

Técnica legislativa. Reflexiones. Audiencia pública. Normativa ajena al texto. ¿Solo una cuestión formal?

POR SUSANA PARÉS(*)

Sumario: I. Introducción.- II. Audiencia pública y técnica legislativa.- III. La legislación en la provincia de Córdoba y la inadecuada técnica legislativa: introducción al caso en el Código Tributario.- IV. Reforma a la Ley de Expropiación de la provincia de Córdoba en el texto del Código Tributario. La modificación y la técnica legislativa utilizada.- V. La cuestión de fondo: el Índice uno en la Ley de Expropiación y la exclusión del Consejo de Tasaciones.- VI. ¿Inconstitucionalidad?- VII. Conclusiones.- VIII. Referencias.

Resumen: la Constitución de la provincia de Córdoba establece el instituto de la Audiencia Pública, que propicia la participación ciudadana para la sanción de: la Ley de Presupuesto, la Ley Impositiva y el Código Tributario. Los aportes no son vinculantes. El legislador incluye, en la Ley Anual de Presupuesto, modificaciones de normas permanentes, que exceden la vigencia de la regulación referida. También sucede que en códigos como el Tributario se incluyan modificaciones ajenas al mismo. Ello puede aparecer como una defectuosa técnica legislativa, pero a veces la deficiencia lleva a la inconstitucionalidad. La participación ciudadana y la inclusión de normas permanentes en leyes anuales han merecido tratamiento jurisprudencial.

Palabras claves: técnica legislativa - audiencia pública - inconstitucionalidad

Legislative technique. Reflexions. Public hearing. Regulations foreign to the text. ¿Only a formal question?

Abstract: the Constitution of the province of Córdoba establishes the Institute of Public Hearing, which encourages citizen participation for the sanction of: the Budget Law, the Tax Law and the Tax Code. Contributions are not binding. The Legislator

(*) Doctora en Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Prof. Adjunta de Derecho Administrativo y Procesal Administrativo (UNC). Exdirectora de la Sala de Derecho de las Personas con Discapacidad (Instituto de Estudios de la Magistratura) Asociación de Magistrados de Córdoba.

includes, in the Annual Budget Law, modifications of permanent regulations, which exceed the validity of the aforementioned regulation. It also happens that Codes such as the Tax Code include modifications unrelated to it. This may appear as a defective legislative technique, but sometimes the deficiency leads to unconstitutionality. Citizen participation and the inclusion of permanent norms in annual laws have deserved jurisprudential treatment.

Keywords: *legislative technique - public hearing - unconstitutionality*

I. Introducción

El régimen constitucional de la provincia de Córdoba ha incluido la participación ciudadana, conforme el artículo 106, reglamentado por la Ley 9003, a través de la Audiencia Pública, que debe convocar la Legislatura Provincial conforme las previsiones de la regulación establecida.

El sistema instituido es esencial para el objeto del presente trabajo: sanción de las leyes de Presupuesto y Código Tributario.

Esta actividad participativa —denominada Audiencia Pública Legislativa— se refleja en los datos oficiales y transcripciones taquigráficas (1). Esta información permite evidenciar cuáles son los temas, a lo largo de los sucesivos encuentros anuales, en los que el ciudadano pone énfasis con propuestas o cuestionamientos de fondo y de forma.

La lectura de las leyes de presupuesto y las modificatorias del Código Tributario permiten afirmar que las observaciones referidas y relativas a incluir normas que sustantivamente corresponden a otros textos normativos —especialmente las modificaciones al Código Tributario— incorporando reformas a normas ajenas a lo tributario o la cuestión de la anualidad, en tanto se incluyen normas permanentes en una ley anual; aún se mantienen (2).

Aún se incluyen importantes reformas que modifican un cuerpo jurídico específico, como el referido a la Ley de Expropiación, agregadas en el Código citado. Lo

(1) Año: 2017-12-07-AP-Presupuesto-2018. <https://legislaturacba.gov.ar>

Año: 2020-11-30-AP-Presupuesto-2021. <https://legislaturacba.gov.ar>

(2) Lo dicho se verifica en casos que se enumeran; aunque no se agota en estas referencias: a) La Ley 10.508, modifica el Código Tributario y el artículo 13, modifica la Ley Provincial de Tránsito. b) En ese mismo sentido la Ley 10.724, modificatoria del Código Tributario, introduce en una norma específica, reformas a otra regulación que no es afín con el Código Tributario, dado que el artículo 4º modifica la Ley de Inspección de Sociedades Jurídicas. c) La Ley 9200 de Presupuesto, (anual) en el artículo 36 incorpora una norma al régimen general de la Ley de Ejecución Presupuestaria 5.901. d) La Ley de Presupuesto 10.011 (anual) en su artículo 42 dispone una expropiación general.

que corresponde es formular la modificación en un texto autónomo y no incluido de modo impropio en un texto jurídico, además específico, como la regulación general tributaria.

Esta modalidad claramente objetable se ha sostenido en la normativa sancionada luego de la Audiencia Pública del año 2022 para tener vigencia en el año 2023 en la provincia de Córdoba.

Por ello, ponderar esta conducta de un cuerpo legislativo a lo largo del tiempo y verificar la incidencia que la opinión ciudadana tiene —y en simultáneo examinar si esa conducta— puede tratarse solamente de una cuestión de mala técnica legislativa o eventualmente constituir un agravio a derechos constitucionales.

El historial de inclusiones inadecuadas ha dado lugar a una jurisprudencia constante de la Corte Suprema de Justicia. Los inconvenientes más visibles y cuestionados han surgido cuando se incorporan en la Ley Anual de Presupuesto, normas que no son anuales.

II. Audiencia pública y técnica legislativa

La realización de la audiencia pública es un espacio institucional donde la ciudadanía de Córdoba tiene oportunidad de hacer llegar opiniones sobre los proyectos de leyes puestos a consideración y que regirán al año siguiente. Ello permite advertir, a quienes concurren, que estos proyectos revelan que la técnica legislativa utilizada está lejos de la finalidad que cada normativa persigue.

La inclusión inadecuada en los textos, en particular se destaca *infra* en el Cuadro Comparativo, demuestra que ese procedimiento exhibe una errónea técnica legislativa, sea en Códigos o en normas anuales, que exceden el objeto originario y propio y por tanto son extraños a su finalidad.

La posibilidad de concurrir a las audiencias públicas correspondientes a la ponderación de la Ley anual de Presupuesto, Ley Impositiva y reforma al Código Tributario brinda al asistente, la oportunidad de conocer el proceso de sanción de una norma fundamental y, en su caso, de proponer alternativas, reformas, o señalar inconsistencias.

Los beneficios de la Audiencia Pública en la relación administración-administrado se deberían traducir en garantías objetivas de razonabilidad, transparencia, formación de consenso, democratización del poder y participación ciudadana efectiva (Parés, 2007).

La participación, por más de una década en las audiencias públicas en la Legislatura de Córdoba ha permitido observar que la insistencia ciudadana sobre perfeccionar la técnica legislativa ha traído más claridad a la Ley de Presupuesto y la normativa impositiva, comparando con un texto de 2004 (3).

Partiendo del concepto de que el Estado de Derecho implica la subordinación a la norma en todos los ámbitos de la vida republicana, se señala que

(...) La personalidad jurídica del Estado es un concepto unitario que abarca la actuación del estado Legislador (Poder Legislativo), Juez (Poder judicial) y Administrador (Poder Ejecutivo); en otras palabras, el estado actúa con su personalidad jurídica tanto cuando dicta actos administrativos, como leyes o sentencias. Esa actuación del estado en su personalidad jurídica no tiene el mismo régimen legal que la actividad de los seres humanos en sus propias individuales personalidades jurídicas, porque la Constitución establece que los actos del estado tienen en su mayor parte la virtualidad de obligar a los habitantes (...). Esta facultad de mandar concedida por el pueblo soberano a través de la Constitución a la persona jurídica estatal se denomina 'Poder Público'. (...) No existe por sí mismo, sino en la medida en que el poder soberano lo crea; sus límites son los que el pueblo le impone en la Constitución (...). Como contrapeso a esta facultad de mandar, a este 'Poder público' del Estado en su personalidad jurídica, es concedido a los habitantes una serie de protecciones, consideradas como límites a la actividad del estado (...). (Gordillo, 2013, II-2, ss.)

Tal como se señala en la Introducción podemos decir que la Constitución de Córdoba establece, en su artículo 106 (4), reglamentado por la Ley 9003 (5) y sus modificaciones, la realización de una audiencia pública anual para recabar las opiniones de los ciudadanos participantes referidas a la materia que traten determinados proyectos de leyes. En ese orden de ideas, el ciudadano puede acceder

(3) Ley 9139. Ratificación de Decretos y Delegación de atribuciones. Artículos 100-101.

(4) Constitución de Córdoba. "Artículo 106. Doble lectura. La declaración de reforma de esta Constitución, la ley de presupuesto, el código tributario, las leyes impositivas, y las que versen sobre empréstitos, se aprueban en doble lectura en la forma que lo establezca el Reglamento".

(5) Audiencia Pública Legislativa. "Artículo 1. Objeto de la presente Ley. La presente Ley reglamenta el objetivo, procedimiento y alcance de las reuniones que, con el carácter de Audiencia Pública Legislativa obligatoria, deberán ser convocadas por la Legislatura de la Provincia a los fines de oír a las personas jurídicas y/o de existencia visible que desarrollen actividades específicas que tengan vinculación con los siguientes temas, a saber: a) Con los proyectos de Ley que requieran doble lectura para su sanción (artículo 106 de la Constitución provincial)".

al conocimiento del proyecto de ley y advertir la inadecuada técnica legislativa e incluso la posibilidad que algún proyecto sea potencialmente inconstitucional. La reglamentación contenida en la ley 9003 establece la obligatoriedad del órgano legislativo de informar al ciudadano la recepción, o no, de su objeción. A la fecha la Legislatura no ha dictado un protocolo de actuación para realizar esta comunicación a los participantes.

La técnica legislativa en las normas que se examinan en el presente trabajo: Ley Anual de Presupuesto y Modificaciones al Código Tributaria aparece inadecuada. El tema ha sido examinado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), que ha desarrollado una constante jurisprudencia, señalando el déficit en la inclusión en normas anuales, pero subrayando que la norma incluida —especialmente en la Ley Anual de Presupuesto— tiene vigencia por un año, pero esa situación no la hace inconstitucional.

La lectura del fallo de la CSJN, “Zofracor SA c/ Estado Nacional / Amparo”, 2002 destaca que

(...) Este tribunal ha rechazado la existencia de violación constitucional en la práctica de incluir en la ley de presupuesto la regulación de cuestiones atinentes a la organización de los partidos políticos (...). (...) Que en nuestro sistema constitucional, nada permite inferir que la función legislativa en materia presupuestaria se limita a aprobar o a autorizar lo que propone el Poder Ejecutivo (...). El Congreso recibe un proyecto de presupuesto y lo acepta, lo modifica o lo rechaza, en todo o en parte, sin restricción alguna (...). No hay obstáculo constitucional para que el Poder Legislativo establezca, suprima o modifique tributos (u otro tipo de ingresos) en la ley de presupuesto. Las autolimitaciones que el Congreso ha emitido pueden ser modificadas o dejadas sin efecto, incluso en forma implícita. La ley de presupuesto es un acto de gran trascendencia política y la voluntad del Poder Legislativo no está limitada por actos preexistentes de igual jerarquía normativa (...).

Desde hace más de medio siglo, Bielsa (1938) observaba que las leyes de presupuesto, sancionadas anualmente, contenían a veces disposiciones que no eran sólo de naturaleza financiero administrativa, sino también de derecho penal e, incluso, de derecho privado, lo que, a su juicio, constituía una “falta de metodología legislativa. (“Zofracor SA c/ Estado Nacional / Amparo”; 20 de septiembre de 2002, pp. 15 y ss.)

La CSJN ha señalado en forma contundente, también, la validez —anual— del texto extraño incorporado, indicando que: “(...) Por regla general, debe entenderse

que una ley anual, como es la de presupuesto, sólo modifica a una ley orgánica y permanente durante el término de vigencia de aquélla” (“Ojeda, Raúl c/ Nación”, Fallos 190:291).

Esto se compadece claramente con lo que ha acontecido en Córdoba y las incorporaciones realizadas a la Ley Anual de Presupuesto de la Provincia.

La deficiente técnica legislativa utilizada dificulta el conocimiento de las cláusulas modificadas, pareciera que se busca introducir, bajo una ley “ómnibus”, cuestiones que no se corresponden con la materia de la misma.

También ocurre que en el fragor del no-debate o la aprobación “a libro cerrado” se introducen en las Leyes Impositiva y Presupuesto —que en nuestro régimen jurídico son anuales— algunas normas que no se corresponden ni con la anualidad que la misma ostenta, ni con la materia que regula, ni tampoco con la autoridad de aplicación, lo que desde el inicio genera incertidumbre, situaciones conflictivas, que terminan en la órbita jurisdiccional y llegan, incluso, a la Corte Suprema de Justicia, produciendo así una recarga innecesaria al ya saturado Poder Judicial (6).

La reglamentación de los derechos implica un respeto irrestricto a las normas de redacción, lenguaje claro y también a la utilización de los instrumentos que brinda la técnica legislativa para garantizar el acceso de los ciudadanos a las misma. Se ha señalado que “(...) cuando menos transparentes y claras son las leyes y reglamentos de un país, mayor es la discreción de los funcionarios públicos al interpretarlas y aplicarlas (...)” (Rose-Ackerman, 1999, p. 154). Es oportuno recordar que el órgano deliberativo ha sido con demasiada frecuencia, una escribanía que aprueba normas, sin discusión. Esta opinión es receptada por la doctrina nacional respecto a lo que genera la legislación incomprendible. Podemos señalar en este sentido lo que sostiene Mairal (2007, p. 29): “(...) la ambigüedad muchas veces es deliberada, tanto a nivel legislativo como administrativo (...)”.

III. La Legislación en la provincia de Córdoba y la inadecuada técnica legislativa: introducción al caso en el Código Tributario

Las modificaciones, en este caso, interpelan desde dos puntos trascendentes porque se trata de dos situaciones, al menos confusas, para la tutela del derecho

(6) Seminario de Federalismo Fiscal. Mayo de 2014. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Córdoba. Academia Nacional de Derecho.

de propiedad. En efecto, por un lado, la técnica legislativa utilizada y por otro el reproche de inconstitucionalidad que merecería el contenido regulatorio

La asistencia a las Audiencias Públicas, a las que se viene refiriendo este texto, para examinar el Presupuesto, donde se deben tratar también el proyecto de Ley Impositiva Anual y modificaciones al Código Tributario, genera la posibilidad de analizar estas propuestas. Si bien esta participación permite observar algunos cambios en la técnica utilizada en el proyecto de Ley de Presupuesto, también ha implicado advertir que se siguen incorporando, inexplicablemente, en las Modificaciones al Código Tributario contenidos que disponen la modificación de leyes que tienen cuerpos normativos autónomos y, así, las observaciones que se han formulado se pueden trasladar y objetar la técnica inadecuada utilizada en el proyecto de modificación del referido texto. La provincia de Córdoba tiene una ley marco, que es el Código Tributario, norma de carácter general que contiene los principios que rigen la materia. Además, el sistema se complementa cuando anualmente la Legislatura provincial sanciona la ley impositiva que regirá para el período correspondiente y conforme las previsiones constitucionales. No resulta ajeno a este sistema la sanción de la Ley de Presupuesto.

Así, advertimos que las modificaciones —incorporadas al Código Tributario— no se han limitado a su propósito natural y finalidad específica, sino que comprenden también modificaciones a las normas reglamentarias de distintos organismos y extrañas a la finalidad que persigue la legislación referida.

Para abundar, podemos señalar que el mensaje de elevación a la Legislatura de la modificación del Código en análisis nada dice de las reformas a normas que no se compadecen con el mismo.

A nivel nacional y provincial hay normas de calidad, pero ha habido una ineficacia al momento de aplicarlas o no se han reglamentado o son incumplidas. Este rasgo de conducta institucional se traslada a esta reflexión sobre la técnica (7).

Verificando otras normas modificatorias del Código Tributario se encuentra que se han dictado decretos denominados “textos ordenados” para proceder a obtener un texto que recepte de modo adecuado y contextualizado las reformas. Y que podemos decir que se refieren solo a la cuestión propia de un Código Tributario. El resto de la normativa incorporada y que se refiere a otras normas, como la

(7) Solo como ejemplo: incumplimiento de prestaciones a personas con discapacidad. Requieren iniciar amparos para obtenerlos. Incumplimiento del cupo de designación de personas con discapacidad en la Administración Pública.

Ley de Expropiaciones, no está en el mismo. Es razonable, deben incorporarse a los textos de las normas que modifican.

IV. Reforma a la Ley de Expropiación de la provincia de Córdoba en el texto del Código Tributario. La modificación y la técnica legislativa utilizada

Se ha expresado que el Poder Legislativo ha dictado la Ley 10.789 (8), que modifica el Código Tributario de la provincia, que en lo que nos ocupa, en la segunda parte del artículo 6º modifica el artículo 14 de la Ley 6394, que suprime la intervención en casos específicos de la participación del Consejo General de Tasaciones. La supresión de la intervención del referido organismo técnico de evaluación en un texto general impositivo hace necesario que examinemos la función que la ley asigna al Consejo General de Tasaciones de la provincia de Córdoba.

Esta modificación preocupa, especialmente, por cuanto puede estar en riesgo el derecho constitucional a la propiedad y que, en el caso de expropiación, implica una indemnización que sustituye el derecho real de dominio por un derecho crediticio. Todo en un par de artículos de una norma que no regula las expropiaciones, es decir, el Código Tributario.

La fórmula propuesta por el texto para establecer el monto a abonar por expropiar bienes hace una distinción que no tiene justificación jurídica, más que un criterio absolutamente discriminatorio para inmuebles o bienes que se consideran de un valor menor.

Para llegar a este punto resulta oportuno que hagamos un recorrido por la Ley 6394 de Expropiaciones de la provincia de Córdoba. La expropiación de un bien debe ser declarada por ley. Producida la misma, se inicia un procedimiento en virtud del cual el Estado, en este caso, la provincia de Córdoba, debe proceder a indemnizar al propietario expropiado.

La normativa contenida en la ley referida prevé dos modos en virtud de los cuales el expropiado puede acceder al resarcimiento por una expropiación: a) por la vía administrativa o avenimiento; b) por vía jurisdiccional o sea una sentencia. Dictada una ley de expropiación de un bien, el propietario puede aceptar el monto que le ofrece la provincia, que consiste en el valor fijado por Consejo General de Tasaciones de provincia.

Es oportuno señalar que, generalmente, es mayor al establecido por la Dirección General de Rentas de la provincia. La diferencia, con frecuencia, es muy

(8) Boletín Oficial de Córdoba, 30/12/2021. Vigencia 01/01/2022.

importante. El valor fijado se incrementa, conforme lo señala la ley para los casos de avenimiento, en un 10% más. Esto implica que cuando el expropiado acepta el monto fijado por el Consejo General de Tasaciones, y por tanto no se hace necesario iniciar el juicio de expropiación, va a percibir, además, un 10% más de la suma fijada por el organismo técnico.

Reiteramos que la norma general de expropiaciones es muy clara. Es el monto tasado con más el 10%. No se puede discutir, aumentar o disminuir el porcentual referido. Es contundente la regulación y por cierto coloca un límite a quien pretenda realizar negociaciones en ese porcentual. El titular dominial del bien expropiado, percibe el monto fijado por el Consejo General con más un 10% si no va a juicio.

El texto nuevo, objeto de reproche e incluido en una reforma al Código Tributario, origina una categoría de bienes que no es preciso evaluar por un organismo técnico, como el Consejo General de Tasaciones. La temática incluida en un texto de normativa general, como es el Código Tributario, pone en evidencia la técnica legislativa inadecuada, lo que se potencia cuando se examinan las consecuencias—disvaliosas— para el derecho de propiedad. Esto deja en un limbo peligroso a un grupo de propietarios que tienen una valuación fiscal determinada y que puede juzgarse —económicamente— como de monto menor, lo que de suyo es descalificante.

Resulta necesario destacar que el monto al que refiere la reforma es la estimada por la Dirección General de Rentas y no el Consejo General de Tasaciones. El texto que en cuadro comparativo exponemos *infra* resulta preocupante, discrimina por valor económico un bien, generalmente inmueble y como consecuencia genera una posición írrita al derecho de propiedad del titular del dominio.

Debemos agregar que se origina un espacio de discusión, donde tenemos dos partes, en clara situación de desigualdad: la Provincia de Córdoba y el Expropiado. Donde el primero está en una posición de máxima supremacía, con una clara desproporción para poder propiciar un acuerdo y reduce al expropiado a una extrema e inaceptable vulnerabilidad. El cuadro comparativo confirma lo sostenido.

Cuadro N° 1. Comparativo. Refleja inclusión en el Código Tributario de un texto de la Ley de Expropiación

Ley 6394 - Ley de Expropiación	Ley 10.789 - Modifica el Código Tributario. Vigente
<p>Artículo 14. Declarada la utilidad pública de un bien, el expropiante podrá adquirirlo directamente del propietario dentro del <i>valor máximo que en concepto de total indemnización fije el Consejo General de Tasaciones de la provincia incrementado en un 10%</i>.</p> <p>También podrá el sujeto expropiante, una vez autorizada la expropiación, adquirir el bien en Remate público.</p>	<p>Artículo 6°. Modifícase la Ley N° 6.394 y sus modificatorias, de la siguiente manera: sustitúyese el artículo 14, por el siguiente: “Artículo 14. Declarada la utilidad pública de un bien, el expropiante podrá adquirirlo directamente del propietario dentro del valor máximo que en concepto de total indemnización fije el Consejo General de Tasaciones de la Provincia, incrementado en un diez por ciento (10%). Podrá prescindirse de la intervención del Consejo General de Tasaciones en el caso de inmuebles cuya valuación fiscal —o el proporcional en el caso de expropiación parcial— sea igual o menor a DIEZ (10) veces el valor del índice UNO (1) fijado anualmente por La Ley de Presupuesto General de la Administración Pública Provincial y cuyo titular dominial ofrezca transferir el dominio a favor de la Provincia por un precio que no supere en un diez por ciento (10%) su valuación fiscal. También podrá el sujeto expropiante, una vez autorizada la expropiación, adquirir el bien en remate público”.</p>

Fuente: elaboración y destacado propio en base a Boletín Oficial de Córdoba del 24/04/1980 y del 30/12/2021.

Esto genera claramente una situación de violación del derecho de propiedad, destacando tener presente algunas instituciones que se incorporan a este análisis: el valor del bien expropiado y su relación con la variable denominada Índice Uno.

V. La cuestión de fondo: el Índice Uno en la Ley de Expropiación y la exclusión del Consejo General de Tasaciones

Resulta fundamental examinar la inclusión del Índice Uno en la reforma de la Ley de Expropiación, dado que es un instituto propio de la normativa presupuestaria y del régimen de contrataciones del Estado.

Es preciso destacar en qué consiste el Índice Uno y su importancia. Ello es así porque hoy aparece incluido en una modificación a la Ley de Expropiaciones, incorporado en una modificación al Código Tributario para hacerse efectivo a partir del 1 de enero de 2022. Hoy vigente, ¿sabemos de qué se trata el Índice Uno?

La provincia de Córdoba en la década de los setenta, como el resto del país, acusaba la situación inflacionaria que hacía mella, entre otras cosas, en los regímenes de contrataciones del Estado. Ello era así porque todo el contrato quedaba sujeto a la variación de los precios, que generaba el déficit económico, pero que no aparecía receptado por ningún mecanismo para el reconocimiento. Máxime sin que pudiera reclamarse la indexación de los montos por parte de los contratistas. Si para una contratación directa el monto estaba en \$1, el concurso de \$2 a \$5, y la licitación a partir de \$5.10, la devaluación de la moneda hacía que las sumas resultaran irrisorias. Incluso los que postulaban en las licitaciones o concursos de precios preferían perder el depósito de garantía de mantenimiento de oferta antes que resultar adjudicatarios con montos que impedían cumplir el contrato.

Ese derrotero implicó la utilización del Índice Uno, hoy incorporado definitivamente en las leyes anuales de presupuesto, que permite establecer un valor que incluso puede ser modificado en el transcurso del año por una delegación que suele realizarse al ministro del área. La Ley de Presupuesto 2022 establece el Índice 1 en pesos treinta mil (\$30.000). El Presupuesto 2023, Ley 10.852, lo fija en pesos noventa mil (\$90.000). Habida cuenta que existe siempre la posibilidad delegada al ministro del área económica de modificar el monto, la cifra puede ser, para un ciudadano común, una incógnita. Más allá que la provincia puede aducir que si se modifica el monto del índice, este debe ser publicado y por tanto conocido (9).

El texto modificatorio de la Ley de Expropiación, introducido en la reforma al Código Tributario, se originan dos situaciones que no se compadecen con los principios de la ley 6394. En primer lugar, aparta al Consejo General de Tasaciones en la ponderación de valor de un bien sujeto a expropiación. Ello acontece cuando un inmueble tiene una evaluación de la Dirección General de Rentas, equiparable a: Índice Uno x 10.

Más allá de la evolución del Índice Uno, el resultado siempre es bajo. Superado por el valor de mercado (10).

En segundo lugar, tal como se destaca con el subrayado en el cuadro comparativo, se aleja del criterioso concepto de la ley 6394 de incrementar en un 10% el valor dado por el Consejo General de Tasaciones. El 10% es fijo, inalterable y no negociable.

(9) Ley de Presupuesto. Régimen de Contrataciones: "Artículo 42: Fijase el valor del ÍNDICE UNO (1) en PESOS NOVENTA MIL (\$90.000), a partir del 1º de enero del año 2023 y autorícese al Ministerio de Finanzas a actualizar dicho valor acorde a la evolución de los precios".

(10) En los dos últimos períodos presupuestarios con Índice Uno equivalente a \$30.000 y \$90.000 no se actualizaron en el período, ambos con alto índice inflacionario.

En el caso que examinamos, queda abierta la posibilidad de un debate entre desiguales y donde el expropiado está en una clara situación de inferioridad ante la administración, y lejos de la transparencia reclamable.

Afirmamos esto porque el texto admite excepciones preocupantes y quizás inconstitucionales, tal como se desarrolla en el presente.

En ese contexto, se establece un modo de realizar la negociación que no tiene el claro límite que hemos referido anteriormente, cuando hablábamos del avenimiento en los casos donde intervino el Consejo General de Tasaciones.

El cuadro comparativo precedente evidencia claramente la diferencia que genera la norma en desmedro de los bienes de menor valor fiscal (11).

En el período de la crisis conocido como “Rodrigazo”, las expropiaciones en la provincia de Córdoba se consolidaban con el depósito del valor dado por la Dirección de Rentas. La inflación, la prohibición de indexar montos, trajo irritas consecuencias a los expropiados. A la fecha, 2023, el valor se determina al inicio del año tributario y se mantiene durante ese periodo impositivo.

A continuación, se desarrollan los conceptos particulares que permiten un acercamiento al núcleo de esta propuesta. Por cuanto se toman conceptos esenciales del instituto de la Expropiación y se vinculan con la indemnización, que se ve afectada, claramente con las modificaciones introducidas.

V.1. El valor base del bien

Es preciso recalcar que se toma para este trámite especial el valor fiscal, es decir, el que establece la Dirección General de Rentas, que según la experiencia —y lo revelan los datos objetivos— siempre es menor a aquel que pudiera establecer el Consejo General de Tasaciones.

V.2. Variable: Índice Uno

Introduce la utilización de una variable, que es el Índice Uno, que es el valor fijado por la Ley de Contrataciones del Estado N° 10.155, en su artículo 11. Este índice tuvo como objetivo delinear todo el sistema de concursos, licitaciones, contrataciones que, de acuerdo con el monto, puede realizar el Estado, bajo distintos

(11) Como se señala, generalmente, es mayor al establecido por la Dirección General de Rentas de la Provincia. El valor fijado se incrementa, conforme lo señala la ley, para los casos de avenimiento, en un 10% más, sin dar lugar a una negociación por ese porcentual.

institutos propios del derecho administrativo, como la competencia del funcionario y la modalidad de contratación.

V.3. Competencia

De acuerdo con el monto se determina quién es el funcionario con atribuciones para realizar las contrataciones (12).

V.4. Modalidad

Por el mismo motivo, de acuerdo con los montos, será el procedimiento a utilizar —contratación directa, licitación, concurso de precios—.

V.5. Exclusión del Consejo General de Tasaciones

El texto que examinamos admite la posibilidad que un bien no sea evaluado por el Consejo General de la Tasaciones de la provincia de Córdoba. El mismo que, reiteramos, se encuentra en la reforma al Código Tributario, no reconoce en el mensaje de elevación del 15 de noviembre de 2021 ningún fundamento.

La referencia que de modo contundente se hace en el texto de la modificación a la Ley de Expropiación excluye expresamente, en el párrafo que es objeto de nuestro examen, la participación del Consejo General de Tasaciones, regulado por la Ley 5330.

La ley que crea el organismo expresamente dice en su artículo 13 lo siguiente: “El expropiante deberá notificar al Consejo General de Tasaciones, acompañando los antecedentes y documentos del caso, todo acto por el cual se declare de utilidad pública y sujeto a expropiación un bien”.

VI. ¿Inconstitucionalidad?

Resulta claro que el principio de tutela del derecho de propiedad, cuando existe una expropiación, tiene como respaldo una tasación realizada por un organismo técnico. Aunque siempre, y como modo de garantía final, existe la posibilidad de discutir jurisdiccionalmente el monto en el juicio respectivo.

El texto originario, hoy modificado, daba una garantía que podía ser efectiva para el avenimiento, o bien la base para discutir en sede judicial el monto, con lo

(12) Conf. Decreto 402/2014. BO Córdoba, 07/05/2014.

que la excepción creada, cuyos fundamentos se desconocen, por cuanto nada se dice en el texto de elevación, queda abierta a la posibilidad de una discusión de inconstitucionalidad.

Ello es contundentemente visible, por cuanto discrimina de modo claro en perjuicio de bienes de menor valor, sin justificarse la razón en el texto y como ya indicamos tampoco en el mensaje de elevación.

En este caso, el expropiante y el expropiado, este en vulnerable posición, pueden “acordar” que el porcentaje siempre que el precio no supere el 10% de la valuación fiscal. Ello implica que propietario no solo tiene disminuida su indemnización, sino que también debe negociar el porcentual extra, hasta un 10%.

Hemos señalado la posición que claramente ha fijado la CSJN respecto a la validez constitucional de normativa, aunque la técnica legislativa resulte inadecuada. El caso “Zofracor SA c/ Estado Nacional / Amparo; 20 de septiembre de 2002”, marcó el criterio interpretativo y los efectos.

En esa línea de pensamiento podemos destacar que la inclusión de normas que, se pretende, tengan carácter permanente, en normas anuales —claro ejemplo lo que ocurre con la Ley de Presupuesto— no afectaría la constitucionalidad de la norma, sino que solo habilitaría su vigencia durante la vigencia de la norma donde fue incluida.

No obstante, eso no implica que el contenido sustantivo de la norma sea, en sí mismo, objeto de un examen que permita examinar si el texto es constitucionalidad. Ese es el desafío que nos interpela en relación con la regulación de determinadas expropiaciones en la provincia de Córdoba.

De lo relacionado, con base en los elementos que surgen de la normativa incluida en el Código Tributario de la provincia respecto al tratamiento especial se afectan los derechos de los propietarios de bienes de menor valor.

Ello implica, además, que, en caso que el titular de dominio acceda a ese expolio económico, se vea forzado a negociar el monto del 10% que, conforme a la Ley 6394, en los inmuebles de mayor valor que el señalado en la modificación, el titular dominial puede pedir ese porcentual, en caso de avenimiento y no sujeto a negociación. Ello es así por cuanto si se trata de bienes de “mayor valor” y el propietario consiente el monto y firma el avenimiento, recibe —además— el 10% sobre el monto fijado por el Consejo General de Tasaciones. En tanto, el propietario de un inmueble valorado conforme la modificación introducida, no solo ve disminuida la indemnización, sino que, además, si se aviene al precio, puede ver disminuido el 10% que según la norma le corresponde a quien no propicia el juicio

de expropiación. Ello sucede porque la modificación no señala que expresamente sea el 10% sin disminución. Dado que la norma dice “(...) cuyo titular dominial ofrezca transferir el dominio a favor de la Provincia por un precio que no supere en un diez por ciento (10%) su valuación fiscal (...)”. Ello, como ya se ha señalado *ut supra*, implica colocar al expropiado “negociando” ese porcentual con el Estado lo que es violatorio del Derecho de Propiedad.

Resulta doblemente inconstitucional el texto desde dos conceptos: excluye al organismo técnico y sienta la base indemnizatoria en lo que establece la Dirección General de Rentas, que es de menor valor, y, además, obliga al expropiado —en caso de avenimiento— a discutir el porcentual entre un mínimo y un máximo (0,1% al 10%). La situación es claramente distorsiva en desmedro del expropiado. Ello no ocurre en bienes tasados por el Consejo General.

La CSJN ha sido contundente y ha dicho:

8º) Que desde antiguo este Tribunal ha reconocido que la “propiedad” a la cual refieren los arts. 14 y 17 de la Constitución comprende todos los intereses apreciables que un hombre puede poseer fuera de sí mismo, fuera de su vida y su libertad (Fallos: 145:307). Específicamente, el art. 17 de la Constitución Nacional establece la garantía de la inviolabilidad de la propiedad y prohíbe la confiscación y ése es el marco jurídico que no puede ser alterado por normas infraconstitucionales (Fallos: 318:445) (...) En efecto, la posibilidad de sujetar los derechos de propiedad a limitaciones razonables encuentra su máxima expresión en la expropiación por causa de utilidad pública prevista en el art. 17 de la Constitución Nacional. Su fundamento “no radica en un supuesto dominio la realización del valor justicia como bien del Estado; b) el carácter relativo de la propiedad privada con función social”. (Bidart Campos, 1995, p. 785)

La CSJN en “Zofracor SA c/ Estado Nacional / Amparo”; 20 de septiembre de 2002, ha fijado con contundencia los conceptos de “anualidad” de la Ley de Presupuesto y las normas que en ella se incluyen. Destaca, además, que tal circunstancia no hace devenir en inconstitucional un texto de modo automático, sino que su vigencia resulta atada a la vigencia de la ley de leyes.

Además, y en relación con la modificación a la Ley de Expropiación que se han introducido en el Código Tributario de Córdoba, el reproche no solo se limita a la mala técnica legislativa, sino al contenido incorporado revelaría una posible violación al Derecho de Propiedad.

Tal como se señala *ut supra*, citando a Gordillo (2013) esta facultad de mandar, del Estado, en el caso la Legislatura, tiene un contrapeso en las protecciones que

se dan a los habitantes para la tutela de los derechos, en el caso el de propiedad. Ello se destaca en el fallo de la CSJN. SJ 303/2017/CS1, “U.N.I.R.E.C. c/ Ramos E. Iglesias E. y ot. s/expropiación”, Buenos Aires, 1 de octubre de 2020.

VII. Conclusión

La Audiencia Pública Legislativa, prevista en la Constitución de Córdoba, permite al ciudadano acceder al conocimiento de proyectos de leyes fundamentales: Presupuesto, Impositiva y Código Tributario.

No existe un reglamento interno o un protocolo en la Legislatura de Córdoba que regule la participación del ciudadano. En la práctica esta se limita a una exposición de diez minutos y la presentación de un texto escrito.

Por ello, la recepción de propuestas, la exposición de las mismas, y finalmente, la recepción total, parcial o bien la no aceptación de las mismas, no tienen la respuesta expresa, que exige la normativa.

En el caso, se procura destacar que la inadecuada técnica legislativa, puede llevar, además, una conculcación al Derecho de Propiedad, a través de la modificación de la Ley de Expropiación, incluida, inapropiadamente, en la reforma al Código Tributario.

VIII. Referencias

AA.VV. (2019). *Expropiación en la Provincia de Córdoba - Ley 6394*. Advocatus. Córdoba

AA.VV. (2014). *Seminario de Federalismo Fiscal*. Facultad de Ciencias. Económicas. Universidad Nacional de Córdoba. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales. Repositorio Digital UNC. Ediciones de la Academia.

Alberdi, J. B. (1998). *Derecho público provincial argentino*. Ciudad Argentina Ediciones.

Bidart Campos, G. (1995). *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*. Ediar.

Gelli, M. A. (2018). *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada*. Thomson Reuters. La Ley.

Gordillo, A. (2007). *Tratado de Derecho Administrativo*. www.gordillo.com.

Mairal, H. (2007). Las raíces legales de la corrupción. *Cuadernos de RAP*.

Parés, S. (2007). *El régimen Jurídico de las audiencias públicas*. La Ley Córdoba.

Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government. Causes, consequences and reform*. Cambridge Press.

Legislación

Ley 5330. *Creación del Consejo General de Tasaciones*. 19/01/1972. Boletín Oficial de Córdoba 28/01/1972.

Ley 6006. *Código Tributario*- Boletín Oficial de Córdoba. 16/02/1977 T. Decreto 290/2021. 13/04/2021. Boletín Oficial de Córdoba 29/04/2021.

Ley 6394. *Expropiación*. Boletín Oficial de Córdoba 24/04/1980.

Ley 10.155. *Contrataciones*. Sancionada el 26/06/2013. Boletín Oficial 10/07/2013.

Ley 10.788. *Presupuesto 2022*. Boletín Oficial de Córdoba 30/12/2021.

Ley 10.789. *Modificatoria del Código Tributario y otras normas*. Boletín Oficial de Córdoba 30/12/2021.

Ley 10.852. *Presupuesto 2023*. Boletín Oficial de Córdoba 29/12/2022.

Decreto 402/2014. Boletín Oficial de Córdoba 07/05/2014. <https://compraspublicas.cba.gov.ar>

Jurisprudencia

Corte Suprema de Justicia de la Nación, 74, XXXV Originario, “Zofracor SA c/ Estado Nacional s/amparo”. Buenos Aires, 20 de septiembre de 2002 Zofracor - Amparo 20/09/2002. Z74, 35.

Corte Suprema de Justicia de la Nación, 675, XLI. R.O. “Badaro, Adolfo Valentín c/ ANSeS s/reajustes varios”. Buenos Aires, 26 de noviembre de 2007.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. SJ 303/2017/CS1 “U.N.I.R.E.C. c/ Ramos E. Iglesias E. y ot. s/expropiación”. Buenos Aires, 1 de octubre de 2020.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. “Ojeda, Raúl c/ Nación”, 1941; Fallos 190:428; 190:291 (2ª ed.).

Fecha de recepción: 27-03-2023

Fecha de aceptación: 10-10-2023

