Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

MFK

**DICTAMEN N° 821**

**REF:** AS E23-2024-15817-AE s/ Proyecto decreto modificación objeto Fideicomiso Desarrollo de Infraestructura Provincial. **Ministerio de Infraestructura, Obras y Servicios Públicos.**

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

**A: SUBSECRETARÍA LEGAL Y TÉCNICA**
**DR. JULIO C. FERRO**
**SU DESPACHO**

De mi consideración:

Arriba la presente actuación a esta Asesoría General de Gobierno en virtud del proyecto final (e-parte 15) que modifica el objeto del Fideicomiso de Desarrollo de Infraestructura Provincial, el cual quedará redactado de la siguiente manera: "III) *Tercera. Objeto del Contrato de Fideicomiso. III. i. Objeto y Finalidad del Contrato de Fideicomiso. La transferencia de la propiedad fiduciaria de los bienes fideicomitidos se realiza a efectos de: 1) concretar políticas, planes, programas y/o proyectos provinciales de obras y servicios públicos de diferente índole; 2) satisfacer necesidades operativas y funcionales del fiduciante; 3) coadyuvar en la ejecución de operatorias, programas, proyectos y demás medidas o políticas de gobierno instruidas por el/los fiduciantes, en el marco de sus facultades. A fin de cumplir con el objeto previsto en el presente, el fiduciario por sí mismo o por intermedio de terceros contratados y/o autorizados a tal fin podrá llevar adelante todo tipo de compras contrataciones, adquisición de bienes y servicios, pagos a proveedores, cancelación de obligaciones asumidas por el fiduciante, contraer obligaciones, otorgar asistencias reintegrables y/o no reintegrables, realizar operaciones de descuento, de cesión de derechos y/o todo tipo de transacciones comerciales y de diversa naturaleza, como asimismo realizar todo tipo de actos que de manera directa o indirecta resulten necesarias para la administración, ejecución, control y mantenimiento de las acciones y programas que se ejecuten en el marco enunciado; quedando facultado el fiduciario al desarrollo de toda actividad necesaria para la consecución del objeto y finalidad del fideicomiso"* y aprueba el modelo de Acta Acuerdo que se adjunta en Anexo al instrumento legal sometido a consideración.

## I. ANTECEDENTES.

Del análisis de las presentes surge que se inician a través de la solicitud elevada por Secretaría General del Ministerio de Infraestructura, Obras y Servicios Públicos (e-parte 1) adjuntando antecedentes normativos Decretos N°117/23 y 148/23 (e-partes 3 y 4) y proyecto de decreto inicial ( e-parte 5)

En e-parte 8 interviene Contaduría General de la Provincia sin consideraciones técnicas a la medida.

En e-parte 9 se agrega aval del Sr. Ministro de Hacienda y Finanzas como fiduciante del Fideicomiso de Desarrollo de Infraestructura Provincial.

En e-parte 13 interviene el servicio jurídico del Ministerio de Infraestructura, Obras y Servicios Públicos.

En e-parte 14 se agrega decreto N°1453/16 de creación del Fideicomiso.

En e-parte 15 se agrega nuevo proyecto de decreto y en e-parte 16 el aval del Sr. Ministro de Infraestructura, Obras y Servicios Públicos.

## II.-ANÁLISIS DE LA MEDIDA.

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-*

*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).*

En virtud del análisis realizado a los antecedentes expuestos corresponde señalar que el Proyecto de Decreto se enmarca en las facultades conferidas al Poder Ejecutivo en la Constitución Provincial, artículo 141°. Asimismo la creación del Fideicomiso de Desarrollo de Infraestructura Provincial", ha obedecido al desarrollo de políticas de gobierno orientadas al fortalecimiento de la infraestructura en todas sus etapas en todas sus etapas y modalidades a través de la instrumentación de acciones que posibiliten la adquisición de bienes y servicios orientados a la ejecución de obras de diversas índoles en todo el territorio provincial todo ello volcado en los considerando del Decreto N° 1453/16.

Ahora bien, por medio de la medida proyectada en el presente se advierte la necesidad mayor amplitud a las operatorias y programas que se ejecutan a través del fideicomiso quedando comprendida la adquisición de todo tipo de bienes y servicios que sean necesarios para la administración, ejecución, control y mantenimiento de todas las obras que se desarrollen en el marco enunciado.

A su vez, cabe destacar que por Ley Nº 1186-D, se creó la entidad Fiduciaria del Norte SA, que como sociedad anónima con participación estatal mayoritaria, tiene por objeto administrar y disponer en carácter de fiduciario del patrimonio que integren los fondos fiduciarios públicos o privados a crearse, en virtud de los objetivos que establezcan las normas correspondientes.

El Poder Ejecutivo, a través de sus distintos Ministerios y/o Secretarías participa en carácter de fiduciante-beneficiario-fideicomisario en diferentes fideicomisos públicos administrados por Fiduciaria del Norte SA.

El carácter de fiduciante implica la facultad de aportar bienes al patrimonio fideicomitido, impartir instrucciones al fiduciario y suscribir diferentes documentos que hacen a la administración y funcionamiento del fideicomiso; por la calidad de beneficiario se percibe el beneficio que produzca el ejercicio y administración de la propiedad fiduciaria, y el carácter de fideicomisario entraña la condición de destinatario final de los bienes fideicomitidos al extinguirse el fideicomiso.

Que por la Ley de Ministerios N° 3969-A, promulgada por Decreto N° 3516/23, se sancionó la nueva estructura de Ministerios y Secretarías, que tendrán a su cargo el despacho de los asuntos administrativos de la Provincia.

Mediante Decreto N°117/23 se estableció que el Poder Ejecutivo Provincial a través de sus diferentes Ministerios, Secretarías, Organismos y/o Empresas, actuará como fiduciante-beneficiario-fideicomisario de los diferentes Fideicomisos Públicos administrados por Fiduciaria del Norte SA, facultándose a sus respectivos titulares y/o a quien éstos designen, a impartir instrucciones y a suscribir toda documentación relacionada con la administración y funcionamiento de los mismos, como asimismo las demás facultades y obligaciones que el carácter de fiduciante-beneficiario-fideicomisario poseen en virtud de los contratos oportunamente suscriptos con el Administrador Fiduciario.

A través del Decreto 148/23 modificatorio del mencionado supra, se estableció como fiduciantes del Fideicomiso de Desarrollo de Infraestructura Provincial al Ministerio de Hacienda y Finanzas y Ministerio de Infraestructura, Obras y Servicios Públicos.

Por otro lado, el objeto del Fideicomiso consignado en el presente proyecto se corresponde con las facultades otorgadas por la Ley de Ministerios N°3969-A a los Ministerios fiduciantes. Así, el artículo 21 establece que son funciones del Ministerio de Infraestructura, Obras y Servicios Públicos y sin que ello implique limitar el área de su competencia, asistir al Gobernador en todo lo atinente a la planificación y ejecución de la obra pública y la prestación de servicios públicos a través de Empresas del Estado Provincial facultándolo a a) Proponer las políticas, planes, programas y proyectos provinciales de obras y servicios públicos en coordinación con los estamentos involucrados jurisdiccionalmente; b) Realizar la ejecución de las obras de infraestructura pública necesarias, para lograr una Provincia desarrollada, equilibrada, integrada, sostenible y socialmente justa e inclusiva; c) Participar con otros organismos competentes en la materia, en la elaboración del plan estratégico territorial para la orientación de la inversión pública y privada en la Provincia; d) Intervenir en los procesos y las proyecciones de contrataciones, construcciones y conservaciones de las infraestructuras, equipamientos públicos, obras y emprendimientos especiales de todas las áreas a su cargo, ya sean estas obras de infraestructuras de redes, viales, energéticas, hídricas, de agua potable, de saneamiento ambiental, de comunicación y transporte, equipamientos educativos, sanitarios, de seguridad, culturales, recreativos, deportivos, turísticos, científicos, tecnológicos, patrimonios históricos, religiosos, institucionales, sociales y comunitarios, intervenciones para el desarrollo del hábitat urbano, periurbano, rural, comunidades originarias y cualquier otro sector que sea

encomendado por el Poder Ejecutivo; e) Entender en asuntos administrativos vinculados a la aplicación del régimen determinado por la Ley de Obras Públicas y normas reglamentarias; ...g) Participar en la formulación y ejecución de obras de electrificación, caminos rurales, equipamientos e infraestructuras necesarios para el desarrollo humano, económico y productivo, en vinculación con organismos competentes; h) Coordinar e intervenir en los asuntos vinculados a los organismos y empresas de servicios públicos con actuación en el ámbito de su competencia;... j) Proponer y ejecutar las políticas de transporte, tanto de bienes como de pasajeros, necesarias en la Jurisdicción Provincial, tanto en sectores específicos, como carreteras, ferrovías, fluviales, portuarios y aeroportuarios como la coordinación entre ellos y con otras Jurisdicciones; k) Participar en la fijación y ejecución de las políticas provinciales de fletes y transportes de carga, en vinculación con otros organismos provinciales, nacionales, municipales e internacionales que actúen en el tema; ...n) Ejercer todas las demás funciones que le fueran encomendadas por el Gobernador.

Del mismo modo el Ministerio de Hacienda y Finanzas conforme artículo 20 Ley 3969-A se encuentra facultado para b) Establecer y disponer medidas de ejecución y ejercer el control superior de la gestión presupuestaria y financiera del Estado Provincial y p) Entender y coordinar activamente en la relación con el Nuevo Banco del Chaco S.A., Fiduciaria del Norte S.A., Lotería Chaqueña y el Instituto de Seguridad Social, Seguros y Préstamos, respetando la autonomía de estos organismos.

No obstante ello, debe observarse que la implementación de medidas como las detalladas en el proyecto adjunto, deben responder a atribuciones de la más alta autoridad, teniendo en cuenta razones de oportunidad, mérito y conveniencia a los fines de satisfacer adecuadamente 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).

Cabe destacar que existen antecedentes de medidas de similar metodología citando como ejemplos el Decreto N°667/22 donde esta Asesoría General de Gobierno se ha expedido en Dictamen N°1030/21, el Decreto N°2390/23 con Dictamen N°860/23.

**III.- CONCLUSIÓN.**

Atento lo expuesto, corresponde manifestar que la opinión aquí vertida, excluye lo atinente a los aspectos técnicos y/u operativos de la mediad detallada en el presente proyecto, o lo que refieren a su viabilidad eco-

nómica 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.

Consecuentemente, analizada las normas vigentes y con la intervención del organismo constitucional encargado del control interno y registro de la gestión económica, financiera y patrimonial del sector público provincial, obrante en e-parte 8, esta Asesoría General de Gobierno no encuentra objeciones técnico jurídicas que formular a la medida proyectada en el instrumento bajo análisis.

Por último, es dable señalar el carácter no vinculante de los dictámenes emitidos en virtud del art. 13 Ley 2108-A de Asesoría General de Gobierno que dispone: *"Los dictámenes, vistas, informes legales u opiniones jurídicas que emita la Asesoría General de Gobierno, no son vinculantes para la repartición u organismo requirente. En su caso, el funcionario a quien corresponda resolver, podrá apartarse del criterio o recomendación mediante decisión fundada, con expresa indicación de los motivos y fundamentos de la disidencia."*

En igual 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).

**ASESOR GENERAL DE GOBIERNO**

30 SEP. 2024

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