



FISCALIA DE ESTADO
Provincia de Mendoza

Ref.: EX-2022-07065326- -
GDEMZA-DGDEPU#MHYF.

AL SEÑOR
MINISTRO DE HACIENDA Y FINANZAS
LIC. VICTOR FAYAD
S _____ / _____ D

De mi consideración:

Las actuaciones de referencia han sido remitidas a esta Fiscalía de Estado para su intervención y dictamen en relación a la realización de una Operación de Crédito mediante el mecanismo que denomina como "rollover", a cuyos términos y lectura me remito en honor a la brevedad.

I. ANTECEDENTES.

Obran incorporados en el expediente de referencia los siguientes antecedentes, los cuales serán objeto de resumen y análisis a lo largo del presente: en orden 3 se agrega el informe conjunto emitido por la Subsecretaría de Finanzas y la Dirección General de Crédito al Sector Público; en orden 4 obra proyecto de norma en los términos de lo requerido por el Decreto N°1.428/18; en orden 6 se agrega opinión legal del Servicio Jurídico del Ministerio de Hacienda y Finanzas (MHYF) (dictamen N°325/22 del 14/10/2022); en orden 8 se observa la intervención de la Contaduría General de la Provincia (18/10/2022); a orden 9 luce dictamen del Auditor Interno de la Provincia (de fecha 19/10/2022); en orden 13 toma intervención Asesoría de Gobierno (dictamen N°453/2022 del 20/10/2022); y finalmente en orden 15 se

remiten las presentes actuaciones a dictamen y consideración de esta Fiscalía de Estado.

II. INFORMES TÉCNICOS Y DICTÁMENES PRECEDENTES:

1. INFORME DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO AL SECTOR PÚBLICO.

El informe de la Dirección General de Crédito al Sector Público del Ministerio de Hacienda y Finanzas de orden 3 indica que las modificaciones en la estructura de una deuda pueden o no implicar modificaciones en su tamaño, es decir en su stock y que, en caso que las operatorias de rollover se limiten exclusivamente a modificar la estructura de amortizaciones de la deuda, el tamaño de la misma se vería inalterado. Sostiene que esta distinción es particularmente importante al momento de analizar la factibilidad normativa de una operación de reestructuración, entendiendo que si una vez concluida la misma el stock de la deuda se viera inalterado, sería de aplicación lo dispuesto por el Art. 68 de la Ley N° 8.706 de Administración Financiera (LAF).

Manifiesta que dicho artículo hace expresa mención a la posibilidad de atender compromisos presentes y futuros mediante este tipo de operaciones, quedando así autorizadas las reestructuraciones que impliquen hacer uso del crédito de manera previa al vencimiento de los pasivos que se buscan reestructurar, sin que esto implique la emisión de una deuda que requiera de las autorizaciones previstas en el artículo 41 de nuestra Constitución, ya que no se estaría obteniendo "financiamiento neto positivo", es decir que no se estaría "rolleando" más del 100% de la deuda existente.



FISCALIA DE ESTADO
Provincia de Mendoza

Sostiene que la **flexibilidad** en la administración de pasivos resulta eficiente al momento de aprovechar las oportunidades que se presentan tanto al momento de emitir deuda como al momento de cancelarla, precancelarla o reestructurarla, y que lo anterior es particularmente importante en mercados financieros volátiles tal como lo es el mercado local.

Aclara que este tipo de operaciones permiten mantener la solvencia del Estado y brindar mayor flexibilidad, al facilitar el cumplimiento de sus obligaciones sin afectar recursos que pueden liberarse y destinarse al cumplimiento de los fines del Estado, al mismo tiempo que no se perjudica a los acreedores de la Provincia ni la calidad crediticia de la misma. Incluso, manifiesta, podría resultar en un ahorro si el mercado ofreciera condiciones más convenientes que las que tiene la deuda actualmente emitida.

Indica que de este modo, puede iniciarse una operación de crédito público, en el marco del artículo 68 de la Ley 8.706, con el objeto de atender los vencimientos que se produzcan en un ejercicio, **siempre y cuando, una vez concluida la operación de reestructuración, no se incremente el stock de deuda ni se vulneren los límites establecidos por la Ley de Responsabilidad Fiscal**, y se justifiquen las ventajas que implica la operatoria, esto es, siempre que la misma resulte conveniente para la Provincia en los términos fijados por la disposición legal citada, y bajo los parámetros precedentemente enunciados.

Aclara, más adelante, que debe tenerse presente que cuando la norma habla de reestructuración – en términos generales - de la “deuda pública”, este último término abarca a la deuda pública de la Provincia entendida en su conjunto, esto es, en relación al universo de

créditos vigentes otorgados por entidades financieras, como así también, al financiamiento obtenido de la emisión de títulos públicos y demás instrumentos financieros, es decir, no se circunscribe necesariamente a una obligación crediticia en particular.

Entiende que la refinanciación de la deuda, si bien permite encarar procesos de negociación con acreedores o grupo de acreedores en particular para modificar las condiciones de sus respectivos créditos, no se encuentra limitada a ello, sino que importa una visión global de la deuda pública provincial y **abarca, por ende, a las operaciones de manejo o administración de pasivos que puedan repercutir en la deuda entendida en su conjunto.**

Considera que no tendría sentido práctico, y resultaría inconveniente, que la norma limitara la posibilidad de administrar pasivos exclusivamente con el mismo acreedor, o con el mismo instrumento, ya que esta situación no solo impediría aprovechar oportunidades de mercado, sino que también inclinaría la balanza a favor del acreedor en los procesos de negociación.

Advierte que la operatoria, una vez ejecutada, es decir cuando se tome el nuevo crédito y se cancele el anterior, o viceversa, **no debe implicar un incremento en el stock de la deuda pública.** Agrega que, **si bien en algún momento pueden existir ambas deudas** –la “nueva” se emite exclusiva y restrictivamente para refinanciar la “anterior”, y al finalizar el proceso el stock no se habrá incrementado ya que los fondos que ingresaron por las nuevas operaciones luego van a tener su egreso al momento de hacer los pagos correspondientes.

Aclara asimismo que, si con motivo de la realización de estas operaciones, resultara en un incremento de la deuda pública, se debería contar con la autorización de endeudamiento prevista por la



FISCALIA DE ESTADO
Provincia de Mendoza

Constitución, pero no en el caso de la refinanciación que se está planteando.

Por estas razones, considera que este tipo de operatoria, constituye una herramienta de administración de pasivos la cual permite reestructurar, reformular y/o reprogramar la deuda pública de la Provincia entendida en su conjunto -no limitada únicamente a un instrumento de crédito en particular-, favoreciendo incluso la modificación del perfil de la deuda, siempre que se verifique su conveniencia, por lo que se encuentra dentro del marco previsto por el Art. 68 de la Ley N° 8.706.

Concluye indicando las claras ventajas que ofrece poder refinanciar las amortizaciones de deuda, incluida aquella denominada en moneda extranjera, cuando el mercado ofrece a la Provincia la posibilidad de tomar deuda en pesos a una tasa por demás conveniente; y al hecho de que, **tal como requiere la norma, se están mejorando las condiciones de la deuda pública de la Provincia**, dotándola de mayor sostenibilidad y mejorando su perfil, en comparación con las condiciones emergentes de operaciones que ya han sido aprobadas en ambas cámaras de la legislatura por las mayorías especiales que nuestra carta magna exige, por eso es que propone la realización de la presente operación por tratarse de una refinanciación de la deuda pública en el marco de lo autorizado por el Art. 68 de la Ley N° 8.706, en la que se verifica el cumplimiento del recaudo de conveniencia exigido por esta disposición.

2. DICTAMEN DE LA DIRECCIÓN JURÍDICA DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y FINANZAS:

En orden 6 de la presente pieza administrativa rola incorporado el dictamen del Director de Asuntos Legales del Ministerio de Hacienda y Finanzas de la provincia, el que analiza la solicitud de refinanciación de deuda pública en el marco de lo dispuesto por el art. 68 de la Ley 8.706. En su análisis remite frecuentemente al informe técnico incorporado en orden 3, resultando éste de lectura obligada para el mejor entendimiento de la cuestión planteada.

Cita como ejemplos las solicitudes de autorización de "rollover" en las leyes de presupuesto Nros. 8.154 de 2010, 8.265 de 2011, 8.399 de 2012, 8.530 de 2013 y 8.701 de 2014, indicando que con posterioridad a la sanción de la Ley N° 8.706 en 2014 dicho procedimiento se canalizó por lo previsto en el art. 68¹.

Luego del repaso de antecedentes y marco legal aplicable, adelanta opinión al sostener "*...es criterio de esta Dirección que la facultad dada al Ejecutivo por la norma referida constituye autorización legislativa suficiente para reestructurar – en su acepción amplia – la deuda pública, conforme los fundamentos que se desarrollan a continuación...*".

En este orden, propone la procedencia del mecanismo de refinanciación solicitado, basado en tres presupuestos previstos por el

¹ La totalidad de las operaciones de reestructuración de deuda, así como de toma de crédito público con objeto de hacer frente a servicios de deudas (amortización de capital, pago de intereses o ambos), son detalladamente analizadas posteriormente en el presente dictamen a efectos de establecer la interpretación que tanto la Legislatura como el Poder Ejecutivo han realizado desde la sanción de la Ley N° 8.706 al presente.



FISCALIA DE ESTADO
Provincia de Mendoza

Art. 68 de la Ley Nº 8.706, ello "... a fin de determinar si la operatoria se encuentra subsumida en sus previsiones normativas, y con ello si puede o no ejercerse la facultad otorgada al Ejecutivo, a saber: 1) Que se trate de una operatoria de crédito público; 2) Que dicha operatoria tenga por finalidad u objeto reestructurar la deuda pública; y 3) Que la operatoria revista una mejora en alguna de las condiciones de las operaciones originales o bien en los demás elementos y/o ítems señalados por la norma...".

En primer lugar, indica que estamos frente a una operatoria de crédito público, como así lo define el art. 60² de la Ley Nº 8.706 sin ahondar en más detalles, citando textualmente parte de dicho artículo.

A continuación remite a los presupuestos segundo y tercero, al describir la operatoria de reestructuración de deuda como "... según nuestra legislación, toda reestructuración – en su acepción genérica utilizada por la norma – o refinanciación de vencimientos de capital, en el caso, tramitada conforme lo autorizado por el Art. 68 de la Ley Nº 8706, debe considerarse como tal siempre que reporte un beneficio o

² Ley 8.706. Art. 60. "El endeudamiento que resulte de las operaciones de Crédito Público se denomina Deuda Pública Provincial y puede originarse en: a. La emisión y colocación de títulos, bonos u obligaciones de mediano y largo plazo, constitutivos de un empréstito y fideicomisos financieros con o sin oferta pública, con entidades financieras u otras instituciones u organismos que tengan facultad para realizar estas operaciones; b. (Inciso b derogado por Ley Nº 8816 art. 16, B.O. 01/10/2015). (**Texto original inc. b:** La emisión y colocación de letras de tesorería, pagarés u otros medios sucedáneos de pago, cuyo vencimiento exceda el ejercicio económico-financiero;) c. La contratación de préstamos con instituciones financieras nacionales, extranjeras o internacionales u otras instituciones u organismos que tengan facultad para realizar estas operaciones; d. La contratación de obras, servicios o bienes cuyo pago total o parcial se estipule en ejercicios económicos-financieros siguientes, siempre que los conceptos que se financien se hayan devengado anteriormente; e. El otorgamiento de avales, fianzas y garantías, para terceros cuyo vencimiento exceda el ejercicio económico-financiero; f. reestructuración de la Deuda Pública Provincial".

suponga una mejora para la Provincia en los términos previstos por dicha disposición...".

Se expide sobre la acepción genérica del término reestructurar deuda, indicando que el mismo refiere también a consolidación, conversión, reprogramación, refinanciación o renegociación de la misma.

Hace expresa referencia al hecho de que la reestructuración o refinanciación de vencimientos en los términos del art. 68 debe considerarse así, toda vez que reporte un beneficio o suponga una mejora para la provincia.

Señala además, que el mismo artículo "... hace expresa mención a la posibilidad de "atender compromisos presentes y futuros", quedando así autorizadas las operaciones de reestructuración que impliquen hacer uso del crédito de manera previa al vencimiento de los pasivos que se buscan reestructurar, sin que esto implique la emisión de una deuda que requiera de las autorizaciones previstas en el artículo 41 de nuestra Constitución, ya que no se estaría obteniendo "financiamiento neto positivo", es decir que no se estaría "rolleando" más del 100% de la deuda existente...".

Reitera conceptos traídos del informe técnico e indica que la deuda pública es *"...entendida en su conjunto, esto es, en relación al universo de créditos vigentes otorgados por entidades financieras, como así también, al financiamiento obtenido de la emisión de títulos públicos y demás instrumentos financieros, es decir, no se circunscribe necesariamente a una obligación crediticia en particular...".*

En este sentido concluye que sería poco práctico e inconveniente limitar la reestructuración a la deuda con un solo acreedor o con el mismo instrumento.



FISCALIA DE ESTADO
Provincia de Mendoza

Indica asimismo que hay una clara conexión entre las normas que definen facultades y tareas del Ministro de Hacienda en la Ley de Ministerios con las facultades otorgadas en el marco del art. 68 de la Ley Nº 8.706.

Refiere que esta operatoria no es considerada en forma aislada, que deberá mantenerse el stock de deuda sin variaciones y *"...si con motivo de la realización de estas operaciones resultara un incremento de la deuda pública, se debería contar con la autorización de endeudamiento prevista por la Constitución, es decir, a través de una ley específica o en la norma presupuestaria, con las mayorías exigidas al efecto..."*.

Entiende finalmente que las operaciones puestas a consideración implican reestructurar, reformular, modificar la estructura de deuda, cuyas operaciones originarias contaron con el aval previsto en el art. 41 de la Constitución.

3. INFORME DE LA CONTADURÍA GENERAL DE LA PROVINCIA:

En orden 8 se observa la intervención de la Contaduría General de la Provincia, la cual luego de la correspondiente referenciación de los antecedentes de las operatorias financieras impulsadas durante el ejercicio 2020 (Decreto Nº1.198/20), considera que **no tiene objeciones** que formular a la operación proyectada en el presente caso, **siempre y cuando una vez concluida la reestructuración no se incremente el stock de deuda pública.**

A tales fines comparte el informe conjunto emitido por la Subsecretaría de Finanzas y la Dirección General de Crédito al Sector Público (orden 3) y precisa la necesaria emisión de los volantes de

imputación preventivos correspondientes a la operación de crédito cuando hayan sido establecidos los términos y condiciones definitivos de emisión de los títulos de deuda.

4. INFORME DE LA AUDITORÍA INTERNA DE LA PROVINCIA:

En orden 9 luce dictamen del Auditor Interno de la Provincia, en el que se considera que el artículo 68 de la Ley N°8.706 autoriza al Poder Ejecutivo a modificar la estructura de la deuda pública, siempre que ese cambio se refiera a una modificación en los montos, plazos, intereses o costo de la deuda y que ello resulte conveniente para la Provincia.

Considera que en el presente caso se estaría frente a una operación denominada "rollover", que implica una modificación en la estructura del perfil de vencimientos de la deuda cambiando vencimientos inmediatos por vencimientos diferidos en el tiempo resultando en una clara mejora respecto de los plazos.

Sostiene, en concordancia con el informe conjunto emitido por la Subsecretaría de Finanzas y la Dirección General de Crédito al Sector Público (de orden 3), que en este caso el stock de deuda permanece inalterado como así también los compromisos que recaen sobre el crédito público, concluyendo que no se requiere contar con una nueva autorización legislativa, porque los endeudamientos originarios tuvieron en su oportunidad las autorizaciones correspondientes, ya que si no, no podrían haberse perfeccionado.

Por dichos motivos otorga Visto Bueno para la prosecución de las presentes actuaciones.



**FISCALIA DE ESTADO
Provincia de Mendoza**

5. DICTAMEN DE ASESORÍA DE GOBIERNO.

En orden 13 toma intervención Asesoría de Gobierno mediante Dictamen Nº 453/2022, expresando que en lo relativo a las cuestiones técnicas remite al informe conjunto emitido por la Subsecretaría de Finanzas y la Dirección General de Crédito al Sector Público, y desde el encuadre legal de lo sometido a análisis adhiere a la opinión del Servicio Jurídico del MHYF.

Circunscribe el objeto de consulta – cuestión a ventilar en autos – en la interpretación que correspondería darle al art. 68 de la Ley Nº8.706 para la habilitación de contraer créditos con destino en la reestructuración de la deuda pública en general, **no necesariamente con el mismo acreedor** con el que mantiene la deuda a reestructurar.

En el desarrollo de su dictamen, introduce en primer término la postura sostenida por la S.C.J. de Mendoza³ – la cual remite a una opinión de la Corte Federal – respecto del método de interpretación de las normas resaltando que “... *no hay método de interpretación mejor que el que tiene primordialmente en cuenta la finalidad de aquélla...*”⁴, indicando que la interpretación literal de la norma cede frente a los mecanismos de razonamiento del precepto legal que tienen en cuenta la finalidad, razonabilidad y **análisis sistémico**.

En ese lineamiento, trae a colación la exposición de motivos de la Ley Nº8.706, en lo relativo al art. 68, y postula que la **finalidad** de dicha norma es la de sistematizar el proceso de endeudamiento,

³ SCJ Mza. LS402-063.

⁴ CSJN, Fallos 321-3299, citado por la SCJ Mza, nota precedente.

optimizar el financiamiento posible y lograr el máximo aprovechamiento de las condiciones que el mercado financiero ofrece.

Considera que lo anteriormente sostenido se ve reforzado por la mayoría *agravada* con la que fue sancionada oportunamente la Ley N°8.706 (art. 41 de la CP), lo que en definitiva implica una excepción de las exigencias legislativas del art. 64 de la misma norma.

Sostiene que el art. 68 de la Ley N°8.706 SÍ habilita a contraer deuda – mediante cualquiera de los instrumentos previstos en la ley y no necesariamente con el mismo acreedor - para reestructurar la existente.

Para sustentar ello remite a los conceptos técnicos vertidos en orden 3, y a los de deuda pública en general; cita el régimen nacional de la Ley N°24.156, los ordenamientos legales financieros de otras provincias, e inclusive normativa internacional (Chile).

Concluye categóricamente, que cualquier interpretación diferente contraría el espíritu y finalidad de la norma, no siendo posible razonar la misma de otra manera.

6. PRINCIPALES ARGUMENTOS JURÍDICOS PARA SOSTENER LA CONCLUSIÓN A LA QUE SE ARRIBA.

En términos generales, los dictámenes de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Hacienda y la Asesoría de Gobierno han coincidido tanto en su mecánica interpretativa como en las conclusiones a las que han arribado (el segundo de los dictámenes citados con remisión expresa al “meduloso” primer dictamen señalado), entendiendo que el Poder Ejecutivo posee competencias atribuidas por el orden jurídico (en especial art. 68 de la Ley N°8.706 y



FISCALIA DE ESTADO
Provincia de Mendoza

normas concordantes y complementarias que se citan en los mencionados dictámenes), considerando, en términos generales, que:

1. Es necesario realizar una interpretación sistémica, armónica, razonable y finalista de las disposiciones contenidas en los arts. 59, 64, 68 y cctes. de la Ley N°8.706, que rigen lo referido al sistema de crédito público de la provincia y en especial a la toma de financiamiento ("empréstito público");
2. Los aspectos más relevantes de la consulta efectuada y que atañen a la problemática interpretativa sometida a análisis, tendrían marcado matiz técnico, por lo que procuran una amplia deferencia a los sectores técnicos competentes (especialmente al informe de la Dirección General del Crédito al Sector Público y Secretaría de Finanzas del Ministerio de Hacienda y Finanzas –en adelante "informe conjunto"- con expresa cita de los arts. 13 inc. 14 y 16 de la Ley N°9.206 y 73 de la Ley N°8.706 –ver especialmente dictamen de la Dirección de Asuntos Jurídicos al cual adhiere la Asesoría de Gobierno-), tanto en lo referido a la valoración de las condiciones que se toma la deuda (conveniencia) como en lo referido al alcance a asignar a los términos (en especial a "reestructuración"); y
3. El art. 68 de la Ley N°8.706 y todos los referidos al sistema de crédito público han importado una mutación de la mecánica de endeudamiento de la provincia, considerando que en cuanto al término reestructuración se refiere, su interpretación debe ser "genérica" ("flexible" según informe conjunto de orden 3) y como tal debe ser interpretada en forma amplia, permitiendo considerar inmersa en su texto tanto las operaciones de refinanciación y/o reestructuración con los acreedores actuales

de la deuda preexistente como la toma de nueva deuda para el pago total o parcial de la misma, en tanto ello además no implicaría aumento del "stock" de deuda (ver informe conjunto de orden 3 y dictámenes del MHyF de orden 6 y de la Asesoría de Gobierno de orden 13, que adhiere a aquél).

III. INTERVENCIÓN DE FISCALÍA DE ESTADO. DICTAMEN JURÍDICO.

En este estado toma intervención Fiscalía de Estado en el marco de las atribuciones que ejerce como Ministerio Público (protección de la juridicidad, del interés público y de los intereses colectivos) y del Ministerio Fiscal (defensa del patrimonio de la colectividad y del Estado) -art. 177 de la Constitución Provincial, Ley N° 728, Decreto N° 1.428/18 y normas complementarias-, estimando oportuno realizar las siguientes consideraciones:

1. DESCRIPCIÓN DE LA OPERATORIA DE LA TOMA DE EMPRÉSTITO PROPUESTA.

Si bien a lo largo de las actuaciones precedentes se ha encuadrado la operación bajo el término de "rollover", el mismo no se encuentra receptado por nuestra legislación.

Como bien señala el informe de orden 03 *"...Según terminología del mercado financiero, este tipo de operaciones suelen denominarse "rollover" o refinanciación de pasivos, los cuales no son términos unívocos aunque pueden conceptualizarse genéricamente como la realización de una operación (u operaciones) de administración de pasivos consistente en la obtención de crédito para posibilitar el cumplimiento de los vencimientos de capital de deuda..."*.



FISCALIA DE ESTADO
Provincia de Mendoza

Más allá de las diferentes denominaciones que se le da a la operatoria en análisis en las presentes, debemos precisar en qué consiste la misma, a fin de encuadrarla adecuadamente en las previsiones de nuestra legislación vigente.

El informe técnico de orden 03 expresa:

"...Remito el presente a los efectos de informar respecto de la factibilidad, oportunidad y conveniencia de realizar una operación de reestructuración de deuda pública en el marco de lo dispuesto por los artículos 68 y 64 de la ley 8.706 de Administración Financiera por los montos que corresponden a los pagos de amortización de la deuda en USD representada en los Bonos Mendoza 2029 emitidos por Decreto 1198/20 (en adelante "el PMM29") cuyos vencimientos se produzcan durante el ejercicio 2023..."

"...En este sentido, surge una posibilidad para afrontar los vencimientos de capital en dólares para el año 2023 suscribiendo un nuevo endeudamiento en pesos..."

"...por los montos que corresponden a los pagos de amortización de la deuda en USD representada en los Bonos Mendoza 2029 emitidos por Decreto 1198/20 (en adelante "el PMM29") cuyos vencimientos se produzcan durante el ejercicio 2023..."

"...se contempla la posibilidad de emitir un nuevo título para hacer frente a los vencimientos de capital..."

Asimismo, el proyecto de Decreto obrante a orden 04 establece en su art. 1º: *"Disponer la emisión de Títulos Públicos en moneda local por hasta la suma equivalente de USD 81.500.000 y con un plazo mínimo de vencimiento de 18 meses en el marco de lo dispuesto por el Artículo 68 y cc. de la Ley N° 8.706, de conformidad con los términos y*

condiciones que se detallan en los artículos 2º y 3º del presente decreto”.

Posteriormente, en los artículos 2º y 3º, establece las condiciones para la emisión de dichos títulos, planteando dos opciones: Títulos Públicos Clase 1 (Título CER) y Títulos Públicos Clase 2 (Título BADLAR), no pudiendo superar la emisión de ambos el total autorizado por el art. 1º.

En dichos artículos se establece que ambos títulos serán en pesos y su destino será *“...cancelar las amortizaciones de capital correspondientes al Bono PMM29 cuyos vencimientos se produzcan durante el ejercicio 2023, como asimismo, a la recomposición financiera derivada del pago de las cuotas de amortización referidas...”*.

De lo antes expuesto surge entonces que la operatoria propuesta consiste en realizar una operación de crédito nueva (nuevo acreedor, monto, moneda, tasa, etc.) mediante la emisión de títulos públicos, destinando los fondos obtenidos a cancelar los servicios de amortización de capital correspondientes sólo al año 2023 (no los subsiguientes) de un deuda preexistente -Bono PMM29-, a su vencimiento y en las condiciones inicialmente pactadas, es decir sin producir ninguna modificación en sus términos originales.

No se cambian (prorrogan) ni se pagan anticipadamente los vencimientos inmediatos ni los vencimientos futuros de la deuda preexistente, sino que se mantienen y cumplen sus condiciones originarias (montos, plazos y tasa), las que se mantienen inalteradas.

A su vez se suma una deuda nueva a la "deuda pública" considerada en su globalidad.

En resumen, el efecto que la operación propuesta produciría es que, en lugar de pagar los servicios de capital del 2023 de la



**FISCALIA DE ESTADO
Provincia de Mendoza**

deuda originaria con recursos propios de la Provincia, se toma deuda nueva para pagarlos, sin producir alteración alguna de aquella deuda preexistente.

2. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL APLICABLE.

Conforme lo antes descripto, nos encontramos con una operatoria de emisión de títulos públicos, lo que resulta un empréstito en los términos del artículo 41 de la Constitución Provincial.

La primera exigencia que surge de esa norma es que tales operaciones sólo pueden ser autorizadas por la Legislatura mediante Ley sancionada con las dos terceras partes de los miembros presentes de cada Cámara.

En el caso en análisis, el Poder Ejecutivo entiende que el Órgano Legislativo otorgó dicha autorización, en forma permanente, al sancionar la Ley de Administración Financiera N° 8.706, que en su artículo 68° expresa que *"El Poder Ejecutivo puede realizar operaciones de crédito público para reestructurar la deuda pública..."*; estableciendo seguidamente los mecanismos mediante los cuales podrá realizarse la reestructuración autorizada, así como la exigencia de su conveniencia para la Provincia.

De dicho texto surge con claridad meridiana que la autorización prevista es para realizar operaciones de "crédito público", en tanto se verifique un condicionamiento *sine qua non*: que su objeto sea "reestructurar" deuda pública.

Conforme lo expuesto, el punto central a dilucidar inicialmente es si la operatoria propuesta se encuadra o no en la autorización permanente otorgada al Poder Ejecutivo, por el

art. 68 citado; en concreto, si dicha operatoria constituye una reestructuración de la deuda pública de la Provincia.

Cabe recordar en este punto, que el principio constitucional es la exigencia de autorización por ley sancionada con 2/3 de los miembros presentes de cada Cámara, por lo que el otorgamiento de una autorización permanente (y sus alcances), en cuanto excepción a dicho principio, sólo puede ser interpretado con carácter restrictivo.

En ese sentido, es dable señalar que no existe controversia respecto a que dicha norma de autorización (art. 68 de la Ley N°8.706) fue sancionada con las mayorías especiales requeridas por la Constitución.

Dilucidado lo anterior, corresponderá verificar el cumplimiento de las restantes exigencias que el ordenamiento constitucional y legal impone a dichas operaciones.

3. INTERPRETACIÓN DEL TÉRMINO “REESTRUCTURAR”.

Antes de avocarnos al análisis de cuál es el significado y alcance del término “reestructurar” utilizado por el art. 68° de la LAF, debemos realizar una aclaración preliminar respecto a qué debe considerarse actividad técnica de la administración.

3.1. Interpretación legal y actividad técnica.

De manera liminar, en relación a este acápite, anticipamos opinión en relación a que la interpretación de una norma no es una actividad técnica de la administración, sino una operación de hermenéutica jurídica consistente en establecer cuál es el sentido y significado de una disposición determinada.



FISCALIA DE ESTADO
Provincia de Mendoza

Es el paso previo y necesario para la aplicación de la norma a una situación concreta. En este caso, interpretar el significado del término "reestructuración" del art. 68 de la LAF, es lo que permitirá verificar si la operación propuesta se encuadra en la autorización permanente otorgada por la Legislatura al Poder Ejecutivo para hacer uso del crédito público, y consecuentemente si se cumple lo dispuesto por el art. 41 de la Constitución Provincial, lo que hace a la función de control de juridicidad propia de este organismo, asignada por atribución legal y constitucional.

Por otro lado, lo que se conoce como "actividad técnica" de la administración -más allá del debate doctrinario sobre su caracterización y aún sobre su existencia⁵-, es aquella que requiere el

⁵ Sin perjuicio de la postura expuesta, la existencia de cuestiones técnicas, no excluye totalmente la posibilidad de control constitucional y legal de esta FE (art. 177 de la Constitución Provincial, Ley N°728, Decreto N°1.428/18) -y eventualmente de la justicia- , sobre la razonabilidad y discrecionalidad técnica implementada para la adopción de la decisión administrativa bajo análisis. Existe cierto consenso en el sentido que la discrecionalidad técnica se configura cuando la norma atribuye a la Administración la potestad para actuar con arreglo a criterios suministrados por saberes especializados, sean ellos derivados de las ciencias puras o aplicadas; en otros términos, cuando la norma requiere que la Administración adopte un juicio científico o técnico (Sup. Corte Just. Mendoza, Sala I, Sindicato Unido de Trabajadores de la Educación v. Dirección General de Escuelas, 20/10/2003). Se ha sostenido en este sentido que: "... la discrecionalidad técnica en decisiones administrativas debe ser controlada por el juez en lo que respecta a los límites del ejercicio de su discrecionalidad. Así, la verificación material de los hechos; apreciación y calificación jurídica de los mismos; y adopción de una solución técnica al menos "tolerable". En ese orden de ideas, la Administración debe sentar los parámetros técnicos y periciales adoptados, así como las reglas técnicas empleadas para distinguir los aspectos del acto que admiten un mayor o menor grado de discrecionalidad (posibilidad de elección entre alternativas igualmente válidas para el ordenamiento) de aquellos "tolerables o aceptables". La decisión administrativa en ejercicio de potestades discrecionales que admiten cierto grado de experticia técnica (o dificultad probatoria, etc.), contiene en primer lugar, elementos reglados por el ordenamiento y allí la Administración se haya vinculada al mismo de forma precisa; además, puede contener elementos discrecionales donde no existe tal vinculación; y finalmente, puede contener elementos sujetos a determinación por reglas técnicas que tengan universal consenso o sean al menos "aceptables..." (Boyle, Ignacio, Análisis de la discrecionalidad administrativa, Revista

aporte de saberes especializados, es decir que implica un análisis técnico o científico. Tal el caso de la aplicación de un análisis económico y financiero en cuanto a la conveniencia para la Provincia de la operación de crédito en análisis.

Resulta particularmente relevante esta distinción a efectos de precisar que, respecto a la evaluación de conveniencia, los informes técnicos como el obrante a orden 03 son de especial importancia, mereciendo un trato "deferente" por parte tanto de los servicios jurídicos de la administración, como de este órgano de control.

Pero en cuanto a la interpretación del término "reestructuración" utilizado por la Ley, es actividad que compete fundamentalmente a los operadores jurídicos, aún cuando para ello se pueda recurrir, entre otras herramientas, al significado técnico otorgado por alguna ciencia o saber en particular como resultan en este caso las ciencias económicas y específicamente las finanzas públicas.

Si bien es cierto que es doctrina de este órgano de control que sus dictámenes están circunscriptos a los aspectos que hacen a la "juridicidad" del objeto sometido a análisis, sin que su pronunciamiento importe manifestación alguna sobre cuestiones técnicas (ajenas a su incumbencia⁶) o de mérito, oportunidad o conveniencia (asignadas a

Iberoamericana de Derecho Administrativo y Regulación Económica - Número 19 - Septiembre 2017, Fecha: 21-09-2017, Cita: IJ-CDLXVIII-951)

Los aspectos técnicos que son tenidos en cuenta para adoptar una decisión administrativa, forman parte de los antecedentes del propio acto administrativo, por lo que no quedan exentos del control por parte de la jurisdicción y, en este caso, por este Organismo de Control.

⁶ Esto tiene especial relevancia en lo relativo a la materia informada en informe conjunto de la Dirección General de Crédito al Sector Público – ex Dirección General de la Deuda Pública - y de la Subsecretaría de Finanzas – ex Agencia de Financiamiento para el Desarrollo– y como



FISCALIA DE ESTADO
Provincia de Mendoza

los órganos de la administración activa), conforme doctrina sentada en reiteradas oportunidades por la Procuración del Tesoro de Nación⁷, valorando además los aspectos tratados conforme los informes de los órganos consultivos competentes en materia de su competencia, según doctrina sentada por el órgano nacional aludido⁸, no es menos cierto que en el presente observamos liminarmente una excesiva e inadecuada deferencia de los dictámenes jurídicos emitidos respecto del informe conjunto, en lo que hace a la interpretación jurídica de la norma, lo que resulta esencial para resolver el tema sometido a análisis y escapa del alcance de los mencionados informes.

Es que si bien se comparte que existen materias de valoración técnica e incluso de mérito u oportunidad que corresponden a

archivo embebido se encuentra agregado informe de la Dirección General de Presupuesto (orden 2).

⁷ 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 a la 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).

⁸ 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).

autoridades decisorias o consultivas y están fuera del control de esta F.E. –salvo que exista irrazonabilidad manifiesta⁹- la cuestión central a debatir para la resolución de la consulta que tramita en esta actuación importa aspectos estrictamente jurídicos vinculados a la interpretación legal de artículos constitucionales (41 de la Constitución Provincial) y legales (especialmente el art. 68 de la Ley N°8706) y los mecanismos que, conforme ley, doctrina y jurisprudencia más autorizada, deben

⁹ Sobre este aspecto puede consultarse Dictámenes Nros. 1.209/20, 808/21 y 1.348/22 entre muchos otros, en www.fiscalia.mendoza.gov.ar. En los mismos se afirma la atribución de este órgano de control para analizar la existencia o inexistencia de "arbitrariedad manifiesta", bajo parámetros similares a los de la autoridad jurisdiccional. Se recuerda al respecto que la S.C.J. Provincial ha expresado: *"...El Poder Judicial de la Provincia de Mendoza sólo ejerce el control de legitimidad de los actos administrativos (aún en los discrecionales) cuando existe arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, pero no puede incursionar en la materia propia del órgano administrativo emisor supliéndolo, pues ello importaría ejercer facultades ajenas a su función invadiendo la esfera administrativa..."*.

La jurisprudencia de la CSJN ha dicho que: *"...la arbitrariedad o ilegalidad manifiesta requiere que la lesión de los derechos o garantías reconocidos resulte del acto u omisión de la autoridad pública en forma clara e inequívoca, sin necesidad de un largo y profundo estudio de los hechos, ni de un amplio debate y prueba..."* (conf. Doctrina de Fallos: 306:1253; 307:747).

A mayor abundamiento, en ocasión de emitirse el Dict. N°01.209/20, en el marco del Contrato de transferencia de acciones, suscripto entre la Provincia de Mendoza, Vale Fertilizer Netherlands B.V., y Vale S.A., se indicó que autorizada doctrina ha afirmado que la discrecionalidad administrativa es el producto del margen de apreciación otorgado por el ordenamiento jurídico al poder administrador a los fines de posibilitarle escoger entre dos o más alternativas igualmente válidas, aun cuando dicha elección no debe ser efectuada por el órgano de manera arbitraria y antojadiza sino con el propósito de alcanzar el interés general, es decir en forma "razonable"(art. 28 de la C. Nacional) y siempre sujeto al principio de "juridicidad" que debe regir toda la actividad administrativa del estado (arts. 1, II, b), 38 y 39 de la Ley N° 9.003), debiendo a tal efecto MOTIVARSE ESPECIALMENTE la decisión adoptada (conforme requerimiento expreso del art. 45 inc. d) de la misma norma al tratarse de decisiones con amplio margen de "discrecionalidad") .

Esta postura ha sido reiterada recientemente en Dictamen N°0733/21 de esta DAA, en ocasión de tratarse las denuncias presentadas ante esta Fiscalía de Estado en el marco del llamado a Licitación Pública Internacional de la obra Aprovechamiento Hídrico Multipropósito Portezuelo del Viento (EX-2019-04571286-GDEMZA-MESA#MEIYE y EX-2020-01724919- -GDEMZA-MESA#MIPIP) .

En definitiva, y tal como entiende la doctrina *"...aun cuando existan varias soluciones aceptables o razonables, no corresponde a este órgano de control, en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, sustituir una por otra, sino sólo controlar que el criterio adoptado por la Administración tenga su propio consenso y sustentabilidad en el marco de la juridicidad..."* .



**FISCALIA DE ESTADO
Provincia de Mendoza**

aplicarse prioritariamente al respecto y bajo qué parámetros especiales excluir su utilización.

3.2. Métodos interpretativos.

Como señalamos precedentemente, lo primero que debemos dilucidar a efectos de verificar la legalidad de la operatoria intentada, es cuál es el significado del término "reestructurar", que es lo que la Legislatura ha autorizado a realizar al Poder Ejecutivo.

Dicho término entendemos que puede dar origen a diversas lecturas en cuanto a su sentido y alcance, exigiendo por tanto realizar una típica actividad interpretativa de la Ley que permita precisarlo¹⁰.

Al respecto cabe señalar que existen diversos métodos de interpretación: gramatical o literal, lógico (que incluye el finalista), histórico, sistemático¹¹ y consecuencialista¹², entre otros.

¹⁰ Sostiene Nestro Sagüés, citando a Linares Quintana, que "Ante una norma determinada, de cualquier tipo, la interpretación tiende a explicarla, esclarecerla, desentrañando el sentido verdadero de sus expresiones". La interpretación judicial de la Constitución; pág. 47; Ed. LexisNexis, 2006.

¹¹ La clasificación que hacen los autores citados se funda esencialmente en la realizada por Savigny y reconocen en general los siguientes métodos: literal o gramatical, lógico (que incluye el finalista); histórico y sistemático (ver: LLAMBIAS, "Tratado... Parte general...", cit., t. I, Nº 117, p. 109. ARAUZ CASTEX, "Derecho civil. Parte general", v. I, Nº 142, p. 94, Ed. Cooperadora de derecho, Buenos Aires, 1974. DE RUGGIERO, "Instituciones de derecho civil...", cit., t. I, p. 137, cit. en "Interpretación de la ley y el valor de su resultado", **Autor:** Compagnucci de Caso, Rubén H. **Publicado en:** LA LEY2001-B, 517 **Cita:** TR LA LEY AR/DOC/16030/2001; Llamas Pombo, Eugenio, en "La interpretación jurídica. Una reflexión retrospectiva y de presente, **Publicado en:** LA LEY 04/04/2011, 1 - LA LEY2011-B, 950; **Cita:** TR LA LEY AR/DOC/818/2011.

¹² Indica N. Mc Cormick (en "Legal Reasoning and Legal Theory", Oxford University Press, 1978) que el juez, para resolver, debe atender a unos presupuestos o requisitos previos que se concretan en los principios de la universalidad, consistencia y coherencia intrínsecos al sistema jurídico, junto a la observancia de argumentos de tipo consecuencialista. Que la argumentación jurídica sea consecuencialista quiere decir que existen buenas razones para suponer que los jueces deben considerar y evaluar las consecuencias de varias posibles decisiones relativas al caso, dependiendo de criterios de justicia (justice) y de sentido común

Arraigada doctrina judicial (especialmente de la CSJN) y que ha sido sistemáticamente referenciada por esta F.E., ha sostenido que **la primera regla de interpretación normativa es la literal o gramatical**, debiendo tomarse en primer término el significado común de las palabras y en segundo el técnico, y que la omisión del legislador no se presume.

Así lo ha afirmado reiteradamente esta F.E., con cita de dictámenes de la PTN y sentencias de la CSJN y de la SCJ Provincial, destacando en numerosas oportunidades y en forma pacífica que la primera regla de interpretación de las normas es la literal, y que si bien la PTN "*... ha admitido la posibilidad de interpretar las normas en forma integrada y más allá de literalidad en ciertos supuestos*¹³ (en especial cuando esta conducta evita arribar a soluciones desatinadas o es necesario precisar la voluntad del legislador en la búsqueda de soluciones justas y adecuadas¹⁴), ha considerado que obsta a este mecanismo el hecho de

(common sense), pero sobre todo por referencia a principios y valores constitucionales básicos (en RUIZ SANS, Mario, Argumentación racional y consecuencialismo en la decisión judicial, pg. 103. Fuente: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/174639.pdf>).

¹³ Ha expresado en este sentido que " 2.2. Por otra parte, en materia de exégesis jurídica, esta Procuración del Tesoro ha sostenido que la interpretación de las leyes no ha de efectuarse tan sólo en base a la consideración indeliberada de su letra, sino estableciendo la versión técnicamente elaborada de la norma aplicable al caso, por medio de una sistemática, razonable y discreta hermenéutica, que responda a su espíritu y observe y precise la voluntad del legislador en la búsqueda de soluciones justas y adecuadas (v. Dictámenes 169:139 y 180:68, entre otros). También ha expresado que ante cada caso de interpretación del alcance de textos legales corresponde buscar el sentido de la norma que en mayor medida satisfaga las necesidades concretas a las cuales responde su dictado (v. Dictámenes 160:69). Asimismo, ha manifestado que la intención del legislador no debe ser obviada por las posibles imperfecciones técnicas de su instrumentación legal (conf. Fallos 259:62, entre otros) - Dictámenes 269:118-..." (Dictámenes, PTN, 276:146, 02/03/2011, Dictamen N°35).

¹⁴ "Expresa la P.T.N. en Dictamen pertinente: 5. Resulta correcto lo expuesto por la recién citada Gerencia en su dictamen de fojas 14/27.

5.1. En efecto, corresponde atenerse a aquellas reglas de la hermenéutica jurídica que desapruaban el seguimiento estricto de la letra de la norma y de una exégesis



FISCALIA DE ESTADO
Provincia de Mendoza

que la misma sea categórica y precisa, al consignar que "...Resulta oportuno recordar la doctrina reiterada de este Organismo Asesor, que señala: No es viable (.) subsanar por medio de la hermenéutica jurídica el resultado de una disposición cuando su literalidad es

incondicionalmente literal cuando ello conduce a una solución irrazonable y contraria a la voluntad del legislador.

5.2. En tal sentido, se ha dicho que la aplicación acrítica de las disposiciones jurídicas tal cual están escritas no puede tenerse como una regla dogmática o absoluta, toda vez que la realidad normativa presenta situaciones que ameritan hacer excepción al sometimiento rígido al texto legal.

Ello ocurre -a mi entender- cuando una inteligencia estrictamente literal de una norma determinada acarrearía un resultado que, por obviamente desatinado, revela que no fue previsto ni pudo haber sido querido por el legislador., toda vez que, en tales supuestos, de acatarse ciegamente (la letra de la ley), provocaría una consecuencia ajena al espíritu y finalidad de la disposición que se analiza.

(.) Es pues en tales casos que ha menester acudir a los principios exegéticos que proponen la indagación jurídica del sentido de la norma, por sobre la literalidad mecánica, a través de procedimientos tales como el discernimiento de la intención de su autor, la búsqueda de su espíritu y finalidad, su armonización con las demás disposiciones que rigen la misma materia, la investigación histórica o sociológica, la evaluación del resultado de la interpretación, etc. (López Olaciregui, Martín: Pautas doctrinarias sobre la hermenéutica jurídica; Jurisprudencia Argentina, Tº 1994-IV, págs. 756 a 759).

5.3. Al respecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha indicado que: a) no es método recomendable, en la interpretación de las leyes, el de atenerse estrictamente a sus palabras, ya que el espíritu que las informa es lo que debe rastrearse en procura de una aplicación racional, que averse el riesgo de un formalismo paralizante. Lo que ha de perseguirse es una valiosa interpretación de lo que las normas, jurídicamente, han querido mandar (Fallos 300:417, entre otros). b) un precepto legal no debe ser aplicado ad litteram sin una formulación circunstancial previa, conducente a su recta interpretación jurídica (.) porque, de lo contrario, se corre el riesgo de arribar a una conclusión irrazonable (Fallos 301:67, entre otros). c) la intención del legislador no debe ser obviada por las posibles imperfecciones técnicas de su instrumentación legal (Fallos 259:62, entre otros). d) Es principio de hermenéutica jurídica que, en los casos no expresamente contemplados (.) debe preferirse la interpretación que favorece, y no la que dificulta los fines perseguidos por la norma. (Fallos 298:180) 5.4. Esta Procuración del Tesoro de la Nación tiene dicho, concordantemente, que:

a) La interpretación de las leyes no ha de efectuarse tan sólo en base a la consideración indeliberada de su letra, sino estableciendo la versión técnicamente elaborada de la norma aplicable al caso, por medio de una sistemática, razonable y discreta hermenéutica, que responda a su espíritu y observe y precise la voluntad del legislador en la búsqueda de soluciones justas y adecuadas. (Dictámenes 169:139 y 180:68, entre otros). b) Sin pretender (.) suplantar el texto de la ley (.) ni tampoco su espíritu, se trata de que el intérprete desarrolle el pensamiento de la ley, llevándolo incluso a proyecciones que los legisladores no consideraron o no se encontraban en condiciones de considerar. (Dictámenes 75:149, entre otros). c) (.) Ante cada caso de interpretación del alcance de textos legales corresponde buscar el sentido de la norma que en mayor medida satisfaga las necesidades concretas a las cuales responde su dictado. (Dictámenes 160:69, entre otros).

categorica y precisa y revela en forma directa un significado unívoco. Tampoco lo es, cuando la expresión que contiene una norma no suscita interrogantes, añadirle a ésta previsiones que no contempla ni sustraerle las que la integran, porque en tal supuesto sólo cabe su corrección por el camino de la modificación por otra norma de igual jerarquía...No resulta admisible la pretensión de hacer decir a la ley lo que la ley no dice, o dejar de cumplir lo que inequívocamente ordena. De allí que si la escritura de la regla jurídica no suscita la posibilidad de entendimientos disímiles la única conducta aceptable es su acatamiento ad pedem literae (conf. Dict. 177:117; 253:156)¹⁵...". También es doctrina de la C.S.J.N.¹⁶ que "...la primera regla de interpretación de un texto legal es la de asignar pleno efecto a la voluntad del legislador, cuya fuente inicial es la letra de la ley (Fallos: 297:142; 299:93; 301:460; 320:1600). En esta tarea no pueden descartarse los antecedentes parlamentarios que resultan útiles para conocer su sentido y alcance (Fallos: 182:486; 296:253; 306:1047)..." y que *"...la inconsecuencia o falta de previsión del legislador no se suponen..."*, por lo que en el presente supuesto no cabría, en principio, efectuar integraciones normativas ajenas al texto de la norma en análisis. La Suprema Corte de Justicia Provincial, considera

¹⁵ P.T.N., Tomo 259: Pág. 254, 24/11/2006, en expte. N° Expte. N° 12.800/06 c/Expte. N° 45795/05 s/acumular MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INDUS".

¹⁶ Cabe advertir que también el tribunal cimero de la Nación ha admitido la interpretación sistemática e integrada de las normas, pero ello cuando exista necesidad de efectivizar la misma y no frente a preceptos claros. Se lee en este sentido, en el Dictamen del Procurador Fiscal de la CSJN que la misma hace suyo en la causa "Gomer S.A. c/AFIP DGI Resol. 15 y 28/96: "... por encima de lo que las leyes parecen decir literalmente, corresponde indagar lo que dicen jurídicamente, y si bien no cabe prescindir de las palabras, tampoco resulta adecuado ceñirse rigurosamente a ellas cuando así lo requiera la interpretación razonable y sistemática (Fallos: 291:181; 293:528)¹⁶...".



**FISCALIA DE ESTADO
Provincia de Mendoza**

procedentes los métodos literales y finalistas de interpretación normativa, en tanto sea necesario recurrir a estos para esclarecer el sentido de alcance de la norma cuando el análisis gramatical no permite esclarecer la voluntad del legislador, la que en el presente supuesto no genera, a criterio del suscripto, mayores inconvenientes interpretativos¹⁷ a tenor del texto legal en análisis y su finalidad objetiva^{18...}¹⁹.

Con relación precisa al tema en debate, la CSJN ha dicho, el 17/11/1994, en la causa "Cardinale, Miguel A. v. Banco Central de la República Argentina"²⁰ que la primera regla de interpretación de un

¹⁷ Así, ha expresado la S.C.J.Prov. que: "Para alcanzar una interpretación verdadera, es tarea del juzgador esclarecer la voluntad de la ley, y no la intención subjetiva del legislador o comisiones legislativas, y cuando la interpretación gramatical o literal no esclarece aquella voluntad, corresponde acudir a la interpretación ideológica (Expte.: 52307 - FISCAL - ESPECHE ALTAMIRA JORGE Y OTROS ROBO AGRAVADO - CASACION, Fecha: 06/08/1993, Ubicación: LS238 - 048). "El método literal analiza la ley en su forma exterior, es decir busca el valor de las palabras. Estas últimas pueden ser: a) de uso común, y deben interpretarse según el sentido del idioma del país (aunque a veces el legislador les ha dado una significación especial); y b) de lenguaje técnico, y deben interpretarse con el contenido que tienen en el código o en la ley (a no ser que conste otra de modo indubitable). La interpretación finalista, en cambio, está integrada por distintos elementos, a saber: el teleológico strictu sensu, el sistemático, el histórico, el comparativo extranjero, el político - social y el elemento racional. Consecuentemente, y dado que la interpretación de la ley debe ser única, corresponde utilizar armónicamente ambos métodos" (Expte.: 47431 - FISCAL - NADAL RAUL E.; SALAS JOSE A. AVERIGUACION DELITO - CASACION Fecha: 16/04/1990, Ubicación: LS214 - 244). "Por encima de lo que las leyes parecen decir literalmente, es propio de la interpretación indagar lo que dicen jurídicamente, es decir en conexión con las demás normas que integran el ordenamiento general del país, con el fin de establecer así la versión técnicamente elaborada de la norma aplicable al caso, por medio de una hermenéutica sistemática, razonable y discreta, que responde a su espíritu y para lograr soluciones justas y adecuadas al reconocimiento de los derechos. (Expte.: 33009 - MOLINA DE FERNANDEZ PETRONA DEL CARMEN Y OTRO EN J: PUEBLA A. - FRANCISCO FERNANDEZ ALVAREZ CASACION, 14/12/1973 - Ubicación: LS132 - 071).

¹⁸ Esta posición respecto de la interpretación de la ley ha sido sustentada en forma pacífica por esta Dirección de Asuntos Administrativos, en dictámenes precedentes, Nros. 847/11; 856/11; 857/11; 123/12; 209/12; entre otros.

¹⁹ Ver dictámenes 857/11, 209/12 y 778/15 entre muchos otros en el mismo sentido.

²⁰ Tribunal: Corte Suprema de Justicia de la Nación (CS) Fecha: 17/11/1994 Partes: Cardinale, Miguel A. c. Banco Central. Publicado en: LA LEY1995-C, 382 - DJ1995-2, 312 -

contexto legal es asignar pleno efecto a la voluntad del legislador y que en la tarea de interpretar las leyes, además de dar pleno efecto a la intención del legislador, no debe prescindirse de las consecuencias que derivan de cada criterio, pues ellas constituyen uno de los índices más seguros para verificar su razonabilidad y su coherencia con el sistema en que está engarzada la norma (del voto de la mayoría) y que las excepciones de los preceptos generales de la ley, obra exclusiva del legislador, no pueden crearse por inducciones o extenderse por interpretación a casos no expresados en la disposición excepcional.

El tribunal cimero ha insistido en que los términos gramaticales son definitorios al momento de interpretar una norma, ratificando el famoso apotegma: "Cuando la letra de la ley es clara, debe aplicarse más que interpretarse"²¹, lo que se observa en la causa "Ocampo"²² recientemente fallada (10/09/20), que no ha merecido a criterio del Máximo Tribunal ningún esfuerzo interpretativo. En la misma ha considerado que ningún elemento en el texto legal carece de significado y a una expresión del mismo texto no debe dársele un sentido diferente que se aparte del lenguaje, **salvo que exista una razón suficiente**²³.

El criterio gramatical esgrimido en ese fallo (y en muchos otros) exige que la interpretación de las normas se haga atendiendo al sentido propio de las palabras. Larenz entiende que la interpretación literal exige obtener *"el significado de un término o de una unión de*

²¹ CS, Fallos, 311:1042; 312:2078, entre otros.

²² CS, Fallos: 340:644.

²³ Negrita me pertenece.



**FISCALIA DE ESTADO
Provincia de Mendoza**

palabras en el uso general del lenguaje o, en el caso en el que sea constatable un tal uso, en el uso especial del lenguaje de quien habla"²⁴.

La Corte Nacional ha reiterado, además, que la inconsecuencia o falta de previsión del legislador no se suponen, por lo cual las leyes deben interpretarse conforme el sentido propio de las palabras, computando que los términos utilizados no son superfluos sino que han sido empleados con algún propósito, sea de ampliar, limitar o corregir los preceptos, siendo la primera fuente de interpretación de la leyes su letra, sin que sea admisible una inteligencia que equivalga a prescindir de ella, pues la exégesis de la norma debe practicarse sin violencia de su texto o de su espíritu²⁵.

Destacó que el ingente papel que a los jueces incumbe en la interpretación y sistematización de las normas infraconstitucionales **no llega hasta la facultad de instituir la ley misma**, siendo la misión más delicada de la justicia la de saberse mantener dentro del ámbito de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que le incumben a los otros poderes, **por lo cual el principio de división de poderes no consiente a los magistrados el poder de prescindir de lo dispuesto por la ley respecto del caso, so color de desacierto o injusticia**²⁶ **reiterando en diversas** oportunidades que la primera fuente de interpretación de la ley es su letra²⁷.

²⁴ LARENZ, K., "Metodología de la Ciencia del Derecho", p. 316. Cita de DE ASÍS ROIG, Rafael, "Jueces y normas", Ed. Marcial Pons, Madrid, 1985, p. 187.

²⁵ CS, Fallos 338:488. Negrita me pertenece

²⁶ CS, Fallos 338:488. Negrita me pertenece.

²⁷ CS, Fallos: 315:1256; 318:950; 324:2780.

En análogo sentido se ha manifestado la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, sala IV, el 26/08/1999, en el proceso "Cooperativa de O. y S. de Despeñaderos Ltda. v. Dirección General Impositiva"²⁸ al afirmar que las leyes deben interpretarse conforme al sentido propio de las palabras que emplean sin molestar su significado específico, máxime cuando aquel concuerda con la acepción corriente en el entendimiento común y la técnica legal empleada en el ordenamiento jurídico vigente.

Ello es además conteste con la previsión del art. 1 de la Ley N°9.003 (análogo al 2 del CCCN) el cual, bajo el título "Fuentes e interpretación jurídicas" en sus puntos a) y b) expresa textualmente: a) Fuentes *"...en el ejercicio de la función administrativa debe siempre actuarse conforme a Derecho, aplicando la Constitución Nacional, los Tratados y Leyes de la República en cuanto procediere por la materia. Los asuntos de competencia provincial se rigen por la Constitución y las Leyes locales, su reglamentación y las Ordenanzas que dictaren los municipios en uso de sus atribuciones propias. b) Interpretación. A tal efecto, las normas deben interpretarse según su letra y fines, dando prioridad en su caso a las Leyes análogas en el ámbito del derecho público, a los tratados y convenciones internacionales, a los principios de derecho público y a los valores jurídicos que los informan..."*.

Conforme lo expuesto, entendemos que la interpretación de la ley debe comenzar por la lectura de la ley misma, no siendo admisible

²⁸ Cita: TR La Ley 1/44552



**FISCALIA DE ESTADO
Provincia de Mendoza**

obviar la literalidad de sus términos, pues corresponde al Poder Legislativo apreciar las ventajas e inconvenientes de las leyes y legislar en consecuencia.

Ello no implica que no se pueda acudir también a otros métodos interpretativos, como haremos posteriormente en este dictamen, pero ello no justifica simplemente obviar los términos de la Ley, que es por donde debe comenzar todo proceso de interpretación.

3.3. Interpretación literal del art. 68° de la ley N° 8.706.

El art. 68 reza textualmente: *"El Poder Ejecutivo puede realizar operaciones de crédito público para reestructurar la deuda pública mediante su consolidación, conversión, reprogramación, refinanciación o renegociación, en la medida que ello implique un mejoramiento de los montos o plazos o intereses de las operaciones originales o permita liberar o cambiar garantías o bien modificar el perfil o costo de los servicios de la deuda o cualquier otro objeto en la medida que resulte conveniente para la Provincia a los fines de hacer frente a sus compromisos presentes o futuros, pudiendo modificar y/o incrementar las partidas que sean necesarias contra la mayor recaudación estimada debidamente fundada, en la medida que corresponda, y a los fines de poder efectuar la registración. La mencionada operatoria debe contener un dictamen del Auditor Interno de la Provincia y ser comunicada a la Honorable Legislatura en el término de quince (15) días posteriores"*.

El artículo transcrito es claro en su redacción, en cuanto faculta al Poder Ejecutivo a "reestructurar" deuda pública, por los mecanismos previstos en el mismo (mediante su "consolidación, conversión, reprogramación, refinanciación o renegociación") y siempre que de ello derive "un mejoramiento de los montos o plazos o intereses de las

operaciones originales o permita liberar o cambiar garantías o bien modificar el perfil o costo de los servicios de la deuda o cualquier otro objeto en la medida que resulte conveniente para la Provincia a los fines de hacer frente a sus compromisos presentes o futuros”.

Existen en consecuencia, elementos claramente diferenciados en esta disposición:

1. El otorgamiento, por el Poder Legislativo al Poder Ejecutivo, de autorización para realizar operaciones de crédito público, con el único objeto de reestructurar la deuda pública –cuya definición es eminentemente jurídica-;

2. La fijación precisa y taxativa de los mecanismos mediante las cuales se puede implementar dicha reestructuración (*consolidación, conversión, reprogramación, refinanciación o renegociación*); y

3. La imposición de la condición impuesta para su procedencia, que es el “mejoramiento” de las condiciones de la misma, aspecto valorativo de mérito, oportunidad y conveniencia también como competencia del órgano ejecutivo, en tanto es un tipo abierto, toda vez que si bien fija algunos parámetros objetivos (mejora de los montos o plazos o intereses de las operaciones originales o permita liberar o cambiar garantías o bien modificar el perfil o costo de los servicios de la deuda), concluye estableciendo una facultad discrecional –no arbitraria- al prever finalmente como causante de la reestructuración “...cualquier otro objeto en la medida que resulte conveniente para la Provincia...”.

Es en estos dos últimos parámetros, es decir, en el análisis de la “conveniencia” y la elección del mecanismo de reestructuración, donde la atribución que descansa en cabeza del Poder Ejecutivo tendrá fuerte anclaje técnico, procediendo a ejercer sus facultades apoyado y



FISCALIA DE ESTADO
Provincia de Mendoza

fundado en los informes que emiten los órganos consultivos en la materia y predispuestos por el ordenamiento jurídico con competencias especializadas, los que naturalmente nutrirán principalmente el criterio de aquel para poder precisar, siempre en forma razonable y suficientemente fundada (arts. 38 y 39 de la Ley N°9.003) la existencia de esa condición necesaria e indispensable para proceder a la reestructuración que la norma habilita, así como el mecanismo más conveniente entre los autorizados por la Ley.

En cambio los aspectos referidos al proceso de interpretación normativa resultan eminentemente jurídicos y a tal efecto, conforme ya hemos anticipado, es esencial precisar el alcance de los términos usados en la norma, aspecto que, conforme doctrina y jurisprudencia citada, conlleva la necesidad de indagar su significado común y/o técnico, tornándose en consecuencia un tema central determinar el sentido y alcance de la palabra "reestructurar", para poder determinar si la operación que se pretende incluida en el precepto jurídico es adecuada al orden legal y, lo que es aún más relevante, constitucional.

Cabe remarcar que las modalidades autorizadas por el art. 68 para realizar una reestructuración no desvirtúan que su objeto debe ser precisamente la reestructuración de la deuda pública. Dicho en otros términos, puede reestructurarse la deuda, por ejemplo, mediante su refinanciación, pero **no está autorizada la refinanciación de algunos de los servicios de la estructura sin que la operación produzca a la vez su reestructuración**, al menos no sin una nueva autorización legislativa en los términos del art. 41 de la CM.

En este orden de ideas, aplicando las reglas diseñadas principalmente por la jurisprudencia de nuestro máximo tribunal federal y que ya han sido reseñadas, debemos en primer lugar indagar

el significado del término "reestructurar", tanto en su uso común como técnico.

Consultado el diccionario RAE (actualización 2021) se obtiene la siguiente definición: *"Reestructurar: 1. tr. Modificar la estructura de una obra, disposición, empresa, proyecto, organización, etc."*.

Este significado común nos lleva a entender que la autorización para la toma de crédito público establecida por el art. 68º, exige que una deuda preexistente sufra una modificación en su estructura original.

Atento al carácter técnico de la materia en análisis, resulta también adecuado acudir a una interpretación precisamente técnica del término referido, siguiendo su definición en el marco de las ciencias económicas, y específicamente financieras, referidas a los sistemas de crédito público.

Recurrimos a tal fin al Manual del Sistema de Crédito Público²⁹ publicado por el Ministerio de Economía de la Nación en el marco del Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental, donde encontramos la siguiente definición de reestructuración:

"6. Consolidación, conversión y renegociación de otras deudas. Estas operaciones configuran lo que genéricamente se denomina "reestructuración de la deuda" por las cuales no se contrae mayor endeudamiento, sino que se modifica la estructura de pasivos en términos de montos, plazos, servicios de la deuda o rendimientos procurando una mejora en las condiciones de financiamiento, o una

²⁹ Disponible en:

https://capacitacion.mecon.gob.ar/manuales_nuevo/Credito_Sistema_Credito_Publico.pdf.



FISCALIA DE ESTADO
Provincia de Mendoza

disminución en la vulnerabilidad del sector externo ante fluctuaciones en los tipos de cambio y las tasas de interés internacionales.”

”5. Operaciones de Reestructuración de la Deuda Pública.

La reestructuración de la deuda puede efectuarse en forma directa o indirecta, entendiéndose como reestructuración directa a aquella que se realiza con los mismos acreedores y tiene como consecuencia una extinción de la deuda preexistente en el mismo acto en que se contrae la nueva deuda.

Dentro de este concepto, la conversión de deuda consiste en el cambio de uno o más títulos por otro u otros nuevos representativos del mismo capital adeudado, modificándose los plazos y demás condiciones financieras de su servicio.

A su vez, la consolidación consiste en la transformación de una o más partes de la deuda pública (generalmente interna y de corto plazo), en deuda instrumentada a mayor plazo, con lo que se concilian los montos adeudados y se modifican las condiciones de su servicio, generalmente a través del canje de deuda por títulos públicos.

Por último, la renegociación de la deuda consiste en convenir con el acreedor la modificación de los plazos, intereses u otras condiciones originalmente pactadas, lo que generalmente se instrumenta mediante una adenda al contrato original o mediante un nuevo convenio.

Por otra parte, la reestructuración indirecta es aquella que se realiza con acreedores diferentes a través del mercado y en momentos de tiempo distintos, emitiendo deuda nueva y comprando deuda preexistente...”.

Exactamente en el mismo sentido técnico se pronuncia el Prof. Jorge Amado³⁰, de reconocida autoridad en la materia.

En las citadas definiciones técnicas encontramos una distinción entre reestructuración directa e indirecta.

En la primera, la reestructuración se realiza entre las mismas partes que realizaron la operación original, modificando o extinguiéndose la deuda preexistente y surgiendo una nueva; en tanto en la segunda se toma deuda con un nuevo acreedor, a fin de comprar la deuda preexistente, la que así también se extingue.

Ambos conceptos técnicos establecen que en una reestructuración se produce la extinción de la deuda original, o al menos una modificación de los términos con que fue inicialmente pactada, lo que produce un cambio en su estructura.

En resumen, para que exista una operación de reestructuración de deuda, la deuda originaria no puede resultar inalterada luego de realizada la operación, sino que debe ser extinguida y reemplazada por una nueva, o cuando menos modificada estructuralmente en los términos inicialmente acordada.

Si seguimos la conceptualización de "reestructuración" que realiza el informe técnico conjunto de orden 3 -al que se remiten los dictámenes legales precedentes-, en su punto 2.1. se acude al concepto de la OCDE-Club de Paris, expresando textualmente: *"Reorganización de la deuda = Reestructuración de la deuda. Término general para las operaciones que alteran el monto o los plazos de*

³⁰ AMADO, Jorge, El sistema de Crédito Público", en http://www.ucse.edu.ar/wp-content/uploads/2021/06/13-Credito_Pblico_Conceptos_bsicos_-_Jorge_Amado.pdf.



FISCALÍA DE ESTADO
Provincia de Mendoza

amortización de la deuda pendiente. Incluye Reprogramación, refinanciación, perdón de deuda, conversión y recompras. Cualquier deuda puede ser reestructurada. La deuda puede ser de un solo préstamo o un conjunto de préstamos, o representar sólo parte de un préstamo o conjunto de préstamos. Por ejemplo: los atrasos en un conjunto de préstamos pueden reprogramarse en forma de un nuevo préstamo, con los antiguos yendo en paralelo”.

Sin embargo, al acudir al glosario de la OCDE al que remite el link de referencia del citado informe técnico, encontramos el siguiente concepto de REESTRUCTURACIÓN: *“Cualquier acción convenida de oficio entre acreedor y deudor que altere los términos previamente establecidos para el repago. Esto puede incluir la condonación (extinción del préstamo) o la reprogramación, que puede implementarse ya sea revisando el cronograma de pago o extendiendo un nuevo préstamo de refinanciamiento”³¹.*

Como surge de dicha definición, existen elementos de gran relevancia que fueron llamativamente obviados por el informe citado. En primer lugar, que la operación se realiza con el mismo acreedor, y en segundo lugar que se produce una alteración de los términos de devolución establecidos originalmente.

³¹ En su texto original en inglés: refinanciamiento “DEBT REORGANISATION/ RESTRUCTURING. Any action officially agreed between creditor and debtor that alters the terms previously established for repayment. This may include forgiveness (extinction of the loan), or rescheduling which can be implemented either by revising the repayment schedule or extending a new refinancing loan.”
https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/dac-glossary.htm#Debt_Reorg

Nuevamente encontramos que resulta necesario que se produzca un cambio en la estructura de la deuda original, exigiendo además este concepto técnico que la operación se realice con el mismo acreedor de la deuda a reestructurar.

En conclusión, la interpretación literal de los términos del art. 68º, sea siguiendo un significado de uso común o uno técnico, exige, al menos, que se produzca una modificación de la estructura de la deuda preexistente. Es decir que si la operación original queda inalterada en sus términos originales, no estaríamos frente a una reestructuración.

La operatoria que se propone en estas actuaciones, como fue precisado en el anterior punto III.1. implica una nueva toma de deuda para pagar los servicios de capital correspondientes al año 2023 de una deuda preexistente –“PMM29”-, sin producir alteración alguna de ella, ni en su estructura original (plazo, monto, moneda, intereses, costos, etc.) ni en sus vencimientos futuros.

En consecuencia, en tanto la operación propuesta no modifica la estructura de la deuda pública existente, **no estaríamos frente a una “reestructuración” de la deuda pública conforme los términos de lo dispuesto por el art. 68º de la Ley N° 8.706**, no encontrándose en consecuencia autorizado el Poder Ejecutivo por la Legislatura para su concreción, conforme los requerimientos del art. 41 de la Constitución de Mendoza.

3.4. Otros métodos de interpretación del art. 68 de la Ley N° 8.706.

Sin perjuicio de lo expuesto en el punto anterior, ensayaremos otros métodos de interpretación legal para entender el alcance de la autorización para reestructurar la deuda pública, otorgada por el art.



FISCALIA DE ESTADO
Provincia de Mendoza

68 al Poder Ejecutivo, tal como lo han hecho los dictámenes precedentes³².

Un análisis sistémico de dicha norma nos lleva a su lectura en relación -y armonizándola- con el resto del ordenamiento jurídico, una visión finalista debe hacernos entender cuál era el objetivo querido por el legislador al sancionar la norma, en tanto una interpretación consecuencialista exige tener en cuenta cuáles son los efectos de optar por una u otra de las comprensiones posibles de la norma en análisis.

En primer lugar, realizaremos un análisis sistémico o armonizante, relacionando el art. 68 de la LAF con las disposiciones constitucionales sobre el crédito público establecidas en la Constitución Provincial, como norma suprema de nuestro derecho público provincial. Especialmente deberemos analizar cómo juega la disposición legal en análisis con los arts. 41, 99 inc. 13 y 99 inc. 20 de la Constitución.

Establecen dichas normas:

"Art. 41º - No podrá autorizarse empréstito alguno sobre el crédito general de la Provincia, ni emisión de fondos públicos, sino por ley sancionada por dos tercios de votos de los miembros presentes de cada Cámara.

Toda ley que sancione empréstito deberá especificar los recursos especiales con que deba hacerse el servicio de la deuda y su amortización.

³² Ver en este sentido lo expresado en notas 10 a 16, especialmente lo referido a "...la posibilidad de interpretar las normas en forma integrada y más allá de literalidad en ciertos supuestos, en especial cuando esta conducta evita arribar a soluciones desatinadas o es necesario precisar la voluntad del legislador en la búsqueda de soluciones justas y adecuadas, pero partiendo de la base de que no resulta admisible la pretensión de hacer decir a la ley lo que la ley no dice, o dejar de cumplir lo que inequívocamente ordena...".

No podrán aplicarse los recursos que se obtenga por empréstito, sino a los objetos determinados, que debe especificar la ley que lo autorice, bajo responsabilidad de la autoridad que los invierta o destine a otros objetos”.

“Art. 99º - Corresponde al Poder Legislativo:

...13 - Reglamentar la administración del Crédito Público.

...20 - Facultar al Poder Ejecutivo para contratar empréstitos o emitir fondos públicos como lo determina esta Constitución”.

En relación a la interpretación del texto constitucional del art. 41, no es dable generar ningún tipo de duda en cuanto a su sentido y alcance, ya que como ha sostenido este órgano de control en diversos dictámenes, pero especialmente el N°1.144/20 de fecha 09/11/20, nuestra carta magna, con fundamentos claramente desarrollados por los constitucionales en el debate generado en el seno de la Convención Constituyente, tuvieron la intención de imponer estrictos límites al endeudamiento por parte del estado provincial, a saber:

1. Necesaria intervención de la Honorable Legislatura en el marco de las previsiones de los arts. 41 y 99 incs. 13 y 20;
2. Ley especial votada con las dos terceras partes de los miembros presentes de cada cámara;
3. Objeto determinado para la aplicación de los recursos obtenidos;
4. Indicación expresa de la fuente de financiamiento para el pago.

Observamos que algunos convencionales, al debatir este trascendental tema, intentaron incluso someter la sanción de la ley correspondiente al endeudamiento provincial a las dos terceras partes de los miembros totales de cada cámara, lo que si bien al fin no



FISCALIA DE ESTADO
Provincia de Mendoza

plasmó en el texto constitucional (que requiere dos terceras partes de miembros presentes), da una pauta objetiva e incuestionable de la trascendencia que a esta previsión le asignaban los mismos³³.

En tal marco, la Dirección de Asuntos Administrativos de F.E. ha reconocido la trascendencia de la temática en análisis y ha afirmado que *"...la Constitución Provincial requiere en el caso de los empréstitos públicos recaudos estrictos para su materialización (art. 41)³⁴: 1)*

³³ Se lee en los diarios de sesiones de la Convención Constituyente en parte pertinente: Sr. Secretario de la Reta.- Lee: Artículo 41. - No podrá autorizarse empréstito alguno sobre el crédito general de la Provincia, ni emisión de fondos públicos, sino por ley sancionada por dos tercios de votos de los miembros presentes de cada Cámara.

Toda ley que sancione empréstito deberá especificar los recursos especiales con que deba hacerse el servicio de la deuda y su amortización. No podrán aplicarse los recursos que se obtengan por empréstito, sino a los objetos determinados, que debe especificar la ley que lo autorice, bajo responsabilidad de la autoridad que los invierta o destine a otros objetos. Sr. Reta. - Pido la palabra, señor Presidente.

Sr. Presidente. - Tiene la palabra. Sr. Reta. - Como este artículo tiene tres incisos, voy a pedir que se vote por partes y respecto de la primera voy a hacer una indicación que considero necesaria, y que consiste en modificar la leyenda a lo que se refiere al número de votos que deben exigirse para contraer empréstitos. El proyecto establece que ninguna ley podrá ser sancionada sino por los dos tercios de miembros presentes en cada Cámara. **Yo encuentro, señor Presidente, que pocos son los votos que se exigen para comprometer al crédito de la Provincia.** Pero sabemos que la Cámara de Diputados que hoy tiene veinte y cinco Diputados sesiona con trece y la Cámara de Senadores sesiona con nueve: de manera que los dos tercios de los miembros de la primera, serían nueve y seis los de la segunda; **de modo que con una minoría de los miembros que componen la Legislatura va a comprometerse al crédito de la Provincia, lo que no es justo. Yo pienso que debe haber la mayoría de los miembros que componen cada Cámara para que voten la conformidad de la ley; y por eso voy a pedir que se sustituyan las palabras "miembros presentes" por "los miembros que componen cada Cámara". Hago moción en ese sentido (negrita me pertenece).**

³⁴ Téngase presente que el art. 41 de la C. provincial al establecer los estrictos condicionamientos para disponer empréstitos públicos, impone la obligación de que la misma: 1) se sancione con 2/3 partes de los miembros de cada cámara; 2) precise los recursos con que deba hacerse el servicio de la deuda y su amortización (párr. segundo) y 3) que "la ley que lo autorice" precise afectación a objeto determinado (remite expresamente a la ley sancionada en el marco del art. 41, que requiere 2/3 partes para su sanción). Entender lo contrario sería inoperativizar esta última parte del art. 41 de la C. provincial, en tanto la H. Legislatura podría variar la afectación por decisión legislativa posterior tomada por simples mayorías (como ha ocurrido con el art. 48 de la Ley N° 9219). Es ilustrativo abreviar en la discusión que sobre estos aspectos se generó en el seno de la Convención Constituyente, en el cual, al momento de discutir las mayorías propuestas en el art. 41 (respecto del cual se

mayoría especial legislativa (2/3 partes de los miembros presentes de cada cámara –primer párrafo-); 2) especificación de los recursos con que se atenderán los servicios de la deuda y su amortización; y 3) aplicación al objeto determinado en la ley sancionada conforme el párrafo primero; lo que se encuentra cumplido, conforme las previsiones de los arts. 40 inc. e) y 62–y anexo I de éste último- de la Ley N° 9.278 de Presupuesto 2021 y diarios de sesiones agregados en órdenes 15 y 16, todo ello conforme postura sostenida por esta Dirección de Asuntos Administrativos en Dictamen Legal N° 1.144/2020...^{35/36}.

Solo en este marco constitucional especialmente condicionado y evidentemente restrictivo, impuesto por la norma suprema provincial en su art. 41 (tanto por su letra expresa como por la voluntad de los constituyentes expresada en la convención y referenciada precedentemente), es posible proceder a analizar qué interpretación debe asignarse a los términos utilizados en la previsión del art. 68 de la Ley N°8.706 y los que son concordantes con el mismo, para precisar si su conceptualización debe ser amplia o restringida.

vertieron posiciones diferentes –desde mayorías simples a mayoría agravada de 2/3 partes de los miembros totales de cada cámara-) el convencional Salvatti apoya el texto original (mayorías de 2/3 partes de los miembros presentes) con fundamento en que se garantizaba y limitaba el debido uso del crédito, no solo por esas mayorías especiales propuestas, sino por la limitación impuesta en la última parte del mismo artículo (afectación a objeto determinado). En efecto, surge del propio diario de sesiones de la Convención Constituyente de 1915 que se ha dado especial tratamiento a este tema. En efecto, cuando el convencional Salvatti considera que la mayoría exigida de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada cámara es suficiente para la redacción del artículo 41 (en comparación con la mayoría de los miembros que componen cada cámara), lo hace en el convencimiento de que la inmodificabilidad del objeto del empréstito es suficiente garantía para la procedencia del endeudamiento (“Honorable Convención Constituyente”, pág. 156, año 1915).

³⁵ Ver Dic. N° 1.144/2020 en EX N°2020- 03894566 -GDEMZA-MESA#MEIYE.

³⁶ Ver Dict. N° 0487/21 del 18/05/21, en www.fiscalia.mendoza.gov.ar.



FISCALIA DE ESTADO
Provincia de Mendoza

A la luz de dicha norma, una interpretación sistémica de una autorización para la toma de empréstito, otorgada por la Legislatura al Poder Ejecutivo, que tiene carácter permanente y permite evitar el debate legislativo en cada endeudamiento, merece una lectura de carácter especialmente exigente.

En efecto, siendo la autorización permanente una excepción a lo establecido por el art. 41, su interpretación sólo puede resultar restrictiva, más aún cuando observamos la expresa intención del constituyente de establecer una cláusula limitativa al exigir mayorías calificadas (así como objeto y fuente de financiamiento) para autorizar al P.E. la toma de empréstitos.

La clara voluntad del constituyente fue exigir un debate legislativo y un amplio consenso (plasmado en el requisito del voto de 2/3 de los miembros presentes de cada Cámara) para autorizar la toma de deuda, ya que este acto implica comprometer los recursos de la Provincia no sólo de la gestión de gobierno de quién toma el empréstito, sino de las gestiones futuras, ya que, como sabemos, tomar deuda implica cargar a generaciones futuras el pago de gastos actuales.

En relación a la relevancia de la toma de empréstitos públicos se ha dicho que: *"...El empréstito es un procedimiento de la repartición de la carga de un gasto en sucesivos períodos financieros, el que por su monto o por la utilidad con que el mismo se traduce entre las futuras generaciones, no se quiere, no se puede o no se lo debe solventar con la fuerza contributiva de la generación que lo impulsa. El principio general en materia de gastos y recursos es el de la no afectación. Sin embargo, en materia de empréstitos públicos, que se contraen para fines específicos, el principio de la afectación del fondo a su destino, es*

la regla. La autorización legislativa, para realizar un empréstito, debe ser completada por los recaudos que la autorización exige y que están dentro del ejercicio de sus facultades. La ley que autoriza el empréstito debe detallar en forma precisa la finalidad del gasto y especificar con claridad la especialización del crédito. En una futura reforma constitucional debería establecerse un porcentaje anual o bianual sobre los cuales los gobernantes deban solicitar un empréstito. De lo contrario, ha ocurrido que muchos funcionarios toman empréstitos públicos y mediante prácticas abusivas han terminado de endeudar fuertemente a los posteriores gobiernos...”³⁷.

También debe resaltarse que el citado artículo 41 exige la autorización legislativa para la toma de cualquier empréstito, sin distinguir si esa toma de crédito implica o no un aumento del pasivo de la Provincia. La exigencia constitucional de autorización legislativa no es para aumentar el total de la deuda pública, sino para realizar operaciones de crédito.

Esta voluntad es clara y surge de su misma letra, ya que la norma constitucional exige que al otorgar la Legislatura la autorización, también debe “especificar los recursos especiales con que deba hacerse el servicio de la deuda y su amortización.”

Así resulta que la finalidad del constituyente era que el legislador, al autorizar un endeudamiento, también estableciera los recursos para

³⁷ ARMANAGUE, Fernando, “Constitución de Mendoza Comentada”, “, Enero de 2021. Editorial: ASC Libros Jurídicos, pps. 176/77.



FISCALIA DE ESTADO
Provincia de Mendoza

pagar las obligaciones que de él surgieran, a fin de que la deuda contraída por la Provincia se extinguiera a su vencimiento.

En consecuencia, no parece plausible interpretar que el acto legislativo que autorizó al Poder Ejecutivo tomar una deuda implique una autorización permanente para tomar nuevas deudas para hacer frente a los servicios de ella, aun cuando el stock del capital nominal de la deuda global no aumente.

La autorización de endeudamiento que otorga la Legislatura no implica establecer un "techo" al endeudamiento provincial que pueda ser completado con nuevas operatorias de crédito cada vez que venzan servicios de la deuda existente, sin necesidad de una nueva autorización legislativa.

Del art. 41 de la Constitución no surge que el Poder Ejecutivo pueda tomar empréstitos sin exceder el monto de la deuda preexistente; por el contrario, resulta clara la obligación de hacer frente a los vencimientos sin acudir a una nueva deuda, a no ser que exista autorización legislativa para ello. Y esa autorización sólo se encuentra otorgada por la Legislatura en forma permanente por el art. 68 de la LAF, exclusivamente para realizar reestructuraciones.

También debemos remarcar que la pretensión interpretativa de que la implementación del sistema de crédito público impuesto a través de la Ley N°8.706 (arts. 59 ssgtes. y cctes. -en especial 68 de la misma-) produjo una mutación como la pretendida es evidentemente excesiva, toda vez que si bien es cierto que introdujo expresa e incuestionablemente la posibilidad de "reestructuración" de la deuda pública en los términos que hemos explicitado – y que es la que comúnmente se ha desarrollado en la provincia por los diferentes gobiernos- **no se observa fundamento normativo expreso alguno**

que justifique interpretar que ha incluido asimismo, habilitación para tomar nueva deuda para proceder al pago de la existente, que es lo que se pretende entender que autoriza el ordenamiento legal vigente en la actualidad, ello por vía interpretativa sistémica, armónica o finalista.

Por otra parte, si se pretende abreviar en la interpretación sistémica, finalista o causalista, debe transitarse inicialmente la interpretación literal o, en su defecto, justificar la razón que conduce a soslayar su aplicación, como sería según criterios de la CSJN y PTN reseñados, arribar a soluciones desatinadas, o siendo necesario precisar la voluntad del legislador en la búsqueda de soluciones justas y adecuadas, etc.

En este sentido cabe destacar que la Asesoría de Gobierno, al analizar el tema ha recurrido a diversos métodos interpretativos sin precisar los mismos y las razones de su procedencia: así las cosas, recurre al textual al analizar el art. 60; lo mismo hace al referir al 68 (al citar su "literalidad") pero inmediatamente recurre al análisis "sistémico" y a la "finalidad" de la misma norma³⁸.

³⁸ Dice Asesoría de Gobierno en su dictamen: "...En el marco interpretativo referido, corresponde ahora establecer si el artículo motivo de dictamen habilita a contraer "deuda" para reestructurar la existente, debiendo ser afirmativa la respuesta, dado que de la propia **literalidad de la norma**, que concuerda con su finalidad, surge que habilita expresamente **"a realizar operaciones de crédito público para reestructurar la deuda"**., y luego continua: "Con relación a qué tipo de obligaciones posibilita incluir en la reestructuración el art. 68, **del texto de la propia disposición surge** que se refiere a compromisos presentes y futuros, por lo cual no surge ninguna limitación al respecto"; y luego al referir al art. 60, expresa: "Como hemos referenciado, en su art. 60 la LAF expresamente define que "El endeudamiento que resulte de las operaciones de Crédito Público se denomina deuda pública provincial", lo cual da un parámetro claro que nos convence y evidencia que al usar el art. 68 la expresión "deuda



FISCALIA DE ESTADO
Provincia de Mendoza

Debemos además señalar que en dicho dictamen se omite analizar y precisar el alcance del término “reestructurar”, lo que constituye un punto esencial a efectos de determinar los alcances de la autorización permanente otorgada al Poder Ejecutivo por el art. 68, para hacer operaciones de crédito público, así como cualquier referencia a la existencia de antecedentes interpretativos relevantes vinculados al objeto del presente (como son los proyectos de leyes modificatorios del art. 68 de la Ley N°8.706 que se tratarán en el pto. 3.5.).

Queda claro que, en definitiva, una exégesis sistémica y/o finalista no puede excluir la textual sin una motivación acabada y suficiente, sino que en todo caso la complementa, ya que no resulta razonable cambiar los métodos de interpretación sin precisar las razones que conducen a ello.

Pero aún si nos inclináramos por priorizar dichas líneas interpretativas, como es sostenido en los dictámenes de la Dirección Jurídica del Ministerio de Hacienda y Finanzas y en el de la Asesoría de Gobierno, la conclusión a la que arribaríamos no variaría.

Ello resulta así ya que ni la definición de deuda pública contenida en el art. 59 de la Ley N°8.706 ni las disposiciones contenidas en el capítulo correspondiente al Sistema de Crédito Público (arts. 59 a 73 de la referida Ley), ni párrafo alguno del mensaje de elevación de esa

pública” está haciendo referencia a la deuda pública en general y no a obligaciones o acreedores particulares o individuales” (la cursiva y el destacado es propio).

disposición legal, ni las competencias asignadas por la Ley N°9.206 al Ministerio de Hacienda (que simplemente hacen a la necesaria participación de ese Ministerio en temas referidos a la Deuda Pública) o a sus órganos consultivos (quienes participan a través de dictámenes y/o informes), así como la especial deferencia a la opinión vertida por los mismos (aspectos que no se controvierten pero que se han precisado y limitado en sus alcances reales) permiten fundar una interpretación como la pretendida, catalogada como "genérica" –según dictamen del MHyF- o "flexible" según el informe conjunto de orden 3, que permita entender que el Poder Ejecutivo tiene asignadas competencias para tomar nuevos "empréstitos públicos" para cancelar sólo servicios de deuda pública preexistente (comúnmente llamado rollover), sin reestructurar la misma.

En cuanto al mensaje de elevación de la Ley de Administración Financiera, debemos marcar que contiene manifestaciones genéricas respecto del Sistema de Crédito Público, básicamente referidas a que la finalidad de dicha norma es la de sistematizar el proceso de endeudamiento, optimizar el financiamiento posible y lograr el máximo aprovechamiento de las condiciones que el mercado financiero ofrece, pero dichas finalidades en modo alguno pueden justificar la inclusión de una competencia no contenida expresamente en el orden normativo, especialmente en el marco de la materia "endeudamiento".

Resulta relevante destacar en lo relativo a esta materia, que no debe confundirse lo referido a la implementación del sistema de crédito público (administración del mismo) con la toma de empréstitos o emisión de fondos públicos, ya que responden a fuentes normativas constitucionales claramente diferenciadas y están sometidas a condiciones diferentes.



**FISCALIA DE ESTADO
Provincia de Mendoza**

En efecto, mientras que la implementación del mencionado sistema de Crédito Público en la Ley N°8.706 (arts. 59 al 73) lo ha materializado el legislador en el marco de las competencias constitucionales que ostenta conforme el art. 99 inc. 13 de la C. Provincial ("reglamentación de la administración del crédito público"), conforme su propio texto no puede importar facultad alguna que signifique o justifique la realización actos de "disposición" (lo que resulta de comprometer el erario público en los procesos de endeudamiento), ya que lo referido a la toma de "empréstimo públicos o emisión de fondos", está expresamente regulado en la previsión del inciso 20 del mismo artículo, el cual reconoce esta atribución en cabeza del Poder Ejecutivo pero con remisión expresa a "como lo establece esta Constitución" (es decir mediante el procedimiento y con las mayorías previstas en el art. 41 de la norma suprema provincial).

Es que esa interpretación conduciría además indefectiblemente a la consecuencia no querida por la jurisprudencia del más alto tribunal federal que es "*hacer decir a la ley lo que ella no dice*" y a "*dejar de cumplir lo que inequívocamente ordena*"³⁹, siendo ello además, en este contexto de ausencia normativa específica y precisa, violatorio no sólo del citado art. 68 de la Ley N°8.706 (que ya hemos afirmado, no la prevé, tanto en su interpretación literal común y/o técnica), sino del propio texto expreso del art. 41 de la Constitución Provincial (cuya literalidad, génesis y finalidad ha sido ya descripta y fundada incluso

³⁹ Ver citas en dictámenes nros. 257/11, 209/12 y 778/15 ya referidos, entre muchos otros.

con remisión a la voluntad expresada por los constituyentes en el debate).

Para finalizar este acápite, no podemos dejar de señalar un aspecto que entendemos medular en el marco de la interpretación "finalista" propuesta, cual es la evidente finalidad restrictiva plasmada en el art. 41 de la C. provincial, para condicionar estrictamente la toma de empréstitos públicos, a través de la expresa imposición de los tres recaudos desarrollados *ut. supra*, por lo que bajo ninguna circunstancia, la pretendida "finalidad" del disperso bloque normativo al que se recurre puede prevalecer sobre esa norma suprema provincial.

3.5. ANTECEDENTES DE TRAMITACIONES LEGISLATIVAS Y EJECUTIVAS VINCULADAS AL TEMA.

3.5.1. Antecedentes Legislativos: En el marco de análisis propuesto incluso en los dictámenes emitidos en estas actuaciones, entendemos que resulta de gran relevancia, a los efectos de comprender la finalidad y voluntad del legislador, la revisión de los antecedentes de tramitaciones legislativas relevantes vinculados al objeto de consulta.

Se traen al efecto dos tramitaciones legislativas recientes en la provincia, en las cuales se pretendió introducir modificaciones al texto en cuestión, ambas justamente con la finalidad de habilitar este tipo de operaciones, lo que evidentemente implica un expreso reconocimiento



FISCALIA DE ESTADO
Provincia de Mendoza

de la inexistencia de facultades para materializar las mismas bajo el actual texto legal.

En dichos proyectos⁴⁰, de idéntico tenor, se propuso a la Honorable Legislatura MODIFICAR el texto del art. 68, incorporando un inciso "b", proponiendo la siguiente redacción *"Artículo 68 - El Poder Ejecutivo podrá hacer uso del crédito público para: a) reestructurar la deuda pública mediante su consolidación, conversión, reprogramación, refinanciación o renegociación; b) cancelar los servicios de amortización de la deuda previstos en el presupuesto de cada ejercicio..."*.

Como vemos, dicha modificación implicaba AUTORIZAR EXPRESAMENTE al Poder Ejecutivo a realizar operaciones como la pretendida en el presente expediente: toma de nueva deuda para pagar los servicios de amortización que vencen en el ejercicio presupuestario.

En este contexto es también interesante analizar el MENSAJE del proyecto de modificación de la Ley N°8.706 (art. 68) enviado por el Poder Ejecutivo (Nota N° 510 L del 20/11/2018), donde expresamente se reconoce la necesidad de proceder a modificar el texto del actual art. 68 de la Ley N°8.706 para entender posible este tipo de operatoria.

⁴⁰ Ver Expte N° 75.490. Proyecto presentado por el Poder Ejecutivo (Nota n° 510 L del 20/11/2018) y EX-2020-00001097- -HCDMZA-ME#SLE, proyecto presentado por el diputado Jorge Alberto López, en coautoría con los Diputados Andrés Lombardi, Guillermo Mosso, Daniela García, Tamara Salomón, José Orts, Adrian Reche y Álvaro Martínez, (Tema: Modificando el art. 68 de la Ley 8.706. Fecha: 22/05/20).

Reza textualmente en su parte pertinente: "... Con el presente proyecto se pretende la modificación del artículo 68 de la Ley de Administración Financiera N° 8.706, confiriendo al Poder Ejecutivo una herramienta indispensable -utilizada por la mayoría de los gobiernos-, para la administración de la deuda, conocida como "roll over". Se trata de una herramienta que permitirá afrontar el pago de las amortizaciones a través de operaciones que no generarán un aumento en el stock de la deuda. Ello permitirá no solo mejorar las condiciones de financiamiento sino que aumentará las posibilidades de destinar recaudación a la concreción del plan de inversión pública, lo cual redundará en beneficios para toda la población. Dada la gran necesidad de inversión pública y capitalización de entidades que proveen financiamiento a sectores productivos, como por ejemplo el Fondo para la Transformación y Crecimiento en la Provincia, no resulta conveniente destinar recursos tributarios a la cancelación de los vencimientos de amortización...".

En igual sentido y con idéntico texto, ha sido propuesta la modificación de la misma disposición, recientemente, por el diputado Jorge Alberto López, en coautoría con los Diputados Andrés Lombardi, Guillermo Mosso, Daniela García, Tamara Salomón, José Orts, Adrian Reche y Álvaro Martínez, (Expte. EX-2020-00001097- -HCDMZA-ME#SLE. Tema: Modificando el art. 68 de la Ley 8.706. Fecha de presentación: 22/05/20), reiterándose en sus fundamentos que la misma importaría conferir "...al Poder Ejecutivo una herramienta indispensable -utilizada por la mayoría de los gobiernos-, para la administración de la deuda, conocida como "roll over". Se trata de una herramienta que permitirá afrontar el pago de las amortizaciones a través de operaciones que no generarán un aumento en el stock de la



FISCALIA DE ESTADO
Provincia de Mendoza

deuda. Ello permitirá, si las condiciones del mercado financiero son adecuadas, no solo mejorar las condiciones de financiamiento sino que aumentará las posibilidades de destinar recaudación (escasa) para afrontar la pandemia y las consecuencias económicas que tendrá en el tiempo, lo cual redundará en beneficios para toda la población...".

Los antecedentes citados evidencian en forma incontestable que tanto los legisladores como el Poder Ejecutivo, al impulsar la modificación del art. 68, entienden que la actual redacción de esa norma, al permitir la reestructuración de la deuda pública, no está autorizando a la administración a realizar operaciones de crédito para pagar los vencimientos de servicios de deuda, como ahora se pretende.

También podemos concluir claramente que, al no recibir ninguno de dichos proyectos sanción legislativa favorable, no ha sido voluntad del legislador otorgar esa autorización.

En esta misma línea de acudir a los antecedentes a efectos de vislumbrar la interpretación que se ha dado por parte de la administración a la norma en análisis, resulta relevante ver la conducta desplegada por el Poder Ejecutivo en las operaciones de crédito realizadas desde la sanción de la actual Ley de Administración Financiera N° 8.706, separando las que se realizaron con base en la autorización permanente del art. 68 de dicha normas para reestructurar una deuda, de aquellas otras con destino al pago de amortización de capital y/o intereses de la deuda.

3.5.2. Antecedentes Ejecutivos:

En similar sentido, no podemos dejar de señalar la propia conducta del Poder Ejecutivo al desarrollar diversas operaciones de crédito público bajo la vigencia del art. 68 de la Ley N°8.706, las que han sido

efectuadas bajo la modalidad reestructuración directa con el mismo acreedor. Luego de concluida la operación, subsiste sólo la nueva operatoria quedando la original extinguida o reestructurada (es decir, modificada en alguno de sus elementos esenciales).

Asimismo, en los casos en que se tenía autorización de uso del crédito destinado al pago de intereses del ejercicio o de la amortización (servicios de la deuda del ejercicio) existió una autorización explícita en Leyes específicas, generalmente de presupuesto.

En ningún caso se pretendió encuadrar una operación de crédito cuyo único objeto haya sido el pago de amortización de deudas preexistentes (capital, intereses o ambos), en la autorización permanente del art. 68 de la LAF.

Para sostener estas conclusiones es dable realizar una enumeración de operaciones de crédito público que el Poder Ejecutivo ha realizado en el marco del art. 68 de la Ley N°8.706 y aquellas que ha materializado para el pago de amortización de capital y/o intereses de la deuda en un ejercicio determinado, y que han sido efectivizadas en el marco de la previsión del art. 41 de la C. Provincial, con autorización legislativa (y con las mayorías de 2/3 partes de miembros presentes), a saber:

a) Operaciones de reestructuración realizadas en el marco del 68 de la Ley N° 8.706:

- Año 2018, art. 68 Ley 8.706, reestructuración, Decreto N° 1.331/18, préstamo BNA \$5.699.436.900,88. Mismo acreedor, más un financiamiento adicional con autorización en el presupuesto.
- Año 2020, reestructuración bonos locales y extranjeros, art. 68 Ley 8.706, canje reestructuración bono PMY24



FISCALIA DE ESTADO
Provincia de Mendoza

PMJ21 adjudicación. Decreto N° 631/2020. Delega en el Ministro de Hacienda por resolución el canje y las condiciones.

- Año 2020, reestructuración art. 68 Ley 8.706, Bonos PMY24 Decreto 1.198/20, emisión adjudicada, reestructuración por vía canje o compra de títulos.
- Año 2021, reestructuración de remanente no canjeado PMJ21 en esa porción por art 68 Ley 8.706, vía canje o compra de títulos. Decreto N° 2.058/21.
- Año 2021, reestructuración de remanente no canjeado PMJ21 en esa porción por art 68 Ley 87.06 vía canje o compra de títulos. Decreto N° 280/21.
- Año 2022, Decreto N° 258/22 reestructuración BNA.

b) Operaciones de uso del crédito con destino al pago de amortización de capital y/o intereses de la deuda en un ejercicio determinado:

- Año 2017, Ley de presupuesto 8.930, arts. 39, 7 y 42, Decreto N° 673/17, uso del crédito autorizado con 2/3, con destino al pago de los intereses de la deuda del ejercicio 2017, por hasta 1.000 millones de pesos (art 39 para los servicios mencionados).
- Año 2018, Ley de presupuesto 9.033 art 62, Decreto N° 1.324/18, uso del crédito para el pago de obligaciones que vencen en el ejercicio.
- Año 2018, Ley de presupuesto 9.033 art 62, Decreto N° 1332/18, uso del crédito para el pago de obligaciones que vencen en el ejercicio.

- Año 2021, uso del crédito por vía ANSES se cancela deuda anterior por emisión de títulos que suscribe directamente ANSES. Aunque se podría haber encuadrado como Reestructuración directa con igual acreedor el Decreto N° 29/21 (Acuerdo Nación Provincias por retracción del 15% ANSES hace uso de la opción de préstamo para obligaciones recíprocas), lo enmarca como nuevo uso del crédito por Ley 8.873 que ratifica Decreto N° 529/16 que autoriza el uso del crédito para ese fin. Se operativiza con el Decreto N° 72/22.
- Misma situación que ANSES sucedió con el Programa de desendeudamiento y deudas recíprocas, que los enmarcaron en uso del crédito autorizado por Leyes que ratifican acuerdo, pudiendo haber usado el art. 68 de la Ley 8.706. Decretos N° 631/17; 2.281/17 y 1.523/18.

Estas conductas del Poder Ejecutivo, sostenidas invariablemente desde la sanción de la Ley N° 8.706, evidencian que la interpretación que se dio, al menos hasta impulsar la presente operatoria, es que para realizar una nueva operación de crédito público con el sólo fin de hacer frente a servicios de deuda anterior, y sin modificar su estructura originaria, resulta necesaria una autorización legislativa específica y con las mayorías agravadas, no bastando con la otorgada por el art. 68° de la LAF.

EN CONCLUSION, como vemos, tanto los intentos de modificación del art. 68° realizados en el ámbito legislativo como las operaciones de crédito realizadas por el Poder Ejecutivo hasta la fecha, resultan coherentes entre sí y reafirman la conclusión interpretativa formulada por esta Fiscalía de Estado en el sentido que el art. 68° exige, al



**FISCALIA DE ESTADO
Provincia de Mendoza**

menos, que se produzca una modificación de la estructura de la deuda preexistente o su extinción por el surgimiento de una nueva deuda que modifica la estructura de la anterior. Es decir, que si la operación original, o aún la deuda pública global, quedan inalteradas en sus términos iniciales, no nos encontramos frente a una reestructuración autorizada por la LAF.

IV. CONVENIENCIA.

Como hemos sostenido previamente en este dictamen, es doctrina de este órgano de control que sus dictámenes están circunscriptos a los aspectos que hacen a la "JURIDICIDAD" del objeto sometido a análisis, 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 Nación, valorando además los aspectos tratados conforme los informes de los órganos consultivos competentes en materia de su competencia -como el informe técnico obrante a orden 03-, según doctrina sentada por el órgano nacional aludido.

La evaluación de la conveniencia de la operatoria en análisis, cuyas pautas han sido establecidas en términos amplios por el art. 68, resulta esencialmente una atribución del Poder Ejecutivo, quien debe analizar el mérito, oportunidad y conveniencia, fundado en los informes técnicos de las áreas especializadas; lo que excede las funciones de esta Fiscalía, sin perjuicio de la posibilidad de ejercer el control de legalidad si observara la existencia de "arbitrariedad

manifiesta”, aspecto que sí resultaría controlable por este órgano al igual que por la autoridad jurisdiccional.

Por lo antes expuesto, esta Fiscalía se remite al informe técnico de orden 03, del que consideramos importante destacar su profuso fundamento técnico, con algunas afirmaciones relevantes:

“Dado el contexto económico mundial, nacional y su repercusión en la Provincia, poder refinanciar los vencimientos incrementará la sostenibilidad de la deuda pública provincial, contribuirá a estabilizar la condición económica presente, aliviará las restricciones de corto plazo y permitirá fortalecer la trayectoria económica de la Provincia hacia el crecimiento a largo plazo y pudiendo destinar el ahorro a la prestación de bienes y servicios esenciales de manera oportuna”.

“Por lo expresado, se concluye que resulta inequívocamente conveniente respecto del plazo, la tasa de interés y la moneda a la vez de resultar evidentemente oportuna la posibilidad de obtener financiamiento en pesos en las condiciones actuales ya descritas con destino a cancelar las amortizaciones de la deuda en USD del bono PMM29”.

“Es decir que la operación permitiría a la provincia obtener una mejora en la tasa, en el plazo y en la moneda en que se denomina la deuda, condiciones que generan una indudable mejora en el perfil de la deuda pública provincial, cumpliendo con los requisitos previstos por el artículo 68 de la Ley 8.706”.

“De esta manera, asumiendo que la Provincia puede acceder al mercado año tras año para efectuar un rollover de sus vencimientos de capital, puede replicarse la emisión de los títulos CER y BADLAR de 2023 para el resto del periodo. De esta forma, se obtiene un nuevo



FISCALÍA DE ESTADO
Provincia de Mendoza

perfil de deuda que tal y como puede observarse, es notablemente inferior al actual”.

Como vemos, dicho informe afirma claramente la conveniencia de la operatoria.

Cabe señalar que del último párrafo citado resulta que el análisis de conveniencia se extiende más allá de la operatoria propuesta, con la expectativa de que la toma de crédito podría repetirse año a año, obteniendo *“financiamiento en pesos en las condiciones actuales ya descritas con destino a cancelar las amortizaciones de la deuda en USD del bono PMM29”*, lo que podría eventualmente producir un cambio de perfil de la deuda existente por su repetición, año a año, en similares condiciones a las actuales.

Se argumenta también que *“La operatoria, una vez ejecutada, es decir cuando se tome el nuevo crédito y se cancele el anterior, o viceversa, no debe implicar un incremento en el stock de la deuda pública. Esto es, si bien en algún momento pueden existir ambas deudas -la “nueva” se emite exclusiva y restrictivamente para refinanciar y la “anterior”, y al finalizar el proceso el stock no se habrá incrementado ya que los fondos que ingresaron por las nuevas operaciones luego van a tener su egreso al momento de hacer los pagos correspondientes”.*

Esta afirmación de que no aumentará el stock de deuda implica que no habrá aumento nominal, sin perjuicio de no quedar totalmente dilucidado que eventualmente la suma de pasivos nominales (capital nominal e intereses pactados nominales de la deuda) de la Provincia pueda crecer, justamente por los intereses pactados de la nueva deuda tomada, lo que deberá ser en todo caso analizado por los órganos

específicos, como Contaduría General de la Provincia, independientemente de la forma de registración contable⁴¹.

Se afirma también que *"En materia financiera, la flexibilidad tiene un valor monetizable"; "En cualquier caso, sin excepción, la flexibilidad en la administración de pasivos resulta eficiente al momento de aprovechar las oportunidades que se presentan tanto el momento de emitir deuda como al momento de cancelarla, precancelarla o reestructurarla"; "lo óptimo, en la administración de pasivos, consiste en contar con la posibilidad de aprovechar los momentos en los que el mercado de capitales provee condiciones financieras atractivas para acelerar esos cambios, haciendo uso del crédito del modo más conveniente y eficiente para la Provincia en pos de enfrentar las erogaciones que deban disponerse durante el ejercicio con motivo de los vencimientos de los servicios de amortización de la deuda pública"*.

Aún cuando, prima facie, esta Fiscalía puede compartir que resultaría conveniente a los intereses de la Provincia que el Poder Ejecutivo cuente con mayor flexibilidad a efectos de administrar sus pasivos, aprovechando los momentos más adecuados así como las oportunidades del mercado, conforme lo que establece nuestra Constitución Provincial, ello resulta una decisión que recae en el Legislador, y que en los términos de la actual LAF, sólo se ha otorgado la autorización permanente a fin de reestructurar la deuda pública.

Es decir que la conveniencia de que el P.E. cuente con mayor flexibilidad para el manejo de sus pasivos, que tan claramente ha sido

⁴¹ Para ver detalle del total de pasivos nominales ver anexo XII deuda pública, Acuerdo N° 2988, texto ordenado según Acuerdo N° 3062 de la cuenta general del ejercicio en donde se solicitan los intereses pactados en anexo.



FISCALIA DE ESTADO
Provincia de Mendoza

alegada en estas actuaciones y que esta Fiscalía de Estado considera un planteo atendible, no resulta ser razón suficiente para vulnerar la clara voluntad del constituyente y del legislador, por evidentes razones de supremacía constitucional (arts. 31 y 75 inc. 22 de la C.N., arts. 1, 48 y cctes. de la C. provincial y art. 1, pto. I de la Ley N°9.003) y juridicidad (art. 1, II, b) de la Ley N°9.003) ya que aún cuando las normas puedan no resultar las más convenientes en opinión del administrador, ello no autoriza a desnaturalizarlas o, peor aún, a desconocerlas.

En todo caso, la invocada conveniencia puede constituir motivo razonable para fundamentar un cambio legislativo del art. 68 de la Ley N° 8.706 en el sentido de los intentos precedentes y en el marco de lo permitido por el art. 41 de la C.M.

V. CONCLUSIÓN.

El art. 41 de la Constitución Provincial exige que la toma de empréstito sea autorizada por Ley sancionada con el voto de dos tercios de los miembros presentes de cada Cámara Legislativa.

El art. 68 de la Ley de Administración Financiera N°8.706 (LAF), sancionada con dichas mayorías, autoriza al Poder Ejecutivo "a realizar operaciones de crédito público para **reestructurar** la deuda pública", en la medida que ello resulte conveniente a la Provincia.

Por lo tanto, resulta esencial precisar cuándo nos encontramos frente a una operación de "**reestructuración**", para establecer si el Poder Ejecutivo cuenta con la autorización Legislativa exigida por la Constitución para realizar la operatoria de crédito propuesta.

En una acepción estricta y literal, "reestructurar" implica renegociar una deuda en particular con el mismo acreedor, modificando sus condiciones en favor de la Provincia, obteniendo una mejora en su monto, plazo, intereses o costo; eliminándose la deuda preexistente la que es reemplazada por una nueva.

Bajo este concepto, una reestructuración importaría una negociación bilateral (mismo deudor y acreedor) que concluye en la novación de una obligación preexistente por otra nueva, en términos más convenientes para la Provincia. Es decir que se extingue la deuda anterior y nace una nueva con diferente estructura.

En una acepción más amplia, en el marco de una interpretación sistémica y finalista, cuya recepción a la luz de nuestro derecho público provincial requeriría un detenido análisis, existe "reestructuración" cuando se toma un nuevo crédito público a fin de producir la modificación de la estructura de la deuda pública existente, considerando no una operatoria en particular sino toda la deuda en general, y pudiendo realizarse con el mismo acreedor o con otro, siendo condición esencial que se genere una modificación de la estructura de la deuda preexistente (en su monto, plazo, intereses, costos o perfil).

En este orden de ideas, resulta de gran relevancia analizar cuál es el alcance que le han otorgado los Poderes Ejecutivo y Legislativo a la autorización del art. 68 de la LAF, desde su sanción hasta el día de hoy.

De los antecedentes verificados, surge que las únicas operaciones de crédito realizadas por el Poder Ejecutivo en el marco de dicho artículo han sido reestructuraciones de deuda en su sentido estricto y literal, realizadas siempre con el mismo acreedor, y en las que, una



FISCALIA DE ESTADO
Provincia de Mendoza

vez concluida la operación, la deuda original fue extinguida y reemplazada por una nueva, de mayor conveniencia.

Asimismo, en los casos en que se hizo uso del crédito para pagar servicios de deudas anteriores (intereses -como en el presente caso-, amortización de capital, o ambos), existió una autorización particular y explícita otorgada por la Legislatura, generalmente en las leyes de presupuesto y con las mayorías especiales requeridas.

En igual sentido, también resulta esclarecedor analizar los intentos de modificación de dicho art. 68, que fueron impulsados tanto por legisladores como por el Poder Ejecutivo ante la legislatura provincial, aunque sin llegar a ser aprobados, en los que se pretendió incorporar como inc. b) de dicha norma una autorización legislativa permanente para *"cancelar los servicios de amortización de la deuda previstos en el presupuesto de cada ejercicio"*.

Estos intentos de modificación de la LAF sólo encuentran sentido si, como es evidente, sus impulsores interpretaron que ese tipo de operatoria NO se encuentra autorizada en la actual redacción de la norma.

De lo reseñado surge claramente que tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo, siempre consideraron que, para tomar crédito a fin de pagar servicios de deuda, se necesita una autorización legislativa específica, no alcanzando la otorgada por el actual art. 68 de la LAF.

Habiendo interpretado el significado de "reestructuración" del art. 68, tanto en su concepto como en su utilización por los Poderes de la Provincia desde su vigencia hasta la fecha, debemos establecer en qué consiste la operatoria propuesta, y ver por tanto si encuadra en lo que dicha norma autoriza. La misma consiste estrictamente en la toma de nueva deuda pública con el fin de hacer frente a los vencimientos de

amortización de capital de los bonos Mendoza 2029, que tendrán lugar durante el año 2023.

Esta operatoria no produce modificación de los términos de la deuda original, en cuanto no se altera su monto, plazo, tasa de interés, vencimientos o moneda, no se produce un cambio de garantías ni varía su costo o perfil; sólo se hace frente a los pagos correspondientes al año 2023 como estaba originalmente previsto y sin producir variación alguna en la estructura original de la deuda, la que se mantiene inalterada.

La consecuencia es que el pago de la amortización de deuda no se realizaría con fondos de la Provincia -los que podrían destinarse a otro objeto-, sino con recursos provenientes de un nuevo endeudamiento que se tomaría con otro acreedor para hacer frente a dichos vencimientos.

Como sostuvimos precedentemente, la conveniencia que dicha operatoria puede presentar para la Provincia a la luz de las actuales oportunidades que brinda el mercado financiero, como también la necesidad de la administración de contar con una mayor flexibilidad para la gestión de los pasivos, aun cuando resultase compartida por esta Fiscalía de Estado, no constituye argumento suficiente para apartarse de la normativa constitucional y legal vigente.

En todo caso, esta conveniencia puede resultar en motivo de impulsar las modificaciones legislativas necesarias, ya que otorgar dichas herramientas al Poder Ejecutivo constituye, por atribución constitucional, una decisión exclusiva de la H. Legislatura.

Conforme todo lo antes expuesto, este organismo de control entiende que la emisión de títulos públicos propuesta en el proyecto de Decreto obrante a orden 04 no constituye, en su acepción estricta ni



**FISCALIA DE ESTADO
Provincia de Mendoza**

aún en su acepción más amplia, ya sea interpretada de manera literal, sistémica o finalista, una "reestructuración" de la deuda pública provincial, **no encontrándose por tanto encuadrada en la autorización permanente otorgada por el art. 68 de la Ley de Administración Financiera N° 8.706 para concretar operaciones de crédito público.**

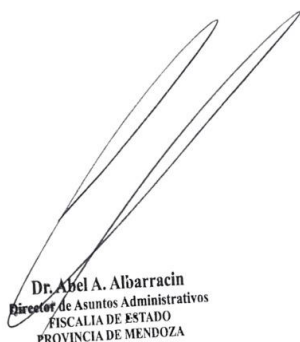
En conclusión, **para realizar esta operatoria el Poder Ejecutivo requiere la previa autorización dada por Ley sancionada por la Honorable Legislatura con el voto de dos tercios de los miembros presentes de cada Cámara;** la que podrá ser otorgada para este caso concreto o en forma permanente mediante su inclusión de manera clara y expresa en la Ley de Administración Financiera, en ambos supuestos con las mencionadas mayorías agravadas.

Sirva la presente de atenta nota de remisión.

FISCALÍA DE ESTADO, Mendoza, 14/11/22.

Dictamen N° 1.441/22 conjunto.

-EE-



Dr. Abel A. Albarracín
Director de Asuntos Administrativos
FISCALIA DE ESTADO
PROVINCIA DE MENDOZA



Dr. Fernando M. Simón
Fiscal de Estado
PROVINCIA DE MENDOZA