



Ref.: Expte. N° 272-186.450/11 -
Subsecretaría de Financiamiento s/
Emisión de Títulos de Deuda.-

Salta, 29 noviembre de 2011.-

Señor Ministro de Finanzas y Obras Públicas:

Se solicita mi dictamen con relación a la operación de emisión y colocación de los Títulos de Deuda a instrumentarse con arreglo a la habilitación legislativa dispuesta por la Ley N° 7691 -a través de la cual se crea el fondo denominado “Reparación Histórica del Norte de la Provincia de Salta”-, de conformidad con lo previsto por el artículo 25 de la Ley Nacional N° 25.917 -que instituye el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal- y su decreto reglamentario¹, a la que se encuentra adherida la Provincia de Salta².

En este sentido, cabe dejar sentado que el presente dictamen se basará en el documento que bajo el rótulo “Resumen de Términos y Condiciones de los Títulos de Deuda” corre agregado a fojas 3/51, y se circunscribirá al análisis de las cuestiones de derecho y su aplicación al caso concreto, quedando libradas las apreciaciones sobre las cuestiones de carácter técnico-económico a las autoridades administrativas correspondientes por ser ello materia ajena a la competencia específica de esta Fiscalía de Estado³.

- I -

ANTECEDENTES DE LA MEDIDA

¹ Cfr. Decreto N° 1.731/04 (ADLA , LXV-A, 2005; págs. 129/136).

² Cfr. Ley N° 7.488, sancionada el 21 de diciembre de 2007 y promulgada por Decreto N° 500 del 28 del mismo mes y año (B.O. N° 17.780, del 7 de enero de 2008, págs. 94/95).

³ Cfr. Dictámenes 28/00, 215/00 y sus citas, entre tantos otros.

1.) A fojas 1 el señor Subsecretario de Financiamiento del Ministerio de Finanzas y Obras Públicas remite para su consideración la propuesta presentada por el apoderado del Banco Macro S.A., agente financiero de la Provincia de Salta, en orden a la emisión de Títulos de Deuda.

2.) La referida propuesta contiene en el Anexo I, bajo la denominación de “Resumen de Términos y Condiciones de los Títulos de Deuda”, las especificaciones jurídicas, económicas y financieras a las que habrá de ajustarse eventualmente la operación (fojas 3/51).

3.) Remitidas las actuaciones al Coordinador Financiero Recursos (fojas 52), el mencionado funcionario solicita la intervención del Contador General de la Provincia en orden a la producción del correspondiente informe acerca de los siguientes puntos: *i)* stock de la deuda a la fecha y perfil de vencimientos de capital e intereses para el período de duración del financiamiento; *ii)* programación de los servicios de capital e intereses de la operación de endeudamiento; *iii)* afectaciones -importe o porcentaje comprometido- de la coparticipación federal de impuestos (artículos 1, 2 y 3, del Acuerdo Nación – Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos); *iv)* otras garantías - importe y porcentaje comprometido- y; *v)* dictamen sobre la viabilidad de la operación a realizarse (fojas 53).

4.) A fojas 54 el apoderado del Banco Macro S.A. pone en conocimiento del Estado provincial que a los efectos de una eventual estructuración y colocación de los Títulos de Deuda en los mercados internacionales, el agente financiero consideraría la participación conjunta del “Citigroup Global Markets Inc.” para la colocación, estructuración y organización, y como agente fiduciario de pago en el exterior, de dicha potencial emisión, dejando aclarado que la actuación exclusiva en los mercados internacionales de capitales correspondería al “Citigroup” atento su exitosa experiencia en operaciones de similares características.



5.) La Contaduría General de la Provincia acompaña a fojas 55/69 la información correspondiente a esa área gubernamental, a saber: *i)* dictamen sobre la viabilidad de la operación; *ii)* certificación acerca de la afectación de la coparticipación federal de impuestos; *iii)* anexos I a VI conteniendo la información solicitada por el Coordinador Financiero Recursos y que se mencionara en el punto 3) precedente.

6.) En el dictamen del Contador General de la Provincia se reseña la operación en trámite y, en el marco estrictamente financiero, se concluye acerca de "...la viabilidad de la operación de emisión de Títulos de Deuda, a celebrarse en el marco del Contrato de Fideicomiso (...) entre la Provincia y Citibank en carácter de Agente Fiduciario de pago al exterior por hasta la suma de DOLARES ESTADOUNIDENSES DOSCIENTOS VEINTE MILLONES (U\$S 220.000.000,00) en las condiciones de lo expresado en los puntos precedentes" (fojas 56/57).

7.) A fojas 58/59 se incorpora la Certificación emitida por el Contador General de la Provincia donde se señala que:

i) la coparticipación federal "...resulta suficiente de acuerdo al Anexo V 'Proyección de la Afectación de la Coparticipación 2011-2021' para garantizar la porción de los servicios que se generen en virtud de la operatoria de referencia y que no sean cubiertos con el producido de la Regalías Hidrocarburíferas a ceder, con las condiciones expuestas en el Anexo II 'Programación de los Servicios de Capital e Interés de la Operación de Endeudamiento'...";

ii) el capital no amortizado de la deuda de la Administración Central "...no supera el límite establecido en el Artículo 3° de la Ley N° 7030, tampoco se vulnera el Artículo 69° de la Constitución Provincial, por cuanto los servicios de la deuda no exceden la cuarta parte de los recursos

ordinarios del Tesoro Provincial ni excede el quince (15 %) por ciento de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios tal como lo establece el Artículo 21 de la Ley N° 25.917...”;

iii) en cuanto a los montos afectados en la coparticipación federal de impuestos “...se informa que la Provincia se adhiere al ‘Programa Federal de Desendeudamiento de las Provincias Argentinas’ establecido en el Decreto Nacional N° 660/2010, mediante el cual se refinancia la deuda con el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial derivada del Canje de Deudas establecido, mediante Decreto Nacional N° 1387/01 y 1506/01...”.

Las condiciones de reembolso derivadas del canje -según allí se indica- son las siguientes: “...a) Plazo de Gracia para el pago de intereses y de amortización del capital hasta el 31 de Diciembre de 2011, b) Amortización del Capital en 227 cuotas mensuales y consecutivas a partir del mes de Enero de 2012, c) la Tasa de Interés aplicable será del 6% nominal anual, d) Garantía: Afectación de los Recursos de Coparticipación de Impuestos que le corresponden a la Provincia hasta un máximo del 15% (Quince por Ciento) de tales recursos, por todo concepto y hasta la cancelación de tal refinanciación (Noviembre de 2030)”;

iv) con respecto al resto de los préstamos y títulos no ingresados al canje, los mismos “...se mantienen iguales condiciones a las pactadas contractualmente” e idéntica situación sucede con relación al “...resto de los conceptos afectados con Coparticipación Federal...”.

8.) Como fojas 60/69 se incorporan los Anexos I a VI relativos al stock de la deuda a la fecha y perfil de vencimientos de capital e intereses para el período de duración del financiamiento; programación de los servicios de capital e intereses de la operación de endeudamiento; proyección de la afectación de la coparticipación federal de impuestos por el período 2010-2021; etc.;



9.) El Coordinador General de la Oficina Provincial de Presupuesto adjunta la información que le fuera requerida a fojas 71 por el Coordinador Financiero Recursos, referente a la Ejecución Presupuestaria (esquema ahorro-inversión-financiamiento) al 30 de junio de 2011 y su Proyección Financiera (esquema ahorro-inversión-financiamiento) por el período 2011 a 2021 inclusive, juntamente con las planillas de cálculo respectivas, documentación que se incorpora a fojas 72/86.

10.) Como fojas 87/104 se incorpora el texto de la Ley N° 7691 -con su Anexo- y del Decreto N° 4934/11.

11.) En este estado se ha solicitado la intervención de esta Fiscalía de Estado (fojas 106).

- II -

INSTRUMENTACION DE LA OPERACIÓN

La colocación de los Títulos de Deuda en el mercado de capitales da nacimiento a una relación jurídica entre el Estado emisor y una entidad, pública o privada, que actúa como agente colocador⁴.

A su vez, la formalización de la operación de empréstito crea una relación jurídica bilateral entre el Estado, como sujeto pasivo o deudor, y el sujeto activo o acreedor, el que se identifica por la tenencia del título o bono representativo de la deuda⁵.

En ambos instrumentos, pues, deben establecerse con precisión las condiciones a las que habrá de sujetarse la emisión, colocación y

⁴ Cfr. Rodríguez Rossi, Víctor E., *"El crédito Público. Efectos y empleo"*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1981, pág. 53.

⁵ Cfr. Giuliani Fonrouge, Carlos M., *"Derecho Financiero"*, 3ª edición, Depalma, Buenos Aires, 1977, vol. II, págs. 1032 y ss; Barra, Rodolfo C., *"Tratado de Derecho Administrativo"*, Editorial Ábaco, Buenos Aires, 2011, t. 4, pág. 284.

amortización de los títulos representativos de la deuda pública, de manera tal de dotar de la necesaria transparencia y seguridad a la operación.

1. Condiciones

De acuerdo con el “Resumen de los Términos y Condiciones de los Títulos de Deuda”, la formalización de la operación de emisión y colocación de los títulos será instrumentada con arreglo a las siguientes especificaciones fundamentales:

Emisora: La Provincia de Salta

Monto: U\$S 220.000.000 (Doscientos Veinte Millones de Dólares)

Intereses: Los Títulos de Deuda devengarán intereses a una tasa anual no mayor al 11% (once por ciento). Los intereses sobre los Títulos de Deuda se pagarán trimestralmente en marzo, junio, septiembre y diciembre (cada una, una “Fecha de Pago”).

Amortización: La forma normal de extinción del empréstito es el pago o amortización⁶. A este respecto, se prevé que el monto total de capital de los Títulos de Deuda se amortizará en períodos trimestrales de la forma en que se detalla en los tres escenarios del documento adjunto (cada uno un “Monto de Amortización”), quedando establecido que en el caso de un Hecho de Pago Adelantado según se describe en “Descripción de los Títulos de Deuda - Cuenta de Pago por Adelantado de Regalías Extraordinarias” o en el supuesto de un Hecho Desencadenante, según se describe en “Descripción de los Títulos de Deuda - Hechos Desencadenantes”, el Monto de Amortización será ajustado a fin de que refleje que cualquier pago por adelantado se aplicará al Monto de Amortización que, al momento de dicho pago por adelantado, sea la cuota

⁶ Cfr. Giuliani Fonrouge, Carlos M., “*Derecho Financiero*”, cit., vol. II, pág. 1044.



final (el excedente, de haberlo, se aplicará a la siguiente cuota más cercana a la fecha de vencimiento). La primera cuota de capital será cancelada 21 meses después de la fecha de emisión, quedando amortizados los Títulos de Deuda en su totalidad en la Fecha de Vencimiento.

Fecha de Vencimiento: Los Títulos de Deuda vencerán en 2021.

Fecha de Emisión: Se prevé que serán emitidos en diciembre de 2011.

Precio de Emisión: 100% con más los intereses devengados a partir de la fecha de emisión.

Rango: Se establece, en este sentido, que los Títulos de Deuda son obligaciones "...directas, simples, incondicionales y no subordinadas..." de la Provincia de Salta⁷, y serán garantizados (en las condiciones que luego veremos en el punto 3 del presente Apartado) por los Bienes en Garantía.

Retenciones fiscales y montos adicionales: La Provincia de Salta hará pagos sobre los Títulos de Deuda sin retención ni deducción alguna en concepto de impuestos, derechos, gravámenes, contribuciones, retenciones o gastos de transferencia presentes o futuros de cualquier naturaleza, vigentes en la Fecha de Emisión o impuestos o fijados en el futuro por la Provincia, la Argentina o cualquier jurisdicción en la que la Provincia mantenga un agente de pago o por cualquiera de sus autoridades con facultad para gravar impuestos, salvo lo establecido en el título "Descripción de los Títulos de Deuda – Montos Adicionales".

⁷ A los títulos de la deuda le son aplicables, en lo pertinente, las disposiciones de los artículos 739, 740, 741 y concordantes del Código de Comercio. Cfr. Satanowsky, Marcos, *Estudios de Derecho Comercial*, Editorial T.E.A., Buenos Aires, 1950, t. II, pág. 177, y *Los títulos de crédito público al portador y la legislación comercial*, Revista Jurisprudencia Argentina, t. 42, pág. 16 y ss. En el mismo sentido se ha pronunciado la Corte Suprema de Justicia de la Nación en Fallos: 168:108, entre otros. Ahora bien, la aplicación de las normas del derecho privado a este tipo de títulos debe realizarse sin perder de vista la naturaleza pública del empréstito, esto es, teniendo presente que su regulación se regirá principalmente por las "leyes de su creación" (artículo 743 del Código de Comercio).

Es decir, que se garantiza la “inmunidad fiscal” de los Títulos de Deuda, de acuerdo con lo establecido en su momento por el artículo 9° de la Ley N° 7691.

Fideicomiso Público: Los títulos serán emitidos en el marco de un contrato de fideicomiso a celebrarse en diciembre de 2011 entre la Provincia de Salta y Citibank, N.A., en carácter de fiduciario (en adelante, el “Fiduciario”)⁸.

El contrato contendrá disposiciones que permiten múltiples series de títulos de deuda. Asimismo, el contrato de fideicomiso contendrá cláusulas sobre acciones conjuntas con disposiciones sobre futuras modificaciones de los Títulos de Deuda.

Fideicomiso en Garantía: Se denomina así al contrato de fideicomiso en virtud del cual se le transfiere al fiduciario ciertos bienes para garantizar con ellos o con su producido el cumplimiento de las obligaciones a su cargo o a cargo de terceros, designándose como beneficiario al acreedor o a un tercero en cuyo favor, de producirse el incumplimiento, se pagará el valor de la obligación o el saldo insoluto de ella una vez realizados los bienes⁹.

En este orden de cosas, el “Resumen de los Términos y Condiciones de los Títulos de Deuda” contempla la creación de un fideicomiso en garantía en la Ciudad de Salta (el “Fideicomiso en Garantía Argentino”) en diciembre de 2011, o en una fecha anterior, según ley argentina (el “Contrato de Fideicomiso Argentino”) entre (A) la Provincia, (B) Banco Macro S.A. (el “Agente de la Garantía Argentino”), y (C) el Fiduciario

⁸ En virtud de este fideicomiso los beneficiarios serán los titulares de los títulos representativos de la deuda pública garantizados con los bienes allí transmitidos. De ahí que este fideicomiso reúna las características propias de los fideicomisos públicos, es decir implica que el ente estatal, en su carácter de fiduciante, transmite la titularidad fiduciaria de determinados bienes, o afecta fondos públicos, al fiduciario, para ser aplicados a un fin de interés general (Cfr. Kipper, Claudio M. y Lisoprawski, Silvio V., “*Tratado de Fideicomiso*”, LexisNexis – Depalma, Buenos Aires, 2003, pág. 536 y ss. En similar sentido, Barra, Rodolfo C., “*Tratado de Derecho Administrativo*”, cit., t. 4, pág. 85).

⁹ Cfr. Kipper, Claudio M. y Lisoprawski, Silvio V., “*Tratado de Fideicomiso*”, LexisNexis – Depalma, Buenos Aires, 2003, pág. 201.



actuando ambos tanto para su beneficio, en su carácter de fiduciario bajo el Contrato de Fideicomiso, como también para beneficio de los tenedores de los Títulos de Deuda (los “Tenedores”), en su calidad de representante de éstos de conformidad con los términos del Contrato de Fideicomiso.

Asimismo, se indica que en la Fecha de Emisión los activos del Fideicomiso en Garantía Argentino, que garantizarán los Títulos de Deuda, consistirán en sus derechos conforme al Contrato de Fideicomiso Argentino (que le dará derecho a los Activos del Fideicomiso Existente al extinguirse el Período de los Títulos de Deuda Existentes), la Cuenta de Garantía Argentina, la Cuenta Argentina por Hechos Desencadenantes y la Cuenta Argentina de Regalías Extraordinarias, incluidos todos los montos depositados en forma periódica en dichas cuentas y sus fondos.

Por otra parte, queda establecido que en la o antes de la Fecha de Emisión, la Provincia deberá notificar a las Concesionarias de Áreas Dedicadas y a la Secretaría de Energía de Argentina acerca de la cesión conforme al Contrato de Fideicomiso Argentino e instruirá a las Concesionarias de Áreas Dedicadas para que, inmediatamente después de recibir una notificación escrita del Fiduciario de los Títulos de Deuda Existentes que indique que todos los montos pagaderos conforme a los Títulos de Deuda Existentes han sido pagados en su totalidad, las Concesionarias de Áreas Dedicadas realizarán todos los pagos de Regalías Especificadas directamente a la Cuenta de Garantía Argentina.

2. La forma de negociación:

La forma de negociación, es decir los procedimientos para la colocación de los títulos en el mercado¹⁰, se realizará a través de las entidades bancarias mencionadas (Banco Macro S.A. y Citibank N.A.), quienes actuarán como agentes colocadores y correrán con toda la gestión

¹⁰ Cfr. Giuliani Fonrouge, Carlos M., “*Derecho Financiero*”, cit., vol. II, pág. 1030 y ss.

de la emisión y entrega al emisor de los importes que paulatinamente vaya recibiendo. Por la gestión la Provincia de Salta pagará a las entidades la comisión correspondiente.

Asimismo, se prevé la cotización de los Títulos de Deuda en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires y su negociación en el Mercado Abierto Electrónico. Además, se contempla la posibilidad de solicitarse la autorización para la cotización de tales títulos, también, en la Bolsa de Valores de Luxemburgo y para su negociación en el mercado Euro MTF de dicha Bolsa¹¹.

3. Las garantías

La posibilidad de garantizar el cumplimiento del servicio de la deuda con determinados bienes -las denominadas “garantías reales” y las “garantías especiales”-, constituye una práctica común en el mercado interno y externo de capitales, mediante la cual el Estado deudor ofrece el otorgamiento de afectaciones especiales sobre ciertos ingresos¹².

Con relación a ello, el artículo 5º de la Ley N° 7691 ha autorizado al Poder Ejecutivo a afectar en garantía, ceder en pago o en propiedad fiduciaria, los recursos provenientes de las regalías hidrocarburíferas¹³.

En la documentación incorporada a estas actuaciones se contempla que todo el capital y los intereses pagaderos conforme a los Títulos de Deuda y las demás obligaciones de la Provincia de Salta respecto de dichos

¹¹ Como señalan Kipper, Claudio M. y Lisoprawski, Silvio V., “*Tratado de Fideicomiso*”, cit., pág. 565, “[e]ntre las funciones más importantes que cumplen las bolsas (se destacan): autoriza, suspende y cancela la cotización de títulos-valores, establece los requisitos para cotizar, controla el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, que aseguren la veracidad en el Registro de las cotizaciones, publicándolas y también los precios corrientes”.

¹² Cfr. Rodríguez Rossi, Víctor E., “*El crédito Público. Efectos y empleo*”, cit., pág. 56.

¹³ 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.



títulos, estarán garantizados en forma igual y proporcional por los siguientes bienes en garantía:

i) un derecho real de garantía perfeccionado de primer grado conforme a un contrato de garantía y contrato de control de cuenta conforme a las leyes de Nueva York (en conjunto, los “Contratos de Garantía de Nueva York”), a favor del Fiduciario para beneficio de las Partes Garantizadas, en: 1) todos los derechos de la Provincia a percibir pagos a cuenta del Certificado de Titularidad; 2) la Cuenta de Nueva York Existente de la Provincia y todos los derechos del Fideicomiso en Garantía Argentino conforme al Acuerdo de Procesamiento de Pagos (*Lock-Box Arrangement*); 3) la Cuenta de Pago; 4) la Cuenta de Reserva para el Servicio de Deuda; 5) la Cuenta de Pago por Adelantado de Regalías Extraordinarias y 6) la Cuenta de Pago por Adelantado por Hecho Desencadenante, incluidos, en cada uno de los casos precedentes, todos los montos depositados en forma periódica en dichas cuentas y sus fondos; y

ii) una cesión fiduciaria conforme a la ley argentina, otorgada de conformidad con el Contrato de Fideicomiso Argentino -según se define en dicho documento- de: 1) todos los derechos de la Provincia respecto de los Activos del Fideicomiso Existentes después de la disolución del Emisor de Títulos de Deuda Existentes; 2) la Cuenta de Garantía Argentina; 3) la Cuenta Argentina por Hecho Desencadenante; 4) la Cuenta Argentina de Regalías Extraordinarias, incluyendo, en el caso de 2), 3) y 4) precedentes, los montos depositados periódicamente en dichas cuentas y sus fondos; y,

Los puntos *i)* y *ii)* precedentes, en conjunto, se denominan los “Bienes en Garantía”.

Asimismo, se especifica que una vez transcurrido el Período de Títulos de Deuda Existentes, el Emisor de Títulos de Deuda Existentes se disolverá y todos sus activos, incluidas las Regalías Especificadas y los

derechos a percibir pagos a cuenta de las Regalías Especificadas -en conjunto, los “Activos del Fideicomiso Existente”- serán distribuidos en especie a la Provincia. Conforme al Contrato de Fideicomiso Argentino, al momento de la disolución del Emisor de Títulos de Deuda Existentes y el pago en especie de los Activos del Fideicomiso Existente, éstos pasarán en forma automática a ser parte de los Bienes en Garantía y garantizarán en forma igual y proporcional el pago de todo el capital y los intereses pagaderos conforme a los Títulos de Deuda y las demás obligaciones de la Provincia respecto de los Títulos de Deuda.

- III -

MARCO NORMATIVO DE LA OPERACION

Efectuada la reseña de los aspectos fundamentales en torno a la documentación puesta a consideración de este Organismo Asesor, corresponde entrar a considerar los aspectos estrictamente jurídicos de la cuestión, reiterando que la opinión solicitada a esta Fiscalía de Estado habrá de ceñirse exclusivamente a examinar si en el caso concurren los recaudos que posibilitan la emisión y colocación de los Títulos de Deuda en el marco normativo de los artículos 69 y 127, inc. 5, de la Constitución Provincial y del artículo 25 de la Ley N° 25.917 -en cuanto instituye el denominado “Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal”-, a la que se encuentra adherida la Provincia de Salta.

Ello así, la ponderación de las cuestiones técnico-económicas (bancarias, contables, financieras, comerciales) contenidas en los documentos remitidos en consulta, debe realizarse de conformidad con los informes de los especialistas en la materia, sin que este Organismo entre a considerar tales aspectos¹⁴.

1. La autorización legislativa

¹⁴ Cfr. PTN, Dictámenes 199:119, 241:207, entre otros.

La emisión de empréstitos requiere la previa autorización del Poder Legislativo otorgada mediante una ley formal¹⁵. En este aspecto la Legislatura ha sancionado la Ley N° 7691 -promulgada por Decreto N° 4934 de fecha 24 de noviembre de 2011-, habiéndose observado debidamente el procedimiento legislativo establecido para la sanción de este tipo de leyes en los artículos 69 y 127, inc. 5, de la Constitución Provincial.

En efecto, como lo sostuvo este Organismo Asesor en oportunidad de emitir opinión previa a la promulgación de la citada ley, “[e]n 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. 1°);

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

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)”¹⁶.

¹⁵ Cfr. Marienhoff, Miguel S., “*Tratado de Derecho Administrativo*”, 4ª edición actualizada, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1998, t. III-B, pág. 679.

¹⁶ Cfr. Dictamen N° 8/11, cuya copia se incorpora a fojas 107/115 de las presentes actuaciones.

Ello así, encontrándose cumplida -en el caso- la habilitación legislativa con sujeción a los recaudos constitucionales expuestos, corresponde al Poder Ejecutivo proceder al dictado de la normativa complementaria por la que se establezcan los plazos y demás condiciones para la emisión y colocación de los títulos de deuda (artículos 4º y 7º de la citada ley).

Con ese propósito, a los efectos de la formalización de la operación financiera, deben obtenerse por parte de la Provincia las autorizaciones necesarias de acuerdo con lo establecido por la Ley Nacional N° 25.917 y su decreto reglamentario.

2. La intervención prevista en la Ley N° 25.917

La citada ley instituye en su artículo 1º el denominado “Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal”, con el objeto -allí declarado- de establecer reglas generales de comportamiento fiscal y dotar de una mayor transparencia a la gestión pública

A esos efectos, el artículo 25 de la misma ley establece que los gobiernos provinciales “...para acceder a operaciones de endeudamiento y otorgar garantías y avales, elevarán los antecedentes y la documentación correspondiente al Ministerio de Economía y Producción, el que efectuará un análisis a fin de autorizar tales operaciones...”.

Conforme con la reglamentación del Decreto N° 1.731/04, artículo 25, sin perjuicio de la intervención que en función de sus competencia le corresponda al Banco Central de la República Argentina, el Ministerio de economía y Producción, a través de la Secretaría de Hacienda “...analizará y autorizará, si correspondiere, con carácter previo a la generación de obligaciones para las partes, el endeudamiento del Sector Público No




Financiero correspondiente a los Gobiernos Provinciales (...) de conformidad a las pautas y procedimientos...” que en el mismo se detallan.

A ese fin, el inciso a) establece que los gobiernos provinciales que lo soliciten, deberán adjuntar la documentación detallada en el Anexo V de la misma reglamentación, el cual impone una serie de requisitos, entre los cuales se cuentan -en lo que guarda directa relación con la intervención requerida a este Organismo Asesor- los dictámenes de Contaduría y Fiscalía de Estado “...sobre la viabilidad de la operación cuya autorización se solicita” (Anexo V, inciso A, punto 5).

En cuanto a la viabilidad de la operación desde el punto de vista económico-financiero se ha expedido -de manera afirmativa- la Contaduría General de la Provincia, en su Dictamen de fecha 7 de Noviembre de 2011, concluyendo que es perfectamente viable “...la operación de emisión de Títulos de Deuda, a celebrarse en el marco del Contrato de Fideicomiso a ser celebrado entre la Provincia y Citibank en carácter de Agente Fiduciario de pago al exterior por hasta la suma de DOLARES ESTADOUNIDENSES DOSCIENTOS VEINTE MILLONES (U\$S 220.000.000,00) en las condiciones de lo expresado en los puntos precedentes”.

De la misma forma, en dicho Dictamen se hace constar que “...el Capital No Amortizado de la Deuda de la Administración Central no supera el límite establecido en el Artículo 3º de la Ley N° 7030, tampoco se vulnera el Artículo 69º de la Constitución Provincial, por cuanto los servicios de la deuda no exceden la cuarta parte de los recursos ordinarios del Tesoro Provincial ni excede el quince (15 %) por ciento de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios tal como lo establece el Artículo 21 de la Ley N° 25.917 - Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal - (Adherida la Provincia de Salta por Ley N° 7488)”.



Finalmente, de la certificación emitida por la Contaduría General a fojas 58/59, resulta que la coparticipación federal "...resulta suficiente de acuerdo al Anexo V "Proyección de la Afectación de la Coparticipación 2011-2021" para garantizar la porción de los servicios que se generen en virtud de la operatoria de referencia y que no sean cubiertos con el producido de la Regalías Hidrocarburíferas a ceder, con las condiciones expuestas en el Anexo II "Programación de los Servicios de Capital e Interés de la Operación de Endeudamiento", que obran en el presente expediente".

3. La finalidad del empréstito

Es la prevista en el artículo 1º de la Ley N° 7691, esto es, el financiamiento del plan de obras de infraestructura pública a ejecutarse durante el período 2012-2015 en los departamentos productores de hidrocarburos, en el marco del denominado fondo de "Reparación Histórica del Norte de la Provincia de Salta".

De acuerdo con la enumeración contenida en el Anexo de la citada ley, el plan 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, pues, 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 Tesoro¹⁷ y proveer a

¹⁷ Cfr. González, Joaquín V., *Manual de la Constitución Argentina*, Ángel Estrada y Cía. Editores, 1ª edición, Buenos Aires, 1897, pág. 467, n° 434.



los gastos públicos con el objeto de promover el bienestar y la prosperidad general¹⁸.

4. Observancia del límite constitucional del endeudamiento

El artículo 69, último párrafo, de la Constitución Provincial establece que "...la totalidad de los servicios de intereses y amortización [de la deuda] no podrán exceder la cuarta parte de los recursos ordinarios del Tesoro Provincial (artículo 69, último párrafo)".

A su vez, el artículo 70 de la misma Constitución dispone que la Legislatura sancionará una "...Ley de Disciplina Fiscal (la cual) deberá establecer las normas para (...) los niveles máximos autorizados de endeudamiento público y de gastos, en relación a los ingresos ordinarios...".

La ley de disciplina fiscal no ha sido todavía sancionada por la Legislatura provincial. No obstante ello, la adhesión de la Provincia de Salta a las disposiciones de la Ley N° 25.917 -operada en virtud de la Ley N° 7488-, ha significado la plena incorporación al derecho público local de los principios y normas en materia de responsabilidad fiscal contenidos en el mencionado régimen federal.

En el presente caso, tal como lo ha expresado el señor Contador General de la Provincia en su dictamen de fojas 56/57, "...los servicios de la deuda no exceden la cuarta parte de los recursos ordinarios del Tesoro Provincial ni excede el quince (15 %) por ciento de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios...", con lo que se

¹⁸ 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).

cumplen acabadamente las restricciones normativas -provinciales y nacionales- en materia de disciplina fiscal.

5. Prórroga de legislación y jurisdicción

Con respecto a la ley aplicable, el documento en análisis establece -de conformidad con la autorización prevista en el artículo 6° de la Ley N° 7691- que “[e]l Contrato de Fideicomiso, los Títulos de Deuda y los Contratos de Garantía de Nueva York se regirán por las leyes del Estado de Nueva York. El Contrato de Fideicomiso Argentino se regirá por las leyes de Argentina”.

Como tuvo oportunidad de señalar este Organismo Asesor en su Dictamen N° 8/11, 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 pactar a su respecto la prórroga de jurisdicción y el sometimiento a la legislación extranjera.

En efecto, conforme allí se señaló -invocando copiosa doctrina de la Procuración del Tesoro de la Nación- la prórroga de jurisdicción “...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)¹⁹.

- IV -

CONCLUSION

En mérito a lo expuesto, cabe concluir que la emisión del empréstito con arreglo a los términos y condiciones contenidas en la documentación incorporada a las presentes actuaciones se ajusta plenamente a la autorización oportunamente conferida al Poder Ejecutivo por la Ley N° 7691 y, asimismo, cumple debidamente con los requisitos normativos previstos en los artículos 69 y 127, inc. 5, la Constitución Provincial, y en los artículos 21, 25 y concordantes de la Ley N° 25.917, razón por la cual resulta jurídicamente viable para acceder a la operación de endeudamiento en curso.

Dictamen N° 9/11




RAMIRO SIMÓN PADRÓS
FISCAL DE ESTADO
PROVINCIA DE SALTA

¹⁹ Cfr. Dictamen N° 8/11, Apartado III, punto v), con cita de PTN, 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.