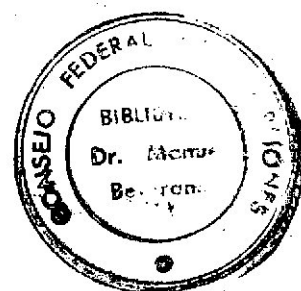




23135

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

ESQUEMA INSTITUCIONAL DE LA CORPORACION
FINANCIERA REGIONAL DEL OESTE (COFRO)



Trabajo preparado por el Dr. Felipe A. González Arzac, en la Gerencia de Finanzas del Consejo Federal de Inversiones. Buenos Aires, agosto de 1978.-



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

ESQUEMA INSTITUCIONAL DE LA CORPORACION FINANCIERA REGIONAL DEL OESTE (CO.FI.R.O.)

1.- EL TRATADO INTERPROVINCIAL.

1.- La Corporación Financiera Regional del Oeste fué instituída mediante un tratado celebrado entre las provincias de La Rioja, Mendoza, San Luis y San Juan, el 1° de septiembre de 1977. Dicho tratado fué ratificado legislativamente por las partes contratantes (1).

2.- Este tipo de tratados ha sido expresamente autorizado por la Constitución Nacional en su artículo 107: "las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal" (2).

El artículo 104 del proyecto de Alberdi, que se convirtió en el 107 de la sanción definitiva, se refería a la posibilidad de que dos o más provincias instituyesen un mismo tribunal superior, lo que nos permite afirmar que -desde el principio- se entendió que ese precepto constitucional prevé la creación de órganos comunes para la consecución de esos fines, que son la administración de justicia, la defensa de intereses económicos y la realización de trabajos comunes. Si en un principio fueron tribunales de justicia el objeto de estos tratados, más tarde ellos se dirigieron a la creación de órganos aptos para la defensa de intereses económicos y la realización de trabajos comunes, como el Consejo Federal de Inversiones, la Corporación Financiera del Nordeste y la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires (3).

ire

Cabe señalar que estos tratados interprovinciales

/2.

se rigen por los principios del Derecho Internacional Público, en cuanto resulten aplicables, por cuanto se trata de tratados entre Estados, con las limitaciones establecidas para éstos por el ordenamiento jurídico-constitucional federal. Así surge de las enseñanzas de la doctrina y la jurisprudencia de la Corte Suprema.

3.- Joaquín V. González, del principio de la igualdad entre las Provincias deduce que "sus convenios o tratados revisten el carácter del arbitramento internacional, y en gran parte le son aplicables las formas del derecho de gentes" ⁽⁴⁾.

Las diferencias específicas entre los tratados interprovinciales y los internacionales, surgen del propio ordenamiento constitucional:

a) un tratado interprovincial -o parcial como los llama la Constitución- reconoce la presencia de un derecho positivo superior, el ordenamiento jurídico-constitucional federal, al que debe subordinarse (art. 31 C.H.);

b) desaparecen las dificultades existentes en el Derecho Internacional Público para la interpretación de la voluntad de las partes y la solución de controversias, por cuanto existe una Justicia Federal con competencia para dirimir las (art. 100 y 109 C.H.).

La Corte Suprema de la Nación, al fallar casos en los que resultaban de aplicación los tratados interprovinciales, ha sentado también principios fundamentales:

1° al afirmar que, en virtud de la naturaleza de las partes contratantes, el arbitraje pactado en un tratado entre provincias participa en alto grado de la naturaleza del arbitramento internacional ⁽⁵⁾.

2° al confirmar la ilegitimidad del desconocimiento unilateral, por parte de una provincia, de un tratado interprovincial y del laudo arbitral dictado en su consecuencia ⁽⁶⁾.

4.- Lo expuesto, respecto de los principios jurídicos que rigen los tratados interprovinciales, puede tener aplicación en cualquier diferencia que pudiere suscitarse entre las par

tes contratantes, respecto de la aplicación e interpretación del tratado.

También en lo relativo a interpretación de disposiciones no expresas, como es por ejemplo la duración de su vigencia. Cuando los Estados celebran un tratado sin pactar término, se ha de interpretar que rige indefinidamente y que solamente el mutuus dissensus puede extinguirlos, o sea otro tratado entre las mismas partes por el que se deja sin efecto el anterior ⁽⁷⁾.

Existe, sobre este punto, un valioso precedente suizo, en el caso Thurgovie v. Saint Gall, en que el Tribunal Federal helvético declaró la ilicitud de la denuncia unilateral por parte de un cantón, referida a un tratado intercantonal, cuando éste establecía recíprocas obligaciones a los contratantes; señalando, a la vez que para apartarse debía obtener el consentimiento de las demás partes ⁽⁸⁾.

Notas

- (1) Las leyes que ratificaron el tratado son:
 - a) La Rioja, 2725 del 30-9-77 ;
 - b) Mendoza, 4214 del 25-10-77;
 - c) San Juan, 4343 del 28-9-77 ;
 - d) San Luis, 3808 de 1977.
- (2) Ver Felipe González Arzac, Esquema Institucional del CFI, 1959 y Entes Regionales de Fomento, 1964, págs. 5 y 6; F.P. Ubertone, Los Tratados Parciales, 1971, "La Ley" t° 141, págs. 876 y sigs.
- (3) Alberdi, Proyecto de Constitución para la Confederación Argentina, art. 104 y nota; Derecho Público Provincial, cap. III n° 53.
- (4) Joaquín V. González, Manual de la Constitución Argentina, ed. 1951, pág. 665; Cfr. Arturo H. Bas, El Derecho Federal Argentino, 1927, t° I págs. 54 y 55; Felipe González Arzac, Extinción de Tratados Interprovinciales, 1972, págs. 1 y 2.
- (5) Fallos, serie 2 t° 15, pág. 199 "Provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe".
- (6) Fallos, "Provincia de Buenos Aires c. Diego de Alvear", 1891, t° 45 pág. 377; "Bell c. Devoto", 1891, t° 46 pág. 142; "García Pose y Prov. de Córdoba c. Bell y Prov. de Santa Fe, 1890, t° 41 pág. 326.
- (7) Los tratados -que se establecen por medio de un acuerdo- sólo por otro acuerdo dejan de estar en vigor: este es el principio general (Cfr. Anzilotti Curso de Derecho Internacional Público, ed. Barcelona 1935, t° I pág. 86; Kelsen Principios de Derecho Internacional Público ed. Buenos Aires, 1965, pág. 304; Pedestá - Costa Derecho Internacional Público, Buenos Aires 1960, t° I, pág. 415).

El acuerdo que finaliza la vigencia puede ser el mismo que la otorga; plazos, condiciones extintivas y resolutorias o facultad de denuncia establecidas en el mismo tratado. Otras veces la extinción proviene de un acuerdo posterior: derogación, subs

titución o desuetudo (acuerdo tácito, por la construmbre de los contratantes de no aplicar el tratado).

Hay tratados que no fijan el término de su vigencia, debido a que los contratantes han tenido la intención de que rijan perpetuamente (ejemplos clásicos son los de paz, límites, constitutivos de un nuevo estado etc.). En otros no se ha fijado término por la existencia de una gran dificultad en calcular la duración de las cuestiones de hecho que les dieron origen; aunque en estos últimos casos suele establecerse, en el mismo tratado un período al cabo del cual las partes pueden denunciarlo o fijar períodos de vigencia con tácita reconducción.

Sólo puede hablarse de denuncia, con propiedad, cuando se trata del ejercicio de un derecho ejercitado unilateralmente, pero antes otorgado recíprocamente por las partes contratantes. Generalmente, cuando este derecho es otorgado por un tratado, lleva explícitas ciertas modalidades y un tiempo entre la denuncia y la extinción.

También se habla impropiamente de denuncia, cuando un Estado anuncia unilateralmente su voluntad de no cumplir el tratado, ateniéndose a las sanciones internacionales (guerra, discriminaciones etc.). Esto no es el ejercicio de un derecho, sino un hecho, pero tratándose del derecho internacional, los Estados que lo practican suelen justificarse alegando vicios en el consentimiento, en el momento de la puesta en vigencia (vg. Alemania, al denunciar el tratado de Versailles). En el Derecho interno del Estado Federal, ello no resulta posible en razón de existir un Poder Judicial Federal ante quien exponer esos vicios para lograr la anulación.

La renuncia puede también extinguir un tratado cuando todo lo que queda por ejecutar de él son obligaciones cuyo acreedor abandona voluntariamente su derecho. No puede extinguirse por renuncia un tratado, cuando el que renuncia a su derecho tiene también obligaciones (Cfr. Anzilotti, cit. págs. 303 y 305). Podestá Costa la define como "renuncia total de una de las partes a los be

neficios gratuitos estipulados a su favor, siempre que, en los tratados colectivos, ella no perjudique a otros contratantes; (op. cit., pág. 415).

También son causa de extinción hechos, previstos o no por los contratantes: cumplimiento total del tratado, vencimiento del término, extinción de los sujetos, imposibilidad de la prestación o cumplimiento de la condición resolutoria.

(9) A.T.F. 54-1-188, del 10 de febrero de 1928.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

II.- LAS ADHESIONES AL TRATADO.

1.- El artículo 3° del tratado dispone: "La Nación Argentina (a través del Banco Nacional de Desarrollo o del órgano que resultare competente) y el Consejo Federal de Inversiones podrán adherir al presente convenio y, en tal caso, realizar aportes e integrar el Directorio del Ente en igualdad con las partes contratantes".

Esta presencia de entes, en la constitución, formación del capital y dirección de entes interestaduais, no es una novedad. Los entes territoriales de la Nación lo habían hecho antes; el Consejo Federal de Inversiones, el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires; esta última también en la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires.

2.- Los entes públicos cuya adhesión estaba prevista han ratificado el tratado, por lo que asumen el carácter de partes contratantes con iguales derechos y obligaciones. Tanto la previsión contractual que permitió la adhesión, como ella misma, son consecuencia de antecedentes que a continuación se exponen.

3.- El 10 de agosto de 1977, el Directorio del Banco Nacional de Desarrollo resolvió fijar posición favorable a la suscripción de convenios de asistencia financiera con entidades especializadas, que se constituyan en calidad de Corporaciones Financieras Regionales. Asimismo, el Banco ofreció "participar en forma directa en el capital de las referidas corporaciones, si ello se considera de interés, con aportes en condiciones de igualdad con los restantes accionistas". Ello en virtud de considerar que "dicha política, destinada a complementar su acción en favor de la promoción de proyectos de inversión, puede llegar a constituirse en un medio adecuado para acceder a la descentralización industrial y promover el desarrollo regional". (1)

Luego de esa decisión general, el Banco Nacional de Desarrollo adhirió a COFIR.

4.- El Consejo Federal de Inversiones, desde larga data,

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

había impulsado la constitución de entes regionales para el desarrollo ⁽²⁾
y fué uno de los promotores de la constitución de COFIRO. Consecuentemen
te, el 9 de diciembre de 1977 el Interventor Federal en el organismo,
Coronel (R) D. Julio César Medeiros, en ejercicio de las atribuciones de
la Asamblea del CFI, sancionó la Resolución A-23/77 adhiriendo al trata
do interprovincial constitutivo de COFIRO y la "incorporación...en carác
ter de parte contratante, en igualdad de condiciones con los Estados sig
nativos y las partes a incorporar".

Notas

- (1) Comunicación de la Presidencia del BAHIADE a la Intervención en el CFI, del 23 de agosto de 1977.
- (2) Gerencia de Finanzas del CFI, Proposiciones Actuales para la Creación de Entes de Desarrollo Regional (Segundas Jornadas de Regionalización, Corrientes, 1977), en cuyo capítulo II se citan los estudios del mismo CFI, antecedentes de esta última propuesta: Angel Monti, Financiamiento del Desarrollo en la Argentina, 1960, tº V; 1961, Desarrollo del Valle Inferior del Río Chubut (dirigido por Aldo Ferrer); F. González Arzac Entes Regionales de Fomento, 1964; 1968, Constitución de un Ente Financiero de Fomento para el IEA (dirigido por Roberto A. Ferreyra); R. Crespo, F. González Arzac y R. Ferreyra, Entes Regionales de Financiamiento del Desarrollo, IV Jornadas de Finanzas Públicas, Córdoba, 1971; R. Crespo y F. González Arzac, Los Entes Regionales y el Mercado de Capitales, en Simposio de B. Aires para la Activación de los Mercados de Capital (OEA), 1971; 1977, Condiciones y Alternativas Actuales para la Creación de Entes Financieros Regionales (dirigido por Ricardo L. Zoroza).

III.- NATURALEZA JURIDICA.

1.- En lo que se refiere a la naturaleza jurídica de la Corporación, el artículo 1° del Convenio Constitutivo la define como entidad de derecho público, estando implícito que se trata también de una entidad interestadual por su origen y funciones.

Esto coincide con la disposición expresa del convenio que instituyó la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires (ratificado por ley nacional 17422, ley de la Provincia de Buenos Aires 7310, y ordenanza municipal de la Capital Federal 22017) que la define como "entidad pública interestadual con capacidad de derecho público y privado".

Estas definiciones que aparecen expresadas en los textos convencional-legales que instituyen los entes, coinciden plenamente con las consideraciones doctrinarias hechas a partir de 1959, respecto del Consejo Federal de Inversiones cuya carta de constitución se abstiene de cualquier enunciación respecto de su naturaleza jurídica (1).

2.- Una de las consecuencias de esa naturaleza jurídica, es la relación de empleo público que existe entre el ente interestadual y sus agentes (2).

3.- En el caso particular de COFIRO, debe advertirse la diferencia entre la naturaleza de la Corporación, como entidad holding, y las entidades dependientes.

El art. 2° del tratado faculta expresamente a la Corporación para "constituir una entidad financiera" y para "integrar o constituir otras empresas cuya actuación se entienda necesaria". Esa necesidad se entiende en relación al objeto; es decir: necesaria para activar la economía regional.

Es evidente que la diferencia entre constituir e integrar reside en que constituir supone la formación de una entidad nueva, supone el ingreso como parte en un todo ya formado. Por lo tanto esa entidad financiera puede ser constituida por la Corporación y dar luego ésta lugar a la participación de otros en la formación de capital y di-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

rección. Las otras empresas pueden ser formadas inicialmente por COFI
RO o ser anteriores en las que la Corporación ingrese como socia o co
propietaria.

Pues bien: resulta que esas empresas dependientes pue
den ser de cualquier naturaleza jurídica, sin que la naturaleza de la
holding tenga influencia en ello.

Notas

- (1) Felipe A. González Arzac, Esquema Institucional del Consejo Federal de Inversiones, 1959, pág. 4 y nota 5.
- (2) La Corte Suprema de Justicia de la Nación y los tribunales inferiores que entendieron en el caso "Massaglia y otros" (Fallos, 269:230) coincidieron en que la relación entre el ente interestadual y sus a gentes es de empleo público y amparada por el art. 14 nuevo de la Constitución Nacional.

IV.- LAS NORMAS JURÍDICAS ORGANIZATIVAS

1.- Las normas jurídicas de los estados contratantes no son aplicables al ente surgido del tratado, en cuanto se trate de la organización que le es propia. Las provincias han instituído un ente diferente de ellas mismas, por lo que la competencia de sus tribunales de cuentas u otros órganos de contralor llega hasta el momento en que los aportes de cada estado salen de su patrimonio, para ingresar al patrimonio del ente en virtud del compromiso contractual establecido en el tratado.

Ello, sin perjuicio de los controles que pueden ejercer los mandantes sobre sus representantes en el Directorio.

2.- Específicamente, en lo que hace al problema del contralor financiero, Trotabas ha señalado con acierto la diferencia que existe cuando él se practica en el interior de un estado unitario -como es una provincia-, en el que todas las entidades por más autárquicas que fueren "son parte integrante del estado del que dependen, donde por avanzada que sea la descentralización, es en definitiva el estado el que sigue siendo el rector de las finanzas locales, y ella no está dada más que en la medida en que, por sus leyes él les fija el régimen"; y por otro lado, la regulación de las entidades sometidas a la regulación de más de un estado.

"En el orden nuevo en donde nos hallamos, vamos en efecto a encontrarnos en presencia de dos o más estados, igualmente soberanos, o de un estado y colectividades exteriores a él, substraídas por eso mismo de su soberanía. Cuando el problema financiero está dado en esas condiciones, no es más posible, para resolverlo, apoyarse solamente sobre la potestad de un estado; y uno se encuentra en presencia de un nuevo problema, del que ahora debemos precisar los datos" (1). Y concluye después que, cuando varios estados establecen entre ellos una comunidad interestadual, debe tener sus instituciones financieras propias.

3.- Queda claro entonces que, en lo que se refiere a la organización de la Corporación no hay norma superior al tratado que la

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

instituye, ni hay norma que no derive de él.

4.- Las normas derivadas del tratado son, en primer lugar el Estatuto sancionado por un convenio administrativo entre las partes, en segundo lugar los reglamentos emanados del Directorio.

5.- El Estatuto de la Corporación y su forma de sanción surgen del art. 5° del Tratado. Debe ser propuesto por el Directorio y sancionado por un convenio administrativo entre las partes. Este convenio administrativo no requiere la ratificación legal sino que basta con que el acuerdo se celebre entre las autoridades administrativas.

Eso es así, porque esas atribuciones han sido conferidas, a las autoridades administrativas mediante una disposición del Tratado, que fué ratificado por los Poderes Legislativos conforme a las disposiciones constitucionales de las provincias.

Va de suyo, puesto que lo accesorio sigue el régimen de lo principal, que las modificaciones del Estatuto requieren el mismo procedimiento.

6.- En el orden de prelación siguen las normas dictadas por el Directorio que -al lado de sus potestades administrativas- ha sido investido por el Tratado de potestad reglamentaria (art. 5° inc. c). El Estatuto vigente ha enumerado en su art. 3° algunos reglamentos que ha de dictar el Directorio: el de estabilidad del Gerente General; el régimen del personal, estabilidad, incompatibilidades, servicios sociales y disciplina; los reglamentos internos para administración y funcionamiento.

7.- Después de los reglamentos están las instrucciones del Directorio, para los órganos de la Corporación y las empresas controladas. A través de estas instrucciones también pueden dictarse normas, las que -sin embargo- no tienen el mismo valor jurídico que los reglamentos. Los actos de los inferiores contrarios a las instrucciones no tienen vicio de legalidad, salvo que una norma jurídica así lo disponga. Es decir que un acto contrario a las instrucciones solamente puede ser tachado por vicio de mérito; por lo tanto, sólo podrá ser revocado o anulado cuando el vicio de mérito pueda dar lugar a tal revisión. (2).

Notas

- (1) Trotabas, Institutions Financières, Paris, 1959, pág. 84 y sigs.
- (2) Ver Ranalletti, Le garanzie della giustizia nella Pubblica Amministrazione, Milano 1932, pág. 98 y sigs.; Bachelet, L'Attività di Coordinamento, Milano 1957, pág. 128 y sigs.

ESQUEMA INSTITUCIONAL DE LA CORPORACION FINANCIERA
REGIONAL DEL OESTE (Co. Fi. R. O.)

Sumario

I.- EL TRATADO INTERPROVINCIAL.

- 1.- Institución de Cofiro.
- 2.- Los tratados interprovinciales.
- 3.- Los principios jurídicos que los rigen.
- 4.- Duración de la vigencia.

Notas.

II.- LAS ADHESIONES AL TRATADO.

- 1.- El artículo octavo del Tratado.
- 2.- La adhesión de entes públicos.
- 3.- El Banco Nacional de Desarrollo.
- 4.- El Consejo Federal de Inversiones.

Notas.

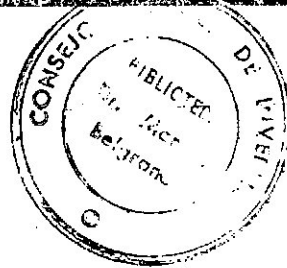
III.- NATURALEZA JURIDICA:

- 1.- Entidad de Derecho Público.
- 2.- Relación con sus agentes.
- 3.- Diferencia entre la naturaleza de Cofiro
y de los entes o sociedades que constitu-
ya o integre.

Notas.

IV.- NORMAS JURIDICAS ORGANIZATIVAS.

- 1.- Inaplicabilidad de normas establecidas



unilateralmente por las partes.

2.- La cuestión del contralor financiero.

3.- Principio general.

4.- Las normas derivadas del Tratado.

5.- El Estatuto.

6.- Los reglamentos.

7.- Las instrucciones.

Notas.