



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Escuela de Estudios de Posgrado



# Universidad de Buenos Aires Facultad de Ciencias Económicas Escuela de Estudios de Posgrado

---

## **CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO**

---

### **TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN**

---

#### **Fondos Fiduciarios Públicos. Marco normativo para el Sector Público Nacional**

---

**AUTOR: CDORA. VANESA CLAUDIA GRANADOS**

**TUTOR: DRA. LEA CORTES DE TREJO**

**JUNIO 2020**

---

## Resumen

En el presente trabajo nos proponemos exponer cual es la situación actual del marco normativo que regula la figura de los Fondos Fiduciarios del Estado Nacional Argentino, teniendo en consideración para ello, a los Fideicomisos creados en la órbita del Ministerio de Economía y se encuentran vigentes entre los años 2017 y 2019.

Como veremos a continuación, la normativa vigente tiene una gran asignatura pendiente, la de contemplar todas las figuras que conforman los fideicomisos públicos, sus roles y competencias y en general un marco que regule de manera íntegra, la instrumentación de esta herramienta de gestión pública.

A fin de realizar el presente trabajo, se identificó el universo de los Fideicomisos que operan en el ámbito del Ministerio de Economía teniendo en consideración: el objeto de creación, las características de cada contrato de fideicomiso, análisis de las figuras que los conforman, haciendo particular hincapié en la figura del Fiduciario en cada uno de los Fondos, identificando, a partir de las características antes mencionadas, sus similitudes y diferencias.

El tipo de diseño utilizado fue, transversal y retrospectivo tomando como unidad de análisis a los Fideicomisos Públicos vigentes en la órbita del Ministerio de Economía para el período 2017 – 2019 (no experimental).

Del diagnóstico realizado se puede ver la diversidad de situaciones que se dan en cada Fondo y deja en evidencia la necesidad y conveniencia de contar con un marco legal que regule determinados aspectos para brindar mayor respaldo, transparencia y llevar un control sobre la gestión de los Fideicomisos Públicos.

**Palabras clave:** Normativa, Administración Pública, Fideicomisos Públicos, Control, Rendición de Cuentas

## Índice

<b>1. Introducción</b> .....	5
1.1 Fundamentación y planteamiento del problema .....	5
1.2 Objetivos.....	7
1.3 Aspectos metodológicos .....	8
<b>2. Marco teórico</b> .....	9
2.1 Marco conceptual .....	9
2.2 Marco institucional.....	10
2.3 Marco normativo aplicable a los Fondos Fiduciarios .....	14
2.3.1 Definición de Fideicomisos Públicos.....	14
a) Ley N°24.156 .....	14
b) Decreto N°1344/2007 .....	16
2.3.2 Modalidad de creación. ....	17
c) Ley N°25.152.....	17
2.3.3 Aspectos presupuestarios.....	17
d) Ley N°25.917.....	18
2.3.3.1. <i>Ejecución Presupuestaria.</i> .....	18
e) Ley N°11.672 .....	18
2.3.3.2 <i>Régimen de modificaciones presupuestarias.</i> .....	19
2.3.3.3 <i>Imposibilidad de que los fideicomisos tengan personal a cargo.</i> .....	20
2.3.4 Presentación de Cuadros ante la Contaduría General de la Nación. ....	20
f) Disposición N°71/2010 - Contaduría General de la Nación .....	20
g) Disposición N°3/2018 - Contaduría General de la Nación .....	20
2.3.5 Otros conceptos que surgen de la normativa. ....	22
2.3.6 Consejo Consultivo de Inversiones de los Fondos Fiduciarios del Estado Nacional. ....	23
h) Decreto N°906/2004 .....	23
2.3.7 Autoridad de aplicación para la disolución de Fondos Fiduciarios. ....	25
i) Decisión Administrativa N°325/2018.....	25
2.4 Marco normativo para los Fideicomisos según el Código Civil y Comercial de la Nación .....	25
2.4.1 Definición de Fideicomiso.....	26
2.4.2 Contrato de Fideicomiso.....	26
2.4.3 Plazo del Fideicomiso.....	26
2.4.4 Contrato de Fideicomiso.....	27
2.4.5 Beneficiario.....	27
2.4.6 Fideicomisario.....	28

2.4.7	Fiduciario.....	28
2.4.8	Rendición de cuentas.....	28
2.5	Definición de Fideicomisos Financieros .....	29
2.5.1	Definición Contrato de Fideicomiso Financiero.....	29
2.5.2	Extinción del Fideicomiso.....	30
<b>3.</b>	<b>Diagnóstico.....</b>	<b>30</b>
3.1	Determinación de la muestra .....	30
3.1.1	Universo – Fondos Fiduciarios.....	31
a)	Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial - FFDP.....	32
b)	Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Empresas – FFRE.....	37
c)	Fideicomiso para la Refinanciación Hipotecaria - FFRH.....	41
d)	Fondo Fiduciario de Capital Social - FFCS .....	44
e)	Fondo Argentino de Hidrocarburos – FAH.....	49
f)	Fondo de Administración del Programa de Propiedad Participada del Banco Hipotecario S.A. - FAPPPBHSA .....	53
3.2	Análisis del universo.....	57
3.2.1	Contrato de Fideicomiso.....	57
3.2.2	Selección del Fiduciario.....	58
3.2.3	Auditoria de los Estados Contables del Fideicomiso.....	58
3.2.4	Liquidación del Fideicomiso.....	59
3.3	Resultados finales .....	60
<b>4.</b>	<b>Propuesta de intervención .....</b>	<b>60</b>
4.1	Síntesis del problema a resolver.....	61
4.2	Objetivos de la propuesta.....	62
4.3	Estrategia a implementar .....	62
4.4	Descripción del procedimiento y actividades a desarrollar .....	63
4.5	Acciones previstas para la evaluación de la intervención .....	64
<b>5.</b>	<b>Conclusiones.....</b>	<b>64</b>
<b>6.</b>	<b>Referencias bibliográficas.....</b>	<b>67</b>
<b>7.</b>	<b>Anexos .....</b>	<b>68</b>

# 1. Introducción

## 1.1 Fundamentación y planteamiento del problema

En la presente investigación nos proponemos realizar un análisis respecto del uso de la figura de los Fondos Fiduciarios en la Administración Pública Nacional Argentina, en particular en los Fideicomisos que se encuentran vigentes en el ámbito del Ministerio de Economía durante los ejercicios 2017 a 2019.

Pretendemos, a partir del análisis de la normativa vigente y de la bibliografía vinculada a este tema, evidenciar la ausencia de un marco normativo específico, que regule la figura de los Fideicomisos Públicos, a fin de fomentar una administración transparente que siga un esquema y que pueda ser aplicada a todos los Fideicomisos creados por el Estado nacional.

Este planteo surge a partir de tareas de auditoría sobre los Fideicomisos vigentes en la órbita del Ministerio de Economía, momento en que se evidenció la disparidad de criterios al momento de creación, ejecución y control, así como la ausencia de regulación normativa respecto de estos.

Consideramos que, contar con una norma que contemple de manera integral la instrumentación de Fideicomisos Públicos, desde lineamientos para la definición de los objetivos en el momento de su creación, los sujetos que lo conforman, hasta los mecanismos de registración contable y presupuestaria, permitirá al Estado nacional una mayor transparencia en la gestión pública.

Por lo expuesto, considerando que los Fideicomisos Públicos son una herramienta de gestión que permite lograr objetivos de política pública, es sumamente necesario contar con una normativa adecuada para su ejecución.

En cuanto al marco legal vigente, a partir de lo normado por la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N°24.156 y por el Código Civil y Comercial - Ley N°26.994<sup>1</sup>, queda en evidencia que, del nuevo Código, no surge una reglamentación que regule en particular a los Fideicomisos Públicos, que aporte especificidad

---

<sup>1</sup> El Código Civil y Comercial derogó la Ley N°24.441 mediante la cual se definían las figuras de: Fideicomiso. Fiduciario. Efectos del fideicomiso. Fideicomiso financiero. Insuficiencia del patrimonio fideicomitado en el fideicomiso financiero. Extinción del fideicomiso.

y homogeneidad al tratamiento de los éstos, a fin de brindar un marco legal integro para su implementación.

Como ya lo hemos expuesto, la inexistencia de un marco legal que establezca los caracteres y condicionantes del instituto, impide que se cuente con una definición precisa y completa, dependiendo, por ahora, de las que se especifiquen al momento de enunciar la norma de creación.

Entre las diferencias que encontramos entre los fideicomisos privados y públicos es que estos últimos cuentan con la figura de un Comité, en representación del Estado nacional, que tiene como principal función la toma de decisiones en su carácter de administrador. Esta figura no se encuentra contemplada, y por lo tanto no regulada, por el Código Civil y Comercial por lo cual, el vacío legal respecto de su función y responsabilidades deja en claro la necesidad de contar con un marco normativo para este instrumento.

En cuanto a su concepción, dependiendo del Fondo que se trate, tendrán un Comité “Directivo”, “Ejecutivo”, “de Administración”, según la definición que se le haya dado al momento de su creación. Estos Comités suelen estar conformado por tres, cuatro o hasta cinco integrantes, dependiendo también de la norma de creación.

Esta diversidad de tipos de Comités genera que no haya dos Fondos con iguales características ni responsabilidades asignadas. Esta situación que podría ser subsanada si contáramos con una norma que lo regule.

Por lo expuesto, los fideicomisos públicos, si bien son una herramienta de gran utilidad para el Estado Nacional frente a ciertas necesidades del contexto social y económico, la metodología de implementación vigente, resta transparencia a la operatoria.

La situación planteada precedentemente puede ocasionar falta de control, dispendio y en general una ineficiencia en la administración de los recursos.

Contar con normativa que contemple la figura del Fideicomiso Público es fundamental para llevar un adecuado y oportuno control en cuanto al cumplimiento de los objetivos del fondo, así como una eficiente administración de los bienes que conforman su patrimonio.

En función al planteo propuesto cabe preguntarnos, ¿por qué no se dictan las normas pertinentes que contemplen los lineamientos necesarios y contar así con un marco legal

adecuado, que considere desde las pautas para definir objetivos del Fondo hasta las instrucciones para el registro contable, las rendiciones de cuenta, así como control interno y externo? ¿en el marco de la normativa vigente, es posible medir en qué medida los fideicomisos están cumpliendo los fines para los cuales fueron creados?, ¿Por qué se opta por una institución financiera o bancaria como fiduciaria en vez de otra?

Y, por último, ¿es de utilidad la instrumentación de Contratos de Fideicomisos o resultaría más conveniente buscar otra herramienta de gestión pública?

## **1.2 Objetivos**

A partir de la problemática planteada en el Punto 1.1., queda en claro la necesidad un marco legal que defina, lineamientos para la instrumentación de los Fideicomisos, las figuras intervinientes en el Fideicomiso Público, los aspectos presupuestarios, la rendición de cuentas entre otros.

De esta manera, vamos a tener por objetivo del presente trabajo:

- Mostrar cual es la normativa vigente en el ámbito de la Administración Pública de la República Argentina haciendo hincapié en los Fideicomisos creados en la órbita del Ministerio de Economía.
- Exponer las consecuencias de no contar con un marco legal acorde.
- Proponer lineamientos que definan un marco de creación y operación de Fideicomisos públicos, y poner en consideración que dicha figura sea incorporada en el Código vigente.

Resulta necesario estudiar de manera integral el marco legal que resulta aplicable a los Fideicomisos Públicos, y a partir de ello, definir los lineamientos vinculados al objeto de creación, alcance, asignación de recursos, así como para poder evaluar el grado de concreción de su objeto y poder analizar los resultados posteriores, y la posibilidad de integrarlos en el marco del presupuesto nacional, teniendo como principal objetivo, la transparencia de la gestión pública.

Para tal fin analizaremos las características de los fideicomisos vigentes, estableceremos las similitudes y diferencias entre ellos y definiremos los lineamientos que permitan regular el mecanismo de instrumentación de los Fideicomisos, en el ámbito del Estado nacional.

### **1.3 Aspectos metodológicos**

Nos proponemos llevar a cabo un tipo de estudio basado en el enfoque cualitativo, descriptivo y explicativo dado que nos proponemos identificar el marco legal vigente y las características particulares de los Fondos operativos.

Para tal fin vamos a determinar el universo de los Fideicomisos que se instrumentan en el ámbito del Ministerio de Economía de la Nación Argentina teniendo en consideración: el objeto para el cual fueron creados, las características de cada contrato de fideicomiso, un análisis de las figuras que conforman cada fondo, haciendo particular hincapié en la figura del Fiduciario en cada uno de los Fondos, identificando sus similitudes y diferencias. Esta situación podrá verse desarrollada en el Diagnóstico del presente trabajo y desarrollada en el Diagnóstico del presente trabajo.

El tipo de diseño será, transversal y retrospectivo tomando como unidad de análisis a los Fideicomisos Públicos vigentes en la órbita del Ministerio de Economía para el período 2017 – 2019 (no experimental).

Tendremos como principales variables de análisis al marco normativo de la República Argentina para los Fondos Fiduciarios y la comparación con la normativa vigente en países de Latinoamérica.

Las técnicas de recolección de datos principalmente surgirán de la web de Infoleg<sup>2</sup> así como la información suministrada por organismos públicos tales como la Oficina Nacional de Presupuesto<sup>3</sup> y la Contaduría General de la Nación<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Sitio web: <http://www.infoleg.gob.ar/>

<sup>3</sup> Sitio web: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/>

<sup>4</sup> Sitio web: <https://www.argentina.gob.ar/economia/sechacienda/cgn>

## 2. Marco teórico

En el presente trabajo nos proponemos definir los principales conceptos que debemos tener en cuenta para conocer la modalidad operativa de los Fideicomisos Públicos en la República Argentina y en particular en la órbita del Ministerio de Economía de la Nación.

Vamos a seguir tres ejes de estudio, uno conceptual, uno institucional, en el que mencionaremos la evolución de los Fideicomisos en Latinoamérica y, por último, un relevamiento de la normativa aplicable, desde la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y desde la regulación dispuesta por el Código Civil y Comercial de la Nación Argentina.

### 2.1 Marco conceptual

En primer lugar, debemos tener en cuenta que no existe una definición legal precisa del Fideicomiso Público, sin embargo, la doctrina lo ha caracterizado como:

“El contrato por medio del cual el Estado (nacional, provincial o municipal) a través de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente transmite la titularidad de bienes de dominio público o privado de su pertenencia, o afecta fondos públicos a un fideicomiso (por lo general instituciones nacionales de crédito) para realizar un fin lícito de interés general” (Sandoval, 2004, pág. 55)

Habitualmente, las partes que intervienen en el fideicomiso público son:

**Fiduciante:** será el Estado Nacional, directamente o a través del organismo designado como autoridad de aplicación.

**Fiduciario:** entidad pública o privada a quien se le transmite la propiedad fiduciaria de los bienes y asume la obligación de cumplir con ellos una determinada gestión o administración. Por lo general es una entidad financiera pública.

**Comité de Administración, de Dirección, Técnico o similar:** Este órgano generalmente es el responsable del cumplimiento de los objetivos específicos del contrato, o bien de la aprobación de las acciones ejecutadas por el fiduciario. Suele ser el nexo entre el

Estado y el Fiduciario. Y vela por el cumplimiento del Contrato de Fideicomiso y por los objetivos del Fondo.

Su existencia depende de lo dispuesto en la ley o el acto administrativo de creación del Fondo. Cabe aclarar que esta figura no está prevista como participante del contrato en el Código Civil y Comercial. Sus facultades, obligaciones y su conformación las encontraremos por lo general, estipuladas en el contrato de fideicomiso, variando para cada Fideicomiso.

**Beneficiarios:** Conforman los destinatarios de la acción de fomento, es decir, los agentes o sectores económicos que recibirán los beneficios producidos por el fideicomiso dado que el estado considera que es necesario apoyarlos por diferentes motivos. También puede serlo el mismo Estado.

**Fideicomisario:** En términos generales se prevé, en el caso de existir remanentes de bienes a la fecha de extinción del contrato, que el Estado Nacional sea el fideicomisario.

## 2.2 Marco institucional

La presente investigación se enmarcará en los preceptos vertidos por diferentes autores que permitirán conocer el contexto normativo implementado por el Estado Nacional Argentino y demás países de la región latinoamericana.

En términos generales debemos hacer mención las leyes que regulan la Administración Pública y su adaptación a las exigencias cambiantes de cada época.

Por los años 50 se vinculaba el paradigma a la determinación de un mejor sistema institucional que incorpore la planificación del desarrollo, la programación operativa anual, así como el presupuesto por programa.

Venezuela fue uno de los primeros gobiernos que exteriorizó la intención de acelerar el desarrollo económico y social del país (Emmerich, 1958). Para tal fin se plantearon seriamente revisar la organización de la administración pública y los métodos y sistemas utilizados con el objeto de mejorarlos. No obstante ello, su implementación tuvo resultados positivos solamente en el ámbito de la administración de personal, y les quedó pendiente el proceso de planificación del desarrollo económico y social.

En el caso de Ecuador, basado en las experiencias de Venezuela y Perú, el modelo planteado por el Licenciado Carlos Dávalos, se propone una reforma administrativa para el desarrollo a partir de la creación de una “Secretaría Técnica de la Presidencia”, una “Sistema de Estadísticas Económicas”, un “Sistema de Contabilidad”, y un “Sistema de Informes Financieros”. Quedando en evidencia la ausencia de un concepto de contabilidad integrada (Dávalos).

La principal propuesta de estos modelos en la región radica en crear un órgano rector que coordine el sistema y que sea ejecutado en las distintas unidades descentralizadas de la administración pública, a través de sus Ministerios, Municipios, Empresas del Estado, entre otros. Quedando en evidencia que los Fondos Fiduciarios no son considerados como una herramienta de gestión en el ámbito de la administración pública.

México es el país cuya administración federal es la que más historia y desarrollo tiene sobre los fideicomisos públicos, estos surgen de la Ley Orgánica de Administración Pública Federal y en muchas otras normas regulatorias particulares que, además, los sujetan a sistemas de control y vigilancia múltiples, simultáneos y cruzados.

En los fideicomisos públicos mexicanos, el fiduciante es el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). A éste le corresponde establecer los objetivos y características generales de los fideicomisos públicos, y la Secretaría de Hacienda es el fiduciante único del gobierno federal correspondiéndole su macrocontrol, luego controla cada Secretaría de Estado encargada del sector de actividad de que se trate.

Los Fideicomisos funcionan con una especie de Director General del Fideicomiso que administra y representa al fiduciario y un Comité Técnico. A diferencia de Argentina, es el Comité Técnico quien tiene la responsabilidad de definir prioridades, nombramientos y e incluso remoción del personal.

Asimismo, Acosta Romero enuncia la siguiente definición:

“el fideicomiso público es un contrato por medio del cual, el gobierno federal, los gobiernos de los estados o los ayuntamientos, con el carácter de fideicomitente a través de sus dependencias centrales o paraestatales, transmite la titularidad de bienes de dominio público, del dominio privado de la federación, entidad federativa o municipales,

afecta fondos públicos en una institución fiduciaria para realizar un fin lícito determinado de interés público” (Alanís, 1999).

En cuanto al tipo de Fideicomisos posibles, para facilitar su análisis, se distinguen tres tipos de fideicomisos públicos. La norma identifica en la Administración Pública dos tipos de fideicomisos públicos;

- 1) los Entidad Paraestatal o con estructura orgánica y
- 2) los No Entidad Paraestatal o sin estructura orgánica.

Sin embargo, a partir de las referencias que realiza Irma Sandoval (Ballesteros, 2005), se puede considerar un tercer tipo de fideicomiso que debe de considerarse dentro del dominio público,

- 3) los fideicomisos mixtos.

Del estudio realizado sobre la situación de los fideicomisos públicos en México, se desprende que son herramientas financieras que el Estado constituye para impulsar determinados fines de interés público y que tanto su estructura como su regulación hacen complejo el seguimiento del uso de los recursos públicos involucrados.

Finalmente, de acuerdo con la situación expuesta en el artículo “Fideicomisos en México. El arte de desaparecer dinero público” (Salvatierra, 2018), se puede considerar que, si bien en los últimos años se han dado en México avances significativos en la configuración de una estructura legal para situaciones como protección de derechos humanos; acceso a la información; protección de datos personales; transparencia y fiscalización entre otros, estas reformas legales no se han traducido en instituciones operativas que respondan al interés de la ciudadanía y en particular a la instrumentación de Fideicomisos Públicos.

Respecto a los Fideicomisos Públicos en particular, el artículo precitado indica que:

“al ser una figura perteneciente al ámbito privado que pasó a formar parte de la administración pública, se ha ido configurando a partir de mecanismos complejos que los gobiernos en turno han aprovechado para mantener espacios de opacidad y discrecionalidad en el uso de los recursos, sin ninguna consecuencia” (Salvatierra, 2018).

Como hemos visto, las reformas del Estado que se implementaron en América Latina prestaron especial atención a la necesidad de transitar desde un modelo de gestión burocrático tradicional hacia un modelo de gestión pública orientada a los resultados. Sin embargo, no todos los países de América Latina incorporan la figura de los Fondos Fiduciarios como parte integrante del esquema de la Administración Pública.

El principal objetivo de una gestión por resultados es entonces apoyar el proceso de formulación de planes y programas en una visión plurianual, centrando los esfuerzos hacia una adecuada asignación de los recursos públicos, fijando criterios tanto en el ámbito del gasto corriente como en los sistemas de inversión pública.

La Gestión por resultados es el modelo de administración de los recursos públicos centrado en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno para un determinado período de tiempo. Esto permite gestionar y evaluar el desempeño de las organizaciones del Estado en relación con políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad (Makón, 2000).

Este modelo exige de las organizaciones públicas compromisos de desempeño que contribuyan de manera efectiva a la obtención de los resultados de política definidos por la gestión de gobierno.

La modernización de la gestión pública se logró a partir de la transferencia de tecnologías de gestión implementada en organizaciones privadas y están asociadas a las prácticas **planeamiento estratégico**, al análisis de políticas concebido como un ciclo que concluye en la **evaluación de impactos** y la **gestión por resultados**.

Además, hay que destacar la importancia del control, y es interesante la definición del Dr. Cayetano Licciardo al decir que:

“El control no puede referirse solamente al examen y verificación de las cuentas de recursos y gastos numérica y contablemente; debe asegurar que se ha cumplido la finalidad para la que fueron instituidos. Tampoco puede referirse sólo a la eficiencia; el riesgo de que existan dependencias que funcionen bien pero que no son necesarias, está siempre latente en la Administración Pública” (Licciardo, 1992) .

Por último, nos quedamos con las palabras de la Cra. Lea Cortes de Trejo cuando sintetiza la realidad en la siguiente frase: “Dada la poca cultura de control que tiene nuestro país, se

insiste en la necesidad de profundizar la difusión de una cultura de rendición de cuentas” (Trejo, 2016).

Lea Cortés de Trejo, a su vez, hizo mención de los “Principios sobre rendición de cuentas” declarados en Asunción por la Organización Latinoamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), los cuales establecen un hito en materia de Rendición de Cuentas al decir que:

“La Rendición de Cuentas es un aspecto fundamental para la gobernabilidad de los países y un principio de la vida pública mediante el cual los funcionarios, depositarios de la voluntad del pueblo, están obligados a informar, justificar y responsabilizarse públicamente por sus actuaciones”.

Precisando además que:

“los mecanismos de las Rendiciones de Cuenta es uno de los más importantes desafíos de los estados modernos y deben ser sólidos y efectivos para lograr confianza social, señalando que las Rendiciones de Cuenta de tipo político y legal constituyen redes de señalamientos que permiten corregir y mejorar políticas públicas y prácticas institucionales y que actúan en forma sancionatoria o mediante canales de comunicación que mejoran la toma de decisiones” (OLACEFS, 2009).

Por lo antedicho, consideramos que el marco normativo de los Fideicomisos Públicos no debería dejar de lado la rendición de cuentas pertinente para dar transparencia a la gestión de gobierno.

## **2.3 Marco normativo aplicable a los Fondos Fiduciarios**

### **2.3.1 Definición de Fideicomisos Públicos.**

#### **a) Ley N°24.156**

La Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional establece y regula la administración financiera y los sistemas de control del sector público nacional.

La Administración Financiera<sup>5</sup> comprende el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado, y los sistemas de control comprenden las estructuras de control interno y externo del sector público nacional y el régimen de responsabilidad que estipula y está asentado en la obligación de los funcionarios de rendir cuentas de su gestión.

Por otra parte, define como objetivos<sup>6</sup> de esta ley, y por lo tanto deben tenerse presentes, principalmente para su interpretación y reglamentación, los siguientes:

a) Garantizar la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos;

b) Sistematizar las operaciones de programación, gestión y evaluación de los recursos del sector público nacional;

c) Desarrollar sistemas que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional útil para la dirección de las jurisdicciones y entidades y para evaluar la gestión de los responsables de cada una de las áreas administrativas;

d) Establecer como responsabilidad propia de la administración superior de cada jurisdicción o entidad del sector público nacional, la implantación y mantenimiento de:

i) Un sistema contable adecuado a las necesidades del registro e información y acorde con su naturaleza jurídica y características operativas;

ii) Un eficiente y eficaz sistema de control interno normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propias operaciones, comprendiendo la práctica del control previo y posterior y de la auditoría interna;

iii) Procedimientos adecuados que aseguren la conducción económica y eficiente de las actividades institucionales y la evaluación de los resultados de los programas, proyectos y operaciones de los que es responsable la jurisdicción o entidad. Esta

---

<sup>5</sup> Artículos 2° y 3° de la Ley N°24.156

<sup>6</sup> Artículo 4° de la Ley N°24.156

responsabilidad se extiende al cumplimiento del requisito de contar con un personal calificado y suficiente para desempeñar con eficiencia las tareas que se les asignen en el marco de esta ley.

e) Estructurar el sistema de control externo del sector público nacional.

Por otra parte, en su artículo 8° establece que, “las disposiciones impartidas por la norma que nos ocupa son de aplicación en todo el Sector Público Nacional”. Precizando el inciso d), “que comprende también a los Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional” puntualizando en lo relativo a la rendición de cuentas, “que son aplicables las normas impartidas por esta ley”.

Por otra parte, la norma precitada dedica el Capítulo III – “Del régimen presupuestario de Empresas Públicas, Fondos Fiduciarios y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional” a impartir las pautas del régimen presupuestario aplicable a los Fondos Fiduciarios Públicos.

Por último, debemos tener presente que el artículo 118° faculta a la Auditoría General de la Nación, para realizar auditorías financieras, de legalidad, de gestión, exámenes especiales de las jurisdicciones y de las entidades bajo su control, así como las evaluaciones de programas, proyectos y operaciones. Estos trabajos podrán ser realizados directamente o mediante la contratación de profesionales independientes de auditoría.

#### **b) Decreto N°1344/2007**

El presente decreto se ocupa de reglamentar la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional definiendo en su Artículo 2° inciso a) que, para los Fondos Fiduciarios Públicos, “le son de aplicación, el Artículo 34 de la Ley N°25.401, incorporado a la Ley N°11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o. 2005) como Artículo 17 y el Artículo 50 de la Ley N°25.565, incorporado a la Ley N°11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o. 2005) como Artículo 18”.

Para mayor detalle, como Anexo I – “Reglamentación de la Ley N°24.156” al presente trabajo, se confeccionó un cuadro con el Articulado del Capítulo III de la Ley N°24.156 y la pertinente reglamentación enunciada por el Decreto que nos ocupa.

### **2.3.2 Modalidad de creación.**

#### **c) Ley N°25.152**

La ley de “Administración de los Recursos Públicos”<sup>7</sup>, establece *“las medidas a las cuales se deberán ajustar los poderes del Estado Nacional para la administración de los recursos públicos. Formulación del Presupuesto General de la Administración Nacional. Eficiencia y calidad de la gestión pública. Programa de Evaluación de Calidad del Gasto. Presupuesto plurianual”* entre otros.

En particular, el inciso a) del artículo 5°<sup>8</sup> establece que: *“Toda creación de organismo descentralizado, empresa pública de cualquier naturaleza y Fondo Fiduciario integrado total o parcialmente con bienes y/o fondos del Estado Nacional requerirá del dictado de una Ley. Exceptúese de lo establecido precedentemente a aquellos fondos fiduciarios constituidos por empresas y sociedades del Estado referidas en el inciso b) del artículo 8° de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional 24.156 y sus modificaciones”*.

### **2.3.3 Aspectos presupuestarios.**

Asimismo, el artículo 2° de la Ley 25.152, indica que “La Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional estará sujeta a las siguientes reglas, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 24.156 y la Ley 24.629:

- a) Contendrá todos los gastos corrientes y de capital a ser financiados mediante impuestos, tasas y otras contribuciones obligatorias establecidas por legislación específica, endeudamiento público y tarifas por prestación de servicios fijadas por autoridades gubernamentales. Asimismo, incluirán los flujos financieros que se originen por la constitución y uso de los fondos fiduciarios;”

---

<sup>7</sup> Sancionada: Agosto 25 de 1999.

<sup>8</sup> Inciso sustituido por art. 50 de la Ley N°27.431 B.O. 02/01/2018

#### **d) Ley N°25.917**

El Artículo 3°<sup>9</sup> de la Ley 25.917, de Responsabilidad Fiscal establece que, las Leyes de Presupuesto General de las Administraciones Provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la Administración Nacional contendrán la autorización de la totalidad de los gastos y la previsión de la totalidad de los recursos, de carácter ordinario y extraordinario, afectado o no, de todos los organismos centralizados, descentralizados y los flujos financieros de los fondos fiduciarios.

#### **2.3.3.1. Ejecución Presupuestaria.**

#### **e) Ley N°11.672**

Por medio del artículo 16° se establece que “Los agentes fiduciarios de los fondos fiduciarios integrados total o parcialmente, en forma directa o indirecta, por bienes y/o fondos del Estado nacional, o vinculados, directa o indirectamente, con subsidios otorgados por éste, o creados y/o regulados por normas o actos del Poder Ejecutivo nacional o de cualquiera de sus organismos, deben suministrar a la Subsecretaría de Presupuesto, dependiente de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Hacienda la información relacionada con los estados presupuestarios, contables y financieros de los fondos fiduciarios involucrados, conforme con los lineamientos que a tal efecto determine esa Subsecretaría, y cualquier otra información que ésta le requiera.

La jurisdicción o entidad en la órbita en las que se encuentran esos fondos fiduciarios deberán suministrar toda información requerida por la Subsecretaría de Presupuesto al respecto.

En todos los casos, los fondos fiduciarios referidos en este artículo están alcanzados por el control de la Sindicatura General de la Nación y de la Auditoría General de la Nación, en el ámbito propio de sus competencias.

---

<sup>9</sup> Artículo sustituido por art. 2° de la [Ley N° 27.428](#) B.O. 2/1/2018. Vigencia: a partir del 1° de enero de 2018. Para aquellas jurisdicciones que adhieran con posterioridad, la vigencia comenzará a regir a partir de la fecha de adhesión

### ***2.3.3.2 Régimen de modificaciones presupuestarias.***

Dicha ley, a través del artículo<sup>10</sup> 17° indica que “Sin perjuicio de las normas establecidas en materia de crédito público, las modificaciones a realizar al presupuesto aprobado de los Fondos Fiduciarios del Estado Nacional durante el período de ejecución que implique la alteración con signo negativo del resultado económico o financiero, o el incremento del endeudamiento bruto autorizado, deben ser aprobadas por resolución del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas con intervención de la Secretaria de Hacienda del citado Ministerio, previo dictamen de la Oficina Nacional de Presupuesto.

Las modificaciones no comprendidas en lo establecido en el párrafo anterior deberán ser aprobadas por resolución de la autoridad responsable del Fondo Fiduciario, con la obligación de remitir a la Oficina Nacional de Presupuesto copia autenticada de dicho acto administrativo, adjuntando los antecedentes que fundamentan la medida. La resolución quedará firme si pasados quince (15) días corridos de la recepción de la documentación por parte de la citada Oficina Nacional ésta no opusiere reparos formales y de razonabilidad a la modificación.

Al finalizar el ejercicio financiero los Fondos Fiduciarios procederán a informar a la Contaduría General de la Nación el cierre de las cuentas de sus presupuestos y toda otra información que ésta determine, dentro de la cual se deberá incluir un informe sintético de los resultados obtenidos en la gestión anual, los cuales serán analizados por la Oficina Nacional de Presupuesto y cuyas conclusiones deberán incorporarse al informe requerido en el tercer párrafo del Artículo 43 de la Ley N°24.156 y sus modificaciones<sup>11</sup>.

Las máximas autoridades de los Entes comprendidos en los incisos b), c) y d) del Artículo 8° de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N°24.156 y sus modificaciones, deberán remitir a la Oficina Nacional de Presupuesto, antes del día 15 del mes posterior al que se informa, la ejecución económica y financiera de sus presupuestos, de acuerdo con los lineamientos establecidos a tal fin por la Secretaria de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

---

<sup>10</sup> Artículo 17 de la Ley N°11.672 sustituido por *Ley N°25.565, Artículos 50 y 93*

<sup>11</sup> Ley 24.156 Artículo 43° tercer párrafo: *Esta información, junto al análisis de correspondencia entre los gastos y la producción de bienes y servicios que preparará la Oficina Nacional de Presupuesto, será centralizada en la Contaduría General de la Nación para la elaboración de la cuenta de inversión del ejercicio que, de acuerdo al artículo 95, debe remitir anualmente el Poder Ejecutivo Nacional al Congreso Nacional.*

### ***2.3.3.3 Imposibilidad de que los fideicomisos tengan personal a cargo.***

Por medio del “Capítulo III – Creación de Fondos Fiduciarios”, artículo 147<sup>o12</sup> deja establecido “que los Fondos Fiduciarios integrados mayoritariamente con bienes y/o fondos del ESTADO NACIONAL no podrán tener estructura de personal permanente y temporario a su cargo. El personal de los Fondos Fiduciarios, sus Consejos de Administración y de los Fideicomisos de Asistencia deberán integrar las plantas de personal de las Jurisdicciones y/o Entidades de las cuales dependen los citados Fondos Fiduciarios. Dispónese que los Fondos Fiduciarios podrán financiar, a través de Transferencias, los gastos en personal de las Jurisdicciones y Entidades involucradas. Facúltase al señor Jefe de Gabinete de Ministros a realizar las modificaciones en las plantas de personal que se originen como consecuencia de lo dispuesto precedentemente”.

### **2.3.4 Presentación de Cuadros ante la Contaduría General de la Nación.**

#### **f) Disposición N°71/2010 - Contaduría General de la Nación**

Esta disposición aprueba el Manual de Cierre del Ejercicio Anual, el cual fue elaborado en base a lo establecido por la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N°24.156 y sus modificatorias, en virtud de la necesidad del dictado de una norma que defina la información complementaria a presentar a la Contaduría General de la Nación y faculte su elaboración en oportunidad del Cierre de Cuentas de cada Ejercicio Anual, así como la preparación de la Cuenta de Inversión que contempla la Constitución Nacional, a fin de efectuar su presentación ante el Honorable Congreso de la Nación Argentina.

#### **g) Disposición N°3/2018 - Contaduría General de la Nación**

Para los Fondos Fiduciarios en particular, mediante la Disposición que nos ocupa, se modificó el manual definido en el párrafo anterior, quedando redactado de la siguiente manera:

“ADMINISTRACIÓN CENTRAL - I CUADROS Y ANEXOS FONDOS FIDUCIARIOS

---

<sup>12</sup> Ley N°11.672. Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o 2005) artículo modificado por Ley N°25.565, Artículos 51 y 93.

Los Servicios Administrativo Financieros de la Administración Central deberán remitir la información que a continuación se detalla, relativa a los Fondos Fiduciarios constituidos en el ámbito de su competencia:

- a. Denominación y Saldo del (de los) Fondo (s) Fiduciario (s) al 31 de diciembre del Ejercicio que se cierra
- b. Fecha y Norma Legal de Constitución
- c. Movimientos del Ejercicio que se cierra
- d. Indicación de los fideicomisarios
- e. Copia certificada del contrato de fideicomiso y documentos complementarios

Asimismo, deberán presentar los siguientes cuadros:

Cuadro 10.3 – “Cuenta Ahorro – Inversión – Financiamiento – Fondos Fiduciarios del Estado Nacional”

Cuadro 10.3.1 – “Transferencias Corrientes y de Capital – Fondos Fiduciarios del Estado Nacional”

Cuadro 10.3.2. – “Detalle de Gastos Corrientes – Bienes y Servicios - Fondos Fiduciarios del Estado Nacional”

Cuadro 10.3.3. – “Detalle de Gastos de Capital - Inversión Real Directa – Fondos Fiduciarios del Estado Nacional”

Cuadro 10.3.4. – “Detalle de Transferencias Otorgadas para Financiar Gastos Corrientes y de Capital - Fondos Fiduciarios del Estado Nacional”

Conjuntamente con dicha información deberán presentar los siguientes Estados (con sus respectivas Notas y Anexos):

- a. Balance General comparativo con el ejercicio anterior
- b. Estado de Resultados
- c. Estado de Evolución del Patrimonio Neto
- d. Estado de Origen y Aplicación de Fondos
- e. Estado de Situación Patrimonial Resumido

La presentación de los Cuadros y Estados de los apartados a) a d), mencionados precedentemente, así como la generación del e), se efectuarán a través del Sistema de Información Financiera para Empresas Públicas, Fondos Fiduciarios y Otros Entes Excluidos del Presupuesto Nacional (SIFEP), a cuyo efecto deberán ingresar al SIFEP con autenticación por medio de la Clave Fiscal de AFIP.

En caso de no poseer Fondos de este tipo, deberán informar mediante nota aclaratoria sobre la inexistencia de dichos fondos en el ámbito de su competencia. La información solicitada, debidamente firmada por los responsables de los Fondos Fiduciarios de la Administración Central, deberá ser presentada por intermedio de los Servicios Administrativo Financieros de la Jurisdicción en la que dependan antes del 28 de febrero del año siguiente al que se cierra o día hábil posterior.”

### **2.3.5 Otros conceptos que surgen de la normativa.**

Dentro de la Ley N°11.672. Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o 2005), figuran como artículo “sin número”, los siguientes conceptos:

- Artículo S/N<sup>13</sup> “A los efectos de lo establecido en las leyes 11.672, 24.156, 25.152 y 25.917, sus normas modificatorias, reglamentarias y complementarias, considéranse equivalentes los términos “fideicomiso” y “fondo fiduciario””.
- Artículo<sup>14</sup> S/N° “Derógase toda disposición que exceptúe a los fondos fiduciarios total o parcialmente integrados con bienes y/o fondos del Estado nacional del cumplimiento de lo establecido en la ley 24.156, sus modificaciones, normas reglamentarias y complementarias”.
- Artículo<sup>15</sup> S/N° “Los fondos fiduciarios incluidos en el inciso d) del artículo 8° de la ley 24.156 y sus modificaciones, podrán extinguirse en caso de revocación del contrato de fideicomiso por parte del fiduciante, siempre que el fideicomisario sea el Estado nacional o una de sus jurisdicciones o entidades”.
- Artículo<sup>16</sup> S/N° “Las entidades incluidas en el inciso b) del artículo 8° de la ley 24.156 y sus modificaciones, que hubiesen constituido o constituyan fondos fiduciarios con bienes y/o fondos propios, deben consolidar la operatoria presupuestaria de esos fondos fiduciarios en sus respectivos presupuestos”.

---

<sup>13</sup> Artículo s/n°, correspondiente al artículo 46 de la Ley N°27.431 incorporado por art. 125 de la Ley N°27.431 B.O. 2/1/2018

<sup>14</sup> Artículo s/n°, correspondiente al artículo 47 de la Ley N°27.431 incorporado por art. 125 de la Ley N°27.431 B.O. 2/1/2018

<sup>15</sup> Artículo s/n°, correspondiente al artículo 48 de la Ley N°27.431 incorporado por art. 125 de la Ley N°27.431 B.O. 2/1/2018

<sup>16</sup> Artículo s/n°, correspondiente al artículo 49 de la Ley N°27.431 incorporado por art. 125 de la Ley N°27.431 B.O. 2/1/2018

- Artículo<sup>17</sup> S/N° “Créase el Fideicomiso de Participación Público-Privada (“Fideicomiso PPP”). El Fideicomiso PPP podrá constituirse mediante un único fideicomiso y/o a través de distintos fideicomisos individuales denominados “Fideicomisos Individuales PPP”. El Fideicomiso PPP y/o los Fideicomisos Individuales PPP se conformarán como fideicomisos de administración, financieros, de pago y de garantía, con los alcances y limitaciones establecidos en la presente ley y las normas reglamentarias que dicte el Poder Ejecutivo Nacional.

Como Anexo II al presente trabajo se agrega el artículo completo a fin de contar con un detalle de esta nueva herramienta de gestión política que, a la fecha del presente trabajo, no se ha instrumentado.

- Artículo<sup>18</sup> S/N° “Las jurisdicciones y entidades del Estado nacional deberán reflejar presupuestaria y contablemente toda actividad a su cargo que demande la contratación de obras, y de bienes y servicios, financiada a través de fondos fiduciarios existentes, o por aquellos que puedan crearse en el futuro, integrados con recursos del Estado nacional. La Secretaría de Hacienda del Ministerio de Hacienda, a través de la Oficina Nacional de Presupuesto y de la Contaduría General de la Nación, podrán dictar los procedimientos necesarios para la implementación de lo mencionado precedentemente.

Los procedimientos de selección y contratación de obras o de bienes y servicios realizados por fideicomisos públicos deberán cumplir con los principios rectores del régimen de contratación del sector público nacional”.

### **2.3.6 Consejo Consultivo de Inversiones de los Fondos Fiduciarios del Estado Nacional.**

#### **h) Decreto N°906/2004**

Este decreto tiene por objeto crear el Consejo Consultivo de Inversiones de los Fondos Fiduciarios del Estado Nacional, en el ámbito de los ex Ministerios de Economía y Producción y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

---

<sup>17</sup> Artículo s/n°, correspondiente al artículo 60 de la Ley N°27.431 incorporado por art. 125 de la Ley N°27.431 B.O. 2/1/2018, texto según art. 65 de la Ley N°27.467 B.O. 4/12/2018, e incorporado por art. 127 de la misma Ley N°27.467

<sup>18</sup> Artículo s/n°, correspondiente al artículo 59 de la Ley N°27.467 incorporado por art. 127 de la Ley N°27.467 B.O. 4/12/2018

Dicho consejo tiene por finalidad instruir sobre la inversión de las disponibilidades líquidas sin aplicación temporaria de los fondos fiduciarios del Estado Nacional.

De esta manera, los fiduciarios de los fondos fiduciarios integrados con bienes o fondos del Estado Nacional que se detallan en el Anexo dicha norma, conforme lo disponga a tal efecto el Consejo Consultivo, “invertirán sus disponibilidades líquidas y sin aplicación temporal, en:

a) Instrumentos financieros emitidos por entidades públicas o privadas, cuyo destino directo o indirecto sea la financiación de obras de infraestructura emprendidas total o parcialmente por el Estado Nacional, los gobiernos provinciales y municipales y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, siempre que los citados instrumentos sean susceptibles de negociación en los mercados secundarios.

b) Letras emitidas por la Tesorería General de la Nación, con carácter transitorio por un plazo que no podrá superar los noventa (90) días”.

De acuerdo a lo previsto por el artículo 4º, dicho consejo “estará integrado por los Ministros de Economía y Producción y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, quienes, a través de resoluciones conjuntas, impartirán las instrucciones a que hacen referencia los Artículos 2º y 3º del presente decreto”.

En el marco del artículo 6º y a los efectos del presente decreto, “no resultarán aplicables las normas de administración financiera relativas a las disponibilidades líquidas de los fondos fiduciarios que temporariamente no se hallaren asignadas. Asimismo, el Consejo Consultivo queda exceptuado de las normas que impidan el ejercicio de las facultades encomendadas al mismo”.

En cuanto a la autoridad de aplicación, el artículo 8º la otorga a los ex Ministerios de Economía y Producción y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, quienes podrán, en forma conjunta, dictar sus normas complementarias y aclaratorias.

### **2.3.7 Autoridad de aplicación para la disolución de Fondos Fiduciarios.**

#### **i) Decisión Administrativa N°325/2018.**

El artículo 2° de la presente decisión, aprueba la estructura organizativa de segundo nivel operativo del Ministerio de Hacienda, de conformidad con las Acciones que, como Anexo IV, forman parte integrante de la presente medida.

Entre las acciones delegadas a la Coordinación Técnica Legal de la Dirección Nacional de Normalización Patrimonial de la Subsecretaría de Normalización Patrimonial de la Secretaría Legal y Administrativa del Ministerio de Hacienda se encuentra la de “Asistir a la Superioridad en los aspectos técnicos legales de los reclamos, recursos y demás presentaciones en los cuales se debatan derechos u obligaciones del Estado Nacional que se deriven de la operatoria de los entes residuales, liquidados o en liquidación y en la liquidación de aquellos fondos fiduciarios que comprometen bienes y/o aportes que se realicen a través de las Entidades y/o Jurisdicciones de la Administración Pública Nacional y de otros que le sean encomendados, como así también de sus bienes, derechos y obligaciones remanentes”.

## **2.4 Marco normativo para los Fideicomisos según el Código Civil y Comercial de la Nación**

Hasta aquí hemos reseñado la normativa aplicable a los Fondos Fiduciarios públicos, pero, antes de continuar adentrándonos en el tratamiento normativo aplicable, resulta necesario realizar una mención sobre las características propias de los Fideicomisos de acuerdo a la regulación vigente en la República Argentina.

Cabe mencionar que, a partir de la Ley N°26.994 se aprobó el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación (CCC), derogando los artículos 1° a 26° de la Ley N°24.441, en los cuales se regulaban los Fideicomisos, tanto ordinario como financiero.

Así, a partir del 1° de agosto de 2015 entró en vigencia el nuevo Código, incorporando en el libro tercero, Capítulo 30 (arts. 1666° a 1700°) la figura del fideicomiso.

En líneas generales podemos decir que el nuevo Código reproduce la estructura de la Ley N°24.441, precisando algunos conceptos y aportando algunas novedades consideradas de utilidad para la mejor funcionalidad del instituto.

A continuación, vamos a enunciar los artículos más destacados.

#### **2.4.1 Definición de Fideicomiso.**

A partir del cambio normativo se define al Fideicomiso de la siguiente manera:

“Art. 1666° – Definición – Hay contrato de fideicomiso cuando una parte, llamada fiduciante, transmite o se compromete a transmitir la propiedad de bienes a otra persona denominada fiduciario, quien se obliga a ejercerla en beneficio de otra llamada beneficiario, que se designa en el contrato, y a transmitirla al cumplimiento de un plazo o condición al fideicomisario”.

#### **2.4.2 Contrato de Fideicomiso.**

En cuanto al contrato de fideicomiso, el artículo 1667° debe contener:

“a) la individualización de los bienes objeto del contrato. En caso de no resultar posible tal individualización a la fecha de la celebración del fideicomiso, debe constar la descripción de los requisitos y características que deben reunir los bienes;

b) la determinación del modo en que otros bienes pueden ser incorporados al fideicomiso, en su caso;

c) el plazo o condición a que se sujeta la propiedad fiduciaria;

d) la identificación del beneficiario, o la manera de determinarlo conforme con el artículo 1671°;

e) el destino de los bienes a la finalización del fideicomiso, con indicación del fideicomisario a quien deben transmitirse o la manera de determinarlo conforme con el artículo 1672°;

f) los derechos y obligaciones del fiduciario y el modo de sustituirlo, si cesa”.

#### **2.4.3 Plazo del Fideicomiso.**

El artículo 1668° establece en cuanto al plazo del fideicomiso, que “no puede durar más de treinta años desde la celebración del contrato, excepto que el beneficiario sea una persona incapaz o con capacidad restringida, caso en el que puede durar hasta el cese de la incapacidad o de la restricción a su capacidad, o su muerte.

Si se pacta un plazo superior, se reduce al tiempo máximo previsto.

Cumplida la condición o pasados treinta años desde el contrato sin haberse cumplido, cesa el fideicomiso y los bienes deben transmitirse por el fiduciario a quien se designa en el contrato. A falta de estipulación deben transmitirse al fiduciante o a sus herederos”.

#### **2.4.4 Contrato de Fideicomiso.**

En cuanto a la forma contractual, por el artículo 1669º.- establece que el contrato de fideicomiso “debe inscribirse en el Registro Público que corresponda, puede celebrarse por instrumento público o privado, excepto cuando se refiere a bienes cuya transmisión debe ser celebrada por instrumento público. En este caso, cuando no se cumple dicha formalidad, el contrato vale como promesa de otorgarlo. Si la incorporación de esta clase de bienes es posterior a la celebración del contrato, es suficiente con el cumplimiento, en esa oportunidad, de las formalidades necesarias para su transferencia, debiéndose transcribir en el acto respectivo el contrato de fideicomiso”.

#### **2.4.5 Beneficiario.**

En el artículo 1671º se define la figura del beneficiario indicando que “puede ser una persona humana o jurídica, que puede existir o no al tiempo del otorgamiento del contrato; en este último caso deben constar los datos que permitan su individualización futura. Pueden ser beneficiarios el fiduciante, el fiduciario o el fideicomisario.

Pueden designarse varios beneficiarios quienes, excepto disposición en contrario, se benefician por igual; para el caso de no aceptación o renuncia de uno o más designados, o cuando uno u otros no llegan a existir, se puede establecer el derecho de acrecer de los demás o, en su caso, designar beneficiarios sustitutos.

Si ningún beneficiario acepta, todos renuncian o no llegan a existir, se entiende que el beneficiario es el fideicomisario. Si también el fideicomisario renuncia o no acepta, o si no llega a existir, el beneficiario debe ser el fiduciante.

El derecho del beneficiario, aunque no haya aceptado, puede transmitirse por actos entre vivos o por causa de muerte, excepto disposición en contrario del fiduciante. Si la muerte extingue el derecho del beneficiario designado, se aplican las reglas de los párrafos precedentes.

#### **2.4.6 Fideicomisario.**

La figura del Fideicomisario se define en el artículo 1672° estableciendo que “es la persona a quien se transmite la propiedad al concluir el fideicomiso. Puede ser el fiduciante, el beneficiario, o una persona distinta de ellos. No puede ser fideicomisario el fiduciario. Se aplican al fideicomisario los párrafos primero, segundo y tercero del artículo 1671°. Si ningún fideicomisario acepta, todos renuncian o no llegan a existir, el fideicomisario es el fiduciante”.

#### **2.4.7 Fiduciario.**

Encontramos en el artículo 1673° la definición del Fiduciario estableciendo que “puede ser cualquier persona humana o jurídica”.

Además, establece que “Sólo podrán actuar como fiduciarios en fideicomisos financieros que cuenten con autorización de oferta pública de sus títulos valores las entidades financieras o aquellas sociedades que se encuentren inscriptas en el registro de fiduciarios financieros del organismo de contralor del mercado de valores.

El fiduciario puede ser beneficiario. En tal caso, debe evitar cualquier conflicto de intereses y obrar privilegiando los de los restantes sujetos intervinientes en el contrato”<sup>19</sup>.

#### **2.4.8 Rendición de cuentas.**

La rendición de cuentas se establece por medio del artículo 1675° especificando que ésta, “puede ser solicitada por el beneficiario, por el fiduciante o por el fideicomisario, en su caso, conforme a la ley y a las previsiones contractuales; deben ser rendidas con una periodicidad no mayor a un año”.

Asimismo, el artículo 1676° establece que “el contrato no puede dispensar al fiduciario de la obligación de rendir cuentas, ni de la culpa o dolo en que puedan incurrir él o sus dependientes, ni de la prohibición de adquirir para sí los bienes fideicomitados”.

---

<sup>19</sup> Artículo 1673° (Artículo sustituido por art. 201 de la Ley N°27.440 B.O. 11/5/2018) - Texto original: Sólo pueden ofrecerse al público para actuar como fiduciarios las entidades financieras autorizadas a funcionar como tales, sujetas a las disposiciones de la ley respectiva y las personas jurídicas que autoriza el organismo de contralor de los mercados de valores, que debe establecer los requisitos que deben cumplir.

## **2.5 Definición de Fideicomisos Financieros**

### **2.5.1 Definición Contrato de Fideicomiso Financiero.**

En la cuarta sección del Código Civil y Comercial, se define al Fideicomiso financiero de la siguiente manera: “artículo 1690°.- Definición. Fideicomiso financiero es el contrato de fideicomiso sujeto a las reglas precedentes, en el cual el fiduciario es una entidad financiera o una sociedad especialmente autorizada por el organismo de contralor de los mercados de valores para actuar como fiduciario financiero, y beneficiarios son los titulares de los títulos valores garantizados con los bienes transmitidos”.

Asimismo, el artículo 1691° determina que “los títulos valores referidos en el artículo 1690 pueden ofrecerse al público en los términos de la normativa sobre oferta pública de títulos valores. En ese supuesto, el organismo de contralor de los mercados de valores debe ser autoridad de aplicación respecto de los fideicomisos financieros, quien puede dictar normas reglamentarias que incluyan la determinación de los requisitos a cumplir para actuar como fiduciario”.

Finalmente, artículo 1692° establece el “Contenido del contrato de fideicomiso financiero. Forma. Plazo. Además de las exigencias de contenido generales artículo 1.667, el contrato de fideicomiso financiero debe contener los términos y condiciones de emisión de los títulos valores, las reglas para la adopción de decisiones por parte de los beneficiarios que incluyan las previsiones para el caso de insuficiencia o insolvencia del patrimonio fideicomitado, y la denominación o identificación particular del fideicomiso financiero.

La obligación de inscripción en el registro dispuesta en el artículo 1.669 se entenderá cumplimentada con la autorización de oferta pública en aquellos contratos de fideicomisos financieros constituidos en los términos del artículo 1.691, de acuerdo al procedimiento que disponga el organismo de contralor de los mercados de valores”.

El plazo máximo de vigencia del fideicomiso dispuesto en el artículo 1.668 no será aplicable en los fideicomisos financieros que cuenten con oferta pública de sus títulos valores que tengan por objeto la titulación de créditos hipotecarios y/o instrumentos asimilables, de

acuerdo con la reglamentación que dicte el organismo de contralor de los mercados de valores<sup>20</sup>.

### **2.5.2 Extinción del Fideicomiso.**

La extinción del fideicomiso es contemplada en la sección séptima, en los artículos 1697° y 1998°, enumerando las causales posibles y el efecto consecuente.

## **3. Diagnóstico**

Nos proponemos seguir tres ejes para realizar el diagnóstico de nuestro trabajo, en primer lugar, vamos a realizar la determinación de la muestra y realizar una reseña de cada uno de los Fideicomiso que comprenden el Universo. En segundo término, vamos a analizar el universo relevado y por último vamos a exponer el resultado obtenido.

### **3.1 Determinación de la muestra**

El presente trabajo, se va a realizar sobre el universo de los Fondos Fiduciarios que operan en el ámbito del Ministerio de Economía, entre los años 2017 y 2019.

A continuación, vamos a realizar una reseña de cada uno de ellos, mencionando los principales antecedentes y cuál es la situación actual para poder dejar en evidencia el planteo realizado en el Punto 1.1 del presente trabajo.

Atento al gran volumen de información que se surge por cada Fideicomiso, y a fin de evitar un desvío en la atención de este trabajo, vamos a agregar como Anexo III –“Fichas Fondos Fiduciarios”, un detalle por cada Fideicomiso Publico, considerando en cada caso: la integración patrimonial, la autoridad de aplicación y las características propias de cada una de las partes intervinientes en los respectivos Contratos de Fideicomiso.

---

<sup>20</sup> El Artículo 1692° fue sustituido por art. 202 de la Ley N°27.440 B.O. 11/5/2018 Texto original: el contrato de fideicomiso financiero debe contener además, los términos y condiciones de emisión de los títulos valores, las reglas para la adopción de decisiones por parte de los beneficiarios que incluyan las previsiones para el caso de insuficiencia o insolvencia del patrimonio fideicomitado, y la denominación o identificación particular del fideicomiso financiero. v

Cabe hacer mención que, durante el periodo definido para la muestra del presente trabajo (2017/2019), se modificó la Ley de Ministerios, creándose a partir de 01 de enero de 2017, el Ministerio de Finanzas, y en consecuencia pasando la Secretaría de Finanzas a su órbita. (texto ordenado por Decreto N°438 del 12 de marzo de 1992, y sus modificatorias).

Esta situación en un principio había distorsionado nuestra muestra, ya que la mayor parte de los Fondos, tienen como autoridad de aplicación a dicha Secretaría.

Sin embargo, dentro del mismo periodo bajo análisis, con fecha 22 de junio de 2018, se resolvió centralizar nuevamente en el Ministerio de Hacienda las competencias que oportunamente le fueron asignadas al Ministerio de Finanzas, situación que nos permitió no modificar la muestra inicialmente definida.

### **3.1.1 Universo – Fondos Fiduciarios.**

Realizadas las aclaraciones precedentes, el universo de Fondos Fiduciarios que operan en la órbita del Ministerio de Economía está conformado por:

- Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial – FFDP
- Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Empresas – FFRE
- Fideicomiso para la Refinanciación Hipotecaria - FFRH
- Fondo Fiduciario de Capital Social – FFCS
- Fondo Argentino de Hidrocarburos – FAH
- Fondo de Administración del Programa de Propiedad Participada del Banco Hipotecario S.A. - FAPPPBHSA

Cabe mencionar que con fecha 28/07/2015 se creó el Fondo Fiduciario del Cruce Marítimo del Sur – FFCMS el cual, si bien tuvo asignada de una partida presupuestaria para su ejecución mediante una modificación presupuestaria, no se ha celebrado ningún contrato de Fideicomiso ni se conocen indicios que muestren que se ha ejecutado el objeto para el que fue creado.

Por lo expuesto y considerando que, si bien no fue derogada la norma de creación, este Fideicomiso no se encuentra en estado operativo durante el periodo definido para este trabajo, no se va a tener en cuenta para el análisis que vamos a realizar a continuación.

No obstante, en el Anexo III se agregó la información que surge de su norma de creación y del Informe N°93/2016 (HCDN, 2016), en el que, el Poder Ejecutivo Nacional informó al Congreso Nacional que “la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables se encuentra estudiando –en conjunto con la Secretaría de Planificación de Transporte- las posibles alternativas para vincular por territorio argentino la Provincia de Tierra de Fuego con la Provincia de Santa Cruz”.

A continuación, nos proponemos describir las principales características de cada Fondo, lo que nos va a permitir dejar en evidencia la problemática planteada respecto de la diversidad de situaciones en que opera cada uno de los Fideicomisos.

#### **a) Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial - FFDP**

##### **Objeto:**

De acuerdo a las condiciones previstas en el Decreto de creación y en el Contrato de Fideicomiso, tendrá el siguiente objeto:

a) Asistir a las Provincias o Municipios en la privatización de las entidades financieras o cualesquiera otras empresas cuyo capital sea total o parcialmente de propiedad de dichas Provincias o Municipios.

b) Financiar programas de reforma fiscal, financiera, económica o administrativa de los Estados Provinciales, cuyo principal objetivo consista en la consolidación de la Reforma del Sector Público Provincial, a través de mecanismos ágiles y flexibles que aseguren la implementación definitiva de las reformas básicas y el avance en la generación de programas de mejoramiento del gasto público social y de desarrollo regional.

c) Asistir y financiar programas que contemplen el saneamiento de las deudas de los Estados Provinciales, su renegociación y/o cancelación.

d) Asistir y financiar programas de desarrollo, mejora de la eficiencia, incremento de la calidad de las prestaciones y fortalecimiento en general de los sectores de la economía real, educación, justicia, salud y seguridad<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Decreto N°286, 1995, artículo 1°, *sustituido por art. 1° del [Decreto N°1289/1998](#) B.O. 10/11/1998*

Asimismo, mediante la Resolución N°150/2010 del 26 de marzo de 2010, se aprueban las “Normas Programáticas del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial” incorporando entre sus objetivos generales, dar prioridad a los siguientes:

a) Financiar programas de reforma fiscal, financiera, económica o administrativa de los Estados Provinciales, cuyo principal objetivo consista en la consolidación de la Reforma del Sector Público Provincial, a través de mecanismos ágiles y flexibles que aseguren la implementación definitiva de las reformas básicas y el avance en la generación de programas de mejoramiento del gasto público social y de desarrollo regional.

b) Asistir a las Provincias o Municipios en la privatización de las entidades financieras o cualquier otra empresa cuyo capital sea total o parcialmente de propiedad de dichas Provincias o Municipios.

c) Asistir y financiar programas que contemplen el saneamiento de las deudas de los Estados Provinciales, su renegociación y/o cancelación.

d) Asistir y financiar programas de desarrollo, mejora de la eficiencia, incremento de la calidad de las prestaciones y fortalecimiento en general de los sectores de la economía real, educación, justicia, salud y seguridad.

e) Participar en las acciones de asistencia financiera enmarcadas en el Artículo 26 de la Ley N°25.917, cuando así lo instruya la Secretaria de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Publicas.

f) Participar en las acciones que disponga el Estado Nacional como Fiduciante del Fondo.

### **Plazo de duración y fecha de finalización:**

La duración de este Fondo se prorrogó en cinco oportunidades, siendo la última hasta el día 27 de febrero de 2025, o cuando se cumpla el objeto lo que ocurra primero, mediante el artículo 53° de la Ley N°25.565.

### **Contrato de fideicomiso:**

El decreto de creación del FFDP aprobó como Anexo I, el modelo de Contrato de Fideicomiso, el cual se celebró el 6 de marzo de 1995 (Decreto N°286/1995, artículo 7°)

Luego se autorizó al entonces Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos a suscribir con el Banco de la Nación Argentina, un contrato modificatorio del Contrato de Fideicomiso indicado en el párrafo anterior, a fin de adecuarlo a los términos establecidos por

los Artículos 1° y 2° del Decreto N°1289/98, el cual se celebró 25 de noviembre de 1998. (artículo 3°, 10/11/1998).

Cabe mencionar que el Contrato de Fideicomiso fue previamente reformado por los Decretos N°445 del 28 de marzo de 1995, N°114 del 9 de febrero de 1996 y N°104 del 3 de febrero de 1997.

## **Órgano Directivo:**

**Comité Directivo.** Este Comité inicialmente estuvo formado por cuatro miembros designados por el Ministerio de Economía y un miembro de la entonces Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias (SEFyC) del Banco Central de la República Argentina (BCRA), en función de lo establecido por la Resolución N°1076/2000.

Actualmente, se integra por tres miembros designados por el Ministerio de Economía, uno de los cuales cumplirá las funciones de **Director Ejecutivo** y tendrá a su cargo la coordinación técnica y administrativa de las actividades del Comité.

## **Reseña:**

Este Fideicomiso, se creó por el año 1995, y se implementó a fin de brindar asistencia, a Provincias o Municipios en la privatización de las entidades financieras o cualesquiera otras empresas cuyo capital sea total o parcialmente de propiedad de éstas. Si bien fue creado por el Decreto N°286 del año 1995, el contrato con el fiduciario se celebró tres años más tarde.

Con el correr de los años, y dado los cambios en el contexto económico y político de nuestro país, su principal actividad giró hacia el recupero de los créditos oportunamente otorgados, y por otro lado a emitir diferentes títulos de deuda.

De los Estados Contables Auditados por la Auditoría General de la Nación<sup>22</sup> (AGN) quedaron en evidencia algunas falencias en la instrumentación del fideicomiso. Se consultó la web del organismo de control y se tomó vista de los Informes de Auditoría de los Estados Contables y sus respectivas Resoluciones aprobatorias, y a continuación vamos a transcribir

---

<sup>22</sup> Fuente:

<https://www.agn.gob.ar/search/node?keys=fondo%20fiduciario%20para%20el%20desarrollo%20provincial>

algunos conceptos que nos muestran a grandes rasgos, como fue la instrumentación del Fideicomiso desde el momento de su creación.

La Resolución N°166/2014 AGN del 3 de octubre de 2014, aprueba el Informe de auditoría<sup>23</sup> correspondiente al ejercicio contable cerrado el 31/12/2008. Dicho Informe se emitió con fecha 19 de mayo de 2014, y del mismo surgió la siguiente información:

En el punto 3. “Aclaraciones previas” indica que:

“Las condiciones del sistema de control interno existentes en el ámbito del FFDP presentan ciertas falencias relacionadas con el resguardo de documentación, que dan lugar a limitaciones en el alcance de nuestra tarea, en particular para la validación de los saldos de inicio. Debido a lo mencionado precedentemente no hemos podido efectuar todos los procedimientos necesarios para la obtención de elementos de juicio suficientes para el examen de los saldos...” mientras que en otro pasaje del mismo apartado indica que “... la contabilidad del FFDP desde el inicio de sus actividades hasta el ejercicio 2002 se encontraba delegada en profesionales externos, los que utilizaban sistemas contables a los que el fiduciario no tenía acceso completo. Luego de la desvinculación de los profesionales mencionados, el fiduciario no pudo acceder a los registros y a la documentación del periodo en su totalidad, debiendo rehacer la contabilidad de los ejercicios 2000 a 2002 inclusive.

Por su parte el Fideicomiso no ha contado con un registro de instrucciones o actas emitidas por el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, sus dependencias o del Comité del FFDP desde el inicio de sus actividades hasta noviembre de 1998...”

Finalmente, este punto indica que “...los estados contables anuales emitidos por el Fiduciario desde su inicio hasta el ejercicio 2007 no fueron examinados por nosotros u otros auditores externos”.

Asimismo, en el punto 4. “Conclusión” se expone que:

---

<sup>23</sup> Fuente: [https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/2014\\_166info.pdf](https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/2014_166info.pdf)

“Debido al efecto muy significativo que sobre los estados contables pudieran tener los eventuales ajustes y reclasificaciones, si los hubiere, que pudieran surgir no haber ocurrido las limitaciones en el alcance descritas en el punto 3, no estamos en condiciones de expresar y por lo tanto no expresamos una opinión sobre los estados contables fiduciarios del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial”.

Respecto al cumplimiento del objeto del Fondo, a partir del año 2017 y bajo el “Programa de Convergencia Fiscal”, implementado por las Resoluciones N°99/2017; N°139/2017 y N°146/2017 de la Secretaría de Hacienda del ex Ministerio de Hacienda<sup>24</sup>, se reactivaron las acciones de asistencia financiera a las Jurisdicciones Provinciales y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cumpliendo previamente con los requisitos establecidos por dicha normativa.

### **Situación actual:**

El FFDP actualmente se encuentra abocado a dar cumplimiento a las instrucciones recibidas por la Secretaría de Hacienda (SH) en el marco del Plan de Convergencia Fiscal, para que, a través de su Comité Directivo, se suscriban los “Convenios de asistencia financiera” con las Jurisdicciones Provinciales que la hayan solicitado y arbitre los medios para efectivizarla mediante su Fiduciario, el Banco de la Nación Argentina.

Cabe mencionar que, de acuerdo al marco normativo, cada Jurisdicción presenta su solicitud ante la Secretaría de Provincias y Municipios del entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, quien, previo a verificar el cumplimiento de los requisitos definidos, da traslado a la Secretaria de Hacienda.

Se puede concluir que, atento a la metodología de implementación del “Programa de Convergencia Financiera”, definida por las resoluciones que le dan marco, este Fideicomiso es meramente un medio para concretar las asistencias, no teniendo ningún tipo de potestad para dar lugar o no a los financiamientos.

---

<sup>24</sup> Programa implementado en el marco de los objetivos establecidos en el Decreto N°286/1995, y sus modificatorias, y lo dispuesto en el Artículo 130 de la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto N°11.672 (t.o. 2014) Fuente: Ley N°26.546, Artículos 73 y 93.

## **b) Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Empresas – FFRE**

### **Objeto:**

El artículo 1° del Decreto N°342/2000 constituye el Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Empresas con el siguiente objeto<sup>25</sup>:

a) Suscribir e integrar aportes de capital, otorgar préstamos convertibles o no en acciones y otorgar avales, fianzas y/u otras garantías a entidades financieras, de seguros, prestadoras de servicios de salud, educación, bienes y servicios culturales, ciencia, tecnología y energía nuclear, y de sus sociedades controlantes.

b) Comprar y vender acciones de entidades financieras, de seguros, prestadoras de servicios de salud, educación, bienes y servicios culturales, ciencia, tecnología y energía nuclear, y de sus sociedades controlantes.

c) Adquirir activos de entidades financieras, de seguros, prestadoras de servicios de salud, educación, educación, bienes y servicios culturales, ciencia, tecnología y energía nuclear, y de sus sociedades controlantes.

d) Realizar los activos que adquiriera, en forma gradual y progresiva.

e) Realizar las gestiones y transferencias de activos y pasivos financieros que le encomiende el Banco Central de la República Argentina o el Ministerio de Economía, todo ello en las condiciones previstas en el presente decreto y en el contrato de fideicomiso a suscribirse entre el Estado Nacional y el Banco de la Nación Argentina, o en contratos de fideicomiso que pudiera celebrar el Estado Nacional o el propio Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Empresas.

f) Gestionar la disolución del Fondo Fiduciario de Capitalización Bancaria quedando a su cargo el cumplimiento de los convenios existentes conforme instrucciones que le imparta el Ministerio de Economía".

g) Asignar la suma que determine el Ministerio de Economía y Producción a la constitución del patrimonio del Fondo Fiduciario para la Refinanciación Hipotecaria creado por la Ley N°25.798.

### **Plazo de duración y fecha de finalización:**

---

<sup>25</sup> El objeto definido en el Decreto N°342/2000 fue sustituido por el Artículo 2° del Decreto N°2705/2002.

Inicialmente, la fecha de finalización estaba prevista para el 27 de diciembre de 2014 (Decreto N°2.705/2002, artículo 8°), sin embargo, ésta se prorrogó en tres oportunidades siendo la fecha definitiva de disolución, el 27 de junio de 2018.

A continuación, exponemos los Decretos y las fechas en que se efectuaron dichas prórrogas:

<b>Decreto N°</b>	<b>Fecha de Publicación</b>	<b>Vencimiento</b>
2705/2002	31/12/2002	27/12/2014
161/2015	19/2/2015	27/12/2015
1041/2016	28/9/2016	27/12/2016
1114/2017	2/1/2018	27/6/2018

De este cuadro queda en evidencia que los Decretos de las tres prórrogas, fueron celebrados con posterioridad al vencimiento previsto. Para el año 2016, la demora fue de nueve meses, mientras que el año 2017 directamente no fue prorrogado y el último decreto publicado en el Boletín Oficial en enero de 2018, establece la finalización del Fondo, dentro de los siguientes seis meses.

### **Contrato de Fideicomiso:**

En este caso, la norma de creación no aprueba un modelo de Contrato de Fideicomiso, sino que, el artículo 10° del Decreto N°342/2000 del 18 de abril del 2000, autorizó al “*Sr. Ministro de Economía a acordar los términos y condiciones del contrato de fideicomiso con el Banco de la Nación Argentina*”.

A partir de lo indicado en el párrafo anterior, el 12 de mayo 2000 se celebró el Contrato de Fideicomiso entre el Estado Nacional como fiduciante, a través del entonces Ministerio de Economía, y el Banco de la Nación Argentina como fiduciario.

El 25/11/2002 conforme el Decreto N°456/2002, se suscribió una prórroga al mencionado Contrato, la cual autoriza al Secretario de Finanzas del entonces Ministerio de Economía e Infraestructura a suscribirla y le otorga facultades para modificar sus términos y condiciones.

Con posterioridad, y conforme al Decreto N°2705 del 27/12/2002, se firmó otra addenda al Contrato y su prórroga, extendiendo el plazo de duración del FFRE por doce años contados a partir del dictado del decreto referido.

### **Órgano Directivo:**

Comité Directivo. Conforme el Decreto N°342/2000, la dirección del FFRE, está a cargo de un Comité Directivo conformado por cinco miembros, un presidente y cuatro Directores, designados por el Señor Ministro de Economía. Este Fondo cuenta a su vez con un Coordinador General que se ocupa de mediar con el Fiduciario y la autoridad de aplicación.

### **Reseña:**

El presente Fondo se constituyó inicialmente bajo la denominación “Fondo Fiduciario de Asistencia a Entidades Financieras y de Seguros”. A partir de la disolución del “Fondo Fiduciario de Capitalización Bancaria”, constituido por el Decreto N°445/95 asumiendo la totalidad de los compromisos pendientes de dicho fondo. Luego, a partir del dictado del Decreto N°2705/2002, se modificó la denominación como “Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Empresas”.

En el marco de dar cumplimiento al punto g) del objeto del Fondo, la Resolución N°470/05 MEyP estableció que el FFRE debió transferir “de forma inmediata” al Fondo Fiduciario para la Refinanciación Hipotecaria, una suma determinada, a fin de integrar su patrimonio y luego, durante el *Ejercicio Fiscal 2005* completar dicha integración, de acuerdo con la norma antes mencionada.

Este Fondo brindó asistencia financiera en el marco del objeto definido por la normativa en los primeros años de su creación y luego, si bien éste fue ampliado, no se iniciaron acciones que tiendan a poner en marcha algún tipo de asistencia.

Por años se dedicó a realizar inversiones como única actividad, fundado en que figura como uno de los objetos perseguidos por este Fondo.

El artículo publicado por la web “El auditor Info” el 10 de marzo de 2011 con el título “*El Fondo de Reconstrucción de empresas no controla la devolución de sus préstamos*”, expone algunas consideraciones respecto de la situación que, hasta aquel año, tenía este

Fideicomiso, la cual continuó en igual sentido con posterioridad a la fecha de publicación (El Auditor Info, 2011).

### **Situación actual:**

La finalización del Fondo se efectivizó el 27 de junio de 2018, cuatro años más tarde de su vencimiento original, tal como establecía inicialmente la normativa.

El Comité Directivo, a partir de ese momento instruyó al Coordinador General, que se dé el inicio de todas las gestiones necesarias para realizar el traspaso del FFRE, a la Coordinación Técnica Legal de la Dirección Nacional de Normalización Patrimonial de la Subsecretaría de Normalización Patrimonial de la Secretaría Legal y Administrativa del Ministerio de Hacienda, tal como se definió en el punto 2.3.7 i) del presente trabajo.

A la fecha de finalización del Fondo, aún se encontraba pendiente el aporte patrimonial al Fondo Fiduciario para la Refinanciación Hipotecario (FFRH), situación que fue resuelta antes del traspaso a la Coordinación mencionada en el párrafo anterior.

Mediante la Resolución MHA N°777/2018 de fecha 04/10/2018, a efectos de instrumentar un ordenado traspaso de la propiedad fiduciaria a favor del Estado Nacional se instruyó al Secretario Legal y Administrativo del Ministerio de Hacienda a suscribir con el Banco de la Nación Argentina el acta de transferencia del patrimonio fideicomitado del ex FFRE, encomendando las tareas de liquidación a la Dirección Nacional de Normalización Patrimonial (DNNP), hasta tanto se designe liquidador (art. 1 y 2 de la citada resolución).

En cuanto a los Estados Contables auditados por la Auditoría General de la Nación, el último estado auditado corresponde al ejercicio 2010, y su informe fue aprobado por Resolución AGN N°275, el 26 de diciembre de 2013<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Fuente: <https://www.agn.gob.ar/informes/informe-del-auditor-y-memorando-sobre-el-sistema-de-control-interno-contable-al-311210-del>

## **c) Fideicomiso para la Refinanciación Hipotecaria - FFRH**

### **Objeto:**

El “Fideicomiso para la Refinanciación Hipotecaria” (FFRH), tiene por objeto “implementar el Sistema de Refinanciación” creado por la Ley N°25.798 y su reglamentación. Por su parte, el objeto del “Sistema de Refinanciación Hipotecaria” era “implementar mecanismos de refinanciación a fin de atender a la situación de numerosos deudores que, por encontrarse en mora en el cumplimiento de sus obligaciones, se hallaban próximos a sufrir la ejecución de su vivienda única y familiar”.

Por lo que el objeto de este Fondo es el de implementar mecanismos de refinanciación de los mutuos hipotecarios que resulten elegibles en los términos de la Ley de creación y su Decreto Reglamentario.

### **Plazo de duración y fecha de finalización:**

Respecto al plazo de duración del Fideicomiso, el decreto estableció que fuera de 30 años a partir de la entrada en vigencia de la reglamentación, o hasta el cumplimiento de su objeto, si éste fuera menor.

Por lo tanto, hasta la fecha del presente trabajo, la finalización será el 22 de diciembre de 2033, cuando se cumplen los 30 años a partir del Decreto reglamentario N°1284/03.

### **Contrato de fideicomiso:**

El Decreto N°1284/2003 aprobó el modelo de Contrato de Fideicomiso, facultando al entonces Ministro de Economía y Producción o al funcionario que éste designara y al Presidente del Banco de la Nación Argentina, a suscribir el mismo, el cual se celebró entre las partes el 22 de Enero de 2004.

### **Órgano Directivo:**

Comité Directivo. Este comité fue creado por la Resolución MEyP N°115/2006, atento a la gran cantidad de adhesiones al Sistema y ante la necesidad de una comunicación fluida entre el Fiduciario y el Ministerio. Inicialmente se creó en el ámbito de la Secretaría Legal y

Administrativa del ex MEyP y luego pasó a la órbita de la Secretaría de Finanzas del entonces MEyFP.

Dicho Comité Directivo se conformó inicialmente por cinco (5) miembros designados ad-honorem, por: “un representante por el Banco de la Nación Argentina, un representante por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), entidad autárquica en el ámbito del MEyP, un representante por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y dos representantes del Ministerio de Economía y Producción”.

Luego, a partir de la Resolución MEyP N°337/08, modificó su conformación disponiendo que sus integrantes sean cuatro: un representante del Banco de la Nación Argentina, un representante del Ministerio de Desarrollo Social y dos representantes del Ministerio de Economía y Producción, desapareciendo el representante de la AFIP.

Dado que la creación del Comité Directivo es posterior a la fecha de suscripción del Contrato de Fideicomiso, por medio de la Resolución MEyFP N°668/2012 se modificó el artículo 1° de la Resolución N°115/06 del ex MEyP y fin de esclarecer que dicho Comité “se encuentra facultado a realizar las tareas encomendadas al Fiduciante en el Contrato de Fideicomiso, como así también, a evacuar consultas, coordinar acciones con otras dependencias, resolver conflictos y cuantas más diligencias resulten necesarias para el mejor cumplimiento del fin para el cual fuera creado”.

### **Reseña:**

El Gobierno Nacional, a fin de atender la particular situación de los sectores de la sociedad se vieron severamente afectados por la grave crisis económica por la que atravesara el país a fines de 2001, creó el Sistema de Refinanciación Hipotecaria.

Para instrumentar dicho Sistema se creó el Fondo Fiduciario para la Refinanciación Hipotecaria para, a través de éste, implementar los mecanismos previstos en la norma a fin de resolver la situación planteada en torno a las ejecuciones hipotecarias sobre vivienda única, atendiendo de esta manera, a la situación de numerosos deudores que, por encontrarse en mora en el cumplimiento de sus obligaciones, se hallaban próximos a sufrir la ejecución de su vivienda única y familiar.

Sintéticamente, la implementación del sistema era la siguiente:

El fiduciario analizaba la elegibilidad del mutuo respecto del cual se había ejercido la opción y declaraba su admisibilidad o no en el plazo de 45 días corridos a contar desde el ejercicio de la opción. En caso de silencio del fiduciario al vencimiento del plazo, se consideraba que el mutuo había sido admitido en el sistema y se suscribía con el deudor los instrumentos financieros previstos, quedando de esta manera perfeccionada la instrumentación del sistema. Así, acreditado en el expediente el perfeccionamiento de la instrumentación del sistema, el fiduciario procedía a realizar los pagos.

Asimismo, para la implementación del Sistema, una vez admitido el mutuo y habiendo considerado la situación particular de cada deudor, el fiduciario procedió a poner al día los mutuos elegibles cancelando al acreedor las cuotas de capital pendientes de pago desde la mora hasta la fecha de dicho pago, más los intereses previstos por la norma.

Por otra parte, en relación a los Estados Contables, cabe mencionar que, para el ejercicio 2008, cuyo Informe de Auditoría<sup>27</sup> emitido por la AGN con fecha 16/10/2014, aprobado por Resolución AGN N°244/2014, concluye que “no se expresa opinión sobre los Estados Contables del Fondo”.

Dicha abstención de opinión se fundamentó en el Punto 3. “Aclaraciones Previas” de dicho informe a saber:

“las condiciones del sistema de control interno existentes en el ámbito del FFRH presentan ciertas falencias relacionadas principalmente con el sistema de registro y seguimiento de operaciones, que dan lugar a limitaciones al alcance de nuestra tarea, en particular para la validación de los saldos de inicio. En ese sentido cabe mencionar que, debido a que desde el inicio de sus actividades los registros contables del Fideicomiso no eran llevados cumpliendo requisitos adecuados en el detalle y la cronología, el Fiduciario decidió encarar una reconstrucción de la contabilidad y reordenamiento de documentación y sistemas, definiendo a tal fin un cronograma de regularización y de preparación de estados contables de acuerdo a normas profesionales. Sin embargo y no obstante las tareas realizadas por el Fiduciario, persistieron situaciones tales como falta de conciliaciones bancarias, diferencias existentes en los listados analíticos operativos utilizados para el registro

---

<sup>27</sup> Fuente: <https://www.agn.gob.ar/informes/fideicomiso-para-la-refinanciacion-hipotecaria-estados-contables-al-31122008>

y seguimiento de los créditos hipotecarios recibidos y ausencia de bases de datos de cobranzas, que no nos permitieron efectuar todos los procedimientos necesarios para la obtención de elementos de juicio suficientes para la validación de los saldos al inicio. Adicionalmente a lo manifestado es dable señalar que, a la fecha del presente el cronograma indicado anteriormente se encuentra en proceso de finalización para los ejercicios posteriores a 2008, y que los estados contables anuales emitidos por el Fiduciario desde su inicio hasta el ejercicio 2007 no fueron examinados por nosotros u otros auditores externos”.

De esta manera quedan en evidencia las falencias del Fondo en relación a las funciones de las partes intervinientes.

### **Situación actual:**

Actualmente el Fondo se encuentra abocado a recuperar los saldos sobre los mutuos celebrados y realizar las gestiones extrajudiciales necesarias.

En cuanto al último estado contable auditado, corresponde al ejercicio 2015 y su Informe de Auditoría<sup>28</sup> se emitió con fecha 18 de septiembre de 2018. Este informe fue aprobado por Resolución AGN N°189/2018, el 10 de octubre de dicho año.

### **d) Fondo Fiduciario de Capital Social - FFCS**

#### **Objeto:**

De acuerdo al artículo 1° de la norma de creación, este Fondo tiene por objeto “facilitar el desarrollo del sector de la microempresa de menores recursos a nivel nacional, con especial atención a las particularidades de cada región.

En particular, el objeto del Fondo Fiduciario de Capital Social y de los fideicomisos que mediante dicho Fondo se establezcan, será:

---

<sup>28</sup> Fuente: <https://www.agn.gob.ar/informes/estados-contables-al-31122015-fideicomiso-para-la-refinanciacion-hipotecaria>

a) Facilitar recursos a los fideicomisos que la sociedad administradora del Fondo Fiduciario de Capital Social constituya con el objeto de promover el desarrollo del sector de la microempresa de menores recursos.

b) Inducir el desarrollo y utilización de instituciones e instrumentos financieros aptos para atender las particulares circunstancias de la microempresa de menores recursos.

c) Propiciar la expansión de sistemas de garantía que faciliten el acceso a los servicios financieros por parte del sector de la microempresa de menores recursos.

d) Promover la constitución, capacitación, fortalecimiento, expansión, y especialización de prestadores de servicios al sector de la microempresa de menores recursos, basando dicha promoción en criterios de complementación entre el Estado Nacional, el sector privado, el sector social y organismos internacionales y, en cuanto a los prestadores de servicios, en criterios de eficacia, eficiencia y autosustentabilidad.

e) Atraer capital nacional e internacional que permita perseverar en el desarrollo del sector.

f) Atraer, tomar y canalizar el crédito nacional e internacional, que contribuya a su objeto.

g) Otorgar garantías con recurso exclusivo al Capital Fideicomitado, que comprometan solamente los recursos del Fondo Fiduciario de Capital Social”.

### **Plazo de duración y fecha de finalización:**

El plazo de duración es de “30 años contados desde la fecha de su constitución mediante la celebración del correspondiente Contrato de Fideicomiso, quedando su liquidación y el cumplimiento de los convenios existentes, a cargo del fiduciario que administre dicho Fondo”. (Decreto N°675/1997, artículo 3°)

Por lo expuesto precedentemente, la fecha de finalización está prevista para el 22 de octubre de 2027, momento en el cual se cumplen 30 años contados desde la fecha de celebración del Contrato de Fideicomiso.

### **Contrato de fideicomiso**

Como Anexo II a la norma de creación del Fondo se aprobó el modelo de Contrato de Fideicomiso, en el cual se establece que la celebración se hará entre el Estado Nacional como fiduciante y FONCAP S.A. como fiduciario. Dicho contrato fue celebrado el 22 de octubre de 1997 y posteriormente, el 21 de abril de 2015, y a partir de lo dispuesto por la Resolución

N°35/2015 de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo del ex MEyFP, se firmó una Adenda a dicho contrato.

### **Órgano Directivo:**

Este Fondo, a diferencia de los que hemos visto anteriormente, no cuenta con un órgano directivo en representación del Estado ante un Fiduciario, sino que, el mismo Decreto que crea el FFCS facultó a la entonces Secretaría de Desarrollo Social a constituir una sociedad anónima, con el objeto único de actuar como sociedad fiduciaria administradora de dicho fondo, y de otros fideicomisos que se constituyan con análogos fines sociales.

Dicha sociedad debe tener como prioridad la preservación del capital fideicomitado debiendo llevar por separado su registro contable, respecto de las operaciones del Fondo y de cualquier otro fideicomiso que administre esta sociedad, e informar al fiduciante y al público en general, su situación contable y financiera.

El estatuto de FONCAP SA, definió que el capital social está representado por “CIEN MIL (100.000) acciones ordinarias de PESOS UNO (\$ 1) valor nominal cada una”. A su vez, la norma de creación estableció que “el 49% de las acciones serán de Clase A<sup>29</sup> y corresponderán exclusivamente al Estado Nacional -Secretaría de Desarrollo Social-; todas las demás serán Clase B”.

Las acciones Clase B<sup>30</sup>, representativas del 51% de la Sociedad, “podrán ser suscriptas por organizaciones sin fines de lucro representativas de los sectores Social, Empresario y de Organismos y Fundaciones Internacionales comprometidos en el desarrollo del sector de la microempresa de menores recursos”.

El artículo 9° del Estatuto de la Sociedad, establece su modo de administración a cargo de un Directorio compuesto por un número de miembros que determinado por la Asamblea el cual se conformará entre un mínimo de nueve (9) y un máximo de trece (13).

---

<sup>29</sup> *Las acciones Clase A sólo podrán transferirse previa autorización por decreto del Poder Ejecutivo Nacional. En caso de enajenación de las Acciones Clase A, las mismas se convertirán automáticamente en Acciones Clase B.*

<sup>30</sup> *Las acciones Clase B no podrán ser transferidas sin otorgar previamente una opción de compra, a su valor libros, al Estado Nacional -Secretaría de Desarrollo Social-, que dispondrá de un plazo de CIENTO OCHENTA (180) días para ejercer tal opción y pagar su precio”.*

Asimismo, estableció que “las acciones Clase A darán derecho a nombrar al Presidente y al Vicepresidente Ejecutivo de la Sociedad. El Directorio funciona con la presencia de la mayoría de sus miembros y resuelve por mayoría de votos presentes, salvo los casos en que las disposiciones legales exijan mayor número”.

## **Reseña:**

La particularidad del Fondo Fiduciario de Capital Social radica en que, para su administración, se creó FONCAP Sociedad Anónima, con el fin de promover el desarrollo de las microfinanzas como una herramienta de inclusión financiera, “entendiendo dicha medida como una definición de política pública, atento a la vulnerabilidad de la población objeto y las características del sector<sup>31</sup>”.

De esta manera, FONCAP S.A. se constituyó el 14 de octubre de 1997, con el Estado Nacional como accionista clase A con el 49% de las acciones, y por organizaciones sin fines de lucro representativas de los sectores social, empresario y de organismos y fundaciones internacionales, comprometidos en el desarrollo del sector de la microempresa de menores recursos en representación del 51% restante de las acciones clase B.

Actualmente, las acciones clase A fueron transferidas a la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Hacienda (Decreto N°805/2017, artículo 1°).

Por su parte, las acciones clase B quedaron inicialmente en manos de dos asociaciones civiles: la Asociación Civil Sol de Mayo (con el 30% del capital social) y la Asociación Civil Centro de Estudios Federales (con el 21%).

Sin embargo, esta última, por el año 2012, notificó a FONCAP S.A. su voluntad de ceder la totalidad de las acciones clase B a “Sol de Mayo” gratuitamente. Se le dio intervención a la Secretaría de Política Económica del entonces Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, a fin de que ésta pueda ejercer la opción de compra de las acciones clase B, a la cual no hizo uso de dicha opción quedando entonces el capital accionario conformado de la siguiente manera:

- 51 % acciones clase B: 51% Asociación Civil Sol de Mayo
- 49 % acciones clase A: Estado Nacional

---

<sup>31</sup> Decreto N°27/2018, considerandos al Capítulo XXI

El Estatuto de la sociedad convino a su vez, que el Directorio debe estar compuesto por un número de miembros entre un mínimo de nueve y un máximo de trece, y que las acciones clase A, dan derecho a elegir cuatro miembros del Directorio, como así también a nombrar al Presidente y al Vicepresidente Ejecutivo de la Sociedad.

La fiscalización está a cargo de una Comisión Fiscalizadora, compuesta por tres síndicos titulares y tres suplentes, de los cuales un titular y un suplente pertenecen a la Sindicatura General de la Nación.

El Fiduciario ejercerá sus funciones a través de un Directorio, un Vicepresidente Ejecutivo, un Gerente de Fondos, un Gerente de Administración, Finanzas y Control y un Comité Ejecutivo.

### **Situación actual:**

Actualmente, el artículo 37° de la Ley N°27.444 ratificó, “en todos los términos el “Texto ordenado del Contrato de Fideicomiso suscripto entre el Estado nacional y FONCAP Sociedad Anónima (decreto 675/97)” que obra como Anexo II a la resolución 35 de fecha 21 de abril de 2015 de la entonces Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo del ex Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, en todas aquellas cuestiones que no sean objeto de expresa modificación en la presente medida”.

A su vez se incorporó en artículo 1° del Contrato de fideicomiso, el concepto de “Renta anual” a fin de brindar precisión y transparencia en la operatoria.

En cuanto a los aspectos operativos del Fondo, entre los años 2012 y 2016 estuvieron vigentes varias líneas de crédito y programas de promoción denominados “Impulsores. De tu país para vos” y “EVA. Emprendedoras con Vocación Argentina” que dejaron de implementarse a partir del cambio de gobierno producido en diciembre de 2015.

Cabe mencionar que durante dicho período el FFCS recibió aportes del Tesoro Nacional a fin de implementar los programas antes mencionados.

Para el periodo bajo análisis determinado para el presente trabajo (2017/2019), atento al cambio de gestión gubernamental, este fondo se encontraba en una etapa de transición, no siendo su prioridad la asistencia sino la de realizar un reordenamiento interno.

Dadas las particularidades del Fondo y atento que tiene convenio con un estudio contable privado y no con la Auditoría General de la Nación para realizar la auditoría de los Estados Contables, no contamos con información de carácter público que nos permita conocer la situación de este Fondo.

Asimismo, dada la confidencialidad que implican las tareas de auditoría, si bien tenemos pleno conocimiento de la metodología de implementación del objeto del Fondo, así como sus debilidades y carencias, no resulta posible volcarlas en el presente trabajo, pero queda en evidencia que el FFCS debería reforzar el sistema de control de FONCAP SA como administradora, a efectos de garantizar una adecuada administración de los fondos públicos.

#### **e) Fondo Argentino de Hidrocarburos – FAH**

##### **Objeto:**

Aplicar los fondos “provenientes de los Bienes Fideicomitidos al otorgamiento de préstamos y/o realización de aportes de capital y/o adquisiciones en otros instrumentos financieros destinados a la ejecución y/o financiación de proyectos de exploración, explotación, industrialización o comercialización de hidrocarburos, en relación a Empresas Hidrocarburíferas en las cuales el Estado Nacional tenga participación accionaria y/o el ejercicio de los derechos económicos y políticos., de acuerdo con las Instrucciones a ser emitidas por el Comité de Ejecución. Asimismo, se cancelarán los Impuestos y Gastos del Fideicomiso” (Resolución N°130/2013, artículo 2°).

##### **Plazo de duración y fecha de finalización:**

Del contrato de fideicomiso surge que el plazo se extiende por 5 años, “a contar desde el perfeccionamiento de la cesión fiduciaria, pudiendo las partes prorrogar dicho plazo, pero en ningún caso superar el plazo máximo de 30 años previsto en la Ley N°24.441”.

Por lo tanto, su finalización estaba prevista para el 23/04/2018. Sin embargo, el Comité de Ejecución del FAH, prorrogó la fiducia hasta el 31 de diciembre de 2018 mediante acta en la cual se compromete a realizar la suscripción de una adenda al Contrato de Fideicomiso.

##### **Contrato de fideicomiso:**

Con fecha 15/04/2013, el Estado Nacional, a través del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas en su carácter de Fiduciante, y Nación Fideicomisos S.A como Fiduciario, suscribieron el contrato de fideicomiso de conformidad al modelo aprobado en el Anexo de la Resolución MEyFP N°130/2013.

### **Órgano Directivo:**

Comité de Ejecución. El artículo 5° de la Resolución N°130/2013, constituyó el Comité de Ejecución del Fondo Argentino de Hidrocarburos, y estableció que éste se integrará por el Secretario de Finanzas, el Subsecretario de Servicios Financieros de la secretaria antes mencionada y el Secretario Legal y Administrativo<sup>32</sup>.

Inicialmente, dicho artículo enunciaba los nombres y apellidos de los titulares de las Secretarías dependientes de la cartera ministerial, situación que se corrigió con la Resolución Conjunta N°5/2017 MH y MF.

Este Comité contará con un Secretario Administrativo que será el encargado, entre otras cosas de: convocar y participar en las reuniones del Comité con voz y sin voto.

### **Reseña:**

A partir de la autorización del entonces Ministerio de Economía y Finanzas Públicas a “crear y/o constituir y/o participar en fideicomisos con otras entidades públicas o privadas, otorgar préstamos y/o efectuar aportes de capital en empresas del sector hidrocarburífero en las cuales el Estado nacional tenga participación accionaria y/o el ejercicio de los derechos económicos y políticos...” (Ley N°26.784, artículo 71°), se creó el “Fondo Argentino de Hidrocarburos”, como un **Fideicomiso de Administración**.

Este Fondo, además, redactó el “Reglamento del Comité de Ejecución del Fondo Argentino de Hidrocarburos” a fin de regular su actividad en relación a:

- a) Evaluar y aprobar en cada caso, el destino de los Bienes Fideicomitidos relativo al cumplimiento del objeto de la Fiducia, dentro de un marco de razonabilidad y optimización económica de los fondos.

---

<sup>32</sup> La composición del Comité surge a partir de las últimas adecuaciones de la estructura del ex Ministerio de Hacienda, efectuadas mediante los decretos 585 del 25 de junio de 2018, 958 del 25 de octubre de 2018 y 48 del 11 de enero de 2019.

b) Analizar, evaluar, negociar y aprobar los términos y condiciones de las Operaciones objeto del fideicomiso, e instruir al Fiduciario para la ejecución de las mismas. Disponer cualquier otro destino de los fondos de la fiducia, en la medida que no se oponga a su objeto.

c) Emitir las instrucciones al Fiduciario, a fin de que éste proceda a realizar la Operación que corresponda, celebrando todos los actos necesarios para su debida cumplimentación.

d) Impartir toda otra instrucción que el Fiduciario le requiera relativa al ejercicio de los derechos, ya sean políticos, económicos y/o de cualquier otro tipo, derivados de las Operaciones que se hubieren celebrado.

e) Realizar toda otra función que pudiera ser establecido en relación con el desempeño específico de sus funciones.

f) Asistir y votar en las asambleas de acciones, tenedores y/o de cualquier otro tipo que implique el ejercicio de derechos políticos derivado de las Operaciones celebradas, a cuyo fin el Fiduciario emitirá el/los poder/es pertinentes.

El contrato de Fideicomiso de este Fondo es uno de los más completos atento a que en él se definen todos los perfiles necesarios, así como sus funciones y deberes, estipulando incluso, los pasos a realizar al momento de su extinción, debiendo el Fiduciario realizar una rendición de cuentas final documentada y presentar estados contables finales debidamente auditados y suscriptos con motivo de la extinción del Fideicomiso.

En relación a los estados contables, el Fiduciario tubo a cargo de la designación del Auditor Contable del Fideicomiso mediante una compulsa de precios, conforme a sus normas internas para contrataciones.

Cabe mencionar que, el Fiduciario, al momento de celebrar el “contrato de locación con el auditor contable”, en éste, se consideró al fideicomiso como “privado”, no dándole el tratamiento que corresponde a un Fideicomiso “público”.

Dado que es indiscutible la naturaleza pública del fideicomiso bajo análisis, se tuvo que suscribir una adenda a dicho contrato, a fin de subsanar esta situación.

Una de las particularidades de este Fideicomiso es que tiene a su cargo los impuestos, cargas, derechos, gravámenes y otras contribuciones, incluyendo a título enunciativo, y de corresponder, el impuesto sobre los ingresos brutos, el impuesto de sellos, el impuesto a los débitos y créditos, el impuesto al valor agregado, el impuesto a las ganancias y/o cualquier otro impuesto presente o futuro que resultara aplicable, incluyendo en forma retroactiva al

Fideicomiso de Administración, de acuerdo con todas las leyes y reglamentaciones impositivas vigentes durante el plazo del Fideicomiso.

Este Fondo se vio afectado en un primer momento por la creación del Ministerio de Finanzas y luego la posterior centralización en el Ministerio de Hacienda, a partir del decreto N°575 del 21 de junio de 2018.

### **Situación actual:**

El Ministerio de Hacienda le encomendó al Comité de Ejecución del Fondo Argentino de Hidrocarburos, representado por el Secretario de Finanzas, “que realice todos los actos que sean necesarios para que al 31 de julio de 2019 se verifique la extinción del fideicomiso de administración creado en virtud de la resolución 130 del 12 de abril de 2013 del entonces Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, y se disponga lo atinente a la transferencia del patrimonio fideicomitado remanente al Tesoro Nacional, a la rendición de cuentas final documentada y a la presentación de los estados contables finales debidamente auditados”. (Resolución N°557/2019, artículo 1°)

Por lo tanto, si bien su fecha de vencimiento estaba prevista para el 31 de diciembre de 2018, hasta julio de 2019, tal como se indica precedentemente, no se realizaron acciones tendientes a la liquidación del Fondo.

A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por la Resolución N°557/19, el representante del Comité de Ejecución del Fondo, en representación del Estado Nacional, celebró con el Fiduciario, un “Convenio de Extinción del Contrato de Fideicomiso del Fondo Argentino de Hidrocarburo”.

En dicho convenio definen en primer término, “tener por verificada la extinción del Contrato de Fideicomiso a partir de la celebración del Convenio de Extinción” y en dicho marco, se dio por “extinto el dominio fiduciario del Fiduciario sobre los bienes fideicomitados y el remanente será retrocedido al Estado Nacional, en su rol de Fideicomisario”.

Respecto al patrimonio fideicomitado, se afrontaron los gastos posteriores a la liquidación del Fideicomiso, tal como se dispuso en el artículo 10.4 del Contrato de Fideicomiso, y se definió la transferencia del Patrimonio Fideicomitado de: los Fondos líquidos, netos del Fondo

de Reserva de Liquidación; los Plazos fijos, a medida en que se produzca su vencimiento, y lo mismo para los valores negociables, a las cuentas del Tesoro Nacional.

Finalmente, en cuanto a los Estados Contables del Fondo, atento que el Fiduciario, Nación Fideicomisos SA, contrató como auditor contable a un estudio privado, no contamos con información pública que nos permita conocer su situación económica financiera.

**f) Fondo de Administración del Programa de Propiedad Participada del Banco Hipotecario S.A. - FAPPPBHSA**

**Objeto:**

Atender las peticiones de aplicación de acreencias de los agentes que se han desvinculado del BANCO HIPOTECARIO SOCIEDAD ANONIMA (BHSA), a la adquisición de acciones y de administrar las acciones y dividendos que lo integren.

Para ello, este fondo tendrá a cargo la acción de efectivizar “la transmisión a los ex agentes que hayan solicitado la aplicación de sus acreencias, de las acciones y de los importes por dividendos e intereses del Fondo de Administración que les correspondan en los términos y condiciones establecidos en la presente resolución, a través de la Dirección de Programas de Propiedad Participada, dependiente de la Dirección Nacional de Normalización Patrimonial de la Subsecretaria de Administración y Normalización Patrimonial de la Secretaria Legal y Administrativa del Ministerio de Economía y Finanzas Publicas”. (Resolución N°264/2013, artículo 3°).

**Plazo de duración y fecha de finalización:**

El plazo de duración del Fondo fue de 5 años, prorrogable por igual período, pudiendo quedar sin efecto antes de dicho plazo, si la totalidad de los bienes que lo integran son entregados de conformidad con lo establecido por el Decreto N°2.127/12. (Resolución N°264/2013, artículo 5°).

El “Contrato de Administración”, fue suscripto el 25 de octubre de 2013 y la fecha de Finalización estaba prevista para el 23/09/2018. Actualmente se está tramitando el proyecto de

resolución que disponga su prórroga por dos años, desde la fecha de vencimiento antes mencionada.

### **Contrato de fideicomiso:**

Se instruyo a la Secretaria Legal y Administrativa del entonces Ministerio de Economía y Finanzas Publicas a celebrar el Contrato de Administración con el Banco de la Nación Argentina, cuyo modelo fue aprobado como Anexo II de la Resolución N°264/2013.

### **Órgano Directivo:**

Desde la normativa no está previsto ningún tipo de órgano directivo. Es la autoridad de aplicación quien celebro el contrato de fideicomiso con el fiduciario.

### **Reseña:**

Para entender la finalidad de este Fondo de Administración, es necesario conocer el contexto en el cual fue creado, lo que hace necesario mencionar los antecedentes que le dieron origen.

La Ley N°23.696 de “Reforma del Estado”, inició un proceso de privatización empresas y sociedades de Estado, transfiriéndolas al sector privado creando en consecuencia, numerosas sociedades comerciales.

Las empresas y sociedades declaradas como “sujetas a privatización” podían ser adquiridas en todo o en parte, por los trabajadores del ente a privatizar de todas las jerarquías que tuvieran relación de dependencia, a través de un “Programa de Propiedad Participada” (PPP).

La Ley N°24.855 declaró al Banco Hipotecario Nacional, “sujeto a privatización” en los términos de la Ley N°23.696 y definió que el 5% del capital social, se integraría con acciones Clase “B” correspondientes al Programa de Propiedad Participada.

A su vez, mediante el Decreto N°924/1997 se dispuso la transformación del ex - Banco Hipotecario Nacional en Banco Hipotecario Sociedad Anónima y se otorgó la titularidad de las Acciones Clase B, al Banco de la Nación Argentina, en carácter de agente fiduciario del Programa de Propiedad Participada.

Se definió que serían sujetos adquirentes de las acciones del Programa de Propiedad Participada, “todos los agentes que se encontraban incorporados a la planta permanente del ex - Banco Hipotecario Nacional a la fecha de entrada en vigencia del Decreto N°924/97, y que manifestasen su voluntad de adherir al mencionado programa”. (Decreto N°1.392 de 1998, artículo 1°)

Sin embargo, más allá de la gran cantidad de disposiciones que regularon la implementación del Programa de Propiedad Participada del Banco Hipotecario SA, y a pesar de las sucesivas prórrogas que se dispusieron para que los agentes se adhieran al Programa, “en los hechos el Programa de Propiedad Participada del Banco Hipotecario Sociedad Anónima no pudo ser instrumentado”<sup>33</sup>.

En función de lo expuesto, y procurando evitar un menoscabo en los derechos de los beneficiarios, resguardar la igualdad entre ellos y preservar los intereses del Estado Nacional; y atento al tiempo transcurrido, se estimó conveniente introducir una alternativa en la implementación del Programa, que consiste en crear un Fondo de Administración como instancia previa a la concreción del PPP.

De esta manera, el Decreto N°2127/2012 dispuso la creación de un Fondo de Administración, a fin de atender las peticiones de aplicación de acreencias de los agentes que se han desvinculado del Banco Hipotecario Sociedad Anónima a la adquisición de acciones y de administrar las acciones y dividendos que lo integren.

El Fondo de Administración que nos ocupa, se integró “con la cantidad de 17.990.721 acciones Clase “A” representativas del 1,199% del capital social de Banco Hipotecario Sociedad Anónima, con más la suma de \$ 1.707.246,32 en concepto de dividendos pagados hasta la fecha de entrada en vigencia del Decreto N°2.127/12 por el Banco Hipotecario Sociedad Anónima correspondientes a dichas acciones y los intereses devengados por los mismos, conforme el Anexo I, que forma parte integrante de la presente resolución; y con más los importes por dividendos futuros que a las acciones que permanezcan en el Fondo de Administración corresponda asignar”. (Resolución N°264/2013, artículo 1°)

Al momento de su instrumentación y del tratamiento dado por el Fiduciario, surgió la necesidad de definir normativamente que este Fondo, es un “**Fideicomiso Público**, en el cual

---

<sup>33</sup> Considerandos del Decreto N°2127/2012.

la fiducia es el Contrato de Administración suscripto entre el Banco de la Nación Argentina como Fiduciario y la Secretaria Legal y Administrativa del Ministerio de Economía y Finanzas Publicas como Fiduciante, de acuerdo al Modelo de Contrato aprobado como Anexo II” de la Resolución N°264/2013. (Decreto N°1757/2013, artículo 6°).

Cabe mencionar que, en el contexto del objeto de este Fondo, los síndicos representantes del Estado Nacional en la Comisión Fiscalizadora de la Sociedad certificaron la nómina de agentes en relación de dependencia al 27 de septiembre de 1997, como así también, la determinación de los aportes al Fondo Complementario Móvil de Jubilaciones del ex Banco Hipotecario Nacional, lo cual responde a información obrante en el Banco Hipotecario Sociedad Anónima.

Una vez implementado el Fondo de Administración, permitió que se impulse nuevamente la instrumentación del Programa de Propiedad Participada del Banco Hipotecario Sociedad Anónima (BHSA) a través de la Resolución Conjunta N°157 del ex MHyFP y N°211 del MTEySS de abril de 2016.

### **Situación actual:**

La Dirección Nacional de Normalización Patrimonial es quien se ocupa de llevar este Fideicomiso que, al momento de concluir el presente trabajo, si bien se le dio carácter de “Fideicomiso Público” en términos legales, el Fiduciario, continúa dándole el tratamiento de un fideicomiso privado y, en consecuencia, no cumpliendo con las pautas definidas para los Fideicomisos públicos, tales como presentación de Estados Contables, y demás requerimientos mencionados en el marco normativo.

De las tareas de auditoria se conoce que solo una minoría de los agentes en condiciones de requerir sus acreencias se encuentran en proceso de resolución, situación que mantiene vigente este Fondo. No obstante, atento a la confidencialidad de la tarea, no se puede volcar mayor información en el presente trabajo.

En cuanto a la fecha de finalización, si bien estaba prevista para septiembre de 2018, y atento que aún hay agentes tramitando su requerimiento, tal como se expuso en el párrafo anterior, la Dirección a cargo de este Fondo, está tramitando un anteproyecto de Resolución para prorrogar este Fondo por el lapso de dos años desde su vencimiento o hasta la instrumentación del Fideicomiso.

En el mismo contexto, el anteproyecto propone modificar el “Contrato de Administración ex Agentes Banco Hipotecario S.A.” aprobado por la Resolución N°530/2015, que aún se encuentra pendiente de suscripción.

## **3.2 Análisis del universo**

En el apartado anterior hemos descripto los aspectos más relevantes de cada fideicomiso siguiendo un orden que nos permita ahora realizar un análisis respecto de las similitudes y diferencias de cada uno de ellos, y dejar en evidencia la diversidad de criterios al momento de operar cada uno de ellos.

Como hemos visto, los Fondos Fiduciarios fueron creados entre los años 1995 y 2015 aproximadamente, y tienen diversas finalidades, tal como se puede ver en el objeto de cada uno de ellos.

Para seguir un orden en el análisis que pretendemos realizar, vamos a considerar: la modalidad del contrato de Fideicomiso, la selección del Fiduciario y la auditoria de los Estados Contables y la liquidación del Fideicomiso.

### **3.2.1 Contrato de Fideicomiso**

De los seis Fideicomisos que operaron en la órbita del Ministerio de Economía entre los años 2017 y 2019, cinco de ellos aprobaron un modelo de “Contrato de Fideicomiso” en su norma de creación. No obstante ello, no guardan ningún tipo de similitud entre cada uno de ellos, variando entre uno y otro las funciones de las partes intervinientes, la rendición de cuentas del Fiduciario, y demás requerimientos que resultaría conveniente que sean regulados desde el Contrato de Fideicomiso.

De hecho, la ausencia de un “*modelo básico de contrato de fideicomiso*” (al cual se le puedan agregar los requerimientos particulares que cada Fondo considere pertinente), provoca situaciones como la descripta para el Fondo Argentino de Hidrocarburo, en el cual el Fiduciario celebó un Contrato con el Auditor Cantable, quien le dio tratamiento de fideicomiso privado y se tuvo que dictar una norma para esclarecer, que es un “Fideicomiso Público”. Situación que, de contar con un contrato que resulte de base, se evitaría este tipo de situaciones.

En el caso del Fondo de Administración del Programa de Propiedad Participada del Banco Hipotecario S.A., fue el Fiduciario quien no le dio tratamiento de “Fideicomiso Público” por ende, no cumpliendo con las obligaciones definidas en el Marco Teórico de este trabajo.

En las fichas que conforman el Anexo IV se pueden ver mayor detalle las partes intervinientes en el contrato de Fideicomiso y la variedad de situaciones posibles.

### **3.2.2 Selección del Fiduciario.**

La figura del Fiduciario no debería ser tema de debate, sin embargo, de los seis Fondos, cuatro tienen al Banco de la Nación Argentina, uno tiene a Nación Fideicomisos SA y el Fondo Fiduciario de Capital Social, creo una sociedad anónima para que se ocupe de su administración. Esta situación produce una distorsión de las responsabilidades asignadas a los diferentes Fiduciarios que, ejecutarán las acciones que se definan por el contrato y por la autoridad de aplicación. Incluso no contar con pautas definidas respecto del Fiduciario puede producir situaciones como la del Fondo de Administración del Programa de Propiedad Participada del Banco Hipotecario SA, que, si bien tiene como Fiduciario al Banco de la Nación Argentina, éste considero que, como “Fondo de administración”, no le dio igual tratamiento que a los demás Fideicomisos públicos. Y ante el planteo de la autoridad de aplicación al respecto, sugirió la conveniencia de celebrar un nuevo contrato de fideicomiso para que se regularice la situación. Actualmente se está tramitando el ante proyecto de la Addenda al Contrato de Fideicomiso, cuando el vencimiento original del fondo operó en 2018 y se encuentra en el proceso final. Por ende, nunca cumplió con las obligaciones de los fideicomisos públicos.

### **3.2.3 Auditoria de los Estados Contables del Fideicomiso.**

Respecto de las Auditorías, generalmente, desde la norma de creación o desde el contrato de fideicomiso, se define quien será el auditor contable y se establece que se debe celebrar un contrato por el servicio de auditoría.

Del relevamiento realizado, en tres fondos, la auditoria de los Estados Contables está en manos de la Auditoria General de la Nación, en dos casos contrataron estudios privados y en

un caso, como no es considerado Fideicomiso Público, el fiduciario no contrato auditor contable, además de que tampoco fue definido desde el Contrato de Fideicomiso, nuevamente si se contara con un modelo de Contrato con estos lineamientos, estas situaciones ambiguas no se producirían.

Otra situación no menos importante, es la problemática que se presenta en relación a la emisión de los Informes de Auditoria por parte de la AGN. Como se puede ver en las reseñas del FFDP, del FFRE y del FFRH, hay un desfase en años, entre el ejercicio auditado y el año en que se emite el informe. De esta manera se ve vulnerado el principio de oportunidad de la información (ejemplo: en 2018 se emite el Informe correspondiente al año 2015).

Como positivo podemos decir que, al ser un organismo público, la información tiene igual carácter y nos permite conocer el estado de situación de los Fideicomisos. Contrariamente, los Fondos que tienen contratos con Estudios Privados, si bien tienen los Estados Contables auditados dentro de los plazos regulados, su información no es de carácter público y no podemos conocer el estado de dichos Fondos.

### **3.2.4 Liquidación del Fideicomiso.**

Al momento de definir el periodo de la muestra, los seis Fondos se encontraban en estado operativo. Ahora bien, durante el año 2018, se efectivizó el vencimiento de dos Fondos, el Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Empresas y el Fondo Argentino de Hidrocarburos.

Operado el vencimiento de estos, advertimos que el FFRE, procedió a la liquidación, de acuerdo con las normas vigentes definidas en el Punto 2.3.7 del presente trabajo. Sin embargo, el FHA, ordenó por medio de una resolución, que la autoridad de aplicación instruya al Comité de Ejecución, que arbitre los medios para su liquidación, sin dar intervención a la Coordinación Técnica Legal de la Dirección Nacional de Normalización Patrimonial de la Subsecretaria de Normalización Patrimonial de la Secretaria Legal y Administrativa del Ministerio de Hacienda.

Por lo tanto, si bien la normativa vigente es clara respecto del procedimiento aplicable al momento de liquidación de cualquier Fideicomiso, en el caso del FAH, se hizo caso omiso a la normativa y se liquidó sin mediar la autoridad que lo tenía a cargo.

### **3.3 Resultados finales**

Por todo lo expuesto entendemos que, dadas las falencias que presenta la operatoria de los Fideicomisos Públicos, resultaría conveniente contar con un marco legal que contemple los lineamientos para las figuras que conforman el Fideicomiso y que incluso no son contempladas por el Código vigente. Sería conveniente que se tenga en cuenta pautas que estandaricen la metodología de registración contable, las rendiciones de cuenta para los Fondos, así como regular las condiciones de contratación del servicio de auditoria, tanto interno como externo.

Contar con estos lineamientos permitiría medir el grado de cumplimiento de los objetivos de los Fondos Fiduciarios y advertir en caso de desvíos para mejorar el cumplimiento de las políticas públicas.

Respecto al Fiduciario, oportunamente nos hemos preguntado ¿Por qué se opta por una institución financiera o bancaria como fiduciaria en vez de otra? Asimismo, en el Punto 3.2.2 hemos realizado un breve análisis sobre el Fiduciario y las diferentes situaciones que se dan en cada Fideicomiso, y por sobre todo, la discrepancia en el tratamiento que le dan a los Fideicomisos.

Por todo lo expuesto podemos ver que ante la pregunta si ¿es de utilidad la instrumentación de Contratos de Fideicomisos o resultaría más conveniente buscar otra herramienta de gestión pública?, que la ausencia de una norma que establezca lineamientos para su instrumentación les da flexibilidad en el manejo, desde la definición de derechos y deberes de las partes intervinientes en el Fideicomiso, la ejecución del objetivo, y por sobre todo, en el aspecto presupuestario, la falta de control sobre su ejecución.

Queremos dejar en claro que en este trabajo no se abordaron los aspectos presupuestarios del Fideicomiso atento que consideramos, amerita un desarrollo particular y la estructura normativa es una primera instancia por resolver dentro del mundo de los Fideicomisos públicos.

## **4. Propuesta de intervención**

A partir del diagnóstico obtenido en el Punto 3. de este trabajo vamos a realizar una síntesis del problema planteado, establecer los objetivos de nuestra propuesta, nuestra estrategia

a implementar, desde un plan de mejora. Finalmente definiremos las acciones previstas para la evaluación de la intervención.

#### **4.1 Síntesis del problema a resolver**

El planteo realizado en este trabajo responde principalmente a la ausencia de una norma que defina lineamientos para la instrumentación de los Fondos Fiduciarios.

**Contrato de Fideicomiso.** En principio, deberían regularse las figuras que integran los Fideicomisos ya que, como bien sabemos, que el Código Civil y Comercial (CCC) contempla solamente al Fideicomiso Privado, quedando un vacío total para los Fideicomisos Públicos y las partes que lo conforman. Queda en claro que por ejemplo la figura del Comité, sea de Administración, de Ejecución, u otra denominación, no existe en el CCC y por ende, no están reguladas sus responsabilidades.

A partir de los Fondos recaídos en la muestra, resulta notable la disparidad existente en la redacción de los Contratos de Fideicomiso.

**Selección del Fiduciario.** Debe quedar en claro que, más allá de la entidad a la que se le asigne la fiducia, no debe haber lugar a duda, de que se le da la administración de un Fideicomiso Público, y por ende debe cumplir con la normativa vigente, desde la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, hasta las demás disposiciones, tales como las que surgen de la Oficina Nacional de Presupuesto y la Contaduría General de la Nación

**Auditoria de los Estados Contables.** Sobre este punto es necesario establecer pautas que deben figurar en el contrato que se celebra con la entidad que fue elegida para realizar las tareas de auditoria. De la muestra seleccionada surge claramente que los Fondos que celebraron contrato, y pagaron por la confección de sus Informes, con la AGN, recibieron dichos informes de manera tardía, llegando en algunos casos a tener cinco años de diferencia entre el ejercicio que se audita y la fecha de emisión del Informe de Auditoria.

Como positivo, como ya hemos mencionado, que sea la AGN el organismo que lleve a cargo la auditoria, nos permite contar con la información pública de los informes respectivos, siendo una limitación en el caso de los Fondos que contrataron Estudios Privados para tal fin.

Este tema amerita un mayor análisis, incluso considerando como opción, que también sea una alternativa, la Sindicatura General de la Nación (SIGEN).

## 4.2 Objetivos de la propuesta

Nuestra propuesta considera la conveniencia de contar con un instrumento legal que defina cada una de las figuras que conforman cada Fideicomiso y regule los deberes y obligaciones básicos que le son aplicables, a más allá del Fondo que se trate.

Y con todas las figuras, nos referimos no solo al Fiduciante, al Fiduciario, al Fideicomisario, al Beneficiario, sino también al Comité (sea de Administración, Ejecución, o el que sea), y al órgano encargado de Auditorías Contables (en función de sus responsabilidades).

Por lo tanto, resultaría conveniente un **lineamiento básico** sobre sus funciones y que luego cada fideicomiso en particular sume las que considere necesarias, a partir de sus características particulares.

Hacemos hincapié en que este marco normativo propuesto, contemple en particular a los Comités atento que son el intermediario principal entre el Estado Nacional y el Fiduciario y al respecto hay un vacío legal absoluto dado que no está contemplado por el CCC.

## 4.3 Estrategia a implementar

Nuestra propuesta se basa sobre el dictado de una norma que regule los Fideicomisos Públicos, que defina las figuras intervinientes (incluyendo los Comités), que a su vez apruebe un modelo de Contrato de Fideicomiso, que contenga los deberes y obligaciones de cada una de las partes intervinientes, y que contenga una integridad tal, que pueda ser instrumentado por los Fondos creados a partir del dictado de esta.

Dicha norma contemplaría la verificación del cumplimiento del objeto del Fondo y regularía su modalidad de registración contable. Si los fondos, más allá de su objeto, tuvieran una registración similar permitirían comparaciones y análisis de desvíos.

A su vez debería contar con lineamientos respecto a la contratación de las auditorías tanto interna como externa.

Asimismo, nuestra propuesta permitiría terminar con la ambigüedad que se da en torno a la figura del “Fideicomiso de Administración” que se viene dando en los Fondos creados en los últimos años y así, evitar caer en la necesidad de dictar una norma para aclarar que un Fondo creado en el ámbito del Ministerio de Economía, es un Fideicomiso Público. Cabe recordar que esta situación trajo inconvenientes en la operatoria de dos de los seis recaídos en la muestra.

Esta norma podría ratificar y realizar una propuesta superadora en cuanto al cumplimiento de las obligaciones ante la CGN, tema que no fue desarrollado en el presente trabajo y que amerita su análisis en particular.

Finalmente podemos decir que el marco propuesto en el presente trabajo tiene por intención, ser una herramienta que contribuya a la ejecución de políticas públicas a través de la instrumentación de Fondos Fiduciarios y además brinde transparencia a la operatoria de cada Fideicomiso.

#### **4.4 Descripción del procedimiento y actividades a desarrollar**

Para lograr nuestro objetivo vamos a definir en primer término, las figuras que intervienen en el Fideicomiso Público. En esta instancia es elemental incorporar al Comité considerando la relevancia de su función como intermediario entre el Estado Nacional/Fiduciario, y seguidamente enumerar las responsabilidades a su cargo.

A su vez se deberán establecer las pautas que se consideren convenientes respecto de la cantidad de integrantes y su origen. Como hemos visto en el Diagnóstico de este trabajo, varía entre tres y cinco miembros, algo totalmente arbitrario. Incluso en el caso del FAH, al momento de su creación, la norma designó a tres personas como integrantes de este, no tuvo en consideración su cargo. Esta situación requirió de una norma posterior que sustituya el artículo y establezca la composición del Comité por los Secretarios de nn... el hecho de que se designen personas generó que, al renunciar, el Fondo se encuentre acéfalo para tomar decisiones. Así, ante un cambio de autoridades, quien asume por ejemplo la Secretaría de Hacienda, asume también sus responsabilidades, entre ellas, su participación en el Comité (mediante una aceptación del cargo).

A partir de los Contratos de Fideicomiso celebrados hay que redactar un modelo de Contrato de Fideicomiso, a partir de cual se puedan sumar los requerimientos particulares de cada uno de los nuevos Fideicomisos, pero con el objetivo de que el contrato tenga una integridad suficiente que no omita situaciones elementales.

Consideramos que nuestra propuesta de intervención radica en intentar generar una jurisprudencia aplicable a los Fondos Fiduciarios del Estado Nacional, y de máxima, lograr la modificación del Código Civil y Comercial de la Nación, incorporando la definición del Fideicomiso Público.

#### **4.5 Acciones previstas para la evaluación de la intervención**

Dadas las particularidades y el planteo de nuestro trabajo, la intervención que hemos propuesto no será factible de ser evaluada en un corto plazo. Debería en primer término, modificarse la normativa vigente, y a partir de la creación de nuevos Fondos, se podrá verificar los resultados de nuestra propuesta.

### **5. Conclusiones**

En el presente trabajo hemos desarrollado el marco normativo aplicable a los Fondos Fiduciarios en la órbita del Estado Nacional Argentino y allí nos encontramos con la primera falencia, la ausencia de normativa que defina al “Fideicomiso Público”.

Del análisis realizado en el Marco institucional de este trabajo, nos quedó en claro que, en la región latinoamericana, los Fondos Fiduciarios no son considerados como una herramienta de gestión en el ámbito de la administración pública. Sin embargo, tal como afirma Susy Inés Bello Knoll (Bello Knoll, 2011), entendemos que la República Argentina ha sido uno de los países en el que más se ha desarrollado la figura en el sector estatal, particularmente al orientar políticas públicas, así como solucionar problemas financieros en épocas de crisis e impulsar la inversión pública como herramienta anticíclica.

Hemos podido, a partir de la normativa descrita en el Punto 2. de nuestro trabajo, dejar en evidencia que hay una gran cantidad de normas que los Fondos deben cumplir, emitidas

tanto por la Oficina Nacional de Presupuesto, como por la Contaduría General de la Nación, que, si bien no fueron objeto y por ende analizadas en detalle en el presente trabajo, de las tareas de auditoria realizadas oportunamente, entendemos que el grado de cumplimiento por parte de los Fondos es, en términos generales, muy bajo.

En cuanto al objeto de los Fondos Fiduciarios, del análisis realizado quedo en evidencia que, dadas las particularidades de cada uno de los Fideicomisos vigentes, no resulta posible evaluar en qué medida los fideicomisos están cumpliendo los fines para los cuales fueron creados. No hay una medición del grado de cumplimiento del objeto para el que fueron creados, perdiendo indirectamente su eficiencia.

Ante la pregunta respecto de la conveniencia de una institución financiera o bancaria como fiduciaria en vez de otra, del relevamiento realizado vimos que no hay una alternativa que se considere más beneficiosa respecto de la otra. Hemos analizado tres experiencias como son: Banco de la Nación Argentina, Nación Fideicomisos SA<sup>34</sup> (NAFISA) y FONCAP SA, y podemos dar por sentado que la opción de una sociedad anónima que administre un Fideicomiso fue la opción más compleja y que restó transparencia a la operatoria del Fondo.

Respecto a las preguntas que nos hemos planteado, entendemos que sí, los Contratos de Fideicomiso son un instrumento útil que brinda flexibilidad en la gestión pública

Por todo lo expuesto entendemos que la instrumentación de la figura del Contrato de Fideicomiso ha permitido que los recursos públicos que se administran a través de los fideicomisos sean poco transparentes y por sobre todo, muy baja rendición de cuentas. Posiblemente, esto también explica que se usen como instrumentos para desviar recursos públicos del cumplimiento de los requerimientos presupuestarios.

Por lo tanto, consideramos conveniente que la información vinculada a los Fideicomisos se publique a través de portales públicos y que se pueda ver su evolución patrimonial, para que no queden dudas que cumple su objeto y no es meramente un instrumento de financiamiento que se dedica a la emisión de Títulos de deuda, como principal actividad, como fue el caso del FFRE. En estos tiempos como ciudadanos debemos exigir calidad de la información.

---

<sup>34</sup> El Grupo Nación del Banco de la Nación Argentina creó a Nación Fideicomisos S.A. (NAFISA) como empresa integrante especializada en la estructuración y administración de fideicomisos, por los cuales cobra honorarios. De acuerdo a la Memoria y Estados Contables al 31/12/15, “el Banco de la Nación Argentina es el accionista controlante de Nación Fideicomisos S.A., con una participación del 99,4636% en el capital social”.

Es tan débil la normativa que rige este instrumento jurídico que la legislación Argentina requirió de una Ley para regular que los términos “fideicomiso” y “fondo fiduciario” son términos equivalentes.

Otra situación que hemos advertido a partir del análisis realizado sobre la normativa aplicable es el Decreto N°906/2004, por el cual se crea el Consejo Consultivo de Inversiones de los Fondos Fiduciarios del Estado Nacional, en el ámbito de los ex Ministerios de Economía y Producción y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Si bien la finalidad del consejo es la de “instruir sobre la inversión de las disponibilidades líquidas sin aplicación temporaria de los fondos fiduciarios del Estado Nacional” no hay evidencia que demuestre su puesta en práctica.

De la tarea que hemos realizado queda en evidencia que el uso de Fideicomisos Públicos tiene un sustento legal muy pobre y consecuentemente los controles sobre ellos son deficitarios, situación que favorece a que la aplicación de los fondos constitutivos de los fideicomisos se realice a discrecionalidad. Esta situación también se favorece por la escasez de rendiciones de cuentas. Es por esta suma de situaciones que es conveniente una estructura legal más fuerte.

Esta discusión acerca de los controles y supervisión de los fondos públicos es elemental, en el sentido que las actividades del Estado Nacional merecen un control más preciso sobre el cumplimiento del contrato, tanto para otorgar transparencia, como para la factibilidad del proyecto.

Compartimos lo que describe Susy Inés Bello Knoll (Bello Knoll, 2011), al enunciar los principales puntos del fideicomiso público desde el punto de vista del control:

“que se establezcan objetivamente los casos en que es posible la constitución del fideicomiso público y su objeto, se establezcan las condiciones para la modificación del objeto del fideicomiso público, se fijen los criterios objetivos de selección del fiduciario y obligaciones a su cargo, se determinen las pautas para establecer los beneficiarios del fideicomiso público, se establezca la obligación de informes periódicos sobre la gestión del fiduciario y se establezcan los mecanismos de autorización previa para afectar los fondos disponibles a objetivos no contemplados en su creación”.

Este planteo es lo más completo y fiel al espíritu que persigue este trabajo con la propuesta de un marco legal para los Fideicomisos Públicos, sobre todo para evitar situaciones de manoseo de este instrumento, por medio de situaciones como la ampliación de su objeto,

cambio de denominación, hechos que desvirtúan el motivo para el que fue creado y que a su vez, cuenta con recursos o medios de financiamiento, por fuera del Presupuesto Nacional.

Por lo antedicho, consideramos que el marco normativo de los Fideicomisos Públicos no debe dejar de lado la rendición de cuentas pertinente para dar transparencia a la gestión de gobierno.

El universo del Fideicomiso Público es muy amplio, y dentro de este trabajo quedaron muchos temas por tratar, por sobre todo los aspectos presupuestarios que ameritan un desarrollo a parte y la estructura normativa es una primera instancia a resolver dentro del mundo de los Fideicomisos públicos.

## 6. Referencias bibliográficas

- Alanís, M. A. (1999). *Tratado Teórico Práctico del Fideicomiso*. México.
- Ballesteros, I. E. (2005). *Transparencia en fideicomisos, mandatos y actos jurídicos análogos*. México: UNAM.
- Bello Knoll, S. I. (2011). Tesis Doctoral: Fideicomiso Público - Universidad de Salamanca. *Fideicomiso Público*. Salamanca.
- Cánepa, F. M. (2010). *El Fideicomiso al servicio de las políticas del Estado Argentino*. Ucema.
- Dávalos, C. (s.f.). *Plan General de Desarrollo Económico y Social - "Plan de Gobierno"*. Decreto N°1344 Reglamentario de la Ley N°24.156. (4 de Octubre de 2007). Obtenido de INFOLEG: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/130000-134999/133006/texact.htm>
- El Auditor Info*. (10 de 03 de 2011). Obtenido de "El Fondo de Reconstrucción de empresas no controla la devolución de sus préstamos": [https://elauditor.info/informes-de-auditoria/el-fondo-de-reconstruccion-de-empresas-no-controla-la-devolucion-de-sus-prestamos\\_a59c2f1dc0041ac58e313d77b](https://elauditor.info/informes-de-auditoria/el-fondo-de-reconstruccion-de-empresas-no-controla-la-devolucion-de-sus-prestamos_a59c2f1dc0041ac58e313d77b)
- Emmerich, H. (1958). *Estudio preliminar acerca de las posibilidades de mejoras en la Administración Pública de Venezuela*. Venezuela: Reforma Administrativa y Desarrollo Económico y Social en Venezuela.
- Ley Complementaria Permanente de Presupuesto N°11.672 (T.O. 2014)*. (3 de Enero de 1933). Obtenido de INFOLEG: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/24541/texact.htm>
- Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N°24.156*. (26 de Octubre de 1992). Obtenido de INFOLEG: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm>
- Ley N° 24.629 - Normas complementarias para la ejecución del presupuesto de la Administración Nacional*. (8 de Marzo de 1996). Obtenido de INFOLEG: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/30000-34999/34209/texact.htm>

- Ley N° 25.152 - Administración de los recursos públicos.* (21 de Septiembre de 1999).  
Obtenido de INFOLEG: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60039/texact.htm>
- Ley N°25.401 - del Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2001.* (4 de Enero de 2001). Obtenido de INFOLEG:  
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/65629/texact.htm>
- Ley N°26.994 Código Civil y Comercial.* (7 de Octubre de 2014). Obtenido de INFOLEG:  
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/texact.htm>
- Ley N°27.431 Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2018.* (2 de Enero de 2018). Obtenido de INFOLEG:  
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/305347/texact.htm>
- Licciardo, C. (1992). *El Control en la Administración Pública*. La Plata: Asociación Argentina de Profesores de Contabilidad Pública "Dr. Juan Bayetto".
- Makón, M. P. (2000). *El modelo de gestión por resultados en los organismos de la Administración Pública Nacional*. Santo Domingo: V Congreso Internacional del CLAD sobre al Reforma del Estado y la Administración Pública.
- OLACEFS, O. L. (2009). *Declaración de Asuncion sobre los "Principios sobre rendición de cuentas"*. Asunción: XIX Asamblea General de la OLACEFS.
- Ortiz, J. J. (2014). El fideicomiso en el sector público: Apuntes para su posible aplicación en el Perú. *FORSETI - Número 2*, 175-186.
- Salvatierra, S. (2018). *Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.* Obtenido de <http://fundar.org.mx/>
- Sandoval, C. M. (2004). *El fideicomiso en la dinamica mercantil*. Buenos Aires: Abaco de Rodolfo Depalma.
- Trejo, L. C. (2016). *Rendición de Cuentas (Accountability) y Transparencia en la Administración Pública Argentina*. San Miguel de Tucumán: Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas - 21° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas.

## 7. Anexos

A continuación, incorporaremos al presente trabajo tres anexos que hemos mencionado durante el desarrollo de nuestro trabajo y se consideran complementarios y relevantes para nuestro análisis.

Anexo I – Reglamentación de la Ley N°24.156

Anexo II - Fideicomiso de Participación Público-Privada

Anexo III – Fichas Fondos Fiduciarios

## Anexo I – “Reglamentación de la Ley N°24.156”

## Capítulo III - “Del régimen presupuestario de Empresas Públicas, Fondos Fiduciarios y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional”

Ley N° 24156 - (26/10/1992)	Decreto N°1344/2007 - Reglamentario - (04/10/2007)
<p>ARTICULO 46.- Los directorios o máxima autoridad ejecutiva de las Empresas Públicas y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional, aprobarán el proyecto de presupuesto anual de su gestión y lo remitirán a la Oficina Nacional de Presupuesto, antes del 30 de setiembre del año anterior al que regirá. Los proyectos de presupuesto deberán expresar las políticas generales y los lineamientos específicos que, en materia presupuestaria, establezca el órgano coordinador de los sistemas de administración financiera y la autoridad de la jurisdicción correspondiente; contendrán los planes de acción, las estimaciones de gastos y su financiamiento, el presupuesto de caja y los recursos humanos a utilizar y permitirán establecer los resultados operativo, económico y financiero previstos para la gestión respectiva.</p>	<p>ARTICULO 46. — En lo que se refiere a los Fondos Fiduciarios le son de aplicación el Artículo 2º, inciso a) de la Ley N° 25.152, el Artículo 34 de la Ley N° 25.401, incorporado a la Ley N° 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o. 2005) como Artículo 17 y el Artículo 50 de la Ley N° 25.565, incorporado a la Ley N° 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o. 2005) como Artículo 18.</p>
<p>ARTICULO 47.- Los proyectos de presupuesto de financiamiento y de gastos deben estar formulados utilizando el momento del devengado de las transacciones como base contable.</p>	<p>ARTICULO 47. — Los conceptos establecidos en los Artículos 31 y 32 de la presente reglamentación también serán de aplicación para la utilización del momento del devengado, como base contable para los proyectos de presupuesto de recursos y de gastos.</p>

Capítulo III - “Del régimen presupuestario de Empresas Públicas, Fondos Fiduciarios y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional”

<b>Ley N° 24156 - (26/10/1992)</b>	<b>Decreto N°1344/2007 - Reglamentario - (04/10/2007)</b>
<p>ARTICULO 48.- La Oficina Nacional de Presupuesto analizará los proyectos de presupuesto de las Empresas Públicas y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional y preparará un informe destacando si los mismos se encuadran en el marco de las políticas, planes y estrategias fijados para este tipo de instituciones y aconsejando los ajustes a practicar en el proyecto de presupuesto si, a su juicio, la aprobación del mismo sin modificaciones puede causar un perjuicio patrimonial al Estado o atentar contra los resultados de las políticas y planes vigentes.</p>	<p>ARTICULO 48. — Sin reglamentar.</p>
<p>ARTICULO 49.- Los proyectos de presupuesto, acompañados del informe mencionado en el artículo anterior, serán sometidos a la aprobación del Poder Ejecutivo Nacional de acuerdo con las modalidades y los plazos que establezca la reglamentación. El Poder Ejecutivo Nacional aprobará, en su caso con los ajustes que considere convenientes, antes del 31 de diciembre de cada año, los presupuestos de las Empresas Públicas y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional, elevados en el plazo previsto en el artículo 46 de la presente ley, pudiendo delegar esta atribución en el ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos.</p> <p>Si las Empresas Públicas y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional no presentaren sus proyectos de presupuesto en el plazo previsto, la Oficina Nacional de Presupuesto elaborará de oficio los respectivos presupuestos y los someterá a consideración del Poder Ejecutivo Nacional.</p>	<p>ARTICULO 49. — Delégase en el Ministro de Economía y Producción la aprobación de los presupuestos de las entidades comprendidas en los incisos b) y c) del Artículo 8° de la ley.</p> <p>Para la aprobación de los presupuestos dentro del plazo señalado en la ley, la OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO deberá preparar el informe de los proyectos recibidos, así como las estimaciones presupuestarias de oficio de aquéllos no recibidos, en la medida que cuente con los antecedentes contables y financieros que así lo permitan, antes del 30 de noviembre del año anterior al que regirán.</p>

Capítulo III - “Del régimen presupuestario de Empresas Públicas, Fondos Fiduciarios y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional”

<b>Ley N° 24156 - (26/10/1992)</b>	<b>Decreto N°1344/2007 - Reglamentario - (04/10/2007)</b>
<p>ARTICULO 50.- Los representantes estatales que integran los órganos de las Empresas Públicas y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional, estatutariamente facultados para aprobar los respectivos presupuestos, deberán proponer y votar el presupuesto aprobado por el Poder Ejecutivo Nacional.</p>	<p>ARTICULO 50. — Sin reglamentar</p>
<p>ARTICULO 51.- El Poder Ejecutivo Nacional hará publicar en el Boletín Oficial una síntesis de los presupuestos de las Empresas Públicas y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional, con los contenidos básicos que señala el artículo 46.</p>	<p>ARTICULO 51. — La publicación a que se refiere la ley contendrá como mínimo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Plan de acción, programas y principales metas,</li> <li>b) Cuenta de ahorro-inversión-financiamiento,</li> <li>c) Plan de inversiones,</li> <li>d) Presupuesto de caja,</li> <li>e) Recursos Humanos.</li> </ul>
<p>ARTICULO 52.- Las modificaciones a realizar a los presupuestos de las Empresas Públicas y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional durante su ejecución y que impliquen la disminución de los resultados operativo o económico previstos, alteración sustancial de la inversión programada, o el incremento del endeudamiento autorizado, deben ser aprobadas por el Poder Ejecutivo nacional, previa opinión de la Oficina Nacional de Presupuesto. En el marco de esta norma y con opinión favorable de dicha oficina, las empresas y sociedades establecerán su propio sistema de modificaciones presupuestarias.</p>	<p>ARTICULO 52. — Los regímenes de modificaciones presupuestarias que deben elaborar las entidades comprendidas en los incisos b) y c) del Artículo 8° de la ley determinarán distintos niveles de aprobación, según la importancia y los efectos de las modificaciones a realizar y señalarán claramente el organismo o autoridad responsable de cada uno de esos niveles. Definirán también los procedimientos a seguir para la comunicación fehaciente a la OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO de las modificaciones que efectúe el ente. La aprobación de tales modificaciones por parte del PODER EJECUTIVO NACIONAL, se delega en el señor Ministro de Economía y Producción.</p>

Capítulo III - “Del régimen presupuestario de Empresas Públicas, Fondos Fiduciarios y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional”

<b>Ley N° 24156 - (26/10/1992)</b>	<b>Decreto N°1344/2007 - Reglamentario - (04/10/2007)</b>
<p>ARTICULO 53.- Al cierre de cada ejercicio financiero las Empresas Públicas y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional procederán al cierre de cuentas de su presupuesto de financiamiento y de gastos.</p>	<p>ARTICULO 53. – A la finalización de cada ejercicio, las empresas y sociedades del Estado informarán a la OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO, en la fecha que ésta establezca sobre el cierre de las cuentas de sus presupuestos y toda otra información que ésta determine.</p> <p>Al cierre de cada ejercicio financiero las empresas y sociedades, así como los entes comprendidos en los incisos b) y c) del Artículo 8° de la ley que no cuenten con el presupuesto aprobado en los términos establecidos en el presente capítulo o que sus presupuestos aprobados presenten desvíos respecto de la ejecución presupuestaria que impliquen una disminución sustancial de los resultados operativos o económicos previstos, alteración sustancial de la inversión programada, incremento en la dotación de personal y/o incremento en el endeudamiento autorizado, deberán someter a aprobación del PODER EJECUTIVO NACIONAL, previa intervención de los órganos de fiscalización y control de tales entidades, la convalidación de la memoria y ejecución presupuestaria del año respectivo.</p>
<p>ARTICULO 54.- Se prohíbe a las entidades del sector público nacional realizar aportes o transferencias a Empresas Públicas y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional cuyo presupuesto no esté, aprobado en los términos de esta ley, requisito que también será imprescindible para realizar operaciones de crédito público.</p>	<p>ARTICULO 54. — Sin reglamentar.</p>

## ANEXO II - Fideicomiso de Participación Público-Privada

Mediante el Artículo S/N° de la Ley N° 11.672 estableció lo siguiente que el Fideicomiso de Participación Público-Privada (PPP) y los Fideicomisos Individuales PPP tendrán por objeto:

- a) Efectuar y/o garantizar pagos en virtud de contratos de participación público-privada que se celebren de conformidad con lo establecido en la ley 27.328 y normas concordantes, ya sea en carácter de obligado principal o por cuenta y orden del Estado nacional y/o terceros;
- b) Otorgar préstamos, garantías, fianzas, avales o cualquier otro tipo de financiamiento o garantía en relación con los contratos o proyectos de participación público-privada;
- c) Contraer préstamos o cualquier otro tipo de financiamiento en relación con los contratos o proyectos de participación público-privada;
- d) Emitir valores fiduciarios;
- e) Emitir certificados, valores negociables, títulos valores, actas, instrumentos o títulos de reconocimiento de inversión y asumir su pago;
- f) Realizar aportes de capital y adquirir instrumentos financieros destinados a la ejecución y financiación de los contratos o proyectos de participación público-privada;
- g) Celebrar operaciones de derivados de moneda, tasa de interés, materias primas; índices financieros y no financieros, y cualquier otro producto y cualquier otra operación de cobertura;
- y
- h) Aquellos otros actos que establezca la reglamentación.

El Fideicomiso PPP y/o los Fideicomisos Individuales PPP contarán con patrimonios que estarán constituidos por los siguientes bienes fideicomitidos:

- a) Bienes, garantías y créditos presupuestarios que les asigne el Estado nacional en el marco de la ley 24.156 y sus modificaciones y del artículo 16 de la ley 27.328;
- b) Bienes, garantías y aportes presupuestarios que le asignen las provincias o municipios en el marco de su normativa aplicable;
- c) Aportes o contribuciones provenientes de otros fondos fiduciarios;
- d) Aportes que efectúe cualquier persona humana o jurídica privada;
- e) Contribuciones, cargos específicos, tarifas y/o contraprestaciones por uso;
- f) Pagos que deban realizar los contratistas bajo la ley 27.328; y
- g) Aquellos otros que corresponda conforme la reglamentación.

## ANEXO II - Fideicomiso de Participación Público-Privada

El fiduciario de cada Fideicomiso PPP y/o de los Fideicomisos Individuales PPP, podrá constituir una o más cuentas fiduciarias por programa y/o proyectos de PPP, las que -conforme se establezca en cada contrato de fideicomiso- constituirán, cada una de ellas, un patrimonio de afectación separado e independiente respecto de las otras cuentas creadas por un mismo fiduciario bajo el Fideicomiso PPP y/o de los Fideicomisos Individuales PPP.

El Fideicomiso PPP y/o los Fideicomisos Individuales PPP podrán estar afianzados, avalados, garantizados y/o contra-garantizados por organismos multilaterales de crédito de los cuales la Nación Argentina forme parte.

En el marco de operaciones relativas a la ley 27.328, el Fideicomiso PPP y/o los Fideicomisos Individuales PPP estarán exentos de todos los impuestos, tasas y contribuciones nacionales existentes y a crearse en el futuro, incluyendo el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto sobre los Créditos y Débitos en Cuentas Bancarias y Otras Operatorias.

Invitase a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a la eximición de todos los tributos aplicables en sus jurisdicciones en iguales términos.

Los fideicomisos PPP que creen las jurisdicciones que adhieran al régimen de la ley 27.328 (conforme lo previsto en su artículo 33) y otorguen la eximición de los tributos contemplada en el párrafo anterior, estarán exentos de todos los impuestos, tasas y contribuciones nacionales existentes y a crearse en el futuro, incluyendo el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto sobre los Créditos y Débitos en Cuentas Bancarias y Otras Operatorias.

En las relaciones del Fideicomiso PPP y/o de los Fideicomisos Individuales PPP con los contratistas bajo la ley 27.328 y otros sujetos de derecho privado se aplicará, subsidiariamente, el Código Civil y Comercial de la Nación.

Las obligaciones y compromisos que asuman el Fideicomiso PPP y/o los Fideicomisos Individuales PPP y el Estado nacional con el Fideicomiso PPP y/o los Fideicomisos Individuales PPP, en relación con contratos o proyectos de participación público-privada celebrados o ejecutados de conformidad con los términos de la ley 27.328, no serán considerados deuda pública en los términos del título III de la ley 24.156 y sus modificaciones.

Las designaciones y contrataciones de los organizadores, fiduciarios del Fideicomiso PPP y/o de los Fideicomisos Individuales PPP u otros agentes no estarán sujetas al régimen de

## ANEXO II - Fideicomiso de Participación Público-Privada

contrataciones públicas que le resulte aplicable en caso de corresponder, y por tanto se registrarán exclusivamente por el derecho privado.

A todos los efectos de la ley 27.328, el contrato de fideicomiso del Fideicomiso PPP y/o de los Fideicomisos Individuales PPP, los acuerdos de adhesión al Fideicomiso PPP y/o de los Fideicomisos Individuales PPP u otros contratos complementarios podrán integrar la documentación contractual de los contratos de participación público-privada que se celebren en el marco de la ley 27.328 y normas concordantes.

Facúltase a las autoridades convocantes de los proyectos de participación público-privada a aprobar los contratos de fideicomiso que se constituyan para cada proyecto de participación público-privada y sus respectivas modificaciones”.

ARTICULO S/Nº.- I. Incondicionalidad. Conforme lo requiera la naturaleza de cada Proyecto, el Contrato PPP podrá disponer que las obligaciones de pago representadas por los certificados, o similares, actas o instrumentos de reconocimiento de la inversión o prestación a cargo del Contratista PPP sean autónomos, abstractos, negociables (o directamente representados por valores negociables, títulos valores o similares incluyendo los títulos valores fiduciarios PPP a que se hace referencia en el punto III del presente artículo), irrevocables e incondicionales, no sujetos a deducciones, reducciones y/o compensaciones de cualquier índole en la proporción que se establezca en los pliegos de bases y condiciones y en la restante documentación contractual.

II. Condicionalidad. También podrá disponerse en cada Proyecto que los certificados, o similares, actas o instrumentos de reconocimiento de la inversión o prestación a cargo del Contratista PPP sean condicionales quedando sujeto a las deducciones, reducciones y/o compensaciones que se establezca en los pliegos de bases y condiciones y en la restante documentación contractual.

III. Título valor fiduciario PPP. Créase el título valor denominado título valor fiduciario PPP, el que podrá ser emitido por el Fideicomiso PPP y/o los Fideicomisos Individuales PPP. Los títulos valores fiduciarios PPP gozarán de oferta pública en los términos dispuestos en el primer párrafo del artículo 83 de la ley 26.831, aun cuando el fiduciario no revista la calidad de ente público.

## ANEXO II - Fideicomiso de Participación Público-Privada

(Artículo s/n°, correspondiente al artículo 69 de la Ley N°27.431 incorporado por art. 125 de la Ley N°27.431 B.O. 2/1/2018)

ARTICULO S/N°.- A las obligaciones de pago del Fideicomiso PPP y/o de los Fideicomisos Individuales PPP mencionadas en el artículo anterior no serán de aplicación directa, supletoria o analógica, el artículo 765 del Código Civil y Comercial de la Nación; y los artículos 7° y 10 de la ley 23.928 y sus modificatorias. (Artículo s/n°, correspondiente al artículo 70 de la Ley N°27.431 incorporado por art. 125 de la Ley N°27.431 B.O. 2/1/2018) ARTICULO S/N°.- La contraprestación por uso en estaciones de cobro a cargo del usuario, en los contratos de participación público-privada bajo la ley 27.328, deberá considerar el beneficio del usuario, de modo que su determinación contemple el valor económico medio del servicio ofrecido, representado por los beneficios o ahorros que signifique para el usuario mejoras en las obras y su estado de conservación y/o servicios. Estos valores podrán contemplar como factores de variación diferencias basadas en horarios, categorías de usuarios, el uso o el aprovechamiento o afectación de las obras o servicios entre otros. Asimismo, podrá considerar la rentabilidad razonable del proyecto y la incidencia de la contraprestación pública otorgada.

(Artículo s/n°, correspondiente al artículo 71 de la Ley N°27.431 incorporado por art. 125 de la Ley N°27.431 B.O. 2/1/2018)

ARTICULO S/N°.- Los proyectos realizados en el marco de la ley 27.328 podrán acceder al tratamiento tributario previsto en la ley 26.360. Los Ministerios competentes, en ejercicio de las atribuciones conferidas a cada uno y en el ámbito de sus respectivas competencias, emitirán los actos administrativos y/o impulsarán las acciones necesarias a tal efecto. Los beneficios contemplados en esa ley no serán excluyentes entre sí.

(Artículo s/n°, correspondiente al artículo 72 de la Ley N° 27.431 incorporado por art. 125 de la Ley N°27.431 B.O. 2/1/2018)

ARTICULO S/N°.- A los efectos de la determinación del impuesto a las ganancias, el Contratista PPP podrá optar por imputar la ganancia originada por la ejecución de las obras en los proyectos de participación público-privada, en el marco de la ley 27.328, al ejercicio en que opere su exigibilidad, entendiéndose por tal a la entrega por parte del Fideicomiso PPP y/o de los Fideicomisos Individuales PPP de los certificados, valores negociables, títulos valores o

## **ANEXO II - Fideicomiso de Participación Público-Privada**

similares —incluyendo los títulos valores fiduciarios PPP—, actas o instrumentos de reconocimiento de la inversión o prestación.

(Artículo s/nº, correspondiente al artículo 73 de la Ley N°27.431 incorporado por art. 125 de la Ley N°27.431 B.O. 2/1/2018)

ARTICULO S/Nº.- Las operaciones y prestaciones relativas a la emisión, suscripción, colocación, transferencia, compraventa, cambio, permuta, conversión, amortización, intereses, disposición, cancelaciones y demás resultados de los certificados, valores negociables, títulos valores —incluyendo los títulos valores fiduciarios PPP— o similares, actas o instrumentos de reconocimiento de la inversión o prestación a cargo del Contratista PPP, emitidos por el Fideicomiso PPP y los Fideicomisos Individuales PPP, tendrán el mismo tratamiento impositivo que las obligaciones negociables que cumplan con los requisitos del artículo 36 de la ley 23.576 y sus modificatorias, no resultando de aplicación, de corresponder, el artículo 21 de la Ley de Impuesto a las Ganancias, texto ordenado en 1997 y sus modificaciones.

(Artículo s/nº, correspondiente al artículo 74 de la Ley N°27.431 incorporado por art. 125 de la Ley N°27.431 B.O. 2/1/2018)

### **Anexo III –“Ficha Fondos Fiduciarios”**

En el Punto 3.1 “Determinación de la muestra”, a partir del universo definido, se realizó una reseña y mención de la situación actual de cada uno de los Fondos Fiduciarios que operaron en el ámbito del Ministerio de Economía de la Nación Argentina entre los años 2017 y 2019 y surgió la necesidad de completar la información de cada uno por medio de este Anexo.

A continuación, vamos a enunciar la normativa de creación, la integración patrimonial, la autoridad política y las partes intervinientes en el Contrato de Fideicomiso.

Si bien toda esta información, hace a los Fideicomisos, provocaba un desvío en la atención y el objetivo del trabajo, motivo por el cual se decidió que, obre como Anexo a nuestro trabajo.

#### **a) Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial - FFDP**

##### **Normativa de creación:**

Decreto N°286/1995. Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial. FFDP Constitución. Integración. Banco de la Nación Argentina. Agente financiero.

Resolución N°150/2010 Aprueba el modelo de Addenda al Contrato de Fideicomiso suscripto entre el Estado Nacional y el Banco de la Nación Argentina y las Normas Programáticas del Fondo.

**Integración patrimonial:** El patrimonio de este fondo, de acuerdo a su norma de creación, se integró con los bienes definidos en el “Contrato de Fideicomiso”, y a su vez se estableció que “podrá adquirir derechos y contraer obligaciones, y será administrado siguiendo las instrucciones que le imparta el MINISTERIO DE ECONOMIA, a través de la SECRETARIA DE HACIENDA”. (Decreto N°286, 1995, artículo 2°)

Según el Anexo I del Contrato de Fideicomiso, se conformó con los siguientes recursos:

1. Acciones Clase "A" de YPF S.A., excluido el derecho al cobro de los dividendos a partir de la distribución de los dividendos correspondientes al ejercicio 1997, cuya titularidad corresponde al ESTADO NACIONAL, MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS: Setenta millones quinientos noventa y nueve mil novecientas noventa y nueve (70.599.999)

2. Los recursos que en el futuro provengan de préstamos otorgados por el BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCION Y FOMENTO, el BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, u otras instituciones multilaterales o nacionales de crédito, destinados a similares objetivos a los previstos en el fideicomiso.

3. Los recursos que en el futuro le asigne el presupuesto nacional o los presupuestos provinciales.

4. El producido de sus operaciones o la renta de sus activos.

**Autoridad Política:** De acuerdo al artículo 2° del decreto de creación, el FFDP será administrado siguiendo las instrucciones que le imparta el Ministerio de Economía a través de la Secretaria de la Hacienda.

### **Contrato de fideicomiso**

Partes intervinientes:

**Fiduciante:** el ESTADO NACIONAL, representado por el entonces Ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos.

**Fiduciario:** el BANCO DE LA NACION ARGENTINA, representado por el presidente del Directorio.

**Beneficiarios:** Las provincias, La Ciudad de Buenos Aires o los Bancos total o parcialmente de propiedad de las Provincias o Municipios que resulten elegibles<sup>1</sup>

### **Funciones del Fiduciario:**

a) prestar fondos a los "beneficiarios" para atender situaciones de iliquidez transitoria o derivada de la excesiva inmovilización de carteras, requiriendo del "beneficiario" o de la Provincia, las garantías adecuadas.

b) pagar los activos que adquiriese de los bancos con el fin de dotarlos de liquidez, descontando el valor que se presupueste por su realización posterior.

---

<sup>1</sup> Cláusula sustituida por art. 11 del [Decreto N° 445/1995](#) B.O. 31/3/1995

c) adelantar recursos a las provincias elegibles que les encomienden la privatización de sus empresas u otros activos, hasta un 70% de su valor probable de realización, requiriendo las garantías adecuadas.

d) financiar programas de recursos humanos o fortalecimiento institucional de los beneficiarios.

e) emitir títulos circulatorios, obligaciones negociables o contraer préstamos sindicados, con o sin garantías especiales.

f) contratar consultores o asesores con el fin de preparar la documentación necesaria para la privatización de las entidades

g) asumir directamente, por convenio con las provincias, la tarea de privatizar los bancos que resulten elegibles.

h) contratar con entidades financieras oficiales o privadas la administración, co-administración o el asesoramiento para la administración de los "beneficiarios" hasta que se transfieran a sus adquirentes.

i) realizar cuantos más actos fueren necesarios para el cumplimiento del objeto del fideicomiso.

#### **Funciones del Comité Directivo:**

A dicho Comité le corresponderá:

- a. *Preparar, diseñar y supervisar las operaciones del FFDP;*
- b. *Aprobar el manual de procedimientos para su operatoria;*
- c. *Elevar el proyecto de presupuesto, así como las eventuales modificaciones, a la secretaría de hacienda del ministerio de hacienda;*
- d. *Entender en las relaciones con el Fiduciario, actuando de nexo entre éste y la SECRETARÍA DE HACIENDA;*
- e. *Requerir los dictámenes y asesoramientos a los que se refiere el Artículo 3° del Decreto N°286 del 27 de febrero de 1995 y sus modificatorios, si así correspondiere. (Resolución N°800/2019).*

## **b) Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Empresas - FFRE**

### **Normativa de creación:**

Decreto N°342/2000 – Constitución del “Fondo Fiduciario de Asistencia a Entidades Financieras y de Seguros”. Disolución del Fondo Fiduciario de Capitalización Bancaria constituido por el Decreto N°445/95.

Decreto N°2.705/2002 – Modificación de denominación como “Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Empresas”. Ampliación del objeto de creación hacia entidades financieras y de seguros y otros sectores de la economía.

**Integración patrimonial:** El artículo 4° del decreto de creación dispone que el fondo se integrará con los siguientes recursos:

a) Transferencia fiduciaria de la totalidad de los activos al 26 de febrero de 2000 del Fondo Fiduciario de Capitalización Bancaria.

b) Los recursos provenientes de financiamiento y/o aportes de cualquier naturaleza de entidades financieras y de organismos multilaterales de crédito destinados al mismo objeto de los fideicomisos. (Inciso sustituido por art. 2 del Decreto N°2705/2002 B.O. 31/12/2002)

c) La renta de sus operaciones.

d) Otros recursos que se obtengan para los mismos fines previstos en el contrato de fideicomiso.

**Autoridad Política:** Secretaría de Finanzas

### **Contrato de Fideicomiso**

Partes intervinientes:

**Fiduciante:** Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

**Fiduciario:** Banco de la Nación Argentina

**Beneficiarios:** el Estado Nacional, cláusula segunda.

**Funciones del Fiduciario<sup>2</sup>:**

- a) “Administrar los bienes transmitidos en fideicomiso de conformidad con las instrucciones que le imparta el comité directivo.
- b) Llevar un registro contable por separado de las operaciones que realice-
- c) Entregar en forma trimestral al comité directivo un detalle de las operaciones realizadas con los bienes del fideicomiso.
- d) Mantener los registros mencionados en el punto b) de la presente clausula a disposición de los miembros del comité directivo designado por el señor ministro de economía.
- e) El fiduciario debe poner a disposición del fiduciante y ante solicitud de este, toda aquella información contable, financiera, administrativa, legal y de cualquier índole, relacionada con la gestión que se le encomienda a través de esta addenda, así como respecto de las gestiones que como fiduciario el banco ha realizado respecto de los ex fondos fiduciario de capitalización bancaria y el ex fondo fiduciario de asistencia a entidades financieras y de seguros. Asimismo, el comité ejecutivo fijara al fiduciario, el método, medios, clasificación, nivel de desagregación, frecuencia y periodos comprendidos de la información a suministrar conforme sus necesidades. dichas especificaciones podrán ser modificadas en el tiempo por el comité directivo, en virtud de nuevos requerimientos, en la medida que sea compatible con las específicas responsabilidades del fiduciario. no obstante lo expuesto precedentemente, el fiduciario deberá remitir mensualmente al comité directivo un informe sobre el estado de situación de cada uno de los préstamos otorgados vigentes y de las garantías que le corresponden.
- f) El Comité Directivo o los funcionarios que este designe quedan facultados para realizar cualquier tipo de relevamiento, auditorias y revisiones respecto de los registros, sistemas de información, documentación respiratoria y cualquier otro aspecto relacionado con la gestión encomendada al fiduciario, y desde el momento inicial de la relación contractual. por lo tanto, ello abarcara también, la gestión que como fiduciario ha realizado el banco, respecto del ex fondo fiduciario de capitalización bancaria y del ex fondo fiduciario de asistencia a entidades financieras y de seguros.

---

<sup>2</sup> Cláusula 5° del Contrato de Fideicomiso celebrado el 12/05/2000.

Ello implica la puesta a disposición por parte del fiduciario hacia los funcionarios del fondo de reconstrucción de empresas, de todos los elementos involucrados en la realización de la gestión encomendada sin restricciones ni límites de ninguna especie.

g) El fiduciario tiene a su cargo, de manera exclusiva, la responsabilidad de la emisión de los estados contables anuales, asignando para ello al personal que sea necesario a efectos de realizar y mantener actualizadas las registraciones contables, realizar el análisis y conciliación de las cuentas contables con frecuencia mensual, emitir los estados contables conforme con las normas técnicas vigentes, emitir información administrativo-contable, financiera y presupuestaria cada 30 días, a nivel de detalle y especificación que las autoridades del comité directivo requieran, atender los requerimientos de las auditorías internas y externas, resguardar la documentación, registros, papeles de trabajo y soportes informáticos relacionados con las registraciones contables y mantener actualizados los libros copiadores. Asimismo el fiduciario deberá someter los estados contables trimestrales y anuales emitidos a la auditoría externa que realice la auditoría general de la nación, a quien deberá contratar a tal efecto, previa aprobación del presupuesto que demande dicha tarea por parte del comité directivo.

h) El fiduciario tiene la responsabilidad de emitir información de índole contable, financiera, administrativa, impositiva y presupuestaria, a fin de satisfacer cualquier tipo de requerimiento de que en tal sentido realicen los organismos oficiales.

i) En el caso específico de la elaboración del anteproyecto de presupuesto (conforme las pautas fijadas por el ministerio de economía y producción de la nación) proveerá la información en función de los supuestos que fije el comité directivo, respecto a cada ejercicio. Asimismo, deberá remitir al comité ejecutivo, toda la información necesaria a efectos del seguimiento de la ejecución presupuestaria respectiva. En el caso específico de la elaboración de la cuenta de ahorro e inversión (conforme pautas fijadas por el Ministerio de Economía y Producción de la Nación), proveerá la información relativa a los resultados del ejercicio, basada en criterios similares a los adoptados al confeccionar el presupuesto correspondiente.

j) El fiduciario tiene a su cargo la representación del Fondo Fiduciario de Reconstrucción de Empresas, en todas las causas judiciales y extrajudiciales en las que tenga intervención, asumiendo el patrocinio letrado correspondiente y proveyéndole la asistencia jurídica necesaria. Asimismo, deberá remitir mensualmente al comité directivo un informe pormenorizado de donde surja el estado de situación de cada una de las causas vigentes, la descripción de las acciones realizadas y de las acciones a seguir que pueden preverse. sin perjuicio de ello, cuando la situación lo requiera, el Comité Ejecutivo podrá contratar a un

estudio jurídico externo, a fin que este lo asista actuando judicial o extrajudicialmente, o bien le brinde el asesoramiento jurídico permanente. En ningún caso le serán exigibles al FFRE los honorarios de los letrados que intervengan por el fiduciario en las causas en las que FFRE sea parte como actor, demandado, tercero u otra calidad por la que pudiera ser citado a juicio sean estos honorarios judiciales o extrajudiciales. claro está que serán a cargo de FFRE los honorarios regulados y firmes de los profesionales de la parte contraria, en los casos en que acciones judiciales promovidas por el FFRE o en las que fuera demandado, resultare finalmente condenado en costas. Dejase sin efecto la Cláusula Sexta in fine del Contrato de Fideicomiso y de la proroga al Contrato de Fideicomiso de noviembre 2002 “el fiduciario no prestara el servicio de asesoramiento legal en relación con el manejo de los bienes fideicomitidos-

k) Sin perjuicio del cumplimiento por parte del fiduciario de lo previsto en el contrato, así como en los artículos 6° y 7° de la Ley 24.441, el Comité Directivo y los funcionarios que este designe, podrán -de considerarlo necesario- instruir al fiduciario, sobre los métodos y procedimientos a ser utilizados para la gestión encomendada, en cualquiera de sus aspectos, siempre que no contravengan disposiciones legales regulatorias sobre el particular, debiendo tener tales instrucciones, métodos y procedimientos, expresa vinculación con el objeto del contrato.

l) El Gerente Departamental de la banca fiduciaria del Banco de la Nación Argentina, deberá concurrir a las reuniones del comité directivo toda vez que los señores miembros los soliciten

m) Los apartados e) a k) fueron agregados por adenda.”

### **c) Fideicomiso para la Refinanciación Hipotecaria - FFRH**

#### **Normativa de creación:**

Ley N°25.798. Crea el Sistema de Refinanciación Hipotecaria y el Fideicomiso para la Refinanciación Hipotecaria. Instrumentación del Sistema. La presente ley fue promulgada por el Decreto N°1023/2003.

Decreto N°1284/2003, Reglamenta la Ley 25.798 e instauro el Sistema de Refinanciación Hipotecaria, disponiendo que el Ministerio de Economía y Producción será la autoridad de aplicación e interpretación de ese decreto.

Entre sus anexos incluye el modelo del contrato de Fideicomiso a firmarse entre el Estado Nacional y el Fiduciario.

**Integración patrimonial:** El patrimonio del FFRH se integró por el aporte del Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Empresas (FFRE) por \$121.687.378,70, quedando pendiente de integración la suma de \$78.312.621,30, para completar los \$200 millones que en el ejercicio 2005 se instruyeron transferir desde el FFRE al Fondo para la Refinanciación.

**Autoridad Política:** El Ministerio de Economía y Producción (MEyP), de acuerdo al Artículo 5° del Decreto N°1284/2003, quedando facultado para dictar las normas complementarias o aclaratorias que resulten necesarias.

### **Contrato de fideicomiso**

Partes intervinientes:

**Fiduciante:** el Estado Nacional a través del entonces Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

**Fiduciario:** Banco de la Nación Argentina Artículo 14°, Decreto N°1284/2003

**Beneficiarios:** Los usuarios adheridos al Sistema de Refinanciación Hipotecaria.

### **Funciones del Fiduciario:**

De acuerdo al contrato de Fideicomiso, “el Fiduciario deberá y estará facultado para cumplir con todas las obligaciones que en virtud del presente Contrato se le imponen y las que resulten de la Ley N°25.798 y su Decreto Reglamentario y, subsidiariamente, la Ley N°24.441, para lo cual asume el compromiso de cumplir tales obligaciones con la prudencia y diligencia del buen hombre de negocios que actúa sobre la base de la confianza depositada en él.

El Fiduciario realizará los actos respecto del patrimonio fideicomitado, de conformidad con las instrucciones específicas y encargos fiduciarios que le imparta el FIDUCIANTE.

En particular el Fiduciario deberá:

a) Mantener y registrar -si fuera el caso- a su nombre con el carácter de propiedad fiduciaria en los términos de la Ley N°24.441 los bienes que integran el patrimonio del Fideicomiso, los que constituyen un patrimonio separado del patrimonio del Fiduciante y del Fiduciario.

b) Llevar por separado el registro contable de las operaciones del presente fideicomiso, cuyo funcionamiento estará sujeto a la supervisión del Fiduciante y del que resulten:

i.- los pagos que efectúe conforme lo dispuesto en los incisos c) y d) de la presente CLAUSULA;

ii.- los contratos de mutuo que celebre en los términos del inciso g) también de la presente CLAUSULA;

iii.- los pagos que las entidades financieras efectúen en los términos del artículo 17, inciso b) de la Reglamentación de la Ley N°25.798; y

iv.- la administración del Fondo de Contingencia del Sistema de Refinanciación Hipotecaria que se establece en el artículo 17 inciso c) de la Reglamentación de la Ley N° 25.798.

v.- otras que le indique el Fiduciante.

c) Cancelar las cuotas de capital impagas y vencidas de los mutuos que resultaren elegibles en los términos del artículo 7° de la Ley N°25.798 y conforme lo establecido en el artículo 16, inciso a) de la Reglamentación de la Ley N°25.798.

d) Cancelar las cuotas de capital remanentes en los términos del artículo 16, inciso b) de la Reglamentación de la Ley N°25.798.

e) Emitir instrumentos financieros en las condiciones y con las características definidas en el artículo 16, de la Reglamentación de la Ley N°25.798 y la CLAUSULA QUINTA del presente Contrato de Fideicomiso.

f) Utilizar para la cancelación de las obligaciones que refiere el Artículo 16, inciso a) de la Ley N°25.798, el patrimonio fideicomitado en el orden de prelación establecido en los apartados I) y II) del artículo 14 de la Reglamentación de la Ley N°25.798.

g) Reestructurar los mutuos que resulten elegibles en los términos de los Artículos 16 y 17 de la Reglamentación de la Ley N°25.798, y a tal fin suscribir los contratos de mutuo pertinentes con los respectivos deudores, conforme el modelo aprobado como Anexo IV de la Reglamentación de la Ley N°25.798.

h) Invertir los recursos disponibles en la forma que le instruya el Fiduciante.

i) Constituir una reserva técnica que estime necesaria como porcentaje de las obligaciones asumidas.

j) Llevar a cabo la ejecución hipotecaria de aquellos contratos de mutuo cuyo deudor incumpla en el pago de las cuotas, conforme lo determina el Artículo 21 de la Ley N°25.798.

k) Constituir un Fondo de Contingencia del Sistema de Refinanciación Hipotecaria, el que será afectado en caso de incumplimiento con causa en la muerte del deudor y/o incendio del bien asiento del derecho real de hipoteca.

l) Realizar cuantos más actos fueren necesarios para el cumplimiento del objeto del Fideicomiso.

#### **d) Fondo Fiduciario de Capital Social - FFCS**

##### **Normativa de creación:**

Decreto N°675/1997 – Constitución del Fondo Fiduciario de Capital Social. Constitución de una sociedad anónima administradora del citado fondo. Aprobación del estatuto de "FONCAP S.A."

**Integración patrimonial:** La norma de creación define que “el Fondo Fiduciario de Capital Social y los fideicomisos que mediante dicho Fondo se establezcan, podrán integrarse con los siguientes recursos:

a) Las utilidades obtenidas por Lotería Nacional Sociedad del Estado en los ejercicios contables 1992, 1993, 1994 y 1995, que han sido puestas a disposición de la Secretaria de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación; y las utilidades que en el futuro pueda poner a disposición de la Secretaria de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación esta sociedad.

b) Recursos presupuestarios.

c) Aportes de Organismos Internacionales.

d) Otros aportes, donaciones o legados de entidades nacionales o extranjeras que, por su condición subjetiva, estén exentas del impuesto a las ganancias”.

**Autoridad Política:** Inicialmente la autoridad de aplicación le fue asignada a la Secretaria de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación y luego pasó a la Secretaría de Servicios Financieros del ex Ministerio de Finanzas, dictará las normas que resultaren necesarias para su cumplimiento. (Decreto N°675/1997, artículo 7° y su modificatorio, Decreto N°805/2017).

## **Contrato de fideicomiso**

Partes intervinientes:

**Fiduciante:** en un principio fue la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo en representación del entonces Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, y luego fue sustituida a todos los efectos, por la Secretaria de Servicios Financieros del ex Ministerio de Finanzas (Decreto N°805/2017, artículo 1°)

**Fiduciario:** FONCAP S.A. Este fondo tiene como particularidad que, a los fines de su administración, se creó una sociedad anónima para que ejerza como fiduciaria. La misma norma de creación aprobó como Anexo I el modelo de estatuto a suscribir por la SA.

Al momento de su creación, la Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación debió suscribir las acciones Clase A de dicha sociedad. Dichas acciones tienen derecho de veto respecto de ciertas decisiones assemblearias de la Sociedad, en los términos del estatuto social.

Asimismo, la sociedad fiduciaria es la responsable de cumplir las instrucciones del fiduciante conforme a los términos del Contrato de Fideicomiso

**Beneficiarios:** El contrato de fideicomiso precisa en el artículo 12° que “los beneficiarios del fideicomiso son los participantes en las proporciones indicadas en el anexo a o en las que resulten con ulterioridad a la efectivización de nuevos aportes fiduciarios al FFCS”.

### **Funciones del Fiduciario:**

El Fiduciario ejercerá sus funciones a través de los órganos que a continuación se indican:  
ARTICULO 6: Funciones del Fiduciario:

6.1. Directorio: El Directorio ejercerá las siguientes funciones:

(a) aprobar el Ingreso de Participantes al FFCS y determinar sus Participaciones en proporción a sus aportes;

(b) determinar la asignación global de los recursos del FFCS, incluyendo la creación de Fondos, y aportes a otros fideicomisos;

(c) establecer las políticas y criterios para la asignación de recursos no reembolsables en función de los objetivos de promoción del FFCS;

(d) establecer normas para la obtención y administración de financiamiento externo e interno;

(e) establecer normas para el otorgamiento de créditos a los Prestadores de Servicios y a los Usuarios;

(f) disponer la creación de Comités Ejecutivos y fijar el número de miembros;

(g) implementar las políticas de inversión transitoria del Capital Fideicomitado no asignado a Fondos y de las sumas no aplicadas correspondientes a cualquier Fondo, dentro de los parámetros establecidos en el Anexo B;

(h) dirimir en caso de que el Vicepresidente Ejecutivo haya vetado una decisión de los Comités Ejecutivos;

i) preparar el Presupuesto y Control Presupuestario de conformidad con el Artículo 9 del presente los que deberán ser aprobados por la mayoría de los directores representativos de ambas clases de acciones, en caso que los gastos excedan el 33 % de la renta neta anual en valores constantes, del Capital Fideicomitado.

(j) rendir cuentas trimestralmente al Fiduciante respecto del Capital Fideicomitado e informar inmediatamente al Fiduciante sobre toda circunstancia que de cualquier modo pudiera afectar significativamente el Capital Fideicomitado.

(k) establecer pautas de selección de los servicios de auditoría, jurídicos y técnicos necesarios o convenientes para el mejor cumplimiento del objetivo del FFCS:

(l) ejercer todas las acciones judiciales en defensa de los intereses del FFCS y en particular aquellas relativas al recupero de los importes desembolsados cuando a su juicio existan posibilidades reales de éxito;

(ll) en caso de extinción o liquidación del FFCS, efectuar la liquidación y entregar los dineros y activos que integran el mismo a sus respectivos beneficiarios;

(m) resolver todo asunto que dentro de su competencia legal, reglamentaria o estatutaria, se relacione con los intereses del FFCS.

A través del artículo 6°, punto 6.1 de la Adenda, “el Fiduciario ejercerá sus funciones a través de los órganos que determinen su estatuto y el directorio. Este tendrá las 4 siguientes funciones y responsabilidades mínimas a los efectos del cumplimiento del presente contrato:

- a) Aprobar el ingreso de participantes al FFCS y determinar sus participaciones en proporción a sus aportes.
- b) Determinar la asignación global de los recursos del fondo y aportes a ¿otros fideicomisos
- c) Establecer las políticas y criterios para la asignación de recursos no reembolsables en función de los objetivos de promoción del fondo fiduciario de capital social
- d) Establecer normas para la obtención y administración del financiamiento externo e interno

**e) Fondo Argentino de Hidrocarburos – FAH**

**Normativa de creación:**

Ley N°26.784 – Creación de fideicomisos en el sector hidrocarburífero.

Resolución N°130/2013 – Creación del “Fondo Argentino de Hidrocarburos”.

**Integración patrimonial:** De acuerdo con Contrato de fideicomiso, el Patrimonio Fideicomitado estará integrado por los Bienes Fideicomitados y por las obligaciones asumidas por el Fiduciario, en cumplimiento del Contrato y “constituirá la única y exclusiva fuente y medio de pago de los Gastos e Impuestos de Fideicomiso, así como también de las Operaciones instruidos por el Fiduciante, de acuerdo con los términos y condiciones del presente Contrato”.

**Autoridad Política:** Secretaría de Finanzas

**Contrato de fideicomiso**

Partes intervinientes:

**Fiduciante:** Se designó en representación del Estado Nacional al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

**Fiduciario:** El Fiduciante designó como Fiduciario a Nación Fideicomisos S.A

**Beneficiarios:** es el Estado Nacional a través del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. (Resolución N°130/2013, artículo 3°).

**Funciones del Fiduciario:**

El contrato de fideicomiso establece la facultades y obligaciones a cumplir por el fiduciario a saber:

Las facultades del fiduciario son:

a) Realizar todo tipo de actos jurídicos, por sí o a través de sus agentes. Los bienes del Fiduciario no responderán por las obligaciones contraídas en la ejecución del Fideicomiso, las que serán exclusivamente satisfechas con el Patrimonio Fideicomitado, conforme lo dispuesto en el Artículo 16° de la Ley N°24.441.

b) Llevar a cabo las funciones que estipula el Contrato.

c) Tomar las medidas y suscribir los documentos e instrumentos que sean necesarios a fin de llevar a cabo el objeto del Fideicomiso, y de conservar y proteger la integridad del Patrimonio Fideicomitado.

Las obligaciones son:

a) Cumplir las obligaciones contraídas en virtud del Contrato;

b) Llevar a cabo las funciones que le corresponden como Fiduciario, obrando con la lealtad, diligencia y prudencia de un buen hombre de negocios, que actúa sobre la base de la confianza depositada en él;

c) Ejercer las facultades otorgadas por medio del Contrato, preservando al Patrimonio Fideicomitado, de la mejor manera posible a su alcance;

d) Abstenerse de constituir gravámenes sobre los Bienes Fideicomitados;

f) Realizar las transferencias de conformidad con lo establecido en el Contrato;

g) Otorgar a costo del Fideicomiso, poderes generales y/o especiales a personas que se desempeñen como agentes del Fiduciario, a los fines del cumplimiento de las obligaciones que le correspondan en virtud del Contrato, previa autorización del Fiduciante;

h) Rendir cuentas al Fiduciante, conforme a lo previsto en el Artículo 9° del presente y, mensualmente, un resumen de movimientos con el detalle de gastos e inversiones.

**f) Fondo de Administración del Programa de Propiedad Participada del Banco Hipotecario S.A.**

**Normativa de creación:**

Decreto N°2.127/2012, Decreto N°1.757/2013 y Resolución N°264/2013 M.EyF.P. Fondo de Administración del Programa de Propiedad Participada del Banco Hipotecario SA (FAPPBH),

**Integración patrimonial:** Este fondo se integrará con las acciones Clase “A” que corresponda asignar a los agentes que se han desvinculado del BHSA a la fecha de entrada en vigencia del Decreto N°2127/2012, más los dividendos anuales que correspondan a dichas acciones. Asimismo, la norma aclara que “las acciones y dividendos que integren el Fondo de Administración serán indisponibles para el ESTADO NACIONAL conforme las pautas que fije el MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS”.

**Autoridad Política:** Se encomendó al ex Ministerio de Economía y Finanzas Publicas el dictado de las normas y la realización de los actos necesarios para la implementación de la operatoria dispuesta en los Artículos 4° y 5° del Decreto N°2127/2012.

**Contrato de fideicomiso**

Partes intervinientes:

**Fiduciante:** MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS - Secretaría Legal y Administrativa – Dirección Nacional de Normalización Patrimonial.

**Fiduciario:** Banco de la Nación Argentina (Resolución N°264/2013, artículo 6°)

**Beneficiarios:** Son los ex agentes del ex Banco Hipotecario Nacional, que se han desvinculado de dicha entidad bancaria a la fecha de entrada en vigencia del decreto 2.127/12, que ejerzan su derecho a peticionar conforme a ese marco legal y con ajuste al artículo 6° del mismo, la aplicación de la acreencia que se les reconoce por sus Aportes al Fondo Complementario Móvil de Jubilaciones del ex Banco Hipotecario Nacional, conforme el artículo 46 del decreto 924/97 y por los dividendos anuales pertinentes, informadas por el Fiduciante al Fiduciario, los cuales recibirán los pagos de dichas acreencias por el Fiduciario en su carácter de administrador de los Bienes Fideicomitados.

**Funciones del Fiduciario:** no fueron especificadas.

A continuación, atento que no fue considerado en el universo de Fideicomisos operativos, vamos a volcar la información correspondiente al Fondo Fiduciario del Cruce Marítimo del Sur que fue creado en 2015 y guarda las siguientes características:

### **Fondo Fiduciario del Cruce Marítimo del Sur**

**Objeto:** Tiene por finalidad el financiamiento de las obras necesarias para establecer la conexión marítima entre las Provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

**Plazo de duración y fecha de finalización:** La normativa estableció una duración de 10 años, renovable, contados desde la integración de los bienes fideicomitidos. Sin embargo, a la fecha del presente trabajo, dicha integración no se ha realizado.

**Normativa de creación:**

Ley N°26.776. - Define como política de Estado la integración física del territorio continental con su territorio insular de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Decreto N°1423/2015. Crea el “Fondo Fiduciario del Cruce Marítimo del Sur” (FFCMS), conformado como fideicomiso de administración y financiero.

**Integración patrimonial:** Por medio del Decreto N°2585/2015 se dispuso una modificación presupuestaria para el Ejercicio 2015 a fin de realizar un aporte de capital inicial a favor del Fondo, a fin de garantizar las obligaciones asumidas por la entonces Secretaría de Coordinación Económica y Mejora de la Competitividad del ex MEyFP en el marco de las pautas impartidas por el Decreto de creación del FFCMS.

**Autoridad Política:** El artículo 2° del decreto de creación del Fondo, es el ex Ministerio de Economía y Finanzas Públicas o a quien éste delegue esta facultad, pudiendo dictar las medidas aclaratorias y complementarias que resulten pertinentes.

Por su parte, el artículo 8° precisa que el ex MEyFP debe establecer los términos del contrato de fideicomiso y aprobarlo, en un plazo no mayor a los 30 días de la publicación del Decreto de creación.

**Contrato de fideicomiso:** Al momento de realizar las tareas de relevamiento del presente trabajo no se ha suscripto ningún contrato en el marco de este Fideicomiso ni fueron definidos sus integrantes.

**Partes intervinientes:**

**Fiduciante:** “MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, en cuanto transfiere la propiedad fiduciaria de los BIENES FIDEICOMITIDOS al FIDUCIARIO con el destino exclusivo e irrevocable al cumplimiento del presente decreto y del contrato de fideicomiso respectivo”. (Decreto N°1423/2015, artículo 2°).

**Fiduciario:** “Nación Fideicomisos S.A., como administrador de los bienes que se transfieren en fideicomiso con el destino exclusivo e irrevocable que se establece en la presente norma, de conformidad con las pautas a establecer en el Contrato de Fideicomiso y las instrucciones dispuestas por el COMITE EJECUTIVO”. (Decreto N°1423/2015, artículo 2°).

**Beneficiarios:** “Son las Empresas y/o los Contratistas que resulten adjudicatarios del proceso de licitación y/o sus cesionarios”. (Decreto N°1423/2015, artículo 2°).

**Funciones del Fiduciario:** No fueron definidas atento que la autoridad de aplicación no celebró el Contrato de Fideicomiso.

**Órgano Directivo:** COMITÉ EJECUTIVO: “Es el encargado de definir los lineamientos generales, tiene a su cargo la toma de decisiones de carácter dispositivo, imparte las instrucciones necesarias al Fiduciario y efectúa su seguimiento.

En este marco, y sin que las mismas se consideren taxativas y/o limitativas de otras facultades que hagan a su competencia, tendrá las siguientes funciones:

(i) Establecer los lineamientos pertinentes para la elaboración de los pliegos de bases y condiciones particulares y técnicos para las contrataciones a licitarse en el marco del presente

(ii) Aprobar los pliegos elaborados por el Fiduciario, de conformidad con los lineamientos oportunamente indicados;

(iii) Convalidar la decisión respecto de la oferta más conveniente”. (Decreto N°1423/2015, artículo 2°).

Asimismo, el artículo 7° del decreto de creación, crea el Comité Ejecutivo del “Fondo Fiduciario del Cruce Marítimo del Sur”, que estará integrado por un representante titular y un suplente, designados por los órganos que, a continuación, se detallan:

- a) Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, quien ejercerá la presidencia.
- b) Secretaría de Coordinación Económica y Mejora de la Competitividad.
- c) Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables.
- d) Administración General de Puertos S.E.”

#### **Reseña:**

La gran particularidad de este Fondo radica en que, al momento de realizar el presente trabajo, si bien fue creado por la normativa precitada y se le asignaron fondos presupuestariamente, no fue instrumentado por el Estado nacional.

Podemos decir que este fondo se creó en el marco de la Ley N°26.776, la que define “como política de Estado la integración física del territorio continental con su territorio insular de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur”.

En su Artículo 4° estableció “la conexión marítima entre la provincia de Santa Cruz y la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, a través de buques porta rodantes”. Y, finalmente, instruyó al Poder Ejecutivo Nacional, a través de la autoridad de aplicación, a realizar “el estudio de factibilidad, demás estudios requeridos para la conexión marítima y su implementación entre los puntos operativamente más apropiados en orden a la menor distancia posible”.

Mediante el Decreto DNU N°1423/2015 se creó “el Fondo Fiduciario Público” denominado “Fondo Fiduciario del Cruce Marítimo del Sur”, el que se conformará como un

fideicomiso de administración y financiero destinado al financiamiento de las obras necesarias para establecer la conexión marítima entre la Provincia de Santa Cruz y la Provincia de Tierra del Fuego.

De acuerdo al Informe N°93/2016, el Poder Ejecutivo Nacional informó al Congreso Nacional que “la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables se encuentra estudiando –en conjunto con la Secretaría de Planificación de Transporte- las posibles alternativas para vincular por territorio argentino la Provincia de Tierra de Fuego con la Provincia de Santa Cruz”.

**Situación actual:**

A partir de lo indicado en el apartado precedente, no contamos con información que demuestre la puesta en marcha de este Fondo. Si bien fue creado por un Decreto de Necesidad y Urgencia, el cual fue luego ratificado, no ameritaba urgencia para su disposición

Cabe mencionar que fue creado cinco meses antes al cambio de gestión, lo que seguramente trajo como consecuencia, su no implementación.



<b>Solicitud de evaluación de TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN</b>		Código de la Especialización
Nombre y apellido del alumno Vanessa Claudia Granados		Tipo y N° de documento de identidad: 25.659.300
Año de ingreso a la Especialización – Ciclo 2018	Fecha de aprobación de la última asignatura rendida: diciembre 2018	
Título del Trabajo Final Fondos Fiduciarios Públicos. Marco normativo para el Sector Público Nacional		
Solicitud del Tutor de Trabajo Final Comunico a la Dirección de la Especialización que el Trabajo Final bajo mi tutoría se encuentra satisfactoriamente concluido. Por lo tanto, solicito se proceda a su evaluación y calificación final.  Firma del Tutor de Trabajo Final .....  Aclaración.....  Lugar y fecha.....		
<b>Datos de contacto del Tutor</b>		
Correo electrónico: vcg25@hotmail.com	Teléfonos: 011 3156-2545	
Se adjunta a este formulario: <ul style="list-style-type: none"><li>• Trabajo Final de Especialización impreso (indicar cantidad de copias presentadas)</li><li>• CD con archivo del Trabajo Final en formato digital (versión Word y PDF)</li><li>• Certificado analítico</li></ul>		
Fecha: 15/06/2020	Firma del alumno	