

SESIONES ORDINARIAS

2014

ORDEN DEL DÍA N° 425

Impreso el día 6 de agosto de 2014

Término del artículo 113: 15 de agosto de 2014

COMISIONES DE RELACIONES EXTERIORES
Y CULTO Y DE FINANZAS

SUMARIO: **Bancos** Centrales extranjeros. Excepciones para aplicarles la jurisdicción de los tribunales argentinos. (42-S.-2014.)

Dictamen de las comisiones

Honorable Cámara:

Las comisiones de Relaciones Exteriores y Culto y de Finanzas han considerado el proyecto de ley en revisión por el que se establece para bancos extranjeros u otras autoridades monetarias extranjeras, excepciones para aplicarles la jurisdicción de tribunales argentinos; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan su sanción.

Sala de las comisiones, 5 de agosto de 2014.

Guillermo R. Carmona. – Carlos S. Heller. – Ricardo L. Alfonsín. – José A. Ciampini. – Leonardo Grosso. – Luis M. Pastori. – Juan C. Zabalza. – Juan Schiaretto. – María L. Alonso. – Berta H. Arenas. – Alberto E. Asseff. – María E. Balcedo. – Mara Brawer. – Issac B. Bromberg. – Ricardo Buryaile. – Eric Calcagno y Maillmann. – María S. Carrizo. – Sandra D. Castro. – Alicia M. Comelli. – Edgardo F. Depetri. – Omar A. Duclós. – Roberto J. Feletti. – Gustavo R. Fernández Mendía. – Carlos E. Gdanský. – Lautaro Gervasoni. – Claudia A. Giaccone. – Daniel O. Giacomino. – Miguel A. Giubergia. – Mauricio R. Gómez Bull. – Juan C. Junio. – Carlos M. Kunkel. – Andrés Larroque. – Víctor H. Maldonado. – Julio C. Martínez. – Juan M. Pais. – Martín A. Pérez. – Julia A. Perié. – Omar A. Perotti. – Oscar A. Romero. – Fernando A. Salino. – Felipe

C. Solá. – Margarita R. Stolbizer. – Héctor O. Tentor. – Héctor D. Tomas. – Enrique A. Vaquié. – José A. Vilariño. – Alex R. Ziegler.

En disidencia parcial:

José A. Pérez. – Oscar A. Martínez. – Federico Pinedo. – Pablo L. Javkin. – Federico A. Sturzenegger.

Buenos Aires, 10 de julio de 2014.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente proyecto de ley que paso en revisión a esa Honorable Cámara:

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1° – Establécese que los Bancos Centrales extranjeros u otras autoridades monetarias extranjeras son inmunes a la jurisdicción de los tribunales argentinos a excepción de los supuestos contemplados a continuación:

- a) Consentimiento expreso manifestado por escrito a través de un tratado internacional, contrato, acuerdo de arbitraje o mediante declaración escrita posterior al inicio de una controversia judicial o arbitral;
- b) Reconvención basada en la misma relación jurídica o en los mismos hechos que la demanda principal, y
- c) Cuando la demanda versare sobre una actividad ajena a sus funciones propias y la jurisdicción de los tribunales argentinos surgiere del contrato invocado o del derecho internacional.

Art. 2° – A los fines de la presente ley, entiéndase por autoridad monetaria extranjera a los organismos gubernamentales extranjeros encargados de diseñar, estudiar, ejecutar y adoptar las medidas crediticias y cambiarias necesarias para la regulación de la circulación monetaria y liquidez del mercado cambiario y financiero como así también velar por el normal funcionamiento de los pagos internos y externos de la economía, custodiando la estabilidad del valor de la moneda.

Los activos de un Banco Central extranjero o una autoridad monetaria extranjera gozan de inmunidad de ejecución y/o embargo en los tribunales argentinos respecto a cualquier medida coercitiva que pudiera afectar a dichos activos.

Art. 3° – La inmunidad mencionada en el artículo anterior, será aplicable en la misma medida en que los activos del Banco Central de la República Argentina, en su calidad de autoridad monetaria nacional, gocen de inmunidad conforme a la legislación del país al cual pertenece el Banco Central extranjero o la autoridad monetaria extranjera que se trate.

Art. 4° – El Banco Central de la República Argentina suscribirá los correspondientes instrumentos internacionales dentro del marco de su propia normativa y las atribuciones de la presente ley.

Art. 5° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Saludo a usted muy atentamente.

GERARDO ZAMORA.
Juan H. Estrada.

INFORME

Honorable Cámara:

Las comisiones de Relaciones Exteriores y Culto y de Finanzas han considerado el proyecto de ley en revisión por el que se establece para bancos extranjeros u otras autoridades monetarias extranjeras, excepciones para aplicarles la jurisdicción de tribunales argentinos, cuyo dictamen acompaña este informe y que se somete a la sanción definitiva de esta Honorable Cámara, han aceptado el espíritu de la sanción del Honorable Senado, así como el de su antecedente, el mensaje del Poder Ejecutivo, y acuerdan en que resulta innecesario agregar otros conceptos a los expuestos en ellos.

Guillermo R. Carmona.

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 25 de junio de 2014.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad con el objeto de someter a su consideración un proyecto de ley tendiente a establecer la inmunidad de jurisdicción y de ejecución de los Bancos Centrales extranjeros ante los tribunales argentinos.

El reconocimiento de las inmunidades jurisdiccionales de los Estados y de sus bienes constituye en la actualidad un principio generalmente aceptado en el derecho internacional. Surgió como una necesidad de fortalecer la preeminencia del derecho y la seguridad jurídica, siendo su razón de ser los principios jurídicos de independencia e igualdad entre los Estados, que se verían amenazados si los tribunales de un país ejercieran su autoridad sobre las personas o bienes de otro.

La inmunidad soberana se presenta así como un mecanismo de defensa que posee un Estado frente a cualquier acción legal interpuesta en su contra ante los tribunales de otro Estado, de tal modo que los tribunales de un país no puedan juzgar a otro Estado.

Dentro de este concepto genérico se distingue entre inmunidad de jurisdicción e inmunidad de ejecución. La primera impide que un Estado sea llevado a juicio ante los tribunales de otro. La segunda impide que los activos de un país puedan inmovilizarse o utilizarse en otro para satisfacer una sentencia en su contra.

Estas protecciones han ido teniendo recepción doctrinaria y jurisprudencial a lo largo del tiempo. Históricamente se pueden diferenciar dos etapas que se ven reflejadas en dos teorías distintas: una teoría de inmunidad absoluta, en claro retroceso, según la cual son inadmisibles las demandas contra Estados extranjeros sin su consentimiento y otra, con mayor aceptabilidad en la actualidad, denominada teoría restrictiva, que otorga al Estado extranjero inmunidad solamente respecto de sus actos públicos (acta *iure imperii*) pero no respecto de aquellos actos que emergen de la actividad estrictamente comercial o privada del Estado (acta *iure gestionis*).

Desde el último tercio del siglo XX, varios países han dictado leyes de inmunidad soberana siguiendo la tesis de la teoría restrictiva, es decir otorgando inmunidad pero con ciertas excepciones para determinados casos. Pueden citarse algunos ejemplos: Estados Unidos de América (1976) “Foreign Sovereign Immunities Act” –FSIA–, Reino Unido (1978) “State Immunity Act” –SIA–, Singapur (1979) “State Immunity Act”, Sudáfrica (1981) “Foreign States Immunities Act”, Canadá (1982) “State Immunity Act”, Australia (1985) “Foreign States Immunities Act”.

En general estas legislaciones siguieron la tendencia internacional plasmada en textos convencionales como la Convención Europea sobre Inmunidad del Estado de 1972, el proyecto de artículos sobre inmunidad de jurisdicción de Estados y su propiedad de la Comisión de Derecho Internacional elaborado por la Organización de las Naciones Unidas de 1991 y la Convención de las Naciones Unidas sobre las Inmunidades Jurisdiccionales de los Estados y de sus Bienes de 2004.

La tendencia internacional ha sido también brindar protección a los activos de los Bancos Centrales extranjeros cuando los mismos son invertidos en otro país. En la inteligencia de que tales activos se utilizan para el normal desenvolvimiento de las actividades del

Banco Central o autoridad monetaria de que se trata, la necesidad de su protección tiene su fundamento en la conveniencia de preservar la capacidad de un país de poder manejar libremente su política monetaria y cambiaria, excluyendo la posibilidad de que sean objeto de cualquier medida coactiva dictada por un tribunal extranjero.

Al respecto debe tenerse en cuenta que es un factor común en la gestión de inversión de las reservas de los Bancos Centrales, que ella se efectúe en un marco de seguridad y liquidez. En la evaluación de tales características, se aprecia entre otros aspectos que la legislación del país en donde se efectuará la inversión otorgue la mayor protección a sus activos, sobre todo considerando la hipótesis de que la transacción en la que el Banco Central sea parte concluya en un litigio, cuya decisión pueda afectar la integridad de reservas internacionales invertidas en un país extranjero.

Así, la FSIA reconoce inmunidad de jurisdicción de los Estados extranjeros incluyendo a los Bancos Centrales y en materia de inmunidad de embargo y de ejecución establece la inmunidad respecto de la propiedad de los Bancos Centrales y de las autoridades monetarias mantenida para su propia cuenta.

Conforme la SIA, los activos de un Banco Central gozan de inmunidad en un proceso de ejecución incoado en el Reino Unido independientemente del uso que se dé a los mismos o la intención de usarlos.

En tanto, en España, a través de la Disposición Adicional Séptima de 2005, se añadió a la ley 13/1994 de autonomía del Banco de España una norma expresa en materia de inmunidad de los bienes del Banco de España y de los Bancos Centrales extranjeros, que establece que los bienes y derechos patrimoniales pertenecientes, poseídos o gestionados por el Banco de España o por los Estados o Bancos Centrales extranjeros, afectados materialmente al ejercicio de funciones públicas o al desenvolvimiento de potestades administrativas, no podrán ser objeto de embargo ni de ejecución.

En Francia, el artículo L. 153-1 del Código Monetario y Financiero, incorporado por la ley 2005-842 del 26/7/2005 –texto según ordenanza 2011-1.895 del 19/12/11 (artículo 3°)– establece que no pueden ser embargados los bienes de ninguna naturaleza, especialmente las reservas de cambio, que los Bancos Centrales extranjeros o las autoridades monetarias extranjeras posean o gestionen por su cuenta o por cuenta del Estado o de los Estados extranjeros de los cuales procedan (con sujeción a una excepción para el caso en que un acreedor determine que dichos bienes forman parte de un conjunto de fondos asignados para una actividad primaria relativa al derecho privado).

La Convención de la ONU referida establece que los bienes de los Bancos Centrales o de otras autoridades monetarias de los Estados no son pasibles de ejecución. Es decir que, independientemente de la finalidad o la naturaleza de los actos llevados a cabo por el Banco Central, éstos se toman per se como no comerciales, y en caso de conflictos entre países miembros de la Con-

vención, los jueces no tendrían que evaluar para qué objetivos sirven tales activos utilizados por el Banco Central. Ello siempre que, ex ante o ex post no exista una renuncia o una afectación especial.

En lo que respecta a la República Argentina, inicialmente se siguió la tesis de la inmunidad absoluta de los Estados en la ley 13.998, al establecer que: “No se dará curso a la demanda contra un Estado extranjero, sin requerir previamente a su representante diplomático, por intermedio del Ministerio de Relaciones Exteriores, la conformidad de aquel país para ser sometido a juicio”. Sus disposiciones fueron reiteradas luego en el decreto ley 1.285/58 ratificado por la ley 14.467 ampliado por el decreto ley 9.015/63 (principio de reciprocidad, de reconocimiento, de inmunidad soberana).

Posteriormente se sancionó la ley 24.488, “de inmunidad de jurisdicción de los Estados extranjeros ante los tribunales argentinos”, que es la que rige actualmente.

Esta ley adopta la tesis restrictiva, es decir que establece como principio general la inmunidad de jurisdicción de los Estados extranjeros, pero excluye expresamente la inmunidad jurisdiccional de los Estados en algunos casos, tales como: consentimiento; reconvencción; actividad comercial e industrial; cuestiones laborales; daños y perjuicios; acciones reales; herencia o legado y arbitraje comercial.

No existen en la ley argentina previsiones sobre inmunidad de embargo o de ejecución ni para los Estados ni para los Bancos Centrales extranjeros.

Sólo se cuenta con el principio de inembargabilidad de los bienes que integran las reservas del Banco Central de la República Argentina (conf. ley 23.928 y modificatorias), pero esta protección sólo alcanza a nuestro Banco Central. Cabe agregar que de acuerdo a lo señalado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la tesis aceptada por el Estado argentino respecto de la inmunidad de jurisdicción no guarda paralelismo con la inmunidad de ejecución.

En efecto, la CSJN ha dicho en la causa “Blasson, Beatriz Lucrecia Graciela c/Embajada de la República Eslovaca” que no existe en nuestro país una norma de derecho interno que regule específicamente el conflicto de inmunidad de ejecución de los Estados extranjeros ya que la ley 24.488 sólo regula la inmunidad de jurisdicción sin que exista ningún atisbo en su articulado que permita aplicarla por analogía a la inmunidad de ejecución, que a todas luces no ha sido contemplada en aquella ley.

En definitiva, nuestro país concede inmunidad de jurisdicción a los Estados en determinadas situaciones, pero no existe una referencia específica a los bancos concediéndoles dicha protección. Por otro lado, en materia de inmunidad de ejecución ni siquiera para los Estados está prevista tal defensa, por lo que tampoco podría hacerse una interpretación analógica con relación a los activos de Bancos Centrales extranjeros.

Para superar tal vacío legal, se entiende conveniente la incorporación a la legislación argentina sobre inmu-

nidad, de las protecciones necesarias que contemplen la situación particular de los Bancos Centrales extranjeros que pretendan invertir sus reservas en nuestro país.

Ello coadyuvará a promover y reforzar las relaciones económicas de la República Argentina con el resto del mundo mediante la construcción de un andamiaje jurídico sólido, predecible y adaptado a las últimas tendencias internacionales en la materia, así como también puesto al servicio de la comunidad internacional, prioritariamente de los países de la región.

Al respecto, no puede dejar de mencionarse la experiencia del propio Banco Central de la República Argentina, quien en los últimos años se vio expuesto a desafíos judiciales en tribunales de diversas jurisdicciones.

La incorporación de la defensa de la inmunidad de jurisdicción y de ejecución con relación a los Bancos Centrales extranjeros y a sus activos pretende poner a nuestro país en la vanguardia de las legislaciones sobre la materia, permitiendo que sea considerado como plaza de inversión por otros Bancos Centrales, y tendrá también como beneficio que nuestra legislación resulte suficientemente abarcativa para pasar los tests de reciprocidad que contienen algunas legislaciones extranjeras (por ejemplo, las de Canadá y de China).

Siguiendo la legislación nacional vigente y la tendencia internacional se propicia entonces que los Bancos Centrales extranjeros u otras autoridades monetarias extranjeras sean inmunes a la jurisdicción de los tribunales argentinos, excepto en los casos de: consentimiento expreso manifestado a través de un tratado internacional suscrito por el Estado al cual pertenece el Banco Central extranjero o a través de un acuerdo firmado por el Banco Central, acuerdo de arbitraje, o mediante una declaración escrita posterior al inicio de una controversia judicial; reconvención directamente ligada a la demanda principal que el Banco Central hubiere iniciado; o cuando la demanda versare sobre una actividad llevada a cabo por el Banco Central ajena a sus funciones propias como tal y la jurisdicción de los tribunales argentinos surgiere del contrato invocado o del derecho internacional.

Y especialmente, respecto a los activos de Bancos Centrales, se estima conveniente considerar que se trata de activos que no son utilizados o destinados a

ser utilizados específicamente para fines que no sean de un servicio público no comercial, por lo que no son pasibles de ejecución. En efecto tales activos se utilizan para el normal desenvolvimiento de las actividades del Banco Central o de la autoridad monetaria de que se trate, por lo que las medidas que sobre ellos se adopten pueden interferir de manera no deseada, razón por la cual se excluyen de la posibilidad de sujetarlos a cualquier medida coactiva.

A los fines de la ley, se entiende por autoridad monetaria extranjera a los organismos gubernamentales extranjeros encargados de diseñar, estudiar, ejecutar y adoptar las medidas crediticias y cambiarias necesarias para la regulación de la circulación monetaria y liquidez del mercado cambiario y financiero así como también velar por el normal funcionamiento de los pagos internos y externos de la economía, custodiando la estabilidad del valor de la moneda.

Siguiendo una adecuada conducta de cooperación y respeto entre los Estados soberanos, se dispone la aplicación de tal protección en la misma medida en que los activos del Banco Central de la República Argentina gocen de inmunidad conforme la legislación del país al cual pertenece el Banco Central extranjero u otra autoridad monetaria extranjera.

La exigencia de esta simetría tiene razón de ser en un principio de derecho internacional universalmente aceptado, denominado “principio de reciprocidad en las relaciones internacionales”, que sugiere la necesaria correspondencia entre un Estado y otro en el curso de sus relaciones.

Por último, se establece que las disposiciones de la ley proyectada serán instrumentadas a través de la suscripción de convenios bilaterales con las respectivas autoridades monetarias extranjeras, facultándose a tales efectos al Banco Central de la República Argentina.

Por todo lo expuesto, se eleva a vuestra consideración el presente proyecto de ley, solicitando su pronta sanción.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 1024

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.

Jorge M. Capitanich. – Débora A. Giorgi.