DICTAMEN N°....0002.....

REF.: E18-2024-6741-AE S/ DECRETO APRUEBA MODELO DE CONVENIO DE CONCILIACIÓN DE DEUDA CON BIOFAR S.A.

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

A: FÍSCALÍA DE ESTADO
DR. ROBERTO ALEJANDRO HERLEIN
PROVINCIA DEL CHACO

De mi consideración:

Acceden las presentes actuaciones a esta Asesoría General de Gobierno, en las que se requiere nuestra intervención, con relación al proyecto de Decreto obrante en e-parte 22. Por el cual en su Art 1° se *tiene presente la Sentencia Judicial N° 33 del 23 de marzo de 2021 recaída en autos caratulados: "BIOFAR S.A. C/ PROVINCIA DEL CHACO S/ DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA", Expte. N° 6461/14, de la Sala 2 de la Cámara Contencioso Administrativa de esta ciudad; la Resolución N°529/24 de fecha 24 de septiembre de 2024, y la Planilla de Capital actualizado e intereses practicada por la Dirección de Administración de la Fiscalía de Estado, actualizada al 21/10/2024, conforme al último índice publicado (septiembre 2024), tomando como base de cálculo la planilla aprobada en dicha causa con fecha de corte al 31/01/2024 realizada por la Oficina de Peritos Contadores del Poder Judicial, que asciende a la suma de Pesos Seiscientos Noventa y Cinco Millones Seiscientos Quince Mil Ciento Treinta y Seis con Tres Centavos ($ 695.615.136,03).*

En su Art 2°: *Se aprueba el Modelo de Convenio de Cumplimiento de pago de Capital actualizado e intereses conforme Sentencia N°33 de fecha 23 de marzo de 2021 por la Suma mencionada en el artículo 1°, el que, como Anexo I, forma parte integrante del presente instrumento legal.*

En su Art 3°: *Se faculta al Ministerio de Hacienda y Finanzas, a suscribir en representación de la Provincia del Chaco, el Convenio aprobado en el artículo anterior.*

En su Art 4°: *Se Autoriza a la Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria a realizar las adecuaciones presupuestarias necesarias a los fines de dar cumplimiento a lo establecido en el presente instrumento legal.*

En su Art 5°: *Establece que la erogación que demande el cumplimiento de lo dispuesto en el presente Decreto, se imputará a la respectiva partida presupuestaria de la Jurisdicción 18 - Fiscalía de Estado de la Provincia del Chaco, de acuerdo con la naturaleza del gasto.*

Asimismo en su Art 6°: *Se instrúye a la Dirección de Administración de la Fiscalía de Estado de la Provincia del Chaco a liquidar y a abonar lo estipulado en la presente.*

En el Art. 7°: *Se instrúye a la Fiscalía de Estado de la Provincia del Chaco a informar al Tribunal interviniente la suscripción del Convenio de pago de capital actualizado e intereses, en cumplimiento de la Sentencia N°33 de fecha 23 de marzo de 2021, mencionada en el artículo 1° del presente. A tal fin, se remitirá copia digitalizada de convenio debidamente suscripto.*

I.- ANTECEDENTES:

Corresponde efectuar en este apartado una breve reseña de las principales constancias e intervenciones obrantes en autos y que resulten relevantes a los fines de resolver la cuestión planteada.

En e-parte N° 1 se inician las presentes actuaciones mediante nota del Procurador Fiscal de Fiscalía de Estado por la cual se requieren los fondos a la Dirección de Administración de Fiscalía de Estado a los fines de dar cumplimiento al pago de la planilla aprobada en los autos caratulados: "BIOFAR S.A C/ PROVINCIA DEL CHACO S/ DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA" Expte. Nro. 6461/14, en trámite por ante la Cámara Contencioso Administrativa, Sala 2, de esta ciudad.

En e-parte 4, la Directora de Administración de Fiscalía de Estado informa al Sr. Fiscal de Estado que conforme al presupuesto del periodo 2024, Fiscalía de Estado no cuenta con fondos suficientes en la partida presupuestaria para afrontar el monto requerido en pedido de fondo tramitado mediante actuación electrónica de referencia, correspondiente a la causa "BIOFAR S.A C/PROVICIA DEL CHACO S/DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA", Expte. N° 6461/14 que tramita por ante la Cámara Contenciosa Administrativa, Sala N°2, por el monto TOTAL DE PESOS TRESCIENTOS CUARENTA Y TRES MILLONES SETECIENTOS DOS MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y TRES CON CINCUENTA Y SIETE SENTAVOS ($343.702.253,57), en concepto de Planilla aprobada de capital e intereses al 31/01/2024, intimado al cumplimiento en el término de diez (10) días.

En e-parte 6, el Sr. Fiscal de Estado de la Provincia hace saber al Sr. Ministro de Hacienda y Finanzas, lo informado en e-partes 1 y 4, solicitando se evalúe la conveniencia de que se dicte un decreto por el cual se autorice a dicho Ministro a suscribir un convenio de pago –con la firma BIOFAR S.A-, bajo las modalidades que desde la cartera se indiquen.En e-parte 8 se agrega primer anteproyecto de Decreto.

En e-parte 10 interviene la Contaduría General de la Provincia sin consideraciones técnicas que formular al trámite que se promueve.

En e-parte 11 interviene la Subsecretaria de Haciendas sin observaciones en materia financiera y presupuestaria propiciando la continuidad del trámite conforme la normativa vigente, sugiriendo dar intervención a la Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria a fin de que dictamine en el ámbito de su competencia en relación a las adecuaciones presupuestarias necesarias a los fines de dar cumplimiento a lo establecido en el proyecto.

En e-parte 13 Directora General de Presupuesto Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria, sugiere se efectúen modificaciones al proyecto de Decreto (en e-parte 8), proponiendo que en los: *a).- Considerandos: -se debería mencionar en el primer párrafo el número de sentencia que se pretende cumplir; -se omitió mencionar lo dispuesto por Fiscalía de Estado en el informe obrante en e-parte 6 de la presente, a fin de que haya concordancia con lo establecido en el articulado del citado proyecto de instrumento legal y -se menciona una instancia como interviniente en la presente actuación, lo cual no se ha observado que ello fuera así, por lo cual se sugiere que se dé la debida participación a todas las áreas que se mencionan o se modifique dicho párrafo, nombrándose solo las que a la fecha tuvieron la debida participación. B).- Dispositiva: -en el artículo primero debería consignarse lo que estableció la sentencia recaída en la causa judicial en estudio; -el artículo 3° no es coincidente con lo establecido en el anexo de dicho proyecto de instrumento legal y -sería propicio incorporar un artículo en el cual se establezca que debe comunicarse en los autos mencionados ut supra el dictado del instrumento legal, a fin de acreditar el cumplimiento de la sentencia dictada en el mismo.*

En e-parte 14 el Secretario General del Ministerio de Hacienda y Finanzas remite las actuaciones a Fiscalía de Estado a los fines de la prosecución del trámite pertinente.

En e-parte 15 el Fiscal de estado remite la actuación a la Dirección de Administración a los fines de la confección de una planilla de cancelación de deuda.

En e-parte 16/17 la Dirección de Administración de Fiscalía de Estado, remite Planilla actualizada al 21/10/2024, conforme al último índice publicado (septiembre 2024), tomando como base de cálculo la planilla aprobada en dicha causa con fecha de corte al 31/01/2024, generada por la Oficina de Peritos Contadores del Poder Judicial, la que asciende a la suma de Pesos Seiscientos Noventa y Cinco Millones Seiscientos Quince Mil Ciento Treinta y Seis con Tres Centavos ($695.615.136,03).

En e-parte 18 el Fiscal de Estado remite las actuaciones al Ministro de Hacienda y Finanzas, adjuntando la planilla de liquidación actualizada confeccionada por la Dirección de Administración a los fines de cancelar íntegramente la deuda reclamada en autos.

En e-parte 19, se adjunta nuevo anteproyecto de Decreto.

En e-parte 21 obra Dictamen N°370/24 de Fiscalía de Estado donde expresa: "*... desde ya, se adelanta opinión contraria a abonar cualquier otra suma que no sea la que corresponde a la planilla de capital e intereses que fuera confeccionada por la Dirección de Administración de esta Fiscalia de Estado a e-parte 16/17... Por todo lo expuesto, a tenor de las constancias del expediente judicial y a fin de encausar debidamente el proceso administrativo previo a la continuidad del trámite deberá reformularse el proyecto de decreto y el convenio adjunto, excluyéndose los rubros e importes imputables a reintegro por el pago de los honorarios del Dr. Mansilla y aquellos importes que eventualmente deba abonarse a los profesionales que intervinieron en representación de la firma BIOFAR S.A., por pedidos de reajustes de los honorarios que le fueren regulados en su oportunidad y por no encontrarse firmes y estar cuestionados por esta Fiscalia de Estado... Además deberá darse nueva intervención a Contaduría General y la Subsecretaria de Hacienda y requerirse la intervención de las instancias aún pendientes de la Unidad de Asuntos Jurídicos y la Asesoría General de Gobierno.*" Y efectuando consideraciones a la redacción del proyecto.

En e-parte 22 la Secretaria General del Ministerio de Hacienda y Finanzas adjunta Anteproyecto de Decreto Final.

En e-parte 23 obra Dictamen Jurídico del Área Legal del Ministerio de Hacienda y Finanzas quien no formula observaciones y analizando las normas legales vigentes, estima procedente la suscripción del instrumento analizado.

En e-parte 24 interviene la Contaduría General de la Provincia sin consideraciones técnicas que formular al trámite que se promueve.

En e-parte 26 interviene la Subsecretaria de Hacienda quien informa que: "*...a fin de poder dar cumplimiento a la manda judicial, es necesario garantizar la factibilidad presupuestaria para el pago ordenado. En tal sentido, corresponde que la Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria realice las adecuaciones presupuestarias para cumplimentar con la medida propuesta*".

En e-parte 28 interviene la Dirección General de Finanzas y programación presupuestaria, quien formula observaciones a la redacción del instrumento (por haberse excluido mencionar en los considerandos, que en virtud de lo manifestado por Fiscalía de Estado se deberá autorizar a la Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria a realizar las adecuaciones presupuestarias necesarias a los fines de dar cumplimiento a lo dispuesto en el citado proyecto), la omisión de intervenciones establecidas en el mismo sugiriendo la debida intervención o su supresión relacionadas a la incorporación de determinados párrafos, que fundamentan la decisión a adoptar, remitiendo nuevamente al área del legal del Ministerio.

En e-parte 29 interviene la Secretaria General del Ministerio de Hacienda y Finanzas quien sugiere remitir a Asesoría General de Gobierno para dictamen y posteriormente a la Fiscalía de Estado a efectos de dar factibilidad presupuestaria de la medida que se intenta propiciar.

Culminando con el aval del máximo representante de la cartera Ministerial, en e-parte 30.

II.- ANÁLISIS DE LA MEDIDA Y MARCO NORMATIVO:

- Cabe señalar que el asesoramiento solicitado se limitará al estudio de las cuestiones estrictamente jurídicas, no tratará aspectos técnicos ni económicos, ni de oportunidad, mérito o conveniencia, por ser materias ajenas a la competencia de este Órgano Asesor (en coincidencia con Dictamen de la PTN 311:135, entre otros).

Al respecto en el ámbito nacional se ha dicho que: *"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 esta Procuración del Tesoro (v. Dictámenes 239:17; 241:115; 247:38 y 247:116, entre otros).

Liminarmente, es preciso mencionar que por la actuación electrónica de referencia se proyecta propuesta de cancelación de deuda, en el marco de los autos caratulados: "BIOFAR S.A C/ PROVINCIA DEL CHACO S/ DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA", Expte. N° 6461/14 que se tramita por ante la Cámara Contencioso Administrativa Sala 2 de Resistencia Chaco.

Ahora bien, de las constancias de las presentes actuaciones, surge que por Providencia (e-parte N° 6) Fiscalía de Estado informa que habiéndose intimado al estado provincial al pago de la planilla judicial aprobada y siendo que conforme lo expusiera la Directora de Administración del organismo, no cuenta con la partida presupuestaria para hacer frente a dicha erogación; razón por la cual solicito se

evalúe la conveniencia de que se dicte decreto autorizándolo al Ministro de Hacienda y Finanzas a suscribir convenio de pago bajo las modalidades que desde la cartera se indiquen.

Consecuentemente la Dirección de Administración de Fiscalía de Estado (en e-parte 16/17) formula Planilla actualizada de deuda al 21/10/2024, conforme al último índice publicado (septiembre 2024), tomando como base de cálculo la planilla aprobada en dicha causa con fecha de corte al 31/01/2024, generada por la Oficina de Peritos Contadores del Poder Judicial, la que asciende a la suma de Pesos Seiscientos Noventa y Cinco Millones Seiscientos Quince Mil Ciento Treinta y Seis con Tres Centavos ($695.615.136,03).

Adjuntándose en e-parte 22 proyecto de Decreto por el cual se aprueba el Modelo de Convenio (obrante en Anexo I) de Cumplimiento de pago de Capital actualizado e intereses al 21/10/2024 conforme Sentencia N°33 de fecha 23 de marzo de 2021 recaída en autos caratulados: "BIOFAR S.A. C/ PROVINCIA DEL CHACO S/ DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA", Expte. N° 6461/14, de la Sala 2 de la Cámara Contencioso Administrativa de esta ciudad.

De esta manera, concierne expresarnos en el marco normativo aplicable y su eventual viabilidad en el contexto de interpretación jurídica que pueda darse, en el análisis que se efectúa.

En orden a ello, corresponde indicar que el Sr. Gobernador, es mandatario legal de la Provincia y jefe de la administración (art. 141 de la Constitución Provincial).

Para ello, contará con la asistencia de Ministros, quienes tendrán a cargo el despacho de asuntos administrativos. En ese sentido, la Ley de Ministerios N° 3969-A establece que: "El Gobernador de la Provincia será asistido en sus funciones por los Ministros, individualmente en materia de las responsabilidades que esta ley les asigna como competencia..." (art. 2° de la Ley N° 3969-A).

El cuerpo normativo citado, en el Título IV "DELEGACIÓN DE FACULTADES" establece en su artículo 14: "El Gobernador podrá efectuar delegación de competencia en el Vicegobernador, los Ministros y Secretarios de Gobernación, de acuerdo con los que determine en forma expresa y taxativa por decreto. En todos los casos mantendrá su facultad de avocación".

Al respecto, nos enseña Comadira[1] que: "Su fundamento debe buscarse en la necesidad de optimizar la dinámica de la organización administrativa para una mejor satisfacción del interés público involucrado"; y que

[1] Comadira, Julio P. La delegación Administrativa. El Derecho. Buenos Aires, 1/12/17. ISSN 1666-8987, Nº 14.320, AÑO LV, EDA 2017.

"Constituye una técnica o un medio técnico de distribución o redistribución de competencias sin que ello implique alterar la estructura administrativa, sino tan solo su dinámica".

En función a ello, advertimos que las atribuciones que se pretenden conferir guardan relación con las competencias específicas derivadas de la nueva Ley de Ministerios, a saber: "Representar política y administrativamente al Ministerio"; "Intervenir, conjuntamente con las áreas técnicas que correspondan, en la celebración de contratos en representación del Estado Provincial, conforme con la legislación vigente"; "Intervenir en las acciones para solucionar situaciones extraordinarias..." (art. 4°, apartado b) incs. 1, 7 y 20).

A la vez, acorde lo previsto en el artículo 20 de la Ley N° 3969-A: "Son funciones del Ministerio de Hacienda y Finanzas y sin que ello implique limitar el área de su competencia, asistir al Gobernador en todo lo atinente a la administración financiera y presupuestaria del Estado Provincial, especialmente: ...e) Entender como órgano rector en la administración de los mecanismos tendientes a cancelar, reprogramar o refinanciar el servicio de la deuda pública provincial; p) Entender y coordinar activamente en la relación con el Nuevo Banco del Chaco S.A...; q) Ejercer todas las demás funciones que le fueran encomendadas por el Gobernador".

No obstante, debe observarse que la implementación de medidas como las detalladas, 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.

Por lo cual en atención a las facultades expresas del Ministerio este resulta competente, entendiendo propicio formular instrumento legal facultando al Ministro de Hacienda y Finanzas, la celebración y firma del Acuerdo Conciliatorio pertinente.

- Por otra parte en lo que respecta al objeto y alcance del modelo de convenio (agregado como anexo) es Fiscalía de Estado (en e-parte 1, 6, 15/17) quien inicia el pedido y formula las recomendaciones necesarias ante el Ministerio de Hacienda y Finanzas para dar curso a lo peticionado; readecuándose planilla según las áreas técnicas específicas de órgano referenciado, en función a lo cual la Secretaria General del Ministerio de Hacienda y Finanzas -órgano asesor legal- elabora proyecto en e-parte 19.

Proyecto que se remite nuevamente a Fiscalia de Estado para su contralor, el que motivara el Dictamen N°370/24 (e-parte 21) con observaciones, las que son asimiladas por el área específica del Ministerio de Hacienda y Finanzas,

reelaborando el proyecto de Decreto en función a lo advertido por el Sr. Fiscal de Estado (e-parte 22).

En función a lo expuesto, se advierte la intervención de las áreas técnicas competentes de cada organismo implicado , como ser: la Dirección de Administración de Fiscalía de Estado en e-parte 16/17 (quien efectúa el cómputo y cálculo de la actualización), el Área Legal del Ministerio de Hacienda (e-parte 23), la Contaduría General de la Provincia (e-parte 10 y 24), la Subsecretaria de Haciendas (e-parte 11 y 26).

En e-parte 28 interviene la Dirección General de Finanzas y programación presupuestaria, quien formula observaciones a la redacción del instrumento remitiendo nuevamente Secretaria General. En e-parte 29 el órgano de asesoría legal del Ministerio, entiende procedente la suscripción del instrumento, solicitando la intervención de Fiscalia de Estado a efectos de dar factibilidad presupuestaria a la medida que se intenta propiciar.

Culminando con el aval del máximo representante de la cartera Ministerial, en e-parte 30.

En función a lo expuesto, el contenido del convenio proyectado como anexo ha sido debidamente ponderado y coordinado entre el Ministerio interviniente y Fiscalia de Estado, conforme a las competencias determinadas por la Ley de Ministerios y la ley 1940-A de Fiscalia de Estado. Teniendo este último órgano constitucional entre sus competencias, la de velar por el resguardo, custodia e intereses del Patrimonio Estatal - máxime cuando lo proyectado se circunscribe a un proceso judicial en trámite- donde ostenta el carácter de representante judicial de la Provincia en defensa de su Patrimonio como parte legitima y necesaria, en el que se controvierten intereses y bienes del Estado Provincial (Art. 2,6 y 7 inc. b y c y conc. de la ley 1940-A).

Razón por lo cual: habiendo intervenido Fiscalia de Estado de la Provincia y el Ministerio de Hacienda y Finanzas en la elaboración del proyecto, redactándose según las sugerencias de las áreas técnicas específicas involucradas, quienes han corroborado y acordado el contenido, alcance y efectos de lo proyectado, este Órgano Asesor no encuentra reparos jurídicos, debiendo proseguir el trámite en un todo conforme las normas aplicables al particular.

No obstante lo cual, en función a lo expresado recientemente por la Secretaria General en e-parte 28 respecto de la factibilidad presupuestaria, se entiende necesario que Fiscalia de Estado, evalué la reformulación o no (según informes técnicos) del proyecto, en ese aspecto.

Es en esta línea la Procuración del Tesoro de la Nación viene sostenendo que: "La previa intervención y dictamen de los servicios jurídicos de los

organismos, secretarías y ministerios que tienen asignada competencia específica para entender, intervenir, participar y, en su caso, coordinar la gestión administrativa en las actuaciones en que se formula la consulta a la Procuración del Tesoro de la Nación, no sólo corresponde por imperativo legal, sino que se compadece con razones de buen orden administrativo coadyuvante sin duda al logro de la solución más ponderada y justa.." (conf. Dict. 199:92; 199:191; 200:36).

Para concluir, tiene dicho el máximo organismo asesor del Poder Ejecutivo Nacional que: *"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. Dictámenes 241:427).

III.- CONCLUSIÓN:

En mérito a lo plasmado, este organismo asesor no encuentra objeciones legales que realizar en lo que concierne a las facultades del Sr. Gobernador tendiente a facultar al Sr. Ministro de Hacienda y Finanzas en los términos consignados.

Asimismo, se remite el presente a los fines de su intervención conforme lo consignado por la Secretaria General del Ministerio de Hacienda y Finanzas en e-parte 29 , a efectos de ponderar (según informes técnicos que puedan surgir) la necesidad de modificar o no el instrumento, respecto del artículo 4 proyectado.

Reiterando que la opinión aquí vertida, excluye lo atinente a los aspectos técnicos u operativos de la medida detallada en el presente proyecto, o lo que refieren a su viabilidad económica financiera y/o discrecionalidad de la misma, la cual 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.

Finalmente, es dable señalar el carácter no vinculante de los dictámenes emitidos por esta instancia en virtud del art. 13 de la Ley N° 2108-A, 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…".*

Atentamente.

ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO.

03 ENE. 2025

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