



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  
ADMINISTRACION FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO**

**TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACION  
PROF. CRISTINA ALEJANDRA ROLANDI**

---

**Fideicomisos Públicos**  
*Debilidades en el marco normativo de la figura más utilizada por el Estado.*

**AUTORA: GISELA ELIZABETH RODRIGUEZ**

**JULIO 2023**

---

## Índice

<b>1.Introduccion .....</b>	<b>5</b>
<b>1.1.-Fundamentación y planteamiento del problema .....</b>	<b>5</b>
<b>1.2.-Objetivos .....</b>	<b>8</b>
<b>1.3.- aspectos metodológicos .....</b>	<b>9</b>
<b>2. Marco Teórico.....</b>	<b>9</b>
<b>2.1.- Marco Conceptual .....</b>	<b>10</b>
<b>2.2.- Marco normativo aplicable a los Fondos Fiduciarios en el Sector Publico Nacional .</b>	<b>13</b>
<b>2.2. 1. Conceptualización de los Fideicomisos públicos .....</b>	<b>13</b>
<b>a. - Ley N° 24.156 .....</b>	<b>13</b>
<b>b. - Decreto N° 1344/2007 .....</b>	<b>14</b>
<b>2.2.2.-Creacion .....</b>	<b>14</b>
<b>c. – Leyes Nros. 25.152 y 25.565 .....</b>	<b>14</b>
<b>2.2.3.- Referencias Presupuestarias.....</b>	<b>15</b>
<b>d. - Ley N° 25.917.....</b>	<b>15</b>
<b>e. - Ley N° 11.672 .....</b>	<b>16</b>
<b>2.2.4.-Imposibilidad de personal a cargo.....</b>	<b>16</b>
<b>2.2.5.- Creación Consejo Consultivo de los Fondos Fiduciarios del Estado Nacional.....</b>	<b>16</b>
<b>2.2.6.- Control Interno .....</b>	<b>16</b>
<b>2.2.7.- Control Externo.....</b>	<b>17</b>
<b>2.3.- Regulación normativa para los Fideicomisos según el Código Civil y Comercial de la Nación.....</b>	<b>19</b>
<b>2.3.1 Definición de Fideicomiso. ....</b>	<b>19</b>
<b>2.3.2 Contrato de fideicomiso .....</b>	<b>19</b>
<b>2.3.3. Inscripción del Contrato de Fideicomiso. ....</b>	<b>20</b>
<b>2.3.4 Plazo de Fideicomiso . ....</b>	<b>20</b>

2.3.5. Beneficiario.....	21
2.3.6. Fideicomisario .....	21
2.3.7 Fiduciario .....	22
2.3.8 Rendición de cuentas .....	22
2.4. Definición de Fideicomisos Financieros .....	22
2.4.1 Definición Contrato de Fideicomiso Financiero .....	22
3. Diagnostico .....	23
3.1. Principales características de los Fondos Fiduciarios FFDP y FFRH en la órbita del Sector Público Nacional y Fondo Fiduciario Publico UniRSE en la Provincia de Santa cruz. ....	24
a. Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial – FFDP. ....	24
b.Fideicomiso para la Refinanciación Hipotecaria – FFRH.....	28
c.Fondo Fiduciario Publico UniRSE .....	32
3.2.- Resultados de problemas identificados .....	38
3.2.1.-Confusión del fiduciante con el fiduciario.....	38
3.2.2.-Vacio legal y Falta de sustento en la creación de fideicomisos.....	39
3.2.3.-Rendición de cuentas y auditoria de los estados contables. ....	39
3.2.4.-Contrato de fideicomiso .....	42
4. PROPUESTA DE INTERVENCION.....	42
4.1. Problemas detectados a resolver y estrategia a implementar.....	42
a. Confusión del fiduciante con el fiduciario.....	42
b. Vacio legal y Falta de sustento en la creación de fideicomisos. ....	42
c.Rendición de cuentas y auditoria de los estados contables. ....	43
d.-Contrato de fideicomiso.....	43
4.2.- Objetivos en función a la propuesta de mejora . ....	44

<b>4.3.-Acciones previstas para evaluación de la intervención. ....</b>	<b>45</b>
<b>5. Conclusiones. ....</b>	<b>46</b>
<b>6. Referencias bibliográficas .....</b>	<b>50</b>
<b>7. Anexo .....</b>	<b>52</b>

## **1. Introducción-**

### **1.1.-Fundamentación y planteamiento del problema**

Uno de los grandes desafíos del Estado, en cualquiera de sus orbitas tanto a nivel Nacional, Provincial y Municipal ha sido el de establecer políticas públicas que arrojen resultados positivos, ya sea para fines sociales comunes o para los propios intereses de los gobernantes.

En dicho marco, la aplicación de las mismas, tendrá por objeto permitir la accesibilidad de la población a la salud, educación y otros bienes y servicios, cuya provisión directa puede ser realizada por entes públicos o privados y la elección del instrumento dependerá de la decisión política.

Las políticas públicas, como instrumentos, fortalecen la actividad y la gestión del Estado, pero lo cierto es que las mismas suelen estar sujetas a los ciclos económicos de auge y crisis, por lo cual su viabilidad se vuelve inconsistente cuando los gobiernos no poseen suficientes recursos para solventar esos gastos.

Es por ello que, en momentos de crisis económicas, los gobiernos normalmente procuran por pagar salarios (inversión de corto plazo), en desmedro de continuar con programas de infraestructura (inversión de largo plazo). Esto provoca una discontinuidad de las políticas públicas de base, cuyas consecuencias negativas se extienden por periodos muy prolongados, que luego se traslada a la imposibilidad de realizar nuevos proyectos.

Ante tales circunstancias, y crisis en las que continuamente atraviesa nuestro país y de la cual nuestra provincia no ha sido ajena surge como nueva alternativa para la ejecución de políticas públicas la figura del Fideicomiso, cuyas características intrínsecas lo transforman en una herramienta interesante para su análisis desde el punto de vista económico, político y social.

Esta figura del fideicomiso,

permite separar el patrimonio fideicomitado, sujetarlo a normas específicas y afectarlo a un objeto concreto e individual, posibilitando la aplicación de políticas públicas de mediano y largo plazo.

La utilización de esta figura no ha sido ajena, al Estado que, aunque si bien encuentra su origen en el derecho privado con la sanción de la Ley 24.441, ha sido adoptada como herramienta financiera por la Administración Pública a través de leyes o decretos, para cumplir objetivos de bien común y de interés público, aunque lo cierto es que no hay una legislación concreta sobre Fideicomisos Públicos.

En los últimos años, en nuestro país ha presentado un constante desarrollo y crecimiento, en particular por constituir un fuerte medio de financiamiento e inversión en un contexto de gran incertidumbre, tanto en el plano político como en el social.

Según afirma Susy Inés Bello Knoll (2011), 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, solucionar problemas financieros en épocas de crisis e impulsar la inversión pública como herramienta anticíclica.

Aunque a pesar de ello manifiesta la autora, no existe una normativa general que establezca los caracteres y condicionantes del fideicomiso público, se cuenta con alguna legislación conformada básicamente por disposiciones legislativas o administrativas específicas que disponen la creación de ellos, acorde con la finalidad de bienestar e interés público que los mismos deberían cumplir, además de las disposiciones vinculadas con aspectos presupuestarios se disponen de estudios generales sobre el funcionamiento y aplicación de los fideicomisos públicos, en cuanto a los controles y sugerencias para su mejoría, según distintos autores.

A nivel nacional, encontramos regulación en 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>, aunque no implico una modificación sustancial respecto a la figura, sino que se introdujeron algunas mejoras requeridas por la doctrina, de conformidad a sus estudios realizados, en esta ocasión se introdujo la distinción entre negocio fiduciario y dominio fiduciario, la creación de un registro público de contratos de fideicomiso, la incorporación de universalidades como objeto del contrato, entre otras, pero no específicamente surge una reglamentación que regule en particular a los Fideicomisos Públicos.

Al respecto, el marco normativo del CCyCN resulta insuficiente ante un contrato administrativo de fideicomiso público, en lo que respecta a la creación de la figura de un comité, actualmente dependiendo del Fondo del que se trate, encontraremos según la concepción otorgada en su norma de creación un comité ejecutivo, directivo o de administración, la cantidad de integrantes también dependerá de su norma de creación, como así también la disposiciones en lo atinente a sus funciones y responsabilidad del mismo.

---

<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.

Por otro lado, el mismo nada establece respecto al tratamiento contable de los fideicomisos, ni en lo que respecta al plano impositivo. Como así tampoco existen normas claras respecto a la rendición de cuentas y a los controles por parte del órgano de contralor respectivo.

Actualmente en la Provincia contamos con un Fondo Fiduciario Publico denominado UniRSE, el cual surge de la confluencia y la articulación de esfuerzos orientados por políticas de desarrollo integral y equitativo que, estratégicamente, combinan diversas herramientas que hacen a la inversión social, para favorecer el acceso de los sectores más vulnerables de la población a los servicios básicos de salud y educación, así como la promoción de las capacidades humanas y sociales para el trabajo y la mejor calidad de vida de las familias y las comunidades de la provincia.

Es por ello, que el Gobierno Provincial y las empresas mineras han suscripto el 22 de abril de 2016 un compromiso en el marco de la Responsabilidad Social Empresaria acordando que las operadoras efectuarán un aporte mensual en función de la venta de la totalidad de los metales producidos.

En la actualidad los aportes al fideicomiso son destinados a programas y proyectos de inversión social, de salud, obras, proyectos productivos e inversión tecnológica, que contribuyan al desarrollo sostenible de la Provincia.

Con la utilización de esta nueva herramienta financiera el Estado podría dar continuidad a las políticas públicas, teniendo en cuenta sus numerosas bondades aun ante escenarios de crisis económicas y políticas de corto plazo.

El mismo no se encuentra exento a lo expuesto precedentemente, es por ello que se considera necesario contar con una norma que contemple de manera integral la instrumentación de Fideicomisos Públicos, que contemplen 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 en todos sus niveles una mayor transparencia en la gestión pública.

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.

## 1.2- Objetivos

En los últimos años, esta figura en Argentina ha presentado un fuerte desarrollo y crecimiento, en particular por constituir un medio de financiamiento e inversión en un contexto de incertidumbre, tanto en el plano político como en el social, por ello entre uno de los objetivos del presente trabajo se conceptualizará en primer lugar la figura del fideicomiso como nueva herramienta de financiamiento en el marco de la normativa actual existente.

Asimismo, a partir de la problemática planteada en punto 1.1, se vislumbra la necesidad de un marco legal específico que establezca y defina los lineamientos para la instrumentación de los fideicomisos públicos, como así también el dictado de normas pertinentes respecto a la rendición de cuentas, relativas a los aspectos presupuestarios e impositivos.

Para ello, se expondrá en términos generales cual es la normativa actual vigente en el ámbito de la Administración Pública Nacional, teniendo en consideración algunos fideicomisos creados en la referida órbita.

Analizar la utilidad de la implementación de esta figura por parte del Estado, teniendo en cuenta sus características constituiría un vehículo adecuado para la ejecución de políticas públicas o resultaría más conveniente buscar otra herramienta de gestión pública.

Asimismo, en el ámbito Provincial se tomara como unidad de análisis el actual fideicomiso de administración en la Provincia, denominado Fondo Fiduciario Público UniRSE, exponiendo la normativa que lo regula desde su creación, objeto, funcionamiento y alguno de los problemas que se suscitan respecto a sus elementos esenciales, atento a que el mismo no resulta ajeno a la problemática de ausencia de normativa específica que se expondrá respecto a algunos fideicomisos creados en el Sector Público Nacional

En función de lo expuesto se pondrán de manifiesto las consecuencias de no contar con un marco legal específico sobre la figura, se pondrá de resalto la necesidad de contar con algunos lineamientos que definan el marco de creación y operatividad de los fondos, y por último se desarrollaran las conclusiones con el fin de aportar con las mismas, un mejor uso del fideicomiso en los cuales el Estado ejerza el rol de fiduciante, teniendo como principal objetivo la transparencia de la gestión pública.



### **1.3.- aspectos metodológicos**

El presente trabajo se llevará a cabo mediante un estudio de tipo descriptivo y explicativo, procurando identificar el marco legal vigente actualmente en el ámbito nacional y las características de algunos de los fondos nacionales, así como también el de la provincia.

Se precisarán algunas definiciones esbozadas por diferentes doctrinarios en cuanto a su concepto, enunciación de las partes intervinientes y los elementos esenciales de la figura.

Se brindará un panorama teórico y práctico del fideicomiso dentro del ámbito público.

la metodología de la investigación va a partir del análisis de la normativa vigente en distintas leyes del sector público.

## **2. Marco Teórico**

De manera preliminar debe tenerse presente que no existe marco normativo específico de aplicación para los fideicomisos públicos, se buscara brindar una definición de los principales conceptos a tener en cuenta a los fines de conocer la modalidad operativa de los Fondos Fiduciarios Públicos en la Republica Argentina, teniendo en cuenta alguno de ellos, a través de los cuales se han llevado a cabo políticas públicas con fines específicos en los ámbitos de salud, infraestructura, ingresos y estabilidad del sistema económico.

Se expondrán algunos antecedentes, conceptualización, características, elementos esenciales, sujetos intervinientes y orígenes en la República Argentina, en el año 1994 con la sanción de la Ley 24.441 de Financiamiento de la Vivienda y la Construcción, en la cual se sentaron las bases de la figura del fideicomiso, partes, objetivos, efectos, tipos de fondos fiduciarios, duración y demás cuestiones legales.

Asimismo, se enunciará 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 relación al uso de la figura de Fideicomisos para la aplicación de políticas públicas es un tema controversial, del cual se desprenden distintas definiciones por parte de reconocidos doctrinarios

Puede ensayarse un acercamiento a la definición del fideicomiso que ejecuta alguna política pública, a través del concepto de Gómez de la Lastra (2005), como un contrato por medio del cual la administración pública a través de alguna de sus dependencias, toma el carácter de fiduciante, y transmite la propiedad de ciertos bienes de dominio público o privado del Estado o afecta fondos públicos, a un fiduciario determinado para realizar un proyecto que hace al interés público.

Carmen Graciela Manzano (2007), explica que entre las características particulares de los mismos se destacan: El dictado de la norma que apruebe su constitución; la entidad pública o privada que actúe de fiduciario; debe tener una finalidad de interés público; la existencia de una comisión o consejo técnico o de administración; y la designación en términos generales al Estado como Fideicomisario.

Bello Knoll, Susy Inés, ha dado una definición de la figura, se trata de *“un negocio jurídico complejo de carácter personal y real en sentido amplio, originado en una decisión pública por la cual la Administración a través de la suscripción de un contrato transfiere bienes de su propiedad creando un patrimonio de afectación a un fin público”*<sup>2</sup>

“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)

Las partes que intervienen en el fideicomiso público son:

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

---

<sup>2</sup> Bello Knoll, Susy Inés, *El fideicomiso público*, Marcial Pons, Buenos Aires, 2013, p. 177.

**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. En la mayoría de los supuestos la elección suele recaer sobre un ente público, aunque nada obsta que se elija a un ente privado para ese cometido.

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

La creación de estos, de sus facultades, obligaciones y su conformación 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. Se encuentran normalmente estipuladas en los contratos de fideicomiso, variando para cada Fideicomiso.

En algunos países que poseen normativa específica sobre fideicomiso público como México, se designa, un *Comité de Administración* o Comité Técnico o Comité de Dirección que resulta el responsable de la adecuada ejecución del objeto del fideicomiso y puede ayudar, según los casos, a la existencia de un control concomitante efectivo<sup>3</sup>

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

**Fideicomisario:** En términos generales se prevé, que el Estado sea el fideicomisario. quien en dicho carácter recibe los bienes a la conclusión del fideicomiso.

Por otro lado, se debe mencionar los elementos esenciales de esta figura:

- a) El fin publico perseguido por el fideicomiso, el cual debe necesariamente estar

---

<sup>3</sup> Aunque ello dependerá, claro está, de quienes integren ese Comité y qué facultades se le atribuyan. Sobre este punto, se ha planteado que si sus facultades importan una limitación a las atribuciones propias del fiduciario o se requiere a éste la aprobación por aquel de sus decisiones “en estos casos existe un riesgo cierto de desnaturalizar el instituto, transformando al fiduciario en un mero mandatario” y que, en cualquier caso, la “incorporación de un Consejo de Administración debe importar un nuevo régimen de responsabilidad para el fiduciario” (cfr. Barra, Rodolfo, *Tratado de derecho administrativo*, t. IV, Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 2010, p. 95 y nota al pie n° 49).

orientado a la satisfacción de una necesidad general o sectorial. La misma debe estar orientada en forma directa o indirecta, con algunas de las funciones esenciales o específicas del Estado, es decir, con sus fines públicos propios<sup>4</sup>.

- b) Los bienes, que son propiedad del Estado, teniendo en cuenta que los fideicomisos públicos son constituidos con un patrimonio especial que se conforma con bienes del estado (cosas, derechos, fondos, acciones, títulos de deuda, entre otros)<sup>5</sup>.
- c) La presencia como constituyente del Estado, a través de la Administración Pública, en la mayoría de los casos; la base de la constitución del fideicomiso público supone por ello una decisión estatal de recurrir a él, en ejercicio de competencias propias que tiene constitucional y legalmente atribuidas como forma instrumental para el logro de una finalidad pública.

#### **-Caracteres**

- El órgano estatal debe actuar dentro de las esferas de sus atribuciones según lo establecido por ordenamiento jurídico positivo (ley de administración financiera, de ministerios, de contrataciones del Estado, etc.).
- El consentimiento, es un elemento esencial en todo contrato. La expresión de la voluntad por parte del ente público estará regida por las leyes de procedimiento administrativo, de obras públicas o de contrataciones del Estado, etc
- En cuanto a la forma en los contratos de la administración, la regla es la formalidad, como un medio de garantizar el correcto funcionamiento y transparencia de la actividad contractual. El fideicomiso público además de observar las normas de derecho público que establezcan ciertas exigencias que deben observarse a la celebración del contrato, deberá cumplir con el lo prescripto por el CCyCN.
- Patrimonio separado, es decir, un conjunto de bienes y derechos afectados a un fin de interés público donde el Estado fiduciante concurre en la propiedad de los bienes fideicomitados con el fiduciario elegido.

---

<sup>4</sup> Cfr. MARIENHOFF, Miguel S., Tratado de derecho administrativo, t. III-A, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1989, p. 17 y ss

<sup>5</sup> Cfr. GELER, Laura, HAFFORD, Deborah y SANCHEZ DE BUSTAMANTE, Marcela, “Riesgos de corrupción en Fideicomisos públicos. Medidas en pos de una mayor transparencia”, Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, marzo de 2007.

## **2.2.- Marco normativo aplicable a los Fondos Fiduciarios en el Sector Publico Nacional**

### **2.2.1. Conceptualización de los Fideicomisos públicos**

En cuanto a las disposiciones referidas a los fideicomisos encontramos:

#### **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.

En el artículo 8° establece que las disposiciones de esta Ley serán de aplicación en todo el Sector Público Nacional, el que a tal efecto está integrado entre otros, inc. c) Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional.

Asimismo, dispone en lo que respecta a la rendición de cuentas que serán aplicables las normas de esta ley, en lo relativo a la rendición de cuentas de las organizaciones privadas a las que se hayan acordado subsidios o aportes y a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación está a cargo del Estado nacional a través de sus Jurisdicciones o Entidades.

Por su parte la precitada norma dedica el Capítulo III del Título II de la Ley N° 24.156 de ADMINISTRACION FINANCIERA Y DE LOS SISTEMAS DE CONTROL DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL, que se denominará: "Del régimen presupuestario de Empresas Públicas, Fondos Fiduciarios y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional"<sup>6</sup>, a impartir las pautas del régimen presupuestario aplicable a los Fondos Fiduciarios Públicos.

Por otro lado, a nivel Provincial la Ley N°3755 y su modificatoria establece que la mencionada Ley será de aplicación en todo el Sector Público Provincial, el que a tal efecto está integrado entre otros, inc. c) c) Fondos Fiduciarios integrados total o parcialmente con

---

<sup>6</sup> Denominación del Capítulo sustituida por art. 71 de la [Ley N° 25.565](#) B.O. 21/03/2002.

bienes y/o fondos del Estado Provincial y otros entes del sector público provincial. A los entes a que aluden los incisos b) y c) del presente artículo, les serán de aplicación las respectivas leyes de creación en tanto no se opongan a los principios y normas de administración financiera establecidas para el inciso a) del Artículo 2 de la presente, considerando las particularidades que para cada situación establezcan la reglamentación y cada órgano rector.

**b. Decreto N° 1344/2007**

El mencionado Decreto Reglamentario de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional establece en su artículo 2 inciso a) que aplica a los Fondos Fiduciarios Públicos 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.

**2.2.2.-Creacion**

**c. Leyes Nros. 25.152 y 25.565**

En relación a la forma creación o constitución de los fideicomisos públicos, resulta necesario destacar que existen fideicomisos públicos constituidos por ley<sup>7</sup>, por decreto<sup>8</sup> y otros simplemente por resoluciones ministeriales<sup>9</sup>, actualmente debe destacarse que actualmente se impone su constitución por ley.

Así, lo dispuso en el año 2002 la Ley 25.565 al modificar el artículo 5, inciso a) de la Ley 25.152, en el cual estableció 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”.

Posteriormente la Ley 27.431 sustituyo el inciso a) del artículo 5° de la ley 25.152, por el siguiente: a) Toda creación de organismo descentralizado, empresa pública de cualquier

---

<sup>7</sup> ley 23.877 que crea el Fondo para la promoción y fomento de la Innovación.

<sup>8</sup> Decreto 342/2000 que crea el Fondo para reconstrucción de empresas.

<sup>9</sup> Resolución 657/99 del Ministerio de Economía que en su artículo 2 constituye un Fondo Fiduciario para Transporte Eléctrico Interprovincial.

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.*

Por su parte, el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 2209/2002 dispuso que no será necesaria la sanción de una ley para la constitución de los fideicomisos integrados total o parcialmente por el Banco de la Nación Argentina, el Banco de Inversión y Comercio Exterior Sociedad Anónima y al Fondo Fiduciario de Asistencia a Entidades Financieras y de Seguros

### **2.2.3. Referencias Presupuestarias**

#### **d. Ley 25.917**

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;*”

El artículo 3 de la Ley N° 27.428 sustituyó el artículo 3 de la Ley 25917, de Responsabilidad Fiscal estableciendo que “ Las leyes de presupuesto general de las administraciones provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la Administración Pública Nacional contendrán la autorización de la totalidad de los gastos y la previsión de la totalidad de los recursos, de carácter ordinario y extraordinario, afectados o no, de todos los organismos centralizados, descentralizados, de las instituciones de la seguridad social y los flujos financieros de los fondos fiduciarios.

#### **e. Ley 11.672**

El artículo 16<sup>10</sup> de la citada ley 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.

#### **2.2.4.-Imposibilidad de personal a cargo**

La Ley 25.565 establece la imposibilidad de que los Fondos Fiduciarios cuenten con estructura de personal permanente y temporario, debiendo utilizar el personal de las entidades o jurisdicciones de las que dependen y la posibilidad que los Fondos Fiduciarios financien, a través de transferencias, los gastos en personal de las jurisdicciones y entidades involucradas.

#### **2.2.5.- Creación Consejo Consultivo de los Fondos Fiduciarios del Estado Nacional:**

El decreto 906 del año 2004, 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.

---

<sup>10</sup> (Artículo sustituido por art. 51 de la [Ley N° 27.431](#) B.O. 2/1/2018)



Este Consejo tiene la capacidad de instruir sobre la inversión de las disponibilidades líquidas sin aplicación temporaria de los fondos fiduciarios del Estado Nacional 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 y b) Letras emitidas por la Tesorería General de la Nación, con carácter transitorio por un plazo que no podrá superar los noventa días.

Sin embargo, el referido DNU fue derogado expresamente por la Ley 27.341<sup>11</sup> y, actualmente, las decisiones sobre la inversión de tales disponibilidades líquidas deben ser adoptadas por los agentes fiduciarios con una previa recomendación de inversión de la Secretaría de Hacienda y de la Secretaría de Finanzas, ambas del Ministerio de Hacienda.

#### **2.2.6.- Control Interno**

Respecto al control interno, en el régimen de la LAF se encuentra a cargo de la Sindicatura General de la Nación y las respectivas Unidades de Auditoría Interna. Aunque se afirma que, no resulta claro exactamente cuáles son los alcances del control interno que deben realizar en este punto. Existen, sí, algunas disposiciones específicas referidas al control interno de los fideicomisos y los fondos fiduciarios, que surgen de la estructura orgánica establecida por la Resolución SIGEN 157/2018.<sup>12</sup>

En efecto, allí se establece que la Gerencia de Control del Sector Productivo, de la Secretaría de Supervisión de Control Interno de la SIGEN tiene, entre sus responsabilidades primarias, la de entender en “la ejecución de las actividades de control de gestión y evaluación de programas de los organismos y entidades dependientes, y *los fondos fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado Nacional en el ámbito de las áreas temáticas de Turismo y Ambiente, Transporte, Producción, Trabajo, e Interior, Obras Públicas y Vivienda*”

---

<sup>11</sup> Cfr. artículo 35, Ley 27.341.

<sup>12</sup> Boletín Oficial del 20-09-2018.

### 2.2.7.- Control Externo

En lo que refiere al control externo, se encuentra a cargo de la Auditoría General de la Nación, prevista expresamente en el artículo 85 de la Constitución nacional

La AGN ha emitido dos Informes Especiales sobre “Relevamiento de la actividad fiduciaria del Sector Público Nacional”, uno de ellos en el año 2005<sup>13</sup> y otro muy recientemente, referido al 2016<sup>14</sup>.

En el informe del año 2005 se esbozaron varias críticas, de conformidad a lo que se viene aseverando en el presente trabajo en cuanto a la falta de legislación específica de la figura. Entre algunas de ellas se manifestó: *“Los fideicomisos no cuentan con plan de cuentas ni criterios contables comunes a los fondos fiduciarios públicos, que permitan la homogeneización de la información a efectos de hacerla comparable. En general no se encuentra prevista la obligación de que los estados contables de los fondos fiduciarios sean auditados por auditor externo, ni que sean publicados periódicamente. Las cifras que se incluyen en este informe y anexos no han sido auditadas por la AGN, y en solo tres fideicomisos (Secretaría de Hacienda-BICE, FFFIR y Fondo Fiduciario de Capital Social), se cuenta con informe de auditor externo en sus últimos estados contables anuales disponibles”*.

- *“No existe una legislación general sobre fondos fiduciarios públicos que brinde un marco de referencia para la definición de ciertos aspectos de los contratos de fideicomiso, por ejemplo la delimitación de responsabilidades y funciones de los fiduciarios y los comités técnicos o de administración, o los criterios de selección de los agentes fiduciarios”*.

*“Se detectaron casos de inconsistencias entre las disposiciones de las diferentes normas de creación y los contratos de fideicomisos”*.(...)

---

<sup>13</sup> Informe Especial al 30/09/04 que se encuentra disponible en [https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/2005\\_023info\\_0.pdf](https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/2005_023info_0.pdf).

<sup>14</sup> informe Especial al 31/12/16 que se encuentra disponible en <https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/2020-060-Informe.pdf>

## **2.3.- Regulación normativa para los Fideicomisos según el Código Civil y Comercial de la Nación**

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

El nuevo Código como mencionáramos anteriormente no implicó una modificación sustancial sino antes bien mejoras requeridas por la doctrina.<sup>15</sup>

### **2.3.1 Definición de Fideicomiso.**

El artículo 1666° define al Fideicomiso de la siguiente manera: “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”.

Del concepto transcrito se destaca el carácter contractual<sup>16</sup>, al que se adiciona la naturaleza consensual, nominada típica, bilateral, formal (artículos 969 y 1669) y que podrá ser oneroso o gratuito en función de lo pactado respecto de la retribución del fiduciario.

### **2.3.2 Contrato de Fideicomiso.**

El artículo 1667° establece que el contrato de fideicomiso debe contener;

---

<sup>15</sup> Para mayor abundamiento, ver el trabajo de LISOPRAWSKI, Silvio V., “Fideicomiso en el Código Civil y Comercial”, Sup. Esp. Nuevo Código Civil y Comercial de la Nación. Contratos en particular, 2015 (abril), 510.

<sup>16</sup> El artículo 1667 del CCyCN regla los contenidos mínimos del contrato de fideicomiso, pudiendo las partes incorporar otras cláusulas. Aquella enumeración, a su vez, debe ser completada con las disposiciones del resto del capítulo 30. El fideicomiso puede también constituirse por testamento (artículos 1699 y 1700 del CCyCN) o decisión del Poder Legislativo, este último cuando el patrimonio fiduciario se conforme con la transferencia de bienes del Estado (cfr. LORENZETTI, Ricardo L., Código Civil y Comercial de la Nación comentado, t. VIII, 1ª ed., Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2015, p. 171).

- 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

### **2.3.3 Plazo del Fideicomiso.**

En cuanto al plazo del fideicomiso el artículo 1668° establece 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”.

### **2.3.4 Inscripción del Contrato de Fideicomiso.**

En cuanto a la forma contractual, por el artículo 1669°.- 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”.

### **2.3.5 Beneficiario.**

El artículo 1671° 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

### **2.3.6 Fideicomisario.**

El 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”.

### **2.3.7 Fiduciario.**

El artículo 1673° conceptualiza al 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 inscritas 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”

### **2.3.8 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”.

## **2.4 Definición de Fideicomisos Financieros**

### **2.4.1 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, el 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 titulización de créditos hipotecarios y/o instrumentos asimilables, de 30 acuerdo con la reglamentación que dicte el organismo de contralor de los mercados de valores

### **3. Diagnostico**

A continuación, se analizarán a título ilustrativo las principales características de dos fondos Fiduciarios del Sector Público Nacional: el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, el Fideicomiso para la Refinanciación Hipotecaria – FFRH y el Fondo Fiduciario Publico UniRSE de la Provincia de Santa Cruz. Se realizará una descripción teniendo en cuenta sus elementos esenciales y las principales características de cada Fondo de conformidad a la normativa dada a cada uno de ellos, 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 y a la falta de normativa clara respecto a la operatoria de los fideicomisos, también respecto de las funciones y alcances, a la ausencia de normas que de información

clara respecto a algunos aspectos centrales, como la situación de ausencia de estados contables, de falta de claridad respecto a la rendición de cuentas, funciones de sus órganos de gobierno.

### **3.1. Principales características de los Fondos Fiduciarios FFDP y FFRH en la órbita del Sector Público Nacional y Fondo Fiduciario Publico UniRSE en la Provincia de Santa cruz.**

#### **a. Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial – FFDP**

##### **Creación y Objeto:**

El Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial fue uno de los primeros fondos fiduciarios públicos. Fue creado por el Decreto N° 286/95<sup>17</sup>, el cual estableció como objeto del mismo de conforme a lo estipulado por este y en el Contrato de Fideicomiso a suscribirse entre el ESTADO NACIONAL y el BANCO DE LA NACION ARGENTINA, 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.

---

<sup>17</sup> Artículo sustituido por art. 1° del [Decreto N° 1289/1998](#) B.O. 10/11/1998)



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.

Al respecto mediante la Resolución N° 150/2010<sup>18</sup> se aprobó el Modelo de Addenda al Contrato de Fideicomiso suscripto con fecha 25 de noviembre de 1998 y las Normas Programáticas del FFDP estableciendo que, entre sus objetivos generales, dará 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 públicas.

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

---

<sup>18</sup> <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-150-2010-165717/texto>

### **Partes intervinientes:**

El Fiduciante es el Estado Nacional, el Fiduciario El BANCO DE LA NACION ARGENTINA y será el Fideicomisario el Estado Nacional.

Por su parte los beneficiarios son la Ciudad de Buenos Aires o los Bancos total o parcialmente de propiedad de las Provincias o Municipios que resulten elegibles.<sup>19</sup>

**Plazo:** el Artículo 53 de la Ley N° 25.565, prorroga el plazo del FONDO FIDUCIARIO PARA EL DESARROLLO PROVINCIAL (FFDP) hasta el 27 de febrero de 2025.

### **Comité:**

El comité Directivo estuvo formado de conformidad a la Resolución N° 1076/200 por cuatro miembros designados por el Ministerio de Economía y un miembro de la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias (SEFyC) del Banco Central DE la República Argentina (BCRA).

Actualmente de conformidad a la Resolución 150/2010, el órgano de administración y gobierno cuenta con un Comité Directivo integrado 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.

### **Contrato de fideicomiso:**

El Decreto N°286/1995 de creación del FFDP, aprobó en su artículo 7° aprobó como Anexo I, el modelo de Contrato de Fideicomiso, autorizando al por entonces ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos a suscribirlo en representación de la Nación.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> (Cláusula sustituida por art. 11 del [Decreto N° 445/1995](#) B.O. 31/3/1995).

<sup>20</sup> (**Nota Infoleg:** las Addendas al presente Convenio que se hayan publicado en Boletín Oficial pueden consultarse clickeando en el enlace [InfoLeg - Información Legislativa](#))

## Consideraciones:

En relación a los estados contables del fondo auditados por la AGN quedaron en evidencia algunas falencias en la instrumentación del fideicomiso.

Al respecto de la página web del organismo de control y se pueden observar los Informes de Auditoría de los Estados Contables y sus respectivas Resoluciones aprobatorias.

La Resolución N°166/2014 AGN del 3 de octubre de 2014, aprueba el Informe de auditoría correspondiente al ejercicio contable cerrado el 31/12/2008<sup>21</sup>. 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 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...”

---

<sup>21</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)

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".

## **b. Fideicomiso para la Refinanciación Hipotecaria - FFRH**

### **Creación y Objeto:**

la Ley N°25.798<sup>22</sup> estableció en su artículo 12 la creación del Fideicomiso para la Refinanciación Hipotecaria (FFRH), el cual tiene por objeto "implementar el Sistema de Refinanciación" creado por la misma y su reglamentación. El mismo se buscaba 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.

### **Partes intervinientes:**

El Fiduciante es el Estado Nacional, y el Fiduciario es El BANCO DE LA NACION ARGENTINA.

EL ESTADO NACIONAL será el FIDEICOMISARIO del Contrato de Fideicomiso, por lo que, al vencimiento del plazo de duración del mismo, todos los bienes que integran el patrimonio del mismo en ese momento serán transferidos al Estado Nacional conforme a las instrucciones que a tal efecto se impartan al Fiduciario.

Por su parte los beneficiarios son los usuarios adheridos al sistema de refinanciación.

### **Plazo:**

El decreto N° 1284/2003 reglamentario de la Precitada Ley, establece en el artículo 13 que el fideicomiso tendrá un plazo de duración de TREINTA (30) años a partir de la entrada en

---

<sup>22</sup> <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25798-90039/actualizacion>

vigencia de la presente reglamentación, o hasta el cumplimiento de su objeto si éste fuera menor.

### **Comité:**

La resolución 115 del 10 de marzo de 2006 del ex Ministerio de Economía y Producción creó el Comité Directivo del Fondo Fiduciario para la Refinanciación Hipotecaria, con el objeto de realizar las tareas encomendadas al Fiduciante en el Contrato de Fideicomiso; impartir al efecto instrucciones al Banco de la Nación Argentina, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía, en su carácter de Fiduciario del citado Fondo; 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.

La citada norma legal dispuso inicialmente la creación de un Comité Directivo bajo el ámbito de la Secretaria legal y Administrativa del Ministerio de Economía y Producción a fin de ejercer la dirección del Fondo, conformado por cinco miembros designados ad-honorem por la un representante por el Banco de la Nación Argentina, un representante por la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía y Producción, un representante por el Ministerio de Desarrollo Social y dos representantes por el Ministerio de Economía y Producción.

Posteriormente se dictó la Resolución MEyP N° 337/08, por medio de la cual se estableció que el El Comité Directivo creado por la Resolución N° 115 del 10 de marzo de 2006 del pasará a funcionar en el ámbito de la SECRETARIA DE FINANZAS. y que el mismo estará conformado por cuatro miembros designados ad honórem por el Ministro de Economía y Producción, a saber: un representante por el BNA, un representante por el MDS, un representante por la Secretaria Legal y Administrativa y un representante por la Secretaria de Finanzas, ambas del Ministerio de Economía y Producción."

Se suprime el representando por la AFIP.

### **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.

### **Consideraciones:**

Dicho fondo se constituyó, a fin de atender la particular situación de los sectores de la sociedad que se vieron severamente afectados por la grave crisis económica por la que atravesara el país a fines de 2001, disponiendo la creación del Sistema de Refinanciación Hipotecaria con el fin de refinanciar ciertas deudas con garantía hipotecaria de viviendas únicas y familiares que se encontraren en mora. La norma contempla la refinanciación de las deudas hipotecarias tanto con entidades financieras como con otros acreedores cuyos deudores sean personas físicas o sucesiones indivisas.

A través de este sistema, las deudas hipotecarias que resulten elegibles y cuyos acreedores o deudores opten por adherirse al sistema, serán asumidas por un fideicomiso creado a estos efectos. Dicho fideicomiso cancelará los créditos y asumirá la posición de acreedor frente a los deudores, otorgándoles condiciones más favorables.

Los requisitos para considerar a un mutuo determinado como mutuo elegible se refieren tanto al deudor como al destino del mutuo (adquisición, mejora, construcción y/o ampliación de viviendas únicas y familiares o cancelación de mutuos con idéntico destino). En relación a ello, la norma dispone las condiciones adicionales para la determinación de los mutuos elegibles.

Por otra parte, en relación a los Estados Contables, cabe mencionar que, para el ejercicio 2008, cuyo Informe de Auditoría<sup>23</sup> emitido por la AGN con fecha 16/10/2014, aprobado por

---

<sup>23</sup> Fuente: <https://www.agn.gob.ar/informes/fideicomiso-para-la-refinanciacion-hipotecaria-estados-contables-al-31122008>

Resolución AGN N°244/2014, concluye que “no se expresa opinión sobre los Estados Contables del Fondo”. En relación al mismo en el Punto 3, manifestó:

*“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 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”.*

Evidenciando las falencias del Fondo en relación a las funciones de las partes intervinientes.

Asimismo, el informe<sup>24</sup> *Aprobado por Resolución AGN N° 06/2010 OBJETO DE AUDITORÍA Gestión Financiera y Administrativa del Fideicomiso para la Refinanciación Hipotecaria (FRH). PERÍODO AUDITADO enero de 2004 - mayo de 2009, expuso entre otras observaciones: “-Faltan planes de acción vinculados a los objetivos del Fideicomiso para la Refinanciación Hipotecaria (FRH). -El BNA no emite informes de gestión en forma*

---

<sup>24</sup> [www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/f\\_006\\_10\\_03\\_01.pdf](http://www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/f_006_10_03_01.pdf)

*regular. -En los sistemas de información hay inconsistencias entre distintas fuentes de datos, y, en particular, en el registro contable de las operaciones.*

### **c.Fondo Fiduciario Publico UniRSE**

Cabe destacar que la aplicación de esta herramienta en la Provincia fue impulsada por la Gestión de la Sra. Gobernadora Dra. M. ALICIA KIRCHNER, quien, al momento de asumir en sus funciones como autoridad electa, encontró con una provincia que atravesaba un difícil momento en las cuentas públicas.

En relación a aquel momento resulta dable destacar las palabras de la Gobernadora en relación a la creación del fondo en la primera sesión inaugural legislativa en el año 2016:

*“Ser fuerte con los débiles solo fortalece a los que más tienen y esto no es ningún mérito, el equilibrio de derechos y obligaciones de todos y cada uno de los sectores debe ser el eje en una política puesta al servicio del bien común que logre fortalecer la educación de gestión pública y la de gestión privada, recuperar la salud pública, que los santacruceños supimos tener cuando estuvimos junto a Néstor en la gestión gubernamental provincial, recuperar el entramado social que nos permita reconocernos en el otro como sujeto de derecho, contribuyendo a una sociedad más solidaria y permeable a las necesidades y los sueños de nuestros abuelos, nuestros padres, nuestros hijos y nuestros nietos.”<sup>25</sup>*

#### **Creación y Objeto:**

En tal contexto, en fecha 9 de mayo de 2016 se emitieron los Decretos Nros. 0879, 0880 y 0881 por medio de los cuales se ratificaron en todas sus partes las Actas Compromiso suscriptas oportunamente entre la Provincia de Santa Cruz y las empresas OROPLATA S.A.; MINERA SANTA CRUZ S.A. y CERRO VANGUARDIA S.A. respectivamente, siendo aprobadas en todos sus términos, por la Honorable Cámara de Diputados de la provincia mediante el dictado de la Ley N° 3476.

---

<sup>25</sup> Discurso pronunciado por la Gobernadora de la Provincia en la apertura de sesiones legislativas.



Que las actas mencionadas ut supra fueron suscriptas en el marco de la política de responsabilidad social empresaria de cada una de las empresas nombradas, y cuyo objeto fundamental consiste en el otorgamiento de un aporte mensual, destinado específicamente al Proyecto UniRSE, el cual comprende programas y proyectos de servicios de inversión social y de salud, obras, adquisición de bienes y proyectos productivos y de inversión tecnológica que contribuyan al desarrollo sostenible de la provincia.

Que el Artículo 2° de la Ley N° 3476 autorizó al Poder Ejecutivo Provincial a suscribir un Contrato de Fideicomiso en el marco del Proyecto UniRSE tendiente a constituir un Fondo Fiduciario respecto a los aportes realizados por las Empresas firmantes, para el cumplimiento de los fines y objetivos públicos dispuestos en los Acuerdos, ello de conformidad a lo establecido en el Artículo 1666 y siguientes de Código Civil y Comercial de la Nación

En consecuencia de lo precedentemente expuesto con fecha 21 de junio de 2016 se emitió el Decreto N° 1188/16 y su modificatorio N° 0106/18 por medio del cual se creó el Fondo Fiduciario Público “UniRSE” destinado al financiamiento de programas y proyectos en inversión social y de salud, obras, adquisición de bienes, proyectos productivos y de inversión tecnológica que contribuyan al desarrollo sostenible de la Provincia; como así también el financiamiento de proyectos de ejecución de obras de infraestructura y proyectos de inversión social que contribuyan al desarrollo productivo de la provincia.

Posteriormente, mediante el dictado del Decreto Provincial N° 106 de fecha 14 de febrero de 2018, se propició la modificación del objeto y se estableció que asimismo podrán financiarse mediante el mencionado programa los proyectos de ejecución de obras de infraestructura y proyectos de inversión social que contribuyan al desarrollo productivo de la provincia.

En consonancia , con ello en su artículo 2 se agregó al Programa UniRSE aprobado mediante Artículo 1 del Decreto N° 1462 el componente 5 “Fomento y promoción a las inversiones productivas”, para el fomento del desarrollo provincial, reactivando las economías locales y regionales, subcomponente 5.1.-“Fomento y apoyo financiero a proyectos de obras de infraestructura: implica el financiamiento de aquellos proyectos de

ejecución de obras de infraestructura y proyectos de inversión social que contribuyan al desarrollo sostenible de la provincia”.

**Partes intervinientes:**

El Fiduciante es el Estado Provincial, y el Fiduciario es el BANCO DE SANTA CRUZ S.A, agente financiero de la Provincia. Actúa, de acuerdo con las instrucciones que el fiduciario le imparte y en cumplimiento de los objetivos que se establezcan en la constitución del fideicomiso público.

EL ESTADO Provincial será el FIDEICOMISARIO.

Por su parte los beneficiarios es la población santacruceña, alcanzada efectivamente a través de los proyectos ejecutados en el marco del Proyecto UniRSE, al respecto dichos titulares son individualizados de conformidad a proyectos de inversión social, productivos y de inversión tecnológica orientados a favorecer las condiciones sociales que inhiben la realización de derechos y calidad de vida de los sectores más vulnerables de la población santacruceña, como así también el financiamiento de obras de infraestructura, y que en miras hacia el futuro son esenciales para los diversos Municipios a las cuales están destinados.

**Plazo:**

El Artículo 4° del Decreto N° 1188/16 estableció que el precitado Fondo Fiduciario UniRSE, tendría una duración de CUATRO (4) años, renovables, contados desde la integración de los bienes fideicomitidos.

Así, el apartado 4.1 del Contrato de Fideicomiso establece que la integración del Patrimonio Fideicomitido estará conformado por: a) los aportes de las Empresas efectuadas en virtud de las obligaciones asumidas por estas en las Actas Compromiso, de acuerdo a los porcentajes, forma y cronograma de desembolso establecidos, como así también aquellos compromisos que se suscriban en el futuro con el mismo objeto y finalidad. El Comité establecerá la fecha de inicio a partir de la cual las Empresas deberán cumplir con el Aporte y fijará los plazos para el ingreso de los fondos al Fideicomiso, como así también definirá como computar la mora en el Aporte y determinará la existencia de la misma; b) otros aportes que pueda

realizar la Provincia conforme lo establezca el presupuesto anual como contribución de rentas generales; c) fondos que pudiera destinar el Poder Ejecutivo Nacional; d) las contribuciones, subsidios, legados o donaciones realizadas por personas físicas o jurídicas con destino al Fondo; e) toda la producción, renta, fruto, accesoión y/o cualquier otro derecho sobreviniente que surja de y/o en relación o con motivo de la intervención de los activos que componen el patrimonio fideicomitado por el Fiduciario.

Que con fecha 15 de julio de 2016 se efectivizaron los aportes a la cuenta especial del fideicomiso.

En consonancia con ello, mediante el dictado del Decreto 0738 de fecha 19 de junio de 2020 se prorrogó desde el 5 de julio de 2020 hasta el 5 de julio de 2024, el plazo de duración del Fondo Fiduciario Público UniRSE creado por Decreto Provincial N° 1188 /16, y se autorizó al Ministerio de Economía, Finanzas e Infraestructura a prorrogar el plazo de vigencia del contrato de Fideicomiso suscripto con el Banco Santa Cruz S.A, quedando autorizado a modificar los términos y condiciones actuales.-

### **Comité:**

Inicialmente el Decreto N° 1188/16 en su Artículo 2° crea el Comité Administrador, estableciendo que el mismo estará integrado por un (1) representante titular y un (1) suplente, designados por los órganos y entidades del Ministerio de Economía y Obras Públicas, Ministerio de la Producción, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud, la secretaria de Estado de Trabajo y Seguridad Social y la Cámara Minera de Santa Cruz.

Asimismo, a través del Artículo 7° se designó como autoridad de aplicación del Fondo Fiduciario UniRSE al por entonces Ministerio de Economía y Obras Públicas, facultando a éste a suscribir el Contrato de Fideicomiso con el Fiduciario por medio del Artículo 10°.

Posteriormente, mediante Decreto N° 1462 de fecha 25 de julio de 2016 se aprobó en todas sus partes el Programa UniRSE, y en razón del dictado de la Ley Orgánica de Ministerios N° 3480 se procedió a dejar sin efecto los Artículos Nros. 5° y 7° del Decreto N° 1188/16 y se consignó adecuadamente la actual denominación de los Organismos detallados en el Artículo

consignado en primer término, por las siguientes: Ministerio de Economía, Finanzas, e Infraestructura; Ministerio de la Producción, Comercio e Industria; Ministerio de Desarrollo Social; Ministerio de Salud y Ambiente y la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, debiéndose eliminar de la composición de aquel Comité a la Cámara Minera de Santa Cruz (CAMICRUZ) y en el mismo sentido corresponde designar como Autoridad de Aplicación del “Fondo Fiduciario UniRSE” al “Ministerio de Economía, Finanzas, e Infraestructura”.

En virtud de la modificación de la Ley orgánica vigente en la Provincia N°3480 y sus modificatorias, se elevó el rango de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, actualmente su denominación es Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

### **Contrato de fideicomiso:**

En cumplimiento de lo normado por el decreto de creación, con fecha 5 de julio de 2016 se procedió a celebrar el contrato de fideicomiso entre la Provincia de Santa Cruz, representada por el entonces Ministro de Economía, Finanzas e Infraestructura y el Banco de Santa Cruz S.A., cuya vigencia se estipuló por un periodo de cuatro (4) años, que se computaba a partir de la de la firma del Contrato, pudiendo el mismo ser prorrogado, mediante una adenda suscripta entre El Fiduciante y el Fiduciario.

Con posterioridad y en razón de la prorroga del plazo de vigencia del Fondo que indicáramos en apartados anteriores se procedió a suscribir una adenda al contrato de fideicomiso modificando el plazo de vigencia de este último.

### **Consideraciones:**

En línea con lo expuesto, es dable destacar la importancia de la creación del Fondo Fiduciario Público “UniRSE”, que fuera implementado oportunamente a los fines de hacer frente a la problemática por la que se encontraba atravesando la provincia en los ámbitos especialmente referidos a la educación, salud, trabajo, a la población socialmente vulnerable, como así también al financiamiento de obras de infraestructura. En este marco se propició la implementación de políticas públicas orientadas al desarrollo integral y crecimiento equitativo en orden a favorecer el acceso de los sectores más vulnerables a los servicios

básicos de salud y educación, así como la promoción para el desarrollo integral de las capacidades humanas y sociales para el trabajo y la implementación de acciones efectivas a favor de mejorar la calidad de vida de las familias y comunidades de la provincia.

En dicho marco, la implementación y ejecución del programa, viene cumpliendo satisfactoriamente los objetivos para el cual fue creado, y actualmente aún se encuentran en desarrollo diversos proyectos de inversión social, productivos y de inversión tecnológica orientados a favorecer las condiciones sociales que inhiben la realización de derechos y calidad de vida de los sectores más vulnerables de la población santacruceña, como así también el financiamiento de obras de infraestructura, y que en miras hacia el futuro son esenciales para los diversos Municipios a los cuales están destinados.

Actualmente, a la fecha no se ha agotado el objeto por el cual se constituyó el Fondo, y que se encuentran vigentes diversas Actas y adendas celebradas con las Empresas Mineras que reafirman el compromiso de las mismas, en el marco de la responsabilidad social empresaria el mismo mantiene su plena operatividad.

En relación al **Control y Rendición de Cuentas** el Artículo 4° de la Ley N° 3.476 estableció que la reglamentación de la ley constituirá un órgano de contralor integrado por una representante de la mayoría parlamentaria y uno por la minoría y deberá incluir una cláusula que prevea la realización de un informe semestral a la Honorable Cámara de Diputados donde se indique la asignación y distribución.

Al respecto, actualmente el mismo no se encuentra integrado, aunque desde la constitución a la fecha el Comité administrador del fondo con finalidad dar cumplimiento a lo dispuesto en el precitado Artículo, elevo oportunamente el informe semestral correspondiente al período comprendido entre el 1 de septiembre de 2022 y el 28 de febrero de 2023 en el marco del Fondo Fiduciario **UNIRSE**, con fehaciente notificación de tal circunstancia al Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Cruz.

El Decreto N° 1462/16 en su Artículo 10 estableció que el Comité Administrador dictaría su propio reglamento interno de funcionamiento dentro de los QUINCE (15) días de la publicación de aquél.

Como consecuencia de ello, en fecha 26 de julio y mediante el Acta N° 1, se constituyó el Comité Administrador conforme las designaciones efectuadas por los Organismos pertinentes, y se aprobó el Reglamento Operativo y se solicitó al Tribunal de Cuentas atento a las competencias otorgadas por el artículo 123 de la Constitución Provincial y lo dispuesto por la Ley Provincial N°500, en caso de considerarlo pertinente en virtud de la especificidad del Programa UniRSE remitir al comité una reglamentación de las rendiciones de cuentas a cumplir por parte del comité y de los organismos enmarcados en el Programa UniRSE.

Así, se dictó la Resolución N° 202-TC-16 dada en el Acuerdo Extraordinario N° 2610 de fecha 28 de julio de 2016 y su modificatoria Resolución N° 443-TC-19, las cuales se adjuntan al presente trabajo como Anexos. –

En relación a ello el referido Organismo de Control, la última auditoría realizada por el organismo de control externo del Fondo corresponde al Ejercicio 2019, a través del Informe Final Anual 2019 mediante Resolución N°310- TC -2022, dada el Acuerdo Ordinario N° 2861 de fecha 10 de agosto de 2022.

### **3.2.- Resultados de problemas identificados**

De conformidad a lo desarrollado en el presente trabajo, teniendo en cuenta la normativa actual existen respecto a los Fondos Fiduciarios Públicos y específicamente a lo descripto como aspectos relevantes de los Fondos mencionados y tomados de base en el apartado anterior, respecto al análisis de sus principales características se evidencian algunas similitudes en torno a los problemas que a continuación se expondrán.

#### **3.2.1.-Confusión del fiduciante con el fiduciario**

La figura del Fiduciario ha traído controversia y ha sido tema de debate en varios trabajos, las cuales encuentran fundamento en el estudio de diferentes Fideicomisos creados en el Sector Público Nacional, en los cuales de conformidad a la información publicada en la mayoría de los fondos Públicos constituidos en el ámbito Nacional el fiduciario es el Banco de la Nación Argentina, que a su vez también forma parte del propio Estado Nacional, quién también es el fiduciante.

De los tres fondos públicos se evidencia tal situación, aun en el caso del Fondo Publico de la Provincia en el cual el fiduciario es el Banco de Santa Cruz, agente financiero y caja obligada de la misma.

Esta situación, indudablemente produce una distorsión en la mayoría de los casos de las responsabilidades y funciones asignadas a los diferentes fiduciarios.

“La existencia de la confusión entre fiduciante y fiduciario es incompatible con la figura del fideicomiso, ya que viola características esenciales que forman parte del instituto, sumada a la discrecionalidad en la elección de los fiduciarios, la cual no se basa en aspectos meritocráticos basados en el expertise e idoneidad, sino más bien en una decisión arbitraria del ente estatal constituyente”<sup>26</sup>

### **3.2.2.-Vacio legal y Falta de sustento en la creación de fideicomisos**

De los decretos de Creación de los Fondos descriptos, en ningún caso se fundamentó, ni se esgrimen los fundamentos que dan lugar a la creación de un fideicomiso de interés público. La motivación de la decisión en virtud de un interés público determinado que definiría de algún modo también la razonabilidad del medio elegido en su consecución., es decir porque se utiliza esta figura y no otra herramienta.

La falta de un marco regulatorio incentiva la mala utilización de esta herramienta ya que la justificación de su creación queda librada al arbitrio del gobernante de turno. Para que se trate efectivamente de un fideicomiso público, el fin perseguido debe ser público y no debe existir otra herramienta más idónea para alcanzar los resultados pretendidos.

### **3.2.3.-Rendición de cuentas y auditoria de los estados contables.**

Respecto a la rendición de cuentas y a las Auditorías, generalmente, en la norma de creación o en 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.

---

<sup>26</sup> <https://ucema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/772.pdf>.-

De conformidad a lo reseñado en el apartado anterior bajo el título consideraciones, se puso de manifiesto la ausencia de regulación o deficiente procedimiento de rendición de cuentas por parte de los Fondos Públicos respecto al punto en cuestión, quizás es el temas más controversial y criticado. En los fondos descriptos bajo la órbita del Estado Nacional, la auditoria de los Estados Contables está en manos de la Auditoria General de la Nación y en el Fondo UniRSE dicha obligación recae en el Órgano externo de Contralor que en nuestro caso es el tribunal de cuentas de la Provincia. Al respecto se ha puesto en evidencia, mediante los Informes emitidos por el referido organismo, quien en su conclusión pone de resalto que los fideicomisos no cuentan con plan de cuentas ni criterios contables comunes a los fondos fiduciarios públicos que permitan la homogeneización de la información.

Asimismo, se evidencia la problemática que se presenta en relación a la emisión de los Informes de Auditoria por parte de la AGN. Al respecto de los fondos en cuestión a nivel Nacional si se toman en cuenta las fechas citadas en el apartado consideración sobre el tema se vislumbra la existencia 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.

Esta situación enunciada, se observa asimismo en el Fondo Fiduciario Publico UniRSE, en relación al tema se expuso que el último informe emitido por el Tribunal de Cuentas, en el año 2022, corresponde a la auditoria del Ejercicio 2019.

Al respecto, resulta necesario exponer las observaciones emitidas por la AGN en el Informe Especial sobre “Relevamiento de la actividad fiduciaria del Sector Público Nacional”, del año 2005<sup>27</sup>

En el año 2005 el Informe Especial fue crítico, destacando –entre otras cosas– que:

- *“Los fideicomisos no cuentan con plan de cuentas ni criterios contables comunes a los fondos fiduciarios públicos, que permitan la homogeneización de la información a efectos de hacerla comparable. En general no se encuentra prevista la obligación*

---

<sup>27</sup> informe Especial al 30/09/04 que se encuentra disponible en [https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/2005\\_023info\\_0.pdf](https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/2005_023info_0.pdf)



*de que los estados contables de los fondos fiduciarios sean auditados por auditor externo, ni que sean publicados periódicamente. Las cifras que se incluyen en este informe y anexos no han sido auditadas por la AGN, y en solo tres fideicomisos (Secretaría de Hacienda-BICE, FFFIR y Fondo Fiduciario de Capital Social), se cuenta con informe de auditor externo en sus últimos estados contables anuales disponibles”.*

- *“Se han observado discrepancias en los criterios utilizados para la preparación de la información contable de los fideicomisos analizados, aún cuando en la mayoría de los casos es el BNA el que cumple tal función. Asimismo se verificaron atrasos en los registros contables, producidos por la precariedad de los sistemas de registración contable empleados. En algunos fondos fiduciarios la registración contable se encontraba a cargo de profesionales externos al fiduciario, contratados en cumplimiento con las decisiones adoptadas por los respectivos órganos de administración”.*
- *“No existe una legislación general sobre fondos fiduciarios públicos que brinde un marco de referencia para la definición de ciertos aspectos de los contratos de fideicomiso, por ejemplo la delimitación de responsabilidades y funciones de los fiduciarios y los comités técnicos o de administración, o los criterios de selección de los agentes fiduciarios”.*
- *“Se detectaron casos de inconsistencias entre las disposiciones de las diferentes normas de creación y los contratos de fideicomisos”.*
- *“De la documentación puesta a disposición de esta Auditoría no surgen evidencias de procedimientos destinados a la coordinación de objetivos entre fideicomisos públicos y de éstos con otros organismos públicos ni del análisis de la conveniencia de la utilización de la figura del fideicomiso público frente a otras alternativas posibles para el logro de los objetivos buscados por el Estado Nacional en la creación de los fondos relevados”.*

### **3.2.4.-Contrato de fideicomiso**

De los Fondos reseñados en la órbita Nacional, en ambos casos y conforme se puede constatar en la legislación publicada respecto a sus decretos de creación, mediante los mismos se aprobaron modelos de Contrato de Fideicomiso. Sin embargo, no hay idénticas similitudes 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.

## **4. Propuesta de Intervención**

### **4.1. Problemas detectados a resolver y estrategia a implementar**

#### **a. Confusión del fiduciante con el fiduciario**

En este punto, no hay dudas respecto a la figura del fiduciario que el mismo puede ser un ente público o privado. Al respecto, resulta propicio que al momento de su designación la misma se realice, conforme a una selección objetiva. Se respeten los principios rectores del Régimen de Contrataciones de la Administración debiendo en su caso realizarse una licitación pública al efecto. Además, de la necesidad de que el mismo acredite tener capacidad suficiente y ser profesionalmente apto o técnicamente competente.

#### **b. Vacío legal y Falta de sustento en la creación de fideicomisos.**

En este aspecto resulta necesario y se propicia la existencia de marco normativo que establezca que el Estado a los efectos de la adopción de esta herramienta en el marco de la consecución de sus fines públicos, justifique la razonabilidad, transparencia y motivación de la medida que se pretende adoptar en miras de la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos del Estado. Que justifique la utilización de esta figura por sobre otras posibles alternativas, que las decisiones adoptadas por el Estado Provincial en pos de la ejecución de políticas públicas, se enmarquen en el ordenamiento jurídico. En definitiva, que se trate de una medida eficiente.

### **c. Rendición de cuentas y auditoría 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 auditoría, teniendo en cuenta procedimientos para la registración contable, se establezcan criterios uniformes sobre la registración contable, la periodicidad y se establezca el plazo de emisión de los mismos. En el caso de los fondos de la muestra seleccionada (FFDP,y FFRH) 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 Auditoría.

Respecto al Fideicomiso UniRSE, se propicia a través de un trabajo en conjunto con el Tribunal de Cuentas de la Provincia, la reformulación en lo respecta a la obligación de rendir cuentas por parte de los organismos ejecutores y sub ejecutores de los Proyectos aprobados por el Comité de Administración del Fondo. Al respecto, cada auditoría jurisdiccional al momento del control de conformidad a lo establecido en el Anexo II de la Resolución N° 202-TC-16, y en el momento oportuno debería proceder en consecuencia, pero además informar al Comité, respecto a la falta de rendición a los efectos de que el mismo adopte las medidas conducentes a los efectos del cumplimiento de dicha obligación.

La utilización de esta figura obliga a controles efectivos, integrales y en el momento oportuno por parte de los órganos de contralor constituye una herramienta importantísima a fin de evitar utilización de esta figura se desvirtúe, constituyendo un camino para desviar fondos públicos

### **d.-Contrato de Fideicomiso.**

En principio, deberían regularse las partes intervinientes y que integran los Fideicomisos ya que el Código Civil contempla solamente al Fideicomiso Privado, quedando un vacío total para los Fideicomisos Públicos y las partes que lo conforman. En relación al órgano de gobierno y administración de los Fideicomisos Públicos, también debería ser incorporada independientemente que esta figura del comité, sea de Administración, de Ejecución, u otra denominación, y se delimiten las funciones y responsabilidades de los mismos. Si se contara

con un modelo de Contrato que contemple y/o al menos defina los lineamientos de esta figura muchos de los problemas enunciados no se producirían.

#### **4.2.- Objetivos en función a la propuesta de mejora**

En primer lugar, se torna inexorable dadas las falencias que presentan actualmente las operatorias de los Fondos Públicos, el dictado de un marco legal específico que establezca los lineamientos generales para la constitución, para la confección del contrato de fideicomiso, funcionamiento y el control del fideicomiso público

Ya que si bien, existen normas respecto a los mismos, las cuales han sido citadas respecto al análisis en el presente trabajo, las mismas no resultan claras, en la mayoría de los casos se encuentran dispersas, y asimismo las existentes omiten la regulación respecto a los problemas identificados, lo que no favorece la seguridad jurídica ni, tampoco, la realización de un control estricto, transparente y eficiente de los fideicomisos públicos en aspectos que resultan esenciales.

Resulta necesario según los problemas detectados contar con normativa específica que defina cada una de las figuras que conforman cada Fideicomiso y regule los deberes y obligaciones básicos que le son aplicables, independientemente del objeto del Fondo. En relación, a este punto refiero a no solo a las partes intervinientes obligatoriamente en un Fideicomiso, sino también que se contemple la incorporación de la figura del Comité en cualquiera de las formas que adopte. Y al órgano encargado de las auditorías.

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. Tal es el caso, del Fondo Público actualmente en la Provincia. El dictado de esta normativa propuesta resulta imprescindible en virtud que los mismos son el principal nexo entre el Estado y el Fiduciario.

Asimismo, y en consonancia con lo expuesto en el apartado anterior debe propiciarse un instrumento legal al menos, que 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 teniendo en cuenta las particularidades de los mismos.

De todos modos, hasta tanto dicha normativa sea sancionada, es conveniente que el Estado, al momento de adoptar la decisión de utilizar esta herramienta, que no hay dudas de que sirve como medio y contribuye a la ejecución de políticas públicas se tengan en cuenta y adopten como practica institucional, siempre y cuando no se contradiga con las normas actualmente vigentes a los efectos de resguardar la consecución del interés público que procura el Estado en cumplimientos de sus objetivos.

Finalmente, es dable resaltar que dicha propuesta radica en que se considera a esta figura como herramienta eficaz 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.

#### **4.3.-Acciones previstas para evaluación de la intervención**

Como se ha puesto de manifiesto de manera preliminar , en relación a este punto contenido como parte de la propuesta de intervención- de conformidad a los lineamientos impartidos para la elaboración del presente trabajo- la misma resulta poco factible de ser evaluada en la inmediatez, teniendo en cuenta que las mencionadas propuestas requieren un cambio de fondo , debería en primer termino dictarse y/o modificarse la normativa vigente teniendo en consideración los puntos débiles, en otros casos inexistentes de los problemas a resolver respecto a elementos esenciales de la Figura de los Fondos Fiduciarios Públicos, y en base a ellos aplicarlos en la creación de nuevos Fondos, o en los casos que sea posible adaptar los que actualmente se encuentran en funcionamiento a las nuevas disposiciones que se dicten al respecto. Ello siempre, no contrarie la seguridad jurídica.

Sin perjuicio, de ello resultaría necesario la conformación de un grupo de trabajo integrados por distintos actores y profesionales que Sector Publico, con colaboración de aquellos quienes tengan expertise en el tema que hoy nos ocupa y trabajar en la elaboración de un instrumento que contenga los lineamientos generales para los Fideicomisos Públicos que puedan crearse en el ámbito de la Provincia por parte del Estado Provincial.

## 5. CONCLUSIONES

En el presente trabajo, se ha desarrollado el marco normativo aplicable a los Fondos Fiduciarios, exponiendo las principales características de los mismos, y en la exposición realizada ha quedado en evidencia que el uso de Fideicomisos Públicos no encuentra un sustento normativo adecuado, al contrario si bien existen disposiciones al respecto las mismas resultan insuficientes y poco claras sobre todo en lo atinente a lo expuesto sobre la rendición de cuentas y el control, 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 discusión acerca de los controles y supervisión de los fondos públicos es elemental, en el sentido que las actividades del Estado merecen un control más preciso sobre el cumplimiento del contrato, tanto para otorgar transparencia, como para la factibilidad del proyecto.

Es por ello, que se propone la elaboración, con la participación del Órgano de Control de un instrumento que defina los lineamientos generales de los Fondos públicos en el ámbito Provincial, teniendo en cuenta sobre lo que mencionáramos con anteriormente un modelo de control integral, que comprenda aspectos de legalidad, contabilidad, aspectos financieros y de evaluación del cumplimiento de los objetivos de los fideicomisos.

También en lo que respecta a la exigencia de justificar el fin publico perseguido, una de las maneras es a través de su control. Ello, se fundamenta en el sistema republicano y democrático de gobierno, entendiéndose de que la división de poderes originaria es insuficiente y como mecanismo de equilibrio ante desviaciones del poder y abusos en el hacer estatal.<sup>28</sup>

Por lo antedicho, se considera importante 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, pero también tenga en cuenta una legislación general sobre fondos fiduciarios públicos que brinde un marco de referencia para la definición de ciertos aspectos

---

<sup>28</sup>54 Cfr. MAYOR, Armando, "Órganos de Control y Auxiliares", publicado en HERNANDEZ, Antonio M., Derecho Público Provincial, 1ª ed., Lexis Nexis, Buenos Aires, 2008, pp. 471-472.

de los contratos de fideicomiso, en lo atinente a la delimitación de responsabilidades y funciones de los fiduciarios y los comités técnicos o de administración, o los criterios de selección de los agentes fiduciarios.

Por eso se postularon en el presente una serie de propuestas de mejoras en lo que atañe específicamente al contrato de fideicomiso, a las partes intervinientes en el contrato, a la ausencia de cumplimiento en lo que respecta a los estados contables y rendición, y al control de los mismos, focalizando en establecer mejoras sobre los problemas y debilidades enunciadas precedentemente, a fin de avanzar en mecanismos que permitan aprovechar todas las ventajas del fideicomiso público como una herramienta transformadora de la realidad social en la canalización de políticas públicas.

Luego de lo estudiado y analizado, podemos afirmar que el Fideicomiso Público resulta una herramienta estratégica fundamental para la promoción de actividades del Estado ligadas al interés público, ya que fortalece que puedan ser cumplidas de forma real y acorde al compromiso de origen.

En el orden provincial, y en el marco de aplicación de la Ley de Administración Financiera N° 3755, su modificatoria y , será necesario definir para adelante ante la posibilidad de creación nuevos fondos públicos lo atinente a los aspectos presupuestarios de los mismos, teniendo en cuenta que la precitada norma establece que la mencionada Ley será de aplicación en todo el Sector Público Provincial, el que a tal efecto está integrado entre otros, inc. c) Fondos Fiduciarios integrados total o parcialmente con bienes y/o fondos del Estado Provincial y otros entes del sector público provincial. A los entes a que aluden los incisos b) y c) del presente artículo, les serán de aplicación las respectivas leyes de creación en tanto no se opongan a los principios y normas de administración financiera establecidas para el inciso a) del Artículo 2 de la presente, considerando las particularidades que para cada situación establezcan la reglamentación y cada órgano rector.

Si bien el tema amerita un estudio particular, en el presente no se profundizo al respecto ya que considero que la estructura normativa es una primera instancia por resolver dentro del universo de los Fideicomisos públicos.

ALFARO, el profesor panameño, creador del fideicomiso latinoamericano en el año 1925; decía, al presentarlo a sus colegas, que su único anhelo era llamar la atención sobre un campo inexplorado donde creía se podían recoger valiosos frutos. Para nosotros sus palabras conservan actualidad, por lo que alentamos a que se reflexione sobre este instrumento jurídico y su posibilidad de aplicación práctica<sup>29</sup> particularmente en el Derecho Público.

El fideicomiso es una herramienta jurídica innovadora y flexible que, aplicada a los negocios, presenta fortalezas significativas para las partes del contrato. En razón y virtud de ello es que no existe argumento válido para que el Estado no pueda beneficiarse con todas las ventajas que tiene la misma, cuando es correcta y adecuadamente utilizada.

En la Provincia, la constitución del Fondo Fiduciario Publico constituye una herramienta fundamental, esto se puede ver reflejado en los informes que semestralmente se elevan a la cámara de Diputados, en los que se da cuenta del detalle y estado de situación de los requerimientos aprobados, de conformidad a los objetivos y propósitos del programa UniRSE, como así también lo relativo a la situación económica-financiera del fideicomiso

En línea con ello, a través de los diversos compromisos asumidos por parte del gobierno provincial y el trabajo articulado con los actores de gobierno la utilización de esta herramienta permitió seguir avanzando en acciones reales y efectivas orientadas a mejorar las condiciones de vida de los sectores más vulnerables de la sociedad.

Asimismo, las diversas acciones implementadas permitieron la creación de oportunidades, fortalecer aún más el acceso a bienes y servicios de salud, la educación, el trabajo y la inclusión a través de implementación de políticas orientadas a mejorar las condiciones de vida de los titulares de derechos.

Es por ello, es que se considera necesario continuar profundizando en las acciones implementadas, y fortalecer la gestión pública en este marco, lo cual implica indudablemente a la luz de lo expuesto generar un marco adecuado y previsible para la gestión de los fondos

---

<sup>29</sup> 1767 ESPARZA, Gustavo Américo, "El fideicomiso. Introducción a un estudio comparado de su legislación en Argentina, México y Panamá", Ediciones GOWA, Buenos Aires, 2006, pág. 91.



fiduciarios, instrumentos útiles, de gestión innovadora y flexibles para la implementación y sostenibilidad de políticas públicas.

## 6. Referencias Bibliográficas

BELLO KNOLL, Susy Inés, “El fideicomiso” en CASSAGNE, Juan C. (Director),

- Tratado General de los Contratos Públicos, t. III, La Ley, Buenos Aires, 2013.

- El fideicomiso público, 1ª ed., Marcial Pons, Buenos Aires, 2013, pp. 274-280.

- 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.

CIPPEC “Fondos fiduciarios en la Argentina: Los Todo Terrero en la política económica”. Uña, Germán. Agosto 2007.

*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>

Auditoria General de la Nación (2005) “Informe Especial Relevamiento de la Actividad Fiduciaria del Sector Público Nacional”. Disponible en: [www.agn.gov.ar](http://www.agn.gov.ar)

“el fideicomiso público: la necesidad de control específico para que sea una herramienta útil y transparente” por susy inés bello knolly santiago castro videla. publicado en revista de contrataciones públicas no. 4. ij editores. diciembre, 2020.

[http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-1826\\_GranadosVC.pdf](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-1826_GranadosVC.pdf)

*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>

[www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25798-90039](http://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25798-90039) FFRH

[https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/2005\\_023info\\_0.pdf](https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/2005_023info_0.pdf)

<https://ucema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/772.pdf.->

#### **Trabajos citados**

Cfr. Charo Naimo, Nicolas Ivan (2015). *“el fideicomiso como vehiculo adecuado para la aplicación de politicas publicas a traves de bancos publicos”*, Universidad de Buenos Aires.Facultad de Ciencias Economicas. Fuente: Bliiblioteca Digital de la Facultad de ciencias economicas

#### **Trabajos citados**

Cfr. Francisco Maria Pertierra CANEPA, (2010). *“El fideicomiso al servicio de las poiticas del Estado Argentino; analisis comparativo regional”*, Universidad del CEMA.Buenos Aires.Septiembre 2010.N° 429.[www.cema.edu.ar/publicaciones/doc\\_trabajo.html](http://www.cema.edu.ar/publicaciones/doc_trabajo.html).

## **7. Anexo**



## Anexo: Acordada Tribunal de Cuentas



Provincia de Santa Cruz  
Tribunal de Cuentas

**VISTO:**

"2014-Año del Bicentenario de Declaración de la Independencia de la República Argentina - Memoria, Verdad y Justicia"

*Certifico que la presente es copia  
fiel de su original que he tenido a  
la vista:-  
Río Gallegos,*

28 JUL 2016

CARLOS ARIEL ANDRADA  
SECRETARIO EJECUTIVO  
TRIBUNAL DE CUENTAS

La Ley Nº 3.476, los Decretos Nº 0879, 0880, 0881, 1.102, 1.188 y 1.462/16;

**CONSIDERANDO:**

Que con fecha doce de mayo de 2016 se sanciona la Ley Nº 3.476 que APRUEBA las Actas Compromiso oportunamente suscriptas en fecha 21 y 28 de Abril de 2016 entre la Provincia de Santa Cruz y las Empresas Oroplata S.A., Minera Santa Cruz S.A. y Cerro Vanguardia S.A. oportunamente ratificadas por Decretos Nº 879/16, 880/16 y 881/16;

Que la finalidad de las Actas Compromiso suscriptas por las partes consisten en el otorgamiento por parte de las empresas de una contribución voluntaria a la Provincia, en el marco de su política de Responsabilidad Social conforme la modalidad dispuesta en dichos Acuerdos;

Que el aporte señalado, conforme reza el artículo segundo de las actas compromiso "será destinado por la Provincia, con afectación específica, exclusiva y excluyentemente al Proyecto UNIRSE que comprende Programas y Proyectos en Inversión Social y de Salud, Obras, Adquisición de Bienes, y Proyectos Productivos y de Inversión Tecnológica que contribuyan al desarrollo sostenible, para lo cual la Provincia creará un Fideicomiso Provincial de carácter Público destinado a recibir los montos contribuidos";

Que la mencionada Ley AUTORIZA al Poder Ejecutivo Provincial a suscribir un Contrato de Fideicomiso en el marco del Proyecto UNIRSE ello de conformidad a lo dispuesto en el Artículo Nº 1.666 y ss del Código Civil y Comercial de la Nación;

Que el Decreto Nº 1.102 de fecha 01 de junio de 2016 Promulga la Ley Nº 3.476;

Que el Decreto Nº 1.188 de fecha veintiuno de junio de 2016 crea el "FONDO FIDUCIARIO PÚBLICO DENOMINADO UNIRSE";

Que por Decreto Nº 1.462 de fecha veinticinco de julio de 2016 se aprueba en todas sus partes el Programa UNIRSE;



Provincia de Santa Cruz  
Tribunal de Cuentas

"2014-Año del Bicentenario de Declaración de la Independencia de la República Argentina - Memoria, Verdad y Justicia"  
*Certifico que la presente es copia  
fiel de su original que he tenido a  
la vista.-*  
Río Gallegos, 28 JUL 2016

*Carulla*  
CARLOS ARIEL ANDRADA  
SECRETARIO EJECUTIVO  
TRIBUNAL DE CUENTAS

EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA PROVINCIA

**RESUELVE:**

- PRIMERO:** FIJAR la Jurisdicción y Competencia del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Cruz en el control externo del Fideicomiso autorizado por Ley N° 3.476 y Decreto Provincial N° 1102/16.-
- SEGUNDO:** ESTABLECER la fiscalización del "FONDO FIDUCIARIO PUBLICO UNIRSE" creado por Decreto N° 1.188/16, de los Entes Públicos ejecutores y subejecutores de tales fondos, en las instancias previas, concomitantes y posteriores a la ejecución de los Proyectos, mediante los procedimientos de AUDITORIAS y JUICIO DE CUENTAS normados en la Ley N° 500.-
- TERCERO:** DISPONER la apertura de una Actuación Interna caratulada: "FIDEICOMISO PUBLICO UNIRSE LEY N° 3.476", y la integración de un cuerpo de Auditores "ad hoc" de este Tribunal, quienes procederán a realizar las tareas de auditoría detalladas en el ANEXO I que forma parte integrante de la presente.-
- CUARTO:** ESTABLECER que la rendición de cuentas del "Fondo Fiduciario UNIRSE" por parte del "Comité Administrador" se ajustará al procedimiento normado en el Anexo II de la presente Resolución.-
- QUINTO:** DISPONER que la rendición de cuentas de los Órganos Ejecutores y Subejecutores que administren fondos públicos del Fideicomiso quedara sujeta al procedimiento detallado en los Anexos III y IV que forman parte integrante de la presente.-
- SEXTO:** ENCOMENDAR a los Auditores Delegados de los Organismos ejecutores y subejecutores de las distintas jurisdicciones de este Tribunal, que incorporen a los Estudios de Cuentas respectivos, el análisis y observaciones que surjan de la información recopilada de los ANEXOS III y IV según corresponda.-
- SEPTIMO:** NOTIFICAR al Poder Ejecutivo Provincial, Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz, Comité Administrador del "Fondo Fiduciario Unirse", Ministerio de Economía, Finanzas e Infraestructura, Ministerio de la Producción, Comercio e Industria, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud y Ambiente, Secretaría de Estado de Trabajo y Seguridad Social.

"2014-Año del Bicentenario de Declaración de la Independencia de la República Argentina - Memoria, Verdad y Justicia"



Provincia de Santa Cruz  
Tribunal de Cuentas

**RESOLUCION Nº 202-T.C.-16.- DADA EN EL ACUERDO EXTRAORDINARIO  
NÚMERO DOS MIL SEISCIENTOS DIEZ DE FECHA VEINTIOCHO DE JULIO DEL  
AÑO DOS MIL DIECISEIS.-**

Dr. GASTÓN PELEBORDE  
VOCAL  
TRIBUNAL DE CUENTAS



Dr. CARLOS JAVIER RAMOS  
PRESIDENTE  
TRIBUNAL DE CUENTAS

Dr. MARCELO ROMÁN ROSAS  
VOCAL  
TRIBUNAL DE CUENTAS

ANTE MÍ:

Dr. RODRIGO I. RODRÍGUEZ MÉNDEZ  
ASesor LEGAL  
TRIBUNAL DE CUENTAS  
A/C SECRETARIA GENERAL

*Certifico que la presente es copia  
fiel de su original que he tenido a  
la vista.-*  
*Río Gallegos,* 28 JUL 2016

CARLOS ARIEL ANDRADA  
SECRETARIO EJECUTIVO  
TRIBUNAL DE CUENTAS





Provincia de Santa Cruz  
Tribunal de Cuentas

"2016 - Año del Bicentenario de Declaración de la Independencia de la República Argentina - Memoria, Verdad y Justicia"

### ANEXO I

El equipo de Auditoría designado "ad hoc" tendrá las siguientes Funciones:

- 1) El seguimiento de la Actuación Interna dispuesta en el artículo 3º recopilando toda la información suministrada por el Comité Administrador del "Fondo Fiduciario Público UNIRSE".-
- 2) Confeccionar anualmente un informe preliminar analizando los movimientos de Fondos y su documentación de respaldo.-
- 3) Solicitar cuando lo considere necesario, a cada Auditor Delegado de los organismos ejecutores de los fondos del Fideicomiso, Informes en relación al estado de ejecución de los Proyectos, Programas, Obras y Adquisiciones de bienes, y sus rendiciones a los fines de incorporarlos a la Actuación.-
- 4) Analizar los Instrumentos Legales de Aprobación de los distintos Proyectos remitidos por el Comité Administrador y propiciar al Cuerpo, cuando la envergadura de los Proyectos, Programas, Obras y Adquisiciones de bienes así lo requieran, Auditorías Integrales en los Organismos ejecutores y subejecutores.
- 5) Notificar a la Auditoría Jurisdiccional de los Organismos ejecutores y subejecutores, de los Instrumentos Legales relativos tanto a la Aprobación de los Proyectos, Programas, Obras y Adquisiciones de bienes como así también de aquellos relacionados con los pagos que apruebe el Comité Administrador.-
- 6) Confeccionar el Informe final del Fideicomiso al vencimiento del plazo establecido en el Decreto N° 1.188/16.

Para desarrollar sus tareas, el equipo de Auditoría deberá considerar las disposiciones del Reglamento Operativo, Programa UNIRSE aprobado por Decreto N° 1462/16 y lo establecido en la Ley N° 760 de Contabilidad de la Provincia y su Decreto Reglamentario.







Provincia de Santa Cruz  
Tribunal de Cuentas

"2014-Año del Bicentenario de Declaración de la Independencia de la República Argentina - Memoria, Verdad y Justicia"

ANEXO II

RENDICION DEL FONDO FIDUCIARIO PUBLICO UNIRSE:

Los Representantes del Comité Administrador del Fondo Fiduciario UNIRSE remitirán al Tribunal de Cuentas la siguiente documentación que integrará la Actuación abierta a tal fin:

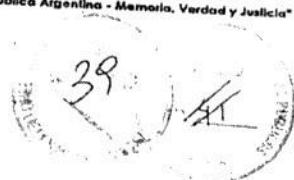
- 1) Actos Administrativos suscriptos por éste que aprueben los distintos Proyectos, Obras, Adquisiciones de Bienes y Programas; aquellos que ordenen al fiduciario al pago del importe aprobado a cada beneficiario y todos los que se emitan, en un plazo de 24 hs.
  - 2) Actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias suscriptas en un plazo de 24 hs.
  - 3) Rendición documentada de los gastos de funcionamiento de la Secretaría de Actas.
  - 4) En forma mensual, Libro Banco, Extractos bancarios, certificación de saldo de la cuenta y Copia del Movimiento de Fondos confeccionado por el Fiduciario, acompañado de la documentación respaldatoria de cada Ingreso/Egreso. En relación a los Ingresos deberán presentar el cálculo del importe transferido por cada Minera y comprobante de transferencia/depósito de dicho importe. En relación a los Egresos se acompañará copia de los proyectos aprobados que dieron origen a la erogación. Asimismo deberá informar los importes abonados al fiduciario en concepto de gastos bancarios.-
  - 5) Anualmente, los Estados Contables remitidos por el Fiduciario al Comité Administrador.
- Copia del Informe semestral remitido a la Honorable Cámara de Diputados previsto en el artículo 4° de la Ley 3.476.-



*Handwritten signature*



"2016-Año del Bicentenario de Declaración de la Independencia de la República Argentina - Memoria, Verdad y Justicia"



ANEXO III

RENDICION DE CUENTA DE LOS ORGANOS EJECUTORES:

Los responsables de administrar los Fondos en los Órganos Ejecutores deberán remitir a la Auditoría Delegada lo siguiente:

- 1) Información de la apertura de la Cuenta Corriente Bancaria, enviando la documentación de respaldo correspondiente, para la recepción del fondo fiduciario.-
- 2) En forma mensual, Libro Banco, Extractos Bancarios, Certificación de saldo de la cuenta, Conciliación Bancaria, acompañado de la documentación respaldatoria de cada Ingreso/Egreso.
- 3) Los Instrumentos Legales inherentes a la ejecución de los fondos dentro de las 24 hs de emitidos.-
- 4) Acuerdos y Convenios suscriptos con los Subejecutores en las actividades específicas.
- 5) Rendiciones de Cuentas de los Proyectos, Programas, obras y adquisiciones de bienes bajo su órbita como así también la de los organismos subejecutores en función de los plazos establecidos en cada uno de los Convenios. Las mismas se presentarán claramente diferenciadas de aquellas propias del organismo, y en las cuales se observe que corresponden al Programa UNIRSE.  
El plazo para la rendición de las mismas, salvo que de los Convenios surjan otros distintos atento su envergadura, serán de manera trimestral y respetando los requisitos establecidos en el Decreto 8/80.
- 6) Al momento de presentación del Cierre de Ejercicio, en virtud de la Resolución N° 18-TC-81, de manera segregada, un Movimiento de fondos de la Cuenta abierta para el manejo de los mismos, para ser autorizada por el Auditor en el respectivo Estudio de Cuentas.



*Continúa en la siguiente página*

*A. ...*



Provincia de Santa Cruz  
Tribunal de Cuentas

"2014 - Año del Bicentenario de Declaración de la Independencia de la República Argentina - Memoria, Verdad y Justicia"

ANEXO IV

RENDICION DE CUENTAS DE LOS ÓRGANOS SUBEJECUTORES:

Los responsables de administrar los fondos en los Órganos Subejecutores deberán remitir a la Auditoría Delegada en los plazos y condiciones establecidos por el Art. 97° de la Acordada N° 54, lo siguiente:

- 1) Información de la apertura de la Cuenta Corriente Bancaria, enviando la documentación de respaldo correspondiente, para la recepción del fondo fiduciario.-
- 2) Libro Banco, Extractos bancarios, Certificación de saldo de la cuenta, Conciliación Bancaria, acompañado de la copia de la documentación respaldatoria de cada Ingreso/Egreso.
- 3) Los Instrumentos Legales inherentes a la ejecución de los fondos.-
- 4) Acuerdos y Convenios suscriptos con los Organismos Ejecutores en las actividades específicas.
- 5) Copia de las Rendiciones de Cuentas de los Proyectos, Programas, obras y adquisiciones de bienes bajo su órbita en función de los plazos establecidos en cada uno de los Convenios. Las mismas se presentarán claramente diferenciadas de aquellas propias del organismo, y en las cuales se observe que corresponden al Programa



*Certifico que la presente es copia  
fiel de su original que he tenido a  
la vista.-*  
Río Gallegos, 28 JUL 2016

  
CARLOS ARIEL ANDRADA  
SECRETARIO EJECUTIVO  
TRIBUNAL DE CUENTAS





Provincia de Santa Cruz  
Tribunal de Cuentas

VISTO:

10 OCT. 2019

*Tras la recepción de los antecedentes se aprueba  
la resolución que se ha tenido  
en cuenta*  
*[Signature]*  
SECRETARÍA DE ACTAS  
TRIBUNAL DE CUENTAS

El Registro N° 3040 -Letra T.C.- Año 2019, Ref.: "NOTA N° 81/SA/19 - COMITÉ ADMINISTRADOR DEL FONDO FIDUCIARIO UNIRSE", y;  
CONSIDERANDO:

Que la Auditoria AD-HOC dispuesta por el Resuelve Tercero de la Resolución N° 202-T.C.-16 dada en el Acuerdo Extraordinario N° 2610 de fecha veintiocho de julio del año dos mil dieciséis eleva Nota N° 20/AAHFU/19;

Que a través de la misma ponen en conocimiento la solicitud efectuada por la Secretaria de Actas del Fondo Fiduciario UNIRSE en relación a los plazos otorgados por la Resolución antes mencionada;

Que es dable aclarar que el día veintisiete de agosto ese Cuerpo de Auditores recepcionó mediante Nota N° 74/SA/19, copias de las Resoluciones emitidas por el Comité Administrador del Fondo Fiduciario UNIRSE desde la Número 28/19 de fecha dos de julio a la Número 37/19 de fecha doce de agosto del corriente año;

Que en virtud al retraso observado en el envío de la documentación, la Auditoria Ad-HOC emitió Nota N° 17/AAHFU/19 a través de la cual se recordó la plena vigencia de la Resolución N° 202-T.C.-16, la que en su ANEXO II - RENDICION DEL FONDO FIDUCIARIO PUBLICO UNIRSE - establece en su parte pertinente: "Los Representantes del Comité Administrador del Fondo Fiduciario UNIRSE remitirán al Tribunal de Cuentas la siguiente documentación que integrará la Actuación abierta a tal fin:

- 1) Actos Administrativos suscriptos por éste que aprueben los distintos Proyectos, Obras, Adquisiciones de Bienes y Programas; aquellos que ordenen al fiduciario al pago del importe aprobado a cada beneficiario y todos los que se emitan, en un plazo de VEINTICUATRO (24) horas;
- 2) Actas de las sesiones Ordinarias y Extraordinarias suscriptas en un plazo de VEINTICUATRO (24) horas;

Que en relación a la Observación efectuada la Secretaria de Actas, Abogada Johana CASTRO, solicita mediante Nota N° 81/SA/2019 la modificación de los apartados mencionados, requiriendo ampliar a TREINTA (30) días el plazo para la remisión de las Actas y a QUINCE (15) días el plazo para el envío de las Resoluciones emitidas por el Presidente y el Comité Administrador del Fondo, todo ello en virtud de la demora del trámite administrativo que acarrear las mismas aclarando que las notas





Provincia de Santa Cruz  
Tribunal de Cuentas

que ordenan el pago de los importes aprobadas por Resolución del Comité, serán remitidas en el plazo de VEINTICUATRO (24) horas;

Por ello y en uso de las atribuciones que le confiere la Ley N° 500 - T.O. Decreto N° 662/86-;

**EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA PROVINCIA**

**RESUELVE:**

**PRIMERO: MODIFICAR** el plazo establecido en el ANEXO II - RENDICION DEL FONDO FIDUCIARIO PUBLICO UNIRSE - 1), en SETENTA Y DOS (72) horas, sin perjuicio de continuar remitiendo las Notas al Fiduciario que ordenan el pago de los importes aprobados por Resolución del Comité, en un plazo de VEINTICUATRO (24) horas.- Esto conforme lo expresado en los considerandos de la presente.

**SEGUNDO: MODIFICAR** el plazo establecido en el ANEXO II - RENDICION DEL FONDO FIDUCIARIO PUBLICO UNIRSE -2), en CINCO (05) días hábiles.- Esto conforme lo expresado en los considerandos de la presente.-

**TERCERO: NOTIFICAR** al Poder Ejecutivo Provincial, Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz, Comité Administrador del "Fondo Fiduciario Unirse", Ministerio de Economía, Finanzas e Infraestructura, Ministerio de la Producción, Comercio e Industria, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud y Ambiente, Secretaría de Estado de Trabajo y Seguridad Social, Municipios y Comisiones de Fomento de la Provincia, todos ellos en las personas de sus titulares. **HACER SABER** a las Auditorías Jefes de Administración Central, Cuentas Especiales, Entes Municipales, Entes Descentralizados, y Empresas y Sociedades del Estado. **DEJAR CONSTANCIA** en el Libro de Actas de Acuerdos, y cumplido **ARCHIVARSE.**

**RESOLUCION N° 443-T.C.-19.- DADA EN EL ACUERDO ORDINARIO NUMERO DOS MIL SETECIENTOS CUARENTA Y OCHO DE FECHA DOS DE OCTUBRE DEL AÑO DOS MIL DIECINUEVE.**

v.c.b

Dra. María Matilde Morales  
VOCAL  
TRIBUNAL DE CUENTAS



Dr. CARLOS JAVIER RAMOS  
PRESIDENTE  
TRIBUNAL DE CUENTAS

Dr. Javier Alejandro Stoessel  
VOCAL  
Tribunal de Cuentas

Dra. ROMINA BAITÁN  
VOCAL  
TRIBUNAL DE CUENTAS

ANTE MI:

C. PNL KARINA MURCIA  
SECRETARIA GENERAL  
TRIBUNAL DE CUENTAS

*Cartilla que la presente es copia  
del original que he tenido  
a la vista*  
2 10 OCT. 2019

*[Handwritten signature]*  
Tribunal de Cuentas