Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

DICTAMEN N° 316

Ref.: E4-2025-3470-Ae s/ Proyecto de decreto emisión de títulos públicos provinciales.

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

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

De mi consideración:

Acceden las presentes actuaciones a esta Asesoría General de Gobierno a efectos de emitir opinión en relación al proyecto de decreto (e-parte 2) que propicia encomendar al Ministerio de Hacienda y Finanzas, en el marco de lo dispuesto por el Artículo 90 de la Ley 1092-A, el Artículo 9 de la Ley 4035-F y el Artículo 4 de la Ley Nº 2444-F, la realización de una operación de administración de pasivos consistente en la aprobación y ejecución de un programa de emisión de títulos públicos provinciales a ser colocados en el mercado de capitales nacionales, por hasta una suma total en moneda de curso legal equivalente a dólares estadounidenses noventa millones (USD 90.000.000) cuyo producido deberá destinarse a la cancelación de los servicios cuyos vencimientos operan en septiembre de 2025 y marzo de 2026, correspondiente a la deuda pública provincial emergente de los diversos empréstitos contraídos en los años 2019 y 2021 con el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), así como a la cancelación de los vencimientos de los servicios cuyos vencimientos operan en agosto 2025 y febrero 2026, del título público emitido en 2016 en el mercado internacional de capitales y reestructurado en el año 2021 mediante la Resolución 180/21 del entonces Ministerio de Planificación, Economía e Infraestructura (art. 1°).

Asimismo, establece que en caso de existir un remanente de fondos luego de realizado el pago de los servicios establecidos en el artículo 1º, el mismo será afectado al pago de servicios con vencimiento posterior de dichos empréstitos (art. 2°), entre otras medidas allí previstas.

A la vez, designa como autoridad de al Ministerio de Hacienda y Finanzas, quien quedará facultado para ejecutar todos los actos necesarios para el cumplimiento de las disposiciones aquí contenidas (Artículo 11°).

I. ANTECEDENTES.

Del análisis de las actuaciones surge que se inician a instancias de la Secretaria General – Coordinador del Área Legal del Ministerio de Hacienda y Finanzas, por instrucciones del Sr. Ministro, quien emite dictamen y eleva proyecto de decreto inicial (e-parte 1/2).

En e-parte 3 interviene la Subsecretaria de Hacienda quien justifica y fundamenta la medida, y en e-parte 4 la Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria informa que no se realizan observaciones respecto al citado artículo 9º del proyecto de instrumento legal.

En e-parte 6 obra el aval del Ministro de Hacienda y Finanzas y en e-parte 8 Dictamen de la Contaduría General de la Provincia que expresa que no surgen consideraciones técnicas que formular al trámite que se promueve.

En e-parte 10 este Órgano Asesor solicita, se adjunten antecedentes que sustentan la medida, y documentación enunciada por las áreas técnicas.

En e-parte 11-14 se incorporan antecedentes de la Subsecretaría de Hacienda y la Dirección General de Finanzas, con análisis pormenorizado de la materia y temática, remitiendo a este órgano para continuidad del trámite.

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, 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).

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)*- (El subrayado me pertenece).

Dicho esto, 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 este sentido, cabe señalar que la definición, metodología, impulso y ponderación de la operatoria han sido realizadas por el Ministerio de Hacienda y Finanzas, en su carácter de autoridad de aplicación -del instrumento proyectado- y órgano rector en materia de administración de deuda pública provincial, conforme lo dispuesto por la Ley N° 3969-A de Ministerios.

Asimismo, la fundamentación técnica, económica y financiera que sustenta la propuesta ha sido elaborada exclusivamente por dicha cartera ministerial, en ejercicio de las competencias específicas que le son propias.

a) MARCO NORMATIVO:

- La **Constitución de la Provincia del Chaco**, en su artículo 141 determina que el Gobernador es el mandatario legal de la Provincia y jefe de la administración.

Precisamente, en su Sección Segunda, Capítulo IV, Artículo **63** de la Constitución Provincial establece: *"Toda operación de crédito público deberá ser previamente autorizada por ley, sancionada con el voto de los dos tercios de los miembros que componen la Legislatura, con determinación concreta del objetivo de la operación y de los recursos afectados a su servicio. Sólo podrán destinarse anualmente al servicio de amortización e intereses de la deuda pública, considerando la totalidad de las operaciones celebradas y no totalmente canceladas, sumas no superiores al veinticinco por ciento de los recursos tributarios de jurisdicción provincial y los provenientes del régimen de coparticipación impositiva con la Nación."*

- Asimismo, la **Ley Nº 1092-A** "Organización y Funcionamiento Administración Financiera Sector Publico Provincial", en su Título II, Capítulo 4, Sección A, **Artículo 90**: establece textualmente: "El Poder Ejecutivo queda facultado a realizar o autorizar operaciones, celebrar acuerdos o suscribir contratos para *reestructurar la deuda pública de la administración pública provincial mediante su consolidación, conversión, reprogramación, refinanciación o renegociación,* en la medida en que ello implique un mejoramiento de los montos, los plazos o los intereses de las operaciones originales y cuando éstas hayan sido autorizadas oportunamente por ley."

Ello a su vez se complementa con el art. Artículo **82,** que 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*

*título*s, bonos u obligaciones de largo y mediano plazo, constitutivos de un empréstito..."

En ese contexto, en el **Artículo 88 del mismo cuerpo normativo determina: "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 dicho contexto la **Ley N° 4035-F** - de Presupuesto General de la Provincia del Chaco (sancionada con los dos tercios) –en su Artículo 9° determina: *"Establécese que la facultad conferida al Poder Ejecutivo por el artículo 90 de la ley 1092-A, para realizar o autorizar operaciones, celebrar acuerdos o suscribir contratos para reestructurar la deuda pública de la administración pública provincial mediante su consolidación, conversión, reprogramación, refinanciación o renegociación, en la medida en que ello implique un mejoramiento de los montos, los plazos o los intereses de las operaciones originales y cuando éstas hayan sido autorizadas oportunamente por ley, comprende también la facultad de otorgar idénticas garantías que las concedidas en las operaciones originales objeto de la consolidación, conversión, reprogramación, refinanciación o renegociación. Para ello, y en virtud de lo preceptuado en el artículo 90 de la ley 1092-A, se consideran operaciones de reprogramación, refinanciación o renegociación aquellas por las cuales se obtenga fondos mediante la colocación de títulos públicos y/o la celebración de contratos de préstamos, cuyo destino exclusivo sea el de cancelar total o parcialmente, las operaciones vigentes comprendidas en la deuda publica provincial.* (El subrayado me pertenece)

- La **Ley N° 2444-F**, en su Artículo 1° dispone: *"Autorízase al Poder Ejecutivo a contraer empréstitos por hasta la suma de Pesos cuatro mil millones ($4.000.000.000), o su equivalente en moneda extranjera, con destino a financiar el objeto previsto en el artículo 5° de la presente..."* para afrontar pago de sentencias judiciales originadas en R.858/91 del S.T.J., Tribunal de Cuentas, Municipios, al pago de obras públicas, financiar obras públicas destinadas a pueblos originarios, financiar obras públicas a ejecutar por los

Municipios, construcción del edificio del Poder Legislativo, El financiamiento de otras obras públicas.

A la vez, en el Artículo 4° del mismo cuerpo normativo preceptúa: *"Facúltase al Poder Ejecutivo, a fin de concretar las operaciones de crédito público autorizadas en esta norma, a suscribir cesión de derechos y/o afectación en garantía de los recursos provenientes del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, de acuerdo con lo establecido por los artículos 1º, 2º y 3º del Acuerdo Nación – Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos – ley nacional 25.570-, ratificado por ley 1210-X, o aquel que en el futuro lo sustituya, con excepción de los recursos con afectación específica, incluyendo a la retención automática para el pago de los servicios pertinentes".*

- Por su lado, la **Ley N° 3969–A** de Ministerios, en su artículo 20 dispone: *"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..."* (El subrayado me pertenece)

En este sentido, 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.

En función a todo ello, el Sr. Gobernador resulta competente para la emisión del presente instrumento, (dado los antecedentes normativos citados – evaluados y corroborados por las áreas técnicas específicas

con competencia en la materia), resultando el Ministro en el cual se encomienda la medida, la autoridad de aplicación pertinente según competencias propias y exclusivas determinadas por las leyes referencias.

b) INTERVENCIONES TECNICAS:

Se examina que la medida cuenta con las intervenciones e informes específicos de las áreas técnico-jurídicas competentes en la materia, tanto de dicha cartera ministerial -en ejercicio de sus funciones específicas-, así como del organismo constitucional encargado de ejercer el control interno y el registro de la gestión económica, financiera y patrimonial del sector público provincial.

Particularmente, el órgano jurídico permanente "Secretario General-Coordinador Área Legal del Ministerio de Hacienda y Finanzas" (e-parte 1), con la tecnicidad de lo que la operatoria implica, expresando que: *"...el proyecto de decreto que propicia una operación de administración de pasivos mediante la emisión de títulos públicos provinciales por hasta el equivalente a USD 90 millones, a ser colocados en moneda de curso legal en el mercado de capitales nacional, se encuentra ajustado a derecho y está respaldada por normas provinciales y nacionales alineándose con las obligaciones constitucionales del Estado Provincial. Por lo tanto, no se formulan objeciones jurídicas al dictado..."*

En virtud de ello corresponde señalar que , la Procuración del Tesoro de la Nación sostuvo: "...En efecto, son los profesionales integrantes de aquellos servicios los que, por lo general, han participado en las cuestiones de que se trata desde su inicio, incluso a veces en los actos preparatorios de los regímenes o reglamentos aplicables, por lo que **tienen un conocimiento integral e inmediato de las respectivas causas, pero, además, en razón de desempeñarse en áreas con un marco de acción específico y particular**..." (conf. Dict. 199:92; 199:191; 200:36).[1]

Además, interviene la brindando los fundamentos, razonabilidad y finalidad de la medida proyectada Subsecretaria de Hacienda (e-parte 3), manifestando: "...*Que la medida proyectada tiene por finalidad contribuir a la adecuada programación financiera del Estado, asegurando la disponibilidad de fondos para atender en tiempo y forma las obligaciones derivadas de los créditos contraídos por la Provincia...Que la medida propuesta tiene por objeto atender la necesidad de disponibilidad de recursos para la cancelación de los compromisos financieros previamente asumidos. En este marco, dicha medida contribuirá a optimizar el perfil de vencimientos de la deuda provincial, mitigar el*

[1] Procuración del Tesoro de la Nación, Dictámenes 267:495.

riesgo vinculado a eventuales procesos de refinanciamiento y fortalecer la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano y largo plazo. Que, en caso de verificarse el incumplimiento de los pagos correspondientes a los compromisos financieros asumidos, la Provincia incurriría en una situación de cesación de pagos, lo que configuraría un incumplimiento contractual frente a los acreedores. Tal situación podría generar consecuencias legales, afectando la consideración de la jurisdicción en los mercados financieros. Conforme ello, dicho incumplimiento tendría un impacto negativo sobre la calificación crediticia de la Provincia, restringiendo el acceso a nuevas fuentes de financiamiento…Por todo ello, resulta necesaria la implementación de la medida propuesta.";

Contando todo ello con el aval del Titular de la Cartera Ministerial en trato, según constancias de e-parte 6.

A su vez , la Contaduría General de la Provincia como órgano encargado del control interno y registro de la gestión económica , financiera y patrimonial del Sector Publico Provincial, luego de un análisis del proyecto emite informe técnico (e-parte 8) manifiesta textualmente: *"....no surgen consideraciones técnicas que formular al trámite que se promueve, siendo procedente el mismo…en el presente contexto la operación en cuestión se enmarca dentro del porcentaje previsto por la norma de rito. Que la Ley 4035 - F en su Artículo 9, prescribe..."... En consonancia con lo detallado precedentemente, la presente operatoria se enmarca perfectamente en los límites establecidos por la Ley 25917 "De Responsabilidad Fiscal", complementarias y modificatorias".* (El subrayado me pertenece).

En ocasión de asumir una nueva intervención por indicación de este Órgano Asesor; la Subsecretaría de Hacienda y la Dirección General de Finanzas incorporan antecedentes e informes que sustentan la medida proyectada, con instrumentos que se adjuntan, a su vez referencian análisis de las normas imperantes y su vinculación en el instrumento puesto a consideracion (e-parte 15) , como órganos técnicos específicos de la materia en trato (órgano coordinador de los sistemas de administración financiera y órgano rector del sistema presupuestario de la Administración Publica Provincial), propiciando la continuidad del trámite.

En este sentido, 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...**"[2]. "**Los informes técnicos merecen plena fe**, siempre que sean suficientemente

[2] PTN. Dictámenes 169:199.

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)[3].

En ese orden de ideas, cabe reiterar que las cuestiones de índole estrictamente técnicas, económicas, financieras exceden el ámbito de competencia de este organismo asesor, escapando a este órgano asesor el análisis de la modalidad, operatoria, procedimientos, metodología, etc.; lo que ha sido ponderado y analizado por cada uno de los órganos y áreas técnicas con atribuciones especificas en la materia, con competencia específica en todo lo proyectado. Limitándonos al análisis del marco normativo aplicable y la competencia del Sr. Gobernador en la emisión del acto.

Debe observarse que la implementación de medidas como las del 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).*

En concordancia con lo expuesto, cabe recordar las facultades y competencias otorgadas por la Ley de Ministerios 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.

III. CONCLUSIÓN.

Por lo hasta aquí descripto, habiéndose analizado los antecedentes sometidos a consideración y contando con el aval de 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, y de las reparticiones competentes del Ministerio en trato que proyecta e impulsa el instrumento, esta Asesoría General de Gobierno, no tiene objeciones jurídicas que formular a la medida propuesta, **en cuanto a la facultad del Sr. Gobernador para encomendar la realización de la operatoria determinada, la cual ha sido definida por las áreas técnicas y jurídicas de la cartera ministerial competente, en función de la Ley N° 3969-A**.

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

[3]PTN. Dictámenes 327:147.

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 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."

Por lo expuesto, a los fines del control de legalidad administrativa , teniendo en cuenta el interés público comprometido dar intervención de Fiscalía de Estado de la Provincia en un todo de acuerdo al art. 172 de la Constitución Provincial y a las facultades conferidas por Ley N° 1940-A .

Atentamente.

ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO.

15 MAY 2025

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