



FISCALÍA DE ESTADO  
Dirección de Asuntos Administrativos  
Provincia de Mendoza

Deudas incobrables  
Dictamen  
incobrables  
Tomo II



REF.:EXPTE.Nº 1291-D-2015-00115  
MINISTERIO DE SEGURIDAD MONTAÑA  
GAJARDO JORGE TOMAS  
RECUPERO BIENES ADEUDADOS

AL SEÑOR  
FISCAL DE ESTADO  
DE LA PROVINCIA DE  
MENDOZA  
DR. FERNANDO M. SIMON  
S / D

Vienen las actuaciones referenciadas a dictamen de esta Fiscalía de Estado, en orden a la posibilidad de declarar incobrable el crédito por el importe de pesos trece mil (\$13.000,00) que adeuda al Ministerio de Seguridad el oficial Jorge Tomás Montaña Gajardo D.N.I. 22.094.551.

#### I-ANTECEDENTES DE AUTOS.

Con la finalidad que persigue se han acompañado a estos autos los antecedentes relevantes que seguidamente se exponen:1) Resolución Nº 73/2.015 emitida a fs. 54/54 vta. mediante la cual se emplaza al Sr. Montaña, en el término de diez días (10), al reintegro del monto de pesos trece mil (\$13.000) que corresponde al precio de un chaleco antibalas que no fuera devuelto por el agente, en la oportunidad de su desvinculación en el servicio activo, conforme se ha expresado en los considerandos que fundan la normativa; 2) Constancia de la notificación del deudor de fs. 61 de autos que no obstante ello no ha cumplido con el emplazamiento.

**II.-** Corresponde asimismo dejar expresa constancia de que el control efectuado por este órgano de control al emitir el dictamen está circunscripto a la "legitimidad" del procedimiento, sin que su pronunciamiento importe manifestación alguna sobre cuestiones técnicas (ajenas a su incumbencia) o de mérito, oportunidad o conveniencia (asignadas a los órganos de la administración activa), conforme doctrina sentada en reiteradas oportunidades por la Procuración del Tesoro de la Nación<sup>1</sup>, valorando además los aspectos tratados conforme los informes de los órganos consultivos competentes, según doctrina sentada por el órgano nacional aludido<sup>2</sup>.

### **III-ENCUADRE JURIDICO-NORMATIVO.**

En función de lo expresado, la situación en estudio puede ser contemplada bajo la luz de las siguientes disposiciones normativas:

**1)** En el Art.1º del Decreto Nº 1.065/ 2013, en lo pertinente, dispone: *"Deléguese en los Señores Ministros y Secretarios del Poder Ejecutivo, y en el Señor Fiscal de Estado, en el ámbito de sus competencias, la facultad de declarar incobrables, y de no iniciar juicios por cobro de deudas, cuando el monto de las mismas resulte antieconómico e ineficiente en la gestión, por ser individualmente consideradas, inferior a la suma equivalente al 20% del monto estipulado para la contratación directa, previsto en el art. 29 inc. "b" de la Ley 3799 y modificatorias" (...)*<sup>3</sup>

**2)** En el art. 98 de la Ley Nº 8.706 que estatuye: *"El Poder Ejecutivo puede declarar una vez agotados los medios para lograr su*

<sup>1</sup>Ha dicho en relación al objeto de los Dictámenes, la Procuración del Tesoro de la Nación que: "... no entra a considerar los aspectos técnicos de las problemáticas planteadas, por ser ello ajeno a su competencia. Su función asesora se encuentra restringida al análisis de las cuestiones de derecho y su aplicación al caso concreto, quedando libradas las apreciaciones sobre cuestiones técnicas ala autoridad administrativa con competencia en la materia (PTN, Dictámenes; 259:233; 245:359, 381)"; "El asesoramiento de la PTN se limita al estudio de las cuestiones estrictamente jurídicas, no trata aspectos técnicos, ni se refiere a las razones de oportunidad política por ser ajenos a la competencia que tiene asignada (PTN, Dictámenes, 259:233; 204:47, 159; 207: 578)". Ha agregado en este sentido que "El dictamen legal de la PTN no se pronuncia sobre aspectos técnicos, financieros o económicos, ni sobre la equidad o inequidad de las fórmulas contractuales o respecto de oportunidad, mérito o conveniencia, por ser ajenos a su competencia funcional... (PTN, Dictámenes, 251:781; 253:5)". Incluso el Poder Judicial se ve en principio sustraído de efectuar estas consideraciones, habiendo considerado la C.S.J.N. que el acierto, error, el mérito o la conveniencia de las soluciones adoptadas por los poderes políticos, no son puntos sobre los que el Poder Judicial pueda pronunciarse, salvo en aquellos casos que trascienden ese ámbito de apreciación, para internarse en el campo de lo irrazonable, inicuo o arbitrario (conf. C.S.J.N., en "Paz Carlos Omar c/Estado Nacional, sentencia del 09/08/01).

<sup>2</sup>En este sentido, la P.T.N. ha entendido que: "...la ponderación de los temas debe efectuarse conforme a los informes de los especialistas en la materia de que se trate, es decir, que esos informes merecen plena fe mientras no aparezcan elementos de juicio suficientes para destruir su valor, siempre que sean fundados, precisos y adecuados al caso (PTN, Dictámenes; 200:116; 248:430; 259:233).

<sup>3</sup> Hoy debe entenderse referido a la Ley Nº8.706 (art. 144 inc. d), que es la norma que ha reemplazado a la Ley Nº3.799.



*cobro y previo dictamen de la Fiscalía de Estado la incobrabilidad de los créditos a su favor (...)*".

**3)** Y en artículo 65 de la Ley N° 8.838 de presupuesto vigente para el corriente ejercicio *"Monto de la Contratación Directa. Establézcase para el año 2016 en Pesos setenta y cinco mil (\$ 75.000) el monto para contratar en forma directa, de acuerdo a lo establecido en la legislación vigente en cumplimiento del Artículo 144 inc. a) de la Ley N° 8.706"*.

Entonces correspondería analizar la situación planteada, en el juego armónico, en conjunto y de manera complementaria del Decreto N° 1.065/13, con el art. 98 de la Ley N° 8.706 (Régimen de Administración Financiera Provincial) que deroga parcialmente a aquel y con la limitación impuesta por el art. 1 del Decreto N° 1.065/13 referido al 20 por ciento del monto de la contratación directa fijado por el art. 65 de la Ley N° 8838 de Presupuesto vigente para el presente año.

Al efecto debemos destacar que el art. 98 de la Ley N° 8.706 no se encuentra reglamentado; y que la emisión del Decreto N° 1.065/13 es anterior a la sanción de la Ley N° 8.706. Sin embargo, dicho Decreto no se opone a los lineamientos del art. 98 ya citado.

Por otra parte ya hemos sostenido<sup>4</sup> que *"... se ha admitido en la práctica la aplicación de Decretos Reglamentarios que no resultaban incompatibles con la norma legal posterior modificatoria o derogatoria (Decreto N° 436/00 como reglamentario del posterior Decreto Delegado N° 1023/01 de contrataciones del Estado Nacional)*.

Entonces, en presencia de las normas habilitantes, puedo deducir que el estándar jurídico "anti económico e ineficiente en la gestión" del Decreto N° 1.065/13 de una deuda para considerarla incobrable, surgirá " *...una vez agotados los medios para lograr su cobro y previo*

*dictamen de la Fiscalía de Estado, ...*" (art. 98 de la Ley Nº 8.706), y en tanto no supere el 20 por ciento del monto estipulado para la contratación directa al momento de calcularse (art. 1º Decreto Nº 1.065/13; siendo que para este año el monto de la contratación directa se fija en \$75.000, de acuerdo a las disposiciones del art. 65 Ley Nº 8.838).

Ahora bien, cabe preguntarnos ¿cuándo podemos entender que se encuentran agotados los medios para lograr su cobro?. Aquí debemos traer a colación y engarzar el principio de razonabilidad, que tiene base en el art. 28 de la Constitución Nacional y 39 de la Ley Nº3.909.

En efecto, toda actividad del Estado, incluyendo en grado supremo a la administrativa, debe ser razonable, y lo no razonable excede lo constitucional. Lo razonable es lo opuesto a lo arbitrario. Lo razonable es lo justo, lo **proporcionado, lo equitativo**, por oposición a lo irrazonable que es lo arbitrario o injusto. Por más que el funcionario tenga para actuar un margen de discrecionalidad, eso no significa que pueda comportarse arbitrariamente. Toda la actividad administrativa debe ser razonable y sólo así producirá efectos jurídicos válidos.<sup>5</sup>

En el sentido indicado la Corte Suprema de Justicia hace referencia al juicio de ponderación que debe realizarse entre el objetivo buscado y los medios elegidos para cumplirlo. Sin embargo, el juicio de ponderación puede ser un enunciado opaco, ya que no tiene un contenido definido más allá del que el juez le conceda en cada caso<sup>6</sup>. Para darle contenido a la "ponderación" se utiliza el "análisis de costo beneficio" al que nos hemos referido<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Dictamen Nº 0812/12 de fecha 01/07/11 en expete. Nº 262-M-2011-01283 "OPERACIONES DE VENTAS DE TERRENOS DEL Proyecto Parque de Industrias y Servicios Palmira (-PASIP-)".

<sup>5</sup> Dictamen Nº011/16 de esta Dirección de Asuntos Administrativos, de fecha 08/01/16.

<sup>6</sup> SOLA, Juan V., La Corte Suprema y el Análisis Económico del Derecho, La Ley, 25/09/2009. Del mismo autor, El análisis económico del Derecho. O cómo tomarse las consecuencias seriamente. LL, 03/04/2008.

<sup>7</sup>A contrario sensu la razonabilidad de una decisión de proyección pública, como un acto administrativo o un fallo de la Corte Sup., por ejemplo, se detecta en los efectos sociales que produce o puede producir. Ese es un test más seguro que el de proporcionalidad que usualmente se emplea. En el ámbito del Poder Judicial, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado desde antiguo que las consecuencias de las decisiones adoptadas es uno de los índices más seguros para analizar la razonabilidad de una norma. En tal sentido, la acordada 36/98 de la Corte Suprema de Justicia ha creado una unidad de análisis de las decisiones del máximo tribunal con el objeto de analizar las consecuencias que produce en materias diversas.



Asimismo la Procuración del Tesoro de la Nación<sup>8</sup> ha considerado que *"la interpretación de normas promocionales resulta privativa de la administración pero se aclaró que esas consideraciones no deben estar exentas del sello de razonabilidad que deben ostentar todos los actos estatales. Como pauta para medir esa razonabilidad se expresó que la correcta hermenéutica de la norma analizada impone armonizar adecuadamente los fines promocionales que inspiraron su dictado con el principio de razonabilidad de los medios que pueden arbitrarse para alcanzarlos de forma tal que el bien común, que satisfaga la aplicación de la franquicia en un caso dado, resulte siempre proporcionalmente superior al sacrificio fiscal que correlativamente dicha exención signifique para la comunidad"*.

Por ello el carácter de "deuda incobrable" surgirá en cada caso, de las especiales circunstancias probadas administrativamente del caso bajo examen, no de manera automática, **sino con posterioridad a un análisis razonable a cargo de los organismos primarios intervinientes** (Decreto N° 665/75<sup>9</sup>) y de la interpretación armónica de los cuerpos normativos involucrados citados en el caso concreto analizado.

**III-CONCLUSIÓN:** Sin perjuicio de recomendar al Poder Ejecutivo Provincial la reglamentación del art. 98 de la Ley 8.706 para clarificar el instituto analizado, en el marco de lo esbozado, los que suscriben sugieren que se requiera a los órganos primarios intervinientes, que

<sup>8</sup> Dictámenes 197:27

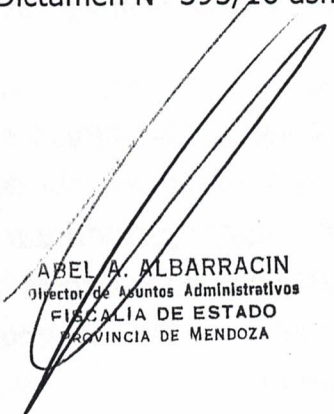
<sup>9</sup> Por el art. 1° de la Ley N° 728 Fiscalía de Estado interviene "En todo asunto administrativo en que aparezca interesado el patrimonio del Estado o afectados los intereses del Fisco, (...), cuando estos se encuentren en estado de resolución definitiva", entendiéndose que esto involucra que se resuelva sobre el fondo de la cuestión planteada y que cause estado, y teniendo presente que, sin perjuicio de la celeridad, economía y eficacia del trámite por las que debe velar la autoridad administrativa (artículo 113° de la Ley N° 3.909), toda actuación deberá contener los requisitos materiales y formales de la Ley N° 3.909 y mod., involucrando todos **los antecedentes, informes necesarios y dictámenes fundados relativos al caso**, que se hubieran producido tanto en la repartición de origen como en los demás órganos intervinientes (arts. 1°, 2°, 4° y 6° Dec. 665/75). Ley 3909 y mod., art. 35 - "Antes de dictarse el acto administrativo deben cumplirse todos los trámites sustanciales previstos expresa o implícitamente por el orden normativo. Sin perjuicio de lo que otras normas establezcan al respecto, considéranse trámites sustanciales: a) el debido proceso o garantía de la defensa. b) el dictamen o informe obligatorio en virtud de norma expresa. c) el informe contable, cuando el acto implique la disposición de fondos públicos". Dec. N° 1.784/96, Art. 6°. "Dictamen Fundado. Los jefes o responsables de las asesorías letradas deberán supervisar los dictámenes e informes, atendiendo a que estén debidamente motivados. A tal efecto, queda prohibido el sólo uso de fórmulas tales como "Sin observaciones legales" o "Sin objeciones jurídicas", u otras equivalentes sin el debido fundamento.

determinen si la deuda resulta incobrable conforme los parámetros indicados en el presente y fundado en lo dispuesto por los arts. 1º, 2º, 4º y 6º Dec. 665/75, por el art. 6º del Decreto Pcial. Nº 3.152/88 y por el art. 35 inc. c) de la Ley Nº 3.909 y mod., salvo una opinión diferente del Sr. Fiscal de Estado.

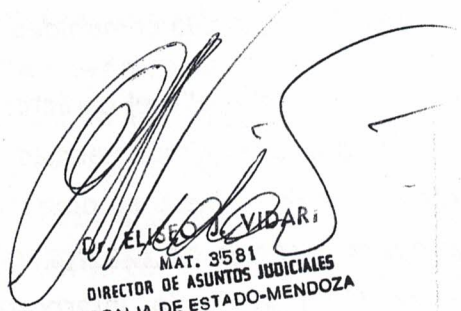
Sirva el presente de atenta nota de remisión.-

---

DIRECCIÓN DE ASUNTOS ADMINISTRATIVOS. DIRECCION DE ASUNTOS  
JUDICIALES. FISCALIA DE ESTADO  
Mendoza, 08/06/16.  
Dictamen Nº 395/16 asm. jbsg. aa



ABEL A. ALBARRACIN  
Director de Asuntos Administrativos  
FISCALIA DE ESTADO  
PROVINCIA DE MENDOZA



DR. ELISEO VIDAR,  
MAT. 3581  
DIRECTOR DE ASUNTOS JUDICIALES  
FISCALIA DE ESTADO-MENDOZA



Compartiendo el suscripto el Dictamen que antecede  
Nº 395/16, emitido en forma conjunta por las Direcciones de Asuntos  
Judiciales y de Asuntos Administrativos, pasen estas actuaciones al Ministerio  
de Seguridad a sus efectos.

2016

FISCALIA DE ESTADO - Mendoza, 08 de Junio de

  
Dr. FERNANDO M. SIMON  
FISCAL DE ESTADO  
Provincia de Mendoza

FISCALIA DE ESTADO	
DIRECCION DE ASUNTOS ADMINISTRATIVOS	
SALIO - Fecha	9-06-16
hora: 9:26	Folios: 69
Tramite:	JO SANCHEZ VESPA
DIRECCION DE ASUNTOS ADMINISTRATIVOS	
FISCALIA DE ESTADO	