

Matías Dallaglio
Gastón Fontanini

Los Fideicomisos Públicos

ABORDAJE DESDE LA PERSPECTIVA
DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL

Osmar D. Buyatti
LIBRERIA EDITORIAL

A mi familia, puntal de mi desarrollo personal y profesional.

Matías Dallaglio

A mi esposa Elisa y a mi hijo Fausto, fuente de amor e inspiración.

Gastón Fontanini

PRÓLOGO

El presente libro es descriptivo del abordaje realizado por dos profesionales en las ciencias económicas sobre aspectos vinculados a normativas y prácticas nacionales y de la provincia de Santa Fe configurativas de una figura legal de creciente utilización por parte del Estado, como así también del control a ejercer sobre la misma, para asegurar la transparencia en la utilización de los fondos públicos.

El continuo crecimiento de la sociedad, los avances tecnológicos y los procesos de globalización van generando crecientes y sofisticadas necesidades sociales de bienes y servicios, ante las cuales el Estado debe propender a su provisión directa o bien generar las condiciones adecuadas para que sea el propio mercado quien incremente y mejore su oferta, impulsando en consecuencia la obligatoria modernización del Estado como forma de ponerse ágil y expeditivo en el cumplimiento de sus cometidos cada vez más amplios.

Los nuevos mandatos impuestos al Estado evidencian para éste la necesidad de encontrar esquemas de financiamiento con el fin de viabilizar numerosos e interesantes proyectos que cuenten con el necesario impacto en la obra pública, la infraestructura para el desarrollo y la promoción de la economía, adoptando una actitud proactiva frente a las crisis y a las tenencias de activos líquidos ociosos en poder del sector privado; así el Estado comenzó a poner su atención en una herramienta que a partir de mediados de la década del 90' cobró fuerzas crecientes en la faz privada.

Partiendo de la necesidad de un Estado transparente como paradigma y estandarte, implicando mecanismos que eviten el mal uso de los recursos públicos, el secreto, la improvisación, la ineficiencia, la discrecionalidad arbitraria y el abuso en el ejercicio de la función pública y la necesidad de información veraz, oportuna y sistemática, que fortalezca y promueva la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Pretendemos trasladar dicho concepto a una herramienta, si se quiere nueva, dentro del Estado y que es la figura de los Fideicomisos Públicos.

La adopción y “transformación” de la figura en una herramienta estatal con el fin de captar fondos, separarlos bajo la administración de un sujeto denominado y destinarlos a la realización principalmente de obras públicas, genera a la par la necesidad de adaptar los organismos de control a estos cambios, actualizando sus prácticas y técnicas de auditoría, con el fin de ayudar a las distintas reparticiones públicas a alcanzar los resultados esperados, mediante un uso eficaz, eficiente y transparente de los recursos y brindar a la comunidad información sobre la marcha de la gestión.

ÍNDICE

Prólogo.....	7
Introducción.....	13

CAPÍTULO I DELIMITACIÓN DE LOS ASPECTOS RELEVANTES DEL FIDEICOMISO.

1- Antecedentes y Bases Históricas.....	15
1.1- El Fideicomiso. Sus Comienzos.....	16
1.2- Orígenes en Argentina.....	18
2- Marco Normativo.....	19
3- Definición y Naturaleza Jurídica.....	20
4- Sujetos, sus particularidades. Obligaciones y responsabilidades.....	23
4.1- El Fiduciario:.....	24
4.2- El Fiduciante:.....	26
4.3- El Beneficiario:.....	27
4.4- El Fideicomisario:.....	27
5- Características configurativas de la figura.....	27
6- La Propiedad Fiduciaria. Su Naturaleza.....	29
7- Tipología de Fideicomisos.....	31
8- La Extinción del Fideicomiso.....	35
9- Aspectos tributarios y contables.....	36
9.1- Aspectos Tributarios.....	36
9.2- Aspectos Contables.....	40

CAPÍTULO II LOS FIDEICOMISOS PÚBLICOS.

1. Origen y Evolución.....	43
2. Conceptualización y Caracteres distintivos.....	44
3. Marco Legal.....	45
4. Justificación económico-financiera y social del Fideicomiso Público.....	47

CAPITULO III EXPERIENCIAS DE FIDEICOMISOS PÚBLICOS EN DISTINTOS NIVELES ESTATALES.

1. Ejemplos de aplicación a Nivel Nacional.....	49
2- Casos de aplicación a nivel de la provincia de Santa Fe.....	51

CAPITULO IV NORMATIVA SOBRE CONTROL INTERNOY EXTERNO DE LA HACIENDA PÚBLICA A NIVEL NACIONAL Y PROVINCIA DE SANTA FE VINCULABLE AL FIDEICOMISO PÚBLICO.

1- Facultades y atribuciones de los Organismos Nacionales y provinciales (Santa Fe) en materia de Control Externo.....	56
1.1- A Nivel Nacional:.....	56
1.2- A Nivel Provincial (Santa Fe):.....	57
2- Facultades y atribuciones de los Organismos Nacionales y provinciales (Santa Fe) en materia de Control Interno.....	60
2.1- A Nivel Nacional:.....	60
2.2- A Nivel Provincial (Santa Fe):.....	61
3- Principales diferencias de los distintos tipos de control.....	62

CAPITULO V
LOS ORGANISMOS DE CONTROL INTERNO Y EXTERNO
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE Y EL ABORDAJE DE LOS
FIDEICOMISOS PÚBLICOS, COMO CONDICIÓN CLAVE
PARA LA TRANSPARENCIA DE SU GESTIÓN. PROPUESTAS.

1. Principales inconsistencias en el uso de la figura por parte del Estado.	66
2. Información a presentar por parte de los Fideicomisos como posible objeto del control.....	67
3. Coordinación entre el Control interno y Externo.	69
3.1. Artículos de la Ley N° 12.510 descriptivos de la relación control interno y externo:	69
3.2. Coordinación entre ambos controles en el tratamiento del fideicomiso público:	70
4. Fideicomisos públicos y Órganos de control Externo. Propuestas.....	71
4.1. Control de la conformación y la gestión:	71
4.2- No Selectividad del control:	72
Conclusiones y Recomendaciones	75
Bibliografía	79
Anexo I: Proyecto Marco Regulatorio Del Fideicomiso Público.	83
Anexo II:	89

INTRODUCCIÓN

En esta edición plasmamos los resultados de nuestra investigación, en donde en una primera instancia y a modo de marco general realizamos una descripción de los Fideicomisos, ello en el marco de la Ley 24.441 de “Financiamiento de la vivienda y la construcción”, la cual le dio nacimiento y regula en forma específica la figura.

El Fideicomiso es un contrato que puede emplearse para la realización de ilimitados fines, en tanto y en cuanto sean lícitos. Atento a su formidable flexibilidad se constituyó en una herramienta de aplicación a toda clase de negocios, favoreciendo su elección por sobre las tradicionales formas de contratación. Es una figura compleja que combina un negocio real de transmisión de una cosa o bien, con un negocio obligacional cuyo fundamento es la atenuación de los efectos de aquella transmisión. El Fideicomiso no tiene transcendencia autónoma como tal, es un verdadero instrumento que sirve para la realización de otros negocios que le son “subyacentes” y que pueden ser de la más variada naturaleza. De ahí su versatilidad y flexibilidad y la enorme gama de su utilización tanto en el sector empresario cuanto en el de la vida individual y familiar de las personas.

La necesidad de financiamiento en la faz pública, suscitó que la Nación, las provincias y muchos municipios, busquen diferentes alternativas; y fue en el Fideicomiso donde encontraron la posibilidad de asirse de los medios que sus destinatarios en expansión le demandan. En dicha figura el Estado, en sus distintos niveles puede desempeñar el rol de promotor o directamente de líder del emprendimiento; a éstos se los denomina Fideicomisos Públicos.

Con la utilización de esta herramienta por parte del Estado, juntamente vemos la necesidad de un control responsable de los mismos, que garantice su desarrollo eficaz, eficiente y económico, generándose una ampliación del horizonte de los organismos destinados al control y un desafío por la necesaria actualización de sus recursos técnicos atento a la compleja realidad y trama de intereses que se conforman alrededor de la estructura de un Fideicomiso.

Como corolario de la tarea emprendida proponemos recomendaciones

respecto de las pautas que consideramos necesarias para realizar dicho control acorde a las nuevas exigencias, para tratar de lograr eficiencia y eficacia en la gestión de los fondos y poder mantener informada a la comunidad sobre el destino de los mismos; en un intento de sentar las bases del control respecto del desarrollo de proyectos que incluyan al Fideicomiso como herramienta para su materialización.