



**PROVINCIA DEL CHACO  
FISCALIA DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS**

Resistencia, 01 de Marzo de 2017.-

**AUTOS Y VISTOS :**

Para Resolver en las presentes actuaciones caratuladas:  
"Escribanía General de Gobierno s/ Presentación Ref. Nuevo Banco del Chaco S.A. (Ley N°5428)" Expte. N° 3171/16.-

**Y CONSIDERANDO:**

Que, se emite la presente en razón de la Presentación formulada por el Dr. Rubén Ríos, en su carácter de apoderado del Nuevo Banco Del Chaco, obrante a fs. 33/41, por la que Manifiesta y Ratifica e Interpone Recurso de Revocatoria-Reposición, expresando que "no consiente la Resolución N° 2021/17 dictada oportunamente por esta FIA... y que RATIFICA in totum los términos de su presentación de fecha 23/03/2016.

Que, tal como expresa el presentante, esta FIA dicta la Resolución 2021/17 en la que se concluye sobre la obligación de los integrantes del Directorio del Banco del Chaco y Síndicos de la entidad bancaria, que representan la parte mayoritaria estatal, de presentar las declaraciones juradas patrimoniales y su alcance por la Ley 5428 de Ética y Transparencia Pública.

Es oportuno destacar que esta FIA mantiene todos y cada uno de los considerandos allí vertidos, a los que *ad brevitatis causa*, me remito.

Que, compartiendo parcialmente lo expuesto por el presentante, la Resolución N° 2021/17 fue dictada por esta FIA a requerimiento de la Escribanía de Gobierno, no gozando de la entidad de un acto administrativo final, interlocutorio o de mero trámite, por lo que no es un acto Recurrible a los fines de la Ley 1140, no obstante, se recuerda que el art. 82 del CPA en su segunda parte expresa: "Las medidas preparatorias de decisiones administrativas, los informes, dictámenes y vistas, aunque sean obligatorias y vinculantes para el órgano administrativo no son recurribles."



Por ello, si bien se comparte que, en este caso en particular, por las especificidades del caso y el dictado en particular de la Resolución 2021/17, la misma no es recurrible, ello no obsta que la misma sea vinculante. La condición de ser Irrecurrible no la torna de No Vinculante.

La resolución 2021/17 es un dictamen de tipo preparatorio, obligatorio, vinculante destinado a producir efectos jurídicos de forma indirecta o mediata. El Dictamen, es un acto jurídico unilateral, con efectos mediatos, indirectos, reflejos. No obliga, en principio, ni extingue o modifica una relación de derecho, sino que se trata de una "declaración interna", de juicio u opinión, que forma parte del procedimiento administrativo en marcha; son irrecurribles, aunque adolecieran de vicios; pueden producir efectos jurídicos, pero indirectos o mediatos, pues sólo los pueden afectar a través de los actos dictados en su consecuencia (PTN Dictámenes 259:18- Tomo 259 Página 18).

Como lo expresa el maestro Agustín Gordillo, el dictamen vinculante que la administración esté obligada a seguir es un acto productor de efectos jurídicos, en cuanto el orden jurídico establece un nexo entre su emisión y determinados efectos jurídicos. Pero no es un acto administrativo en el sentido propio del término, porque los efectos jurídicos no surgen directamente del acto, sino indirectamente. Es, pues, un acto de la administración o preparatorio, no un acto administrativo, a pesar de ser un dictamen vinculante.

La vinculación del acto emitido por la FIA, se debe a que la Ley 5428 en su art. 19, y el Dto. Reglamentario 2583 art. 4, confieren facultades a la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, asignándole expresamente la calidad de autoridad de aplicación.

A su vez el Decreto Reglamentario en su art. 13 expresa que "La Fiscalía ... en su carácter de autoridad de aplicación, está facultada para resolver las cuestiones específicas que genere su puesta en práctica y a la vez dictar las normas, aclaratorias, interpretativas o complementarias que requiera esta reglamentación."

Es incuestionable que la Administración debe someter su conducta a la ley y al Derecho, por imperio de la concepción de la separación de poderes propio de nuestro esquema republicano de gobierno, y del principio de legalidad propio del Estado de Derecho, que en nuestro ordenamiento reconoce la supremacía constitucional. A su vez, como aclara Cassagne: "la mención al Derecho no constituye una fórmula aislada que prescribe la vinculación a la ley positiva, pues la Administración se encuentra también vinculada a los principios generales del Derecho". En tal entendimiento, la interpretación que el dictaminante deba hacer de las distintas normas jurídicas - como ser leyes y reglamentos- deberá realizarse siempre conforme a la



Constitución, los Tratados Internacionales y los principios Generales del Derecho.

El dictamen jurídico es una opinión o juicio, emitido por quien posee competencia, experiencia y conocimientos especiales sobre la materia a dictaminar y que es dictado en el ejercicio de funciones administrativas, que en principio no produce efectos jurídicos respecto de un sujeto de derecho, salvo cuando el acto administrativo remita a ese dictamen o se funde exclusivamente en él, remitiéndose a sus términos. Son parte de la actividad consultiva de la administración y pueden clasificarse en facultativos y obligatorios, éstos a su vez se dividen en vinculantes, semi vinculantes y no vinculantes.

Es necesario recordar que los dictámenes facultativos son aquellos que pueden o no solicitarse al órgano consultivo.

Los dictámenes obligatorios son aquellos que la ley indica que deben dictarse como condición de validez del procedimiento administrativo,

El requerimiento por parte de la Escribanía de Gobierno es debido a que, a pesar del cumplimiento efectivo por las distintas gestiones anteriores del NBCH S.A. sobre la presentación de declaraciones juradas, ante la negativa de la nueva gestión en respuesta al requerimiento por la Escribanía de Gobierno, este última gira las actuaciones a esta FIA en cumplimiento al Art. 17 de la ley que dice: "La Escribanía General de Gobierno será la responsable de que la presentación de las Declaraciones Juradas Patrimoniales e informes remitidos por los organismos competentes, se realicen en los términos y formas establecidos en la presente ley y normas complementarias que se dicten al efecto. Vencidos los mismos, **la Escribanía General de Gobierno deberá informar** tal circunstancia a la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, a efectos del inicio de las actuaciones sumariales y la aplicación de las sanciones que pudieren corresponder".

Esta FIA procede a dar respuesta a la Escribanía de Gobierno en razón del art. 13 del Dto. 2538/05 ya citado supra. Por tales razones de índole legal, lo resuelto por esta FIA es vinculante para Escribanía de Gobierno, quien no solo no cuestiona la Resolución emitida, sino que además adopta la misma como criterio para notificar al NBCH S.A.

Atendiendo a lo expuesto por el representante legal del NBCH S.A. en su presentación que aquí se contesta, al referirse a que esta FIA emitió la Resolución N° 2021/17 considerándola sin efectos vinculantes (véase fs. 34 de autos), destaco que los dictámenes **obligatorios no vinculantes** son aquellos que se deben requerir por ley pero que quien los solicita puede apartarse de sus términos, que son aquellos que corresponden a la categoría



Constitución Provincial, cimientan el bloque legal aplicable concretamente con la Ley 5248 y Dto. 2538/05, y finalmente con las resoluciones y dictámenes de la FIA en el marco del art. 13 de la ley 5428.

A tales efectos esta FIA considera que resulta incuestionable el servicio que los Directivos y Síndicos designados para representar la parte Estatal, a favor o en nombre del Estado.

Sin perjuicio de todo lo expuesto, como corolario del presente decurso, esta Fiscalía de Investigaciones Administrativas en el marco de competencia y en cumplimiento de la normativa citada aplicable al caso en especial, mantiene su posición *ab initio*, respecto de 1) La obligación legal de los funcionarios del NBCH S.A., designados para representar la parte mayoritaria perteneciente al Estado Provincial, de presentar en tiempo y forma las Declaraciones Juradas patrimoniales; 2) La vinculación de la Resolución y demás conclusiones vertidas por esta FIA, por parte de la Escribanía General de Gobierno en cumplimiento de las previsiones de la ley 5428.; 3) a fin de evitar futuras discusiones infructuosas que solo logran dilatar los tiempos legales, se sugiere al Poder Ejecutivo para que a través de la Subsecretaría Técnico Legal y cualquier otro cuerpo del servicio jurídico se proceda analizar, si así lo amerita, el Dictado del Decreto pertinente en el marco de art. 9º In Fine de la ley 5428, en razón del art. 11, y 141 de la Constitución Provincial.

A mayor ahondamiento, teniendo en cuenta el contexto provincial actual, y considerando los esfuerzos realizados por el Poder Ejecutivo y Legislativo, que mediante acciones y normativa concretas pretenden activar y hacer efectivas las políticas de transparencia, con el dictado de la Ley Nº 7487 que crea la Oficina de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y su Decreto Reglamentario Nº 2644/16, la suscripta considera que existen razones más que suficientes para expedirse de esta manera.

En consonancia con el art. 11 de la Constitución Provincial, y con la Convención Interamericana contra la Corrupción, los mecanismos de consolidación de la democracia desarrollados por el Gobierno Provincial, exigen de las demás instituciones igual proceder, alineando sus acciones hacia el mismo objetivo: transparentar la gestión pública y prevenir toda forma de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas.

Por todo ello;

**RESUELVO:**

I.- TENER por contestada la presentación formulada por el NBCH SA.-



establecida por el art. 19, inc. f de la ley 5428 al establecerse que "Es función de la FIA ... Asesorar y evacuar consultas sin efecto vinculante..", que no corresponde a lo resuelto en el dictado de la Resolución 2021/17.

Es cierto que la FIA en virtud del art. 19, inc. f) de la Ley 5428 tiene entre otras funciones, asesorar o evacuar consultas que sean requeridas por distintas personas físicas o jurídica, o entes sean de carácter público o privado, legales o constitucionales, que solicitan opinión o asesoramiento sobre la puesta en práctica y la aplicación de la ley de Ética, que no es el caso del requerimiento de la Escribanía de Gobierno la cual pone en conocimiento la nota del Presidente del NBCH para que esta FIA *tome intervención* y actúe en el marco del art. 19 inc. a) de la Ley y arts. 4° y 13° del Dto. 2538/05, en cumplimiento del art. 17 de la ley 5428.-(ver Act. Sim. N° 52332-2016 Escribanía de Gobierno. Fs. 1 de autos), y no en el marco del art. 19 inc. f).

A tal efecto, se dicta la Resolución 2021/17, resolviendo sobre la cuestión de fondo, haciendo saber a la Escribanía de las obligaciones de los Directivos en cuestión; y no emitiendo *opinión, evacuando consulta o simplemente brindando asesoramiento*.

El dictamen Vinculante, es también llamado preceptivo por cuanto la ley impone al órgano activo - en el caso, la Escribanía de Gobierno- la obligación de requerir un dictamen y de conformar la voluntad administrativa de acuerdo con sus conclusiones, las que son prácticamente norma obligatoria para el órgano activo. La vinculación es absoluta, obligando al órgano consultor actuar activamente en el sentido informado. Es necesario proceder según lo aconsejado por el órgano consultivo.

De ser solicitados, pedidos de asesoramiento o consulta por otras personas físicas o jurídicas no obligadas expresamente en la ley 5428, va de suyo que la opinión vertida por la FIA *no será vinculante* para el órgano o persona solicitante. (art. 19, inc. f).

De esta manera refutamos el Objeto Ab Initio del escrito presentador por el NBCH cuando expresa que "... *en mérito a las facultades conferidas, atento los términos de la resolución N° 2021/17 de esa Fiscalía, dictada en ejercicio de las facultades conferidas por Ley Provincial de Ética y Transparencia N° 5428 en su art. 19, inc. f) ...*", como ya se dijera en los precedentes, la FIA no emitió la Resolución cuestionada en el marco del art. 19, inc. f), no lo dice en sus considerandos, ni en la parte resolutive, ni hace mención al mismo.-

Ante el análisis del escrito de presentación del NBCH SA. el otro punto en cuestión se refiere a que la Ley en su art. 9 no incluye a los



*Directores ni Síndicos del NBCH S.A., el cual es taxativo a tenor de lo previsto en el Dto. 2538/05, y que es materia exclusiva y excluyente del Poder Ejecutivo incorporar por Decreto los nuevos funcionarios obligados.*

Como ya expusiera la FIA en la resolución 2021/17, la Ley 5428 de Ética y Transparencia en la Función Pública en su art. 3º tiene dispuesto que la ley es aplicable, sin excepción a todas las personas físicas que se desempeñen en la función pública en cargos electivos o no, en todos los niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria, remunerada u honoraria en el sector público provincial -Ley 4787-, como también ... **de entidades legalmente constituidas que administren fondos del Estado provincial** y en los gobiernos municipales.

En el art. 9º destaca que "Quedan comprendidos en la obligación de presentar la declaración jurada: (...) S) Los funcionarios o empleados con categoría o función no inferior a la de Director o equivalente, que se desempeñen **en los organismos establecidos en el art 3º de la presente...**"

A su turno la ley 4787 de Administración Financiera del Sector Público Provincial en el art 6º establece que: "A todos los efectos relacionados con esta ley, su reglamentación y su aplicación, se entenderá por entidad a toda organización del sector público provincial con personería jurídica y patrimonio propio. **Constituyen entidades del sector público provincial las comprendidas en los Subsectores 2, 3 y 4 así denominadas en el art 4º.**

Art 4º dice: " A los efectos de la aplicación de esta ley, el sector público provincial estará integrado por los siguientes sub-sectores: (..) Subsector 4: *Empresas y sociedades*. Este subsector está constituido por las empresas del estado provincial, las sociedades del estado provincial, **las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria**, las sociedades de economía mixta **y todas aquellas entidades societarias o empresarias donde el estado provincial tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones.** (...) Para los entes que conforman el Subsector 4 las disposiciones de esta ley serán obligatorias cuando el ámbito de aplicación de determinadas normas comprenda a todo el sector público provincial, en tanto no resulten incompatibles con las leyes de creación, estatutos o normas similares de las entidades comprendidas en dicho subsector..."

Como se expusiera con anterioridad, del plexo de normas reseñadas, no cabe duda alguna acerca de la voluntad del legislador en cuanto al alcance de la obligación de presentar declaraciones juradas patrimoniales de altos funcionarios de instituciones y empresas como las que se detallan ut supra en donde indudablemente se encuentra comprendido el Nuevo Banco del

Chaco S.A.

Por una parte, compartimos que el art. 2 del Dto. 2538/05 expresa que "Los obligados conforme lo establece taxativamente el art. 9, de la ley 5428...", de ello resulta la remisión "taxativa" al art. 3° de la 5428 y luego en consecuencia a la ley 4787, por orden expresa del art. 9 inc. S).

En cuanto al cuestionamiento respecto de la normativa de la 4787, art. 4°, inc. D) Subsector 4° Última Parte, corresponde exclusivamente a la aplicación de las disposiciones de dicho cuerpo legal, pero no comprende a la Ley de Ética y Transparencia 5428.

En tanto la aplicación de la 4787 resulte incompatible con las leyes de creación estatutos o normas similares de las entidades, no se aplicará lo referido a sistema financiero, de administración, presupuestario, etc.; pero en nada obsta a la obligación específica de la presentación de declaraciones jurada por imperio de la ley de Ética y Transparencia, por parte de directores y síndicos que representan los intereses del Estado.

De no ser ello así, estaríamos ante una categoría especial de personas físicas que, aunque representen la porción mayoritaria que al Estado le corresponde como socio de la entidad bancaria creada por ley, no se verán incluidas en ninguna situación de hecho o de derecho de índole público, contrariando los principios generales de la constitución y del sistema republicano y democrático, y del interés general.

Sin querer redundar en conceptos legales ya vertidos en la Resolución 2021/17 referidos a Funcionario Público y Función Pública, es necesario recordar que a tenor de la cláusula ética del art. 11 de la Constitución Provincial y de marco legal de la 5428 y su dto. 2538/05, la Convención Interamericana Contra la Corrupción dice: Para los fines de la presente Convención, se entiende por: art. 1) "Función pública", toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos. ; 2) "Funcionario público", "Oficial Gubernamental" o "Servidor público", cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos. 3) "Bienes", los activos de cualquier tipo, muebles o inmuebles, tangibles o intangibles, y los documentos o instrumentos legales que acrediten, intenten probar o se refieran a la propiedad u otros derechos sobre dichos activos.

La referencia a la CICC obedece a que la incorporación del art. 75 inc. 22 en la Constitución Nacional, y consecuentemente el art. 14 de la



II.- HACER SABER a la Escribanía General de Gobierno y al NBCH S.A. que es posición de esta FIA sostener la obligación de los Directivos y Síndicos del NBCH S.A. que representan la parte mayoritaria estatal de presentar las Declaraciones Juradas patrimoniales establecidas por Ley 5428.-

III.- REMITIR al Poder Ejecutivo los antecedentes que motivaron la sustanciación de los presentes autos, SUGIRIENDO que a fin de evitar ulteriores situaciones similares, contemple la posibilidad de implementar el dictado del Decreto pertinente en virtud de las facultades que la Ley 5.428 art. 9 In Fine le confiere.-

IV.- DAR por concluidas las presente actuaciones.-

V.- LIBRAR los Oficios pertinentes y TOMAR razón por Mesa de Entradas y Salida.-

RESOLUCIÓN N° 2034

Dra. Susana del Valle Esper Méndez  
Fiscal Gral. Subrogante  
Fiscalía de Investigaciones Administrativas

