

2024 - 30° ANIVERSARIO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994

Informe Legal N° 58/2024

Letra: T.C.P.-C.A.

Cde: Nota Interna N° 554/2024 Letra: T.C.P.-S.C

Ushuaia, 07 de mayo de 2024

SR. SECRETARIO LEGAL A/C

DR. PABLO E. GENNARO

Viene al Cuerpo de Abogados la Nota del corresponde, remitida por el Secretario Contable a cargo, C.P. David R. BEHRENS, solicitando la intervención de la Secretaría Legal en función de la consulta jurídica efectuada en el Informe Contable N° 107/2024, Letra: TCP-CPPyPTDF, suscripto por la Auditora Fiscal, C.P. María Paula PARDO.

ANTECEDENTES

Así, en el citado Informe Contable la Auditora Fiscal expuso: *“En virtud del análisis de la cuenta de inversión del ejercicio 2023 de la Caja previsional para el personal policial y penitenciario, se detectaron cuentas corrientes en pesos del banco Macro e Hipotecario por las cuales se realizan pagos de haberes previsionales como así también inversiones financieras y cuentas bancarias en dólares en ambas entidades bancarias.*

Teniendo en cuenta lo establecido en el Artículo 72 de la Constitución de la Provincia, que reza: ‘El Banco de la Provincia tiene por finalidad contribuir al desarrollo económico genuino de la misma y actuar como agente financiero del

“Las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes son argentinos”

Gobierno provincial, siendo caja obligada de este, de los municipios y de los demás entes autárquicos o descentralizados (...)'.

Como así también, lo dispuesto en la ley provincial N° 1068 en su artículo 6°: 'Obligase a todas las jurisdicciones del Gobierno provincial, organismos Autárquicos, entes Descentralizados y Municipios de la Provincia de Tierra del Fuego a operar con el Banco de la provincia de Tierra del Fuego como Caja Única obligada para todas las operaciones financieras de pagos y recaudación, depósitos y colocaciones financieras, excepto aquellas operaciones que por convenios nacionales se habilite en otra entidad oficial'.

Ahora bien, atento a las cuentas corrientes en pesos del banco Macro e Hipotecario que posee la Caja Previsional para el personal policial y penitenciario por las cuales se realizan los pagos de haberes previsionales como inversiones financieras y las cuentas corrientes en dólares, es que se solicita, salvo mejor y elevado criterio, dar intervención a la Secretaría Legal de este tribunal a fin de que se expida si lo detectado no configura una violación del artículo 72 de la Constitución Provincial y artículo 6° de la Ley N° 1068, como así toda otra cuestión relevante que deba considerarse”.

En virtud de la consulta efectuada por la Auditora Fiscal, mediante Nota Externa N° 760/2024 Letra: T.C.P.-S.L., se requirió a la Presidente de la C.P.P.yP.T.D.F., Crio. Gral. Rita A. GIORDANO CAROBBIO, información que justifique la existencia de las cuentas corrientes en pesos y en dólares que el Organismo posee en los Bancos Macro e Hipotecario.



2024 - 30º ANIVERSARIO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994

En respuesta a la consulta efectuada se remitió el Informe N° 129/2024 Letra: GA-CPPyPTDF en el que se expuso: “El artículo 72 de la Constitución Provincial dicta: ‘El Banco de la Provincia tiene por finalidad contribuir al desarrollo económico genuino de la misma y actuar como agente financiero del Gobierno provincial, siendo caja obligada de este, de los municipios y de los demás entes autárquicos o descentralizados...’.

Atendiendo a ello se considera que todos los organismos provinciales están alcanzados por la prescripción constitucional, debiendo efectuar sus operaciones y colocaciones en el Banco de la Provincia. Sin perjuicio de lo expuesto, la jurisprudencia ha expresado que ‘no se habla de prohibiciones, se dice de caja obligada que no es de prohibir’.

En este entendimiento, la Ley Provincial N° 834 y su modificatoria N° 1155, captan el espíritu de lo normado, el cual quedara expresado en el dictado de los artículos siguientes.

TÍTULO II DE LA CAJA

CAPÍTULO I FUNCIONES

Artículo 4º.- Son funciones de la Caja: (...) c) disponer la inversión de los fondos y rentas que pueda capitalizar la Caja, en el Banco de Tierra del Fuego y/o entidades bancarias autorizadas por el Banco Central de la República Argentina; d) realizar todos los actos de disposición y administración que resulten necesarios para el cumplimiento de sus fines (...).

q

(...) LEY N° 1155

Artículo 23.- Sustituyese el artículo 37 de la Ley provincial 834, por el siguiente texto: ‘Artículo 37.- El activo líquido de la Caja será depositado en entidades bancarias; en cuentas pertenecientes exclusivamente a ésta, en las que debe depositarse la totalidad de los aportes, retenciones y contribuciones; las rentas y frutos provenientes de las inversiones, el producido de las ventas y/o recuperos de inversiones y restantes recursos, de acuerdo al artículo 38 de esta ley. De dichas cuentas, solo podrán efectuarse extracciones destinadas a la realización de inversiones, pago de haberes, beneficios, servicios, impuestos, tasas, adelantos, prestamos, insumos, contratos y todo otro gasto contemplado en esta ley y su reglamentación. Las cuentas serán mantenidas en entidades autorizadas por el Banco Central de la República Argentina’.

Es por ello que la Gerencia de Negocios e Inversiones, en cumplimiento de sus funciones, sugiere establecer convenios con las entidades bancarias autorizadas por el Banco Central de la República Argentina en pos del desarrollo del Organismo.

A su vez, en cumplimiento del Artículo 37, modificado por la Ley provincial N° 1155 se prevén transferencias en concepto de pago de haberes en las entidades bancarias consultadas, únicamente a beneficiarios que residan fuera de la provincia de Tierra del Fuego”.

ANÁLISIS

En función de la consulta efectuada por la Auditora Fiscal, C.P. Paula PARDO, entiendo oportuno, en primer lugar, referirnos a la manda constitucional referida, cuyo presunto incumplimiento se señala.



2024 - 30° ANIVERSARIO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994

Así, el artículo 72 de la Constitución provincial establece: *“El Banco de la Provincia tiene por finalidad contribuir al desarrollo económico genuino de la misma y actuar como agente financiero del Gobierno provincial, siendo caja obligada de éste, de los municipios y de los demás entes autárquicos o descentralizados (...)”*.

Sobre el principio constitucional de caja obligada, resulta oportuno recordar lo expuesto por la Doctrina: *“En cuanto a su rol de caja obligada, se ha interpretado que ‘...todos los organismos provinciales se encuentran alcanzados por la prescripción, en el sentido que sus fondos deben ser depositados o invertirse en el banco provincial, atendiendo a los fines que el mismo debe observar en su accionar en pos del desarrollo de la jurisdicción...’*.

En otras palabras, ‘...todos los organismos provinciales están alcanzados por la prescripción constitucional, debiendo efectuar sus operaciones y colocaciones en el Banco de la provincia en tanto mantenga su carácter estatal actuando como agente financiero del Gobierno provincial y contribuyendo al desarrollo genuino de la Provincia...’.

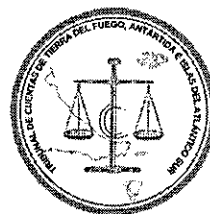
No obstante, la regla constitucional de caja obligada no puede ser atendida si conlleva un evidente e injustificado perjuicio a las arcas provinciales. Lo que sucedería, por ejemplo, si el Banco provincial ofreciese tasas para compensar la inversión que fueran sensiblemente inferiores a las generales del mercado, *‘...pretendiendo mantener cautivos a todos los organismos provinciales...’*, pues los organismos *‘...no podrían verse constreñidos a aceptar inevitablemente*

Q

la imposición de los funcionarios bancarios, permitiendo que se genere en las arcas estatales un perjuicio fiscal inadmisibile...”. (Ernesto A. LOFFLER, “Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Comentada, Anotada y Concordada”, Tomo I, 1º edición, Ediciones De La Lenga, Ushuaia, 2021, pág. 348)

En similar sentido, fue interpretado por el Fiscal de Estado en el Dictamen N° 12/07, donde expresó: “El citado dictamen también ha sido referido por el Fiscal Mayor al intervenir en la Denuncia N° 1250/Of. Fiscal, vinculada a la presunta contravención a lo dispuesto por el artículo 72 de la Constitución Provincial a raíz de la firma de los convenios celebrados entre la provincia y el Banco Macro a que se ha aludido en este dictamen, como así también con motivo de los plazos fijos aquí abordados, agregando dicho funcionario judicial lo siguiente: ‘...Entiendo que el Sr. Ministro ha actuado dentro de las prescripciones del artículo 9 de la Ley 703 que pone en su cabeza la proposición de las políticas financieras y la administración del Tesoro Provincial. En ese entendimiento ha actuado, no con malicia, sino tratando de obtener el mejor resultado para las finanzas públicas, dentro de las opciones que se le presentaron. Precisamente sobre este aspecto destaco que **no solo debe respetarse el principio de legalidad (actividad reglada del Estado), sino propender a su eficacia (...)**’.

Si a lo antes expuesto, se suma la circunstancia de que en el caso bajo análisis existió una compulsa de tasas de interés para la imposición de plazo fijo, de la que resultó como notoriamente ventajosa con relación a la cotización del Banco de la Provincia la del Banco Macro (...) no cabe otra conclusión que no sea que, en el caso, no se ha visto vulnerado el principio de caja obligada, pues este último no puede ser interpretado de tal forma que conlleve, en situaciones como la presente, a un evidente e injustificado perjuicio de las arcas provinciales”.



2024 - 30° ANIVERSARIO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994

Dicho ello respecto a la manda constitucional presuntamente vulnerada, corresponde referirnos a lo indicado desde el Organismo, en el Informe N° 129/2024 Letra: GA-CPPyPTDF, en relación a lo dispuesto por la Ley provincial N° 834 (Ley Previsional para el Personal Policial Provincial, Territorial y Servicio Penitenciario de la Provincia).

Así, el artículo 37 de la citada norma establece: *“El activo liquido de la caja será **depositado en entidades bancarias; en cuentas pertenecientes exclusivamente a esta**, en las que debe depositarse la totalidad de los aportes, retenciones y contribuciones; las rentas y frutos provenientes de las inversiones, el producido de las ventas y/o recupero de inversiones y restantes recursos, de acuerdo al artículo 38 de esta ley. De dichas cuentas, solo podrán efectuarse extracciones destinadas a la realización de inversiones, **pago de haberes**, beneficios, servicios, impuestos, tasas, adelantos, prestamos, insumos, contratos y todo otro gasto contemplado en esta ley y su reglamentación. **Las cuentas serán mantenidas en entidades autorizadas por el Banco Central de la República Argentina**”.*

De la lectura de la norma surgiría que el Organismo se encuentra autorizado, por ésta ley especial, a efectuar los depósitos de sus activos en cuentas propias en otras entidades bancarias diferentes del Banco de la Provincia, por lo que no se vislumbra una violación a lo dispuesto en el artículo 72° de la Constitución provincial.

Ello, en el entendimiento que la norma constitucional no es prohibitiva ni excluyente, ya que, si bien establece la obligatoriedad de la caja obligada, no

q

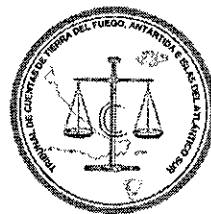
excluye ni prohíbe por ello la posibilidad de que el Gobierno provincial o municipal, o algún Ente puedan operar con entidades bancarias diferentes, cuando hay serias razones que lo ameriten o, como en el caso particular, cuando existe una norma especial que lo ampara.

Así fue considerado también por los Convencionales Constituyentes que, al tratar el proyecto de la Constitución Provincial, respecto a la cuestión de marras, expresaron: *“Creo que dentro de todas las funciones que tiene un Banco están las que hemos hablado acá, las de promover lo que yo llamo el desarrollo social en definitiva es, la promoción económica y otras actividades conexas con ello, lícitas. De ahí que se ponga caja obligada para el Banco de la Provincia, no es limitativo (...). Acá no se ha hablado de prohibiciones, se dice de caja obligada que no es prohibir”*.

Por otro lado, en relación al pago de haberes, la Ley provincial N° 834 expresamente lo menciona como una de las operaciones que pueden efectuarse desde las cuentas propias que posea el Organismo en las entidades bancarias autorizadas por el banco Central de la República Argentina.

Finalmente, entiendo oportuno recordar el criterio seguido por este Tribunal (Informes Legales N° 08/2019 Letra: T.C.P.-C.A. y N° 219/2023 Letra: T.C.P.-C.A.), en relación a los casos en que la Administración decide la realización de inversiones temporales de fondos en otras entidades bancarias, y la intervención previa del Banco de la Provincia, en la medida que lo entienda pertinente.

Ello, teniendo en consideración que, además de ser caja obligada, actúa como agente financiero del Gobierno provincial, en función de lo establecido tanto



2024 - 30° ANIVERSARIO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994

en el artículo 72° de la Constitución provincial como así también en el artículo 9° de la Ley provincial N° 478 que en su parte pertinente reza: “(...) será considerado como la institución a que hace referencia el artículo 72 de la Constitución Provincial y, como tal, adquiere el carácter de única institución financiera con origen en capital estatal provincial, constituyéndose en caja obligada del Gobierno provincial, de los municipios y demás entes autárquicos descentralizados, desempeñando esa función en forma exclusiva y remunerada”.

En ese orden, el Secretario Legal a cargo, Dr. Pablo E. GENNARO, emitió el Informe Legal N° 08/2019 Letra: T.C.P.-S.L. donde manifestó: “(...) El incumplimiento del reglamento citado y la necesaria intervención del Tesoro de la Provincia en los términos del artículo 72 de la Ley N° 495, es clara y no necesita interpretación alguna de la literalidad de su texto, conforme lo determina el axioma ‘In claris non fit interpretatio’.

Sobre a la intervención del Banco Tierra del Fuego como agente financiero, la Resolución Plenaria N° 173/2017, dispuso: ‘Que ello obedece no solo a un mandato constitucional en los términos expresados en el presente acto y en los informes transcritos, sino que además la Ley provincial N° 478 (de creación del Banco de Tierra del Fuego) establece su artículo 9 que el Banco ‘...será considerado como la institución a que hace referencia el artículo 72 de la Constitución Provincial y, como tal, adquiere el carácter de única institución financiera con origen en capital estatal provincial, constituyéndose en caja obligada del Gobierno provincial, de los municipios y demás entes autárquicos descentralizados, desempeñando esa función en forma exclusiva y remunerada’.

Que en ese contexto, este Plenario de Miembros entiende que el Banco de Tierra del Fuego reúne suficiente competencia ‘constitucional y legal’ para

“Las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y los espacios marítimos
e insulares correspondientes son argentinos”

actuar técnicamente como asesor financiero calificado del Gobierno provincial, sea, aconsejándolo directamente sobre la inversión de los fondos que ese Banco tiene en custodia, o bien, para delinear con terceros cual es el mejor camino para arribar a la inversión más conveniente y segura para los intereses de la provincia''.

Sin perjuicio de lo expuesto, en el texto de la Ley provincial N° 834 se observa que la materia de inversiones se encuentra altamente regulada (art. 38 y ss.), estableciendo allí límites claros en ese emprendimiento; como así también se visualiza que se encuentra a su cargo una gerencia especializada llevada adelante por un profesional con competencia en la materia (art. 25), lo que demuestra que el Legislador activamente delineó el sistema.

Ahora, si bien tal circunstancia no resultaría justificativo para eludir el mandato constitucional, respecto de la oportuna intervención del B.T.F., claramente disipa el rol que está llamada a cumplir esta institución financiera, debiendo evaluar en qué aspectos podría eventualmente cumplir su rol constitucional.

En tal sentido, no es ocioso recordar que, en el marco de la Auditoría Externa de Inversiones en el ámbito de la C.R.P.T.D.F., se emitió la Resolución Plenaria N° 189/2019 donde se resolvió: *“Artículo 8º.- Recomendar al Directorio de la C.R.P.T.F. que impulse una reglamentación de la Ley provincial N° 834, en que se determinen los procedimientos para efectuar una evaluación de las distintas alternativas de inversión y su concreción, teniendo en consideración la necesaria participación, a través de la emisión de informes técnicos circunstanciados, de la Gerencia de Negocios e Inversiones, gerencia de Asuntos Jurídicos, gerencia de Administración y de la Auditoría Interna del organismo. Asimismo, deberá te-*



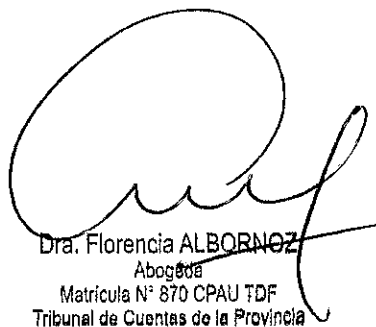
2024 - 30º ANIVERSARIO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994

nerse en cuenta que cuando se trate de evaluar inversiones de fondos en instituciones financieras, corresponde la intervención del banco de Tierra del Fuego en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 72 de la Constitución Provincial, atento a su carácter de agente financiero, así como también la intervención de la Tesorería de la Provincia, en virtud de lo regulado en el artículo 72 inciso j) de la Ley provincial N° 495”.

CONCLUSIÓN

En virtud de lo expuesto en el análisis que antecede, y en respuesta a la consulta efectuada por la Auditora Fiscal, C.P. María Paula PARDO, en el Informe Contable N° 107/2024 Letra: TCP-CPPyPTDF, se entiende que la Caja Previsional para el Personal Policial y Penitenciario se encuentra autorizada para efectuar los depósitos de sus activos en cuentas propias en otras entidades bancarias diferentes del Banco de la Provincia, ello en función de lo establecido en la Ley provincial N° 834, por lo que no se vislumbra una violación a lo dispuesto en el artículo 72º de la Constitución provincial.

En consecuencia, se remiten las actuaciones para la continuidad del trámite.


Dra. Florencia ALBORNOZ
Abogada
Matrícula N° 870 CPAU TDF
Tribunal de Cuentas de la Provincia



2024 - 30º ANIVERSARIO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994

Nota Interna N.º 753/2024

Letra: T.C.P.-S.L.

Cde.: Nota N.º 554/2024 Letra: T.C.P.-S.C.

Ushuaia, 09 MAYO 2024

SR. SECRETARIO CONTABLE A/C
C.P. DAVID R. BEHRENS

Comparto el criterio vertido en el Informe Legal N.º 58/2024 Letra: T.C.P.-C.A., suscripto por la Dra. Florencia ALBORNOZ, en respuesta a la consulta legal efectuada por la Auditora Fiscal, C.P. María Paula PARDO, en el Informe Contable N.º 107/2024 Letra: T.C.P.-C.A.

En consecuencia, se remiten las actuaciones para la continuidad del trámite.

Dr. Pablo E. GENNARO
Jefe de la Secretaría Legal
Tribunal de Cuentas de la Provincia

