



PROVINCIA DEL CHACO  
FISCALIA DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS

ES COPIA

Resistencia, 19 de Noviembre de 2019.-

**VISTO:**

El expediente caratulado: "FARINA HUGO S/ SOLICITA INVESTIGACION LEY 616-A REF. SUP. IRREG. EN EL MRIO. DE HACIENDA Y FINANZAS PUBLICAS - (CONO SUR S.A.C.I.A.)-.", Expte. Nro. 3690/19, que se inicia con la presentación del C.P.N. HUGO FARINA, patrocinado por la Dra. alba Diana Perez, en representación de la empresa "CONO SUR S.A.C.I.A.".-

**Y CONSIDERANDO:**

Que, a través de dicha presentación se relata que conforme ACTUACIÓN E4.2.016-1245-A; E10.2013.10.278-A; E-10.2.014-3672.A; E4-2017-3591-A S/ INTIMA PAGO DE SUMAS LIQUIDAS EN CONCEPTO DE DIFERENCIA DE TASAS ENTRE LOS INTERESES POR MORA LIQUIDADOS POR ESE INSTITUTO Y LOS DEVENGADOS, DEBITADOS Y/O LIQUIDADOS POR EL NUEVO BANCO DEL CHACO S.A. SOBRE CERTIFICADOS CEDIDOS" radicadas por ante el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Provincia del Chaco y manifiesta que el organismo mencionado ha eludido en reiteradas oportunidades el deber de resolución del reclamo, sin que a la fecha se haya dictado resolución definitiva al trámite señalado.

Continua diciendo que existe no solo violación de los derechos de su representada, sino además la existencia de un eventual daño patrimonial para el Estado Provincial derivado de la tramitación del reclamo promovido. En virtud de lo expuesto solicita la inspección por parte de ésta Fiscalía de las dependencias del Ministerio con el objeto de controlar el trámite impuesto al Expediente Administrativo de referencia, como así también a todas y cada una de las actuaciones promovidas por su representada tendientes al trámite de la denuncia y ordenar e instar a la misma a la adopción de las medidas necesarias a efectos de prevenir y corregir las irregularidades con el objeto de evitar mayores perjuicios al erario Provincial.

Que, con la finalidad de reunir los elementos de convicción necesarios para determinar la existencia y entidad de las irregularidades mencionadas y si las mismas pueden ocasionar daños o perjuicios a la hacienda pública y la actuación de los funcionarios involucrados en el marco de la Gestión General Administrativa, en ejercicio de las facultades legales otorgadas por la Ley 616-A, se ordena formar expte., caratular, y

# ES COPIA

registrar por mesa de entradas, conjuntamente con una comisión que se constituirá en el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas del Chaco, a los efectos de verificar los extremos denunciados y relevar el estado de situación de las actuaciones administrativas.

Que a fs. 17/87 obran agregados escrito del C.P.N. Hugo Farina con el patrocinio letrado de la Dra. Alba Diana Perez, quienes acompañan copias de las constancias de inscripción en el Registro de Proveedores de la Provincia y Constancia del Nuevo Banco del Chaco S.A. correspondientes a la firma TECNOR S.A., como así también copias de las notas presentadas por la firma CONO SUR SACIA al Ministerio de Hacienda de la Provincia del Chaco, y copia del Contrato de Asistencia Financiera entre el Nuevo Banco del Chaco S.A. y el Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Provincia del Chaco.

Que se destaca que a fs. 30 y sgtes. obra fotocopia de Contrato de Asistencia Financiera entre NBCH y el IPDUV para asistir a las empresas constructoras titulares de Certificado de Anticipo y/u obras aprobadas con el IPDUV ( fecha 16 de septiembre de 2009).

Que, se agrega Detalle de Comprobantes de Gastos - Ejercicio 2012- de IPDUV, beneficiario NBCH.

Que, a fs. 40 obra detalle de *Certificados Cedidos que obran en la Dirección de Control de Gestión* y en cuyo listado figuran las distintas empresas que resultarían encuadradas en dicha operación, tales como ALUNNI Construcciones, ALY Construcciones; Arq. Construc; ARYSA SRL; Ing. Jorge Gaña Construcciones; FABRICA SRL entre otras mas.-

Que a fs. 89/106 obra agregado acta de constitución en el Ministerio de Hacienda de la Provincia y vista del expte. administrativo mencionado en la denuncia realizada ante la F.I.A., conjuntamente con copias de las partes pertinentes y vinculadas a éste expediente administrativo.

Que el hecho fuente del presente reclamo donde expresan : *"... se origina en que la contratista CONO SUR S.A. promovió reclamo en procura del reconocimiento de los intereses efectivamente liquidados y/o debitados, como de los que se devenguen hasta la fecha de efectivo pago; de la carga impositiva total y de los importes derivados de la capitalización mensual, intereses que, el Nuevo Banco del Chaco S.A. aplicó en concepto de intereses por mora en el pago de los certificados extendidos por el IPDUV y que fueran objeto de cesión en garantía de crédito a la Institución financiera provincial mencionada, en los términos de los CONVENIOS DE ASISTENCIA FINANCIERA A EMPRESAS CONSTRUCTORAS Y PROVEEDORAS DEL ESTADO PROVINCIAL.*

## ES COPIA

Que habiendo el Instituto de Vivienda reconocido los intereses devengados por la operatoria, el reclamo de pago tiene por objeto, el reconocimiento de la diferencia entre los intereses, que por dicho concepto abonó el Instituto de Vivienda, aplicando al efecto de un procedimiento y tasa unilateralmente establecida por Decreto del Poder Ejecutivo N° 1891/12 y las sumas efectivamente liquidadas o debitadas por el Nuevo Banco del Chaco S.A. en el marco de las líneas de Crédito implementadas en cumplimiento del CONVENIO antes citado.

A efectos de la Resolución del reclamo por el reconocimiento de los intereses moratorios por la operatoria de descuento o entrega como garantía de crédito de certificados de obra en el Nuevo Banco del Chaco S.A., el IPDUV requirió la intervención de la Contaduría General de la Provincia, -Organismo de Control Interno con rango Constitucional-, en cuando al mismo se ha conferido por Leyes n° 3723 y n° 4787, las funciones de asesoramiento a los poderes del Estado, sus organismos y dependencias, y conforme surge expresamente de las A/S n° E/10.28.10.11-8095-A, caratulada "S/consulta de pago de intereses".

Presiada la intervención requerida, la Contaduría General de la Provincia, con fecha 08 de Noviembre de 2.011 y a través de su titular expresa que "...Se ha analizado la presentación efectuada por la Empresa ARYSA SRL y los antecedentes relevantes que en fotocopias se adjuntaron entendiendo respecto a su contenido de la presentación de fs. 1) que: "El contrato de obra pública genera el perfeccionamiento de una relación jurídica que implica derechos y obligaciones para las partes que la forman, comprometiéndose el contratista a construir determinada obra y el contratante a efectuar los pagos que nacen por el derecho que recae en cabeza de quien lleva adelante dicha obra. Ahora en determinadas circunstancias se utilizan mecanismos financieros... para hacer frente a los derechos del contratista como por ejemplo el descuento de los certificados en entidades bancarias. Cuando ello, necesariamente se produce como consecuencia del atraso en los pagos por parte del contratante, es obvio que la responsabilidad de éste hecho jurídico es exclusiva del mismo, como generador de la situación planteada. Esto hace que, necesariamente, la sola obligación de pago de los certificados se extiende a los eventuales costos generados por la mora originada por la Administración. En este punto esta instancia entiende que, en dicho escenario, la administración del IPDUV, en ejercicio de la responsabilidad legal que le compete, debe analizar la posibilidad de aplicar por analogía algún mecanismo que permita hacer frente a la situación planteada, salvo que haya asumido una posición legal incompatible con el planteo, lo cual excede los atributos de este

**ES COPIA**

Organismo..."

*La mora en el pago y la utilización de un mecanismo financiero han quedado sobradamente acreditados en el caso en el análisis, en tanto los mismos han sido diseñados desde el Poder Ejecutivo, el Ministerio de Hacienda, el Nuevo Banco del Chaco y la Comitente y expresamente reconocidos en las Resoluciones dictadas por el Instituto, ratificados por los Decretos de Poder Ejecutivo y los Convenios celebrados con el Nuevo Banco del Chaco SA esto es, la utilización por parte de esa Administración de "mecanismos financieros para hacer frente a los derechos de los contratistas", como así que la mora se ha originado en los retrasos del Organismo Financiero Nacional en la transferencia de los recursos necesarios a efectos del pago de certificados emitidos, los que fueran objeto de la operaciones instrumentadas con el Nuevo Banco del Chaco S.A..-*

*Es así que en el trámite promovido han tomado debida intervención en forma reiterada, a requerimiento del Instituto de Vivienda y del Ministerio de Hacienda, la Tesorería General de la Provincia, el Nuevo Banco del Chaco S.A., la Subsecretaría de Hacienda y los Organismos de Control de Legalidad y Legitimidad;*

*1.- Asesoría General de Gobierno.*

*2.- Fiscalía de Estado.*

*3.- Contaduría General de la Provincia, pronunciándose unánimemente por la legalidad del procedimiento y del derecho a la percepción de los intereses por mora liquidados o debitados por el Nuevo Banco del Chaco.*

*Considerando que la Contaduría General de la Provincia, indicó la posibilidad de la aplicación de mecanismos alternativos de pago, que permitan hacer frente al cumplimiento de la deuda generada por el concepto reclamado, como así la instrumentación de un Acta de Conciliación y Consolidación a efectos de la resolución del reclamo, señalando LA NECESIDAD DE ARRIBAR A UN ACUERDO CONCILIATORIO Y CONSOLIDATORIO, TODA VEZ QUE EN EL MARCO DE LA VIGENCIA DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA SE DEBEN ARBITRAR POR PARTE DE LAS JURISDICCIONES INTERVINIENTES DE OPCIONES QUE PERMITAN CONSOLIDAR LA DEUDA, ya que ello pondrá fin al reclamo por parte de la Entidad Bancaria, en sede jurisdiccional producto de la ejecución del Convenio, lo cual lleva a el citado Organismo de Control constitucional a no formular objeciones al Acta Convenio cuya firma se propicia, por lo que se requirió la intervención de la Tesorería General de la Provincia, con el objeto de que el mencionado Organismo informe respecto de la existencia de título de la deuda*

**ES COPIA**

*pública en cartera de la Provincia, que pudieran ser aplicados al pago de la deuda devengada, en orden a las facultades conferidas a dicho Organismo de control por la Ley 3730 y su Decreto Reglamentario.*

*Que la Subsecretaría de Programación Económica y Presupuesto a fs. 11 de la Actuación E4.2.2016.1245-A indicó que, visto el informe producido por la Tesorería General de la Provincia, requiendo por el Ministerio de Hacienda respecto de los títulos de la deuda pública en cartera de la Provincia, para la atención del crédito devengado a favor de la Contratista y habiendo informado la misma respecto de su existencia, consignando los saldos de la Cuenta Comitente habilitadas en el Nuevo Banco del Chaco S.A. en Caja de Valores S.A. cuya titularidad corresponde a dicho Organismo, con el objeto de concluir el proceso mediante la suscripción de un Acta de Conciliación y Consolidación, remite las Actuaciones a la Contaduría General y posteriormente por su intermedio a la Fiscalía de Estado, ANTEPROYECTO DE ACTA DE CONCILIACIÓN Y CONSOLIDACION, para sus correspondientes intervenciones informando que el pago se efectivizará mediante la afectación de título depositados en la Cuenta Comitente N° 103900/1, Especie 45695 – Bono Par Step 2038.- ... indica asimismo que de no merecer observaciones por parte de los organismos citados precedentemente se dictara el acto administrativo de autorización del pago, previa suscripción del acto cuyo anteproyecto acompaña...."-*

Ahora bien en el contexto de la ley 616-A artículo 6 "Corresponde al Fiscal General: a) Promover, cuando considere conveniente, la investigación formal, legal y documental de la gestión general administrativa y de los hechos o actos que puedan ocasionar daños y perjuicios a la hacienda pública, de cualquier organismo del Poder Administrador de los municipios o comisiones de fomento, centralizado o descentralizado, autárquico, Tribunal de Cuentas, Empresas del Estado o Municipales, sociedades en que el Estado o cualquier municipio sea parte. Las investigaciones serán promovidas de oficio o por denuncia debidamente suscriptas. los sumarios se formarán por el solo impulso de la Fiscalía de Investigaciones Administrativa y sin necesidad de que otra autoridad estatal lo disponga. ..."

En el presente, tratándose de una operación donde se involucra al NBCH S.A. con regulación propia en el ámbito de Entidad Financiera y como Sociedad Anónima (ley 21.526 y 19.550) y como organo autárquico el I.P.D.U.V., con relación a Empresas Constructoras privadas, y con un interés de carácter particular de las mismas, no se evidencian *prima facie* inconvenientes de gestión administrativa así como tampoco perjuicios al erario público. No obstante lo cual dado que el ámbito de competencia de ésta

**ES COPIA**

Fiscalía no es de carácter jurisdiccional sino materialmente administrativo en el caso de marras, nos permitiremos realizar las siguientes consideraciones en torno a la denuncia realizada.

Como punto de partida la administración está obligada a cumplir determinados plazos, por lo que no puede estirar indebidamente el trámite de las actuaciones cuando se encuentren en condiciones de ser resueltas. Ante la inacción de la administración, la ley ofrece al particular diferentes cursos de acción, a saber:

A) Reclamo Administrativo y Pronto Despacho: Una presentación sencilla por la cual se solicita expresamente que se resuelva rápidamente la cuestión pendiente. Se trata de un escrito en el que se debe individualizar el expediente de que se trate y la resolución que esta pendiente de dictarse.

Ley 179 - art. 57 "Será facultad del administrado considerar tácitamente denegada su pretensión o reclamo en el supuesto de vencimiento del plazo establecido en el artículo anterior. El interesado, en cualquier tiempo, podrá solicitar por escrito pronto despacho y transcurridos treinta (30) días sin que la administración resuelva, se considerará que existe denegatoria tácita, quedando expedita la acción judicial. En todos los casos en que mediare resolución expresa tardía, ella habilitará la vía recursiva y en caso de que la misma agote la vía administrativa previa, quedará expedita la acción judicial. Si al tiempo de expedirse tardíamente la administración, el administrado hubiese interpuesto la acción judicial, bastará con que impugne el acto de nulidad, el que se denunciará como hecho nuevo en la causa judicial, sin necesidad de articular recursos administrativos.-"

La utilidad del "pronto despacho" radica por un lado en que "pone en evidencia" la falta o la demora en que esta incurriendo el funcionario que se encuentra demorado con el trámite, pero también el recurrente o interesado podrá de esta manera contar con más plazo para que se le resuelva su reclamo o para presentar la demanda.

B) Silencio: en éste sentido la Ley Nac. 19.549 de Procedimiento Administrativo, establece en su artículo 10 "El silencio o la ambigüedad de la Administración frente a pretensiones que requieran de ella un pronunciamiento concreto, se interpretarán como negativa. ..." Si las normas especiales no previeren un plazo determinado para el pronunciamiento, ... Vencido el plazo que corresponda, el interesado requerirá pronto despacho y ... se considerará que hay silencio de la Administración".

La misma norma establece que podrá ser impugnado por vía judicial un acto de alcance particular cuando "Art. 23 ... inc.

ES COPIA

c) cuando se diere el caso de silencio o de ambigüedad a que se alude en el art. 10...".-

El silencio es una figura establecida en beneficio del particular y no implica negar su derecho a recibir de la administración una respuesta concreta a sus peticiones. Es una garantía a favor del ciudadano, que impide que la administración, con su inacción, le impida proseguir con su cuestionamiento en instancias superiores.

"El silencio administrativo puede definirse como una ficción que la ley establece en beneficio del interesado y en virtud del cual se considera estimada (silencio positivo) o desestimada (silencio negativo) la solicitud de aquél cuando la administración incumple el deber que tiene de resolver y se dan los demás requisitos exigidos por la ley. El silencio debe entenderse, siempre, como un complemento de la obligación de resolver".- (Sotelo de Andreu, Mirta G., "El silencio de la Administración," en AA.VV., Procedimiento Administrativo, Jornadas Organizadas por la Universidad Austral los días 20, 21 y 22 de mayo de 1998, RAP, Buenos Aires, 1998, p. 49

En concordancia con ello, la Ley de Procedimientos Administrativos local - 179 A antes 1140- interpela a la Administración a resolver efectivamente bajo apercibimiento de considerar *denegado* el reclamo del administrado.

Que, sin perjuicio de la facultad del administrado de darse por denegado, la administración debe manejarse bajo ciertos principios como el de la Impulsión de Oficio, por lo que la carga de la tramitación de las actuaciones no recae totalmente sobre el particular interesado solamente.

Así, La Corte resolvió que "Del juego armónico de otras normas de la misma Ley y por otra vía que no es la de la constitucionalidad, se puede **habilitar la instancia judicial cuando se configura "silencio" de la Administración y no hay acto administrativo que denegase el reclamo.** (in re *Biosystems S.A - firma de los Ministros Dres. Ricardo Luis Lorenzetti, Elena I. Highton de Nolasco, Carlos S. Fayt, Enrique S. Petracchi, Juan Carlos Maqueda, E. Raúl Zaffaroni y Carmen M. Argibay*

C) Amparo por mora: Ley Nac. 19.549 - Art. 28 " El que fuere parte en un expediente administrativo podrá solicitar judicialmente se libre orden de pronto despacho. Dicha orden será procedente cuando la autoridad administrativa hubiere dejado vencer los plazos fijados y en caso de no existir éstos, si hubiere transcurrido un plazo que excediere de lo razonable sin emitir el dictamen o la resolución de mero trámite o de fondo que requiera el interesado. Presentado el petitorio, el juez se expedirá sobre su procedencia,

**ES COPIA**

teniendo en cuenta las circunstancias del caso, y si lo estimare pertinente requerirá a la autoridad administrativa interviniente que, en el plazo que le fije, informe sobre las causas de la demora aducida. La decisión del juez será inapelable. Contestado el requerimiento o vencido el plazo sin que se lo hubiere evacuado, se resolverá lo pertinente acerca de la mora, librando la orden si correspondiere para que la autoridad administrativa responsable despache las actuaciones en el plazo prudencial que se establezca según la naturaleza y complejidad del dictamen o trámites pendientes".-

Es dable tener presente que independientemente de todas las soluciones normativas nacionales y provinciales ante la falta de resolución por parte de la Administración Pública siempre estuvo en poder del administrado hacer uso de la vía judicial.

Como si todo el plexo normativo mencionado fuera poco la Ley Prov. 135 (CCA) establece que es imprescindible que la administración pública dicte resolución en las cuestiones que se le suscitan tal y como reza el art. 9; "La demanda contenciosa-administrativa deberá prepararse promoviendo reclamación contra el acto o decisión, mediante los recursos que establece el procedimiento administrativo para obtener de la autoridad competente en última instancia, el reconocimiento o denegación del derecho reclamado"

Sin perjuicio de lo expuesto, destacando que la figura del ordenamiento nacional respecto del Amparo por Mora no se encuentra debidamente establecido; así la Justicia local : "El amparo por mora no se encuentra establecido en el CPA local como en si lo está en la ley nacional, pero ello no es óbice para su presentación en el marco del Amparo que se garantiza en el artículo 19º de la Constitución Provincial".-

"Aún cuando el demandante pueda configurar el silencio denegatorio, también le asiste el derecho a ocurrir por medio de la acción de amparo por mora para, supuesta la manifiesta ilegitimidad y arbitrariedad de su conducta, emplazar a la autoridad renuente a resolver en forma expresa, habida cuenta del carácter opcional que para el interesado en el procedimiento administrativo, tiene dicha vía. (STJCh en Expte. Nº 63.636/07, caratulado: "DUARTE, GABRIEL C/ S.A.M.E.E.P. S/ ACCION DE AMPARO")

El amparo prospera ante omisiones o lo que se conoce como inactividad material de la Administración cuando esta exhiba un grado manifiesto de ilegitimidad o arbitrariedad

Ezequiel Cassagne, que -con cita de Hutchinson- distingue entre la inactividad material y formal de la Administración, aclarando que "por inactividad material, se entiende una pasividad, un no hacer de la

**ES COPIA**

Administración dentro del marco de sus competencias ordinarias. La inactividad formal se refiere, por su parte, a la pasividad de la Administración dentro de un procedimiento: es la simple no contestación a una petición de los particulares" (Cassagne, Ezequiel, *El control de la inactividad formal de la administración*, en [www.cassagne.com.ar](http://www.cassagne.com.ar)).

Ahora bien, analizando las documentales aportadas éste Fiscalía conforme lo dispuesto a fs. 98/99 **Dictamen N° 176 de Fiscalía de Estado al MINISTERIO DE HACIENDA Y FINANZAS PUBLICAS**, manifiesta "...Conforme lo expuesto, se entiende viable la prosecución del trámite en cuestión. No obstante, se considera que deberán ser tenidas en cuenta las observaciones formuladas a fs. 38/41 por la Subsecretaria de Hacienda y Finanzas Públicas", por su parte la **SUBSECRETARIA DE HACIENDA Y FINANZAS PUBLICAS** a fs. 92/93 expuso "...atento al dictamen ya referido de la Contaduría General de la provincia que avala el trámite de los autos con conformidad de la Subsecretaria de Hacienda que se glosa a fs. 35 atento el informe de la Tesorería General de la provincia agregado a fs. 34; esta **Asesoría General de Gobierno** expresa que no tiene objeciones legal con referencia al trámite y procedimiento de los autos, debiendo derivarse las actuaciones a la Fiscalía de Estado para su intervención final".

En razón de las opiniones replicadas, ésta Fiscalía entiende que debería ser cumplidas las observaciones señaladas a fs. 38/41 por la Subsecretaria de Hacienda y Finanzas Públicas de la Provincia del Chaco.

Que, es dable destacar que de la causa surge que no se encuentran efectivamente comprometida la Gestión General Administrativa ni se ha producido la concurrencia de hechos o actos que causen concreto perjuicio al erario público; por lo que no se dan los extremos legales exigidos por la Ley 616 A para resolver en definitiva por esta FIA en razón de su marco de competencia, ni se advierte la presencia de elementos que ameriten el deslinde de responsabilidad penal por parte de funcionario alguno.

Que, atento todos los considerandos expuesto, en razón de los argumentos de la presentación y los informes, opiniones y dictámenes precitados, debidamente fundados por la administración y sus órganos competentes; **en virtud de la función que a esta FIA le corresponde, amerita determinar que no hay objeción por parte de este organismo a que desde la administración pública provincial en el marco de oportunidad, mérito y conveniencia, proceda de acuerdo a las sugerencias planteadas por la Fiscalía de Estado, la Asesoría General de Gobierno y la Contaduría General.**

**ES COPIA**

Que, por la naturaleza de la cuestión en análisis, tratándose de función administrativa material atento que la ley 616 A, esta FIA procede a Dictaminar en el marco de los Artículo 14: "La competencia, facultades y atribuciones que por la presente ley se confiere a la Fiscalía de Investigaciones Administrativas deben entenderse sin perjuicio de las facultades que por la Constitución y las leyes correspondan a otros órganos del Estado..." y Artículo 15: "La Fiscalía de Investigaciones Administrativas ajustará su procedimiento a las normas de los Códigos Procesales de la Provincia y de las de Procedimiento Administrativo, según los casos", y en razón de la ley 179 A, art 82 sptes. y cctes.-

Por todo lo expuesto, normas legales citadas, doctrina y jurisprudencia, y facultades de ley

**DICTAMINO:**

I) **HACER SABER** el presente dictámen al Ejecutivo Provincial y al Ministerio de Finanzas y Hacienda Pública de la Provincia del Chaco a los fines que estime corresponder.

II) **LIBRAR** los recaudos pertinente.-

III) **TOMAR RAZÓN** Mesa de Entradas y Salidas.-

**DICTAMEN N° 032/19**



*[Handwritten Signature]*  
Dr. GUSTAVO SANTIAGO LEGUIZACION  
Fiscal General  
Fiscalía de Investigaciones Administrativas