

Título: La seguridad jurídica en las provincias

Autor: Cassagne, Juan Carlos

Publicado en: LA LEY2001-F, 1109

Cita: TR LALEY AR/DOC/10519/2001

La seguridad jurídica es un valor que se mide y percibe conforme a determinadas pautas culturales, habiendo sufrido una evolución que refleja el paso de lo individual a lo colectivo. Conectada en sus comienzos con la garantía de los derechos individuales de las personas físicas, la seguridad jurídica se transformó pronto en una exigencia vinculada a la economía de los distintos países así como a la necesidad de mantener y atraer las inversiones, potenciada actualmente a raíz del proceso de globalización.

¿En qué consiste? En general, se entiende que la seguridad jurídica de un Estado constituye algo así como el marco de previsibilidad de las conductas de los agentes estatales (o provinciales, en el caso que nos ocupa), el cual puede mirarse desde un punto de vista tanto estático como dinámico.

Habría seguridad jurídica, en un sentido estático, cuando exista el imperio de la ley, la división de poderes (lo cual incluye la independencia de los jueces) y, sobretodo, y esto es trascendente para los inversores, siempre que los contratos sean respetados y no puedan ser violados impunemente por los funcionarios de turno.

A su vez, la dinámica de esa seguridad exige que cuando los agentes públicos actúen en defensa del interés público lo hagan sin alterar los derechos adquiridos por los inversores. Requiere también que estos funcionarios sean idóneos (como lo exige la Constitución en el art. 16) y honestos, dado que la seguridad jurídica no comulga con la presencia de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas. El funcionario está para servir a la comunidad y no para servirse de ella.

El conjunto de la economía argentina tiene todo para salir adelante de la actual encrucijada (conocimiento, inmenso territorio con recursos naturales, servicios públicos eficientes, ventajas comparativas en la producción agrícola y un buen sistema jurídico, legislativo y constitucional, que se remonta a 1853).

Sin embargo, a partir de la sanción de la reforma constitucional de 1994, han comenzado a generarse desviaciones que, si no se corrigen a tiempo, pueden conducirnos al fracaso, no sólo por el crecimiento desmedido del gasto público.

Los principales problemas no radican únicamente en bajar el gasto público provincial, la necesidad de alcanzar el déficit cero, disminuyendo el llamado costo de la política y eliminando el flagelo de la corrupción porque aun cuando se cumplan estos objetivos de todo buen gobierno hay que garantizar la seguridad jurídica si es que realmente se quiere que el país crezca, mantenga las inversiones existentes y atraiga las nuevas.

Como en la vida humana, en esta materia resulta mucho más fácil prevenir que curar y también es más fácil saber, en grandes líneas, lo que hay que hacer y lo que desalienta las inversiones privadas.

En orden a su importancia, la primera regla a cumplir consiste en que los representantes de los distintos parlamentos provinciales dejen de practicar la omnipotencia legislativa y respeten los contratos celebrados entre el gobierno y las empresas. Este aspecto es tan importante en los Estados Unidos que su Constitución garantiza que los poderes locales no pueden alterar los derechos nacidos de los convenios privados.

De esta primera regla se deducen otras vinculadas como la estabilidad fiscal y la necesidad de evitar la superposición de impuestos y los gravámenes distorsivos (vgr. impuesto de sellos, ingresos brutos, etc.). En este punto, resulta imprescindible la armonización entre los poderes tributarios provinciales y los nacionales para combatir la doble imposición cuyos efectos siempre terminan recayendo sobre los contribuyentes finales.

Otro principio de trascendencia conduce a la necesidad de interpretar la autonomía provincial y la reciente autonomía de los municipios (art. 5° y 123, CN) dentro de la primacía que corresponde asignar a la Constitución Nacional y a las leyes federales (art. 31, CN).

En tal sentido, el concepto de autonomía (en cuanto implica darse sus propias normas) no puede ser nunca absoluto y justificar, por ejemplo, la creación de tasas municipales no retributivas de servicios (como por ejemplo las que pretenden gravar el uso del espacio público) ya que ellas contravienen los principios del Pacto Federal que las Provincias se han obligado a cumplir. Por lo demás, el poder tributario municipal no puede consistir en un poder originario sino que se encuentra acotado por los ordenamientos supra-municipales, especialmente por la Constitución Nacional, los convenios intra-federales, las leyes de la Nación y el conjunto del ordenamiento provincial, normas todas ellas que prevalecen sobre la normativa local y limitan el ejercicio abusivo del poder tributario por parte de los municipios.

Una idea para evitar la proliferación tanto de tributos como de tasas provinciales y municipales sería la creación de un gravamen único provincial, con una alícuota razonable, que se coparticipe con los municipios a

fin de poner un poco de orden en las economías locales y proteger, al propio tiempo, las inversiones privadas. Las provincias deberían aprender a recaudar evitando, en lo posible, acudir al Tesoro Nacional para financiar sus gastos y recursos.

Porque el imperio de la seguridad jurídica requiere captar la realidad de nuestro proceso histórico constitucional el cual, originalmente, fue un sistema unitario y centralizado (el Virreynato y luego la Primera Junta de Gobierno) para, después de pasar por una desorganizada confederación de Provincias, constituirse, finalmente, como un Estado federal con unidad de legislación común y financiera. En ese marco, la seguridad jurídica en las Provincias transita muchas veces por la necesidad de que los poderes provinciales respeten la primacía que corresponde atribuir al gobierno federal, porque el verdadero federalismo radica más en la afirmación del poder de la Nación que en el reconocimiento de la autonomía absoluta provincial y, por ende, municipal, en la medida que se observen los límites constitucionales.

Resulta obvio que la esencia del federalismo estriba en la asignación o cesión de potestades y atribuciones a un solo poder nacional y excluye, de por sí, la configuración de poderes autonómicos originarios y plenos en cabeza de las Provincias o Municipios. El federalismo no puede confundirse, entonces, con un provincialismo que llevado a sus extremos termina por desnaturalizar el sistema que constituye el basamento constitucional.

Un ejemplo reciente de cómo los poderes provinciales pueden contribuir a frenar los ataques a la seguridad jurídica es el veto que el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires acaba de ejercer a fin de impedir la vigencia de una ley provincial que pretendía declarar preceptiva la aceptación del pago de obligaciones en Patacones por parte de las empresas de servicios públicos y de otras que llevan a cabo actividades de interés público o de prestación masiva (vgr. las empresas de televisión por cable). Siendo evidente que la previsión legislativa, al equiparar un bono provincial a la moneda nacional, avanzaba sobre las atribuciones del gobierno federal en la materia, la subsistencia de dicha ley hubiera afectado gravemente la seguridad jurídica, la cual es independiente del hecho real que los Patacones sean aceptados voluntariamente como medio para cancelar obligaciones.

Así, aún en medio de las sombras, vemos algunas luces que alumbran el camino correcto.