

.... de AGOSTO de 2010.-

## **DICTAMEN N° 111/10**

**Referencia:** Expte. N. 29.208/10 s/  
CONSULTA Otorgamiento Subsidios IPA.

### **SR. PRESIDENTE:**

Me remite Ud. los actuados de la referencia mediante los cuales tramita la consulta efectuada por parte del Sr. Administrador General de Recursos Hídricos del Instituto Provincial del Agua (IPA) respecto de la procedencia, o no, de que dicho organismo otorgue subsidios, en el caso concreto para mantenimiento de los servicios de riego y drenaje, mantenimiento de maquinarias y edificios, compra de combustible, lubricantes y repuestos, pago de servicios y “...**todas aquellas tareas necesarias para el normal suministro de agua a todos los usuarios de riego del Valle Inferior del Río Chubut...**” (fs. 1).

#### **1.-) SUBSIDIOS. Concepto**

El subsidio es un apoyo de carácter económico que el Estado concede a las actividades productivas de los particulares con fines de fomento durante períodos determinados y que se considera como la especie del género denominado *subvención*.

Es así que la legislación establece el principio según el cual las autoridades competentes conceden a los agentes privados de la economía un apoyo de orden financiero a efecto de que contribuyan a los fines y objetivos que el Estado determina en materia de política económica o de conducción del proceso de desarrollo.

La doctrina no se encuentra conteste en la distinción pero siguiendo a FIORINI, quien nos ofrece un concepto que comparto, puede sostenerse que se subvenciona a una persona, a una sociedad, mientras que se subsidia una actividad o gestión determinada (la exportación y la importación), tratándose de una actividad y no sobre una persona.

Sin perjuicio de ello, hay un concepto amplio de subsidio, en virtud del cual debe entenderse como una especie de la subvención, la que supone el otorgamiento de beneficios del orden presupuestal y fiscal a las actividades económicas de particulares y empresas (públicas o privadas) con fines de fomento y disuasión para efectos de los objetivos que persigue el Estado en la conducción del proceso de desarrollo.

En sentido estricto debe entenderse como subsidio el acto administrativo que confiere y reconoce a los agentes privados de la economía (personas físicas o jurídicas) a favor de una actividad económica productiva determinada, un beneficio de orden económico que es exigible frente al Estado, conforme a las disposiciones legales o reglamentarias que ordenan su otorgamiento.

El carácter de acto administrativo unilateral que caracteriza el otorgamiento de los subsidios tiende a desaparecer ante las técnicas que el Estado utiliza en el campo de la planeación económica, y particularmente tratándose de la concertación de acciones entre particulares y el Estado.

A modo de conclusión del presente acápite, puedo sostener que la figura del “subsidio” encuentra sustento en la propia Constitución de la Provincia, concretamente en el Art. 72°, incisos 1°, 2°, 5°, 7° y 9°, y los Arts. 73°, 74°, 77° y 78°, 3° párrafo.

## 2.-) **RÉGIMEN DE SUBSIDIOS. Normativa Aplicable**

La norma base de la materia se encuentra dada por el Decreto 1304/78 (y sus numerosas modificaciones) que en su Artículo 1° estableció “...**el siguiente régimen para asignación, utilización y rendición de los fondos que, con carácter de subsidio y subvención acuerde el Gobierno de la Provincia...**”.

En lo que respecta al presente análisis debo mencionar lo normado por el Decreto N° 1232/2000 que en su primer Considerando sostiene que “...**las razones que motivaron el texto del inciso 1° del Artículo 1 del referido Decreto ...**(Dto. 1304) **...han variado con el transcurso del tiempo, habiéndose incrementado las circunstancias sociales que llevan al Poder Ejecutivo a propiciar el funcionamiento de aquellas asociaciones que se constituyen en el ámbito de la Provincia, con el fin solidario de ayuda a otros haciendo eficiente el gasto social...**” cuyo fundamento lo lleva a sancionar el Artículo 1° que FACULTA “...**a los titulares de las jurisdicciones a otorgar subsidios bajo el presente Régimen...**”

Seguidamente se encuentra el Decreto 1032/04, modificatorio del premencionado, FACULTANDO “...**a los titulares de las jurisdicciones de la Administración Centralizada, Descentralizada, Entes Autárquicos y Sociedades del Estado a otorgar subsidios bajo el presente régimen...**” (este Decreto fue luego derogado por su similar N° 2424/04)

Dicha norma (Dto 2424/04) en su segundo Considerando, en referencia al Dto. 1032/04, estableció que “...*el acto administrativo precitado ha incluido erróneamente a los titulares de los Entes Autárquicos y Sociedades del Estado, que por su ley de creación cuentan con facultades propias para el otorgamiento del subsidio...*” (el subrayado es mío).

Habiendo verificado diversas Leyes de creación (Ley 5612, Chubut Deportes; Ley 1134, IPVyDU; Ley 3923, Régimen de Jubilaciones y Pensiones; Dto. Ley 1404, Régimen de Prestaciones Médicas Asistenciales; Ley 4160, IAS)) he constatado que NINGUNA de ellas prevé expresamente la facultad de otorgar subsidios, limitándose todas ellas a menciones genéricas (“todo acto para el cumplimiento de sus fines”, “para el mejor cumplimiento”, etc.)

En definitiva, el Decreto 2424/04 LIMITÓ los alcances de su similar anterior N° 1032/04 el que le otorgaba la facultad en cuestión a TODAS las entidades autárquicas y sociedades del estado (aún las que no previeran dicha facultad en sus respectivas leyes de creación).

El ÚNICO de los arriba mencionados que, a mi entender, se ajustaría a derecho resulta el correspondiente al IAS toda vez que la fórmula genérica del Artículo 4° inciso b) de la Ley 4160, se encuentra reglamentado vía DECRETO (en el caso,

N° 991/03) el cual EXPRESAMENTE se refiere a la facultad (y procedimiento) del otorgamiento de los subsidios.

Idéntico temperamento se siguió en los dictados de los Decretos 1230/00 y 1231/00 al reglamentar las leyes 4222 y 4536 (que preveían los gastos originados en derivaciones médicas y acción social directa destinada a personas de escasos recursos, por parte del Ministerio de Salud y la Secretaría de Desarrollo Social).

A su vez, la Ley 5612 (de creación de Chubut Deportes Sociedad de Economía Mixta, y que aprueba el Estatuto de la misma) TAMBIÉN prevé, de manera genérica (por ejemplo, el Art. 4°, inciso 7°, “...**Administrar su patrimonio estableciendo prioridades en la asignación de los recursos de acuerdo al presente estatuto y políticas de carácter general que fije la entidad al respecto...**”) la dicha facultad de otorgar Subsidios.

Vale decir, a pesar de lo expuesto en el Considerando citado (del Dto. 2424/04) NINGUNA de las Entidades Autárquicas y Sociedades del Estado (para el caso, Ley 3422, Petrominera) cuentan con facultades propias para el otorgamiento de subsidios por su Ley de creación, razón por la cual, mal puede “interpretarse” la materia en función de las respectivas Leyes de Creación, las que, reitero, OMITEN toda mención a la facultad específica de otorgar subsidios.

Vale decir, las leyes de creación que contemplen “ayuda”, “contribución”, “fomento”, “participación”, etc. SOCIAL serían susceptibles de ser reglamentadas de modo de, sí, contemplar la específica facultad de otorgar subsidios.

Desde ya, y tratándose del dictado de un Decreto, dicha facultad (reglamentar) se encuentra prevista en la propia Constitución Provincial en su Artículo 155°, el cual prescribe “...**Al Gobernador le corresponden las siguientes atribuciones y deberes: 1. Expide las instrucciones, decretos y reglamentos necesarios para poner en ejercicio las leyes de la Provincia, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias...**”.

### **3.-) CONCLUSION**

En el supuesto bajo análisis (Instituto Provincial del Agua) entiendo debiera REGLAMENTARSE la facultad de otorgar subsidios toda vez que su Ley de Creación NO prevé, específica y textualmente, la dicha facultad.

Desde ya, no habrá de perderse de vista el OBJETO del organismo creado (IPA) el cual está dado por “...**establecer la política Hídrica Provincial y fortalecer la gestión institucional del sector hídrico en el ámbito de la Provincia del Chubut, organizando y regulando los instrumentos para el gobierno, administración, manejo unificado e integral de las aguas superficiales y subterráneas, la participación directa de los interesados y el fomento de aquellos emprendimientos y actividades calificadas como de interés social...**”(el subrayado es mío).

A tal efecto, para el cumplimiento de sus funciones (previstas en el Artículo 46° de la Ley XVII- N° 88, antes Ley 5850) el Administrador General de Recursos Hídricos (quien dirige y administra el IPA, conforme Art. 51°, cuerpo legal citado) cuenta con la facultad de “...**Efectuar contrataciones conforme lo prescriben las Leyes de Obras Públicas y de Administración Financiera y Contrataciones...**”( Art. 52°, inc.I) de manera tal que resulta difícil entender en

qué casos procederían los subsidios, siendo que el propio IPA podría (en muchos casos, DEBIERA) afrontar tales gastos en forma DIRECTA.

En definitiva, vengo a concluir que el IPA, de por sí, NO cuenta con la facultad propia prevista normativamente para otorgar subsidios, no obstante lo cual entiendo que bien podría reglamentarse (sin alterar el espíritu de la Ley con excepciones reglamentarias) previendo, específica y textualmente, dicha facultad para casos, TAMBIÉN, expresamente previstos y establecidos, tanto para personas físicas, jurídicas, asociaciones civiles, etc.. como así para determinadas actividades o gestiones de interés social.

Desde ya, entiendo que tal proceder (dictar la reglamentación) NO implicaría “agregar” a la LEY de creación una facultad NO prevista en ella sino, como dije más arriba, vendría a determinar los casos y el procedimiento concretos para el otorgamiento de los subsidios conforme una norma legislativamente prevista, pero en forma genérica y, tal vez, confusa, viniendo, en definitiva, a “aclarar” la atribución legislativamente dispuesta.

En tanto no se dicte dicha reglamentación, reitero, soy de la opinión que el otorgamiento de los subsidios en cuestión carecería de fundamento legal concreto constituyendo su otorgamiento, por lo tanto, un exceso en el ejercicio de las atribuciones establecidas con lo cual, fácilmente, podría sostenerse que devendría un acto administrativo que contraría o viole las disposiciones legales (Art. 18, inciso a, Ley V-Nº 71, antes Ley 4139).

Atentamente.

Dr. Pablo CUENCA  
Asesor Legal  
Tribunal de Cuentas