



**Ref.:** Expte. N° 0370091 -  
28379/2011 Proyecto de Ley s/  
Fondo Reparación Histórica del  
Norte de la Provincia de Salta.

Salta, 23 noviembre de 2011.-

Señor Gobernador:

Se solicita mi dictamen con relación al proyecto de ley de creación del fondo denominado “Reparación Histórica del Norte de la Provincia de Salta”, sancionado por la Legislatura el 17 de noviembre de 2011, en orden al ejercicio por el Poder Ejecutivo de la facultad prevista en los artículos 131, 132 y concordantes de la Constitución Provincial.

- I -

ANTECEDENTES Y DESCRIPCION  
DEL PROYECTO DE LEY

El texto sancionado por la Legislatura recoge la iniciativa contenida en el proyecto de ley que fuera remitido por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados -en orden a la competencia exclusiva atribuida en esta materia por el artículo 98, inc. 1º, de la Constitución Provincial- el 31 de octubre de 2011, con el propósito de impulsar el desarrollo de un plan de obras públicas de trascendental importancia que permita -como se expresara en el Mensaje de Elevación correspondiente- “...equilibrar las oportunidades del postergado Norte provincial, procurando con la realización de tales obras proveer al mejor desarrollo económico y social del interior Salteño, permitiendo con la generación de mano de obra e infraestructura dar firme sustento al tan necesario arraigo de sus pobladores”.

En ese orden de consideraciones, el artículo 1º del proyecto sancionado establece la creación del Fondo denominado “Reparación

Histórica del Norte de la Provincia de Salta”, el que será destinado al financiamiento del plan de obras de infraestructura pública a ejecutarse durante el período 2012-2015 en los departamentos productores de hidrocarburos, de acuerdo con la enumeración contenida en el Anexo que forma parte integrante del texto legal.

El plan de obras comprende la ejecución de un total de ciento setenta y seis (176) obras de infraestructura vinculadas a la salud pública, educación, transporte vial, servicios -agua potable y gas natural-, edificios institucionales e infraestructura hídrica, entre otros ámbitos, en tres (3) departamentos y catorce (14) municipios de la Provincia de Salta, lo que demuestra a las claras la magnitud de la inversión a realizarse en una vasta zona del territorio provincial. En este aspecto la sanción legislativa sigue los lineamientos de los textos constitucionales que, como el nacional y el provincial, erigen al empréstito como una fuente de recursos para formar el Tesoro<sup>1</sup> y proveer a los gastos públicos con el objeto de promover el bienestar y la prosperidad general<sup>2</sup>.

Para el cumplimiento de la finalidad pública declarada en el artículo 1º se autoriza al Poder Ejecutivo a emitir Títulos de Deuda, los que serán garantizados con los recursos provenientes de las regalías hidrocarburíferas. Tales títulos -según se expresa en el artículo 2º- serán colocados en oferta pública en el mercado local, nacional e internacional, por un monto total de hasta dólares estadounidenses doscientos veinte millones (US\$ 220.000.000) o su equivalente en pesos u otras monedas al momento de su emisión, la que -a su vez- podrá serlo en una o más series.

---

<sup>1</sup> Cfr. González, Joaquín V., *“Manual de la Constitución Argentina”*, Ángel Estrada y Cía. Editores, 1ª edición, Buenos Aires, 1897, pág. 467, n° 434.

<sup>2</sup> Esta finalidad de los empréstitos públicos es -asimismo- destacada por Joaquín V. González cuando afirma que “...el uso del crédito debe destinarse a salvar al país de peligros graves o a empresas que importen su engrandecimiento real; porque así las obras públicas, las instituciones, la prosperidad nacional, obtenidas al favor de la deuda, pasan con ella a las generaciones venideras...” (Cfr. *“Manual de la Constitución Argentina”*, cit., pág. 468, n° 435).



Por el artículo 3° se faculta al Poder Ejecutivo a determinar la oportunidad de la ejecución de cada una de las obras, pudiendo a esos efectos reasignar los fondos provenientes de los Títulos de Deuda a emitirse, a otras obras del Anexo.-

En los artículos 4° y 5° se disponen sendas autorizaciones al Poder Ejecutivo para el mejor cumplimiento de la ley:

*i)* por el primero de ellos, el Gobernador queda habilitado para dictar normas complementarias por las que se establezcan las condiciones de emisión de los Títulos, incluyendo su fecha de emisión, amortización de capital, pago de los servicios de renta, precio de emisión, afectación de los recursos otorgados en garantía, colocación en el mercado local y/o internacional, pago de comisiones, gastos, instrumentación e identificación de los Títulos;

*ii)* por el segundo, el titular del Poder Ejecutivo queda autorizado para afectar en garantía, ceder en pago y/o en propiedad fiduciaria, los recursos provenientes de las regalías hidrocarburíferas que le corresponden al Estado Provincial por la explotación de tales recursos.

A su vez, el artículo 6° del referido proyecto autoriza la prórroga de jurisdicción a favor de tribunales extranjeros, facultando asimismo al Poder Ejecutivo para determinar la ley aplicable a los Títulos, incluyendo las leyes extranjeras, y para acordar los compromisos que resultaren habituales para las operaciones de esta naturaleza en mercados extranjeros.

Por el artículo 7° se habilita al Ministerio de Finanzas y Obras Públicas -o al que en el futuro lo reemplace-, a efectuar los trámites que resulten necesarios y a suscribir la documentación que fuere menester en orden a la concreta instrumentación de la operatoria financiera, a fin de que

por sí o por terceros actúe en la instrumentación, colocación, registración y pago de los Títulos de Deuda que se emitan oportunamente.

Mediante el artículo 8° el Poder Ejecutivo queda autorizado a imputar las sumas en efectivo necesarias para cubrir los gastos, costos, consentimiento de la operación, amortización y servicio de la deuda pública. Asimismo, se lo faculta para disponer las incorporaciones, reestructuraciones, modificaciones o reasignaciones presupuestarias necesarias en los ejercicios que correspondieren, para dar cumplimiento a la ley.

Por el artículo 9° se exime de todo tributo provincial, creado o a crearse, a la emisión, comercialización, recupero, rentabilidad y todo acto vinculado a los Títulos de Deuda para el desarrollo provincial.

Finalmente, mediante el artículo 10° se crea -en el ámbito de la Legislatura- una Comisión Bicameral de seguimiento, cuya finalidad será la de verificar la correcta ejecución de las obras públicas autorizadas en el artículo 1° y detalladas en el Anexo.

- II -

## EJERCICIO DE PODERES NO DELEGADOS POR LA PROVINCIA

Como premisa fundamental, cabe dejar sentado que no es discutible que la Provincia de Salta tiene poderes financieros originarios para contratar empréstitos de la naturaleza del que nos ocupa<sup>3</sup>. Y ello es así, en la medida en que el artículo 121 de la Constitución Nacional establece que las provincias conservan todos los poderes no delegados al gobierno federal, lo cual implica -como expresa Joaquín V. González- que "...les corresponde la

---

<sup>3</sup> Cfr. CSJN, Fallos: 151:59, in re "Benvenuto y Cía. c/ Provincia de Corrientes", 1928.

suma de los poderes legislativos anexos a su cualidad de Estados...”<sup>4</sup>, entre los que se encuentran incluidos aquellos destinados a reglar todo lo concerniente al orden económico y financiero en el ámbito de sus respectivas autonomías (artículo 123 de la misma Constitución).

En ese orden de consideraciones, la Corte Suprema ha señalado - desde antiguo- que “...está fuera de toda controversia el derecho de las provincias para procurar y mantener su desenvolvimiento autónomo en todos los órdenes de la actividad, comprendida entre estos en primer término la autonomía económica, mediante el libre ejercicio de sus facultades institucionales, de sus múltiples resortes de administración y de sus medios de acción, soberana e independiente, propendiendo con sus recursos propios al desarrollo de su progreso moral y material (Constitución, artículos 104, 105, 106 y 107); y en este orden de ideas no es objetable el derecho de las provincias de levantar fondos por el uso del crédito, con fines de adelanto y bienestar común, por adecuados procedimientos, como es el de la emisión de títulos en determinadas condiciones de orden legal y económico”<sup>5</sup>.

- III -

### ANÁLISIS DEL PROYECTO SANCIONADO

Del texto definitivamente sancionado por la Legislatura resulta conveniente precisar los siguientes aspectos:

#### i.-) Marco conceptual

En su concepción moderna, las finanzas públicas constituyen una herramienta que tienen por objeto examinar cómo el Estado obtiene sus ingresos y efectúa sus gastos en orden a la satisfacción de las necesidades

<sup>4</sup> Cfr. *Manual de la Constitución Argentina*, cit., pág. 713, n° 671.

<sup>5</sup> Cfr. CSJN, Fallos: 148:65, in re “Galletti Aquiles vs. Provincia de San Juan”, sentencia del 20 de diciembre de 1926. Ver su transcripción en Pérez, Felipe S., “Tratado sobre la jurisprudencia de la Corte Suprema”, Editorial Ideas, Buenos Aires, 1944, t. XII, págs. 203/216.

propias de una sociedad en el marco de una democracia social de derecho - como la proclamada en el artículo 1º de la Constitución Provincial-, a cuya promoción ha de orientarse la actividad estatal<sup>6</sup>.

A esos fines, es inevitable que el Estado deba realizar diferentes erogaciones -gasto público- las que solo podrán ser afrontadas si se cuenta, a su vez, con suficientes ingresos; derivándose estos últimos de sus recursos públicos, siendo que una de las formas de obtención de tales recursos se logra recurriendo al crédito público.

La doctrina especializada ha caracterizado al “crédito público” como la aptitud política, económica, jurídica y moral de un Estado para obtener dinero o bienes en préstamo, basada en la confianza de que goza por su patrimonio, los recursos de que puede disponer y su conducta<sup>7</sup>. Dicha aptitud se canaliza generalmente a través de las denominadas operaciones de crédito, término comprensivo de una serie de actos (tales como letras de tesorería, títulos circulatorios y bonos, entre otros), siendo la autoridad competente para decretarlos en nuestro derecho constitucional el Poder Legislativo<sup>8</sup>.

En cuanto a los fundamentos del poder inherente a la naturaleza de todo gobierno para hacerse de recursos mediante el uso del crédito, interior y exterior, expresa con acierto González Calderón, que “...son la justicia y la conveniencia que hay en hacer gravitar sobre las generaciones futuras parte de las cargas y responsabilidades que pesan sobre la actual, en

---

<sup>6</sup> En ese sentido, debe recordarse que el Preámbulo de la carta magna provincial establece -como uno de los fines esenciales comunes cuya realización se procura alcanzar- la organización del Estado como “...una democracia participativa y pluralista, adecuada a las exigencias de la justicia social, para nosotros, para nuestra posteridad y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo de la Provincia...”. Precisamente, las operaciones de crédito como las aquí analizadas, constituyen sin duda una herramienta de política económica destinada a la promoción -a través de la ejecución de las obras públicas descritas en el Anexo del proyecto de ley en examen- de una sociedad más justa que brinde iguales posibilidades de desarrollo a una vasta zona del territorio provincial, tanto en beneficio de las actuales como de las futuras generaciones.

<sup>7</sup> Cfr. Oría, Salvador, “*Finanzas*”, Editorial Guillermo Kraft Limitada, Buenos Aires, 1948, t. III, pág. 107. En el mismo sentido, Villegas, Héctor B., “*Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*”, Astrea, 8ª edición, Bs. As. 2002, pág. 103.

<sup>8</sup> Cfr. Albacete, Carlos E., “*Crédito Público*”, Manual de Finanzas Públicas, Editorial AZ Editora, pág. 352; García Vizcaíno, “*La Deuda Pública Nacional*”, Eudeba, Bs. As. 1972, págs. 17/18, citados en dictamen N° 29/93 de esta Fiscalía de Estado.

consecuencia de las erogaciones que importa la realización de obras de defensa o de progreso social, porque esas futuras generaciones aprovecharán, quizá más completamente aún, los beneficios que aquellas entrañan”<sup>9</sup>.

La realidad demuestra que las operaciones de crédito -y el empréstito es una de ellas- constituyen en la actualidad una fuente normal de ingresos para los Estados modernos dentro de los planes de inserción en el mundo globalizado, resultando habitual la mecánica de recurrir a inversionistas del extranjero. Dicho instituto ha perdido el carácter de recurso extraordinario que le otorgaba la doctrina clásica, el que debe utilizarse -sin embargo- con la máxima prudencia que es propia en actos de esta especial naturaleza.

En este orden de ideas, puede definirse al empréstito público como “...la operación mediante la cual el Estado recurre al mercado interno o externo de capitales, en demanda de fondos, y logra cerrar trato con uno o varios acreedores, que le prestan dinero contra la promesa de reembolsar el capital, en la forma y condiciones acordadas, con sus intereses también convenidos”<sup>10</sup>.

Cabe destacar que esta forma de materializar el crédito público, a través de la emisión de títulos o valores que se entregan a cambio de dinero con el compromiso de reintegro a cierto plazo, pagando por el tiempo de uso del dinero cierto interés, debe serlo con estricta sujeción a la normativa aplicable. Es en este marco conceptual, en consecuencia, que ha de analizarse la operación crediticia autorizada por el artículo 2º del proyecto en consulta y con encuadre en los artículos 69 y 127, inc. 5º, de la Constitución Provincial.

#### ii.-) Autorización legislativa.

<sup>9</sup> Cfr. González Calderón, Juan A., “Curso de Derecho Constitucional”, 2ª edición corregida y aumentada, Editorial Guillermo Kraft Limitada, Buenos Aires, 1958, pág. 404.

<sup>10</sup> Cfr. Villegas, Héctor B., ob. cit., pág. 116.

Cualquier operación de crédito público que se realice debe estar previamente “autorizada” por ley<sup>11</sup>, ya sea en la ley general de presupuesto correspondiente al año de que se trate o en una ley específica, aun cuando la “formalización” de dicha operación -por tratarse de una actividad materialmente administrativa- corresponde a la competencia del Poder Ejecutivo<sup>12</sup>. Como expresa Marienhoff, “...sancionada la ley que disponga la referida emisión, todos los trámites ulteriores, incluso los referentes a la colocación de los títulos del empréstito entre el público interesado, queda a cargo del Poder Ejecutivo en su calidad de ejecutor de las leyes”<sup>13</sup>.

En este aspecto, el artículo 69 de la Constitución Provincial establece, con relación a los “Empréstitos y Fondos Públicos”, que la Legislatura “...puede autorizar empréstitos sobre el crédito general de la Provincia o emisión de fondos públicos”. A su vez, el artículo 127, inc. 5º, de la misma Constitución confiere al Poder legislativo la atribución de “...facultar al Poder Ejecutivo para contraer empréstitos u operaciones de créditos...”.

En cuanto a las condiciones formales en que debe expresarse la voluntad del Estado en caso de contraerse empréstitos públicos, la Constitución Provincial es particularmente estricta y establece la concurrencia de los siguientes requisitos:

i) competencia exclusiva de la Cámara de Diputados en la iniciativa de toda ley sobre empréstitos y emisión de fondos públicos (artículo 98, inc. 1º);

ii) quórum especial agravado de cada Cámara legislativa (artículo 69, segundo párrafo);

---

<sup>11</sup> Cfr. Barra, Rodolfo C., “*Tratado de Derecho Administrativo*”, Editorial Ábaco, Buenos Aires, t. 4, pág. 263.

<sup>12</sup> Cfr. Barra, Rodolfo C., “*Tratado de Derecho Administrativo*”, cit., t. 4, págs. 264/265.

<sup>13</sup> Cfr. Marienhoff, Miguel S., “*Tratado de Derecho Administrativo*”, 4ª edición actualizada, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1998, t. III-B, pág. 679.

*iii)* especificación de los recursos especiales con que deben atenderse los servicios de la deuda y su amortización (artículo 69, tercer párrafo);

*iv)* explicitación de los objetos a que se destine el monto del empréstito (artículo 69, tercer párrafo);

*v)* finalmente, la totalidad de los servicios de intereses y amortización no podrán exceder la cuarta parte de los recursos ordinarios del Tesoro Provincial (artículo 69, último párrafo).

De acuerdo a lo establecido en los artículos 1º, 2º y 5º del proyecto de ley sancionado, surge que los recaudos constitucionales exigidos para autorizar el empréstito y la emisión de fondos públicos han sido cabalmente observados en el presente caso.

### *iii.-) Implementación de la operatoria*

Conviene recordar especialmente que el objetivo final del proyecto sancionado -conforme se especificara en el Mensaje dirigido por el Poder Ejecutivo en oportunidad de remitir el proyecto a la Legislatura-, es propender al desarrollo de la infraestructura social e institucional de los municipios del Norte provincial, a fin de que éstos puedan lograr condiciones óptimas que viabilicen el crecimiento sustentable y la mejor calidad de vida de sus habitantes. En ese contexto, pues, la estimación de la oportunidad y conveniencia de la ejecución de las obras públicas, cuanto la asignación de fondos que se facultan por los artículos 3º y 8º del proyecto sancionado, "...atañen al ejercicio de atribuciones de prudencia política, propias de la autoridad competente para resolver"<sup>14</sup>.

En lo que hace a la concreción de la operatoria financiera autorizada, el proyecto analizado en su artículo 4º confiere al Poder Ejecutivo autorización

---

<sup>14</sup> Cfr. PTN, Dictámenes 241:427.

suficiente para dictar la normativa complementaria por la que se establezcan los plazos y condiciones de la emisión de los Títulos, fechas, amortización de capital, cancelación, pago de los servicios de rentas, tasa de interés y la afectación de los recursos otorgados en garantía; igualmente las condiciones básicas que hacen a la colocación en el mercado local y/o internacional, pago de comisiones, gastos, instrumentación e identificación de los títulos.

Asimismo y de manera coordinada, el artículo 7º habilita al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Finanzas y Obras Públicas -o el que en el futuro lo reemplace-, a efectuar los trámites que resulten necesarios y suscribir la documentación que fuere menester en orden a la instrumentación concreta de la operatoria, a fin que por sí o por terceros actúe en la instrumentación, colocación, registración y pago de los Títulos que al efecto se emitan oportunamente. Esta formalización de la operatoria de crédito público podrá instrumentarse a través del respectivo contrato<sup>15</sup> o de otro tipo de instrumento constitutivo de obligaciones de pago (por ejemplo, los “títulos circulatorios”)<sup>16</sup>, a suscribirse por el órgano administrativo habilitado para ello por la ley<sup>17</sup>.

Ello así, la normativa en examen ha de entenderse como complementaria de las atribuciones establecidas en los artículos 19 y 31 de la “Ley del Gobernador, Vicegobernador, Ministros, Secretario General de la Gobernación, Secretarios y Subsecretarios”, o la que en el futuro la reemplace, e implica que el Ministerio específicamente habilitado tendrá responsabilidad primaria en el asunto encomendado, pues asigna las facultades y atribuciones

---

<sup>15</sup> Cfr. Bielsa, Rafael, “Derecho Administrativo”, Roque Depalma Editor, Buenos Aires, 1955, t. II, pág. 384.

<sup>16</sup> Cfr. Barra, Rodolfo C., “*Tratado de Derecho Administrativo*”, cit., t. 4, pág. 251. En efecto, conforme señala este autor, “No siempre se tratará de un ‘contrato’, al menos si limitásemos esta calificación a las relaciones jurídicas consensuales establecidas entre partes ya originalmente identificadas. Pero aún en los casos en que no tengan tal característica -así en los casos de los ‘títulos circulatorios’- se tratará siempre de una obligación de pago que pesa sobre un ente del sector público en beneficio de quien, por ser tenedor del título, pueda invocar su carácter de acreedor en tiempo y forma a los efectos de percibir la obligación allí instrumentada”.

<sup>17</sup> Cfr. Barra, Rodolfo C., “*Tratado de Derecho Administrativo*”, cit., t. 4, pág. 284.

que resultan pertinentes en razón de la naturaleza de las funciones y cometidos asignados<sup>18</sup>.

A tales efectos conviene recordar que la Legislatura es el órgano constitucional encargado de regular los aspectos concernientes a la deuda pública provincial, facultando expresamente mediante el proyecto de ley sancionado al Poder Ejecutivo y, en su caso, al Ministerio del área específica, a efectuar diversas actividades relacionadas con el manejo de la presente emisión de títulos; de modo tal, que la habilitación conferida en los artículos 4° y 7° encuadra dentro de los parámetros de las autorizaciones expresamente conferidas por ley<sup>19</sup>.

Todo ello, sin perjuicio de que las atribuciones encomendadas podrán ser controladas por el Poder Legislativo a través de los mecanismos constitucionales correspondientes y, en particular, en oportunidad de revisar la Cuenta General del Ejercicio (artículo 127, inc. 3, de la Constitución Provincial)<sup>20</sup>, a lo que debe agregarse -con referencia a la ejecución del plan de obras contenido en el Anexo del presente proyecto de ley- el control que la Legislatura efectuará a través de la Comisión Bicameral de seguimiento creada por el artículo 10° del texto sancionado<sup>21</sup>.

#### iv.-) Garantía

Tanto en el orden federal como provincial se presentan variadísimos ejemplos de garantías por las que se afecta al servicio de los empréstitos el producido de algunos recursos, como una forma de asegurar una mejor

<sup>18</sup> Cfr. Comadira, Julio R., *“Procedimientos Administrativos - Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, Anotada y comentada”*, editorial La Ley, Buenos Aires, 2002, t. I, pág. 155.

<sup>19</sup> Cfr. CSJN, Fallos: 319:2886.

<sup>20</sup> La Cuenta General del Ejercicio -denominada “cuenta de inversión” por el artículo 75, inc. 8, de la Constitución Nacional- es un acto que contiene la relación detallada de todo gasto ordenado por cada departamento del poder ejecutivo y la comparación de los recursos calculados y de su producido real (Cfr. González, Joaquín V., *“Manual de la Constitución Argentina”*, cit., pág. 471, n° 437).

<sup>21</sup> Esta comisión, integrada por igual número de Diputados y Senadores, es un órgano de la Legislatura que actuará siempre como delegada de la misma, sin perjuicio de su competencia natural como toda comisión legislativa, que es la de asesorar al pleno de cada una de las cámaras.

gestión financiera y la confianza en el acreedor sobre la seguridad de la inversión.

La afectación de recursos productivos es de larga data, pues se trata de una modalidad que se ha utilizado en el país, al menos, desde la segunda mitad del siglo XIX. En ese sentido, pueden mencionarse las autorizaciones conferidas por el Congreso en los años 1885 -ley 1737- y 1891 -ley 2770- para que el Poder Ejecutivo Nacional ofreciera el producto de las rentas aduaneras en garantía de los empréstitos a contratarse<sup>22</sup>.

Entre los diferentes afianzamientos que pueden constituirse respecto del pago y servicios de los intereses de los Títulos de Deuda a emitirse, y a fin de asegurar su cotización en bolsa, se cuentan las garantías reales, personales y las denominadas “especiales”, a través de las cuales se afectan determinados recursos (tales como derechos aduaneros, producto de monopolios fiscales, el producido de algún impuesto en particular, etc.)<sup>23</sup>.

A este respecto, el artículo 5º del proyecto sancionado por la Legislatura contiene la autorización al Poder Ejecutivo para afectar en garantía, a ceder en pago y/o en propiedad fiduciaria, los recursos provenientes de las regalías hidrocarburíferas, siguiendo una modalidad vigente en operaciones económicas de este tipo<sup>24</sup>.

#### v.-) Prórroga de legislación y de jurisdicción

La originaria concepción de la inmunidad soberana absoluta de los países, en cuya virtud ningún Estado podía ser sometido a los tribunales de otro, ha ido mutando a partir de mediados del siglo XX hacia el concepto

---

<sup>22</sup> Cfr. Ahumada, Guillermo “*Tratado de Finanzas Públicas*”, editorial Plus Ultra, Bs. As. 1969, t. II, pág. 976.

<sup>23</sup> Cfr. Villegas, Héctor B., ob. cit., pág. 121.

<sup>24</sup> En efecto, cabe recordar que la cesión en garantía de las regalías hidrocarburíferas ha sido la modalidad empleada por la Provincia de Salta con relación a la operatoria aprobada por las leyes 6901, su modificatoria 6918, y 7063, y por el decreto 3588/2000. Asimismo, esta es la modalidad utilizada en el derecho público provincial, por ejemplo, por la ley 2505, artículo 5º, de la Provincia del Neuquén que instituye en denominado Plan de Desarrollo Provincial.

de inmunidad relativa, bajo la cual es posible admitir la jurisdicción de un tribunal extranjero para dirimir conflictos generados a partir de determinados actos estatales. Mutación que, entre otras razones, se funda en una necesidad generalizada de dar respuesta a los conflictos suscitados a partir de la creciente vinculación comercial inter-estatal<sup>25</sup>.

En el derecho comparado siguen este criterio, entre otros, la Convención Europea en materia de Inmunidad de los Estados, del año 1972; la Ley de Inmunidades Soberanas de Estados Extranjeros de los Estados Unidos de América, de 1976; y la Ley Británica de Inmunidad Soberana, del año 1978.

Como lo ha señalado la Procuración del Tesoro de la Nación, "...el punto de inflexión que ha motivado a los Estados a admitir la prórroga de jurisdicción hacia tribunales extranjeros y a considerar que ello no afecta su soberanía se afirma en la diferenciación, clasificación y calificación de los diversos actos estatales. Así, se ha afirmado que ciertos actos constituyen manifestaciones de la soberanía estatal (actos *juri imperii*) en los que cabe la aplicación de la inmunidad en sentido amplio o absoluto (y, como una de sus secuelas, la improporrogabilidad de jurisdicción), en tanto otros actos estatales, propios de la actividad comercial, se encuadran dentro del marco del derecho privado (*jure gestionis*) (Dreyzin de Klor, Adriana 'Comparencia de un estado extranjero ante los tribunales argentinos', en LL 1995-D-208), en los que domina de modo decisivo el principio de autonomía de la voluntad, pudiendo ser una de sus secuelas, la prórroga de jurisdicción (Marzorati, Osvaldo 'Consideraciones sobre la inmunidad de jurisdicción y ejecución de los Estados', publicado en El Derecho del 28 de abril de 2003, pág. 1)"<sup>26</sup>.

De ahí que, añadió el citado órgano asesor, "...tal prórroga, en tanto conviene admitir que eventuales controversias entre las partes contratantes

<sup>25</sup> Cfr. PTN, Dictámenes, 248:452.

<sup>26</sup> Cfr. PTN, Dictámenes 248:452, cit.

sean dirimidas ante jueces extranjeros (el llamado *forum conveniens*), es compatible con la noción moderna o limitada de inmunidad soberana de los Estados, siendo que los efectos de la prórroga sólo se extienden a los aspectos contractuales de una transacción que califica como actividad comercial del Estado”<sup>27</sup>.

En este orden de ideas, la emisión y venta de los Títulos de Deuda y todo lo referente a la formalización, otorgamiento y cumplimiento de los contratos o demás instrumentos que fueren menester suscribir para la efectiva implementación de la operatoria, constituyen actos de gestión, por lo que es posible la prórroga de jurisdicción.

En la legislación argentina, la prórroga de jurisdicción ante tribunales extranjeros está prevista y regulada en el artículo 1º del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y aunque si bien establece, como principio general, la improrrogabilidad de la competencia atribuida a los tribunales nacionales, se admite por vía de excepción la posibilidad de que con la conformidad de las partes intervinientes, se sometan determinados asuntos (los exclusivamente patrimoniales) a otros jueces; y si se tratase de asuntos de índole internacional, incluso a jueces o árbitros que actúen fuera de la República.

Ahora bien; para que los casos que revisten la doble condición de “internacionales” y “patrimoniales” puedan prorrogarse, deben verificarse las siguientes dos condiciones:

*i)* que no se trate de asuntos de jurisdicción exclusiva de los tribunales argentinos; y,

*ii)* que no exista ley prohibitiva del instituto<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Cfr. PTN - Expte. CUDAP SO1:0432546/09, Dictamen del 23/04/10.

<sup>28</sup> Cfr. PTN, Dictámenes 248:452, cit.

Con referencia al caso que nos ocupa, la posibilidad de someter eventuales controversias derivadas de las operaciones de crédito público a tribunales extranjeros -en los términos del artículo 6º del proyecto sancionado-, debe considerarse jurídicamente viable en la medida en que se trata de una actividad de neto carácter patrimonial e internacional, por tratarse de deuda a contraer con entidades o personas físicas o jurídicas sin residencia o domicilio en la Provincia de Salta, cuyo pago podría ser exigible fuera del territorio provincial<sup>29</sup>.

La posición aquí expuesta es la admitida por la Procuración del Tesoro de la Nación, quien ha convalidado -en copiosos precedentes- la prórroga de jurisdicción, sobre la base de entender que ésta "...debe entenderse como una decisión voluntaria, derivada de un proceso de negociación y avalada por las leyes del país en función de la naturaleza de los actos involucrados, por medio de la cual el Estado asume la posibilidad de ingresar en un sistema jurisdiccional extranjero pero no por ello imprevisible. La prórroga así entendida supone un relacionamiento de sistemas jurisdiccionales (el local que lo permite y el extranjero que se habilita); tal relacionamiento no se extingue con la habilitación al tribunal extranjero (vgr: para el caso argentino el art. 1 del CPCC) sino que continúa incluso en la hipótesis de la ejecución de lo decidido en extraña jurisdicción (vgr: arts. 517 a 519 del CPCC)"<sup>30</sup>.

Por lo expuesto y en lo que hace a la autorización conferida por el artículo 6º del proyecto en examen, cabe concluir en que no se advierte impedimento legal a la aplicación del derecho extranjero o a la prórroga de jurisdicción a tribunales extranjeros. Por ello, dicha autorización -en los términos en los que ha sido otorgada por el Poder Legislativo- no

---

<sup>29</sup> Cabe señalar que la autorización para prorrogar la jurisdicción a tribunales extranjeros constituye el principio adoptado en el derecho público provincial con relación a empréstitos de la naturaleza como el aquí analizado. Así, por ejemplo, establece dicha regla el artículo 6º de la ley 2505 de la Provincia del Neuquén, mediante la cual se autoriza la emisión de los denominados Títulos de Deuda para el Desarrollo Provincial.

<sup>30</sup> Cfr. Dictámenes 248:452 y sus citas: 159:142; 207:444; 205:225; 215:082; 219:113; 221:151; 226:171; 229:220; 230:8 y 231:60.

contraviene el orden público, ni se verifica un obstáculo de índole constitucional.

#### vii.-) Exención impositiva

El artículo 9º del proyecto sancionado por la Legislatura exime de todo impuesto de carácter provincial -creado o a crearse- a la emisión, comercialización, recupero, rentabilidad y todo acto vinculado a los Títulos de Deuda para el desarrollo del Norte provincial.

En este aspecto, la denominada “inmunidad fiscal de los títulos de la deuda pública”<sup>31</sup>, constituye una práctica habitual en este tipo de operaciones que, en procura de asegurar la colocación de dichos títulos, otorga ciertos alicientes o ventajas que hacen más conveniente y atractiva la inversión para que los potenciales interesados se decidan a adquirirlos.

Entre tales estímulos se cuentan las exenciones totales o parciales de gravámenes a la negociación o transmisión de los títulos por cualquier concepto<sup>32</sup>. Ello así, la solución legislativa ha seguido los parámetros comunes en materia de emisión de títulos públicos.

- IV -

### CONCLUSION

El proyecto de ley en consulta constituye el ejercicio de facultades no delegadas al gobierno federal (artículos 1, 5, 75, 121 y 123 de la Constitución Nacional) y de la atribución establecida en los artículos 69 y 127, inc. 5, de la

---

<sup>31</sup> Cfr. Oría, Salvador, “Finanzas”, cit., t. III, págs. 139 y ss., quien recuerda la exención prevista en la Ley General de Presupuesto de 1937 por la cual se estableció que los títulos emitidos por el gobierno nacional hasta el año 1936 y los que se emitiesen hasta el 31 de diciembre de 1937 quedarían exentos del “...impuesto a los réditos y todo otro impuesto nacional presente y futuro”.

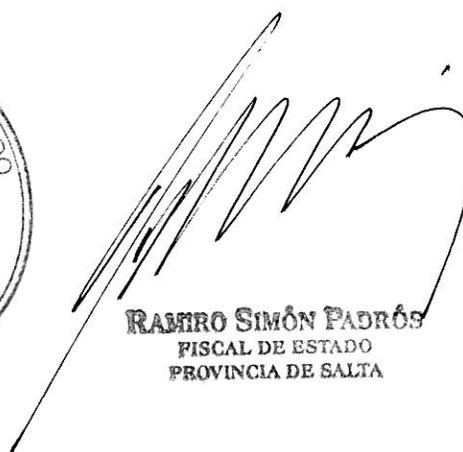
<sup>32</sup> Cfr. Villegas, Héctor B., ob. cit., pág. 122. En el mismo sentido, Giuliani Fonrouge, Carlos M., “Derecho Financiero”, Depalma, Buenos Aires, 1993, vol. II, pág. 1142.



Constitución Provincial, en cuya virtud el Poder Legislativo ha considerado prudente sancionarlo.

Desde esta perspectiva, pues, no existen a criterio del suscripto observaciones jurídicas que formular al texto sancionado, ni obstáculos de índole constitucional para su promulgación por el Poder Ejecutivo.

Dictamen N° 8/11



**RAMIRO SIMÓN PADRÓS**  
FISCAL DE ESTADO  
PROVINCIA DE SALTA