

## ***Régimen de coparticipación federal de impuestos, derecho intrafederal y los nuevos estándares en las relaciones fiscales intergubernamentales a partir de la reforma constitucional de 1994\****

Por Cristian Altavilla

### **1. La práctica institucional del pactismo fiscal en Argentina**

La federación argentina tiene una larga tradición en materia de pactos y acuerdos interjurisdiccionales; su origen mismo se basa en los *pactos preexistentes* que la propia Constitución Nacional menciona en su Preámbulo<sup>1</sup>. Esta práctica ha caracterizado las relaciones fiscales intergubernamentales en Argentina desde 1935, cuando se sanciona el primer régimen de coparticipación federal de impuestos.

La coexistencia de múltiples niveles de gobierno en un Estado federal exige necesariamente de la presencia de instrumentos que posibiliten y faciliten las relaciones intergubernamentales, en busca de la convergencia de voluntades que tiendan a la coordinación de materias cuya titularidad pertenece en común a ambos niveles (nacional y subnacional). Se habla de “instrumentos” porque la naturaleza dinámica de la forma de Estado federal necesita de herramientas que le permitan avanzar hacia formas más eficaces y eficientes de organización y coordinación a efectos de alcanzar los objetivos y finalidades propuestas a la hora de formular y ejecutar políticas públicas<sup>2</sup>. Estos instrumentos son los que estructuran y permiten el desenvolvimiento de las tres relaciones típicas del federalismo: la de *subordinación*, la de *participación* y la de *coordinación*<sup>3</sup> y posibilitan la materialización de los tres principios básicos de la relación federal: *solidaridad*, *participación* y *subsidiariedad*<sup>4</sup>.

Estos instrumentos se materializan de diferentes maneras, y reciben distintas denominaciones: pacto, tratado, convenio, convención, acuerdo, consenso, ley-convenio, pero son todos sinónimos según la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), ya que significan “acuerdo para reglar o reglamentar intereses”<sup>5</sup>.

La ley-convenio “conjuga dos voluntades: la del Estado federal que la dicta, y la de cada provincia que se integra al régimen por ella estatuido. Es –en la terminología trialista de Goldschmidt– un reparto autónomo”<sup>6</sup>. Son acuerdos interjurisdiccionales mixtos, con un particular modo de celebración, tendientes a regular y coordinar

---

\* [Bibliografía recomendada.](#)

<sup>1</sup> Véase HERNÁNDEZ, Antonio M., *Federalismo argentino*, en HERNÁNDEZ, Antonio M. - BARRERA BUTELER, Guillermo (coord.), “Derecho público provincial”, Bs. As., Abeledo-Perrot, 2011, p. 23 a 53.

<sup>2</sup> ALTAVILLA, Cristian, *Acuerdos interjurisdiccionales en materia tributaria: El pactismo fiscal (1° parte)*, “Periódico Económico Tributario”, año XVII, n° 420, 12/6/09.

<sup>3</sup> BIDART CAMPOS, Germán, *Manual de la Constitución reformada*, t. I, Bs. As., Ediar, 1998.

<sup>4</sup> BARRERA BUTELER, Guillermo, *Provincias y Nación*, Bs. As., Ciudad Argentina, 1996.

<sup>5</sup> *Fallos*, 2:88; 105:439; 114:150 y 139:42 (citados por BARRERA BUTELER, p. 321).

<sup>6</sup> BIDART CAMPOS, Germán, *Leyes contrato y derecho provincial*, ED, 1979-363.

determinada potestad cuya titularidad pertenece por igual a ambos niveles, a través de una ley del Congreso de la Nación a la cual se adhieren las provincias por medio de leyes de sus respectivas legislaturas. Todos los regímenes de coparticipación que han existido hasta la fecha han sido instaurados por medio de leyes-convenios<sup>7</sup>.

Los *pactos* son, en cambio, acuerdos interjurisdiccionales de naturaleza mixta, revestidos de solemnidad (el articulado está precedido por preámbulos y son firmados personalmente por los ejecutivos de cada nivel de gobierno) y tratan, generalmente, asuntos de naturaleza política. Su carácter programático surge del hecho de que comúnmente establecen criterios y pautas para la fijación de políticas nacionales. Se asemejan, en cuanto a su estructura, a los tratados internacionales, mientras que la ley-convenio reviste la forma de una ley ordinaria.

Estos pactos tuvieron una singular evolución a partir de la década del '90. Desde entonces, a través de la relación federal, comenzaron a firmarse acuerdos interjurisdiccionales con la finalidad de armonizar ciertas competencias concurrentes entre los distintos niveles de gobierno en áreas como la economía, las potestades tributarias, aspectos fiscales, lo ambiental, etcétera. Entre 1988 y 2002 se firmaron un total de 8 acuerdos interjurisdiccionales: la ley-convenio 23.548 de coparticipación federal de impuestos de 1988, el pacto fiscal I de 1992, el pacto federal para el empleo, la producción y el crecimiento de 1993, el compromiso federal I de 1999, el compromiso federal para el crecimiento y la disciplina fiscal y su primera adenda en 2000, el compromiso por la independencia y el apoyo institucional para la gobernabilidad de la República Argentina en 2001, la segunda adenda al compromiso federal II también en 2001 y el acuerdo nación-provincias sobre relación financiera y bases de un régimen de coparticipación federal de impuestos en 2002. A estos cabe agregar el reciente consenso fiscal firmado a fines de 2017.

## 2. El derecho intrafederal

El conjunto de estos acuerdos y pactos conforman el *derecho intrafederal*, definido por la Corte Suprema y por parte de la doctrina constitucionalista argentina<sup>8</sup>. El término fue empleado por primera vez por la CSJN en la causa "Chevallier c/Provincia de Buenos Aires" de 1991<sup>9</sup>. Años más tarde, precisaría este concepto en un fallo de 1999, donde dirá que estos acuerdos interjurisdiccionales constituyen "manifestaciones positivas del llamado *federalismo de concertación*, inspirado en la búsqueda de

<sup>7</sup> El de 1935, por la ley 12.139, el de 1973 por la ley 20.221 y el actualmente vigente, por la ley 23.548 de 1988 –solo por mencionar los regímenes troncales– (véase HERNÁNDEZ, *Federalismo argentino*).

<sup>8</sup> BIDART CAMPOS, *Manual de la Constitución reformada*; BARRERA BUTELER, *Provincias y Nación*; BULIT GOÑI, Enrique, *En torno al llamado derecho intrafederal*, en ASENSIO, Miguel Á. - GARAT, Pablo M. (coord.), "Federalismo fiscal II", "Revista de Derecho Comparado", Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2010, p. 95 a 112; SPISSO, Rodolfo, *Derecho constitucional tributario*, Bs. As., Abeledo-Perrot, 2011; HERNÁNDEZ, Antonio M., *Los fallos de la CSJN sobre los reclamos provinciales de San Luis, Santa Fe y Córdoba por detracciones a la masa coparticipable y la confirmación de una jurisprudencia federalista*, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2016, disponible en: [www.acaderc.org.ar](http://www.acaderc.org.ar).

<sup>9</sup> "Transportes Automotores Chevallier SA c/Prov. de Buenos Aires s/acción declarativa", *Fallos*, 314:862). Según BULIT GOÑI, este fue el primer fallo donde la Corte habla de *derecho intrafederal* (p. 95).

un régimen concurrente en el cual las potestades provinciales y nacionales se unen en el objetivo superior de lograr una política uniforme en beneficio de los intereses del Estado nacional y de las provincias”<sup>10</sup>.

Esta rama particular del derecho es derivación y consecuencia directa de las relaciones intergubernamentales: “Dichos pactos fiscales, como las demás creaciones legales del *federalismo de concertación*, configuran el *derecho intrafederal* y se incorporan una vez ratificados por las legislaturas al derecho público interno de cada Estado provincial”. En ese mismo fallo, la Corte llegó a una conclusión trascendental para el tema en análisis, y es que tales acuerdos ocupan un lugar jerárquico en la pirámide normativa: Así, estos acuerdos se incorporan al derecho público “aunque con la diversa jerarquía que les otorga su condición de ser expresión de la voluntad común de los órganos superiores de nuestra organización constitucional: nación y provincias. Esa gestación institucional los ubica con un rango normativo específico dentro del derecho federal. Prueba de su categoría singular es que no es posible su derogación unilateral por cualquiera de las partes”.

Pero la postura de la Corte irá variando a lo largo de los años. En un primer momento, las normas del *derecho intrafederal* no habilitaban la competencia originaria de la Corte (pues se entendía que la norma local no entraba en colusión con la Constitución, sino con otra norma local, la que adhería al pacto o acuerdo interjurisdiccional), aunque en última instancia podía habilitar la cuestión federal como requisito para interponer el recurso extraordinario federal. Así lo sostuvo en el primer fallo donde la CSJN se refirió al derecho intrafederal<sup>11</sup>. Pero con la constitucionalización del régimen de coparticipación en 1994, la Corte cambiará su postura (como se verá más adelante), constituyendo esta inserción un hecho fundamental para el derecho intrafederal y el federalismo argentino; hasta retomar plenamente (e incluso con mayor amplitud) en tres pronunciamientos recientes: “Santa Fe c/Estado Nacional”<sup>12</sup>, “San Luis c/Estado Nacional”<sup>13</sup> y “Córdoba c/Estado Nacional”<sup>14</sup>, fallos que producirán un impacto decisivo en las relaciones fiscales y en el régimen de coparticipación.

### 3. La coparticipación impositiva en la reforma de 1994

La ley 24.309 de declaración de la necesidad de reforma constitucional habilitaba expresamente a la convención la posibilidad de insertar en el texto constitucional el régimen de coparticipación (art. 3°) fijando además la finalidad que debía tenerse en miras al hacerlo: el “fortalecimiento del régimen federal”. El constituyente insertó así en el art. 75 el régimen de coparticipación federal de impuestos, el cual se materializa a través de una ley-convenio, “*constitucionalizando*” de esta manera una práctica enraizada por más de cincuenta años en el derecho constitucional consuetudinario y en el federalismo de concertación argentinos. Cabe agregar que esta cláusula fue

<sup>10</sup> “Asociación de Grandes Usuarios de Energía Eléctrica de la República Argentina (AGUEERA) c/Prov. de Buenos Aires y Otro” (*Fallos*, 322:1781-1792).

<sup>11</sup> “Chevallier SA” citado anteriormente.

<sup>12</sup> “Santa Fe, Prov. de c/Estado Nacional s/acción declarativa de inconstitucionalidad” (*Fallos*, 338:1362-1389).

<sup>13</sup> “San Luis, Prov. de c/Estado Nacional y otra s/cobro de pesos” (*Fallo*, CSJ 191/09, 45-S).

<sup>14</sup> “Córdoba, Prov. de c/Estado Nacional y otro s/medida cautelar” (*Fallo*, CSJ 786/13, 49-C).

consensuada por tres comisiones de la convención (la de redacción, de competencias federales y de régimen federal) en las que participaron diez gobernadores de provincia<sup>15</sup>.

En lo que aquí interesa, el 2° párrafo institucionaliza el tipo de acuerdo interjurisdiccional que deberá emplearse para la creación del nuevo régimen de coparticipación, y establece específicamente la modalidad de la *ley-convenio*: “Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones”.

Lo novedoso del texto constitucional es que reconoce expresamente los *acuerdos previos* entre presidente y gobernadores como el primer paso para la sanción de esta ley, como sucede en la práctica con la firma y celebración de cualquier tratado o acuerdo interjurisdiccional. En la práctica constitucional previa, estos procesos de negociaciones siempre precedieron la sanción de la ley-convenio de coparticipación<sup>16</sup>; pero a partir de 1994, este será un paso *formal* en la creación y celebración del nuevo acuerdo, forman parte del proceso de formación y sanción de la ley.

Logrado el acuerdo, el proyecto es enviado al Congreso, más específicamente a la Cámara de Senadores, que es “*Cámara de origen y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara*” (art. 75, inc. 2°, 4° párr.). La norma es acertada allí se encuentran representadas paritariamente las provincias como sujetos de la federación y se exige una *mayoría agravada* con el fin de lograr un alto grado de consenso e impidiendo que mayorías circunstanciales puedan definirla a la ligera.

Esta ley-convenio es receptada con las características propias del *derecho intra-federal*: “no podrá ser modificada unilateralmente, ni reglamentada y será aprobada por las provincias” (art. 75, inc. 2°, 4° párr., *in fine*). Se le asigna así una jerarquía superior a las leyes. Que no pueda ser reglamentada, constituye una protección contra las arbitrariedades del presidente y denota la naturaleza contractual o convencional de esta ley, naturaleza que queda reafirmada con la aprobación de las legislaturas provinciales, tal como sucede con la firma de un acuerdo o tratado, sea en el orden interno o en el internacional, de ahí también que puedan aplicarse, subsidiariamente, las normas del derecho internacional público<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> HERNÁNDEZ, *Los fallos de la CSJN sobre los reclamos provinciales de San Luis, Santa Fe y Córdoba por detracciones a la masa coparticipable y la confirmación de una jurisprudencia federalista*.

<sup>16</sup> ALTAVILLA, Cristian, *Conflicto y coordinación política en las relaciones intergubernamentales en Argentina. Un análisis neoinstitucional a través del régimen de coparticipación federal de impuestos*, tesis doctoral, Universidad Nacional de Córdoba, 2016.

<sup>17</sup> Ante la ausencia de regulación expresa, tanto la doctrina como la CSJN han considerado que resultan aplicables “por directa analogía” las costumbres del derecho internacional y los principios establecidos en ciertas convenciones internacionales, como la Convención de Viena de 1969 (ALTAVILLA, Cristian, *El rol de la Corte Suprema en los conflictos intergubernamentales. Análisis del caso Prov. de La Pampa c/Prov. de Mendoza*, “Cuadernos de Federalismo”, t. XXII, 2009, p. 119 a 149, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Instituto de Federalismo).

#### 4. Los nuevos estándares en las relaciones fiscales intergubernamentales fijados para el constituyente con la “constitucionalización” del régimen de coparticipación

El nuevo texto constitucional contiene otras disposiciones que van más allá de cuestiones técnicas y de procedimiento. El constituyente nacional fijó además una serie de verdaderos *estándares constitucionales* que han de regir las relaciones fiscales intergubernamentales verticales nación-provincias a futuro. Son verdaderos principios rectores específicos de las relaciones intergubernamentales que se agregan a las tres relaciones típicas en las que se basa el federalismo argentino. Además de estos principios, la teoría constitucionalista argentina identifica una serie de *subprincipios* (la mayoría de ellos enunciadas en fallos jurisprudenciales del más alto tribunal) que se derivan de aquellos tres principios, tales como el subprincipio de *cooperación*, de *adaptación*, de *prudencia* y el de *lealtad federal*.

El constituyente agrega principios específicos de las relaciones fiscales verticales. Estos criterios, fijados en el art. 75, inc. 2° significan también un cauce por medio del cual se viabilizan las prescripciones del art. 75, inc. 19, 2° párr., la “nueva” cláusula del progreso y resultan obligatorios a la hora de proceder a la distribución de los recursos fiscales<sup>18</sup>. Pero, interpretamos, dichos principios no solo han de ser aplicados cuando se sancione la ley de coparticipación, sino que son plenamente operativos para las relaciones fiscales en general.

Así, sostenemos que no solo el régimen de coparticipación, sino en términos más generales, las relaciones fiscales intergubernamentales verticales se encuentran, desde 1994, regidas por una serie de principios o estándares, entre los cuales se encuentran el de *concertación*, de *solidaridad*, de *equidad*, de *objetividad*, de *automatización*, de *irreductibilidad* y el de *funcionalidad*.

El principio de *concertación* hace a las negociaciones y consensos que el Estado central y las provincias, incluida la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (*distribución primaria*) y entre estas (*distribución secundaria*) deben entablar para lograr un acuerdo sobre la forma en que se distribuirán los recursos.

El principio de *objetividad* (inc. 2°, 3° párr.) tiende a que el reparto sea claramente determinado, razonable y exento de parcialidad<sup>19</sup>, impidiendo que se establezcan diferencias no justificadas, es decir de modo arbitrario. El principio de *solidaridad* (inc. 2°, 3° párr.) busca que la distribución de recursos beneficie a aquellas provincias con mayores dificultades y con menor índice de progreso a efectos de alcanzar aquella meta constitucional de “*proveer al crecimiento armónico de la Nación y ...promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones*” establecido en la denominada “*nueva cláusula del progreso*”<sup>20</sup> del art. 75, inc. 19.

---

<sup>18</sup> ALTAVILLA, Cristian, *Coparticipación y federalismo en la reforma constitucional de 1994*, “Periódico Económico Tributario”, año XVI, n° 392, La Ley, 14/4/08, p. 6 a 10.

<sup>19</sup> HERNÁNDEZ, Antonio M., *El federalismo a diez años de la reforma constitucional de 1994*, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, p. 9.

<sup>20</sup> HERNÁNDEZ, *El federalismo a diez años de la reforma constitucional de 1994*.

Dicho principio se ve atemperado, a modo de equilibrio, por el de *equidad* (inc. 2°, 3° párr.), según el cual, a mayor capacidad contributiva o poblacional, mayor distribución, a diferencia del régimen actual de la ley 23.548 que establece porcentajes fijos. Ambos principios se complementan a efectos de que no se cometan injusticias con aquellas provincias que más aportan (*equidad*) pero al mismo tiempo se intenta lograr un desarrollo armónico entre todas las provincias a efectos de acortar las distancias de desarrollo entre las más ricas y las más pobres (*solidaridad*). El convencional ha querido así combinar dos sistemas de coparticipación en uno solo, un sistema *distributivo*, que da a cada cual lo que ha aportado, atemperado con un sistema *redistributivo*, orientado por la *solidaridad*, que permita dar un poco más a las que menos tienen<sup>21</sup>. HERNÁNDEZ opina que este sistema se asemeja al *sistema de igualación* de la federación canadiense<sup>22</sup>.

El principio de la *automaticidad* en la remisión de los fondos (inc. 2°, 2° párr. *in fine*) tiene como objeto evitar el bloqueo de los recursos, utilizado comúnmente como herramienta de presión política<sup>23</sup>. La *automaticidad* representa para las provincias una importantísima garantía ya que, ante el incumplimiento por parte de la Nación de remitir los fondos, como ha venido sucediendo hasta ahora, permite a las provincias recurrir ante la CSJN por medio del amparo. Asimismo la Constitución ordena la inclusión de dicha garantía en la ley convenio, y de no ser incluida por el legislador, corresponde al Alto Tribunal su implementación, ya que aquello constituiría una violación de la Constitución por omisión del legislador<sup>24</sup> y además, según interpretamos, porque tales cláusulas son operativas por sí mismas, independientemente de que se sancione o no el régimen que ordena la nueva Constitución.

El principio de la *irreductibilidad* de los recursos provinciales está contemplado en la cláusula transitoria 6° (al cual consideramos uno de los más importantes y con mayor vigencia y operatividad en la actualidad): “la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, *no podrá modificarse* sin la aprobación de la provincia interesada” y además que “*no podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma*”, en ambos, aclara, “hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación”.

Por último, el principio de *funcionalidad* contemplado en el 5° párrafo del inc. 2° el cual dispone que “*no habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la Ciudad de Buenos Aires en su caso*”.

---

<sup>21</sup> Sobre la evolución que tuvo el sistema de coparticipación en Argentina desde uno eminentemente devolutivo a uno fuertemente redistributivo, puede consultarse mi trabajo en ALTAVILLA, Cristian, *Variables políticas en la [re]distribución de recursos fiscales entre distintos niveles de gobiernos*, en “Revista Perspectivas de Políticas Públicas”, año 4, n° 7, 2014, p. 13 a 41.

<sup>22</sup> HERNÁNDEZ, *El federalismo a diez años de la reforma constitucional de 1994*, p. 28.

<sup>23</sup> GELLI, María A., *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, Bs. As., La Ley, 2004, p. 543.

<sup>24</sup> QUIROGA LAVIÉ, Humberto, *Constitución de la Nación Argentina comentada*, Bs. As., Zavalía, 2003, p. 368.

Si alguna de las provincias se viera perjudicada en el reparto, cabría para ellas el control de razonabilidad por parte de los tribunales de justicia<sup>25</sup>.

La inserción de cada uno de estos principios o estándares para las relaciones intergubernamentales es fruto de las enseñanzas que ha dejado la experiencia histórica. La extensión de este artículo y el detallismo utilizado (poco común en la técnica legislativa de la Constitución) pone de resalto el hecho de que la Convención fue más allá de lo originariamente previsto y se traduce en un intento de evitar futuros comportamientos oportunistas del gobierno nacional; por otra parte, la percepción negativa que tenían del régimen de coparticipación los propios convencionales llevó a incluir en cada párrafo del inciso una *garantía* para las provincias<sup>26</sup>: la *automaticidad* en la remisión de los fondos intenta frenar una vieja práctica del ejecutivo de *demorar* el envío de recursos a las provincias a modo de castigo o presión política; la *objetividad* en el reparto de recursos busca precisamente evitar la discrecionalidad en la asignación de recursos, que permita favorecer o castigar según el color político.

La *irreductibilidad* responde a viejas prácticas oportunistas y pretende impedir procesos de descentralización reactivos y unilaterales, como sucedió en 1992 con la transferencia a las provincias, sin el consentimiento de estas, de las escuelas y hospitales.

La prohibición de modificaciones unilaterales y de reglamentaciones tiene su antecedente inmediato (para no mencionar los innumerables ejemplos que existen en la historia de las relaciones fiscales<sup>27</sup>) en el decreto 879 que disponía una quita del 20% del impuesto a las ganancias con destino al sistema previsional y los decretos 559/92 y 701/92 que detraían de la masa coparticipable ciertos porcentajes para solventar los gastos de la Dirección General Impositiva.

Por último, la cláusula transitoria 6° estableció que el régimen de coparticipación y la reglamentación del organismo fiscal federal “serán establecidos antes de la finalización del año 1996”. A pesar que desde 1988 Nación y provincias celebraron una gran cantidad de acuerdos en esta materia (algunos incluso con disposiciones reñidas con las cláusulas de la nueva Constitución) jamás hubo una sola reunión entre presidente y gobernadores en orden a discutir el nuevo régimen que la Constitución impone, sino que, por el contrario, los acuerdos posteriores a la nueva Constitución acordaron modificaciones que van en contra de los estándares constitucionales: los distintos pactos fiscales de 1992, 1993 y los de 1999 y 2000 sustituyeron los porcentajes establecidos por la ley 23.548 por sumas fijas y en el acuerdo nación-provincias de 2002 directamente se derogó la garantía del piso mínimo del 34% del art. 7° de aquella ley, en una clara violación de la normativa constitucional que impide expresamente modificar la distribución de recursos vigentes en desmedro de las provincias

<sup>25</sup> QUIROGA LAVIÉ, *Constitución de la Nación Argentina comentada*, p. 369.

<sup>26</sup> ALTAVILLA, *Conflicto y coordinación política en las relaciones intergubernamentales en Argentina. Un análisis neoinstitucional a través del régimen de coparticipación federal de impuestos*.

<sup>27</sup> Puede verse al respecto, una larga enumeración en ALTAVILLA, *Conflicto y coordinación política en las relaciones intergubernamentales en Argentina. Un análisis neoinstitucional a través del régimen de coparticipación federal de impuestos*, y BULIT GOÑI, Enrique, *Coparticipación federal de impuestos: el tironeo recurrente muestra como único camino el sinceramiento colectivo y una nueva concertación*, “Impuestos 1992”, t. LI A, Bs. As., La Ley, 1993.

(CT 6ª, CN); el consenso fiscal de 2017 implicó una serie de restricciones a las transferencias federales hacia las provincias, por ejemplo, eliminando el 30% del impuesto al cheque destinado a las provincias que desde 2002 se venía coparticipando.

## 5. Conclusiones. El reconocimiento constitucional del derecho intrafederal y nuevos estándares para las relaciones fiscales intergubernamentales

A raíz de lo analizado hasta aquí, podemos arribar a dos conclusiones importantes en esta materia crucial para el federalismo argentino. Por un lado, la inserción del régimen de coparticipación a través de una ley-convenio en el texto constitucional vino a dar reconocimiento constitucional al derecho intrafederal y, en segundo lugar, la Constitución fijó nuevos parámetros y estándares que deberán ser seguidos y respetados por los sujetos federales en sus relaciones recíprocas, al menos en materia fiscal.

El régimen de coparticipación a través de una ley-convenio es el primer acuerdo interjurisdiccional nación-provincias que se inserta en el texto constitucional, el texto de 1853 solo preveía los acuerdos horizontales, provincia-provincia, los llamados *tratos interprovinciales*. La introducción de este régimen dio reconocimiento constitucional al *derecho intrafederal*. Esto constituye un hito importante que incluso se ve reflejado en los nuevos lineamientos jurisprudenciales de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Como se sostuvo anteriormente, en un primer momento la Corte había negado su competencia originaria para tratar sobre acuerdos interjurisdiccionales (dejando abierta la vía del recurso extraordinario federal). Pero más adelante, en el fallo AGUEERA (1999) la Corte no solo reconoce su competencia originaria, sino que además realiza un interesante análisis doctrinario sobre el *derecho intrafederal* y su especial jerarquía, como se vio anteriormente. En esta primera etapa, la Corte extiende su competencia originaria a todo tipo de acuerdo interjurisdiccional: sean pactos fiscales (AGUEERA), sea la ley de coparticipación federal de impuestos<sup>28</sup>, o bien el mismo convenio multilateral<sup>29</sup>, un acuerdo horizontal provincia-provincia.

En fallos posteriores<sup>30</sup>, sin embargo, la Corte hará una distinción entre el régimen de coparticipación y los restantes acuerdos interjurisdiccionales (v.gr., los pactos y acuerdos fiscales), justamente porque el primero tiene rango constitucional, al estar expresamente previsto en la Constitución Nacional, no así los restantes, que serían de rango infraconstitucional, enmarcados dentro del derecho intrafederal.

Cinco años más tarde, la Corte directamente cambia de postura y vuelve al precedente originario, sentado en el caso Chevallier (1991), donde se sostuvo que el régimen de coparticipación y todos los acuerdos interjurisdiccionales corresponden al

---

<sup>28</sup> “El Cóndor Empresa de Transportes SA c/Buenos Aires, Prov. de s/acción declarativa”, *Fallos*, 324:4226, en especial, cons. 11.

<sup>29</sup> “Argencard SA c/Prov. de Salta”, *Fallos*, 327:1473.

<sup>30</sup> “Matadero y Frigorífico Merlo SA c/Buenos Aires, Prov. de s/acción declarativa de certeza”, *Fallos*, 327:1789.



derecho local, no correspondiendo, en consecuencia, a su competencia originaria<sup>31</sup>. En este fallo, la Corte expresamente deja sin efecto lo sentado en los casos “El Cóndor” (sobre ley de coparticipación federal) y en “Argencard” (respecto del convenio multilateral).

Hasta aquí, la Corte había dado un paso atrás en el reconocimiento del derecho intrafederal como materia federal. Sin embargo, en tres importantes precedentes muy recientes, vuelve a dar primacía al derecho intrafederal. Se trata de los casos de Santa Fe, San Luis y Córdoba contra el Estado Nacional (citados anteriormente). Estos tres fallos son idénticos en cuanto a sus considerandos. En primer lugar, la Corte hace una mención acerca de la actual composición del “marco jurídico del sistema de distribución de la renta tributaria federal”, diciendo que se integra con el pacto fiscal de 1992, el pacto federal de 1993, el compromiso federal de 1999 y el de 2000, “entre otros” (cons. 6°). Esta mención resulta por demás importante, porque no circunscribe su análisis al régimen del art. 75, inc. 2°, sino que habla del derecho intrafederal en toda su extensión y amplitud.

Resulta también importante la distinción que la propia Corte hace de los acuerdos interjurisdiccionales *antes* y *después* de la reforma de 1994: así, “los pactos fiscales suscriptos *antes* de la reforma constitucional del año 1994, han sido el mecanismo empleado para superar –en el marco del régimen de la ley-convenio 23.548– los inconvenientes propios del sistema rígido de separación de fuentes tributarias”, mientras que “*luego*, han constituido la vía adecuada para estructurar un espacio institucional de concertación federal desde donde se flexibilizó, en un contexto de participación igualitaria, la distribución de la recaudación coparticipable, eliminando de esta manera la situación de incertidumbre jurídica generada por la falta de sanción del nuevo régimen de coparticipación *conforme a las pautas fijadas en el art. 75, inc. 2°* (cons. 7).

Reitera en idénticos términos las consideraciones vertidas sobre el *derecho intrafederal* que había hecho en AGUEERA (transcriptas en el acápite II), pero además de esta reiteración conceptual, fija las características esenciales de estos acuerdos: que la jerarquía superior que estos acuerdos tienen “es inherente a su propia naturaleza contractual”; que por esencia misma del derecho intrafederal, estos acuerdos “no se encuentran en una esfera de disponibilidad individual de las partes” y que “solo pueden ser modificados por otro acuerdo posterior de la misma naturaleza, debidamente ratificado por leyes emanadas de las jurisdicciones intervinientes”, como así tampoco resulta admisible que “sea reglamentada por la Nación, que no es sino uno de esos Estados”.

Dos cuestiones interesan resaltar de estos trascendentales fallos. En primer lugar, reconocen que estos mecanismos constituyen “la máxima expresión del federalismo de concertación, condición de la que se desprende su virtualidad para *modificar* ...las relaciones interjurisdiccionales y reciprocas entre la Nación y las provincias”, pero agrega que estas modificaciones se harán “siempre en el marco de la ley fundamental”, entendiéndose el respecto de los nuevos estándares que se mencionaban

---

<sup>31</sup> “Papel Misionero SAIFC c/Prov. de Misiones”, *Fallos*, 332:1007 y “Cuyoplacas SA c/Prov. de La Pampa”, *Fallos*, 332:998.



con anterioridad, y que la imposibilidad de reglamentación o de modificación unilateral es una regla que “ha recibido expreso reconocimiento constitucional en el citado art. 75, inc. cuarto párrafo” (cons. 8, *in fine*) y como aquí la Corte no se refiere a la futura ley de coparticipación que el constituyente del 94 ordenó sancionar, sino a *todos* los acuerdos y pactos interjurisdiccionales que componen el actual derecho intrafederal (los que cita, v.gr., en el cons. 6), esta postura de la Corte viene a corroborar nuestra hipótesis de trabajo, es decir, que el constituyente ha fijado estándares de relacionamiento y pautas de coordinación independientemente de la virtual ley de coparticipación que manda el art. 75, sino que son de aplicación directa a las relaciones nación-provincia.

© Editorial Astrea, 2019. Todos los derechos reservados.

