



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

FISCALÍA DE ESTADO

ES COPIA FIEL

ERIC LEONARDO PEREZ
AUXILIAR PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALIA DE ESTADO

BOP.2460

11

Tramita por ante esta Fiscalía de Estado de la Provincia el expediente de nuestro registro N° 13/08, caratulado: "S/CONTROL DE LEGALIDAD DEL DECRETO PROVINCIAL N° 92/08 Y NORMAS COMPLEMENTARIAS", el que se iniciara con motivo de una presentación realizada por el Sr. Ricardo Wilder en su carácter de Legislador Pcial. y ciudadano, a través de la cual denuncia la ilegalidad del Decreto Pcial. N° 92/08 y las Resoluciones M.E. N° 63/08 y 120/08.

En su presentación sucintamente cabe decir que el denunciante refiere "*...al significado jurídico de las denominadas Letras de Tesorería emitidas por el Estado Provincial, en base al Art. 18 de la Ley provincial 723 y la ampliatoria, Ley provincial 751...*" (fs. 1/2); manifiesta como está conformado el sistema de Tesorería de acuerdo a la legislación vigente; expresa que el Decreto Provincial N° 92/07 y la Resolución M.E. N° 63/08 adolecen de nulidad absoluta por vicio en la causa, objeto y finalidad de acuerdo a las razones que expone; y por último también ataca a las Resoluciones M.E. N° 63/08 y 120/08.

Expuesto el objeto de la denuncia, es dable señalar que tras la recepción de la misma y con el fin de que el titular del Poder Ejecutivo tuviera la oportunidad de ser escuchado, invocando las razones y fundamentos tenidos en cuenta para el dictado de los actos emitidos, se efectuó requerimiento a la Sra. Gobernadora de la Provincia mediante la Nota F.E. N° 196/08 fechada y recibida en la Secretaría General de Gobierno el día 28 de marzo del corriente (fs. 24), reiterada a través de las Notas F.E. N° 224/08 y 260/08 (fs. 25 y 45 respectivamente), y por último con la Nota F.E. N° 299/08 que ampliaba el plazo para dar respuesta ante una solicitud de prórroga a tal fin (véanse fs. 46/8), no obstante lo cual, transcurridos MÁS DE DOS (2) MESES del requerimiento original, no se ha obtenido respuesta del Poder Ejecutivo Provincial.

Por otra parte, el día 30 de mayo del corriente se recibió en este organismo de control la Carta Documento que obra a fs. 50 (incorporada a estas actuaciones, por su estrecha relación con las mismas, conforme providencia de fs. 49), remitida por el Sr.

ES COPIA FIEL

ERIC LEONARDO PEREZ
AUXILIAR PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALIA DE ESTADO

Eduardo Julio Vera, quien en su carácter de tenedor de una Letra de Tesorería "Petrel" denuncia al Gobierno de la Provincia "...por incumplimiento de pago, morosidad y por perjuicio al patrimonio del Estado Provincial y por causar ruina a sus administrados...".

Las circunstancias relatadas en los dos párrafos precedentes, esto es la falta de respuesta por parte del Ejecutivo Provincial, el que en consecuencia ha renunciado a exponer las razones que ampararían y legitimarían su accionar y eventualmente el de las autoridades que le precedieron, y la recepción de la Carta Documento antes referida, sumado a la situación por la que estarían atravesando los legítimos acreedores del Estado Provincial cuyos derechos merecen y deben ser reconocidos sin mayores dilaciones y ser atendidos en la medida en que las posibilidades financieras lo vayan permitiendo, constituyen motivo suficiente para expedirme sin más en estas actuaciones, con la provisoriedad que lo antes expuesto implica.

En tal sentido adelanto que de la documentación colectada, surgen elementos que me llevan a concluir que las Letras del Tesoro que dieron origen a las normas aquí cuestionadas, han sido emitidas con vicios que impiden considerarlas como títulos válidos, ello por las razones que a continuación expongo.

A tal fin cabe comenzar con el marco jurídico bajo el cual está prevista la emisión de Letras del Tesoro.

Así nos encontramos con la Ley pcial. N° 495 cuyo artículo 79 originariamente rezaba:

*"La Tesorería General de la Provincia podrá emitir letras del Tesoro para cubrir deficiencias estacionales de caja, hasta el monto que fije anualmente la Ley de Presupuesto General. Estas letras deben ser **reembolsadas durante el mismo ejercicio financiero en que se emiten.** De superarse ese lapso sin ser reembolsadas **se transformarán en deuda pública y deben cumplirse para ello con los requisitos que al respecto se establece en el Título III de esta Ley.**"* (la negrita no pertenece al original).



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

FISCALÍA DE ESTADO

3

ES COPIA FIEL


ERIC LEONARDO PEREZ
AUXILIAR PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALIA DE ESTADO

Previamente el artículo 72 de la citada ley establece que la Tesorería General tendrá competencia para:

"...f) emitir letras del Tesoro, en el marco del artículo 79 de esta Ley..."

A su vez, el artículo 72 del Decreto pcial. N° 1122/02, reglamentario de la Ley pcial. N° 495, dice:

"Dentro de las competencias determinadas por los incisos d), f) h) y k) del artículo de la Ley, la Tesorería General de la Provincia podrá:...b) Los desequilibrios de caja podrán ser atendidos por la Tesorería de la Provincia a través de la **emisión** de Letras del Tesoro cuyo vencimiento de rescate se opera **dentro del ejercicio financiero de su emisión...**" (la negrita no pertenece al original).

Por otra parte, la Ley pcial. N° 512 en su artículo 20, ubicado en el "TÍTULO III DISPOSICIONES ACCESORIAS **DE CARÁCTER PERMANENTE**" (la negrita no pertenece al original), establece:

"**El Poder Ejecutivo provincial tendrá atribuciones para actuar sin autorización previa de la Legislatura provincial, cuando se acuda a financiamiento de corto plazo, cuya amortización no exceda el período de DOCE (12) meses, destinado a cubrir eventuales desequilibrios estacionales de caja, hasta el monto total equivalente al DIEZ POR CIENTO (10%) del total de los gastos aprobados mediante la Ley de Presupuesto General del ejercicio correspondiente.**" (la negrita no pertenece al original).

Como surge del cotejo del artículo 79 de la Ley pcial. N° 495 y el artículo 20 de la Ley pcial. N° 512, nos encontraríamos ante dos formas de financiamiento de corto plazo diferentes.

En efecto, se observan las siguientes diferencias:

a) el financiamiento del art. 79 de la Ley pcial. N° 495 tiene como límite máximo el monto que expresamente fije anualmente la Ley de Presupuesto General; en tanto el del art. 20 de la Ley pcial. N° 512 tiene como tope máximo al monto total equivalente al DIEZ POR CIENTO (10%) del total de los gastos aprobados mediante la Ley de Presupuesto General del ejercicio correspondiente, esto es que



ERIC LEONARDO PEREZ
AUXILIAR PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALIA DE ESTADO

no está supeditado a un monto que específicamente fije el legislador en cada presupuesto, sino a uno de carácter general –como es el total de gastos aprobados- que le sirve de base de cálculo;

b) el financiamiento del art. 79 de la Ley pcial. N° 495 indefectiblemente se efectúa mediante la emisión de Letras del Tesoro; en tanto el previsto por el art. 20 de la Ley pcial. N° 512 puede realizarse acudiendo a otros mecanismos financieros;

c) las letras a que refiere el art. 79 de la Ley pcial. N°495, originariamente –ya explicaré las razones por las cuales no necesariamente es así en la actualidad- debían ser reembolsadas durante el mismo ejercicio financiero en que se emitían, y en el caso de superarse ese lapso sin ser reembolsadas se transformarían en deuda pública, debiendo cumplirse para ello con los requisitos que al respecto se establecen en el Título III de esta Ley; en tanto la amortización del financiamiento contemplado en el art. 20 de la Ley pcial. N° 512 no puede exceder el período de DOCE (12) meses (cabe decir que diferenciándose de la ley nacional, en la pcial. también las letras emitidas conforme al art. 79 son deuda pública conforme al inc. g) del art. 57).

Considero importante destacar aquí, ante algunas dudas que podrían surgir de la redacción dada al inciso b) del art. 57 de la Ley pcial. N° 495, que sin perjuicio de que eventualmente no se hiciera efectiva la cancelación de una Letra del Tesoro en la fecha de vencimiento prevista, las Letras emitidas bajo el amparo del artículo 79 de la citada ley indefectiblemente debían fijar una fecha de vencimiento que no excediera el ejercicio financiero de su emisión.

Y dicho criterio encontraba pleno respaldo en el decreto reglamentario de la Ley pcial. 495, Decreto pcial. N° 1122/02, cuando, como ya hemos visto, allí se establece que "*...los desequilibrios de caja podrán ser atendidos por la Tesorería a través de la emisión de Letras del Tesoro cuyo vencimiento de rescate se opera dentro del ejercicio financiero de su emisión...*" (la negrita no pertenece al original).



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

FISCALÍA DE ESTADO

5

ES COPIA FIEL


ERIC LEONARDO PEREZ
AUXILIAR PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALÍA DE ESTADO

Expuestos mecanismos de financiamiento de corto plazo previstos por las leyes pciales. N° 495 y 512, que contienen características que distinguen a uno del otro conforme se ha explicitado precedentemente, cabe decir que por la ley pcial. N° 702 (promulgada por decreto pcial. N° 2834/06 y publicada en el B.O.P. N°2164) se determinó el monto a que alude el artículo 79 de la ley pcial. N° 495 en los siguientes términos:

"Artículo 17.- La Tesorería General de la Provincia podrá emitir Letras del Tesoro para cubrir deficiencias estacionales de caja, hasta el monto de PESOS VEINTE MILLONES (\$ 20.000.000.-) de acuerdo a las facultades conferidas en los artículos 72 y 79 de la Ley provincial 495."

Tiempo después el Poder Ejecutivo pcial. dicta el Decreto N° 2.674/06 (B.O.P. N° 2162 del 10/07/06; véase también decretos N° 3365/06 y 4448/06), mediante el cual dispone aprobar la emisión de Letras de Tesorería destinadas a cubrir deficiencias eventuales en la disponibilidad de efectivo, las que se denominarían "PETREL-I", ello por un monto de PESOS QUINCE MILLONES (\$ 15.000.000).

Es importante señalar que a través de las Letras se obtendría dinero en efectivo, y que para ello se estableció una operatoria cuyas condiciones estaban fijadas en el "Contrato de Fideicomiso" a suscribir con el Banco de Tierra del Fuego obrante como Anexo I del decreto antes citado.

En la cláusula primera del mismo se lee que las Letras **"...serán ofrecidas a licitación pública a través de "EL FIDUCIARIO" o por la entidad que éste determine. Se determina que serán escriturales, ofrecidas al público en general con vencimiento a los ciento ochenta (180) días a contar de la fecha de integración, con una Tasa Nominal Adelantada..."** (la negrita no pertenece al original; y téngase presente al artículo 3° del Decreto pcial. N° 4448/06).

Y aquí he de traer a colación lo que sobre los instrumentos para el financiamiento ante déficit transitorios de caja ha expresado José María Las Heras en su obra "Estado eficiente":


"Las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur, y los Hielos Continentales son y serán Argentinos"

ES COPIA FIEL


ERIC LEONARDO PEREZ
AUXILIAR PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALIA DE ESTADO

"...Para que los **desequilibrios negativos** no sucedan es necesario realizar provisiones respecto a los **déficits de tesorería** para poder anticiparse en la obtención de recursos evitando la acumulación de libramientos impagos. Pero como veremos no debe confundirse el **déficit anual** que podrá ser financiado con crédito público aunque a partir de la precaución básica de que se evite siempre un **déficit primario** en la cuenta corriente del EAIF. Así durante el año pueden existir situaciones de superávit **o desequilibrios transitorios de caja producidos en subperíodos menores al año fiscal. En caso de desequilibrios la tesorería puede hacer uso de instrumentos de crédito a cortísimo plazo** de distinta naturaleza evitando la acumulación de libramientos impagos con todos los efectos negativos que representa la credibilidad de las cuentas fiscales..." (la negrita no pertenece al original).

A continuación el autor enumera los siguientes instrumentos de financiamiento de déficit transitorios de tesorería: "Anticipos Bancarios"; "Certificados de Cancelación de Deudas" (ver págs. 463/4 de la obra y autor citado); "Letras de Tesorería"; y "Bonos Compulsivos de Tesorería".

Y respecto de las Letras de Tesorería Las Heras manifiesta:

"...Los **certificados de cancelación de deudas** no son de amplia aceptación. Los acreedores habitualmente pretenden percibir un monto por la provisión de bienes y servicios y no involucrarse en gestiones financieras extrañas como descontar los certificados o endosarlos -si se puede- a sus propios proveedores. El sistema de anticipos bancarios tiene su límite salvo que se caiga en la emisión descontrolada de moneda con crédito de la banca central, y siempre que se pueda legalmente. **Un instrumento genuino para financiar desfasajes transitorios de caja son las letras de tesorería** reconocido como el mejor de todos ellos en la doctrina comparada. Mediante letras de tesorería el Estado **capta voluntariamente en el mercado financiero fondos con**



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

FISCALÍA DE ESTADO

7

ES COPIA FIEL


ERIC LEONARDO PEREZ
AUXILIAR PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALÍA DE ESTADO

vencimiento a cortísimo plazo para la devolución del capital prestado y reconocimiento de un interés. Según el artículo 82 de la LAFCO "...la Tesorería General de la Nación podrá emitir letras del Tesoro..." para cubrir los desequilibrios estacionales de caja, señalando dos precisas restricciones tendientes a preservar el equilibrio financiero de caja y evitar que se conviertan en deuda pública a más largo plazo:

- * Restricción 1: el monto total de las letras de tesorería a emitir debe fijarse anualmente en la ley de presupuesto con lo cual se prevé el monto necesario en función de cualquiera sea el resultado de la EPF.
- * Restricción 2: **deben reembolsarse durante el mismo ejercicio financiero de su emisión.**

Se evidencian con dichas restricciones las relaciones sistémicas del sistema de tesorería con los sistemas de presupuesto y de crédito público, dado que "...de superarse ese lapso sin ser reembolsados, se transformarán en deuda pública...". Como consecuencia de la segunda restricción deben implementarse recaudos establecidos en el sistema de crédito público previstos en Ley 24.156 en caso de que dicho reembolso no ocurra, como veremos en el capítulo 23. De respetarse rigurosamente las normativas se estará actuando con una conducta prudencial aconsejable para la toma de decisiones en la administración del tesoro. **En otros términos se necesita contar un procedimiento riguroso para que la denominada deuda flotante, consecuencia de un déficit "transitorio" del tesoro no cancelado, lo sea efectivamente a corto plazo, y no se convierta mediante el arbitrio de procedimientos dilatorios automáticamente en deuda pública a plazos mayores.**

No deben olvidarse las repercusiones del sistema financiero público sobre las variables macroeconómicas. Por caso la cuantía de las letras de tesorería en circulación afecta el sistema financiero si se permite que se transformen en un instrumento líquido, negociable en el mercado secundario de capitales.

ES COPIA FIEL

ERIC LEONARDO PEREZ
AUXILIAR PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALIA DE ESTADO

*También a las letras de tesorería se las denomina bonos del tesoro que no deben confundirse con los bonos compulsivos que veremos en el punto siguiente. En EEUU los bonos del tesoro que libra la tesorería son de amplia aceptación con vencimiento a largo plazo con tasas de interes de un 1.5% anual aproximadamente como muestra de confianza de las cuentas públicas del gobierno federal. **En cambio las letras de tesorería en Argentina son de cortísimo plazo con intereses anuales –en plena confianza de la convertibilidad– de un 6% anual...**". (la negrita no pertenece al original, págs. 464/5).*

Como veremos más adelante, buena parte de las expresiones precedentemente transcriptas resultan plenamente aplicables al régimen provincial sobre la materia, sin perjuicio de algunas salvedades sobre el particular.

Ahora bien, el mismo autor manifiesta que la falta de información adecuada, considerada como herramienta fundamental para fiscalizar el destino de los fondos públicos, sumado a la carencia de un registro confiable de los saldos, influyen necesariamente en la falta de calidad en cualquier toma de decisión financiera. Ello sólo puede ser salvado por leyes estrictas, que establezcan severas restricciones en la contratación de créditos públicos, incluyendo dentro de este último concepto a cualquier endeudamiento necesario para cubrir desequilibrios presupuestarios.

El relato hasta aquí efectuado concomitantemente con la escasa y contradictoria información conseguida, me permiten concluir que en principio, lo referido al Crédito Público provincial su manejo y utilización lejos está de permitir la toma de óptimas decisiones financieras ante el incoherente universo normativo que intenta regularlo.

Continuando con la secuencia de actos vinculados a los mecanismos de financiamiento a corto plazo, corresponde señalar que mediante el Decreto pcial. N° 017/07 el día 2 de enero de 2007 se promulga la Ley pcial. N° 723 (sancionada el 22/12/06 y publicada en el B.O.P. N° 2231).



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

FISCALÍA DE ESTADO

9

ES COPIA FIEL


ERIC LEONARDO PEREZ
AUXILIAR PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALIA DE ESTADO

En lo que aquí interesa, en su artículo 18 la citada norma dice:

"La Tesorería General de la Provincia podrá emitir letras del Tesoro para cubrir deficiencias estacionales de caja, hasta el monto de PESOS VEINTE MILLONES (\$ 20.000.000.-) de acuerdo a las facultades conferidas en los artículos 72 y 79 de la Ley provincial 495 y el artículo 20 de la Ley provincial 512. Dichos instrumentos podrán ser transferibles y tendrán poder cancelatorio para el pago de deudas tributarias, proveedores y demás obligaciones del Tesoro Provincial. El plazo de rescate o amortización no podrá superar los TRESCIENTOS SESENTA (360) días de la fecha de emisión."

Sobre el particular debo decir que sin perjuicio de puntualizar cierta oscuridad en la norma, es indudable que se está fijando el monto máximo de financiamiento a que refiere el artículo 79 de la Ley de Administración Financiera, y que se está desvirtuando el instrumento financiero de las Letras del Tesoro, pues aquí no se persigue la obtención de una suma de dinero –como ocurre con las mismas según hemos visto conforme la doctrina citada-, sino más bien cancelar obligaciones del Tesoro Provincial.

En cuanto a la mención del artículo 20 de la Ley pcial. N° 512 no puede haber duda alguna que se debe a un error de redacción, en tanto como ya he señalado refiere a un instrumento financiero diferente del contemplado en los artículos 72 inc. f) y 79 de la Ley pcial. N° 495.

A mayor abundamiento cabe agregar que en la misma sesión en que se sancionó la ley aquí abordada, el Bloque del ARI promovió la derogación del artículo 20 de la Ley pcial. N° 512, iniciativa en la que no tuvo éxito, en tanto sólo se aprobó su pase a la Comisión N° 2 (véase en el Diario de Sesiones del 22/12/06 el tratamiento del Asunto N° 517/06).

Casi inmediatamente después de la Ley pcial. N° 723, esto es el 4 de enero de 2007, el Ejecutivo pcial. dicta el Decreto N° 87 (publicado en el B.O.P. N° 2234 del 12/01/07), cuyo VISTO refiere al

ES COPIA FIEL


ERIC LEONARDO PEREZ
AUXILIAR PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALIA DE ESTADO

artículo 18 de la mencionada ley, y mediante el cual se constituye el FONDO FIDUCIARIO PARA EL SANEAMIENTO FINANCIERO PROVINCIAL (FOSAF) (sin tener información respecto a si se concretó o no, lo que amerita la intervención del Tribunal de Cuentas de la Provincia) "...*el cual en las condiciones previstas en el presente Decreto y en los contratos que el Ministerio de Economía pueda suscribir con entidades financieras, tendrá...*" (véase art. 1º) como objeto lo indicado en los incisos a), b), c) y d) del citado artículo, y "...*se integrará con los bienes definidos en el contrato de fideicomiso, podrá adquirir derechos y contraer obligaciones, y será administrado siguiendo las instrucciones que le imparta el MINISTERIO DE ECONOMÍA de la Provincia a través de la SECRETARÍA DE HACIENDA.*" (art. 1º).

Asimismo, el artículo 2º del decreto en cuestión prescribe que "*EL FONDO FIDUCIARIO PARA EL SANEAMIENTO FINANCIERO PROVINCIAL (FOSAF), emitirá, por cuenta y orden de Tesorería General de la Provincia, LETRAS DEL TESORO PROVINCIAL (PETREL), cartulares, denominadas en pesos, por un monto total que no podrá exceder la suma de PESOS VEINTE MILLONES (\$VN 20.000.000), que podrán emitirse en una o varias series. EL PROGRAMA DE EMISIÓN LETRAS DEL TESORO PROVINCIAL (PETREL) quedará sujeto a los términos y condiciones establecidos en este decreto de acuerdo con las siguientes características...*" (la negrita no pertenece al original), las que refieren a la forma de colocación, el plazo máximo de reembolso, la tasa de interés, la amortización, la opción de precancelación, la negociación y las garantías.

Además, por el artículo 3º se establecen los efectos cancelatorios que tendrán las Letras a emitirse, cuestión a la que también se vincula el 4º, y por el artículo 5º se establece que "*La SECRETARÍA DE HACIENDA queda facultada para dictar las normas interpretativas, aclaratorias y complementarias a que diera lugar el presente decreto.*"

Respecto al Decreto pcial. 87/07 debo puntualizar que de la lectura de su considerando se desprende que no se ha fundado

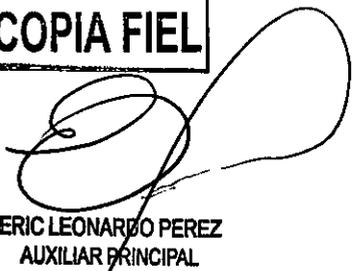


Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

FISCALÍA DE ESTADO

11

ES COPIA FIEL


ERIC LEONARDO PEREZ
AUXILIAR PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALIA DE ESTADO

siquiera mínimamente los motivos que conducen a la creación del FONDO FIDUCIARIO PARA EL SANEAMIENTO FINANCIERO PROVINCIAL (FOSAF), ni aquellos por las cuales será éste el que emitirá las Letras del Tesoro Provincial, en contradicción con lo establecido en la Ley pcial. N° 495 y su similar N° 723 que establecen que ello corresponde a la Tesorería General.

Continuando con la secuencia de normas emitidas que, en principio, tienen o podrían tener vinculación con el tema que nos ocupa, cabe citar a la Resolución M.EC. N° 77 del 16 de enero de 2007, mediante la cual se aprueba "...la creación del Programa de Consolidación y Cancelación de Deudas Exigibles cuya Unidad Ejecutora será la Contaduría General de acuerdo a la descripción programática de acuerdo (sic) al Anexo I que forma parte de la presente." (art. 1°).

En cuanto a los objetivos del Programa, en consonancia con el considerando, en el Anexo se establece que tendrá como objetivo "...proceder al ordenamiento, consolidación y cancelación de deuda exigible **generada en ejercicios anteriores**, las cuales no han sido perfeccionadas ni canceladas, adquiridas con proveedores y contratistas, prestadores de servicios, provisional (sic), con entes comunales y demás entidades, verificadas previamente por los organismos de control interno y externo..." (la negrita no pertenece al original); se establece que dichos pasivos "...deberán ser cancelados **en cuotas...**" (la negrita no pertenece al original); se indica que el "...medio de pago será a través del Fondo Fiduciario para el Saneamiento Financiero Provincial (FOSAF) (sic), ya sea con fondos integrados al mismo o bien mediante la emisión de Letras del Tesoro, autorizada mediante Artículo 18° de la Ley N° 723 de Presupuesto General para el Ejercicio 2007..."; se fijan los plazos mínimo y máximo de financiamiento; se indica la afectación presupuestaria; y además de los responsables del Programa se establece el monto total del programa conforme el siguiente detalle: 1) **A cancelar con Letras de Tesorería \$ 20.000.000.-**, 2) A cancelar con recursos del Fondo Fiduciario para el Saneamiento Financiero Provincial (FOSAF)

ES COPIA FIEL

ERIC LEONARDO PEREZ
AUXILIAR PRINCIPAL
Sec. Reg. Despacho y Contable
FISCALIA DE ESTADO

\$25.000.000.-, 3) A diferir con Libramientos de Tesorería de Pago Diferido \$ 10.260.080.-.

Sobre esta cuestión resulta necesaria la intervención del Tribunal de Cuentas a fin de verificar si la emisión de las Letras de Tesorería se efectuó parcial o totalmente en el marco del referido Programa, y en tal caso, el cumplimiento de lo prescripto en cuanto a que las deudas canceladas fueran de ejercicios anteriores, y que el pago fuera en cuotas, sin perjuicio del análisis de otros aspectos que resulten pertinentes.

El 15 de marzo de 2007, buscando complementar el Decreto pcial. N° 87/07 se emite la Resolución SEC. HAC. N° 653 mediante la cual se fija la tasa de interés que devengarán las Letras del Tesoro PETREL y algunos otros aspectos de la cuestión, resolución que tendrá una modificación en la anterior gestión a través de su similar N° 875 del día 24 de abril de 2007, y otra por la Resolución M.E. N°120/08, esto es de la actual gestión.

Finalmente, corresponde referirse a la Ley pcial. N°751, a la que le caben las observaciones que merece el texto de su similar N° 723, en tanto en aquella, modificatoria de esta última, se lee:

*"La Tesorería General de la Provincia podrá emitir Letras del Tesoro para cubrir deficiencias estacionales de Caja, **hasta el monto de PESOS SETENTA MILLONES (\$ 70.000.000.-)** de acuerdo a las facultades conferidas en los artículos 72 y 79 de la Ley provincial 495 y al artículo 20 de la Ley provincial 512. Dichos instrumentos podrán ser transferibles y tendrán poder cancelatorio para el pago de deudas tributarias a proveedores y demás obligaciones del Tesoro Provincial. El plazo de rescate o amortización **no podrá superar los trescientos sesenta (360) días de la fecha de emisión.**"*

Ahora bien, las observaciones que merece el artículo 18 de la Ley pcial. N° 723 y su modificación introducida por la Ley pcial. N° 751, y que fueron puestas en conocimiento de la Legislatura, el Poder Ejecutivo y el Tribunal de Cuentas mediante Notas F.E. N° 760/07, 759/07 y 761/07 respectivamente, no se agotan en lo ya expuesto sino



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

FISCALÍA DE ESTADO

13

ES COPIA FIEL


ERIC LEONARDO PEREZ
AUXILIAR PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALIA DE ESTADO

que existen otras de mayor relevancia aún, y que tienen suma incidencia en el caso que nos ocupa, en tal grado, que adelanto mi opinión en cuanto a que deriva en la invalidez de las Letras del Tesoro emitidas.

Y en tal sentido he de referirme primero a la extensión del plazo de rescate o amortización de las Letras del Tesoro emitidas bajo el amparo de los arts. 72 inc. f) y 79 de la Ley pcial. N° 495, que antes del dictado de la Ley pcial. N° 723 no podía exceder el ejercicio financiero de su emisión, y que con el dictado de la Ley pcial. N° 723 sí se puede hacer, operando ello como una modificación del artículo 79 de aquélla, aún cuando no se haya consignado explícitamente.

En efecto, conforme al texto del artículo 79 de la Ley pcial. N° 495, ya he dicho que las Letras del Tesoro emitidas bajo su amparo no podían exceder el ejercicio financiero en que se emitían para su reembolso.

Y si por las razones que fuera ello no ocurría, se transformarían en deuda pública -no en un mecanismo de financiamiento de corto plazo cuya cancelación opera en el mismo ejercicio financiero- "...y deben cumplirse para ello con los requisitos que al respecto se establece en el Título III de esta Ley.", lo que resulta una lógica consecuencia de su momento de cancelación, y por lo tanto a raíz del cambio en la naturaleza del endeudamiento contraído.

Pero a partir de la Ley pcial. N° 723, las Letras del Tesoro, al emitirse, pueden ya prever un plazo de cancelación que exceda al ejercicio financiero en que se emiten, y por lo tanto ya en su origen constituyen deuda pública y deben ajustarse a lo que sobre el particular preceptúa el Título III de la Ley pcial. N° 495.

Siguiendo dicho criterio, en el caso que nos ocupa, en el que todo indica que la totalidad de las Letras del Tesoro fueron emitidas en el ejercicio financiero 2007, pero para ser canceladas en el ejercicio financiero 2008 (véase Resolución M.E. N° 63/08) es indudable

ES COPIA FIEL
ERIC LEONARDO PEREZ
AUXILIAR PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALIA DE ESTADO

que estamos ante deuda pública que debe ser sometida a las prescripciones que para la misma han sido impuestas.

Y lamentablemente, debo decir que de acuerdo a los antecedentes colectados, ello no habría acaecido, lo que ineludiblemente acarrea la invalidez de las Letras del Tesoro emitidas, ello por no haberse ajustado al procedimiento legalmente previsto, tornándose necesaria la intervención del Tribunal de Cuentas de la Provincia.

Así, es imperioso señalar que las prescripciones legales en materia de endeudamiento deben ser consideradas restrictivas y de orden público. Como consecuencia directa de ello, cualquier operación de crédito público realizada en contravención a las normas son nulas y sin efecto; no siendo oponibles al Estado los derechos y obligaciones que eventualmente emanen de aquéllas.

En cuanto a la inobservancia aludida en el penúltimo párrafo precedente, cabe comenzar con el incumplimiento de lo prescripto en el artículo 59 de la Ley pcial. N° 495, desde ya que atento a las particularidades del caso, con las adecuaciones que el mismo merecía.

Un análisis especial merece el cumplimiento de los recaudos establecidos en el artículo 63 de la Ley Pcial. N° 495, cuando refiere a la fijación de las características y condiciones de las Letras no previstas en la citada ley, por parte del órgano coordinador de los Sistemas de Administración Financiera, siendo éste el Ministerio de Economía según lo establecido por el artículo 6° del Decreto pcial. N°1.122/02.

Sobre este aspecto, debo puntualizar en primer lugar que desestimo la posibilidad de que ello, aunque más no sea parcialmente, haya sido cumplimentado mediante el dictado del Decreto pcial. N° 2674/06, en atención a que dicho decreto, tal como ya fue visto, tuvo por objeto fijar determinadas condiciones para Letras de Tesorería mediante las cuales se obtendría dinero, situación que difiere radicalmente del caso aquí analizado por lo más arriba



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

FISCALÍA DE ESTADO

15

ES COPIA FIEL


ERIC LEONARDO PEREZ
AUXILIAR PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALÍA DE ESTADO

expuesto, a la par que se correspondía con la autorización prevista por la Ley pcial. N° 702.

Es así, reiterando lo comentado, que en aquella oportunidad se estableció una operatoria cuyas condiciones estaban fijadas en el "Contrato de Fideicomiso" a suscribir con el Banco de Tierra del Fuego obrante como Anexo I del decreto antes citado (v.gr. se lee que las Letras "...**serán ofrecidas a licitación pública** a través de "EL FIDUCIARIO" o por la entidad que éste determine. Se determina que serán escriturales, **ofrecidas al público en general** con vencimiento a los ciento ochenta (180) días a contar de la fecha de integración, con una Tasa Nominal Adelantada..." (la negrita no pertenece al original).

Obviamente una normativa prevista para una operatoria notoriamente diferente a la aquí analizada, no puede ser considerada como aplicable a esta última.

Un mayor detenimiento merece el análisis del Decreto pcial. N° 87/07, la Resolución M.EC. N° 77/07 y las Resoluciones S.H. N° 653/07 y 875/07, que por sus VISTOS y CONSIDERANDOS constituirían materia reglamentaria de la Ley pcial. N° 723.

Con relación a dichas normas, en principio sí podría sostenerse que establecen las características y condiciones a que refiere el artículo 63 de la Ley pcial. N° 495.

Sin embargo, a poco que uno se introduzca a su eventual aplicación en el caso, nos encontramos con circunstancias que oscurecen rápidamente aquella primaria visión del asunto.

En efecto, como ya hemos notado el artículo 2° del Decreto pcial. N° 87/07, establece que será el FONDO FIDUCIARIO PARA EL SANEAMIENTO FINANCIERO PROVINCIAL (FOSAF) el que emitirá, por cuenta y orden de la Tesorería General, las Letras del Tesoro previstas por la Ley pcial. N° 723, lo que se encuentra en contradicción con lo prescripto en esta última y en su similar N° 495 que indica que la emisión estará a cargo de la Tesorería General, circunstancia que amerita la intervención del Tribunal de Cuentas de la Provincia.

ES COPIA FIEL
ERIC LEONARDO PEREZ
AUXILIAR PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALIA DE ESTADO

Pero además, aún cuando nos colocáramos en la hipótesis de que ello fuera viable, y de que se persiguió aplicar al caso las prescripciones contenidas en el decreto en cuestión, nos encontraríamos con que, de acuerdo a los pocos elementos de juicio con que se cuenta, se habría vulnerado el procedimiento allí previsto, pues no existen constancias, por ejemplo, de que la emisión haya sido realizada por el FONDO FINANCIERO PARA EL SANEAMIENTO FINANCIERO PROVINCIAL (FOSAF).

A lo antes expuesto, debe agregarse que si la normativa que cumpliera con la exigencia contenida en el artículo 63 de la Ley pcial. N° 495 la constituye el Decreto pcial. N° 87/07, a lo sumo era de aplicación hasta la suma de PESOS VEINTE MILLONES (\$VN 20.000.000.-) y no por PESOS SETENTA MILLONES (\$VN 70.000.000.-), pues aquél es el monto a que refiere el artículo 2° del mencionado decreto.

Uno debiera entonces deducir que, al menos PESOS CINCUENTA MILLONES (\$VN 50.000.000.-) en Letras, habrían carecido de normativa alguna que las rigiera, lo que resulta a todas luces inadmisibile.

En cuanto a la Resolución M.EC. N° 77/07, debo decir en primer lugar que también se encontrarían incluidas en el Programa de Consolidación y Cancelación de Deudas Exigibles las Letras de Tesorería previstas por la Ley pcial. N° 723, pero sólo hasta la suma de PESOS VEINTE MILLONES (\$VN 20.000.000.-), esto es no la totalidad de las Letras emitidas luego de la ampliación dispuesta por la Ley pcial. N°751, entendiendo pertinente la intervención del Tribunal de Cuentas a fin de verificar con todos los elementos de juicio también esta cuestión.

Y respecto a las Letras que integrarían el Programa antes citado, corresponde puntualizar que de acuerdo al considerando y a los "Objetivos del Programa" previstos en el Anexo de la Resolución, su utilización es para el ordenamiento, consolidación y cancelación de deuda exigible generada en ejercicios anteriores, prescripción que no se habría cumplido en el caso bajo análisis, o en el mejor de los



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

FISCALÍA DE ESTADO

17

ES COPIA FIEL


ERIC LEONARDO PEREZ
AUXILIAR PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALIA DE ESTADO

supuestos, no ha quedado debidamente acreditada en los instrumentos dictados y que han estado a disposición del suscripto. Esta última circunstancia también amerita la necesidad de intervención del Tribunal de Cuentas sobre esta materia.

Por otra parte cabría verificar si se ha cumplido con la cancelación "en cuotas" prevista en el Anexo, en aquellos casos en que la misma se realizó mediante Letras de Tesorería.

En último término, constituye una cuestión de importancia señalar que aún cuando se sostuviera que el Decreto pcial. N° 87/07 implicó el cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 63 de la Ley pcial. N° 495, y sin perjuicio de ello, el de fijar las normas básicas que el mero sentido común indica como necesarias de dictar, aquel sólo pudo regular lo referente a las Letras de Tesorería hasta la suma de PESOS VEINTE MILLONES (\$VN 20.000.000.-), pero no los restantes PESOS CINCUENTA MILLONES (\$VN 50.000.000.-) producto de la ampliación dispuesta por la Ley pcial. N° 751, y que debe ser objeto de análisis del Tribunal de Cuentas de la Provincia.

El conjunto de circunstancias relatadas en los párrafos precedentes me llevan al convencimiento de que las Letras de Tesorería bajo análisis fueron emitidas sin dictarse previamente normativa básica sobre el particular, sin la cual ello no es legalmente viable, o, en el mejor de los casos, no se dio cumplimiento a la misma (Decreto Pcial. N° 87/07 y normas complementarias).

Por último tampoco se observa antecedente alguno vinculado a la competencia que para la Contaduría General, en su carácter de órgano rector del Sistema de Crédito Público, prevé el artículo 68 de la Ley pcial. N° 495, en especial en su inciso e) que dice:

"...normalizar los procedimientos de emisión, colocación y rescate de empréstitos, así como los de negociación, contratación y amortización de préstamos, en todo el ámbito del sector público provincial..." (la negrita no pertenece al original).

Y sin perjuicio de la eventual existencia de otras razones, no puede obviarse señalar que es la injustificada e inadmisibles

ES COPIA FIEL
ERIC LEONARDO PEREZ
AUXILIAR PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALIA DE ESTADO

ausencia de normas la que ha permitido la emisión de Letras de Tesorería sin control ni resguardos.

Obsérvese, a título ejemplificativo, que no existe norma alguna del Ejecutivo Provincial, decreto, resolución del Ministerio de Economía o de la Tesorería General disponiendo la emisión de las Letras de Tesorería que se emitieron, pues, vale recordarlo, la Ley pcial. N° 723 y su modificatoria N° 751 fijaron solamente el monto máximo que se podía emitir ("hasta").

Sin duda alguna, ello debió ser complementado por el dictado de decretos o resoluciones que dispusieran la pertinente emisión (ya sea por el total autorizado, o por un monto menor), lo que no ha ocurrido.

De tal manera, que de acuerdo a los escasos antecedentes obtenidos, las Letras de Tesorería en cuestión se habrían emitido sin acto que lo disponga y libradas tanto en su cantidad, como en algunas de sus condiciones de indudable importancia (v.gr.: fecha de vencimiento de cada una de ellas; personas físicas o jurídicas a las que se les entregaría, etc.), a la voluntad omnímoda de quienes las suscribieron, lo cual constituye una gravísima irregularidad.

Carece de todo sustento jurídico que la emisión de Letras de Tesorería haya quedado librada exclusivamente a la decisión, eventualmente arbitraria de funcionarios, en tal grado que los mismos pudieran sin acto administrativo alguno, emitir aquéllas para los proveedores que ellos decidieran y con fecha de vencimiento también sujetas a su única voluntad, exponiendo inclusive al Estado Provincial a maniobras defraudatorias como las que están siendo investigadas en sede judicial.

Estimo útil aquí observar las notorias diferencias que en el tratamiento de una cuestión de importancia como la abordada en este dictamen, tienen la Provincia y la Nación, y que justamente son las que sustentan la invalidez de las letras emitidas a la luz de lo expuesto, y los gravísimos hechos acontecidos.



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

FISCALÍA DE ESTADO

19

ES COPIA FIEL


ERIC LEONARDO PEREZ
AUXILIAR PRINCIPAL
Sec. Reg. Despacho y Contable
FISCALÍA DE ESTADO

Respecto a la primera ya se ha visto el desmanejo en el asunto, en tanto con relación a la última, resultan sumamente ilustrativas y a su lectura me remito, las Resoluciones Conjuntas de la Secretaría de Hacienda y de Finanzas N° 51/08 y 12/08, 55/08 y 14/08, 59/08 y 16/08, y 86/08 y 21/08 (fs. 69, 70, 71 y 72 respectivamente).

A mayor abundamiento, sorprende la ausencia de norma alguna que haya establecido los recaudos mínimos que debían tener las Letras a emitirse en materia de seguridad.

Sobre el particular cabe recordar que en el año 1996, a través del Decreto N° 667 (art. 2°) se dispuso:

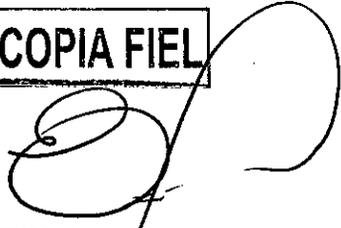
"Las Letras de Tesorería serán impresas en papel Bristocel de 180 grs., Celulosa Argentina; con tinta negra y azul en frente, tinta azul en dorso y numeración tipográfica. Tendrán las siguientes características: Frente: centro inferior Escudo Provincial en seco; vértices y centro Escudo Provincial en off-set impreso en tinta azul (un total de cinco); Escudo Provincial impreso tipográfico con tinta de seguridad ultravioleta, reactiva al solvente, fluo amarillo básico (un total de tres); Reverso, Leyenda y espacio para dos endosos. Dimensiones: 26 centímetros de largo y 18 centímetros de ancho."

Por el contrario, se ha tenido a la vista sólo una de las Letras emitidas (fs. 52), y es notable e inadmisibles la falta de recaudos en materia de seguridad de la misma, lo que ha abierto la puerta a que se produjesen eventuales maniobras tendientes a que, sin mayores obstáculos, personas inescrupulosas puedan haber fraguado o falsificado Letras de Tesorería.

En síntesis, por las consideraciones hasta aquí efectuadas, en mi opinión no estaban dados los presupuestos legales necesarios para la emisión de las Letras de Tesorería aquí abordadas, con lo cual lo actuado por las autoridades que las emitieron y entregaron entre noviembre y diciembre de 2007, no se ha realizado conforme a derecho.

Sobre el particular, sin bien con relación a una contratación, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido, y

ES COPIA FIEL



ERIC LEONARDO PEREZ
AUXILIAR PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALIA DE ESTADO

ello resulta –cuanto menos parcialmente- aplicable al presente asunto, lo siguiente:

"...el caso debe ser juzgado con arreglo a los principios y reglas propios del derecho público...".

*"...Que a lo expuesto cabe agregar que "la prueba de la existencia de un contrato administrativo se halla íntimamente vinculada a la forma en que dicho contrato queda legalmente perfeccionado. **Cuando la legislación aplicable determina una forma específica para la conclusión de un contrato, dicha forma debe ser respetada pues se trata de un requisito esencial de su existencia**" (Fallos: 323:1515; 324:3019)..."*.

*"...Que en consecuencia, la defensa de la provincia demandada debe ser acogida pues no es posible admitir la acción basada en obligaciones que derivarían de un supuesto contrato que, de haberse celebrado, **no lo habría sido con las formalidades establecidas por el derecho administrativo local para su formación** (Fallos: 323:1515 y 3924, entre otros)." (el destacado no pertenece al original; "Punte, Roberto Antonio c/Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur s/cumplimiento de contrato", 21/03/06).*

Sin perjuicio de lo aquí sostenido, estimo pertinente formular una apreciación de interés sobre el criterio que debería seguirse desde el Poder Ejecutivo con las deudas erróneamente canceladas con Letras de Tesorería a partir de lo dispuesto en el Decreto pcial. N° 92/08 y la Resolución M.E. N° 63/08 y sus modificatorias.

En tal sentido es dable señalar que si bien sería objetable que ello se haya concretado mediante la emisión de nuevas Letras, en virtud a pretender sustituir otras que no constituirían título hábil y a que en principio podrían adolecer de al menos algunos de los mismos defectos que las reemplazadas, es indudable que habiéndose verificado la legalidad de la acreencia, sin perjuicio de requerir la intervención u opinión del Tribunal de Cuentas de la Provincia, en



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

FISCALÍA DE ESTADO

21

ES COPIA FIEL


ERIC LEONARDO PEREZ
AUXILIAR PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALIA DE ESTADO

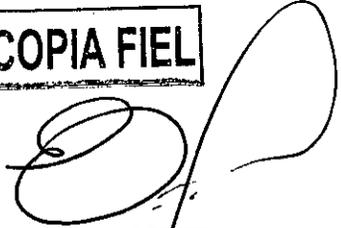
principio no deberían formularse reparos respecto a la cancelación de las deudas.

En cuanto a aquellos casos aún no resueltos, atento el tiempo transcurrido desde el dictado del Decreto provincial N° 92/08 y la Resolución M.E. N° 63/08, prácticamente CUATRO (4) MESES desde esta última, considero necesario exhortar al Ejecutivo provincial a que en forma inmediata arbitre las medidas pertinentes a fin de destinar mayores recursos humanos, y en su caso materiales, con el objeto que a la mayor brevedad posible se determine la legalidad o no de las acreencias que en su momento pretendieron cancelarse a través de Letras de Tesorería.

Por otra parte, entiendo necesario puntualizar que si bien en algunos casos puede comprenderse la existencia de demoras en la determinación respecto de la legalidad de acreencias invocadas, en virtud a eventuales complejidades para determinar la efectiva realización de la obra o prestación de servicios, y la razonabilidad del precio, ello no debiera resultar aplicable a todos los casos, y menos aún a aquellos en que las Letras puedan haber estado destinadas a cancelar deudas con Municipios, originadas en subsidios no abonados a establecimientos escolares, etc..

Sobre el particular debo destacar que el mecanismo implementado por el Decreto pcial. N° 92/08 y la Resolución M.E. N°63/08 ha tenido como norte el evitar indebidas o ilegales erogaciones, más de ninguna manera debe ser utilizado con el mero objeto de prolongar la cancelación de legítimos compromisos, pues ello implicaría una notoria desvirtuación de la finalidad perseguida por las mencionadas normas.

Por otra parte, no existe obstáculo alguno para que el Poder Ejecutivo proceda a reconocer sin más trámite las acreencias debidamente acreditadas, suscribiendo al efecto los instrumentos tendientes a reconocer las mismas, fijando la tasa de interés que se les abonará con la mora producida (que cuanto menos tiene que ser la que se fija judicialmente en las sentencias de condena de sumas

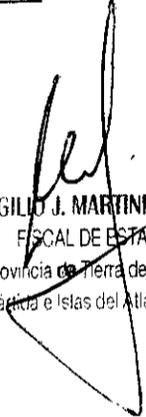
ES COPIA FIEL
ERIC LEONARDO PÉREZ
AUXILIAR PRINCIPAL
Sec. Reg. Despacho y Contable
FISCALÍA DE ESTADO

dinerarias), la forma de pago y fechas, y demás elementos que den certeza y seguridad jurídica a quienes tienen el legítimo derecho de percibir sus acreencias con motivo de las prestaciones brindadas o elementos entregados, y mucho más aun, como quedara expuesto, las deudas motivadas en coparticipación a los municipios o subsidios escolares, de cuya legalidad no puede dudarse ni puede demandar "cuatro meses" su análisis para la procedencia.

Habiéndome expedido respecto al asunto planteado, sólo resta materializar la conclusión a la que he arribado, ello mediante el dictado del pertinente acto administrativo, el que con copia certificada del presente, deberá notificarse a la Sra. Gobernadora de la Pcia., al Legislador Pcial. Dn. Ricardo Wilder, al Sr. Eduardo Julio Vera y al Tribunal de Cuentas de la Provincia a través de su Presidente.-

DICTAMEN FISCALÍA DE ESTADO N° 11 /08.-

Ushuaia, - 5 JUN. 2008


VIRGILIO J. MARTINEZ DE SUCRE
FISCAL DE ESTADO
Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur