



DICTAMEN DE COMISIÓN

COMISIÓN SISTEMA ECONÓMICO Y FINANCIERO Y ORGANISMO DE CONTRALOR

SAN SALVADOR DE JUJUY, a los nueve días del mes de junio de 2023.-

Convención Constituyente: LA COMISION DE SISTEMA ECONOMICO Y FINANCIERO DE LA PROVINCIA. ORGANISMOS DE CONTRALOR, en observancia de la Ley 6302, ha estudiado los puntos de reforma que fueron encomendados y luego de haber realizado las modificaciones que considera pertinente, de conformidad con el Art. 35 y concordantes del Reglamento del año 2023 para la Convención Constituyente de la Provincia de Jujuy, se aconseja remitir a la Comisión Redactora el presente despacho, aprobado en mayoría.

Asimismo, por los fundamentos expuestos y por las razones que dará el miembro informante, os aconseja aprobar el presente, con el siguiente texto:

1. **Modificar el Artículo 72 de la Constitución de la Provincia de Jujuy que quedará redactado de la siguiente forma:**

Artículo 72. PROMOCIÓN ECONÓMICA. -

El Estado impulsará políticas públicas de fomento a la producción, industrialización y comercialización acorde a los principios de sostenibilidad, sustentabilidad, promoviendo un enfoque regional, la diversificación de la matriz productiva, la creación de valor en las cadenas productivas, la economía circular, innovación y la incorporación de nuevas tecnologías, para ello:

1. **Promoverá regímenes de fomento de inversiones, priorizando la inversión pública y privada en proyectos estratégicos de tecnologías innovadoras, bioeconomía, biotecnología,**





energías renovables o no contaminantes, electromovilidad y agricultura sostenible, que contribuyan a la protección del ambiente y el desarrollo productivo.

2. Fomentará el desarrollo y la comercialización de la producción local.
3. Promoverá la minería responsable, sustentable y sostenible, en especial la industrialización de minerales críticos para la transición energética y el transporte. Impulsará la formación de cooperativas, empresas y emprendedores locales para el desarrollo de proveedores mineros procurando el aprovechamiento integral de los recursos naturales provinciales.
4. Reconocerá y protegerá la producción artesanal local como una expresión cultural, promoviendo su comercialización.
5. Fomentará el cooperativismo como un modelo de negocio inclusivo y sostenible, basado en principios de economía solidaria.
6. Promoverá la industria del turismo y la cultura.
7. Fomentará la incorporación de la economía popular y la actividad emprendedora al sector formal de la economía, otorgando incentivos fiscales, medidas de apoyo, asistencia técnica y capacitación, procurando la igualdad de oportunidades y la equidad en el acceso a los recursos y beneficios del desarrollo económico.
8. Impulsará el desarrollo de la economía del conocimiento en la Provincia, a partir de la creación de ecosistemas de innovación, fomentando la investigación, el desarrollo tecnológico, la transferencia de conocimientos y la creación de emprendimientos de base tecnológica, potenciando el talento local, la generación de empleo de calidad y el desarrollo de habilidades digitales.
9. Promoverá la integración regional, nacional e internacional, fomentando la colaboración y el intercambio de conocimientos en el ámbito económico y tecnológico. Buscará fortalecer los lazos comerciales y de cooperación con otras regiones, provincias y





países, promoviendo la apertura de mercados, la diversificación de la economía provincial y la participación activa en redes y organismos internacionales.

FUNDAMENTOS:

Factores históricos

El Artículo 72 establece un marco sólido para promover el desarrollo económico sostenible en la Provincia, receptando la diversificación de la matriz productiva que se ha desarrollado desde 1986. El artículo contempla medidas y políticas para fomentar la innovación, la adopción de nuevas tecnologías, la economía circular y el desarrollo de sectores estratégicos como la minería responsable, las artesanías, el cooperativismo, el turismo, la economía del conocimiento y la mitigación del cambio climático. Además, promueve la integración regional, nacional e internacional para fortalecer los lazos comerciales y de cooperación.

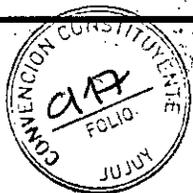
Los regímenes de promoción industrial utilizados a lo largo del tiempo en la provincia de Jujuy se desarrollaban con el propósito de atraer la instalación de nuevas industrias que apuntalaran la actividad económica y el empleo. Estos mecanismos de fomento industrial propiciaron un incremento poblacional en las ciudades y provincias que los promovían.

En Jujuy particularmente, se impulsaron actividades intensivas en mano de obra y poca tecnificación. No obstante, había la clara intención de potenciar el aprovechamiento de los recursos naturales propios de la provincia para servir como materias primas de estas industrias, lo que hizo posible la incorporación de materias primas provenientes de otras provincias argentinas.

Las principales actividades industriales son las que transforman productos agropecuarios, mineros y forestales. Entre las más importantes se encuentran las de azúcar, hierro y acero, tabaco, cemento y otros materiales de construcción, y papel y cartón.

En cuanto a la minería, las primeras explotaciones de la provincia datan de fines del siglo XVII, y desde entonces se le reconoce a Jujuy una tradición minera. Para fines del siglo XIX esta actividad profundiza su desarrollo, aunque recién una vez entrado el siglo XX se instalaron en la Puna las grandes empresas mineras.





En el presente artículo se refleja el compromiso del Estado provincial en proteger y preservar la producción básica y los recursos naturales que son de su dominio originario, impulsando su industrialización y comercialización de manera sostenible. Esto demuestra una visión estratégica que busca promover un desarrollo económico equilibrado y respetuoso con el medio ambiente, este último un concepto que se introduce con amplio consenso de los sectores productivos que participaron de las audiencias de la comisión. Reafirmando un modelo de crecimiento sustentable forjado para atraer inversiones, ejecutar proyectos disruptivos, estimular el crecimiento regional y generar empleo genuino.

Factores sociológicos, económicos y culturales

La diversificación de la matriz productiva es un aspecto clave en la promoción económica, se establece que la orientación de la industria debe basarse en un enfoque regional y diversificado, para generar arraigo y oportunidades para un desarrollo equitativo de las distintas regiones de la provincia. Se da prioridad a actividades que promuevan el desarrollo de tecnologías limpias y sustentables, así como la economía circular, fomentando la eficiencia y el aprovechamiento integral de los recursos.

Se introduce la importancia de facilitar la comercialización de la producción, aprovechando el potencial de las nuevas tecnologías y promoviendo buenas prácticas comerciales. Esto implica el uso de herramientas digitales y procesos eficientes para conectar a los productores con los mercados, asegurando transparencia y calidad en las transacciones, esto implica una de las grandes oportunidades que tiene el sector productivo provincial.

En relación a la minería, se promueve la minería responsable y sustentable, especialmente en la industrialización de minerales críticos para la transición energética y del transporte. Se resalta la importancia de adoptar prácticas que minimicen los impactos ambientales y potencien el desarrollo del territorio donde se hallen los emprendimientos mineros. Se impulsa la formación de cooperativas, empresas y emprendedores para el desarrollo de proveedores mineros, lo que contribuye al aprovechamiento integral de los recursos naturales provinciales.





El fomento y protección de las artesanías como expresión cultural y económica, fomentando una política proactiva en cultura nos da un doble efecto: trabajo y producción cultural en la cual podemos reconocernos y vernos, en nuestra Diversidad Cultural.

La provincia, se percibe desde su aspecto turístico, como escenario de la Independencia y la particularidad única de su geografía, la coloca en uno de los principales destinos de los viajeros donde pueden conjugar la historia y los paisajes más diversos y sobrecogedores del país. Lo que hace necesario su especial tratamiento y acceso principalmente a la juventud, un especial sector de nuestra población, cuna de la Fiesta Nacional de los Estudiantes.

La economía del conocimiento es uno de los sectores que Argentina viene demostrando ventajas y enormes oportunidades a futuro. El sector de la economía del conocimiento genera empleo de calidad, exportaciones, mejora de la productividad de la economía e innovación.

Entre los propósitos se busca además promover el ordenamiento territorial, la planificación productiva local y los esquemas asociativos derivados de la localización de actividades productivas, así también una formación de redes para emprender, impulsando la articulación de los ecosistemas emprendedores locales, regionales y/o provinciales, a través de la oferta de asistencia técnica y financiera.

Factores jurídicos y políticos

El artículo 72 tiene objetivos descriptivos, analíticos y críticos. Comprende las estructuras conceptuales que determinan la manera como interpretamos la generación, intercambio y uso del saber jurídico, con una perspectiva de política industrial de mirada sectorial y estratégica, bajo la premisa de que tanto el sector primario como la industria, la construcción y los servicios son fundamentales para el desarrollo provincial. El financiamiento y la asistencia técnica son aspectos centrales para el desarrollo productivo.

La promoción del cooperativismo como un modelo de negocio inclusivo y sostenible, refuerzan la visión de desarrollo equitativo y responsable. Se ve modernizado y complementado con la introducción del concepto de economía popular y del emprendedurismo a quienes el





mencionado artículo promueve su incorporación al sector formal de la economía, algo solicitado por muchas cámaras empresarias. Se prevé la obligación al Estado provincial de implementar políticas de apoyo, asistencia técnica y capacitación, promoviendo la igualdad de oportunidades y la equidad en el acceso a los recursos y beneficios del desarrollo económico, en el marco de las tendencias globales en la materia.

Se ratifica y destaca la importancia de la industria del turismo, garantizando el respeto a la cultura y al ambiente. Esto implica el impulso de políticas que promuevan el turismo sustentable, respetando los recursos naturales y culturales de la provincia. Aquí se ha receptado el reclamo de las instituciones representativas del turismo, que abogan por la calificación de "industria" al turismo, lo que les permitirá acceder a muchos beneficios por la mentada calificación y al desarrollo equilibrado e inclusivo de la actividad a nivel provincial. Recepta la consolidación institucional y profesionalización del turismo, el ordenamiento territorial, la mejora de calidad de vida de los locales, la revalorización de lo local y fortalecimiento de la identidad y la competitividad de la oferta para el crecimiento de la demanda.

Se incorpora a la economía del conocimiento como un sector económico y social de la provincia. Se promueve la creación y fortalecimiento de ecosistemas de innovación, fomentando la investigación, el desarrollo tecnológico, la transferencia de conocimientos y la creación de emprendimientos basados en tecnología. Esto potencia el talento local, genera empleo de calidad y promueve el desarrollo de habilidades digitales.

En el contexto de un paradigma tecnoeconómico en el que las tecnologías de Sistemas de la Información (SSI) ocupan un lugar central, el desarrollo de este sector se vuelve crucial para lograr ventajas competitivas y una inserción exitosa en los mercados nacionales e internacionales. En este sentido, es fundamental fomentar la creación de un ecosistema favorable para el desarrollo de un sistema de innovación provincial que promueva la diversificación y el crecimiento de empresas de SSI.

La creación de un entorno propicio para el desarrollo de un sistema de innovación provincial generaría beneficios significativos para todo el tejido productivo. Esto se lograría al establecer vínculos sólidos entre la oferta y la demanda de tecnología local. Al promover la





colaboración y la sinergia entre las empresas de SSI y otros sectores productivos, se podrían potenciar oportunidades de crecimiento y fortalecer el entramado económico de la provincia.

Además, este enfoque estratégico podría llevar a un aumento en las exportaciones provinciales de productos con un alto contenido de conocimiento. El sector de SSI posee un perfil exportador destacado, lo que implica la posibilidad de ampliar la presencia de la provincia en los mercados internacionales, aprovechando la demanda de soluciones tecnológicas innovadoras.

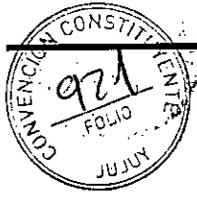
En resumen, el fomento del sector de Sistemas de la Información (SSI) en el marco de un paradigma tecnoeconómico representa una oportunidad clave para obtener ventajas competitivas, impulsar la inserción en los mercados y fortalecer el tejido productivo provincial. El desarrollo de un sistema de innovación provincial, junto con el estímulo a la creación de empresas de SSI y la promoción de la exportación de productos con alto contenido de conocimiento, son aspectos fundamentales para lograr un crecimiento económico sostenible y generar beneficios tanto a nivel local como global.

El fomento de la inversión en proyectos y tecnologías innovadoras que contribuyan a la mitigación y adaptación al cambio climático es un enfoque clave del artículo. Se impulsa la atracción de inversiones en sectores estratégicos como la bioeconomía, biotecnología, energías renovables o no contaminantes, eficiencia energética, electromovilidad y agricultura sostenible. Esto refleja un compromiso con la transición hacia una economía más sostenible y resiliente.

Finalmente, el artículo destaca la importancia de la integración regional, nacional e internacional, promoviendo la colaboración y el intercambio de conocimientos en el ámbito económico y tecnológico. Se busca fortalecer los lazos comerciales y de cooperación con otras regiones, provincias y países, fomentando la apertura de mercados, la diversificación de la economía provincial y la participación activa en redes y organismos internacionales.

En conclusión, el Artículo 72 promueve de manera amplia y sólida el desarrollo económico sostenible en la Provincia, incorporando nuevos sectores, estableciendo políticas y medidas concretas para impulsar la protección de los recursos naturales, la diversificación productiva, la innovación, la industria responsable, el turismo sustentable, el cooperativismo, la economía del





conocimiento y la integración regional e internacional. Estas disposiciones contribuyen a un desarrollo económico equitativo, inclusivo y respetuoso con el medio ambiente, generando oportunidades y promoviendo la calidad de vida de los habitantes de la Provincia.

2. Modificar el Artículo 73 de la Constitución de la Provincia de Jujuy que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 73.- DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y DE LA COMPETENCIA

- 1. El Estado garantizará la defensa de los derechos de los consumidores de bienes y servicios en su relación de consumo. Asegura la protección de su salud, seguridad, privacidad y patrimonio, garantizando un trato digno y equitativo, libertad de elección y el acceso a la información transparente, adecuada, veraz y oportuna.**
- 2. Las autoridades provinciales y municipales proveerán a la educación para el consumo, a la protección de los consumidores contra la distorsión y fallas de los mercados y el control de los monopolios que los afecten. Se promoverán buenas prácticas comerciales y publicitarias en todos los sectores y se sancionarán aquellas que sean engañosas o distorsionen la voluntad de contratación de consumidores.**
- 3. El Estado establecerá mecanismos idóneos, eficaces, transparentes, accesibles, imparciales y expeditos tanto judiciales como administrativos, para la prevención, conciliación y resolución de conflictos y de compensación a los consumidores afectados, sean individuales o de incidencia colectiva. Se garantiza la gratuidad para el acceso a la justicia en defensa de sus derechos.**
- 4. El Estado fomentará la educación e inclusión financiera de los usuarios en el ámbito de los servicios financieros, promoviendo el acceso al crédito en condiciones claras, transparentes y a la información financiera, incluyendo medidas de prevención del sobreendeudamiento.**
- 5. El Estado ejerce el poder de policía en materia de consumo de todos los bienes y servicios comercializados en la Provincia, en especial en seguridad alimentaria, productos farmacéuticos y turismo.**





6. El estado promueve la cultura de la competencia y elaborará políticas y acciones para evitar prácticas o acuerdos comerciales que limiten, restrinjan o distorsionen la competencia o el acceso al mercado, de modo que pueda resultar en un perjuicio para el interés económico general de la provincia.

FUNDAMENTOS:

Factores históricos

La producción masiva de bienes y ampliación de la oferta de servicios ha generado que la situación de los consumidores sea asunto de significación social como así también, un tema de necesaria atención por parte de las normas jurídicas y las políticas públicas.

En derecho el "consumo" constituye un principio informador del ordenamiento, mediante una concepción omnicomprensiva y multidisciplinaria, que ha cambiado el enfoque del derecho, obligado a ser comprendido en forma diferente cuando se trata de una relación de consumo, dada la desigualdad negocial existente entre los protagonistas. Por esa razón, nos referiremos repetidamente al "régimen tuitivo consumidor".

El tratamiento sobre los derechos de los usuarios y consumidores significa tanto a nivel nacional como provincial, el reconocimiento sobre la importancia de tratar esta problemática, y la necesidad de intervenir en sus consecuencias.

Los primeros antecedentes responden, más bien, a un criterio que podríamos llamar de "policía". Más tarde, la ley 17.711 (ley de facto) de reforma del Código Civil reconoció algunos fenómenos externos a los contratos, y "fue la primera en prever, en el derecho común, que los contratos no necesariamente se celebran entre iguales, y que las reglas que surgen de lo convenido deben atemperarse a la luz de los principios de la equidad y la buena fe. Ello contrasta con el sistema originalmente concebido por Vélez Sarsfield, cuyo paradigma era el contrato 'paritario' y su consecuencia lógica, el pacta sunt servanda como respeto a lo 'libremente pactado', sin matices de ninguna índole, dejando a salvo solo el orden público y 'la moral y las buenas costumbres'".





Asimismo, se pueden mencionar otras leyes de facto, primigeniamente destinadas a regular las relaciones entre comerciantes, como las de Lealtad Comercial (22.802) y de Defensa de la Competencia (22.262) fueron considerando al consumidor como destinatario indirecto de sus disposiciones, y abordaron temas relativos a identificación de mercaderías, publicidad de bienes y servicios, y calificaron a las conductas anticompetitivas como lesivas al "interés económico general", constituyéndose en antecedentes de la legislación actual de consumo, que las ha comprendido integradas a su régimen (art. 3º de la Ley de Defensa del Consumidor).

En consecuencia, del propio crecimiento de contratos comerciales y la demanda que implica y le compete a la defensa del usuario y consumidor se da nacimiento a la especial atención que requiere esta rama del derecho, que debe ser innovada para atender a las nuevas problemáticas de la evolución tecnológica, científica, económica, comercial, etc. En Argentina, la ley de Defensa del Consumidor N° 24.240 fue aprobada en 1993. Desde entonces, la evolución de esta rama del derecho ha sido causa de modificaciones y de reformas en la Carta Magna y del Código Civil logrando tutelar y orientar tanto a vendedores como compradores adquiriendo el derecho del consumidor y del usuario de bienes o servicios, una importante relevancia en el mundo jurídico.

Factores Sociológicos y Culturales

El derecho del consumo responde a factores externos que influyen y demarcan los lineamientos de las relaciones de consumo, de ahí la respuesta del mismo donde busca acercar la materia contractual a la realidad, mediante un imperativo de solidaridad que cuestiona el dogma de la autonomía de la voluntad, dando primacía al valor del equilibrio entre las partes, mediante los principios de proporcionalidad, la coherencia, cooperación y buena fe.

Mosset Iturraspe y Lorenzetti mencionan que la filosofía básica del derecho del consumidor es justamente superadora de la tradicional visión que parte sujetos económicamente iguales, con poder de negociación similar, para reemplazarlo por la de consumidor como ser necesitado, sujeto pasivo del consumo, receptor o destinatario principal de esta actividad. Conclusiones abordadas, desde la evaluación y presentación de casos que se fueron incrementando y actualizando a las innovaciones sociales y culturales.





Esta nueva formulación implica también, reconocer que el desarrollo de los derechos humanos ha alcanzado a la protección del débil en la relación de consumo, asumiendo la significación primera del derecho de consumidores y usuarios como vehículo de satisfacción de las necesidades humanas que hacen a la condición de dignidad, valor fundante y presupuesto de los derechos humanos.

Se contemplan las especies modernas y la fenomenología del contrato de consumo (que tiende a nivelar la situación de desequilibrio existente entre proveedor y consumidor), la plena vigencia del plexo normativo de derechos humanos en el marco de las relaciones de consumo (que exceden lo meramente contractual), es aplicable tanto frente al poder público cuando actúa como proveedor (derechos oponibles a la autoridad) como frente a las demás personas, respecto de las cuales el Estado tiene la obligación de garantizar la plena vigencia y respeto de los derechos humanos.

Factores Jurídicos

El derecho del consumidor, por su propia naturaleza y por mandato constitucional, requiere mecanismos y procedimientos que atiendan adecuadamente las situaciones que se producen y que a veces no encuentran solución en los sistemas tradicionales. Estos a su vez tienen que cumplir con el requisito de eficacia, que implica la posibilidad de obtener una respuesta del sistema a los reclamos del consumidor en tiempo, modo y condiciones de acceso que no desnaturalicen la protección de los derechos.

La norma constitucional del art. 42 le otorga a la ley 24.240 un rango preferente, incluyéndola dentro de los "nuevos derechos y garantías" que pasaron a ampliar el catálogo de la parte dogmática. Ha creado un sistema autónomo, donde la especialidad está dada por la existencia de una relación de consumo, y que se proyecta sobre todo el orden jurídico y si bien se integra y no deroga aquellas previsiones que regula el Código Civil y Comercial sobre esta materia, en caso de colisión entre estas normativas, debe primar la Constitución Nacional que es la fuente principal de estos derechos, y la Ley de Defensa del Consumidor 24.240, reglamentaria de los derechos reconocidos en la norma constitucional. La Ley de Defensa del Consumidor se ha erigido





en ley especial respecto de las propias relaciones consumo, y por ende sus principios deben privilegiar por encima de los ordenamientos civiles y mercantiles¹.

Quedó expresamente plasmado por el constituyente y la ciencia jurídica el otorgamiento de rango constitucional de estos derechos con su correlativo beneficio en derechos y garantías para la población en general, en su vida cotidiana. A su vez, se produjo un impacto profundo en el régimen contractual y extracontractual, modificando el mundo del derecho privado, coexistiendo con el mismo, pero con una naturaleza, ámbito de aplicación y alcances especiales bifurcando las relaciones jurídicas en aquellas que son de consumo (con un perfil propio y distintivo), y las que no lo son, dividiendo el universo jurídico.

3. Modificar el Artículo 74 de la Constitución de la Provincia de Jujuy que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 74 TIERRAS FISCALES. -

1º.- La tierra es un bien de trabajo y de producción. -

2º.- Las tierras fiscales deben ser destinadas a la explotación productiva. El Estado Provincial establecerá regímenes de fomento, velando por el interés social, con sujeción a las siguientes bases:

1º) distribución en unidades económicas viables;

2º) asignación preferencial a los pobladores del lugar cuando posean condiciones de trabajo y arraigo, a las organizaciones cooperativas y a quienes acrediten planes de progreso social, como así también idoneidad técnica y capacidad económica, la que será evaluada por el Poder Ejecutivo;

3º) pago del precio de compra a plazo razonable;

4º) explotación directa, racional y sustentable;

¹ Véase López Alfonsín, Protección constitucional de consumidores y usuarios, 2000.-





- 5º) **concesión de créditos oficiales con destino a la producción;**
- 6º) **trámite sumario para el otorgamiento de título definitivo previo cumplimiento de las exigencias legales;**
- 7º) **inembargabilidad por el plazo que establezca la ley;**
- 8º) **reversión por vía de trámite sumario en caso de incumplimiento de los fines o requisitos por los cuales fue adjudicada la tierra fiscal;**
- 9º) **asesoramiento permanente por los organismos oficiales.**

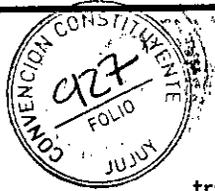
FUNDAMENTOS:

El objeto de la presente exposición de fundamentos es analizar con rigor jurídico la necesidad de abolir el INSTITUTO PROVINCIAL DE COLONIZACIÓN, una entidad cuya vigencia ha fenecido al haber cumplido los objetivos para los cuales fue constituido. En la arquitectura jurídico-administrativa, es esencial mantener una estructura que sea acorde con las exigencias y dinámicas contemporáneas.

Esta abolición no debe interpretarse como un repudio a las labores históricas del Instituto, sino más bien como un reconocimiento de que su misión originaria ha llegado a su término. Las funciones del Instituto, en su momento, revestían un carácter imprescindible para el desarrollo agrario y la distribución de tierras. Ahora, en un contexto más evolucionado y con distintos desafíos en el horizonte, es preciso reevaluar la pertinencia de mantener estructuras que, lejos de sumar valor, podrían generar redundancias administrativas y una dilución de recursos públicos.

Es de primordial importancia que el entramado institucional esté alineado con los desafíos socioeconómicos actuales, y en este sentido, la supresión del INSTITUTO PROVINCIAL DE COLONIZACIÓN puede ser vista como un paso en la dirección de una modernización y optimización de la estructura estatal. La promulgación de esta disposición legislativa debería coincidir con un análisis exhaustivo de la función que desempeñaba el Instituto, y el eventual





CONVENCIÓN CONSTITUYENTE
Provincia de Jujuy
Año 2023

traspaso de algunas de sus competencias remanentes a otras entidades gubernamentales que estén mejor equipadas para enfrentar los desafíos del siglo XXI.

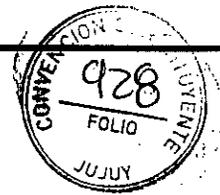
Adicionalmente, es crucial que este proceso se lleve a cabo con total transparencia y participación ciudadana, asegurando que los principios democráticos sean respetados y que cualquier cambio en la estructura administrativa estatal opere en pro de los intereses de la comunidad en su conjunto. Esto implica un diálogo franco y abierto con todas las partes interesadas, incluyendo sectores de la sociedad que pudieran ser afectados por estos cambios institucionales.

Pasando al examen de las cuestiones específicas que esta reforma propone abordar, resulta imperativo focalizar nuestra atención en el Ente Residual. Se observa que el acervo de expedientes inacabados, en conjunción con las problemáticas inherentes a los procesos de mensura, demanda una revisión metódica y sistemática de cara a la eficacia y prontitud de la resolución. Esta dimensión es particularmente crítica, dado que la celeridad y la certeza jurídica son fundamentales en asuntos de dominio y tenencia de tierras.

Es oportuno ponderar la implementación de tecnologías de gestión documental y herramientas jurídicas que permitan la agilización de los procesos, así como la adopción de un enfoque multidisciplinario que involucre tanto a expertos en derecho de la propiedad como a profesionales en la gestión administrativa. Es imperante asegurar que esta transición no conlleve un detrimento de los derechos de los titulares legítimos ni genere vacíos jurídicos.

En el ámbito de la usurpación de tierras por particulares, el asunto se torna aún más complejo. La imposibilidad de disponer de tierras por parte del Estado para fines vinculados al bien común, debido a ocupaciones ilegítimas, pone de manifiesto la necesidad de instaurar un marco jurídico más contundente y efectivo. Este marco debe ser capaz de conciliar el imperativo de tutelar los derechos de propiedad y la función social de la tierra, conforme a los principios de la Constitución Nacional, jurisprudencia aplicable, y tratados internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.





La instauración de mecanismos expeditos para la recuperación de tierras ocupadas ilegítimamente debe contemplar, además, la creación de protocolos claros y transparentes que, en consonancia con el principio de legalidad, faciliten la acción del Estado, siempre en resguardo de las garantías constitucionales. Esto aboga por una política de tierras que no sólo sea ágil, sino también ajustada a derecho y equitativa.

Con relación a los mecanismos de defensa de las tierras de propiedad del Estado, es imperativo recalcar la carencia actual de herramientas eficaces. Es por ello que se insta a la incorporación de dispositivos legales, coordinación interinstitucional y la asignación de recursos adecuados para fortalecer la capacidad del Estado en la defensa de sus intereses patrimoniales.

Los cambios que se proponen en la Carta Magna deben contemplar la inserción de cláusulas que faculten al Estado a proceder a la reversión sin indemnización de tierras ociosas. Esto, en aras de garantizar su función económico-social, y salvaguardar el interés público sobre el particular. No obstante, debe procederse con la debida diligencia y cautela para asegurar que tal reversión sea llevada a cabo en casos debidamente justificados, y en consonancia con los principios de proporcionalidad y de justicia.

Este enfoque no debe ser considerado como una mera disposición aislada, sino como una parte intrínseca de una estrategia más amplia que busca incorporar las demandas históricas de diversos sectores. Se torna imprescindible comprender que la gestión de tierras es un componente cardinal en el proceso de transformaciones políticas, sociales y económicas que atraviesa la provincia. Esto implica la necesidad de un enfoque holístico que promueva la distribución equitativa, productiva y sostenible de las tierras.

Concluyendo, la reforma propuesta en el marco de la modificación de la Constitución de Jujuy requiere un enfoque integrado que contemple la normativa jurídica existente a nivel nacional e internacional, y que resguarde los derechos de los individuos y el interés público. Esto conlleva un análisis cuidadoso de los mecanismos legales, el fortalecimiento institucional y una visión estratégica que permita, a través de la innovación y la coordinación, alcanzar una política de tierras justa y equilibrada.





4. **Modificar el Artículo 75 de la Constitución de la Provincia de Jujuy que quedará redactado de la siguiente forma:**

Artículo 75 RÉGIMEN DE LAS AGUAS.-

1º. **Corresponde a la Provincia regular el uso y aprovechamiento de todas las aguas de su territorio, tanto públicas como privadas, conforme los principios de sostenibilidad, sustentabilidad y preservación del ambiente.**

2º. **Todos los asuntos relacionados con el uso de aguas superficiales o subterráneas estarán bajo la responsabilidad de un organismo autónomo y descentralizado, cuyos miembros serán designados por el Poder Ejecutivo. Su organización, composición, atribuciones y deberes serán establecidos por ley.**

3º. **Antes de otorgar nuevas concesiones de agua, se realizará una evaluación técnica por parte del organismo competente, considerando la preservación de los ríos, lagos, embalses, arroyos y aguas subterráneas de la Provincia. Estas concesiones estarán sujetas a revisiones y modificaciones conforme a los resultados de las evaluaciones posteriores. La metodología para estas evaluaciones será establecida por la ley.**

4º. **Se otorgarán concesiones y permisos para diversos usos del agua, incluyendo uso doméstico, recreativo, productivo, municipal y abastecimiento de poblaciones y cualquier otro uso que beneficie a la comunidad. Estas concesiones deberán considerar la eficiencia y el uso sostenible del agua.**

5º. **La ley establecerá el régimen para la construcción de obras de riego y su defensa, el saneamiento de tierras, la construcción de sistemas de drenaje, los pozos surgentes y la explotación racional y técnica de las aguas subterráneas, teniendo en cuenta criterios de eficiencia hídrica.**





6°. La concesión del uso y disfrute del agua para el beneficio y cultivo de un predio constituye un accesorio inseparable del inmueble y se transmite a los adquirentes del dominio, ya sea a título universal o particular. En caso de subdivisión de un inmueble, la autoridad competente determinará la extensión del derecho de uso correspondiente a cada fracción, promoviendo el uso eficiente y sostenible del recurso hídrico.

7°. Las concesiones de agua podrán caducar por falta de pago de los cánones correspondientes o por falta de utilización del agua, de acuerdo con lo establecido por la ley. Se fomentará el uso responsable del agua y se establecerán medidas para incentivar la eficiencia hídrica en todos los sectores, tanto en el consumo humano, industrial como en la producción agrícola y ganadera.

FUNDAMENTOS:

Factores Históricos

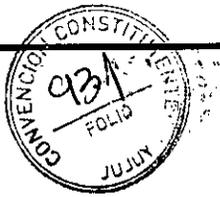
El agua es una necesidad humana indispensable para la vida, esencial para vivir con dignidad. Sin agua no hay vida posible. Se trata de un derecho humano personalísimo, urbi et orbi, erga omnes, que debe ser acatado por cualquier sociedad y todo Estado. Resulta ser una condición esencial, previa, que condiciona la existencia y el ejercicio de cualquier otro derecho humano.

Parte de la doctrina ha sostenido que el derecho a acceder al agua encuadra dentro de la categoría de Derechos Humanos, al menos como presupuesto o desarrollo de distintos derechos reconocidos en los acuerdos internacionales, tales como el derecho a la vida, salud, calidad de vida, domicilio, vida privada, alimentación adecuada, entre otros. Discutir si el derecho al agua es un derecho humano autónomo, o accesorio de otro derecho principal, carece de sentido y se torna en una discusión innecesaria, pues en ambos casos será objeto de protección por parte del derecho.²

Dentro de la clasificación histórica de los Derechos Humanos, el derecho al acceso al agua formaría parte de los Derechos Humanos de primera generación por ser anterior a la formación del

² Mathus Escorihuela, M., "El derecho al agua en el Derecho Argentino", en El Derecho al Agua, Editorial Thomson Aranzadi, Navarra, 2006, página 225.





mismo Estado, y por tratarse de un derecho intrínseco a la naturaleza humana, por lo que la función gubernamental deviene únicamente en reconocerlo y regularlo. Por su parte, el derecho a la acción pública en protección del agua es posterior al establecimiento del Estado, y por tanto se ejerce frente a éste, por lo que necesita de su plena intervención para su debida implementación y protección, visto de esta perspectiva compartiría características con los derechos económicos, sociales y culturales, y con los derechos de la solidaridad.

Con el advenimiento del Derecho Ambiental y el enfoque ecosistémico, el agua no puede ser vista de manera aislada de los demás recursos que le dan sustento, como lo son bosques y suelos, lo que le da una dimensión integradora en el desenvolvimiento de la totalidad de los ecosistemas. Como bien lo afirma el autor Miguel Mathus Escorihuela, es a partir de esta nueva visión que el derecho al agua adquiere otro contenido, porque ya no puede ser, solamente, la forma de satisfacer la sed, ni las necesidades complementarias más elementales del ser humano. Ahora, cumple y debe satisfacer otras necesidades igualmente esenciales. Debe cumplir servicios y fines ambientales que son imprescindibles para el mantenimiento de la biodiversidad y de los ecosistemas, como, por ejemplo, el mantenimiento de caudales mínimos de estiajes en cursos de agua; los aportes mínimos para el mantenimiento de humedales conforme a la Convención Ramsar; conservación de la flora y la fauna ictícola en pantanos y embalses manteniendo niveles operativos mínimos.

Factores Sociológicos y Culturales

El agua es un recurso imprescindible para la vida. La necesitan tanto los animales y las plantas silvestres, como la agricultura, la ganadería y la industria. Si bien la superficie de la Tierra está cubierta en un 71% por agua, alrededor del 97% de ella es salada y se encuentra principalmente en los océanos y mares. Del 3% restante que corresponde al agua dulce, solo el 1% se encuentra en estado líquido y el 2% restante corresponde al hielo de los casquetes polares (Groenlandia y la Antártida), las aguas subterráneas y el permafrost (capa del suelo permanentemente congelada) de las regiones polares (USGS, 2012).

En cuanto a los datos relacionados con el agua en el Noroeste Argentino (NOA) y específicamente en Jujuy, es importante destacar que esta región enfrenta desafíos significativos





debido a la escasez de agua y la sequía periódica. El agua es un elemento crítico para la producción agrícola, minera, industrial y ganadera, y una buena administración puede mitigar los efectos adversos de la falta de agua.

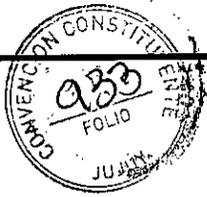
Factores Jurídicos y Políticos

El Artículo 75, que aborda el régimen de las aguas y su gestión sostenible, es altamente favorable debido a las disposiciones que promueven una regulación adecuada y responsable del uso del agua. Estas medidas contribuyen a la protección y gestión sostenible de este recurso vital para la vida y la producción. El artículo establece la necesidad de considerar los principios de sostenibilidad y cambio climático al regular el uso y aprovechamiento de todas las aguas de la Provincia, introduciendo conceptos novedosos como la sustentabilidad y la eficiencia hídrica.

Una administración adecuada del agua implica implementar medidas que promuevan la conservación, el uso eficiente y la planificación estratégica de los recursos hídricos. Algunos ejes centrales de este precepto constitucional:

1. Riego eficiente: La implementación de técnicas de riego modernas y eficientes puede reducir el consumo de agua en la producción agrícola y optimizar su uso, minimizando las pérdidas.
2. Infraestructura de almacenamiento: La construcción de infraestructuras como embalses y represas permite almacenar agua durante períodos de lluvia para utilizarla durante las sequías, garantizando un suministro constante para la producción.
3. Gestión integrada de cuencas: La adopción de enfoques de gestión integrada de cuencas hidrográficas facilita la coordinación entre diferentes actores y sectores que dependen del agua, promoviendo un uso equitativo y sostenible de los recursos hídricos.
4. Educación y concientización: La sensibilización sobre la importancia del agua como elemento crítico en la producción y el fomento de prácticas responsables en el uso y manejo del recurso son fundamentales para garantizar una administración adecuada y sostenible.





Asimismo, el artículo bajo análisis fomenta la participación y el diálogo entre los diferentes actores públicos y privados involucrados en la gestión del agua, buscando consensos y soluciones sostenibles. Estas acciones contribuirán a una gestión más efectiva y responsable del agua en Jujuy, beneficiando tanto a la producción como al medio ambiente.

Resulta claro entonces, que el texto sugerido de reforma del Art. 75 introduce las consideraciones vertidas en las audiencias y atento a los registros de balances hídricos climáticos que en muchas regiones son negativos la mayor parte del año esta modificación resulta positiva con la incorporación de nuevas dimensiones (cuidado ambiental, lucha contra el cambio climático y eficiencia hídrica) en la gestión del agua significa abogar por las generaciones futuras, lo que sin duda mejorará la gestión de los recursos hídricos provinciales.

5. Modificar el Artículo 78 de la Constitución de la Provincia de Jujuy que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 78 PLANIFICACIÓN DE LA OBRA PÚBLICA. -

1º.- La planificación y organización territorial de la obra pública debe desarrollarse bajo los principios de sustentabilidad, razonabilidad del proyecto y eficiencia de la contratación, promoción de la concurrencia y de la competencia, transparencia, publicidad, responsabilidad de agentes y funcionarios públicos, e igualdad de trato.

2º.- La promoción económica y la realización de la obra pública debe ser planificada en forma integral, con el objetivo de propender al desarrollo económico de la provincia, contemplando las relaciones de interdependencia de los factores locales, provinciales, regionales y nacionales. -

3º.- La planificación será realizada, dirigida y permanentemente actualizada por el Poder Ejecutivo. -

FUNDAMENTOS:





Resulta imperativo analizar la promulgación del Artículo 78 en el contexto de una amalgama de dinámicas políticas, institucionales y socioeconómicas que han experimentado evoluciones y disrupciones a lo largo de los años. El prisma a través del cual se aborda la planificación de la obra pública debe tener en cuenta un espectro más amplio de variables, que abarque la complejidad de las interacciones y dependencias entre los niveles locales, provinciales, regionales y nacionales.

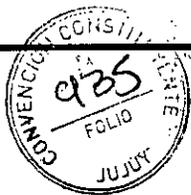
En el entramado jurídico contemporáneo, se observa un énfasis creciente en la incorporación de paradigmas innovadores que buscan armonizar la eficacia administrativa con la protección de los derechos fundamentales y los principios de buena gobernanza. De ahí que sea ineludible considerar la evolución de los estándares internacionales en materia de contratación pública, que se han ido consolidando en diversos foros y tratados internacionales, como las Directivas de la Unión Europea en materia de contratación pública y los Principios Básicos sobre Contratación Pública de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).

Es pertinente señalar que la realización de obra pública no solo tiene una función económica, sino que también implica un componente esencial en la garantía y promoción de derechos económicos, sociales y culturales. En este sentido, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los tratados internacionales sobre derechos humanos a los cuales la República Argentina es parte, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, son fundamentales para contextualizar el papel de la obra pública en la promoción del bienestar general.

Además, cabe mencionar que el concepto de planificación integral abordado en el artículo 78 conlleva una dimensión de sostenibilidad que debe ser cuidadosamente considerada. Esto implica que los proyectos y acciones emprendidos en virtud de este artículo deben buscar un equilibrio entre el desarrollo económico, la protección del medio ambiente y el bienestar social.

En lo que respecta al segundo párrafo del artículo, relativo a que la planificación será realizada, dirigida y permanentemente actualizada por el Poder Ejecutivo, se debe enfatizar la importancia de los mecanismos de control, transversalidad, supervisión y participación ciudadana.





CONVENCIÓN CONSTITUYENTE
Provincia de Jujuy
Año 2023

Es fundamental que se implementen sistemas de rendición de cuentas y auditoría, y que se fomenten los canales de participación ciudadana y consulta pública en las etapas de planificación y actualización. Estas medidas contribuirán a fortalecer la legitimidad y transparencia de los procesos y a promover que las políticas públicas estén en consonancia con las necesidades y aspiraciones de la sociedad.

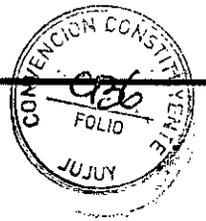
El fundamento de la revisión de la cláusula que regula la obra pública, que tuvo relevancia histórica pero que ha evidenciado deficiencias a lo largo del tiempo, subyace en la necesidad de adaptar las normativas a las realidades cambiantes y a las demandas de la sociedad contemporánea. Se trata de un imperativo jurídico modernizar el marco normativo de la obra pública para adecuarlo a los desafíos del siglo XXI, que incluyen, entre otros, el cambio climático, la transformación digital, la lucha contra la corrupción y la promoción de la equidad social.

Es imperante que el Estado, en su rol de garante y promotor del interés público, adopte un enfoque proactivo y dinámico en la planificación y realización de la obra pública. Esto implica ir más allá de una visión meramente instrumental y adoptar un enfoque holístico que tenga en cuenta las múltiples dimensiones y repercusiones de la obra pública en la sociedad.

Es pertinente hacer referencia a la necesidad de armonizar el artículo 78 con las obligaciones internacionales asumidas por Argentina en materia de derechos humanos, medio ambiente y desarrollo sostenible. Los tratados internacionales, conforme al artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, tienen jerarquía constitucional, y en consecuencia, la planificación y realización de la obra pública en la Provincia de Jujuy deben ser coherentes con los compromisos internacionales.

En este contexto, es imprescindible que el marco jurídico relativo a la obra pública incorpore los principios de buen gobierno, tales como la transparencia, responsabilidad, eficacia, y eficiencia. La Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional sobre Contratación Pública, puede servir de guía en la adopción de prácticas de contratación pública que sean transparentes y competitivas.





Por otro lado, es crucial garantizar que la planificación y ejecución de la obra pública sean realizadas con una perspectiva de género y diversidad. Esto implica que se deben considerar las necesidades específicas de los distintos grupos de la sociedad, incluyendo mujeres, pueblos indígenas y comunidades vulnerables. En este sentido, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas son instrumentos relevantes que deben ser tenidos en cuenta en la elaboración de políticas públicas de infraestructura.

Finalmente, la mención de "relaciones de interdependencia de los factores locales, provinciales, regionales y nacionales" subraya la importancia de una coordinación intergubernamental y una visión integrada del desarrollo. Esto sugiere la necesidad de articular acciones y estrategias con diversos niveles de gobierno y con la sociedad civil, en pro de un desarrollo armónico y equitativo en todo el territorio.

En conclusión, la reformulación del artículo 78 en la Constitución de Jujuy debe ser abordada como una oportunidad para construir un marco normativo moderno, inclusivo y sostenible en materia de obra pública, que esté alineado con los estándares internacionales, responda a las demandas sociales y contribuya al bienestar general de la población jujeña.

6. Modificar el Artículo 81 de la Constitución de la Provincia de Jujuy que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 81 CRÉDITO PÚBLICO. -

1º.- La Legislatura podrá autorizar mediante ley especial por el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, a contraer empréstitos, captar fondos públicos y emitir bonos, con base y objeto determinados, no debiendo ser utilizados para equilibrar los gastos ordinarios de la administración. En ningún caso los servicios comprometerán más del veinte por ciento de los recursos de la Provincia ni el numerario obtenido podrá ser aplicado a otros destinos que los establecidos por la ley de su creación.-





CONVENCIÓN CONSTITUYENTE
Provincia de Jujuy
Año 2023

2°.- La Provincia podrá contraer empréstitos con fines de promoción económica destinados a financiar obras productivas específicamente planificadas y cuyos servicios financieros deberán ser cubiertos por los rendimientos de la obra, para lo que se requerirá una ley aprobada por la mayoría absoluta de los miembros de la Legislatura.

3°.- El Estado establecerá reglas generales de comportamiento fiscal.

FUNDAMENTOS:

Introducción

Como introducción de esta reforma entendemos importante interpretar y comprender el porqué del título del artículo. CREDITO PUBLICO". Se entiende por crédito público la capacidad que tiene el Estado de endeudarse con el objeto de captar medios de financiamiento para realizar inversiones productivas, para atender casos de evidente necesidad nacional, para reestructurar su organización o para refinanciar sus pasivos, incluyendo los intereses.

La ley 4958 de Administración Financiera provincial, en su artículo 56° determina el concepto de Crédito Público; "Art. 56:... Se entenderá por Crédito Público la capacidad que tiene el Estado Provincial de endeudarse con el objeto de captar medios de financiamiento para realizar inversiones, para atender casos de evidente necesidad provincial, para reestructurar su organización para refinanciar sus pasivos incluyendo los intereses respectivos..." diferenciándolo del concepto de Deuda Pública, previsto en el artículo 57°, como la consecuencia o el endeudamiento que resulte de las operaciones de crédito público.

Cambios propuestos

En consecuencia, entendiéndose al Crédito Público como la capacidad que tiene el Estado Provincial de endeudarse con el objeto de captar medios de financiamiento para realizar inversiones, para atender casos de evidente necesidad provincial, para reestructurar su organización o para refinanciar sus pasivos, se busca implementar un funcionamiento más actualizado del mismo a través de la implementación de reglas de responsabilidad fiscal, lo cual dotará de una mayor transparencia a la gestión pública.





Al margen de dicha cuestión, se introducen una serie de reformas que permitirán un mejor funcionamiento del sector, el cual presenta un carácter esencial para el desarrollo de la provincia en el largo plazo, dado que la instrumentación de financiamiento de terceros resulta un elemento insustituible para afrontar los proyectos de infraestructura pública y productivos, que permitirán continuar cambiando la matriz provincial.

En este marco, se sustituye el difuso concepto de rentas por el concepto de recursos por la claridad y el uso general del concepto. De esta conceptualización ampliada, se desprende que los recursos se originan en transacciones que representan resultados positivos.

Los recursos públicos son medios de financiamiento que permiten:

- a) disponer de los recursos reales necesarios para desarrollar actividades programadas por el Sector Público.
- b) atender las obligaciones de pago de la deuda pública o efectuar transferencias que requieran otros ámbitos o niveles de gobierno y al Sector Privado.

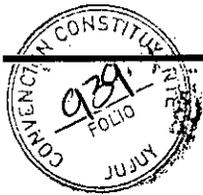
De su captación y disposición depende su origen, su naturaleza y las transacciones que permiten obtenerlos y disponer de ellos.

Por ello, las clasificaciones de los recursos procuran identificar las características distintivas de los medios de financiamiento para poder agruparlos, medirlos y analizar sus efectos.

Respecto al Inciso 2° del Artículo, se especifica que la autorización de los empréstitos destinados a la promoción económica requerirá de una ley con mayoría absoluta, reforzando el control ex – ante por parte de la Legislatura de la Provincia. Esto representa una medida de fortalecimiento institucional, dado que exige un mayor consenso político sobre los mecanismos de financiamiento y obras productivas a realizar por parte de la provincia.

Por último, se crea el Inciso 3°, donde se impulsa el establecimiento de reglas de responsabilidad fiscal, en línea con los estándares modernos de legislación fiscal. En línea con lo señalado previamente, representa una innovación que mejorará la calidad institucional de la





Provincia, dado que el Poder Ejecutivo deberá llevar adelante su gestión bajo un criterio de prudencia fiscal, que evite incurrir en déficits sistemáticos, que, a lo largo de la historia de la provincia, como así también del país, se han traducido en crisis económicas y pérdida de autonomía económica y política.

7. Modificar el Capítulo XX Artículo 199 de la Constitución de la Provincia de Jujuy que quedará redactado de la siguiente forma:

CAPÍTULO XX. AUDITORÍA GENERAL DE LA PROVINCIA.

Artículo 199. DESIGNACIÓN, INTEGRACIÓN Y ORGANIZACIÓN

1º) La Auditoría General de la Provincia es un organismo independiente con autonomía funcional y autarquía financiera que ejercerá el control externo posterior y oportuno de la Hacienda Pública Provincial y Municipal, incluyendo sus organismos descentralizados, cualquiera fuese su modalidad de organización, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos y entes privados adjudicatarios de servicios privatizados en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos, y las demás funciones que la ley le otorgue.

2º) La Auditoría General de la Provincia estará a cargo de un Colegio de Auditores Generales compuesto por cinco miembros. Esta composición podrá ampliarse por ley. Serán designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura y durarán en sus cargos ocho años, pudiendo ser reelectos por un único período consecutivo. Regirán para ellos las mismas incompatibilidades y prohibiciones que para los integrantes del Poder Judicial. Solo podrán ser removidos mediante juicio político.

3º) La ley establecerá su composición, organización y funcionamiento.

8. Modificar el artículo 200 de la Constitución de la Provincia de Jujuy el que quedará redactado de la siguiente forma:





Artículo 200. COMPETENCIA

Corresponde a la Auditoría General de la Provincia:

1º) Ejercer el control posterior de la gestión económica, financiera, patrimonial, presupuestaria y operativa en atención a los criterios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia, con el alcance definido en esta Constitución y la ley.

2º) Dictaminar necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de la Cuenta de Inversión por parte de la Legislatura. El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la Hacienda Pública Provincial y Municipal estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General.

3º) Dictaminar sobre la percepción e inversión de los fondos públicos en el plazo de seis meses desde la presentación de las rendiciones respectivas. El término y modalidad para la presentación de las cuentas por parte de las unidades de organización del sector público provincial y municipal será determinado por ley.

4º) Requerir información a todos los agentes públicos, autoridades y titulares de organismos, entes y órganos sobre los que ejerce su competencia. Todos los requeridos deberán proveer la información solicitada de manera oportuna y completa.

5º) Otorgar publicidad a todos sus informes.

9. Se considera necesaria la supresión del Artículo 201, toda vez que deviene abstracta su aplicación.

FUNDAMENTOS:

Estamos proponiendo la creación de la Auditoría General de la Nación como organismo rector del control externo gubernamental en reemplazo del Tribunal de Cuentas. El paso a un modelo de Auditoría sin menoscabar las fortalezas que tenía el Tribunal de Cuentas permite un salto de calidad en el control externo y en la rendición de cuentas.





CONVENCIÓN CONSTITUYENTE
Provincia de Jujuy
Año 2023

Para ello, partimos del entendimiento de la Administración Financiera como el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado. Los sistemas que componen la administración financiera se encuentran integrados e interrelacionados entre sí: sistema presupuestario, sistema de crédito público, sistema de tesorería, sistema de contabilidad y los sistemas de control. Ello permite una gestión más eficiente de los recursos públicos.

Respecto del sistema de control gubernamental, el mismo se compone de dos subsistemas: por un lado, el subsistema de control interno y por otro, el de control externo de la Hacienda Pública y Municipios, y está asentado en la obligación de los funcionarios de rendir cuentas de su gestión.

El control interno es un autocontrol que el mismo órgano ejecutivo realiza para asegurar el cumplimiento de sus objetivos propuestos en su plane de ejecución de obras, servicios y programas. El control es ejercido por un órgano dependiente del Poder Ejecutivo y unidades de auditoría interna. Tiene por fin crear las condiciones necesarias para el funcionamiento legal, oportuno y conveniente de la Administración. Debe generar normas y procesos estandarizados para que cada repartición pública tenga procedimientos homogéneos, transversales y comparables lo que redundará en beneficios en términos de transparencia. Normalmente a cargo de una Sindicatura dependiente de la máxima autoridad del poder ejecutivo y unidades de auditoría interna en cada ministerio o ente y que dependen funcionalmente de la Sindicatura, pero jerárquicamente del titular de la Jurisdicción.

Por otra parte, el control externo es practicado por un órgano independiente. La independencia de dicho órgano de control es fundamental ya que asegura la objetividad y la libertad de acción del organismo en la consecución de su finalidad y competencias: coadyuvar a mejorar la gestión de la res pública en la Provincia, favoreciendo y procurando la corrección de desvíos y anomalías.

El paso de un esquema de Tribunal de Cuentas a una Auditoría General se corresponde con el cambio de paradigma de un sistema de control de características jurisdiccionales y cargos a un esquema de control por resultados que tiende prioritariamente a la mejora de la administración





bajo criterios de eficiencia[1], eficacia[2], economía[3], efectividad[4] y buena gobernanza más que a la búsqueda primaria de responsabilidades subyacentes, esto ante la necesidad de transparentar el manejo de la administración pública, de crear instituciones modernas que permitan y que garanticen el control de la gestión, del Presupuesto y del accionar de los distintos poderes del Estado.

Es dable resaltar que la migración a un sistema de control externo posterior no impide la normal verificación de responsabilidades derivadas de una gestión deficiente por parte de los funcionarios de la administración pública, toda vez que la posibilidad de evaluar el uso de los recursos públicos desde un criterio de resultados permite un análisis de mayor amplitud sobre la implementación las políticas públicas.

Como antecedente relevante, a nivel nacional, el procedimiento de control previo de los actos administrativos vinculados a la gestión económico-financiera del Estado que efectuaba el Tribunal de Cuentas de la Nación y la burocracia que implicaba para la aprobación de los actos de gobierno, propició con la implementación de la Auditoría General de la Nación -mediante la promulgación de la ley 24.156, y su posterior reconocimiento constitucional en la reforma 1994- el cambio por un nuevo sistema de control posterior del resultado de la gestión. El principal fundamento de esta modificación se sustentó en que la intervención previa implicaba, en los hechos, una forma de cogobierno respecto del administrador, entorpeciendo la fluidez presupuestaria que requieren los tiempos de la gestión de los recursos públicos para el logro eficaz y eficiente de las políticas públicas.

El subsistema de control externo a cargo de una auditoría general, centrado en la mejora de la gestión, permitirá generar mayor eficiencia en la ejecución presupuestaria. Así, el examen de la Administración estará sustentado ahora en los dictámenes e informes de la Auditoría General de la Provincia, los que, a través de sus hallazgos y recomendaciones, permitirán mejoras y ajustes constantes para la mayor efectividad del ciclo presupuestario y la rendición de cuentas.

Una auditoría general tiene la posibilidad de realiza diferentes tipos de control gubernamental: financieros, de legalidad o cumplimiento y de gestión. Así también, procura la realización de auditorías especializadas en temas de relevancia institucional (ambientales, de deuda





CONVENCIÓN CONSTITUYENTE
Provincia de Jujuy
Año 2023

pública, informáticas, entre otras), los que podrán definirse en la reglamentación a través de una ley especial que atienda prioritariamente criterios de oportunidad del control, integridad del examen, independencia del auditor, certeza, entre otros.

Desde la perspectiva de la rendición y la transparencia, la publicidad, difusión y la comunicación de los informes hacen, por un lado, a la participación de la ciudadanía en los temas de estado y, por otro, expone los errores de la administración, favoreciendo la prevención de desvíos en el uso de los recursos públicos y de la corrupción. Esto permite a la ciudadanía, al propio auditado y a los poderes públicos hacedores de políticas públicas, observar el resultado de la gestión, no solamente basado en los aspectos normativos y formales propios de un Tribunal de Cuentas, sino que contribuye a observar si el accionar de la administración ha sido legal, eficiente, económico y eficaz.

Las observaciones y recomendaciones resultantes de los informes emitidos, generan por un lado la posibilidad del auditado de rectificar o ajustar su accionar, deslindar responsabilidades, mejorar sus procesos internos y permite, por otra parte, al poder político, mejorar o corregir el diseño de las políticas públicas en función de sus competencias; a la sociedad jujeña: formar opinión y exigir la rendición de cuentas.

El ejercicio del control externo posterior como competencia inherente de la Auditoría no es contraria al principio republicano de rendición de cuentas de los funcionarios y la prevención de hechos de corrupción. El momento del control no constituye la única herramienta para prevenir este fenómeno y menos aún es condición necesaria para ello. Entender que sólo el control preventivo es el único régimen que garantiza prevenir la corrupción implica una argumentación acotada sobre los aspectos multidimensionales en la lucha contra el flagelo de la corrupción.

Un esquema de organismos de control bajo el régimen de una Auditoría puede contener muchas herramientas efectivas para prevenirla, como por ejemplo el análisis de detección de fraudes. Argumentar lo contrario implicaría que otros órganos de control que no efectúan control preventivo atentan contra los Instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción suscriptos por el Estado Nacional. Ello no es así, de hecho, dichos instrumentos no exigen la prevención en





dichos términos, prevenir la corrupción requiere de muchos factores y políticas, entre los cuales - por supuesto- el control externo gubernamental es una herramienta fundamental.

Procurar con un control posterior la mejora de circuitos de toma de decisión de los actos gubernamentales, la mejora del ambiente de control interno, la ejecución de actos públicos bajo procedimientos y funciones definidas ex ante, el control oportuno, las recomendaciones de mejoras tanto basadas en aspectos normativos como en criterios de buena gobernanza, y el eventual deslinde de responsabilidades ante desvíos detectados, permiten generar un flujo de mejora continua en los organismos auditados que contribuye siempre, en mayor o menor medida, a prevenir la corrupción.

Desde otra óptica, el control posterior no determina per se la falta de oportunidad en la detección de desvíos y deslinde de responsabilidades. Basta establecer en la ley y en la normativa interna del organismo herramientas aptas para ejercer una tarea de control y obtener resultados lo más cerca posible a la ejecución de los actos administrativos, sin que ello implique un obstáculo o limitación a la ejecución de las políticas públicas.

Fundamentalmente el control de gestión procura determinar si la actuación del auditado se ajusta a los criterios de economía, eficacia, efectividad y a los principios de buena gobernanza. Dicho control, no implica en ningún caso emitir opinión sobre la oportunidad, mérito o conveniencia de las políticas públicas, sino que, por el contrario, permite determinar si dichas políticas previamente dadas por el legislador o el poder ejecutivo se ajustaron a dichos criterios.

Los procedimientos aplicados en una auditoría de gestión o cumplimiento permiten la obtención de hallazgos u observaciones. Éstos surgen a partir de evidencia obtenida sobre los desvíos por parte del auditado respecto de los criterios a los que debía ajustarse.

Dichos desvíos permiten al órgano auditor efectuar recomendaciones con el objeto de que el auditado ajuste su comportamiento en función de las observaciones realizadas. Asimismo, ante la detección de irregularidades que constituyan delitos debe el organismo auditor efectuar la denuncia correspondiente.





En rigor, las auditorías de seguimiento permiten que el auditado -en un tiempo oportuno- verifique si el auditado ha cumplido con las recomendaciones efectuadas en informes precedentes. Esto permite generar un círculo virtuoso de mejora y seguimiento. Ahora bien, la no adopción de las recomendaciones también será pública -dada su difusión- y debe ser puesta a conocimiento de la legislatura y el poder ejecutivo para que adopten los cursos de acción que estimen convenientes, más allá de la necesaria comunicación al auditado, de manera tal que no hay margen del auditado para hacer caso omiso a las mismas.

Finalmente se conserva la obligación de todos los municipios, comisiones municipales, y las diferentes jurisdicciones y entidades sujetas a control, de presentar una rendición de cuentas sobre la que dictaminará necesariamente la Auditoría General en el plazo de seis meses desde su presentación como ya lo hacía el Tribunal de Cuentas.

Así las cosas, estamos fortaleciendo la cultura del control y reforzando el principio de buena gobernanza y rendición de cuentas.

10. Modificar el Artículo 202 de la Constitución de la Provincia de Jujuy que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 202.- CONTADOR Y TESORERO. -

1.- El Contador y el Tesorero de la Provincia serán nombrados por el Poder Ejecutivo, ejercerán sus funciones durante el mandato del Gobernador que los hubiere designado y podrán ser removidos por él.

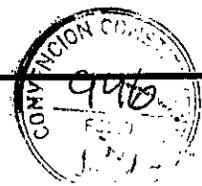
2.- La ley establecerá sus competencias, atribuciones y responsabilidades. -

3.- El Contador y su subrogante legal deben tener el título de contador público y reunir las demás condiciones establecidas por la ley. -

FUNDAMENTOS:

Esta comisión eleva la presente iniciativa que tiene como objetivo realizar modificaciones al art 202 de la Constitución de la Provincia de Jujuy sancionada en 1986, cuyos principales cambios





son las potestades que tiene el poder ejecutivo provincial en el nombramiento y remoción tanto del contador general de la provincia como del tesorero, que anteriormente necesitaba el acuerdo de la legislatura de la provincia de Jujuy.

La figura del Tesorero y el Contador como responsables de los sistemas de tesorería y contabilidad, respectivamente, integran el sistema de administración financiero de la provincia de Jujuy. El diseño de los modernos sistemas de administración financiera del Estado como conjunto de sistemas interrelacionados entre sí exige que los titulares de cada órgano rector tengan una jerarquía, rango y designación similar, puesto que cada subsistema (presupuesto, tesorería, contabilidad) depende de un órgano responsable de la coordinación designado por el poder ejecutivo.

La designación del tesorero y contador con acuerdo de la legislatura dilataba innecesariamente el normal funcionamiento administrativo en la ejecución de los pagos correspondiente a las funciones del estado provincial.

Por otra parte, la Teoría General de Sistemas definida en la Ley de Administración Financiera de la Provincia de Jujuy está presente en cada uno de los sistemas en particular por ella diseñados. La interrelación de los sistemas implica un desarrollo y funcionamiento eficaz y eficiente de cada uno de ellos, basada en los criterios de centralización normativa y descentralización operativa. El criterio de descentralización operativa se basa en que la administración de los recursos asignados, para ser eficiente y eficaz, debe ejecutarse en cada una de las instituciones públicas. Ello exige eliminar la anacrónica obligación que determinaba que ningún pago se hará sin la intervención del Contador y la del Tesorero. Además, ello partía también de un viejo paradigma que ponía en cabeza de aquellos el control interno de la administración. Actualmente el control de la administración debe estar a cargo de los respectivos organismos de control interno y externo gubernamental, los que permiten cerrar el sistema en su totalidad.

En función de lo expuesto, las modificaciones propuestas permiten dar una mayor eficiencia respecto de las acciones que son responsabilidad de estos dos institutos.





CONVENCIÓN CONSTITUYENTE
Provincia de Jujuy
Año 2023



Firma y sello Convencional Presidente

MARIA TERESA AGOSTINI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
JUJUY

Firma y sello Convencional Secretario

PABLO EZEQUEL MEYER
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
JUJUY

Firma y sello de los demás Convencionales

EMMA MARIA MERCEDES ARIAS
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
JUJUY

OMAR ALBERTO GUTIERREZ
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
JUJUY

EXEQUIEL JOSE NELLO IVACEVICH
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
JUJUY

Procurador DARIO NICOLAS D'ANTUENE
PRO-SECRETARIO PARLAMENTARIO
CONVENCION CONSTITUYENTE
JUJUY

Recibido 09/06/23
21:20hs

