Gobierno del CHACO

MFK

DICTAMEN N° 659

REF: E-5-2024-3080-Ae S/ Proyecto de Decreto Incremento del Fondo Fiduciario de Inversión y Asistencia a la Producción Regional.
Ministerio de Producción y Desarrollo Económico Sostenible.

DE: ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO
PROVINCIA DEL CHACO
DRA. MARÍA ALEJANDRA FERREYRA

A: MINISTERIO DE PRODUCCIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO SOSTENIBLE
PROVINCIA DEL CHACO
SU DESPACHO

De mi consideración:

Vuelve a ingresar la actuación a fin de tomar intervención y emitir opinión respecto a un proyecto de Decreto (e-parte 35) mediante la cual se propicia modificar el Artículo 7° del Decreto N°748/24 e incrementar el patrimonio del "Fondo Fiduciario de Inversión y Asistencia a la Producción Regional", en la suma de Pesos dos mil millones ($ 2.000.000.000) a los fines del cumplimiento del objetivo de la línea de financiamiento "+Campo" creada bajo el Decreto N°748/24.

I.- ANTECEDENTES. Del análisis de las actuaciones surge que, el 15 de mayo de 2024 se dictó el Decreto N°748/24 (e-parte 24) sobre el cual este Órgano Asesor tomó previa intervención mediante Dictamen N°241/24 (e-parte 12).

En el marco de las facultades concedidas por el decreto mencionado, el Sr. Ministro de Producción y el Desarrollo Económico Sostenible, dictó la Resolución N°1273/24 que aprobó el Reglamento de Condiciones para la línea de financiamiento "+Campo" agregado en el Anexo I del citado instrumento.

El Decreto N°748/24 en el artículo 7 estableció: "*Establécese que para propiciar el cumplimiento del objetivo de la línea de crédito creada en el Artículo 1° del presente, se destinará la suma de pesos doscientos millones ($200.000.000), la cual incrementará el patrimonio del Fondo Fiduciario de Inversión y Asistencia a la Producción Regional, mediante la cual se otorgará la asistencia financiera mencionada precedentemente.*"

Gobierno del CHACO

MFK

Posteriormente, a través de la Subsecretaría de Empredurismo Urbano y Rural del Ministerio, se proyecta un nuevo decreto (e-parte 28) donde se propicia la modificación de artículo 7 que quedaría redactado: "*Establécese que para propiciar el cumplimiento del objetivo de la línea de crédito creada en el Artículo 1° del presente, se destinará la suma de Pesos dos mil millones ($2.000.000.000), la cual incrementará el patrimonio del Fondo Fiduciario de Inversión y Asistencia a la Producción Regional, mediante la cual se otorgará la asistencia financiera mencionada precedentemente.*"

En e-parte 30 el Subsecretario de Empredurismo Urbano remite para factibilidad de la medida expresando: "*Se remite proyecto de Decreto solicitando factibilidad presupuestaria, informando que si bien el monto de incremento del Fondo Fiduciario de Inversión y Asistencia a la Producción Regional es de $ 2.000.000.000.-, se estima que para el año 2024 se otorgaran créditos por un monto de $ 1.000.000.000.- quedando el resto para el año 2025.*"

En e-parte 31 la Unidad de Planificación Sectorial del Ministerio se expide: "*Visto lo informado en e-parte n° 30 por el Sr. Subsecretario de Emprendedurismo Urbano y Rural y atento a que ya se encuentran reservados $200.000.000,00 bajo el número de RIN 10545 (e-parte n° 4), se genera la reserva interna (RIN) n° 37128 por la suma de $800.000.000,00, existiendo así factibilidad presupuestaria al día de la fecha para dar curso al presente trámite.* ***Asimismo, se informa que se tendrá en cuenta para la Formulación del Presupuesto 2025, el saldo a ejecutarse de la línea de crédito en dicho ejercicio.***" (el resaltado me pertenece) y agrega en e-parte 32 Comprobante de Reserva Interna por el monto de $800.000.000.

En e-parte 34 interviene el servicio jurídico del Ministerio, sin observaciones, aconsejando la correspondiente tramitación administrativa.

En e-parte 35 se agrega proyecto final suscripto por el titular de la cartera ministerial.

La Contaduría General de la Provincia estima que no existen consideraciones técnicas que formular a la prosecución del trámite (e-parte 37).

A su vez, la Subsecretaría de Hacienda expresa: "*...considerando que la competencia propia de esta Subsecretaria recae estrictamente al solo hecho de verificar la existencia de factibilidad presupuestaria y*

Gobierno del CHACO

MFK

financiera, prosiga para la continuidad del debido trámite, bajo el marco de la normativa vigente..."

II.- ANÁLISIS.

I- Cabe señalar que el asesoramiento solicitado se limitará al estudio de las cuestiones estrictamente jurídicas, no tratará aspectos técnicos ni económicos, ni de oportunidad, merito o conveniencia, por ser materias ajenas a la competencia de este Órgano Asesor. (en coincidencia con Dictámenes de la PTN 204:47 y 159; 207:578 y 251:541, entre otros).

En orden a ello, resulta pertinente aclarar que en cumplimiento del mandato normativo, a los fines de resultar clarificante en cuanto a los términos del presente, corresponde manifestar que la opinión aquí vertida excluye lo atinente a los aspectos técnicos del presente proyecto, o lo que refieren a su viabilidad económica financiera y/o discrecionalidad de la misma, la cual repetimos queda reservada a la decisión del poder administrador en definitiva, expresándonos sólo en el sentido del marco normativo aplicable y su eventual viabilidad en el contexto de interpretación jurídica que pueda darse en el análisis que se efectúa.

Al respecto en el ámbito nacional se ha dicho: *"La competencia de la Procuración del Tesoro de la Nación se limita a los aspectos estrictamente jurídicos de los temas que se someten a su consulta y en consecuencia, no se expide sobre cuestiones técnicas, económicas o de oportunidad, mérito o conveniencia, ni tampoco sobre la equidad o inequidad de las fórmulas contractuales (conf. Dict. 231:36; 241:312). "Excede la esfera de atribuciones de la Procuración del Tesoro abrir juicio sobre las cuestiones de carácter técnico-económico que otorgan fundamentos a los proyectos que se ponen a su consideración, máxime si han sido objeto de análisis por las oficinas técnicas con competencia específica (conf. Dict. 244:466; 244:468; 244:854).*

Tampoco corresponde a esta Asesoría expedirse sobre las circunstancias que originaron el presente trámite dado que su ponderación se halla reservada a la autoridad llamada a resolver, de conformidad con la pacífica y reiterada doctrina de la Procuración del Tesoro (v. Dictámenes 239:17; 241:115; 247:38 y 247:116, entre otros). En este caso, la Autoridad Ministerial que ha impulsado el tramite con sus áreas técnicas pertinentes.

Bajo tales premisas, y de conformidad a los argumentos esgrimidos en los considerandos del proyecto, corresponde señalar que, en lo

público, el Estado debe brindar el ejemplo a la sociedad, que exige niveles de claridad y eficiencia en su gestión, seleccionando los procedimientos y gestiones que sean más acordes para lograrlo, es por ello que la Ley N° 1092-A de Administración Financiera en su artículo 2° inciso a) establece: "El objetivo de esta Ley es el desarrollo de un modelo administrativo fundado en la aplicación de los siguientes criterios básicos: a) Garantizar los principios de regularidad de la administración financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos".

Aclarado ello, corresponde reseñar que la figura del fideicomiso se caracteriza por su capacidad de proteger determinados bienes, cuya propiedad imperfecta se transfiere al fiduciario, como dominio fiduciario, para posteriormente brindarle el destino previsto en el contrato constitutivo, según las indicaciones generalmente irrevocables impartidas en el mismo acto por el fiduciante.

Justamente la certeza de que esas indicaciones o instrucciones habrán de cumplirse sin la interferencia del propio fiduciante o de terceros, se constituye en el fundamento principal del fideicomiso. Dichos fines demarcan, como en el presente caso, la consecución de políticas traducidas en la realización de todas aquellas acciones que contribuyan a mejorar y optimizar los objetivos y acciones encomendadas al Ministerio de Producción y el Desarrollo Económico Sostenible.

Ahora bien, resulta necesario destacar el encuadramiento legal del Decreto 748/24 de creación de la línea de financiamiento "+Campo" así como del proyecto de modificación del art. 7° del mismo, sometido al presente análisis.

El Fondo Fiduciario de Inversión y Asistencia a la Producción Regional fue creado por Decreto 1576/05 y cuyo objeto es: "Asistir económicamente mediante aportes reintegrables o no reintegrables, instrumentando operatorias por sí o a través de terceros y/o ejecutando pagos instruidos por el fiduciante, la construcción, puesta en marcha, mantenimiento, administración y/o gestión de establecimientos, empresas o emprendimientos de los siguientes rubros: producción, procesamiento y comercialización de productos o subproductos de origen primario y sus derivados: de productos finales y/o intermedios; de servicios; y de capital; b) administrar y explotar el Elevador Terminal de granos, ubicado en las proximidades del Puerto de Barranqueras, que fuera propiedad de la ex Junta Nacional de Granos, en los términos y con los alcances previstos en el Decreto Nacional N° 957/2010 y el

Gobierno del CHACO

MFK

Decreto Provincial N° 1490/2010, pudiendo en consecuencia dedicarse al procesamiento, comercialización, exportación, importación, distribución, acopio y flete o transporte de cereales, oleaginosas, forrajes, pasturas, alimento balanceado, semillas, fertilizantes, herbicidas, plaguicidas, agroquímicos y todo tipo de productos o subproductos agrícolas. "El mismo fue prorrogado por tres años mediante Decreto 1486/2021.

Por otra parte, el Decreto 117/23 y su modificatorio N°148/23 Anexo I Ap 9) *dispuso que el Ministerio de Producción y Desarrollo Económico Sostenible y el Ministerio de Hacienda y Finanzas serán fiduciantes del referido Fideicomiso, y en virtud de este rol tiene la facultad de resolver todos los aspectos operativos y de ejecución vinculados a la presentación de proyectos, como también elaborar un Reglamento de Condiciones para las líneas de financiamiento a implementar a través de este Fideicomiso.*

Asimismo, el propio decreto N°748/24 de creación de la línea de financiamiento *estableció como autoridad de aplicación al Ministerio de Producción y el Desarrollo Económico Sostenible facultándolo a dictar las normas reglamentarias, aclaratorias, complementarias e interpretativas que fueren menester para dar operatividad a las disposiciones del decreto y que se relacionen con lo dispuesto precedentemente;* ***a definir y modificar montos y/o tasas de la línea de financiación creada.***

En orden al marco legal indicado, en relación a los fundamentos de la medida adoptada todos los órganos competentes se han expedido favorablemente ***sobre la viabilidad de medida,*** a lo cual este órgano asesor no tiene observaciones que formular.

-Sin embargo, este Órgano Asesor entiende pertinente que resulta viable la mecánica de la emisión del acto administrativo por la autoridad superior del Ministerio conforme las facultades otorgadas y delegadas por el Decreto N°1576/05 y sus ampliatorios y modificatorios así como el Decreto N°748/24.

De esta forma en el caso en concreto, analizadas las competencias asignadas por la Ley de Ministerios a cada Ministro, se advierte que lo que se pretende convalidar, se enmarca en las facultades específicas de la cartera ministerial citada.

No obstante ello resulta pertinente aclarar que en cumplimiento del mandato normativo, a los fines de resultar clarificante en cuanto a los términos del presente, corresponde manifestar que la opinión aquí vertida,

Gobierno del CHACO

MFK

excluye lo atinente a los aspectos técnicos del presente proyecto, o lo que refieren a su viabilidad económica financiera y/o discrecionalidad de la misma, la cual repetimos, queda reservada a la decisión del poder administrador en definitiva, expresándonos si en el sentido del marco normativo aplicable y su eventual viabilidad en el contexto de interpretación jurídica que pueda darse en el análisis que se efectúa.

Siguiendo esta línea de pensamiento, en lo público, el Estado debe brindar el ejemplo a la sociedad, que exige niveles de claridad y eficiencia en su gestión, seleccionando los procedimientos y gestiones que sean más acordes para lograrlo, es por ello que la Ley N° 1092-A de Administración Financiera en su artículo 2° inciso a) establece: "*El objetivo de esta Ley es el desarrollo de un modelo administrativo fundado en la aplicación de los siguientes criterios básicos: a) Garantizar los principios de regularidad de la –administración financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos*".

-Ahora bien, corresponde advertir que en el nuevo instrumento a dictarse se indique correctamente el N° del Decreto que se pretende modificar dado que en el presente proyecto figura el N°784/24, cuando el correcto es Decreto N°748/24.

Asimismo, se sugiere tener presente lo informado por la Unidad de Planificación Sectorial respecto del monto de factibilidad presupuestaria otorgado a la medida (e-parte 31) a los fines de la Resolución a dictarse.

Por otro lado, cabe recordar las facultades y competencias otorgadas por la Ley N° 3969-A a los funcionarios del Ejecutivo responsables de las distintas carteras ministeriales, correspondiéndoles decidir en definitiva fundadamente sobre el despacho de los asuntos administrativos. Debe observarse al respecto, que la implementación de medidas como las detalladas en el proyecto adjunto, deben responder a atribuciones de la más alta autoridad, teniendo en cuenta la satisfacción adecuada de los intereses generales de los destinatarios de dichas políticas.

"*La conveniencia de dictar el acto administrativo que se propone atañe al ejercicio de atribuciones de prudencia política, propias de la autoridad competente para resolver, que excede el marco de la incumbencia exclusivamente jurídica de la Procuración del Tesoro*" (conf. Dict. 241:427).

Gobierno del CHACO

MFK

Finalmente, corresponde indicar que la metodología de incremento de fideicomiso por Resolución Ministerial tiene antecedentes de similares características en los cuales esta Asesoría General de Gobierno se expidió mediante Dictamen N° 196/24, Fiscalía de Estado con Dictamen N°095/24 dando lugar al dictado de la Resolución N°669/24. En idéntico sentido, se citan los Dictámenes N°797/23 (AGG) y N°368/23 (Fiscalía de Estado) que motivaron la Resolución N°1710/23.

Resulta oportuno recodar lo dispuesto por el art. 13 de la Ley 2108-A respecto del carácter emitido por esta instancia, que dice: *"Los dictámenes, vistas, informes legales u opiniones jurídicas que emita la Asesoría General de Gobierno, no son vinculantes para la repartición u organismo requirente."*

III.- CONCLUSIÓN. Por lo expuesto, analizadas las normas vigentes y con la intervención de la Contaduría General de la Provincia como organismo constitucional encargado del control interno y registro de la gestión económica, financiera y patrimonial del sector público provincial, esta instancia entiende que la medida proyectada deberá ser instrumentada mediante Resolución Ministerial conforme facultades otorgadas, remitiendo las actuaciones a origen para reelaboración del nuevo proyecto conforme las observaciones efectuadas en el presente.

Sin perjuicio de ello, se sugiere que del nuevo instrumento a proyectarse se dé vista a Fiscalía de Estado de acuerdo a las facultades conferidas a la misma por la Ley 1940-A artículo 6° inciso b.

Finalmente, es dable señalar el carácter no vinculante de los dictámenes emitidos. En este sentido se viene sosteniendo en el ámbito nacional: "*Los dictámenes de la Procuración del Tesoro constituyen opiniones sobre determinados problemas jurídicos de las que, en principio, los órganos competentes para resolver pueden apartarse, fundadamente y bajo su responsabilidad, en aquellos supuestos en que no compartan los criterios sustentados por este organismo* (conf. Dict. 206:354; 211:391; 258:132; 259:18). Dict. Nº 175/08, 3 de septiembre de 2008. Expte. Nº 10589-38-2007/02/08. Administración Federal de Ingresos Públicos. (Dictámenes 266:209)."

Atentamente.

ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO

20 AGO. 2024

Dra. MARIA ALEJANDRA FERREYRA
Asesora General de Gobierno
PROVINCIA DEL CHACO