



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SALTA
DIGESTO PROVINCIAL

LEY N° 6845

Expte. N° 91-5.964/1995.

D.N.U. dictado el 12/12/95. Promulgado como ley el 21/03/96.

Publicada en el Boletín Oficial N° 14.891, del 9 de abril de 1996.

Salta, 21 de marzo de 1996.

DECRETO N° 573

Secretaría General de la Gobernación

VISTO el Decreto N° 72 del 12 de diciembre de 1995, de Necesidad y Urgencia "Principios para la Organización de los Consorcios", publicado en el Boletín Oficial N° 14.814 de fecha 14 de diciembre de 1995, y;

CONSIDERANDO

Que el referido acto fue emitido en los términos del artículo 142 de la Constitución Provincial entrando en vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial.

Que por Nota N° 44 de fecha 20 de marzo de 1996 la Cámara de Diputados en Expte. N° 91-5.964/95 en Sesión realizada el día 19 de marzo de 1996, aprueba el Decreto N° 72/95.

Que por Nota N° 50 de fecha 19 de marzo de 1996 la Cámara de Senadores en Expte. N° 90-10.552/95 en Sesión de fecha 19 de marzo de 1996, aprueba el Decreto N° 72/95.

Que corresponde a cada uno de los Poderes Públicos, la interpretación de las cláusulas constitucionales que establecen sus propias atribuciones.

Que la Legislatura es entonces, la única intérprete del texto constitucional que le señala un plazo para aprobar o rechazar los decretos de necesidad y urgencia.

Por tanto, de acuerdo a la interpretación dada por la Legislatura, se concluye, que el plazo establecido para el artículo 142 –último párrafo- de la Constitución de la provincia de Salta, operó el día 20 de marzo de 1996.

Por ello,

El Gobernador de la Provincia

DECRETA

Artículo 1°.- Téngase por Ley de la Provincia N° 6845, cúmplase, publíquese, insértese en el Registro Oficial de Leyes y archívese.

Romero – Torino – Catalano

Salta, 12 de diciembre de 1995.

DECRETO N° 72

Secretaría General de la Gobernación



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SALTA
DIGESTO PROVINCIAL

VISTO el Estado de Emergencia General en el que se encuentra la Provincia y que el mismo es un hecho público y notorio y;

CONSIDERANDO:

Que la figura consorcial prevista en esta ley constituye una manifestación de las nuevas relaciones que aspira establecer el Gobierno provincial con la sociedad civil, consistente en recurrir a personas físicas relevantes o jurídicas administradas ejemplarmente, quienes portadoras de un particular interés en una obra, servicio o actividad, satisfacen el mismo y a través de él, el interés general.

Que en una primera aproximación al tema cabe ver en las formas consorciales una manifestación del fenómeno más vasto de la participación. En el sentido, cabe recordar que los juristas españoles García de Enterría y Fernández dicen que,

"Para el tema de la participación ciudadana en la Administración existe hoy una especial sensibilidad; es una gran entelequia social y política de nuestro tiempo; hay una verdadera Partizipationeuphorie, ha dicho Schmitt-Glaeser, una "ideología de la participación" (Chevalier)".

Agregando que,

"Las técnicas de participación eran, en realidad, varias y complejas y hoy tienden a desarrollarse aun más. Contribuye a ello, por una parte la conciencia de la necesidad de una interiorización (o acercamiento al menos) del poder en la sociedad, sustituyendo la antigua separación entre sociedad y Estado, que fue base de la construcción liberal por una "ósmosis" recíproca (Forsthoff). En segundo término, y como un desarrollo de lo anterior, la exigencia de "desalienar" el poder, de romper el secreto y, con él, la autonomía burocrática, de luchar contra el riesgo inmenso que el gobierno por burócratas supone para nuestro tiempo, de sacar a la luz la Arkanverwaltung, los arcana principis, en donde se rompe la "identidad entre gobernantes y gobernados", que es el gran dogma democrático y social contemporáneo. Finalmente la conveniencia como técnica elemental de eficiencia, de complementar si no sustituir la tradición de la Administración autoritaria como una Administración "participada" o concertada. En este sentido, la idea de una participación de los administrados en los procesos de decisión parece capaz no sólo de disminuir las disfunciones organizativas y burocráticas, sino también de obtener un nuevo consensus, una legitimidad nueva, que permita superar la crisis actual del mando autoritario, generalizada a todas las esferas; constituye, así, la ideología participativa un verdadero contrapunto al desarrollo creciente de los sistemas burocráticos". (García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, "Curso de derecho administrativo", ed. Civitas., Madrid 1987, tomo II, página 76/77.).

Que la participación, no obstante, es susceptible de ser analizada desde la perspectiva de la ciencia política o desde las disciplinas del Derecho Constitucional y del Derecho Administrativo.

Desde la perspectiva administrativa, y conforme a las enseñanzas de García de Enterría y Fernández tenemos que es posible distinguir entre las formas orgánica, funcional y cooperativa de la participación.

Así, los nombrados dicen que es posible ver claramente,

"Tres círculos de actuación ciudadana sobre las funciones administrativas: una actuación orgánica ordenada sobre el modelo corporativo en que el ciudadano se incorpora a órganos estrictamente tales de la Administración; una actuación funcional, en que el ciudadano actúa funciones administrativas desde su propia posición privada, sin incorporarse a un órgano administrativo formal; y, en tercer término, una actuación cooperativa, en que el administrado sin dejar de actuar como tal y sin cumplir funciones materialmente públicas, secunda con su actuación privada el interés general en un sentido específico que la Administración propugna",

Conviene insistir que en la participación orgánica existe "la inserción de los ciudadanos, en cuanto tales (no, pues, en cuanto funcionarios o políticos), en órganos formalizados de entidades administrativas" y casos de ella son las asociaciones de padres en el manejo de ciertos centros docentes, las funciones electorales, consejeros estudiantiles en las universidades, etc.



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SALTA
DIGESTO PROVINCIAL

La participación funcional "no supone insertar a ciudadanos no profesionalizados en órganos públicos, para que aporten desde adentro de ellos sus perspectivas propias, sino que supone una actuación ciudadana desde fuera del aparato administrativo, aunque ejercitando funciones materialmente públicas, que como tales auxilian o colaboran en el desarrollo de las tareas de la Administración". Son ejemplos de ellas, "la participación en informaciones públicas...", "denuncias de diversos tipos...ejercicio de acciones populares...comparencia y actuación como coadyuvante de la Administración en los procesos contenciosos administrativos..." etc.

Y se tiene, por último, las fórmulas cooperativas de participación con relaciones a las cuales dicen que,

"En esta última forma de participación (en amplio sentido este término) el administrado no se integra en la administración pública, sino que actúa como tal sujeto privado, ni ejercita funciones materialmente públicas, como en el supuesto anterior, sino que realiza una actividad estrictamente privada - y aquí se concreta el fenómeno colaborativo - en el sentido propugnado o estimulado por la Administración como más conveniente a los intereses generales que ella representa y gestiona. Es pues una cooperación prestada desde fuera de la Administración, tanto orgánica como funcionalmente, pero que supone colaborar de una manera voluntaria en programas o actividades que la Administración patrocina y promueve: "Es una colaboración por vía paralela la que los particulares aportan así a la Administración" (Hauriou, Geny). La Administración puede imponer a los administrados, cuando la ley le habilita a ello especialmente, conductas o actuaciones preceptivas, o establecer prohibiciones en su libertad de determinación; pero otras veces opta por excluir en modo imperativo, limitándose a invitar o aconsejar direcciones o criterios determinados en el ejercicio de la libertad privada de determinación, o incluso dando un paso más, pero respetando siempre el ejercicio de esa libertad, crea estímulos o beneficios para inducir por vía indirecta a que esa libertad se oriente por sí misma, para obtener tales beneficios, en el sentido más conveniente al interés general". (García de Enterría y Fernández, ob. cit., páginas 78 a 85).

Que en lo que hace a la sistematización del consorcio, es de señalar que, hasta la fecha, la literatura jurídica argentina orientada hacia el derecho público, no ha sido demasiado generosa con esta figura.

Que por ello conviene la cita, con alguna extensión, de los autores que se han ocupado del tema.

Entre quienes han reparado en los consorcios, se encuentra el profesor Marienhoff quien enseña que actúan tanto en el campo del derecho público cuanto del derecho privado (recuérdese la figura del "consorcio" en el régimen de la propiedad horizontal).

Entiende por consorcio "una mera" "unión" formada por la gestión o la defensa de intereses comunes", definiéndolo como "la unión de personas jurídicas públicas entre sí, o de ellas con personas particulares, o de personas particulares entre sí para la gestión o defensa de un interés común a ellas, que tenga caracteres de interés general." (ver "Tratado de Derecho Administrativo", 4a. edición, ed. Abeledo Perrot, Bs. As. 1990, tomo I, parágrafo 163, pág. 509).

Dromi ha reparado, también, en ellos, en su "Derecho Administrativo" (ver tomo I, párrafos 475 y siguientes, páginas 620 a 627, Ed. Astrea, Bs. As., 1992).

Para este último autor los consorcios públicos "son entes públicos no estatales, asociativos, de gestión local o regional, que cumplen actividades de realización y/o prestación de obras y servicios".

Desde ya conviene tener en cuenta que Marienhoff no formula la afirmación tajante de considerar a los consorcios como entes públicos no estatales, expresando, al respecto, que son personas jurídicas públicas que podrán ser "estatales" o "no estatales" según los casos". Además, el propio Dromi morigera su afirmación al señalar, en la misma página que "se le reconoce carácter de persona jurídica pública estatal o no estatal según los casos".

Sea como fuere se está en presencia de un "sujeto de derecho, tiene su patrimonio propio y a él se le imputarán los resultados de su gestión: se caracteriza, pues, porque la actividad de varios queda sustituida por la actividad del ente que actúa en nombre de ellos".

El consorcio, que puede abarcar a personas públicas estatales y no estatales y personas jurídicas o físicas privadas tiene una clara connotación asociativa pues "supone siempre la reunión de sujetos públicos o privados interesados en un resultado de interés público determinado".

El consorcio público aparece tipificado en el derecho positivo argentino y así se tienen normas tales como la Ley 3603 y Decreto 1637/70 de Mendoza sobre "consorcios vecinales"; Decreto 474/68



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SALTA
DIGESTO PROVINCIAL

de Catamarca sobre "consorcios para excavación de represas": Ley 721 de Misiones sobre "consorcios de obras públicas": Leyes 4908 y 55128 de Santa Fe y Decreto 7918/63.

En el plano nacional. Decreto 9875/56 referido al "plan de caminos de fomento agrícola" y Decreto 18.219/56 y Resolución Ministerial M.O.P. 2300/56. También adoptó la forma consorcial la Ley 16.727. artículo 2, inciso f) modificada por Ley 17.764 para "la construcción y/o remodelación de edificios escolares nacionales".

Ante la falta de legislación, el estatuto constitutivo del consorcio constituye la norma autónoma básica aunque resulten observables, en subsidio, las normas que fueren aplicables si el servicio o la actividad hubiere de ser prestado por la Administración.

"En suma - dice Dromi - los consorcios se someten a las normas generales aplicables a todas las corporaciones locales, mientras no sean incompatibles con la naturaleza de la institución. Por último, el régimen específico de los servicios de actividades cuyo interés común impulsa la creación de los consorcios, determinará la aplicación de la legislación del ramo: vgr. en materias de aguas, escuelas, turismos, habrá de tenerse en cuenta el ordenamiento respectivo".

Que los actos consorciales que lesionen derechos subjetivos o intereses legítimos están sujetos a los recursos administrativos y acciones jurisdiccionales que marque el ordenamiento.

"El consorcio tiene un patrimonio propio y asume su titularidad en la medida y con el alcance necesarios para garantizar el éxito de las funciones adjudicadas. Los bienes que integran el patrimonio consorcial afectados a prestaciones públicas intransferibles, son por accesoria bienes públicos, no siempre estatales, pero que gozan de las prerrogativas públicas de intransferibilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, propias de los bienes públicos estatales".

Y en cuanto a la responsabilidad de los consorcios frente a terceros Dromi opina que, "El consorcio responde directamente ante terceros dentro del ámbito de las competencias que les fueron atribuidas en el acto constitutivo. La responsabilidad no se limita a los actos vinculados con la actividad o servicio objeto de su constitución, sino que se opera una imputación en bloque al consorcio de la totalidad de sus relaciones jurídicas, con cualquier otro sujeto de derecho".

Pero, presumiblemente, sea Giannini, en el derecho italiano, quien mejor haya penetrado en el núcleo del consorcio diciendo que,

"Ciertamente, entre las figuras denominadas en derecho administrativo "consorcio", no siéndolo aquellas que corresponden a las del derecho privado: cuestiones, aspectos, sujetos que teniendo en común un interés objetivamente definible bajo el aspecto jurídico constituyen (o están obligados a constituir si el consorcio es obligatorio) una organización común cuyo cuidado se le atribuye".

"El consorcio sirve a un interés que es propio de cada consorcista y que es anterior a la constitución de consorcio (mientras que en la sociedad el interés deviene común por efecto de la constitución de la misma) y cada consorcista asume obligaciones positivas frente a los otros consorcistas, sujetándose a limitaciones de la propia iniciativa que son de contenido indeterminado desde el origen, en cuanto la autoridad consorcial tiene propios poderes deliberativos en orden a la actividad del consorcio". (Giannini, Massimo Severo, "Diritto Amministrativo". tomo I. páginas 256/7. 2da. edición, Dott. A. Giuffrè Editor Milán, 1988).

Que el texto se construye, pues, alrededor de la noción clave del interés de los consorcistas como nexo entre ellos y como criterio de gobierno y control.

La idea del interés se presenta, así, como la gran pauta interpretativa del sistema todo.

Que la presente norma es deudora, así, de la concepción de Giannini y, en su consecuencia, parte de la decisión de que el consorcio es una persona jurídica totalmente diferente a sus integrantes, organizada a partir de un interés privado, preexistente y común de éstos, el cual, al ser satisfecho, satisface el interés público.

Los consorcistas cuando actúan satisfacen, pues, un interés propio y, a través de él, un interés público.

El Gobierno le confiere el manejo de ciertos mecanismos financieros públicos y se reserva, sí, la auditoría.

Todo el sistema de esta norma no es más que una derivación de esta idea central.



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SALTA
DIGESTO PROVINCIAL

Que en lo que hace a la legislación sobre la contribución de mejoras se ha tomado como punto de partida el texto del doctor Jorge Macón contenido en su obra "Financiación Pública por Contribución de Mejoras", editada por el Consejo Federal de Inversiones, en Buenos Aires, en 1971, aunque expandiendo su contenido.

En efecto, mientras el antecedente tenido en cuenta circunscribe la extensión del tributo al mayor valor adquirido por inmuebles, el texto independiza la contribución de tal referencia inmobiliaria, en línea con la norma del segundo párrafo del artículo 66 de la Constitución de la Provincia, que al hablar de "mayor valor de bienes" no los circunscribe a los inmobiliarios.

Tal disposición es la base constitucional local de este tributo.

En tal caso, obviamente la licencia se convierte en el mecanismo esencial para asegurar los principios constitucionales previstos en el primer párrafo del citado artículo 66 de la Constitución de Salta.

Que por último, si bien no están previstos los consorcios escolares, ello no obedece a una omisión sino a que la cuestión está reglada en las leyes pertinentes bajo la forma de la unidad escolar autogestionada, la cual, como es obvio, presenta algunas semejanzas con la forma consorcial.

Que han sido consultado los señores Presidentes de ambas Cámaras Legislativas y el señor Fiscal del Estado;

Por ello,

**El Gobernador de la provincia de Salta en acuerdo general de Ministros
y en carácter de Necesidad y Urgencia
DECRETA**

Artículo 1º.- Pónese en vigencia la norma denominada "Principios para la Organización de los Consorcios", que como Anexo forma parte del presente.

Art. 2º.- Remítase a la Legislatura, dentro del plazo de cinco días, a los efectos previstos en el artículo 142 de la Constitución Provincial.

Art. 3º.- Comuníquese, publíquese en el Boletín Oficial y archívese.

Romero – Torino – Tanoni – Lovaglio Saravia – Oviedo – Martínez – Catalano

**ANEXO
DECRETO DE NECESIDAD Y URGENCIA**

Principios para la Organización de los Consorcios

**Capítulo I
Principios Generales**

Artículo 1º.- A los fines de esta ley denominense consorcios a los entes públicos no estatales constituidos por personas físicas o jurídicas ligadas entre sí por un interés particularmente intenso



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SALTA
DIGESTO PROVINCIAL

vinculado a la construcción y/o mantenimiento de una obra y/o a la prestación de un servicio y/o a la realización de una actividad de notoria utilidad social.

Dichas obras, servicios o actividades, deben, a su vez, presentar un interés público objetivo.

Los consorcios previstos en esta ley constituyen manifestaciones de la democracia participativa referida en el Preámbulo y en el artículo 9° de la Constitución de la Provincia y, además, configuran medios no estatales para la consecución de fines públicos.

Art. 2°.- Los consorcios previstos en esta ley son constituidos a raíz de convocatorias formuladas por el Gobernador o por uno o más intendentes municipales, con arreglo a sus pertinentes competencias, dirigidas a personas físicas o representantes de personas jurídicas, de excelentes antecedentes y reconocido prestigio, para que tomen a su cargo la realización de algunos de los objetos previstos en esta ley, mediando la libre aceptación de los convocados.

Las designaciones por parte del Gobernador o del Intendente Municipal tienen como presupuesto los antecedentes y prestigio previsto en el párrafo anterior y, en su consecuencia, constituyen la única vía para la integración de un consorcio de los previstos en la presente.

Art. 3°.- Los integrantes de los consorcios previstos en esta ley no reciben retribución por la actividad que desempeñan, sin perjuicio, de la compensación implícita en la consecución del interés que los vincula, la que se logra a través de la utilización de los mecanismos previstos en esta ley.

Art. 4°.- Los consorcios son personas jurídicas totalmente diferentes de sus integrantes, capaces de actuar de conformidad con las normas de los derechos públicos y privado para alcanzar los fines constitutivos de sus objetos, y pueden celebrar todos los negocios jurídicos necesarios o convenientes para alcanzar éstos.

Adquieren su personalidad jurídica mediante la publicación e inscripción en los registros previstos en el artículo que sigue, del acta de constitución del consorcio y del instrumento de la pertinente licencia, todo ello de acuerdo a lo que determine la reglamentación.

Art. 5°.- Los registros previstos en el artículo anterior serán llevados por el Ministerio de la Producción y el Empleo en el caso de aquellos consorcios cuyo objeto sea predominantemente productivo, o vinculado a la producción; por el Ministerio de Salud Pública en el caso de aquellos constituidos para la satisfacción de intereses comunes vinculados a la salud; por las municipalidades para el caso de consorcio para obras vecinales; o por la Secretaría General de la Gobernación si el objeto del consorcio estuviese vinculado al Sistema de Información de la Provincia, en razón de ser consorcios dedicados a la investigación o conservación o transmisión del conocimiento o el objeto del consorcio no estuviese previsto en esta ley o en su reglamentación.

Art. 6°.- Los consorcistas serán libres en la determinación de la forma con arreglo a la cual se organizarán, observándose, empero, los siguientes dos principios generales.

- a) El o los titulares del interés predominante constitutivo del objeto del consorcio constituirán el órgano de administración y gobierno del mismo.
- b) El o los titulares del interés menos predominante constituirán el órgano de control del consorcio.

Tales principios generales deberán exteriorizarse en el instrumento de la constitución, sin perjuicio de los otros contenidos del mismo.

Art. 7°.- El acta de constitución deberá contener:

- a) Nombre, domicilio, profesión, estado civil y documento de identidad de los integrantes del consorcio.
- b) Objeto de consorcio designado precisamente.
- c) Nombre de las personas que integrarán los órganos de administración y gobierno y de control.
- d) Descripción de los principales mecanismos de funcionamiento del consorcio.



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SALTA
DIGESTO PROVINCIAL

Art. 8º.- La licencia habilitante del consorcio es un acto administrativo del Gobernador o de los intendentes municipales aprobando el acta de constitución y determinando, precisamente, las vías de financiamiento con las que contará el consorcio para la consecución de su objetivo.

Art. 9º.- El ordenamiento podrá prever la constitución obligatoria de consorcios, los cuales, empero, no están alcanzados por esta ley.

Capítulo II

Clases de Consorcios

Art. 10.- El objeto de los consorcios podrá ser la construcción, mantenimiento y conservación de caminos; de obras hidráulicas, tanto de riego cuanto para la provisión del agua potable; de obras vecinales en general, incluidas la pavimentación, los desagües, los espacios verdes; de divulgación y utilización de técnicas para la mejora de la producción; la prestación de servicios vinculados a la salud pública; la investigación, profundización y conservación de los conocimientos.

Art. 11.- El Gobernador y los intendentes municipales quedan habilitados para disponer objetos de consorcios no previstos en el artículo anterior.

Capítulo III

De los Medios de Acción de los Consorcios

Art. 12.- Los medios y procedimientos de acción de los consorcios para la consecución de sus objetivos son los propios del derecho privado y, en su consecuencia, no les son aplicables las disposiciones de la Ley de Contabilidad, Ley de Obras Públicas, ni ninguna otra norma integrante del derecho público de la Provincia.

Están sujetos, no obstante, a la auditoría que en forma conjunta y coordinada realicen el Tribunal de Cuentas de la Provincia y la Auditoría del Gobernador, en los casos de consorcios constituidos mediante licencia del Gobernador. Tales, Tribunal y Auditoría dispondrán las pertinentes vías procedimentales.

En el caso de consorcios municipales estarán sujetas a la auditoría que dispongan las normas municipales.

Capítulo IV

De los Recursos Financieros de los Consorcios de las Contribuciones de Mejoras

Art. 13.- Los consorcios constituidos por iniciativa del Gobernador alcanzarán su objetivo por la vía de los recursos indicados en la Ley de Presupuesto con expresa indicación del consorcio, o en otras normas específicas o por la utilización del mecanismo de la contribución de mejoras previsto seguidamente.

Los consorcios constituidos por iniciativa de los intendentes municipales alcanzarán su objetivo por la vía de los recursos indicados en las normas municipales o por la utilización de los mecanismos de la contribución de mejoras.

Ninguna de estas vías excluye a la otra.

Art. 14.- La Provincia, las municipalidades y los consorcios contemplados en esta ley podrán disponer el financiamiento de obras públicas o de interés público en el caso de estos últimos, por contribución de mejoras.

Art. 15.- Son contribuciones de mejoras, las prestaciones pecuniarias que se dispongan al amparo de la presente ley y que están obligados a pagar a la Provincia, a las municipalidades y a los consorcios las personas que obtengan beneficios o mejoras en el valor de sus bienes inmuebles como consecuencia de obras o servicios públicos.

En el caso de los consorcios previstos en esta ley serán, también contribuyentes, quienes reciban beneficios apreciables en dinero como consecuencia de la actividad o de los servicios prestados por éstos, con abstracción de su condición de propietarios o poseedores inmobiliarios.



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SALTA
DIGESTO PROVINCIAL

Art. 16.- Son contribuyentes de la contribución de mejoras los titulares del dominio, los poseedores a título de dueño de los inmuebles ubicados en zonas beneficiadas y los demás beneficiarios del objeto del consorcio, en las condiciones indicadas en el instrumento de la licencia.

Si en el curso del año fiscal se transfiriera el inmueble, será contribuyente quien tenga el dominio o la posesión de inmueble, en la fecha de vencimiento del plazo para el pago de la contribución o de la cuota.

Art. 17.- La contribución total de los contribuyentes afectados por cada obra pública o de interés público no podrá exceder del total de su costo.

Art. 18.- La contribución por cada inmueble no podrá exceder del treinta y tres por ciento (33%) de su valor. En los casos de beneficios apreciables en dinero no asociados al dominio o posesión inmobiliarios, son de plena aplicación los principios constitucionales contenidos en el primer párrafo del artículo 66 de la Constitución de la Provincia.

Art. 19.- El pago deberá ser efectuado en una sola cuota o en varias en la forma, plazos y condiciones que disponga el decreto, la ordenanza o la licencia que establezcan la financiación o habiliten la actuación consorcial.

Art. 20.- La determinación de la contribución que corresponda a cada contribuyente será efectuada en base a las valuaciones fiscales utilizadas para el impuesto inmobiliario ponderadas de acuerdo con los parámetros que correspondan en cada caso.

En el caso de beneficios apreciables en dinero no vinculados al dominio o posesión inmobiliaria, la determinación será proporcional al beneficio, conforme lo disponga la licencia habilitante.

Art. 21.- El financiamiento deberá ser dispuesto por decreto, ordenanza municipal o en la licencia habilitante, los que deberán contener:

- a) La mención de la obra y su presupuesto total.
- b) El monto a financiar por esta vía.
- c) La definición precisa de las zonas beneficiadas o de sus beneficiarios.
- d) La ley de prorrata entre los propietarios de la zona beneficiada o entre los beneficiarios, del monto a financiar.
- e) El vencimiento del plazo para el pago.
- f) Descripción del sistema del pago en cuotas si se admite, incluyendo la tasa de interés y, en su caso, de descuento por pago al contado, periodicidad y número de cuotas, fechas de vencimiento y, si se disponen ajustes por cambios en el nivel de precios, los sistemas de ajustes compatibles con el ordenamiento.

Art. 22.- Están exentos de contribuciones de mejoras:

- a) Los inmuebles del Estado nacional, del Estado provincial y de las municipalidades.
- b) Los inmuebles, destinados a la enseñanza y los templos religiosos y sus dependencias.

Art. 23.- La recaudación de este tributo estará a cargo de los órganos competentes de la Provincia, las municipalidades y los propios consorcios; éstos últimos podrán recaudarlos por sí o a través de bancos establecidos en la Provincia.

Está admitida la titularización o "securitización" de los créditos provenientes de la aplicación de esta ley.

Art. 24.- Las infracciones a las disposiciones de la presente ley y a los decretos, ordenanzas y licencias serán sancionadas con las penalidades establecidas en el Código Fiscal de la Provincia.

DECRETO N° 953

Salta, 20 de Abril de 1998.

Secretaría General de la Gobernación

VISTO la Ley N° 6845 de Organización de los Consorcios; y,



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SALTA
DIGESTO PROVINCIAL

CONSIDERANDO:

Que dentro de los planes de gobierno del Gobernador de la Provincia, formulados con arreglo a la potestad gubernativa que le compete a éste, con exclusividad, de acuerdo al artículo 137 segundo párrafo de la Constitución Provincial, la constitución de consorcios debe ser considerada como una pieza clave;

Que en su concepción más básica y elemental el consorcio debe ser entendido como una manifestación de los derechos constitucionales individuales de asociación, de propiedad, de prosperidad y del principio constitucional de la solidaridad (artículos 17, 26, 73 y 14 de la Constitución de la Provincia y sus correlaciones de la Constitución Nacional) ejercitados de tal forma que coadyuven y no se contradigan, con las necesidades de bienestar común, pero también debe ser tenido como un medio del ejercicio de la potestad gubernativa que compete al Gobernador, exclusivamente;

Que, consecuentemente, es menester que el consorcio deba ser considerado como una técnica de satisfacción del interés colectivo a través de la persecución del interés individual de los consorcistas, de donde el objetivo primordial de la Ley 6.845 es habilitar la creación de instituciones que organicen la consecución de fines públicos a través de medios no estatales, dando lugar, así, a una dimensión no estatal de lo público;

Que es obvio que la misma concepción del proceso de toma de decisiones y ejecuciones de las mismas propias del Derecho público no facilita el logro de la eficiencia en la consecución de fines y en el manejo de medios públicos por la muy elemental razón de que el Derecho público no ha sido concebido para ello, sino, y fundamental aunque no excluyentemente como límite de la actuación estatal en beneficio de la sociedad civil, en tanto que la eficiencia que caracteriza al proceso de toma de decisiones y ejecuciones de medios privados debe alcanzarse ya que de no ser así, el sujeto privado es conducido al quebranto económico;

Que la tentativa de introducir figuras propias del Derecho privado en el repertorio de medios públicos, sin una mayor reflexión, no ha logrado buenos resultados, al menos, en nuestro país, tal como surge de las experiencias de las Sociedades de Estado y de la actividad empresarial del Estado en general;

Que, en consecuencia, los consorcios deben ser tenidos, fundamentalmente, como instituciones privadas, organizadas para el logro de fines públicos;

Que si bien es verdad que dichas instituciones deben ser puestas en funcionamiento, en el orden provincial, a instancias del Gobernador de la Provincia a los fines de la observancia de la disposición constitucional conforme a la cual éste "formula y dirige las políticas de la Provincia" (art. 137 2º párrafo de la Constitución de la Provincia), no es menos cierto que

debe mediar una elemental disposición de las personas a ser convocadas de tal suerte que el propósito de bien común no se frustre ante la reticencia de quienes serían invitados a constituir un consorcio;

Que tal consideración es la que determina la inclusión del artículo 1º de la reglamentación dispuesta por este decreto;

Que, en otro orden de cosas, si bien el artículo 3º de la Ley 6.845 dispone que "Los integrantes de los consorcios previstos en esta ley no perciben retribución por la actividad que desempeñan, sin perjuicio de la compensación implícita en la consecución del interés que los vincula, la que se logrará a través de la utilización de los mecanismos previstos en esta ley", es menester tener en cuenta que ello es así cuando el propio objeto del consorcio -tal como la conservación de caminos, o construcción de defensas en los cursos de agua, etcétera- es generador de valor y utilidad por sí mismo, los cuales, en los ejemplos señalados, radican en la utilización del camino o en el goce de la protección brindada por las defensas;

Que, por el contrario, no resulta aplicable la disposición del artículo 3º de la ley en los casos en los cuales el objeto del consorcio sea la prestación de servicios, toda vez que, en tales circunstancias, el consorcista debería encontrar, como única utilidad explícita o implícita del mismo, la autoprestación de servicios, resultando, así y también a título de ejemplo, extravagante la constitución de consorcios conformados por profesionales de salud para la autopreservación de ésta;

Que es menester tener en cuenta que la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos "Crespo, Víctor A. c/Universidad Nacional del Nordeste", por sentencia del 29 de noviembre de 1994, publicada en la Ley 1.995-C-16, tiene dicho que "constituye jurisprudencia reiterada del tribunal que la inconsecuencia o falta de previsión no se suponen en el legislador (Fallos 304: 794) y que la interpretación comprende, además, de la armonización de su precepto, su conexión con las otras normas que integran el ordenamiento jurídico vigente (Fallos 303: 578)";

Que, además, y como lo tiene resuelto el mismo Alto Tribunal en sentencia del 17 de noviembre de 1994, publicada en la Ley 1.995-C-382, "Cabe recordar que en la tarea de interpretar las leyes, además de dar pleno efecto a la intención del legislador, no debe prescindirse de las consecuencias que derivan de cada criterio, pues ellas constituyen uno de los índices más seguros para verificar su razonabilidad y su coherencia con el sistema en que está engarzada la norma (Fallos 303: 917; 307: 1018 y 2.200)";

Que el artículo 141 de la Constitución de la Provincia confiere al Gobernador la potestad reglamentaria, con la limitación de que el ejercicio de la misma, cuando se traduce en los denominados "reglamentos de ejecución", no puede alterar el espíritu de las leyes, sistema que, en su esencia, no difiere del



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SALTA
DIGESTO PROVINCIAL

recogido por el artículo 86 inciso 2° del texto de la Constitución Nacional de 1.853/60, actual 99 inciso 2°, con arreglo al cual; "El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: 2°) Expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias";

Que en tal sentido es menester tener en cuenta que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, refiriéndose a la potestad reglamentaria del Presidente de la República ha tenido oportunidad de precisar, con fecha 29 de abril de 1960, en sentencia dictada en la causa "Segundo Antonio Dámaso Vega vs. Instituto Nacional de Previsión Social" de Fallos 246: 221, que "11... Esta Corte tiene declarado, desde antiguo, que "el Poder Ejecutivo no se excede en su facultad reglamentaria constitucional, cuando simplemente se aparta de la estructura literal de la ley, siempre que se ajuste al espíritu de la misma; y el texto legal es susceptible de ser modificado en sus modalidades de expresión siempre que ello no afecte su acepción sustantiva" (151, p. 5)... (Fallos 178: 224; 182: 244 y otros)" (ver páginas 232/3). En tanto que en el caso "Lipa Zak" del 25 de setiembre de 1961, de Fallos 250: 758 ha manifestado, en el considerando 2°), "Que es jurisprudencia reiterada de esta Corte, que en ejercicio de su facultad reglamentaria, el Poder Ejecutivo puede apartarse de los términos literales de la ley siempre que las disposiciones que adopte no sean incompatibles con las de aquélla, propendan al mejor cumplimiento de sus fines o constituyan medios razonables para evitar su violación y sean ajustadas a su espíritu (Fallos 151: 5; 200: 194; 246: 221 y otros)". Por último, la Corte, en "Miguel Lopardo", sentencia del 22 de abril de 1966, de Fallos 264: 206 y más precisamente, en su considerando 8°) reitera que "Que a mayor abundamiento cabe asimismo recordar que este Tribunal ha declarado, desde antiguo, que "el Poder Ejecutivo no excede su facultad reglamentaria, cuando simplemente se aparta de la estructura literal de la ley, siempre que se ajuste al espíritu de la misma; y el texto legal es susceptible de ser modificado en sus modalidades de expresión siempre que ello no afecte su concepción sustantiva" --- Fallos 178: 224; 182: 224; 246: 221; doctrina de Fallos 250: 758, consid. 2° y otros ---. Y que la elección entre la solución adoptada por el decreto reglamentario de la ley y otra, quizá posible, constituye un problema institucional en que se ejercita válidamente la facultad reglamentaria --- Fallos 249: 189, consid. 11 ---";

Que las disposiciones reglamentarias tienen la misma fuerza imperativa que la ley que reglamentan, conforme lo tiene resuelto la Corte Suprema de Justicia de la Nación al declarar que, "... la situación no se altera por tratarse de una disposición reglamentaria, toda vez que éstas, cuando se han dictado dentro del mercado que establecen el artículo 86 inc. 2° de la Constitución Nacional y la propia ley a que se refieren, tienen fuerza imperativa equivalente a la de la ley misma (Fallos 248:, cons. 6°, 262: 468; 269: 225)" (Ver dictamen del

Procurador General, hecho propio por la Corte Suprema en la sentencia del 21 de julio de 1981, en la causa "Alberto Gómez" de Fallos 303: 1006);

Que resulta perfectamente aplicable al ordenamiento provincial la referida regla de derecho creada por la jurisprudencia de la Corte;

Que, consecuentemente, se debe concluir que es perfectamente compatible con la Ley 6.845 que los integrantes del consorcio perciban una retribución por la actividad que desempeñen, cuando esta última esté constituida por prestaciones personales de los consorcistas, dirigidas hacia terceros;

Que en tales casos, la retribución de los consorcistas será determinada por el Ordenamiento o el mercado, según corresponda;

Que en razón de constituir los consorcios instituciones afectadas a la ejecución de políticas formuladas por el Gobernador en ejercicio de sus potestades gubernativas, resulta necesario someter al arbitraje de éste o del funcionario que éste delegue todos los conflictos suscitados entre el consorcio y los terceros, con exclusión de las vías judiciales convenientes;

Que en lo que hace a los conflictos suscitados entre el consorcio y la provincia de Salta se utilizará, asimismo, la vía arbitral, con las características que se resuelva en cada caso en los documentos constitutivos del consorcio;

Que la auditoría prevista en el artículo 16 a cargo del Tribunal de Cuentas y de la Auditoría el Gobernador tendrá lugar, exclusivamente, cuando el objeto del consorcio fuere financiado mediante la utilización de créditos presupuestarios o emergentes de contribuciones de mejoras, en razón de la naturaleza de tales recursos financieros, no correspondiendo tal auditoría cuando el objeto del consorcio fuere alcanzado a través de recursos de naturaleza no estatal;

Que es necesario tener en cuenta que el cumplimiento de los fines de consorcio determine la necesidad de inversiones por parte de los consorcistas a los fines de la adquisición o renovación de equipos, la celebración de contratos regulados por el Derecho del Trabajo o a los fines de la capacitación y entrenamiento a los que deban someterse los mismos consorcistas;

Que los riesgos de tales inversiones pueden ser objeto de contratos de seguros y que en el caso que tales riesgos proviniesen de actos de la Provincia, resulta justo que las primas de tales seguros sea pagada por ésta, atento el origen del riesgo tenido en cuenta;

Que, por todo ello,

El Gobernador de la provincia de Salta

DECRETA:
CAPITULO I

Constitución del Consorcio

Artículo 1° - Las personas físicas y los representantes de personas jurídicas que consideren



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SALTA
DIGESTO PROVINCIAL

que ellas o sus representadas están en condiciones de satisfacer necesidades públicas de competencia estatal por medio de la actuación de un consorcio, harán llegar al Gobernador una breve, clara y precisa descripción de la necesidad pública de competencia estatal a ser satisfecha y las características del consorcio a organizarse. El Gobernador en ejercicio de la potestad gubernativa de formular y dirigir las políticas de la Provincia conferida por el artículo 137 de la Constitución de la Provincia y con discrecionalidad, desechará la oferta o convocará a los interesados a la constitución del consorcio.

Art. 2º - Las personas físicas y los representantes de personas jurídicas convocadas por el Gobernador con arreglo al artículo 2º de la Ley 6.845 integrarán una nómina que será publicada a través de los medios gráficos, radiales y televisivos de la Provincia a fin de que sus nombres puedan ser objeto de observaciones por escrito, fundadas y probadas, referidas a su habilidad para la constitución de un consorcio. Tales personas físicas y representantes de personas jurídicas, luego de ser convocadas, deberán, además, acompañar certificados de los que surjan que no registran antecedentes penales o policiales.

Art. 3º - El trámite de tales observaciones se ajustará a las reglas de procedimiento establecidas por la Secretaría General de la Gobernación. Tal organismo elevará al Gobernador un informe acerca de la procedencia de las observaciones que se formulen.

Art. 4º - El Ministerio dentro de cuya competencia esté contemplado el objeto del consorcio y la Secretaría General de la Gobernación, en el caso del artículo 5º de la Ley 6.845, informarán al Gobernador acerca de si el objeto del consorcio se superpone a una actividad actual del Gobierno, sugiriendo las vías para tornar compatible el objeto del consorcio y la citada actividad gubernamental.

Art. 5º - En cada Ministerio y en la Secretaría General de la Gobernación, según el caso, se abrirán los registros públicos previstos en el artículo 5º de la ley, en los cuales se registrarán y conservarán el instrumento del Gobernador convocando a las personas físicas o jurídicas para la constitución del consorcio; copia del decreto del Gobernador concediendo la personalidad jurídica al consorcio; la documentación referida al objeto del consorcio y a su financiación; todos los antecedentes referidos a la financiación del objeto del consorcio; las comunicaciones semestrales formuladas por los representantes de cada consorcio referidas al cumplimiento de tal objeto; y los resultados de los actos de control de las actividades del consorcio ejercitados por los órganos gubernativos con competencia en materia impositiva y de control presupuestario y la auditoría prevista en el artículo 15 del presente decreto.

Art. 6º - La personalidad jurídica de cada consorcio será otorgada a través de área correspondiente de la

Dirección General de Inspección General de Personas Jurídicas de la Provincia.

Art. 7º - El instrumento constitutivo del consorcio, suscripto por todos los consorcistas se ajustará al modelo de acta que integra el anexo del presente decreto.

CAPITULO II

Naturaleza de los Emprendimientos

Art. 8º - Los emprendimientos encomendados a los consorcios serán obras, actividades o servicios concretos, determinados y en lo posible, cuantificados. Cuando la materia hubiere sido objeto de regulación gubernativa, tal el caso de las obras públicas, se acreditarán el cumplimiento de las correspondientes regulaciones.

CAPITULO III

Aportes de los Consorcionistas. Financiación de los Proyectos. Créditos Presupuestarios. Percepción de Impuestos y Contribuciones.

Art. 9º - El acta de constitución del consorcio se ajustará a lo dispuesto por el artículo 7º de la Ley 6.845. Además, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 3º, 6º, 13 al 22 de la Ley 6.845 los integrantes del consorcio harán constar en el acto de constitución del mismo en qué consistirán sus aportes, los que podrán consistir en su propio trabajo personal no rentado.

Art. 10. - Para el supuesto caso que el objeto del consorcio fuere la prestación de servicios a favor de terceros, la prestación de los consorcistas a favor de tales terceros podrá ser retribuida de conformidad con el ordenamiento o con la libre actuación de los mercados, conforme corresponda.

Art. 11. - En el caso que la financiación del objeto de los consorcios consistiere en créditos presupuestarios, se afectará a tal financiación los créditos en cuestión mediante decreto del Gobernador, con determinación exacta del monto del crédito. La liquidación de los créditos presupuestarios se realizará por las oficinas gubernamentales competentes para ello en relación al avance de la consecución del objeto del consorcio.

Art. 12. - En los casos en los cuales el objeto de la constitución del consorcio fuere alcanzable a través de créditos presupuestarios hasta el veinte por ciento (20%) de tales créditos se podrá destinar a gastos de funcionamiento del propio consorcio.

Art. 13. - En los casos que la financiación del objeto de los consorcios fueren contribuciones de mejoras de las previstas en los artículos 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 20 de la Ley 6.845, los consorcios deberán organizar audiencias públicas que se realizarán con la presencia de un funcionario del Ministerio cuya competencia abarcara el objeto del consorcio o de la Secretaría General de la Gobernación en el caso del artículo 5º de la Ley 6.845, para explicar a los interesados en el objeto del consorcio la naturaleza y costo de la obra o del servicio.



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SALTA
DIGESTO PROVINCIAL

Asimismo, en audiencia pública, los consorcios, con la colaboración de las oficinas gubernamentales competentes o de las Universidades establecidas en la Provincia, harán los estudios necesarios para la determinación del monto de la contribución, a los fines de la imposición de la misma por decreto del Gobernador con arreglo al artículo 21 de la Ley 6.845.

Art. 14. - Constituye uno de los fines de la política de la constitución de los consorcios la creación de puestos de trabajo en la Provincia y la novación de relaciones de empleo público en relaciones contractuales reguladas por el Derecho de Trabajo.

Art. 15. - En calidad de documento anexo del acta de constitución del consorcio, constará el programa de creación de puestos de trabajo correspondientes al objeto del consorcio y de novación de las relaciones de trabajo previstas en el artículo anterior.

En tal sentido, los puestos de trabajo, en lo posible, procurarán retener población en los departamentos del interior de la Provincia.

Asimismo, tales programas de creación de puestos de trabajo procurarán el retorno a sus departamentos de origen de jefes de familia y sus familias radicadas en los centros urbanos de la Provincia, especialmente en la ciudad de Salta.

Art. 16. - El Tribunal de Cuentas y la Auditoría del Gobernador, actuando conjuntamente acordarán los mecanismos de auditoría previstos en el artículo 15 de la ley, cuando los ingresos del consorcio proviniesen de créditos presupuestarios o de contribuciones de mejoras, exclusivamente.

Art. 17. - Se deberá prever que todos los conflictos suscitados entre los consorcios y terceros serán sometidos al arbitraje del Gobernador o del funcionario que éste designase con exclusión de cualquiera otra vía de solución de conflictos, incluida la judicial.

Art. 18. - Todos los conflictos suscitados entre el consorcio y la Provincia serán dirimidos por la vía arbitral con total exclusión de las vías judiciales, en un todo de acuerdo a lo que establezca en los documentos constitutivos del consorcio.

Art. 19. - Los procedimientos arbitrales antes señalados se regirán por las normas del Libro VI del Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia, designándose como árbitros a ex-jueces inscriptos en tal carácter en la Corte de Justicia de la Provincia.

Art. 20. - En los casos en los cuales se pactare que los riesgos de la alteración de las relaciones emergentes de la constitución del consorcio a raíz de actos del Gobierno de la Provincia fueren objeto de la contratación de seguros, las primas de éstos serán pagaderas por la Provincia.

Art. 21. - El presente decreto será refrendado por todos los señores Ministros y la señora Secretaria General de la Gobernación.

Art. 22. - Comuníquese, publíquese en el Boletín Oficial y archívese.

**ROMERO - Torino - Oviedo - Lovaglio Saravia
- Martínez - Poma - Escudero.**