Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

SVJFC

218

DICTAMEN N°.....

REF.: E4-2025-2647-AE- PROYECTO DE DECRETO S/ EMISIÓN Y COLOCACIÓN DE TÍTULOS DE DEUDA PÚBLICA PROVINCIAL- EN EL MARCO DE LA LEY N° 4150-F.

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

A: FISCALÍA DE ESTADO
PROVINCIA DEL CHACO
DR. ROBERTO ALEJANDRO HERLEIN
SU DESPACHO

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 adjunto (e-parte N° 3) que propicia encomendar al Ministerio de Hacienda y Finanzas, en el marco de la autorización otorgada por la Ley N° 4150-F, la emisión y colocación de títulos de deuda pública provincial en el mercado de capitales nacionales, incluyendo la aprobación de los términos y condiciones que en cada oportunidad se consideren convenientes, la operatoria y los documentos relacionados, así como la elaboración, aprobación y actualización del prospecto o memorando de oferta correspondiente, por hasta una suma total en moneda de curso legal equivalente a dólares estadounidenses cuarenta millones (U$S 40.000.000), con destino a financiar la ejecución de obra pública nueva y/o la finalización de obra pública en etapa de ejecución, en ejercicio de las facultades conferidas al Poder Ejecutivo provincial por la Ley 4150-F, y en especial por el artículo 6° y 7° de dicha norma (art. 1°).

Asimismo, propende autorizar al Ministerio de Hacienda y Finanzas a realizar, en representación de la Provincia, las gestiones necesarias para la implementación de la operatoria, en todas sus etapas ante el Ministerio de Economía de la Nación, la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, sus respectivas dependencias, el Banco Central de la República Argentina y cualquier otro organismo con competencia en la materia (art. 2°), entre otras medidas allí previstas.

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 y 2 obra copia digital de la Ley N° 4150-F por la cual se "Autoriza Operaciones de Crédito Público para la Infraestructura Provincial" y Ley N° 1182-K (Antes Ley 4990) "Ley de Obras Públicas".

En e-parte N° 3 obra proyecto de decreto definitivo.

En e-parte N° 4 la Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria, eleva a pedido de la máxima autoridad jurisdiccional, proyecto de decreto correspondiente a la emisión y colocación de títulos de deuda pública provincial en el mercado de capitales nacionales en el marco de la Ley N° 4150-F, con destino a financiar obras públicas en los términos del artículo 1° de la Ley N° 1182-K (antes Ley N° 4990) y/o servicios públicos; con el fin de dar cumplimiento a lo preceptuado por la normativa que hace a la materia, como ser el artículo 1° de Ley N° 4150-F facultó al Poder Ejecutivo Provincial a efectuar operaciones de crédito público para contraer empréstitos.

Asimismo, expresó que: *"...considera propicio, salvo mas elevado criterio, la emisión de títulos públicos como instrumento financiero para llevar adelante obras públicas nuevas o finalizar aquellas que se encuentran en estado de ejecución, consideradas estratégicas para el desarrollo provincial, por hasta la suma total en moneda de curso legal equivalente a dólares estadounidenses cuarenta millones (U$S 40.000.000)".*

En e-parte N° 5 obra dictamen del Secretario General-Coordinador Área Legal del Ministerio de Hacienda y Finanzas estimando que *"...no existen objeciones normativas que impidan la medida propiciada, posibilitando que el señor Gobernador encomiende al Ministerio de Hacienda y Finanzas, en el marco de la autorización otorgada por la Ley N° 4150-F, la emisión y colocación de títulos de deuda pública provincial en el mercado de capitales nacionales, incluyendo la aprobación de los términos y condiciones que en cada oportunidad se consideren convenientes, la operatoria y los documentos relacionados, así como la elaboración, aprobación y actualización del prospecto o memorando de oferta correspondiente, por hasta una suma total en moneda de curso legal equivalente a DÓLARES ESTADOUNIDENSES CUARENTA MILLONES (U$S 40.000.000), con destino a financiar la ejecución de obra pública nueva y/o la finalización de obra pública en etapa de ejecución...".*

En e-parte N° 6 obra aval del Sr. Ministro de Hacienda y Finanzas.

En e-parte N° 9 Contaduría General de la Provincia se pronunció *"...sin consideraciones técnicas que formular al trámite que se promueve, siendo procedente el mismo".* Además, entendió que: *"...Los argumentos de hecho y de derecho que sustentan el mismo surgen de lo establecido por: La Constitución de la*

Provincia del Chaco 1957 - 1994, Sección Primera, Capítulo V, Artículo 63 y la Sección Cuarta, Capítulo II, Artículo 141, Inciso 9). La Ley 1092 - A "De Organización y Funcionamiento de la Administración Financiera del Sector Público Provincial", Título II, Capítulo 4, Sección A, Artículos 82 y 88, Capítulo 7, Sección B, Artículo 132, Inciso c). La Ley 4150 - F. La estructura legal detallada constituye el argumento jurídico fundamental que determina la procedencia de dicho trámite, otorgándole el marco institucional requerido al efecto. Asimismo resulta oportuno dejar constancia de que la medida que se promueve enmarca dentro de los límites porcentuales establecidos por la Ley de Responsabilidad Fiscal...".

En e-parte N° 10 interviene la Subsecretaría de Hacienda, expidiéndose sobre la procedencia del dictado del instrumento legal.

II.- ANÁLISIS DE LA MEDIDA.

Cabe aclarar 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).*

a) *Marco normativo: bajo tales premisas, corresponde señalar el plexo normativo aplicable a la medida propuesta*.

- La **Constitución de la Provincia del Chaco** ordena en su artículo 63 que: "Toda operación de crédito público deberá ser previamente autorizada por ley...".

- Consecuentemente, por **Ley Provincial N° 4150-F** se "Autoriza Operaciones de Crédito Público para la Infraestructura Provincial". Así, su Artículo 1° preceptúa: "Facúltase al Poder Ejecutivo Provincial a efectuar operaciones de crédito público para contraer empréstitos, sea bajo la modalidad de fideicomisos financieros y/o la celebración de contratos de mutuo con entidades financieras y/o de

fomento de gestión públicas o privadas con sede en la República Argentina o en el exterior, incluyendo fondos fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado Nacional y/o la celebración de contratos de préstamos con organismos multilaterales de crédito y/o la celebración de convenios subsidiarios de préstamos multilaterales con organismos del Poder Ejecutivo Nacional y/o la emisión de bonos y/o títulos públicos u otras modalidades no enunciadas, hasta un monto de DÓLARES ESTADOUNIDENSES CIENTO CUARENTA Y CINCO MILLONES (USD 145.000.000) o su equivalente en otras monedas, con destino a financiar obras públicas en los términos del artículo 1° de la ley 1182-K (antes ley 4990) y/o servicios públicos". (El subrayado me pertenece).

A la vez, el Artículo 2º establece: "Autorizase al Poder Ejecutivo a afectar y/o ceder los derechos de la Provincia del Chaco sobre las sumas a percibir conforme con el porcentaje dispuesto por el artículo 4° de la ley nacional 23.548 -Régimen Transitorio de Distribución de Recursos Fiscales entre la Nación y las Provincias y lo previsto en los artículos 1°, 2° y 3° de la ley nacional 25.570, Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos o el que en el futuro lo sustituya y/o complemente, con el fin de garantizar las operaciones de endeudamiento que se autoriza por el artículo 1º, incluyendo la retención automática para el pago de los servicios financieros".

Asimismo, el Artículo 6º dispone: "El Ministerio de Hacienda y Finanzas será la autoridad de aplicación de la presente, en virtud de lo cual llevará adelante las acciones conducentes para la concreción de las operaciones de crédito autorizadas, todo ello de conformidad con los artículos 81 a 97 de la ley 1092-A y de la reglamentación que al efecto se dicte"; y el Artículo 11: "Autorízase al Ministerio de Hacienda y Finanzas a través de la Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria a realizar las adecuaciones presupuestarias necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente". (El subrayado me pertenece).

- Por otro lado, la **Ley N° 1092-A** de "Organización y Funcionamiento Administración Financiera Sector Publico Provincial" en el Artículo **82,** determina en lo pertinente: "El endeudamiento que resulte de las operaciones de crédito público que realicen las jurisdicciones o entidades de la Administración Pública Provincial se denominará deuda pública, y puede originarse en cualquiera de las siguientes operaciones, a condición de que el efecto financiero de las mismas esté reflejado en el presupuesto provincial: a) La emisión y colocación de títulos, bonos u obligaciones de largo y mediano plazo, constitutivos de un empréstito..."

Posteriormente, en el Artículo **88** prevé: "El Ministerio de Hacienda y Finanzas queda facultado a determinar las características y condiciones a

las que deben ajustarse las operaciones de crédito público a ser celebradas por cualquier jurisdicción o entidad de la Administración Pública Provincial, con respecto a todas las cuestiones no estipuladas expresamente en esta ley, en la respectiva ley de endeudamiento o, en su caso, en la ley de presupuesto"; y el Artículo **132**: "Constituyen excepciones a las modalidades de contratación establecidas por el artículo anterior las siguientes: ... **c)** Las operaciones a que se refieren los incisos a), b) y e) del artículo 82, para las que la reglamentación establecerá un régimen de contrataciones específico...".

En ese orden de idea, el proyecto de decreto se encuentra debidamente fundado en el marco legal vigente desarrollado, el que a su vez ha sido objeto de análisis y revisión por parte de los órganos técnicos en materia presupuestaria, financiera y de control, sin que se hayan formulado observaciones que impidan su prosecución.

b) Informes y órganos técnicos intervinientes:

Particularmente, se observan las intervenciones de las áreas técnico-jurídicas, correspondientes (Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria e- parte 4, Dictamen Jurídico del Área legal del Ministerio e- parte 5, Subsecretaría de Hacienda e-parte 10, y el Ministro de Hacienda y Finanzas brindando el aval concreto a lo proyectado) en lo relativo a los aspectos jurídicos- financieros presupuestarios. A su vez, cuenta con la intervención del Contador General (e-parte 09) de la Provincia, encargado de ejercer el control interno y el registro de la gestión económica, financiera y patrimonial del sector público provincial. Todos los que proyectan la continuidad del trámite, sin observaciones.

Al respecto, la Procuración del Tesoro de la Nación sostuvo que: "La ponderación de los temas debe efectuarse conforme a los informes de los especialistas de la materia de que se trata..."[1]. "**Los informes técnicos merecen plena fe**, siempre que sean suficientemente serios y razonables, no adolezcan de arbitrariedad aparente y no aparezcan elementos de juicio que destruyan su valor (v. Dictámenes 233:525 y 293:21)[2].

Asimismo 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.

c) Autorización dispuesta:

[1] PTN. Dictámenes 169:199.
[2] PTN. Dictámenes 327:147.

Como primera medida se determina que la ley marco que autoriza las operaciones de crédito publico para la infraestructura provincial (Ley Nº4150-F) es quien de manera concreta determina como autoridad de aplicación de la presente al Ministerio de Hacienda y Finanzas *(art. 6)* .

Lo que por su parte, continua la misma delegación determinada en la ley de Ministerios de la Provincia Nº3969-A, por lo que advertimos que las atribuciones que se pretenden conferir guardan relación con las competencias específicas derivadas de al Ministro de Hacienda y Finanzas, correspondiendo a los funcionarios del Poder Ejecutivo responsables de las distintas carteras ministeriales, decidir en definitiva sobre el despacho de los asuntos puestos a su consideración.

De esta forma, en el caso en concreto, el Artículo 20 determina: "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:...b) Establecer y disponer medidas de ejecución y ejercer el control superior de la gestión presupuestaria y financiera del Estado Provincial; c) Elaborar, aplicar y fiscalizar las políticas relacionadas con la administración de los recursos financieros provinciales, cualquiera sea su origen; d) Coordinar la preparación, control y seguimiento de la ejecución del presupuesto provincial; e) Entender como órgano rector en la administración de los mecanismos tendientes a cancelar, reprogramar o refinanciar el servicio de la deuda pública provincial;...h) Entender en la relación con la Contaduría General, en lo referente al monitoreo permanente de las cuentas públicas;...;q) Ejercer todas las demás funciones que le fueran encomendadas por el Gobernador.

Ello es coincidente con la posición sentada por la Procuración del Tesoro de la Nación, quien dicho 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. Dict. 241:427).

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".

Finalmente, es dable indicar lo establecido en el artículo 2° de la Ley de Administración Financiera N° 1092-A que determina: "...f) Establecer como

responsabilidad propia de la administración superior de cada jurisdicción y entidad del Sector Público Provincial, la implantación en forma gradual y el mantenimiento de:... **2) Un eficiente y eficaz sistema propio de control de legalidad, financiero y de gestión sobre sus operaciones, compatibles con las normas constitucionales y legales vigentes al respecto**; 3) Procedimientos adecuados que aseguren la conducción económica y eficiente de las actividades institucionales que le sean inherentes...". **g) Asignar las responsabilidades administrativas generadas por la gestión financiera o patrimonial,** en grado compatible con la participación con cada uno de ellos en el proceso decisional o administrativo, a los titulares de: 1)Las oficinas de servicios administrativos de la jurisdicción o entidad.2) Las áreas o niveles superiores a las que tales oficinas pertenecen orgánicamente o de las que dependen jerárquicamente.3)Las áreas internas de dichas oficinas responsables de la operación de los sistemas de administración financiera.

III.- CONCLUSIÓN.

En mérito a lo plasmado, verificándose la intervención de las dependencias técnicas competentes y del organismo constitucional encargado del control interno y registro de la gestión económica, financiera y patrimonial del sector público provincial obrante en e-parte N°9, esta Asesoría General de Gobierno, no tiene objeciones jurídicas que formular a la prosecución del trámite.

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...".*

Sin perjuicio de ello, a los fines del control de legalidad administrativa teniendo en cuenta el interés público comprometido corresponde se de intervención al Fiscal de Estado en un todo de acuerdo al art. 172 de la Constitución Provincial y al art. 6 de la Ley N° 1940-A.

Atentamente.

ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO.

14 ABR. 2025

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