de Buenos

---

[157] CSJN, Acordada 17/12/1952: *"(...) Presidente (...) Dirección de audiencias y acuerdos. Art. 83. - Preside las audiencias públicas, pudiendo los demás ministros hacer uso de la palabra con su venia. Le corresponde la dirección de los acuerdos*".

[158] CPCCN, Art. 34.5.a: "(…) *Son deberes de los jueces (...) 5. Dirigir el procedimiento, debiendo, dentro de los límites expresamente establecidos en este Código: I. Concentrar en lo posible, en un mismo acto o audiencia, todas las diligencias que sea menester realizar (...)"* y Art. 36.4.a: *"(...) Aún sin requerimiento de parte, los jueces y tribunales deberán: (...) 4) Ordenar las diligencias necesarias para esclarecer la verdad de los hechos controvertidos, respetando el derecho de defensa de las partes. A ese efecto, podrán: a) Disponer, en cualquier momento, la comparecencia personal de las partes para requerir las explicaciones que estimen necesarias al objeto del pleito (...)".*

[159] Ley N° 25.675, art. 32: *"(...) El juez interviniente podrá disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general (...)".*

[160] Benedetti–Sáenz, *op. cit*., pág. 50-51.

[161] CSJN, V*erbitsky, Horacio s/ habeas corpus,* Fallos 328:1146 (2005).

[162] CSJN, *Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional,* Fallos 329:2316 (2008).

[163] CSJN, *Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional y otra (Provincia del Chaco),* Fallos 330:4134 (2007).

Aires -, de competencia apelada de la Corte, el fallo estuvo precedido de la celebración de dos audiencias públicas.

Posteriormente, se fijaron ocho jornadas de audiencias a lo largo de 2006 y 2007, siendo en "Mendoza" en la cual se anexó un "*Reglamento de la audiencia convocada por resolución del 20/06/06*". Recordemos que, en este caso, la Corte reconoció su competencia originaria para tratar el daño colectivo al ambiente en la cuenca hídrica Matanza-Riachuelo, siendo la primera autorregulación ad hoc donde se fija el objeto, trámite y carácter de la audiencia[164].

Por su parte, en "Defensor del Pueblo c/ Chaco", en el que el Máximo Tribunal intervino a causa de la emergencia humanitaria de la comunidad quom en la provincia de Chaco, se realizó una audiencia y se fijaron "pautas para el desarrollo" del acto[165]. A diferencia de la autorregulación anterior, aquí el propósito era requerir y obtener sólo de la parte demandada informes orales de lo que consideren de mayor relevancia y responder a las explicaciones y aclaraciones que indique el Tribunal[166].

Segundo período - Acordada N° 30/2007 CSJN

Así, llegamos a la segunda etapa, que comienza el 5 de noviembre de 2007 con el dictado de la Acordada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación N° 30/2007[167], mediante la cual se le otorga un marco formal a las audiencias públicas ante sus estrados.

En estos casos, la Corte Suprema en ejercicio de potestades reglamentarias propias, se autohabilita a convocar audiencias según su discrecionalidad –según lo establecido en la Acordada, ejerciendo "*la jurisdicción más eminente que le confiere la Constitución Nacional*"-, otorgándole un marco formal a una práctica casi habitual en los últimos años y terminando de impregnar el sello de la publicidad buscada como nuevo rumbo en la vida institucional del Tribunal.

---

[164] Benedetti–Sáenz, *op. cit*, pág. 52.

[165] CSJN, *Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional y otra (Provincia del Chaco),* Fallos 330:4134 (2007): (*"[…] Convocar a una audiencia a realizarse en la sede de esta Corte el 6 de noviembre de 2007 a las 11,00 horas, en la cual las partes deberán expedirse en forma oral y pública ante el Tribunal sobre el contenido del informe presentado […]").*

[166] Benedetti–Sáenz, *op. cit.*, pág. 53.

[167] No publicada en el Boletín Oficial, según expresa Sacristán, Estela B., "Las audiencias públicas convocadas por la Corte Suprema argentina (¿Más cerca o más lejos de la reglas de la Corte Suprema de los Estados Unidos?)", La Ley. Sup. Const. 2009, pág. 1.

Veamos algunas características de las Audiencias de la Acordada.

Aspectos generales de la Acordada - Convocatoria a Audiencia Pública

Los Ministros de la Corte, mediante la Acordada, realizaron una breve fundamentación en el texto comenzando por resaltar el sometimiento de las audiencias públicas a ciertas "reglas básicas" dispuestas a los fines de elevar la calidad institucional en el ámbito del Poder Judicial y profundizar el estado constitucional de derecho vigente.

Esos breves fundamentos permiten, a su vez, dejar un gran espacio abierto para que la práctica defina la amplitud y dirección de las audiencias, delineándose específicamente en cada una de ellas los objetivos perseguidos.

Por ello, podemos diferenciar dos tipos de objetivos de estas "reglas básicas"; en primer lugar, los objetivos genéricos: elevar la calidad institucional y profundizar el estado de derecho; y en segundo lugar, los específicos: alentar la participación ciudadana y difundir de manera pública los actos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación[168].

Dicho esto, se nos presenta un panorama de cierta confusión en la fundamentación de la discrecionalidad del Máximo Tribunal para decidir cuándo llamar a audiencia pública.

Es así que, lo cierto será que el criterio exclusivo y excluyente de la Corte en su práctica es lo que determinará los modos de utilizar la herramienta de las audiencias públicas en simultáneo con la referencia a la "transcendencia colectiva o relevancia institucional", "interés público o general" o similares, utilizados a través la Acordada N° 28/2004 o N° 07/2013 de los Amigos del Tribunal o *Amicus Curiae*[169].

---

[168] Benedetti–Sáenz, *op. cit*., pág. 65.

[169] Esta institución, relativamente nueva en nuestro derecho, tiene una práctica más consolidada en el derecho internacional (es frecuente y está prevista la intervención de *amicus curiae* ante la Corte Interamericana) y en la Corte Suprema de los Estados Unidos, donde en los casos más importantes convocan decenas de *amicus briefs* presentados generalmente por ONGs u otras asociaciones académicas, sindicales, religiosas, regionales, empresariales. En Argentina, en la causa "*Provincia de San Luis c/ Estado Nacional y otros*" (CSJN, Fallos: 326:417) en el año 2003 y con anterioridad al dictado de la Acordada CSJN 28/2004, la Corte Suprema también reconoció expresamente que, con base en las amplias facultades instructorias que le concede el art. 36 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, se encuentra facultada a escuchar la opinión de entidades que no son parte en el proceso pero pueden aportar

La finalidad de cada audiencia será especificada en el acto de su convocatoria y, en cada caso, el Tribunal decidirá la participación del Ministerio Público Fiscal y de la Defensa.

Las audiencias serán públicas, con la asistencia a la sala de público en general, así como también en la transmisión por "CIJ TV", la publicación de las versiones taquigráficas, la filmación y grabación de todas las audiencias y quedando las actas a disponibilidad de toda la sociedad. En relación a la publicidad de ellas, la Corte fijará un calendario semestral, el que será publicado por los medios que el Tribunal considere conveniente.

Dentro de lo que acordaron los Ministros se estableció que la Corte convocará a audiencias públicas cuando lo dispongan al menos tres jueces, siendo las audiencias de tres tipos: conciliatoria, ordenatoria e informativa.

Audiencia Conciliatoria

Este tipo de audiencia busca instar a las partes en la búsqueda de soluciones no adversariales, refiriéndose a situaciones en las cuales hay un proceso clásico de dos partes y existe la posibilidad de conciliar, de ponerlas de acuerdo. Estos casos son menos frecuentes al nivel de la Corte Suprema, aunque son muy normales en primera instancia. En estas situaciones, la justicia llama a las partes a una audiencia conciliatoria, y un juez intenta ponerlas de acuerdo para que el litigio pueda llegar a buen puerto.

Para las audiencias conciliatorias, cada parte deberá llevar a cabo un resumen por escrito de sus pretensiones y defensas, siendo presentado con cuarenta y ocho horas antes de anticipación.

Audiencia Ordenatoria

La audiencia ordenatoria tiene por objeto tomar las medidas que permitan encauzar el procedimiento a fin de mejorar la tramitación de la causa, se refiere a las audiencias de organización del proceso o de gerenciamiento del proceso. Un caso de este tipo es el que apareció en "Mendoza", situaciones con muchos involucrados,

---

una opinión autorizada respecto de la solución del caso. Actualmente se encuentra regido por lo establecido mediante la Acordada CSJN 7/2013.

muchos objetos procesales, prueba difícil que las partes ofrecen. A raíz de ello, la manera de tener una justicia dinámica y efectiva es llamar a todas las partes y el ejercicio por parte del juez de un rol activo en la organización del proceso, conduciéndolo a los fines de que se vayan cumpliendo etapas con una gran dinámica.

En las audiencias ordenatorias, cada parte deberá presentar un escrito resumiendo su opinión sobre los puntos establecidos por el Tribunal en el acto de convocatoria, a los fines de ordenar el procedimiento, y los jueces interrogarán libremente a los abogados sin que ello implique prejuzgamiento.

Audiencia Informativa

Esta audiencia tiene por objeto escuchar e interrogar a las partes sobre aspectos del caso a decidir, se trata de casos en los cuales la Corte ha denominado "de relevancia institucional". Son situaciones que no sólo interesan a las partes sino también a terceros que no son parte en el proceso, casos de enorme trascendencia pública, que van más allá del interés de las partes, como ha sucedido con el caso "Clarín". Esta audiencia pública tiene por efecto escuchar a las partes en sus argumentos y, normalmente, escuchar a los amigos del tribunal como alegatos en favor de una de las partes[170].

En las audiencias informativas cada parte podrá designar un abogado para que haga un alegato cuya duración no podrá exceder de veinte minutos. El abogado deberá presentar un resumen escrito de su exposición con cuarenta y ocho horas de anticipación. Los amigos del Tribunal podrán ser citados para que presenten alegatos orales.

A modo de reflexión…

A modo de breve conclusión parcial, es nuestra opinión que la Acordada N° 30/2007 representa la formalización de la práctica de las audiencias públicas, lo cual si bien no alteró el desarrollo de la práctica habitual hasta ese momento, sí representó una reafirmación pública de esta nueva imagen de la Corte con una fuerte recepción por parte de la prensa y la sociedad en su conjunto.

En este sentido, la Acordada demuestra una reglamentación formal de cuestiones menores dejando un alto margen de maniobra y discrecionalidad a la Corte con una

[170] https://repositorio.utdt.edu/bitstream/handle/utdt/10618/RATJ_V14N2_Lorenzetti.pdf?sequence=1&isAllowed=y (disponible el 12/11/18).

escasa fundamentación. Así es como, dejando claro el carácter potestativo de la audiencia y una apertura que permite la adopción de reglamentaciones ad-hoc para aquellos casos particulares que lo requieran, la Acordada usa fórmulas vagas como "participación ciudadana" y "difusión pública", entre otras, sin mencionar estándares que generen previsibilidad.

Es a partir de esta ausencia que, teniendo en cuenta declaraciones de los Ministros de la Corte en donde hacen referencia a "causas altamente sensibles" o "trascendencia institucional" como criterios que hacen procedente someter una causa al proceso de audiencia, será el criterio exclusivo y excluyente de la propia Corte a lo largo de su práctica el que pondrá luz ante tanta oscuridad.

Tercer período - posterior a la Acordada

Al sólo efecto de mencionar lo acontecido hasta estos tiempos, vale aclarar que desde el año 2008 hasta el año 2018 inclusive, se han llevado adelante en la Corte Suprema un total de 35 audiencias públicas de los más diversos temas[171], como veremos más adelante.

Su recepción a nivel provincial - la influencia de la Acordada N° 30/2007

Posteriormente a la formalización por parte de nuestro Máximo Tribunal mediante la Acordada N° 30/2007, algunas provincias mediante sus Tribunales Superiores de Justicia fueron receptando la necesidad de mayor participación ciudadana, transparencia y apertura del Poder Judicial a mecanismos ágiles de solución de controversias, donde pueda mostrarse a la sociedad una mirada integral de los conflictos[172].

De esta manera, todas las regulaciones provinciales invocaron como antecedente a la Acordada N° 30/2007, teniendo como resultado acuerdos en los Tribunales Superiores de tres provincias, Corrientes, Neuquén y Mendoza.

La Provincia de Corrientes tuvo como gran novedad el Acuerdo 36 STJC en fecha 29 de noviembre de 2007[173], con el objetivo de contribuir a facilitar el efectivo acceso a la jurisdicción y al control social difuso sobre la actividad judicial, acorde con la iniciativa de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la cual adoptó el Régimen de

[171] https://www.cij.gov.ar/audiencias.html (disponible el 09/08/18).
[172] Benedetti–Sáenz, *op. cit*., pág. 83.
[173] http://www.juscorrientes.gov.ar/wp-content/uploads/acuerdos/pdf/2007/acd36-2007.pdf (disponible el 17/11/18).

Audiencias Públicas con miras a contribuir a que el público en general y los litigantes en particular sean puestos en condiciones de comprender el mejor funcionamiento de la justicia.

El Superior Tribunal de la Provincia de Neuquén firmó el Acuerdo 4397 STJN en fecha 17 de junio de 2009[174], enmarcando la iniciativa en necesidades propias de la comunidad y tender a materializar el principio de tutela efectiva de los derechos y publicidad de los actos del proceso consagrados en los artículos 58 y 62 de la Constitución de la provincia.

Por su parte, en la Provincia de Mendoza, la Suprema Corte de Justicia firmó la Acordada 25 325 SCJM en fecha 5 de noviembre de 2013[175], la que encomienda a dos de los jueces del supremo tribunal a presentar un proyecto de "Reglamentación General de las Audiencias de Carácter Público", aprobado por Acuerdo 25 526 de fecha 11 de febrero de 2014.

3.3 LAS AUDIENCIAS DE LA REGLA 28 DE LA CORTE DE LOS ESTADOS UNIDOS

Aspectos generales - la Regla 28

El Máximo Tribunal de los Estados Unidos tiene una larga experiencia en *oral arguments* o "alegatos orales" que tienen lugar en el marco de aquellas peticiones de certiorari que hayan sido discrecionalmente concedidas, conforme lo establecido en la Regla 28[176].

La disminución de la competencia obligatoria de la Corte Suprema de los Estados Unidos y el correlativo aumento de su discrecionalidad para asumir el conocimiento de las causas encuentra su principal sustento en las dificultades o, más aún, en la imposibilidad, según la magnitud de la carga de trabajo, de examinar seriamente todos los casos en que los justiciables solicitan su intervención.

---

174 http://200.70.33.133/AcuerdosExternos.nsf/vstAcuerdos.xsp?action=openDocument&documentId=1A4A (disponible el 17/11/18).

175 http://www.jus.mendoza.gov.ar (disponible el 17/11/18).

176 *Rules of the Supreme Court of the United States*, 2010. Ver en: https://www.supremecourt.gov/ctrules/2010RulesoftheCourt.pdf (disponible el 17/07/18).

Debido a ello, los alegatos orales dispuestos en las *Rules* de la Corte estadounidense tienen lugar en el marco de un pedido de revisión por certiorari, en los cuales la jurisdicción que se abre es de tipo apelada y discrecional, basada en que la cuestión federal sea de importancia tal que amerite su intervención.

Vale recordar que el procedimiento ante aquella Corte consta de dos etapas: la etapa de certiorari y la etapa posterior a la admisión de la petición, cuando estamos ante un caso.

El inicio se da con la "petición de certiorari" - similar a una apertura de jurisdicción -, luego de la cual hay una serie de posibles pasos intermedios hasta llegar a la admisión o no de la petición, en lo que se denomina "acuerdo de certiorari" o *cert conference*.

Ahora bien, si la petición sí es admitida por la Corte, la petición se convierte en un "caso".

De esta manera, el Tribunal puede pedir la remisión del expediente, y se notifica a los letrados la fecha para dos importantes alternativas procesales relativas al fondo a decidir: por un lado, el plazo para la presentación de la fundamentación de la petición o *brief on the merits*, y por el otro, la identificación del mes en que probablemente se celebrará la audiencia o alegato oral u *oral arguments*[177].

Corrido el traslado de la fundamentación, se presenta un escrito de oposición, el que puede ser contestado y cumplidos estos pasos, se celebra el alegato oral u *oral arguments* de la Regla 28, y uno o dos días después en "acuerdo de caso" o *case conference*, los jueces de la Corte deciden el caso alegado oralmente.

Algunos detalles formales del alegato oral

Remitiéndonos a los detalles de los alegatos orales de la Regla 28, en primer lugar debemos recordar que ésta forma parte de las Reglas de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América.

Dentro de los ocho incisos que contiene la Regla, podemos destacar los siguientes:

[177] Sacristán, *op. cit.*, pág. 976/988.

Según el inciso 1°, el debate oral debe enfatizar y aclarar los argumentos incluidos en los escritos sobre el mérito y el abogado debe asumir que todos los jueces han leído los escritos antes de la argumentación oral.

Seguidamente, el inciso 3° establece que a menos que el Tribunal ordene lo contrario, a cada parte se le permite media hora para su argumentación, no estando el abogado obligado a utilizar todo el tiempo asignado, y pudiendo solicitarse previamente un lapso de tiempo suplementario.

El inciso 4° señala que sólo un abogado será escuchado por cada parte, excepto con el permiso previo de la Corte.

Por último, en el inciso 5° que con independencia del número de abogados que participan en el debate oral, el abogado que realice el argumento inicial deberá presentar el caso de manera justa y completa, sin reservar puntos del fondo para su refutación.

3.4 COMPARACIÓN DE LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS EN LOS MÁXIMOS TRIBUNALES DE ARGENTINA Y ESTADOS UNIDOS

Es necesario principalmente marcar la siguiente comparación entre ambas audiencias:

Finalidades

De la Regla 28 se infiere que la finalidad de los alegatos orales es interactuar con las partes acerca de lo expresado en los escritos de fundamentación, y contestar las preguntas que con relación a ello se formulen. Debido a esto, recibir la notificación de la fecha del alegato oral significará que la Corte no sólo admitió la petición de certiorari en razón de la importancia del asunto sino que también desea interrogar e inmiscuirse de lleno en la interacción con los letrados.

A pesar de ello, juristas como Sacristán sostienen que la verdadera finalidad no es exactamente la de obtener mayor información sino la de hacer tambalear el caso, con interrupciones, preguntas certeras orientadas a debilitar los argumentos de las partes[178].

[178] Sacristán, *op. cit.*, pág. 976/988.

En lo que respecta a nuestra Corte Suprema y sus audiencias públicas, podemos resumir en tres las finalidades ya explicadas: informativa, conciliatoria y ordenatoria, más allá de lo particular de cada caso.

Procedimiento oral y escrito

Como señala Juan Vicente Sola, la Corte Suprema argentina establece un cambio en el procedimiento de todos los casos originarios o apelados que se presenten en su jurisdicción.

Encontramos diferencias con la Corte estadounidense en cuanto a su origen, ya que ésta parte de un procedimiento oral por lo que las audiencias son una instancia habitual en su procedimiento. En cambio, reserva el procedimiento puramente escrito para los casos *per curiam* que son de menor trascendencia institucional, ya que generalmente tienen un objetivo de hacer cumplir sus precedentes.

Para la Corte argentina, sometida desde su origen a procedimiento escrito, la oralidad y las audiencias son una incorporación que señala lo excepcional del caso, siendo también una oportunidad para asegurar el principio adversarial y reducir los costos de transacción para que las partes encuentren una solución[179].

Ámbito de aplicación

La actuación de la Corte estadounidense en el marco de los alegatos orales se da en pedidos de revisión por certiorari, pedidos en los cuales la jurisdicción que se abre es de tipo apelada[180].

Por su parte, las audiencias en la Corte argentina pueden ser dispuestas tanto en ciertas causas de competencia originaria como en ciertas causas de competencia apelada (extraordinaria u ordinaria), sin hacer distinción en el texto de la Acordada al sostener "ciertas causas que tramitan ante esta Corte".

Convocatoria

---

[179] Solá, Juan Vicente. "Audiencias públicas, amicus curiae y el caso Grupo Clarín", pág. 14. Para mayor detalle ver: http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/3/audiencias-publicas-amicus-curiae-y-el-caso-grupo-clarin.pdf (disponible el 17/07/18).

[180] Sacristán, *op. cit.*, pág. 9.

En Estados Unidos la regulación de los alegatos orales ante la Corte Suprema no fija la cantidad de votos necesarios para decidir el caso sin alegato oral: es por tradición o convención entre los 9 jueces que se requieran 6 votos favorables a la tramitación sumaria y a la consiguiente prescindencia del alegato oral[181].

En Argentina es necesario un total de 3 jueces que voten favorablemente la admisión de un caso para ingresar al régimen de audiencia pública en la Corte[182].

3.5 LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS EN LA CORTE SUPREMA EN MATERIA DE COPARTICIPACION FEDERAL

En lo que se refiere a la Coparticipación Federal de Impuestos, podemos observar que en el último tiempo se han realizado dos audiencias públicas en la Corte Suprema de Justicia de la Nación y, en el marco del conflicto del denominado "Fondo del Conurbano Bonaerense", se ha intentado desarrollar otra audiencia entre las partes intervinientes.

Caso de la Provincia de Santa Fe

En primer lugar, y al simple efecto enunciativo, observamos que en la mencionada causa "Santa Fe"[183], la actora planteó la inconstitucionalidad del artículo 76 de la ley 26.078, que prorrogó, sin acuerdo previo de las provincias, la detracción del 15% de la masa coparticipable con destino a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), establecido originalmente por tiempo limitado en el Acuerdo Federal del 12 de agosto de 1992, suscripto entre el Gobierno nacional y las provincias, ratificado por la ley federal Nº 24.130 y por la ley de la provincia de Santa Fe N° 10.955.

En ese marco, se realizó el 17 de marzo de 2010 en el Palacio de Justicia la audiencia pública convocada por la Corte Suprema para escuchar las posiciones de las partes.

Fue muy positiva la audiencia en términos de servir de antecedente para los casos posteriores de coparticipación y en razón de ser utilizada por la Corte para informar a la

---

[181] Sacristán, *op. cit.*, pág. 9.
[182] Acordada CSJN N° 30/2007.
[183] http://www.cij.gov.ar/nota-3588-Por-la-coparticipaci-n--la-Corte-recibi--al-Estado-nacional-y-a-Santa-Fe-en-audiencia-p-blica.html (disponible el 17/07/18).

sociedad sobre un tema novedoso, siendo muy precisa en las preguntas realizadas a las partes para fundamentar su decisión posterior.

Producto de esta audiencia resultó ser el posterior fallo mediante el cual la Corte fija un criterio jurisprudencial trascendental sobre las relaciones fiscales federales, siendo utilizado por la doctrina para profundizar el estudio de la materia, como vimos a lo largo de este trabajo.

Caso de la Provincia de Catamarca

En segundo lugar, el 28 de abril de 2010 se realizó una audiencia pública ante la Corte Suprema por una causa entre el Estado Nacional –representado por el Ministerio de Economía y la ANSES- y la provincia de Catamarca[184].

En la misma, la provincia solicitó una acción declarativa de certeza sobre el alcance y aplicación de las cláusulas Primera, Tercera, Séptima y Décimo Séptima del Convenio de Transferencia del Sistema Provincial de Previsión Social a la Nación y requirió una medida cautelar de no innovar –vale decir que no se produzcan detracciones de sus recursos- hasta tanto no se registre una sentencia definitiva en el caso.

Se abordó en la audiencia el planteo del Gobierno catamarqueño con respecto a que se suspendan las retenciones de recursos coparticipables en el marco del Convenio de Transferencia del Sistema Provincial de Previsión Social a la Nación.

Caso de la Provincia de Buenos Aires

En tercer y último lugar, el 06 de junio de 2017 la Corte Suprema de Justicia de la Nación citó a las provincias de Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán para que comparezcan a tomar la intervención que pudiera corresponderles en defensa de sus derechos, en el marco de una causa iniciada por la provincia de Buenos

[184] http://www.cij.gov.ar/nota-3922-Se-realiz--una-audiencia-p-blica-ante-la-Corte-por-causa-entre-Catamarca-y-el-Estado-nacional.html (disponible el 17/07/18).

Aires vinculada al "Fondo del Conurbano Bonaerense", teniendo como marco la naturaleza de asignación específica de esos recursos coparticipables[185].

La provincia de Buenos Aires promovió demanda contra el Estado Nacional a fin de obtener que se declare la inconstitucionalidad del art. 104, inciso b, de la ley N° 20.628 (t.o. 1997) -de impuesto a las ganancias- que establecía un tope de $ 650.000.000 anuales a la participación del 10% que la provincia tiene en el producido de dicho gravamen con destino al originariamente llamado "Fondo del Conurbano Bonaerense"; y, subsidiariamente, la inconstitucionalidad de los incisos b, segunda parte, y d del referido art. 104 de la ley del gravamen. El primero, en tanto la excluía de la distribución del excedente del 10% del producido del tributo entre el resto de las provincias y, el segundo, porque prescribía que el 4% del producido del impuesto se distribuiría entre todas las jurisdicciones provinciales "excluida la de Buenos Aires".

En ese marco, se realizó una petición de audiencia pública a la Corte Suprema entre algunos de los Gobernadores de las provincias citadas en el expediente, la que no se llevó posteriormente a cabo, sino que la situación llegó a buen puerto con la firma del Consenso Fiscal suscripto el 16 de noviembre de 2017[186].

En el marco de dicho Consenso se pactó, entre otras cosas, en la cláusula I b) la derogación del artículo 104 de la Ley de Impuesto a las Ganancias (t.o. 1997); cláusula II a), b), c), d), e) y f) un mecanismo de compensación con un monto equivalente a la disminución de recursos sufrida por las provincias afectadas con dicha derogación; y en la cláusula II t), u) y v) abstenerse las provincias y desistir inmediatamente de los procesos judiciales iniciados vigentes, relativos al régimen de Coparticipación Federal y asignaciones específicas.

Del mismo modo, en dicho Consenso, se comprometieron en la cláusula I m) las jurisdicciones firmantes a consensuar una nueva ley de coparticipación federal de impuestos en el marco de la Comisión Federal de Impuestos que, cumpliendo con el mandato constitucional, esté basada en las competencias, servicios y funciones de cada jurisdicción, contemple criterios objetivos de reparto y logre las metas de solidaridad,

---

[185] http://www.cij.gov.ar/nota-26225-La-Corte-Suprema-cit--a-todas-las-dem-s-provincias-en-el-marco-de-una-causa-por-el--Fondo-del-Conurbano-Bonaerense--.html (disponible el 17/07/18).

[186] El denominado "Consenso Fiscal" fue suscripto el 16 de noviembre de 2017 por el Poder Ejecutivo Nacional y representantes de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, acordándose lineamientos para armonizar las estructuras tributarias de las distintas jurisdicciones de forma tal de promover el empleo, la inversión y el crecimiento económico y promover políticas uniformes que posibiliten el logro de esa finalidad común.

equidad y de alcanzar un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades[187].

Vemos en esta situación un problema y una solución, por un lado el conflicto del denominado "Fondo de Conurbano Bonaerense", y por el otro, mediante la aparición de la audiencia pública y el comienzo de diálogo entre las partes en el marco de la Corte, la consecuente solución del Consenso Fiscal.

3.6 LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS EN LA CORTE SUPREMA EN MATERIA AJENA A LAS RELACIONES FISCALES

Aspectos generales - la diversidad temática

La gran cantidad de audiencias desarrolladas en los últimos años en el seno del Máximo Tribunal permite realmente afirmar que existe una voluntad férrea y una actuación del Poder Judicial en pos de abrir las puertas a la participación y transparencia de los procedimientos judiciales, no sólo en materia de relaciones fiscales como hemos visto, sino en un sentido amplio y diverso, aunque siempre sobre cuestiones a su criterio de relevancia institucional o pública.

Para una mayor ilustración y ampliar lo tratado en los párrafos precedentes de manera completa, podemos mencionar algunos de los siguientes temas que la Corte tuvo la intención de llevar ante los ojos de toda la sociedad a través de las audiencias, veamos:

- Libertad de expresión frente a la libertad y al honor en la causa "Patitó"[188], así como también en "Belén Rodríguez"[189] o en "Clarín"[190].

- Derechos ambientales en "Dino Salas"[191], "Santuario Tres Pozos"[192] o la causa "Riachuelo"[193].

---

[187] https://www.minhacienda.gob.ar/wp-content/uploads/2017/11/consenso_fiscal.pdf (disponible el 17/07/18).

[188] CSJN, *Patitó, José Ángel y otro c/ Diario La Nación*, audiencia del 23 de abril de 2008.

[189] CSJN, *Rodríguez, María Belén c/ Google Inc*, audiencias del 21 y 29 de mayo de 2014.

[190] CSJN, *Grupo Clarín SA y otros c/ Poder Ejecutivo Nacional*, audiencias del 28 y 29 de agosto de 2013.

• Derechos colectivos en la causa “ADC c/ PAMI”[194].

• Derechos sociales en “Sánchez”[195], en “Pellejero”[196] o en “Gentini”[197].

• Emergencia humanitaria en el caso ya citado “Defensor del Pueblo c/ Chaco”.

• Acceso a la vivienda en la causa “Quisberth”[198].

• Derechos a la privacidad ante la inteligencia estatal en la causa de acción colectiva ”Halabi”[199].

• Garantías ante la facultad recaudadora de embargar sin orden judicial en “AFIP c/ Intercorp”[200].

• La última aún pendiente de decidir es la causa “Farmacity”[201], en donde se llevó adelante una audiencia el pasado 7 de noviembre.

Ahora bien, veamos el hilo histórico de las 35 audiencias públicas desarrolladas en nuestro Máximo Tribunal desde el 2008 hasta la actualidad.

Año 2008

24 de septiembre - Actuación de abogados en representación del Estado
"Colegio Público de Abogados de Capital Federal c/ EN - PEN - ley 25.414 - dto. 1204/01 s/ amparo"

---

[191] CSJN, Salas, *Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional* , audiencia del 18 de febrero de 2019.

[192] CSJN, *Comunidad Aborigen de Santuario Tres Pozos y otros c/ Provincia de Jujuy*, audiencia del 28 de marzo de 2012.
[193] CSJN, *Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional*, audiencia del 14 de marzo de 2018.
[194] CSJN, *Asociación Derechos Civiles c/ EN-PAMI*, audiencia del 22 de noviembre de 2012.
[195] CSJN, *Sánchez, Carlos Próspero c/Auditoría General de la Nación*, audiencia del 1 de abril de 2009.
[196] CSJN, *Pellejero, María Mabel s/amparo s/apelación*, audiencia del 15 de abril de 2009.
[197] CSJN, *Gentini, Jorge Mario y otros c/ Estado Nacional - Ministerio de Trabajo y Seguridad*, audiencia del 7 de mayo de 2008.
[198] CSJN, *Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos* Aires, audiencia del 15 de septiembre de 2011.
[199] CSJN, *Halabi, Ernesto c/ PEN ley 25.873 y decreto 1563/04 s/ amparo*, Fallos 332:111 (2009).
[200] CSJN, *AFIP c/ Intercorp S.R.L.*, audiencia del 16 de julio de 2008.
[201] CSJN, *Farmacity S.A. c/Fisco de la Provincia de Buenos Aires y otro*, audiencia del 7 de noviembre de 2018.

16 de julio - Facultad de AFIP de realizar embargos sin orden judicial previa
"AFIP c/ Intercorp S.R.L. s/ejecución fiscal"

2 de julio - Acciones de clase
"Halabi, Ernesto c/ P.E.N. - ley 25.873 dto. 1563/04 s/ amparo"

7 de mayo - Participación de trabajadores en ganancias
"Gentini, Jorge Mario y otros c/ Estado Nacional - Ministerio de Trabajo y Seguridad s/ part. accionariado obrero"

23 de abril - Libertad de expresión
"Patitó, José Ángel y otro c/ Diario La Nación y otros"

Año 2009

6 de mayo - Residuos nucleares
"Schroder, Juan c/INVAP S.A. y E.N. s/amparo"

15 de abril - Despido discriminatorio
"Pellejero, María Mabel s/amparo s/apelación"

1° de abril - Despido arbitrario
"Sánchez, Carlos Próspero c/Auditoría General de la Nación"

18 de febrero - Desmonte de bosques nativos en Salta
"Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo"

Año 2010

28 de abril - Coparticipación federal
"Provincia de Catamarca c/ Estado Nacional"

17 de marzo - Coparticipación federal
"Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad"

Año 2011

15 de septiembre - Derecho a la vivienda digna
"Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo"

16 de marzo - Causa Riachuelo
"Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios"

Año 2012

22 de noviembre - Acceso a la información pública
"Asociación Derechos Civiles c/ EN-PAMI s/ amparo"

11 y 25 de octubre y 1° de noviembre - Causa Riachuelo
"Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios"

28 de marzo - Explotación de litio y borato en Jujuy
"Comunidad Aborigen de Santuario Tres Pozos y otros c/ Jujuy, Provincia de y otros s/ amparo"

7 de marzo - Instalación de instituto universitario en terreno en Colonia La Primavera
"Comunidad Indígena Toba La Primavera - Novogoh c/ Formosa, Provincia de s/ incidente de medida cautelar"

Año 2013

28 y 29 de agosto - Ley de Medios
"Grupo Clarín SA y otros c/ Poder Ejecutivo Nacional y otro s/ acción meramente declarativa"

Año 2014

21 y 29 de mayo - Responsabilidad de buscadores de Internet
"Rodríguez, María Belén c/ Google Inc s/ daños y perjuicios"

Año 2015

10 de septiembre - Derecho a huelga

"Orellano, Francisco Daniel c/ Correo Oficial de la República Argentina SA s/ Juicio Sumarísimo"

13 de agosto - Inscripción gremial de un sindicato policial
"Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ Ley de Asociaciones Sindicales"

Año 2016

30 de noviembre - Causa Riachuelo
"Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios"

Año 2017

8 de noviembre - Emergencia de las aguas de la laguna La Picasa
"Buenos Aires, Prov. de c/ Santa Fe, Prov. de s/ sumarísimo - derivación de aguas"

16, 17, 30 y 31 de agosto - Educación religiosa en escuelas públicas de Salta
"Castillo, Carina y otros c/ Prov. de Salta - Min. de Educación de la Prov. de Salta s/ amparo"

14 de junio - Río Atuel
"La Pampa, Provincia de c/ Mendoza, Provincia de s/ uso de aguas"

Año 2018

7 de noviembre - Causa Farmacity
"Farmacity S.A. c/Fisco de la Provincia de Buenos Aires y otro s/pretensión anulatoria -recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley"

14 de marzo - Causa Riachuelo
"Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios".

4. CONCLUSIONES GENERALES

Para ir finalizando, además de las conclusiones realizadas a lo largo del trabajo, nos parecen positivas las expuestas a continuación.

¿Se ajusta a la situación actual de las relaciones fiscales el régimen transitorio de la Ley N° 23.548?

La Ley de Coparticipación Federal Nº 23.548 y sus complementarias fueron creadas como un régimen transitorio de distribución de recursos fiscales, lo que a todas luces nos demuestra que fue elaborada sin contemplar ajustes por inflación, crecimiento en la economía ni cambios en las variables económicas-demográficas en las distintas jurisdicciones, ya que no se esperaba que rija por tantos años.

Al coexistir índices de participación con sumas fijas, conlleva a que la participación efectiva de las distintas jurisdicciones varíen con el mero transcurrir del tiempo sin tener en cuenta los cambios económicos, financieros y sociales de cada provincia.

Es por ello que se impone cuanto antes dar cumplimiento a lo expresado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa "Santa Fe", en donde abogó por la imperiosa necesidad de la sanción de una nueva la ley-convenio en los términos del artículo 75, inciso 2°.

En los últimos años la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha tenido un papel protagonista en las relaciones entre las jurisdicciones, ¿Resulta conveniente que asuma, muchas veces, un rol cuasi político en la búsqueda de un equilibrio institucional entre los poderes del Estado?

En sus últimas intervenciones en materia de coparticipación la Corte Suprema de Justicia de la Nación decidió abocarse a aclarar cuestiones sustanciales relacionadas con los regímenes general y especiales de coparticipación federal y las leyes convenio que tanto ruido venían generando en las arcas de las jurisdicciones protagonistas de las relaciones fiscales federales.

Con dichos pronunciamientos se puede dilucidar que, además de los acuerdos y/o pactos fiscales federales aún vigentes, las leyes convenio de coparticipación federal, las leyes que establecen y/o modifican asignaciones específicas de recursos coparticipables presentarían graves falencias en cuanto a su consistencia jurídica, alcances y efectos entre los miembros de la Federación, razón por la cual celebramos el papel asumido por la Corte Suprema.

La Corte Suprema encabeza el Poder Judicial de la Nación, y sin dudas, como principal responsable de uno de los poderes de Estado, se constituye en un órgano político por el hecho de tener la función de cogobernar, juntamente con el Ejecutivo y el Legislativo, actuando desde la perspectiva institucional como garante del proceso democrático.

Es por ello que, teniendo en cuenta lo acontecido, celebramos sus últimas intervenciones, siempre con suma prudencia, que ha llevado adelante para equilibrar las pujas entre las diferentes jurisdicciones tan diversas en todo sentido que coexisten en nuestro federalismo.

¿Es realmente importante el federalismo fiscal y su tratamiento actual por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación?

Nos parece prudente, a simple modo de reflexión, sostener que la coparticipación es - particularmente y junto con el Presupuesto General de la Nación - el más importante mecanismo de asignación de recursos públicos para la ejecución de las políticas de estado o la satisfacción de necesidades públicas, lo cual merece un tratamiento realmente importante en la agenda pública estatal.

Basta recorrer las provincias para entender la importancia que para ellas significan los recursos coparticipables, especialmente para las provincias mas relegadas históricamente, lo cual al ser llevado a discusión ante el Máximo Tribunal del Poder Judicial, le otorga la jerarquía que le corresponde.

¿Por qué consideramos auspicioso que la Corte Suprema celebre audiencias públicas? ¿Por qué debe utilizarlas en materia de Coparticipación?

Las audiencias pueden ser una herramienta muy relevante para que las partes y los jueces interactúen con el fin de delimitar o terminar de definir los contornos del caso en cuestión, y para ampliar las perspectivas desde las que el caso puede ser analizado, en vías de un fortalecimiento institucional del Poder Judicial y una mayor participación ciudadana en los procesos judiciales más importantes para la sociedad en su conjunto.

La justicia progresa, se expande y llega a la sociedad realmente cuando todos tienen la misma oportunidad de llegar y decir su verdad, de esta forma se logra que todos tengan su voz en la Corte, de manera tal de que cada cual con su cultura, con su lenguaje, acceda al Máximo Tribunal.

Otro aspecto a concluir supone el valor educativo de las audiencias públicas. Hoy es posible que un alumno que está estudiando, por ejemplo el problema de la libertad de expresión vea la audiencia del caso "Patito" citada supra, en la cual se discutió si la crítica genera responsabilidad; o la audiencia que se hizo en relación a las acciones de clase, en el caso "Halabi"; es decir que, como llegada al sistema universitario y para la educación, las audiencias públicas también tienen un valor institucional importante.

Otro punto positivo consideramos también que es la posibilidad del acceso a justicia por parte de aquellos menos tenidos en cuenta, que hasta ese momento tenían una concepción lejana de la justicia, como ha sucedido con las audiencias de la "comunidad Quom de Chaco", las comunidades de los pueblos originarios y rurales de Salta en el caso "Dino Salas", o en el caso de personas en situación de calle, como ocurriera en la audiencia que se hizo por el derecho a la vivienda en el caso "Quispe" en la Ciudad de Buenos Aires.

En cuanto a la materia coparticipable, entendemos en primer lugar lo complejo que resulta entender el mundo de las relaciones fiscales, sobre todo teniendo en cuenta la cantidad de situaciones particulares y consensos vividos en los últimos años. En segundo lugar, es importante resaltar lo extenso de nuestro territorio y sus diversas situaciones socioeconómicos, como vimos en el comienzo del trabajo, lo que confirma el camino comenzado por la Corte para llevar a todo el país problemas centrales en el financiamiento de las provincias y las posibles soluciones a aquello.

A nuestro entender, el hecho de que representantes de las jurisdicciones protagonistas del federalismo fiscal se presenten a explicar a toda la sociedad un problema concreto es, a todas luces positivo, en términos de la participación pública, del acceso de toda la sociedad a la información allí brindada y a las sesiones de las audiencias publicadas, ya sea vía Internet o mediante las versiones taquigráficas.

Por todo ello, consideramos que las audiencias públicas de la Corte son y serán una herramienta fundamental para solucionar conflictos federales y, específicamente fiscales, posibilitando el conocimiento público de temas que hacen a la vida cotidiana de cada una de las jurisdicciones que forman parte del laberinto de la coparticipación y que tan difícil resulta transitar.

Una muestra concreta de ello es el mismo "Consenso Fiscal", en el cual se describe el elevado índice de litigiosidad existente hasta ese momento, superándose con

su firma por parte de casi todas las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con el desistimiento de los juicios allí pactada.

Para finalizar…

Es claro el mandato del máximo órgano del Poder Judicial de la Nación, en cuanto a la imperiosa necesidad de debatir una reforma integral de las relaciones fiscales federales entre todos los actores para evitar los conflictos descriptos en el transcurso de este trabajo y, luego de muchos años de transitoriedad permanente, llegar a desenredar el laberinto de la coparticipación.

Santiago Fonseca

5. BIBLIOGRAFIA

Doctrina

1. Ábalos, María Gabriela. "El municipio en los regímenes de coparticipación provincial y federal", Revista Civilidad N° 30, 2011.

2. Ábalos, María Gabriela. "Facultades delegadas y potestades tributarias provinciales. Especial referencia a la prescripción de tributos locales", en *Estudios de Derecho Público*, 1a. ed. - Buenos Aires, Asociación de Docentes - Facultad de Derecho y Ciencias Sociales - UBA, 2013.

3. Armagnague, Juan F., "El Poder Legislativo en la reforma constitucional", en AAVV *La Reforma Constitucional interpretada*, Instituto de Estudios de Derecho Administrativo, Depalma, Buenos Aires, 1995.

4. Asensio, Miguel Angel. *Federalismo Fiscal. Fundamentos. Análisis comparado y el caso argentino*. Ed. Ciudad Argentina, Universidad del Salvador. Buenos Aires, 2000.

5. Asensio, Miguel Ángel. "Nueva mirada a las finanzas federativas argentinas del siglo XXI", en *Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba*, Instituto de Federalismo, Director Antonio María Hernández, Aspectos fiscales y económicos del federalismo argentino, Córdoba, 2008.

6. Asociación Argentina de Estudios Fiscales. *Lineamientos para la Reforma Fiscal Federal*, "Imposición Local", 1° ed., Buenos Aires, 2016.

7. Benedetti, Miguel Ángel – Sáenz, María Jimena. Las audiencias públicas de la Corte Suprema: Apertura y límites de la participación ciudadana en la justicia. Siglo Veintiuno Editores, 1° ed., Buenos Aires, 2016.

8. Bulit Goñi, Enrique G. *Constitución Nacional y tributación local*. 1° ed., Ad-Hoc, Buenos Aires, 2009.

9. Bulit Goñi, Enrique G., "Sistemas de coordinación de potestades tributarias a distintos niveles de gobierno en el régimen federal argentino", publicado en:

García Belsunce, Horacio A. (Dir.), *Tratado de Tributación*, t. I, "Derecho Tributario", Vol. 2, Astrea, Buenos Aires, 2003.

10. Canda, Fabián. "El derecho a ser oído en el procedimiento administrativo". EDA, 2012-689.

11. Canda, Fabián. "La cesantía del empleado público y el debido procedimiento previo (la teoría de la subsanación en sendos fallos de la SCBA y de la Cámara Federal en lo Contencioso administrativo)", E.D., Serie Especial de Derecho Administrativo del 31/10/2000.

12. Canda, Fabián. "El incumplimiento de los procedimientos esenciales previos al dictado del acto administrativo y la teoría de la subsanación", E.D., Serie Especial de Derecho Administrativo del 28/06/2002.

13. Canosa, Armando N. Los recursos administrativos. Ed. Ábaco, Buenos Aires, 1996.

14. Cao, Horacio. "Una Nueva Perspectiva sobre la Coparticipación Federal de Impuestos" (2015).

15. Capitanich, Jorge Milton-Kiciloff, Axel-Zorrilla, Mónica Beatriz. *Federalismo Fiscal y Coparticipación Federal, una propuesta para la transformación de la relación nación-provincias*. Fundación pro Universidad de la Producción y del Trabajo, Ed. Docencia, Buenos Aires, 1999.

16. Comadira. Julio R. - Monti, Laura M. (colab.), *Procedimientos administrativos. Ley nacional de procedimientos administrativos, anotada y comentada*, La Ley, Buenos Aires, 2002.

17. Comadira, Julio Rodolfo - Escola, Héctor. *Curso de Derecho Administrativo*. 1° Ed., Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2012.

18. Comisión Asesora de Economía – Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Córdoba. *Coparticipación Federal de Impuestos. Hacia una distribución secundaria más eficiente*. Córdoba, 1999.

19. Consejo Empresario Argentino. *Propuesta de Federalismo Fiscal.* Buenos Aires, 2000.

20. Fonrouge, Máximo. "Las Audiencias Públicas", en *Procedimiento Administrativo*, Jornadas organizadas por el Departamento de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Austral, Buenos Aires, 1998.

21. Frías, Pedro J. *El Proceso Federal Argentino*, Córdoba, 1998.

22. Garat, Pablo María. "El federalismo argentino y la crisis de su Estado Federal".

23. Garat, Pablo María-Di Gresia, Luciano-Asensio, Miguel Ángel. *Aportes al debate sobre la relación fiscal federal*. Fundación Civilidad, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2016.

24. Gelli, María Angélica. *Constitución de la Nación Argentina, Comentada y Concordada*, 2° ed. ampliada y actualizada, Buenos Aires, 2003.

25. Giuliani Fonrouge, Carlos. *Derecho Financiero*, T. I, 5° ed., Depalma, 1993.

26. Gordillo, Agustín. *Tratado de derecho administrativo.* Buenos Aires, FDA, t. 2, 2009.

27. Hernández, Antonio M., *Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Eudeba, 2004.

28. Hutchinson, Tomás. *Régimen de Procedimientos Administrativos Ley N° 19.549, Revisada y Comentada*, 3° ed., Ed. Astrea, Buenos Aires, 1995.

29. Ivanega, Miriam Mabel. *Principios de la Administración Pública.* Ed. Ábaco, Buenos Aires, 2005.

30. Joaquín V. González, *Manual de la Constitución Argentina*, Ed. Ángel Estrada y Ca., Buenos Aires, 1897.

31. Lagarde, Fernando M. "Mecanismo de solución de controversias en el ámbito de la coparticipación federal de impuestos: análisis de la función jurisdiccional de

la Comisión Federal de Impuestos", Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública N° 315, Sección Doctrina.

32. Linares Quintana, Segundo V. *El poder impositivo y la libertad individual*, Ed. Alfa, Buenos Aires, 1951.

33. *Obra de la Comisión Constituyente 1994*, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, Buenos Aires, 1995.

34. *Obra de la Convención Nacional Constituyente de 1994*, Centro de Estudios Jurídicos y Sociales, Ministerio de Justicia de la Nación, Buenos Aires, 1997.

35. Pérez Hualde, Alejandro. "VIII. El "Organismo fiscal federal" previsto en la CN", en "Los organismos federales de control en la Constitución", Ediciones Rap.

36. Piffano, Horacio Luis Pablo. *Notas sobre Federalismo Fiscal. Enfoques positivos y normativos.* Universidad Nacional de La Plata, PrEBi, SeDiCl, La Plata, 2005.

37. Quiroga Lavié, Humberto, *Constitución de la Nación Argentina Comentada*, Ed. Zavalía, Buenos Aires, 2000.

38. Reiriz, María Graciela. "El status jurídico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su relación con la jurisdicción originaria de la CSJN", véase www.adaciudad.org.ar.

39. *Rules of the Supreme Court of the United States*, 2010.

40. Sacristán, Estela B. "Las audiencias públicas convocadas por la Corte Suprema Argentina (¿Más cerca o más lejos de las Reglas de la Corte Suprema de los Estados Unidos?)", en *LL* 2009-C.

41. Sagües, Néstor. *Elementos de Derecho Constitucional*. Ed. Astrea, 3° ed., Buenos Aires, 2003.

42. Sola, Juan Vicente. *Manual de Derecho Constitucional.* 1° ed., Ed. La Ley, Buenos Aires, 2010.

43. Sola, Juan Vicente. “Audiencias públicas, amicus curiae y el caso Grupo Clarín”.

44. Spisso, Rodolfo. *Derecho Constitucional Tributario*, 2ª ed., actualizada y ampliada, Depalma, Buenos Aires, 2000.

45. Spisso, Rodolfo. “Fortalecimiento del federalismo – Un mandato incumplido” – Ed. LLEY 2015-A.

46. Vanossi, Jorge Reinaldo. *Situación actual del federalismo - Aspectos institucionales y económicos; en particular sobre la realidad argentina*. Cuadernos de Ciencia Política de la Asociación Argentina de Ciencia Política, N° 2, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1964.

47. Zarini, Helio J., *Constitución Argentina, comentada y concordada*, Ed. Astrea, 2° ed, Buenos Aires, 2001.

Sitios web

1. Sitio web del Centro de Información Judicial, véase www.cig.gov.ar.

2. Sitio web de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, véase www.csjn.gov.ar.

3. Sitio web de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de América, véase www.supremecourt.gov.

4. Sitio web Comisión Federal de Impuestos, véase www.cfi.gov.ar.

5. Sitio web Federalismo Fiscal, véase www.federalismofiscal.com.

6. Sitio web del Gobierno de España, La Moncloa, véase www.lamoncloa.gob.es.

7. Sitio web Infoleg, véase www.infoleg.gob.ar.

8. Sitio web del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, véase www.cca.org.mx.

9. Sitio web del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación del Gobierno de España, véase http://www.exteriores.gob.es.

10. Sitio web del Ministerio de Hacienda de la Nación, véase www.minhacienda.gob.ar.

11. Sitio web de la Organización de los Estados Americanos (OEA), véase www.oas.org.

12. Sitio web de la Real Academia Española, véase www.rae.es.

13. Sitio web de la Universidad Torcuato Di Tella, véase www.utdt.edu.

14. Sitio web Estela Sacristán, véase www.estelasacristan.com.ar/publicaciones.

15. Sitio web Cassagne Abogados, véase www.cassagne.com.ar/publicaciones.

16. Sitio web de la Procuración del Tesoro de la Nación, véase www.ptn.gob.ar.

17. Sitio web Fundación Civilidad, véase www.fundacioncivilidad.org.ar.

18. Sitio web de la Universidad de Buenos Aires, véase www.derecho.uba.ar.

19. Sitio web del Poder Judicial de Corrientes, véase http://www.juscorrientes.gov.ar.

20. Sitio web del Poder Judicial de Neuquén, véase http://www.jusneuquen.gov.ar.

21. Sitio web del Poder Judicial de Mendoza, véase http://www.jus.mendoza.gov.ar.

22. Sitio web Parlamentario, véase www.parlamentario.com

23. Sitio web del Ente Nacional Regulador del Gas, véase www.enargas.gob.ar

24. Sitio web del Ente Nacional Regulador de la Electricidad, véase https://www.argentina.gob.ar/enre

25. Sitio web del Ente Regulador de Aguas y Saneamiento, véase www.eras.gov.ar

26. Sitio web del Ente Nacional de Comunicaciones, véase www.enacom.gob.ar

27. Sitio web del Senado de la Nación, véase www.senado.gov.ar

Jurisprudencia

1. CSJN, *Ramón Ríos,* Fallos 1:36 (1863).

2. CSJN, *Villate de Anchorena c/ Nación*, Fallos 220:5 (1951).

3. CSJN, *Electrometalúrgica Andina S.A.*, Fallos 302:150 (1980).

4. CSJN, *Rivademar c/ Municipalidad de Rosario*, Fallos 312:326 (1989).

5. CSJN, *González, Fallos*: 313:1242 (1990).

6. CSJN, *Trasportes Automotores Chevallier SA. c/ Provincia de Buenos Aires*, Fallos 314:862 (1991).

7. CSJN, *Lewcowicz,* Fallos 315:2762 (1992).

8. CSJN, *Transportes Automotores Chevallier S.A.*, Fallos 317:1548 (1994).

9. CSJN, *Autolatina Argentina SA c/ Dirección General Impositiva*, Fallos 319:3208 (1996).

10. CSJN, *Santa Cruz, Provincia de c/ Estado Nacional*, Fallos 320:2567 (1997).

11. CSJN, *Jorge Rodríguez-Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación*, Fallos: 320:2851 (1997).

12. CSJN, *Provincia del Chaco c/ Estado Nacional (Senado de la Nación),* Fallos: 321:3236 (1998).

13. CNFed. Cont. Adm., sala IV, "*Youssefian C/Estado Nacional*", (1998).

14. CSJN, *Asociación Grandes Usuarios de Energía Eléctrica de la República Argentina (AGUEERA) c/ Provincia de Buenos Aires,* Fallos 322:1781 (1999).

15. CSJN, *Cura, Carlos Antonio c/ Buenos Aires*, Fallos 323:702 (2000).

16. CSJN, *Héctor Rodríguez c/ Provincia de Buenos Aires,* Fallos 323:3991 (2000).

17. CSJN, *El Cóndor Empresa de Transportes S.A. c/ Provincia de Buenos Aires*, Fallos 324:4226 (2001).

18. CSJN, *Argencard S.A. c/ Provincia de Salta*, Fallos 327:1473 (2004).

19. CSJN, *Matadero y Frigorífico Merlo S.A. c/ Provincia de Buenos Aires*, Fallos 327:1789 (2004).

20. CSJN, V*erbitsky, Horacio s/ habeas corpus,* Fallos 328:1146 (2005).

21. CSJN, *Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional y otra (Provincia del Chaco),* Fallos 330:4134 (2007).

22. CSJN, *Patitó, José Ángel y otro c/ Diario La Nación,* audiencia del 23 de abril de 2008.

23. CSJN, *Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional,* Fallos 329:2316 (2008).

24. CSJN, *Papel Misionero S.A.I.F.C c/ Provincia de Misiones,* Fallos 332:1007 (2009).

25. CSJN, *Cuyoplacas S.A. c/ Provincia de La Pampa,* Fallos: 332:998 (2009).

26. CSJN, *Compañía Microómnibus La Colorada c/ Provincia de Buenos Aires,* Fallos 332:1624 (2009).

27. CSJN, *Halabi, Ernesto c/ PEN ley 25.873 y decreto 1563/04 s/ amparo,* Fallos 332:111 (2009).

28. CSJN, *Pan American Energy LLC Sucursal Argentina c/Provincia de Chubut y otro*, Fallos: 335:996 (2012).

29. CSJN, *Central Térmica Sorrento S.A. c/ Municipalidad de Rosario*, Fallos 336:694 (2013).

30. CSJN, *Camaronera Patagónica c/ Ministerio de Economía*, Fallos 337:388 (2014).

31. CSJN, *Provincia de Santa Fe c/ Estado Nacional*, Fallos 338:1356 (2015).

32. CSJN, Provincia de *San Luis c/ Estado Nacional*, CSJ 191/2009 (2015).

33. CSJN, *Centro de Estudios para la Igualdad y la Solidaridad c. Ministerio de Energía s/amparo colectivo,* Fallos: 339:1077 (2016).