Ushuaia, 07 FEB 2022

VISTO: el Expediente del registro del Tribunal de Cuentas Nº 08/2021 Letra: TCP-PR, caratulado: *"S/ANÁLISIS DEL DECRETO PCIAL N.º 1808/2020 PUBLICADO BOLETÍN OFICIAL N.º 4777 (14/01/21)"* y,

CONSIDERANDO:

Que mediante la Resolución Plenaria N.° 53/2021 se dispuso: *"(...)* ***ARTÍCULO 2°.-*** *Observar los artículos 10 y 11 del Decreto provincial N° 1808/2020, por oponerse al artículo 5° inciso a) de la Ley provincial N° 19. Ello, de conformidad al análisis efectuado en el Informe Legal N° 29/2021 Letra: T.C.P. - S.L., y por los motivos expuestos en el exordio.* ***ARTÍCULO 3°.-*** *Observar el artículo 13 del Decreto provincial N° 1808/2020, por oponerse a los artículos 2° de la Ley provincial N° 1062; 1° y 2° de la Ley provincial N° 1333; 5° inciso a), 8°y 9° inciso a)y b) de la Ley territorial N° 158; artículos 3° inciso a), 6° y 7° incisos a) y b) de la Ley territorial N° 117; artículos 3° incisos a), c), y 7° inciso a) de la Ley provincial N° 22; artículos 5° incisos a), b), ll) y m) y 7° incisos a), b) y c) de la Ley provincial N° 19. Ello, de conformidad al análisis efectuado en el Informe Legal N° 29/2021 Letra: T.C.P. - S.L., y por los motivos expuestos en el exordio.* ***ARTÍCULO 4°.-*** *Instar al Sr. Gobernador de la Provincia, Prof. Gustavo MELELLA, que proceda a dejar sin efecto los artículos 10, 11 y 13 del Decreto provincial N° 1808/2020, debiendo tener presente para ello lo dispuesto en los artículos 113 y 157 de la Ley provincial N° 141.* ***ARTÍCULO 5°.-*** *Recomendar al Sr. Gobernador de la Provincia, Prof. Gustavo MELELLA, que se modifique el procedimiento establecido en el artículo 15 del Decreto provincial N° 1808/2020, debiendo ajustarse a lo señalado en el*

Informe Contable N° 04/2021 Letra: T.C.P. - A.O.P. Ello, de conformidad a los motivos expuestos en el exordio (…)".

Que luego diversas prórrogas, otorgadas por Resolución Plenaria N.º 82/2021 (fs. 121/122) y a través de las Notas Externas N.º 841/2021 Letra: TCP-SL (fs. 135), N.º 947/2021 Letra: TCP-SL (fs. 137) y N.º 1144/2021 Letra: TCP-SL (fs. 139), desde el Poder Ejecutivo se dictó el Decreto Provincial N.º 1391/21, publicado en el Boletín Oficial N.º 4915 el 28 de julio de 2021, que sustituyó los artículos 7º, 10, 11 y 13 del Decreto Provincial N.º 1808/20 y aprobó el nuevo Manual de Procedimientos de Obras realizadas en el marco del "Programa de Ordenamiento y Desarrollo Múltiple de Obras y Servicios – PODEMOS TDF" en el ámbito del Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

Que a continuación, tomó intervención el Cuerpo de Abogados mediante Informe Legal N° 188/2021 Letra: TCP – CA (fs. 167/169), en el que con relación al Decreto Provincial N.º 1391/2021, concluyó sobre su articulado que:

"(…) *De la lectura de los mismos se desprende que las modificaciones introducidas en el Decreto mencionado se ajustan a las observaciones indicadas en la Resolución Plenaria N.º 53/2021 y respetan la autonomía de las Entidades Autárquicas.*

Ello, sobre la base de que al haberse suprimido al Instituto Provincial de Vivienda y Hábitat en la nueva redacción de los artículos 10, 11 y 13 del Decreto provincial N.º 1808/2020, respetaría lo dispuesto en el artículo 5° incisos a) de la Ley provincial N.º 19 en cuanto dispone que el I.P.V. y H.: '(…) asumirá con exclusividad la coordinación de las acciones y recursos técnicos, humanos y financieros que promuevan o dispongan los organismos internacionales, nacionales, provinciales, municipales o privados entidades intermedias que actúen en esta área' y dejaría abstracta la observación efectuada en el artículo 2º de la Resolución Plenaria N.º 53/2021. Por otro lado, las modificaciones introducidas en los artículos 3º, 4º y 5º del Decreto provincial N.º 1391/2021 establecen, que ***la coordinación*** *que realice la 'UNIDAD*

EJECUTIVA TEMPORARIA PODEMOS TDF' sobre la Dirección Provincial de Obras y Servicios Sanitarios (D.P.O.S.S.), la Dirección Provincial de Energía (D.P.E.) y la Dirección Provincial de Vialidad (D.P.V.) ***deberá realizarse con la autorización previa del Ente correspondiente*** *(artículo 3º y 4º),* ***y a tales efectos, se invita*** *a los Entes Descentralizados indicados* ***a suscribir los convenios*** *correspondientes a fin de implementar el 'Programa de ordenamiento y desarrollo múltiple de Obras y Servicios – PODEMOS TDF' (artículo 5º). Esta nueva redacción, no desborda las competencias que detenta el Titular del Poder Ejecutivo y se adecuaría a los lineamientos establecidos en los artículos 2° de la Ley provincial N° 1062; 1° y 2° de la Ley provincial N° 1333; 5° inciso a), 8° y 9° inciso a) y b) de la Ley territorial N° 158; artículos 3° inciso a), 6° y 7° incisos a) y b) de la Ley territorial N° 117; artículos 3° incisos a), c), y 7° inciso a) de la Ley provincial N° 22. En consecuencia de ello, entiendo que los cambios efectuados con el dictado del Decreto provincial N.º 1391/2021 dotan de juridicidad a los artículos 10, 11 y 13 del Decreto provincial N.º 1808/2020 correspondiendo levantar las observaciones formuladas por los artículos 2º y 3º de la Resolución Plenaria N.º 53/2021.*

En función de lo expuesto y en caso de compartir el criterio aquí vertido, corresponde se eleven las presentes actuaciones al Cuerpo Plenario de Miembros para su tratamiento.

Por último, también, entiendo prudente hacer saber de esta circunstancia al señor Fiscal de Estado acompañando copia certificada del Decreto Provincial N.º 1391/21 (...)".

Que a fs. 176//183 obra el Informe Contable N.º 327/2021 Letra: TCP-AOP, en el que la Auditora Fiscal C.P. Yésica FLECHA expone lo siguiente:

"(…) ***5 Análisis y Conclusión***

Se recibe Nota Interna Nº 56/2021 Letra: T.C.P. - S.C. con fecha 20/01/2021, por la cual el Auditor Fiscal C.P. David BEHRENS a cargo de la Secretaría Contable, solicita a este Área de Auditoría de Obras Públicas se efectúe

el análisis del Decreto Provincial N° 1808/2020 y se emitan las recomendaciones pertinentes. En función de ello se emitió el Informe Contable N.° 004/2021 Letra: T.C.P. - A.O.P., mediante el cual se efectuaron reparos al mencionado instrumento.

Posteriormente se emitieron el Informe Legal N.° 29/2021 y la Resolución Plenaria N.° 053/2021, por medio de los cuales se observaron los Artículos 10°, 11°, 13° y 15°. En función de ello, se remitió la Nota N.° 126/2021 Letra. M.O. y S.P. dando descargo a las observaciones de la Resolución Plenaria N.° 053/2021 y posteriormente por Nota N.° 172/2021, se incorporó el Decreto Provincial N.° 1391/2021 modificatorio del observado Decreto N.° 1808/2020.

Seguidamente toma intervención la Secretaría Legal de este Tribunal de Cuentas mediante Informe N.° 188/2021 Letra: T.C.P. - C.A. Tras dicha participación, se solicita por Nota Interna N.° 1972/2021 Letra: TCP-PROSC la intervención de este área contable.

A partir de ello, se realizó la lectura y análisis de la Nota N.° 172/2021 y del Decreto N.° 1391/2021, de acuerdo con lo solicitado y con atención tanto a los antecedentes surgidos por parte de este propio órgano de contralor como a las limitaciones indicadas en el apartado 4, arribándose a los reparos y conclusiones que a continuación se detallan, en el entendimiento de que las cuestiones no subsanadas y/o corregidas por el Decreto N.° 1391/2021, respecto al original Decreto N.° 1808/2020, se encontrarían vigentes.

1 – Verificación de los reparos anteriormente formulados:

En la primera intervención por parte de este Grupo Especial de Obra Pública, mediante el Informe Contable N.° 004/2021, se han realizado una serie de reparos y consideraciones, las cuales fueron incorporadas en las observaciones formuladas por medio de la Resolución Plenaria N.° 053/2021. Respecto a dicha intervención, se han detectado en cierto casos la subsanación de lo referido, más no así en todos los casos.

A) – Considerando séptimo del Decreto N.° 1808/2020:

Respecto a dicho caso se indicó que se propiciaría la intervención conjunta a las actuaciones entre Auditoría Interna y el T.C.P., lo cual se remarcó resultaba improcedente por oposición a la normativa orgánica del Tribunal de Cuentas. Sobre ello no obra mención tanto en el descargo por parte de la Administración Central así como tampoco en el Decreto Provincial N.º 1391/2021. Atento a ello correspondería la eliminación del considerando, toda vez que resulta tanto incorrecto como inaplicable atento al orden normativo vigente.

B) – Artículo 7º del Decreto N.º 1808/2020:

En cuanto al reparo contra dicho artículo, por el artículo segundo del Decreto N.º 1391/2021 se modificó el mismo, indicando que 'Las obras que se encuentren en ejecución en el vencimiento del plazo pasarán a ser responsabilidad del organismo que realizó el relevamiento o confeccionó el proyecto'. Si bien a prima facie se entendería subsanado lo oportunamente reparado, el nuevo texto ha dado origen a una nueva incongruencia, el que se detallará en el apartado 2 – Nuevos Reparos y Puntos de Interés.

C) – Artículo 13º del Decreto N.º 1808/2020:

Sobre este punto se ha expedido ampliamente el Área Legal de este organismo y se ha observado por medio de la Resolución Plenaria. N.º 053/2021. Cabe destacar que el Decreto N.º 1391/2021 ha modificado el mismo por medio de su Artículo 5º, por el cual se cambia la redacción invitando a los entes a la suscripción de convenios para la integración de estos al Programa PODEMOS TDF. En función de ello el original reparo quedaría subsanado.

Independientemente de ello, a partir del nuevo texto ha surgido un nuevo reparo, el cual se analizará con detalle posteriormente.

D) – Tercer considerando del Manual de Procedimientos:

Cabe destacar que en el caso del reparo oportunamente indicado, no se ha modificado el párrafo en cuestión por cuanto dicho considerando del Manual aprobado por el Decreto N.º 1391/2021 es idéntico al original del Decreto

N.º 1808/2020. En dicho caso, se entiende correspondería corregir la redacción del mismo para respetar el texto de la Ley Nacional N.º 13.064-

E) – Confusión de las responsabilidades en el marco de PODEMOS:

En tanto dicho punto tampoco se ha detectado subsanación del manual por medio del Decreto Provincial N.º 1391/2021, toda vez que el mismo mantiene el texto del original, ademas de persistir la confusión y cruce respecto a la responsabilidad y tareas a coordinar entre los funcionarios y los agentes de PODEMOS TDF.

Debe destacarse que a través del Manual de Obra que como Anexo I integra la presente normativa se refiere habitualmente a que una determinada acción es pasible de ser realizada por más de un funcionario. Por ejemplo el paso '4. Autoriza' (la realización de la obra) indica que puede ser realizado por Responsable de UET PODEMOS TDF, Secretario o Subsecretario del MOSP, o Autoridad equivalente del Ente descentralizado.

Cabe preguntarse cómo sería aplicado dicho concepto, ya que a partir del texto citado no resulta claro si la norma pretende que el Responsable de la UET PODEMOS TDF pueda actuar en reemplazo del Secretario/Subsecretario, en caso de M.O.yS.P., o Autoridad equivalente, en caso del Ente.

Podría entenderse también que en caso de un Ente Descentralizado adherido al Programa su autoridad equivalente podría intervenir en obras del M.O.yS.P. o de otro ente adherido, o por el contrario, que un Secretario o Subsecretario del Ministerio de Obras pudiera autorizar la realización de la obra en un Ente Descentralizado.

Es opinión de quien suscribe que en casos como el expuesto en los párrafos anteriores se debería limitar las potestades en cabeza del Responsable de la UET PODEMOS TDF, en tanto se entiende que el rol de dicha Unidad bulle en la Coordinación y Eficientización en la realización de las obras y se confundirían las facultades propias de cada actor del proceso. En dicho orden de ideas se considera

que resultaría prudente aclarar en la normativa que, en caso de tratarse de una obra de un Ente Descentralizado intervendrá la autoridad propia de dicho ente, y en caso de tratarse del Ministerio de Obras intervendrá un funcionario competente de éste.

En función de lo previamente expresado se recomienda se formule reparo, solicitando su aclaración y corrección, respecto a los puntos 4, 18.2, 28, 28.2, 36, 41 y 43 del Manual de Procedimiento que obra como Anexo del Decreto N.º 1391/2021.

F) – Incongruencia en el orden de la etapa inicial del procedimiento:

Sobre el mentado concepto, cabe destacar que contrario a lo requerido en el Informe Contable N.º 004/2021 no se incluyó modificación o descargo al respecto de dicho punto, por cuanto subsistiría la inconsistencia oportunamente hallada. No obstante ello, el paso referido a la autorización del plan de obra por parte del Ministro merece un especial análisis.

Al respecto de lo antedicho, según se verifica el mismo en el punto 6 del manual, el Ministro (se interpreta que sería el Ministro de Obras y Servicios Públicos) debe aprobar el Plan de Obras una vez analizado, consolidado y obtenido el visto bueno del equipo técnico de la UET PODEMOS TDF. En dicho caso el alcance final de dicho punto no resulta del todo claro.

En este sentido se entiende poco razonable disponer que, posteriormente a la confección del proyecto de obra se decida si el mismo se enmarcará o no en el Programa PODEMOS TDF. En tanto el ente de encontrase adherido al programa, sería mas conducente que en la víspera del planteo de la necesidad de la obra se decida su realización en el marco de PODEMOS TDF. En función de ello, se realizaría el proyecto de obra con la misma ya integrada al programa, evitando así confrontar con el objetivo de una mayor coordinación y eficiencia en la ejecución de las obras que la normativa dispone.

Considerando entonces el planteo formulado en el presente punto, se sugiere reparar respecto al punto 6 del Manual de Procedimiento incorporado por el Decreto N.º 1391/2021, referido a la autorización del plan de obra por parte del Ministro. Ello tanto por la deficiencia en la definición de su alcance así como por lo expresado respecto a la oportunidad para determinar la incorporación de una obra al Programa PODEMOS TDF.

G) – Coordinación entre los actores para la publicación y difusión:

Cabe destacar que dicho punto no ha sufrido modificaciones respecto a su versión original, por cuando cabría subsanar el mismo dando mayor precisión a la coordinación entre los agentes intervinientes de PODEMOS TDF, MOySP, Ente Descentralizado, OPC, Boletín Oficial y la Secretaría de Comunicación Pública, Digital y Medios. Correspondería indicar en el manual como procederá dicho proceso, pues si bien del texto se entiende correspondería a la OPC también podría por el espíritu del manual entenderse que será PODEMOS TDF quien coordinará el procedimiento de difusión y publicación.

H) – Límites a la modificación presupuestaria por Jurisdiccional:

Para la consideración oportunamente efectuada cabe destacar que a través del manual incorporado por el Decreto N.º 1391/2021 se incorporó a la redacción del punto 18.2. lo señalado respecto a no exceder los límites consignados para el procedimiento por el jurisdiccional al momento de modificar el monto de la obra previo a la firma del contrato. Por cuanto quedaría subsanado lo anteriormente requerido.

I) – Momento de Intervención Preventiva T.C.P.:

Al respecto de dicho punto debe decirse que en el Manual modificado por el Decreto N.º 1391/2021 se ha alterado el orden de los pasos, quedando la firma del acto administrativo previo a el control del Tribunal de Cuentas y este paso asimismo previo a la notificación al oferente. En función de ello se encontraría subsanado lo oportunamente marcado sobre dicho orden de los pasos.

J) – Notificación a los Integrantes de la Comisión Evaluadora:

Sobre el presente concepto cabe destacar que la versión del manual aprobada por el Decreto Provincial N.º 1391/2021 ha incorporado en la redacción del punto 16 que se deberá notificar a los agentes designados, quedando entonces subsanado el reparo anteriormente realizado.

– Nuevos reparos y puntos de interés:

A) – Artículo 2º del Decreto N.º 1391/2021

El Artículo 14º del Decreto N.º 1808/21 dispone que el Programa PODEMOS TDF finalizará sus actividades en diciembre de 2023. Atento a ello se indica la UET que deberá presentar semestralmente, al Ministerio de Obras y a los Entes Descentralizados participantes del Programa, Informes acerca del avance de las obras.

En los términos del artículo 2º de su par N.º 1391/21, dicha obligación persistirá con posterioridad a su disolución si no se hubiera concretado a dicha fecha.

Respecto al párrafo anterior, cabe cuestionar, en tanto la UET PODEMOS TDF y el homónimo programa finalizarían en igual fecha, sobre quién recaería la obligación de confeccionar los informes y a quién se informaría. Dicha incongruencia, a los fines de la operatividad y la previsibilidad del Manual de Procedimiento, debe necesariamente ser corregida.

B) – Alcance de el/los Convenio/s con los Entes descentralizados:

Sobre el título del presente punto cabe destacar que en función a los términos del artículo 13 del Decreto Provincial N.º 1808/2020, modificado por su par N.º 1391/2021, no se vislumbra el alcance que tendrían los convenios a firmar entre la Administración Central y los Entes descentralizados.

Por un lado, a partir del texto del susodicho y en función del sentido del restante cuerpo de la normativa no quedaría completamente claro si el objetivo sería una integración absoluta de los entes al marco del Programa PODEMOS o si

por el contrario se realizarán Convenios por obras específicas. Al respecto el Artículo 10º del Decreto indica que la UET 'coordinará la realización de todas las nuevas obras, […] con previa autorización del Ente correspondientes así como también con aquellos con los cuales se acuerde la colaboración de la UNIDAD EJECUTIVA TEMPORARIA PODEMOS T.D.F'.

Por otro lado, y en base al citado artículo, no sería claro el alcance de la coordinación y colaboración y tampoco de la implementación del manual de obras reglamentado por esta normativa. Al respecto debería indicarse si en caso de un Ente haber adherido al programa podría ejecutar obras por fuera de la órbita de PODEMOS.

Asimismo debería precisarse si en caso de ser afirmativo el caso propuesto ut supra, correspondería al ente utilizar el manual de procedimiento incorporado para el Programa PODEMOS TDF o deberá encausarse en el procedimiento que le estuviese vigente en forma previa.

Por cuanto lo indicado se sugiere solicitar a la Administración Central la aclaración respecto a las cuestiones en este punto vertidas sobre el Artículo 13º del Decreto N.º 1808/2020, modificado por el Decreto N.º 1391/2021.

C) – Gestión de la Reserva de Crédito en el Presupuesto:

En los pasos iniciales del manual correspondiente, específicamente aquellos previos al punto '8 Realiza Reserva de Crédito', no se contempla la gestión de la correspondiente partida presupuestaria así como no se indica que se verifique la disponibilidad crediticia para la realización de la obra. Al respecto, el punto indica 'Genera el volante de imputación preventiva correspondiente'.

Sobre el presente punto, si bien se entiende que no se habría de proceder a dicho paso sin antes contar con el correspondiente crédito, no resulta completamente claro en cabeza de qué sujeto se encuentra la gestión del mismo. El mentado punto 8 dispone que será responsabilidad del Equipo Administrativo de la UET PODEMOS TDF.

En dicho sentido debería aclararse si será la UET PODEMOS TDF quien gestionará su inclusión en el presupuesto o será el propio ente descentralizado, así como también si la correspondiente partida presupuestaria será asignada al Ministerio de Obras, al Ente Descentralizado o ello dependerá de la obra en cuestión. Similarmente debería escamparse respecto a si los agentes y responsables de la UET PODEMOS TDF contarían con permisos para efectuar afectaciones presupuestarias en los sistemas contables de los organismos involucrados, lo cual merece en si mismo un análisis sobre las responsabilidades involucradas.

Se sugiere, entonces, reparar sobre el punto 8 del Manual de Procedimiento incorporado por el Decreto N.º 1391/2021, debiéndose clarear los puntos indicados en los párrafos previos respecto a la gestión presupuestaria y delimitar el alcance de las responsabilidades intervinientes.

D) – Etapa de Pre-adjudicación:

El Decreto Provincial N.º 674/2011, reglamentario del Régimen General de Contrataciones de la Ley Provincial N.º 1015, de aplicación analógica en materia de obra pública en el ámbito provincial, dispone en el punto 60 de su artículo 34º el anuncio de las preadjudicaciones. En este sentido, el Manual de Procedimiento del Decreto Provincial N.º 1808/2020 modificado contempla en su punto 18 la realización de una nota de preadjudicación por parte del Responsable de UET PODEMOS, Ministro, Secretario o Subsecretario de MOSP, más no dispone su anuncio o su comunicación a los oferentes participantes. Ello vulneraría la disposición del punto 60, que requiere su anuncio por 2 (dos) días, y así mismo el derecho a impugnación en la etapa de preadjudicación, incorporado por el punto 61 de dicho articulado.

Atento a la cuestión planteada ut supra, se sugiere se efectúe el correspondiente reparo al punto 18 del Manual de Procedimiento incorporado por el Decreto N.º 1391/2021.

E) – Impugnación a la Pre-adjudicación:

El Manual de Procedimiento de Obras del programa PODEMOS TDF no contempla la potencial interposición de impugnaciones por parte de los oferentes participantes en el procedimiento. Tras el antedicho punto 18 se procede a la modificación del monto afectado y a la confección del proyecto de acto administrativo. Motivo de ello, no resultaría claro el proceder para casos de impugnación a la preadjudicación de obras.

En este orden de ideas, debería definirse si se considerará dicho supuesto en el manual de procedimientos (según exige el mentado Decreto N.° 674/2011) o no. En caso afirmativo, debería definirse el procedimiento para su tratamiento y el funcionario involucrado.

Por un lado, correspondería aclarar en los pliegos de las obras involucradas ante quién dirigir los recursos de impugnación. Por el otro, y atento a que el punto 61 del Artículo 34° de la norma indica que será la autoridad competente la que resolverá respecto a la misma, se deberá definir tanto en los pliegos como en el manual de procedimiento quien se entenderá como la autoridad competente. Ello en tanto por la redacción de puntos similares en el mentado manual se entiende indistinto que actúe el Responsable PODEMOS, una autoridad del Ministerio de Obras o una autoridad equivalente del Ente Descentralizado.

Por cuanto lo indicado, se sugiere requerir para el asunto tratado las aclaraciones correspondientes y solicitar la inclusión de dichas precisiones tanto en el propio Manual de Procedimiento como en los pliegos licitatorios.

– Conclusión:

Verificados nuevamente y analizado el descargo y la modificación normativa incorporada, a continuación se informa, respecto de los reparos efectuados en Informe Contable N.° 004/2021 Letra: T.C.P. - A.O.P., cuáles han sido subsanados y aquellos pendiente de subsanación:

1. *El considerando 7mo (séptimo) del Decreto N.° 1808/2020, referido a la cooperación y formulación conjunta de*

recomendaciones entre Auditoría Interna y el Tribunal de Cuentas, se encuentra PENDIENTE de subsanar.

2. *El Artículo 7º del Decreto N.º 1808/2020, referido a la duración de la UET, ha sido SUBSANADO. No obstante ello, la modificación ha generado un nuevo reparo detallado en el Punto 2. A del Apartado anterior.*

3. *El Artículo 13º del Decreto N.º 1808/2020, referido a la reasignación de partidas presupuestarias, ha sido SUBSANADO.*

4. *El considerando 3ro (tercero) del Manual de Procedimiento aprobado por el Decreto N.º 1808/2020 y reemplazado por el Decreto N.º 1391/2021, referido a los procedimientos contemplados por la Ley Nacional N.º 13.064, se encuentra PENDIENTE de subsanar.*

5. *El considerando 7mo (séptimo) del Manual de Procedimiento aprobado por el Decreto N.º 1808/2020 y reemplazado por el Decreto N.º 1391/2021, referido a la responsabilidad de los entes en el programa, se encuentra PENDIENTE de subsanar. En similar sintonía deben subsanarse los puntos del manual que evidencia dicha confusión de responsabilidades.*

6. *El orden de los pasos iniciales (1 a 6) del Manual de Procedimiento aprobado por el Decreto N.º 1808/2020 y reemplazado por el Decreto N.º 1391/2021 se encuentra PENDIENTE de subsanar.*

7. *La coordinación en la Publicación y Difusión de las etapas del Manual de Procedimiento aprobado por el Decreto*

N.º 1808/2020 y reemplazado por el Decreto N.º 1391/2021 se encuentra PENDIENTE de subsanar.

8. *El punto 18.2 del Manual de Procedimiento aprobado por el Decreto N.º 1808/2020 y reemplazado por el Decreto N.º 1391/2021, referido a la modificación presupuestaria, se encuentra SUBSANADO.*

9. *El orden de los puntos 20, 21 y 22 del Manual de Procedimiento aprobado por el Decreto N.º 1808/2020 y reemplazado por el Decreto N.º 1391/2021, referido al momento de intervención de este Tribunal, se encuentra SUBSANADO.*

10. *El punto 16 del Manual de Procedimiento aprobado por el Decreto N.º 1808/2020 y reemplazado por el Decreto N.º 1391/2021, referido a la conformación de la Comisión Evaluadora, se encuentra SUBSANADO.*

En cuanto al descargo por Nota N.º 172/2021 y al Decreto N.º 1391/2021, se han verificado los siguientes reparos.:

1. *Se deberá atender a la incongruencia detectada de la redacción del artículo 2º del Decreto Provincial N.º 1391/2021 respecto de la emisión de informes de la UET en forma posterior a la finalización de PODEMOS.*

2. *Se recomienda solicitar ACLARACIÓN a lo estipulado por el Artículo 13º del Decreto N.º 1808/2020, modificado por el Decreto N.º 1391/2021, en tanto el Alcance de los Convenios a subscribir no resulta claro en el texto de la norma.*

3. *Se sugiere formular REPARO sobre el Manual de Procedimiento aprobado por el Decreto N.º 1391/2021, en tanto:*

1. *Sobre el Paso 8 la Gestión Presupuestaria presenta incongruencias por los motivos expuestos en su respectivo análisis.*
2. *Respecto al Paso 18 no se ha contemplado el anuncio de la preadjudicación en el mismo.*
3. *No se ha contemplado el funcionamiento de la preadjudicación en el procedimiento, a quien se dirigirá y sobre que sujeto recaerá la responsabilidad de tratarla.*

A razón de los puntos analizados nuevamente frente a su intervención por medio del Informe Contable N.º 004/2021 y aquellos reparados por primera vez en el presente instrumento, se recomienda solicitar respecto de los Decretos Provinciales N.º 1808/20 y N.º 1391/21, salvo mejor y elevado criterio, la revisión y subsanación de los mismos en función de las incongruencias detectadas y de los puntos indicados como poco claros, de modo de evitar dificultades e incumplimientos normativos de cara a la implementación del Programa PODEMOS TDF y del Manual de Procedimiento de Obra Pública que el mismo dispone (…)".

Que a fs. 184/185 mediante Nota Interna N.º 2249/2021 Letra: TCP-Prosec el Auditor Fiscal a/c de la Prosecretaría Contable C.P. Mauricio IRIGOITÍA comparte los términos del Informe Contable que antecede.

Que a fs. 187 mediante Nota Interna N.º 3101/2021 Letra: Presidencia, el Vocal Abogado en ejercicio de la Presidencia Dr. Miguel LONGHITANO, gira las actuaciones a la Secretaría Legal a fin de tomar intervención en relación a los nuevos reparos y consideraciones introducidas en el Informe Contable N.º 327/2021 Letra: TCP-AOP.

Que en virtud de ello, a fs. 188/201 obra el Informe Legal Nº 425/2021 Letra: TCP-CA, en el que el Dr. Pablo M. F. RUSSO efectúa el siguiente análisis y conclusión:

"(…) ***ANÁLISIS***

I. *En primer lugar abordaré los reparos propuestos que refieren a los considerandos y parte dispositiva de los Decretos provinciales N.º 1808/20 y N.º 1391/2021.*

- '1. El considerando 7mo (séptimo) del Decreto N.º 1808/2020, referido a la cooperación y formulación conjunta de recomendaciones entre Auditoría Interna y el Tribunal de Cuentas, se encuentra PENDIENTE de subsanar'.

Aquí entiendo necesario citar lo expresado en el considerando 7° del Decreto que dice: 'Que, asimismo, resulta conveniente y oportuno promover la cooperación entre la Auditoría Interna y el Tribunal de Cuentas de la Provincia, propiciando la redacción conjunta de recomendaciones para la correcta realización de los procedimientos de obras'.

Como así también, es oportuno recordar lo mencionado en el Informe Legal N.º 29/2021, Letra: TCP-CA, que fuera aprobado por la Resolución Plenaria N.º 53/2021, donde sobre este punto se dijo: '(…) que conforme lo establece la Ley provincial N.º 495 los sistemas de control interno y externo se encuentran separados y están sometidos a normas diferenciadas con órganos rectores específicos, que si bien cumplen funciones en esencia complementarias, resultan diversas, resultando en consecuencia errado el criterio allí esbozado', compartiendo allí el análisis realizados en el Informe Contable N° 004/2021, Letra: TCP-AOP.

Allí se reiteró, respecto del tratamiento a otorgar por parte de este Tribunal al considerando transcripto, que resulta prudente traer a colación el criterio de la Procuración del Tesoro de la Nación, al afirmar que un acto administrativo:

'(…) puede razonablemente adoptar la forma de 'considerandos' al efectuar una declaración o certificación o atestación, y la forma de 'parte dispositiva' al manifestar la decisión que adopta, sin que por ello pueda considerarse violada la forma del acto. Lo importante es que tanto la

declaración como la decisión, si el acto incluye ambas, estén manifestadas en forma expresa e inequívoca: Desde luego, si en los considerandos se hace una referencia circunstancial y ambigua a determinada circunstancia, ello no podrá ser considerado una 'declaración' pero sí encontramos una categórica afirmación, una clara constatación administrativa de un hecho objetivo, ninguna duda puede quedar de que tal declaración reúne todos los requisitos legalmente necesarios para considerarla una declaración administrativa válida, es decir, un acto administrativo en el aspecto considerado; '(…)' lo que aquí se expresa con relación al alcance que pueden tener los 'considerandos' del acto, está específicamente limitado a las 'declaraciones' o 'atestaciones' no a las decisiones o manifestaciones de voluntad;' 'no es extraño a la naturaleza de la motivación del acto admitir que ésta pueda válidamente contener declaraciones o atestaciones, en cuanto ellas sean un presupuesto de la decisión que se adopta en la parte dispositiva;' 'No sería lo mismo, tal vez, si los considerandos contienen declaraciones totalmente ajenas al objeto del acto, o imprecisas o equívocas, pero pareciera que cuando la declaración es un antecedente lógico de la decisión, cuando es verdaderamente un presupuesto de hecho o de derecho de la decisión adoptada, ella puede válidamente ser insertada en la motivación". (Dictámenes, 96: 280.234.)

Para por último en el Informe Legal citado se dijo que: 'En ese sentido, no teniendo el considerando especifico bajo análisis una relación lógica y coherente con sus normas dispositivas, ya que justamente el procedimiento aprobado por el artículo 15 establece momentos de intervención claramente separados conforme al ordenamiento citado líneas arriba, no podría considerarse válidamente a este como una declaración con fuerza normativa, derivando en consecuencia en la innecesariedad de la intervención de este Tribunal en el ejercicio de sus facultades.

Reiterando, al encontrarse el considerando bajo análisis en abierta oposición al texto del procedimiento aprobado, carecería este de validez

normativa y no merecería en consecuencia tratamiento alguno por parte del Cuerpo Plenario'.

Ahora bien y sin perjuicio de ello, como así también de lo expresado en la Ley provincial N.º 495 citada y de los Informes Contables N° 004/2021 y N.º 327/2021, ambos Letra: TCP-AOP., se puede agregar que la declaración efectuada por el Titular del Poder Ejecutivo en el considerando analizado al utilizar los términos 'promover' y 'propiciar', tampoco entiendo que amerite que sea pasible de una observación.

Ello, en función a que según la definición de la Real Academia Española de 'promover' como: 'impulsar el desarrollo o la realización de algo' y de 'propiciar' como 'favorecer que algo acontezca o se realicen', esta declaración expresada en el considerando, entiendo, no vulnera las facultades propias de de los órganos rectores de control interno y externo, ya que allí el Titular del Poder Ejecutivo expresa una intención y no una imposición, lo que si hubiese sido objeto de una observación.

- 'En cuanto al descargo por Nota N.º 172/2021 y al Decreto N.º 1391/2021, se han verificado los siguientes reparos:

1. Se deberá atender a la incongruencia detectada de la redacción del artículo 2º del Decreto Provincial N.º 1391/2021 respecto de la emisión de informes de la UET en forma posterior a la finalización de PODEMOS'.

El artículo 2º del Decreto provincial N.º 1391/2021 dispone: 'Sustitúyase el artículo 7 del Decreto Provincial N.º 1808/2020 por el siguiente: 'Artículo 7: La Unidad creada por el artículo 2º de la presente medida quedará disuelta el 31 de diciembre de 2023, sin perjuicio de los informes que deba presentar con posterioridad a dicha fecha, cuya obligación persistirá. Las obras que se encuentren en ejecución en al vencimiento del plazo pasarán a ser responsabilidad del organismo que realizó el relevamiento o confeccionó el proyecto.

Sobre este punto la Auditora Fiscal menciona que: '(...) cabe cuestionar, en tanto la UET PODEMOS TDF y el homónimo programa finalizarían en igual fecha, sobre quién recaería la obligación de confeccionar los informes y a quién se informaría. Dicha incongruencia, a los fines de la operatividad y la previsibilidad del Manual de Procedimiento, debe necesariamente ser corregida'.

Aquí es preciso destacar que el reparo propuesto trata sobre informes de seguimiento o de gestión que se encuentran dentro de las funciones establecidas en el Anexo II del Decreto provincial N.º 1808/2020 a la Unidad Ejecutiva Temporaria Podemos TDF en el punto 7 y 9: '7. realizar informes de seguimiento' y '9. realizar semestralmente el Informe de Evaluación del Plan de Obras'.

Aquí, si bien se comparte los argumentos expuestos por la Auditora Fiscal, en el sentido que el texto presenta una incongruencia al disponer que persiste la obligación de presentar informes por parte de la Unidad Ejecutiva una vez disuelta esta, en este caso particular entiendo también que la misma no ameritaría ser pasible de un reparo por parte del Tribunal de Cuentas.

Ello, en función a que no se observa colisión con ninguna normativa (legal o reglamentaria) que tengan por objeto la disposición de fondos públicos, la inversión de fondos, la percepción de caudales públicos o las operaciones financiero patrimoniales del Estado, tal como lo habilita el artículo 4 inciso b) de la Ley provincial N.º 50.

- 2. Se recomienda solicitar ACLARACIÓN a lo estipulado por el Artículo 13º del Decreto N.º 1808/2020, modificado por el Decreto N.º 1391/2021, en tanto el Alcance de los Convenios a subscribir no resulta claro en el texto de la norma.

El artículo 5º del Decreto provincial N.º 1391/2021 dispone: 'Sustitúyase el artículo 13 del Decreto Provincial N.º 1808/2020 por el siguiente: 'Artículo 13: Invitar a los Entes Descentralizados indicados en el artículo 10 del presente, a suscribir los convenios correspondientes a fin de implementar el

'Programa de ordenamiento y desarrollo múltiple de Obras y Servicios – PODEMOS TDF'.

Sobre este punto la Auditora Fiscal expresó que: '(…) en función a los términos del artículo 13 del Decreto Provincial N.º 1808/2020, modificado por su par N.º 1391/2021, no se vislumbra el alcance que tendrían los convenios a firmar entre la Administración Central y los Entes descentralizados.

Por un lado, a partir del texto del susodicho y en función del sentido del restante cuerpo de la normativa no quedaría completamente claro si el objetivo sería una integración absoluta de los entes al marco del Programa PODEMOS o si por el contrario se realizarán Convenios por obras específicas. Al respecto el Artículo 10º del Decreto indica que la UET "coordinará la realización de todas las nuevas obras, […] con previa autorización del Ente correspondientes así como también con aquellos con los cuales se acuerde la colaboración de la UNIDAD EJECUTIVA TEMPORARIA PODEMOS T.D.F'.

Por otro lado, y en base al citado artículo, no sería claro el alcance de la coordinación y colaboración y tampoco de la implementación del manual de obras reglamentado por esta normativa. Al respecto debería indicarse si en caso de un Ente haber adherido al programa podría ejecutar obras por fuera de la órbita de PODEMOS.

Asimismo debería precisarse si en caso de ser afirmativo el caso propuesto ut supra, correspondería al ente utilizar el manual de procedimiento incorporado para el Programa PODEMOS TDF o deberá encausarse en el procedimiento que le estuviese vigente en forma previa.

Por cuanto lo indicado se sugiere solicitar a la Administración Central la aclaración respecto a las cuestiones en este punto vertidas sobre el Artículo 13º del Decreto N.º 1808/2020, modificado por el Decreto N.º 1391/2021'.

Al respecto, aquí debo apartarme de la opinión vertida por la Auditora Fiscal, ello, en relación a que de la lectura del artículo bajo análisis, como de la motivación del mismo (considerando 9º), surge claramente que se procedió a modificar los artículos 7, 10, 11, 13, 14 y 15 del Decreto Provincial

N.º 1808/2020 '(…) a fin de aggiornar la normativa a las observaciones vertidas (...) entendiendo y respetando la autonomía de las Entidades Autárquicas que coordinarán sus actividades con la U.E.T creada (…)' (lo subrayado es propio).

En función de lo expuesto, entiendo en este punto que no correspondería solicitar aclaración alguna, ya que quedará a las resultas, en cada caso particular, de los futuros acuerdos que se realice entre el Poder Ejecutivo, a través de la UET con los Entes descentralizados allí mencionados, quienes en el marco de sus competencias y facultades establecerán las condiciones que a su entender resulten convenientes para implementar el Programa PODEMOS TDF.

***II.** En segundo lugar, abordaré los reparos efectuados por la Auditora Fiscal referidos al Manual de Procedimiento aprobado por el artículo 6º del Decreto provincial N.º 1391/2021.*

De manera previa, entiendo prudente realizar algunas consideraciones que ya han sido tratadas en profundidad en el Informe Legal N.º 7/2021, Letra: TCP-CA.

Aquí comenzaré por señalar que el Gobernador es la máxima autoridad del Estado Provincial y que la Constitución Provincial lo faculta para dictar manuales de procedimiento que hagan al mejor desarrollo de la actividad interna.

Para comprender en profundidad lo afirmado en el párrafo anterior, hay que subrayar que se considera que la organización administrativa consiste en 'el conjunto de reglas jurídicas que determinan la competencia de los entes y órganos que ejercen función administrativa, sus relaciones jerárquicas, su situación jurídica, y como se debe controlar la acción y coordinarse la actividad de los distintos órganos en el interés de la unidad del Estado' (ÁVALOS, Eduardo, BUTELER, Alfonso y MASSIMINO, Leonardo, 'Derecho Administrativo', Ed. Alveroni, Córdoba, 2016, Tº I, pág. 80).

Esta definición aplicada en la realidad concreta tiene por resultado que la Administración genera tres tipos de vínculos:

a) Inter-orgánicos, relacionando a dos o más órganos de una misma persona pública y dando lugar a lugar a los actos internos de la Administración: manuales de procedimientos, órdenes, instrucciones y circulares, contenidos bajo el nombre genérico de reglamentos internos);

b) Inter-administrativos, cuando se relacionan dos personas jurídicas públicas; y

c) Las relaciones jurídicas con terceros ajenos a la Administración, mediante actos administrativos (particulares y generales) y contratos administrativos.

Respecto del primero, las relaciones inter-orgánicas 'pueden ser objeto de colaboración, de conflicto u oposición, de subordinación, de carácter consultivo o de control, pero todas ellas concurren, aun cuando en apariencia pudiera parecer lo contrario, al logro de una misma y sola finalidad, que es la que corresponde al ente o persona jurídica pública de la que estos organismos forman parte' COMADIRA, Julio R. 'Curso de Derecho Administrativo', Ed. Abeledo Perrot, Bs. As., 2017, pág. 212).

Estas relaciones internas generadoras de actos administrativos de subordinación (y en particular el que aquí se analiza) consisten en una orden o instrucción que el superior jerárquico da a órganos subordinados para el desempeño de sus funciones, son propios de la zona de reserva de la Administración.

Así, los reglamentos internos, fundados en las relaciones jerárquicas, son las herramientas por las cuales las autoridades administrativas pueden 'dirigir e impulsar la acción del inferior, dictar disposiciones tendientes a organizar el trabajo (...) controlar la actividad del inferior y ejercer en su caso la potestad disciplinaria. Puede designar personal para los órganos inferiores, delegar y avocarse, etc.' (ÁVALOS, Eduardo, BUTELER, Alfonso y MASSIMINO, Leonardo, "Derecho Administrativo", Ed. Alveroni, Córdoba, 2016, Tº I, pág. 82/83).

En cuanto a las fuentes de Derecho, desde la propia Constitución Provincial (artículo 135) 'El Gobernador es el jefe de la administración del Estado Provincial y tiene las siguientes atribuciones y deberes: (…) 3 - Expedir las instrucciones (…) 19 - Tomar todas las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos, deberes y garantías previstos en esta Constitución y el buen orden de la administración, en cuanto no sean atribuciones de otros poderes o autoridades creados por ella (...)'.

Desde esta perspectiva quedan claros dos asuntos: Que el Gobernador es el órgano administrativo de mayor jerarquía y que es propio del ejercicio de esa jerarquía reservarse cómo se organizan las tareas que llevarán a cabo.

A propósito de ello, el Superior Tribunal de Justicia sentó doctrina judicial en el fallo del 15 de septiembre de 2003 en autos 'RAÑA, Luis Ángel c/ Poder Ejecutivo s/ Acción de Inconstitucionalidad' (Expediente N.º 929/1999 SDO), reiterada en 'PORTEL, Jorge Alfredo c/Provincia de Tierra del Fuego s/Acción de Inconstitucionalidad' (Expte. N.º 992/2000, sentencia del 4 de diciembre de 2003). en la que interpretó:

'En el terreno de su competencia cada poder tiene facultades privativas para adoptar las medidas y actos lógica y razonablemente necesarios para no frustrar sus cometidos específicos y asegurar el permanente equilibrio entre los mismos que se procura obtener mediante el llamado juego de 'frenos y contrapesos'. Ninguno de los poderes debe sufrir una injerencia indebida por parte de cualquiera de los otros y debe contar con resortes eficaces para impedir cualquier situación que se traduzca en una dependencia de los dictados de otro poder.

En relación a este tema, enseña Marienhoff :'A la reserva de ley se opone pues la reserva de la administración, sin perjuicio de que frente a ambas exista la reserva de la justicia. Por eso, contrariamente lo que consideran algunos tratadistas, no siempre la ley tendrá preeminencia respecto a un

reglamento administrativo; todo depende de que la materia regulada sea propia del ejecutivo o del legislativo... La reserva de la Administración es un obvio corolario del principio de separación de los poderes o división constitucional de las funciones estatales, que aparejan la adjudicación de competencia propias y exclusivas a cada uno de los tres órganos esenciales del integrantes del gobierno' (Marienhoff, Miguel S., 'Tratado de Derecho Administrativo', edit. Abeledo-Perrot, cuarta edición actualizada, pág. 250/251, con cita de nutrida doctrina y jurisprudencia en la nota 288 al pie de página)'.

A partir de esta doble fuente -constitucional y judicial- se puede afirmar que hay una zona de gestión interna, de reserva de la Administración, dentro de la cual la autoridad que ejerce la función administrativa está habilitada a la toma de decisiones propias de la gestión de gobierno, en particular la aquí analizada de dar instrucciones y organizar el trabajo interno.

Ahora bien, a propósito del instrumento en análisis, cabe señalar que entre las decisiones que hacen a la zona de reserva de la Administración están los reglamentos internos, que es el concepto jurídico que incluye a los manuales de procedimientos, las órdenes, las instrucciones y circulares.

Por esta vía, podríamos definir a los manuales de procedimiento como instrucciones o medidas internas a la Administración, dictadas por los superiores jerárquicos a sus subalternos, señalando cómo, quién y cuándo actuar de tal modo de propender a la unidad de acción, de aumentar el rendimiento del trabajo y de concretar los objetivos con el mejor uso posible de los recursos.

Por otro lado, resulta indispensable diferenciar a los reglamentos internos de los decretos ejecutivos o de ejecución de las leyes. Mientras que estos constituyen una expresión de voluntad del Estado creadora de normas jurídicas destinadas a todos los administrados y son complementarios de las leyes dictadas por la Legislatura -sin que puedan alterar su espíritu (Constitución Provincial, artículo 135, inciso 3)-; los reglamentos internos, por

el contrario, están destinados a actuar dentro de los ámbitos de las reparticiones, hacen las relaciones inter-orgánicas y se dirigen a determinados funcionarios o agentes sometidos a un superior jerárquico.

En síntesis, se puede mencionar que:

1º) Los manuales de procedimiento son una manifestación de la organización administrativa y tienen una triple finalidad: La mejor ejecución interna de las leyes de la Administración, la eficacia de las decisiones tomadas por las autoridades y la eficiencia en el uso de los recursos.

2º) El dictado de estos manuales de procedimiento se funda en la potestad jerárquica de los superiores administrativos, en la facultad que tienen éstos de imponer a sus subordinados la interpretación que hay que dar a las leyes que rigen la función pública y que fijan la competencia de los funcionarios.

3º) Conceptualmente, estos manuales de procedimientos están contenidos dentro de la categoría jurídica de Reglamentos Internos (juntamente con las órdenes, las circulares y las instrucciones), son propios de la zona de reserva de la Administración, se dirigen únicamente a los agentes que forman parte del servicio y carecen de eficacia con respecto a los administrados.

4º) El Gobernador, es la máxima autoridad del Estado Provincial, y la Constitución Provincial lo faculta para dictar manuales de procedimiento que hacen al mejor desarrollo de la actividad interna que lidera.

5º) Un Manual de Procedimientos es un reglamento interno y no la reglamentación de leyes o la creación de nuevas modalidades de contratación, debiendo el operador ajustarse a las normas vigentes en materia de obras públicas y de administración financiera.

Efectuada las consideraciones precedentes, procederé a analizar los reparos propuestos por la Auditora Fiscal sobre el Manual de Procedimiento aprobado por el Decreto provincial N.º 1391/2021.

- '4. El considerando 3ro (tercero) del Manual de Procedimiento aprobado por el Decreto N.º 1808/2020 y reemplazado por el Decreto

N.º 1391/2021, referido a los procedimientos contemplados por la Ley Nacional N.º 13.064, se encuentra PENDIENTE de subsanar'.

El considerando tercero del Manual dice. 'De acuerdo con la Ley Nacional N.º 13.064, la contratación para la realización de obras permite la utilización de tres clases de procedimientos: la licitación pública, privada, y la contratación directa. Esta clasificación se hace en función no solo del costo estimado de la obra, siendo estipulados los montos autorizados para cada uno a través del Decreto de Jurisdiccional vigente, sino además de las causales de excepción previstas en el artículo 9 de la citada Ley. Asimismo, en la citada ley el Poder Ejecutivo podrá llamar a concurso para la elaboración de proyectos y acordar premios que se consideren justos y estimulantes, así como contratar los proyectos directamente en casos especiales'.

Aquí la Auditora razonó que: 'Cabe destacar que en el caso del reparo oportunamente indicado, no se ha modificado el párrafo en cuestión por cuanto dicho considerando del Manual aprobado por el Decreto N.º 1391/2021 es idéntico al original del Decreto N.º 1808/2020. En dicho caso, se entiende correspondería corregir la redacción del mismo para respetar el texto de la Ley Nacional N.º 13.064'.

Sin perjuicio de asistirle razón a la Auditora Fiscal, en este caso particular y sobre la base al criterio de la Procuración del Tesoro de la Nación mencionado al analizar el considerando séptimo del Decreto provincial N.º 1808/20 que fuera señalado en el Informe Legal N.º 29/2021, Letra: TCP-CA y compartido por el Cuerpo Plenario mediante Resolución Plenaria N.º 53/2021; y las consideraciones efectuadas precedentemente sobre los manuales de procedimientos que concluyen que son reglamento interno y no la reglamentación de leyes o la creación de nuevas, entiendo que no ameritaría formular el reparo aquí propuesto, ya que los operadores de este Manual deberán ajustarse, en cada proceso de selección de contratista, a las normas vigentes en materia de obras públicas y de administración financiera, que

imponen a la licitación pública como eje rector en los procedimientos de contratación bajo la Ley de Obra Pública.

- '5. El considerando 7mo (séptimo) del Manual de Procedimiento aprobado por el Decreto N.º 1808/2020 y reemplazado por el Decreto N.º 1391/2021, referido a la responsabilidad de los entes en el programa, se encuentra PENDIENTE de subsanar. En similar sintonía deben subsanarse los puntos del manual que evidencia dicha confusión de responsabilidades'.

El considerando sexto del Manual dice: 'Tal como se establece en el Capítulo 1 del presente Manual, los Entes Descentralizados tendrán la responsabilidad de realizar para las obras que ejecuten, el acta de medición, el certificado de obra y las planillas de redeterminación de precios, como así también la gestión de su aprobación. Deberán elevar lo mencionado a la Unidad EJECUTIVA TEMPORARIA PODEMOS TDF junto con la documentación correspondiente para la conformidad del expediente de pago.

Sobre este punto la Auditora Fiscal expreso: 'En tanto dicho punto tampoco se ha detectado subsanación del manual por medio del Decreto Provincial N.º 1391/2021, toda vez que el mismo mantiene el texto del original, ademas de persistir la confusión y cruce respecto a la responsabilidad y tareas a coordinar entre los funcionarios y los agentes de PODEMOS TDF.

Debe destacarse que a través del Manual de Obra que como Anexo I integra la presente normativa se refiere habitualmente a que una determinada acción es pasible de ser realizada por más de un funcionario. Por ejemplo el paso '4. Autoriza' (la realización de la obra) indica que puede ser realizado por Responsable de UET PODEMOS TDF, Secretario o Subsecretario del MOSP, o Autoridad equivalente del Ente descentralizado.

Cabe preguntarse cómo sería aplicado dicho concepto, ya que a partir del texto citado no resulta claro si la norma pretende que el Responsable de

la UET PODEMOS TDF pueda actuar en reemplazo del Secretario/Subsecretario, en caso de M.O.yS.P., o Autoridad equivalente, en caso del Ente.

Podría entenderse también que en caso de un Ente Descentralizado adherido al Programa su autoridad equivalente podría intervenir en obras del M.O.yS.P. o de otro ente adherido, o por el contrario, que un Secretario o Subsecretario del Ministerio de Obras pudiera autorizar la realización de la obra en un Ente Descentralizado.

Es opinión de quien suscribe que en casos como el expuesto en los párrafos anteriores se debería limitar las potestades en cabeza del Responsable de la UET PODEMOS TDF, en tanto se entiende que el rol de dicha Unidad bulle en la Coordinación y Eficientización en la realización de las obras y se confundirían las facultades propias de cada actor del proceso. En dicho orden de ideas se considera que resultaría prudente aclarar en la normativa que, en caso de tratarse de una obra de un Ente Descentralizado intervendrá la autoridad propia de dicho ente, y en caso de tratarse del Ministerio de Obras intervendrá un funcionario competente de éste.

En función de lo previamente expresado se recomienda se formule reparo, solicitando su aclaración y corrección, respecto a los puntos 4, 18.2, 28, 28.2, 36, 41 y 43 del Manual de Procedimiento que obra como Anexo del Decreto N.º 1391/2021".

Aquí nuevamente, corresponde traer a colación el criterio de la Procuración del Tesoro de la Nación mencionado al analizar el considerando séptimo del Decreto provincial N.º 1808/20 que fuera señalado en el Informe Legal N.º 29/2021, Letra: TCP-CA y compartido por el Cuerpo Plenario mediante Resolución Plenaria N.º 53/2021; y las consideraciones efectuadas precedentemente sobre los manuales de procedimientos que concluyen que son reglamento interno y no la reglamentación de leyes o la creación de nuevas.

En función de ello, respecto de la redacción del considerando mencionado, entiendo que no ameritaría formular el reparo aquí propuesto, ya que los operadores de este Manual deberán ajustarse, en cada proceso de selección de

contratista, a las normas vigentes en materia de obras públicas y de administración financiera.

Sucede lo mismo respecto los responsables y tareas allí mencionadas, ya que si bien se mencionan a varios funcionarios o agentes para una misma tarea, es una facultad propia del Titular del Poder Ejecutivo de delegar funciones e impartir instrucciones dentro del ámbito de su competencia.

Así también, en cada caso particular, de los convenios que se suscriban con los Titulares de las Entidades Descentralizadas, quienes podrán en caso de considerarlo pertinente adherir al Manual de Procedimientos aprobado en el Decreto provincial N.º 1391/2021 o establecer nuevas modalidades de interacción con el Poder Ejecutivo en el marco del Programa PODEMOS TDF.

- '6. El orden de los pasos iniciales (1 a 6) del Manual de Procedimiento aprobado por el Decreto N.º 1808/2020 y reemplazado por el Decreto N.º 1391/2021 se encuentra PENDIENTE de subsanar'.

Respecto a este punto la Auditora Fiscal expresa que: 'Sobre el mentado concepto, cabe destacar que contrario a lo requerido en el Informe Contable N.º 004/2021 no se incluyó modificación o descargo al respecto de dicho punto, por cuanto subsistiría la inconsistencia oportunamente hallada. No obstante ello, el paso referido a la autorización del plan de obra por parte del Ministro merece un especial análisis.

Al respecto de lo antedicho, según se verifica el mismo en el punto 6 del manual, el Ministro (se interpreta que sería el Ministro de Obras y Servicios Públicos) debe aprobar el Plan de Obras una vez analizado, consolidado y obtenido el visto bueno del equipo técnico de la UET PODEMOS TDF. En dicho caso el alcance final de dicho punto no resulta del todo claro.

En este sentido se entiende poco razonable disponer que, posteriormente a la confección del proyecto de obra se decida si el mismo se enmarcará o no en el Programa PODEMOS TDF. En tanto el ente de encontrase adherido al programa, sería mas conducente que en la víspera del planteo de la

necesidad de la obra se decida su realización en el marco de PODEMOS TDF. En función de ello, se realizaría el proyecto de obra con la misma ya integrada al programa, evitando así confrontar con el objetivo de una mayor coordinación y eficiencia en la ejecución de las obras que la normativa dispone.

Considerando entonces el planteo formulado en el presente punto, se sugiere reparar respecto al punto 6 del Manual de Procedimiento incorporado por el Decreto N.º 1391/2021, referido a la autorización del plan de obra por parte del Ministro. Ello tanto por la deficiencia en la definición de su alcance así como por lo expresado respecto a la oportunidad para determinar la incorporación de una obra al Programa PODEMOS TDF'.

Aquí nuevamente, corresponde traer a colación las consideraciones efectuadas precedentemente sobre los manuales de procedimientos que concluyen que son reglamento interno y no la reglamentación de leyes o la creación de nuevas, siendo una atribución reservada al Titular del Poder Ejecutivo que aprueba el mismo.

En este caso particular, entiendo también que la misma no ameritaría ser pasible de un reparo por parte del Tribunal de Cuentas, ello, en función a que no se observa colisión con ninguna normativa (legal o reglamentaria) que tengan por objeto la disposición de fondos públicos, la inversión de fondos, la percepción de caudales públicos o las operaciones financiero patrimoniales del Estado, tal como lo habilita el artículo 4 inciso b) de la Ley provincial N.º 50.

- '7. La coordinación en la Publicación y Difusión de las etapas del Manual de Procedimiento aprobado por el Decreto N.º 1808/2020 y reemplazado por el Decreto N.º 1391/2021 se encuentra PENDIENTE de subsanar'.

En este punto la Auditora Fiscal expresó que: 'Cabe destacar que dicho punto no ha sufrido modificaciones respecto a su versión original, por cuando cabría subsanar el mismo dando mayor precisión a la coordinación entre los agentes intervinientes de PODEMOS TDF, MOySP, Ente Descentralizado, OPC, Boletín Oficial y la Secretaría de Comunicación Pública, Digital y Medios.

Correspondería indicar en el manual como procederá dicho proceso, pues si bien del texto se entiende correspondería a la OPC también podría por el espíritu del manual entenderse que será PODEMOS TDF quien coordinará el procedimiento de difusión y publicación'.

Sin perjuicio de asistirle razón a la Auditora Fiscal, en este caso particular y sobre la base a las consideraciones efectuadas precedentemente sobre los manuales de procedimientos que concluyen que son reglamento interno y no la reglamentación de leyes o la creación de nuevas, entiendo que no ameritaría formular el reparo aquí propuesto, ya que los operadores de este Manual deberán ajustarse, en cada proceso de selección de contratista, a las normas vigentes en materia de obras públicas y de administración financiera.

- 3. Se sugiere formular REPARO sobre el Manual de Procedimiento aprobado por el Decreto N.º 1391/2021, en tanto:

1. Sobre el Paso 8 la Gestión Presupuestaria presenta incongruencias por los motivos expuestos en su respectivo análisis.

Aquí la Auditora Fiscal mencionó que: 'En los pasos iniciales del manual correspondiente, específicamente aquellos previos al punto '8 Realiza Reserva de Crédito', no se contempla la gestión de la correspondiente partida presupuestaria así como no se indica que se verifique la disponibilidad crediticia para la realización de la obra. Al respecto, el punto indica "Genera el volante de imputación preventiva correspondiente'.

Sobre el presente punto, si bien se entiende que no se habría de proceder a dicho paso sin antes contar con el correspondiente crédito, no resulta completamente claro en cabeza de qué sujeto se encuentra la gestión del mismo. El mentado punto 8 dispone que será responsabilidad del Equipo Administrativo de la UET PODEMOS TDF.

En dicho sentido debería aclararse si será la UET PODEMOS TDF quien gestionará su inclusión en el presupuesto o será el propio ente descentralizado, así como también si la correspondiente partida presupuestaria

será asignada al Ministerio de Obras, al Ente Descentralizado o ello dependerá de la obra en cuestión. Similarmente debería escamparse respecto a si los agentes y responsables de la UET PODEMOS TDF contarían con permisos para efectuar afectaciones presupuestarias en los sistemas contables de los organismos involucrados, lo cual merece en si mismo un análisis sobre las responsabilidades involucradas.

Se sugiere, entonces, reparar sobre el punto 8 del Manual de Procedimiento incorporado por el Decreto N.º 1391/2021, debiéndose aclarar los puntos indicados en los párrafos previos respecto a la gestión presupuestaria y delimitar el alcance de las responsabilidades intervinientes".

En función de lo expuesto, entiendo en este punto que no correspondería solicitar aclaración alguna, ya que quedará a las resultas, en cada caso particular, de los futuros acuerdos que se realice entre el Poder Ejecutivo, a través de la UET con los Entes descentralizados allí mencionados, quienes en el marco de sus competencias y facultades establecerán las condiciones que a su entender resulten convenientes para implementar el Programa PODEMOS TDF, pudiendo, en caso de considerarlo pertinente, adherir al Manual de Procedimientos aprobado en el Decreto provincial N.º 1391/2021 o establecer nuevas modalidades de interacción con el Poder Ejecutivo en el marco del Programa PODEMOS TDF.

2. Respecto al Paso 18 no se ha contemplado el anuncio de la preadjudicación en el mismo.

'El Decreto Provincial N.º 674/2011, reglamentario del Régimen General de Contrataciones de la Ley Provincial N.º 1015, de aplicación analógica en materia de obra pública en el ámbito provincial, dispone en el punto 60 de su artículo 34º el anuncio de las preadjudicaciones. En este sentido, el Manual de Procedimiento del Decreto Provincial N.º 1808/2020 modificado contempla en su punto 18 la realización de una nota de preadjudicación por parte del Responsable de UET PODEMOS, Ministro, Secretario o Subsecretario de MOSP, más no dispone su anuncio o su comunicación a los oferentes participantes. Ello vulneraría la disposición del punto 60, que requiere su anuncio por 2 (dos) días, y así mismo el

derecho a impugnación en la etapa de preadjudicación, incorporado por el punto 61 de dicho articulado'.

Sin perjuicio de asistirle razón a la Auditora Fiscal, en este caso particular y sobre la base a las consideraciones efectuadas precedentemente sobre los manuales de procedimientos que concluyen que son reglamento interno y no la reglamentación de leyes o la creación de nuevas, entiendo que no ameritaría formular el reparo aquí propuesto, ya que los operadores de este Manual deberán ajustarse, en cada proceso de selección de contratista, a las normas vigentes en materia de obras públicas y de administración financiera.

Puntualmente, no debería ignorarse que los principios de igualdad y de transparencia se aplican con igual intensidad en diversas instancias del procedimiento contractual.

Por ello, para no poner en mejor situación a ninguno de los oferentes, sería recomendable notificar personalmente a todos los postulantes el dictamen de preadjudicación, al mismo tiempo que cumplir con la obligada difusión. Recuérdese que el punto 60 del artículo 34 del Decreto provincial N.º 674/2011, ordena que: 'Las preadjudicaciones deberán ser anunciadas durante dos (2) días hábiles como mínimo, en uno o más lugares visibles del local del organismo licitante, el cual tendrá acceso público'.

Ahora bien, teniendo presente que ya está previsto el cumplimiento del recaudo en la normativa vigente y que aquí el documento que está bajo escrutinio es un Manual de Procedimientos, no habría lugar para realizar objeciones en esta instancia.

3. No se ha contemplado el funcionamiento de la preadjudicación en el procedimiento, a quien se dirigirá y sobre que sujeto recaerá la responsabilidad de tratarla'.

'El Manual de Procedimiento de Obras del programa PODEMOS TDF no contempla la potencial interposición de impugnaciones por parte de los oferentes participantes en el procedimiento. Tras el antedicho punto 18 se procede a

la modificación del monto afectado y a la confección del proyecto de acto administrativo. Motivo de ello, no resultaría claro el proceder para casos de impugnación a la preadjudicación de obras.

En este orden de ideas, debería definirse si se considerará dicho supuesto en el Manual de Procedimientos (según exige el mentado Decreto N.º 674/2011) o no. En caso afirmativo, debería definirse el procedimiento para su tratamiento y el funcionario involucrado.

Por un lado, correspondería aclarar en los pliegos de las obras involucradas ante quién dirigir los recursos de impugnación. Por el otro, y atento a que el punto 61 del Artículo 34º de la norma indica que será la autoridad competente la que resolverá respecto a la misma, se deberá definir tanto en los pliegos como en el manual de procedimiento quien se entenderá como la autoridad competente. Ello en tanto por la redacción de puntos similares en el mentado manual se entiende indistinto que actúe el Responsable PODEMOS, una autoridad del Ministerio de Obras o una autoridad equivalente del Ente Descentralizado.

Por cuanto lo indicado, se sugiere requerir para el asunto tratado las aclaraciones correspondientes y solicitar la inclusión de dichas precisiones tanto en el propio Manual de Procedimiento como en los pliegos licitatorios'.

Sin perjuicio de asistirle razón a la Auditora Fiscal, en este caso particular y sobre la base a las consideraciones efectuadas precedentemente sobre los manuales de procedimientos que concluyen que son reglamento interno y no la reglamentación de leyes o la creación de nuevas, entiendo que no ameritaría formular el reparo aquí propuesto, ya que los operadores de este Manual deberán ajustarse, en cada proceso de selección de contratista, a las normas vigentes en materia de obras públicas y de administración financiera.

En particular, llegada la instancia de eventuales recursos, los operadores deberían tener especial consideración del principio del informalismo en favor del administrado y remitir las impugnaciones a la autoridad decisoria.

CONCLUSIÓN:

A partir de las consideraciones efectuadas, se puede definir que un Manual de Procedimientos contiene una triple finalidad: La mejor ejecución interna de las leyes de la Administración, la eficacia de las decisiones tomadas por las autoridades y la eficiencia en el uso de los recursos financieros y del capital humano.

En función de ello, y del análisis realizado se sugiere no efectuar los reparos propuestos y en su reemplazo hacer saber al Titular del Poder Ejecutivo y por su intermedio a los operadores administrativos de la Unidad Ejecutiva que el Manual de Procedimientos aprobado en el Decreto provincial N.º 1391/2021, es un reglamento interno y no la reglamentación de leyes o la creación de nuevas modalidades de contratación, debiendo ajustar su conducta, en cada proceso de selección de contratista a las normas vigentes en materia de obras públicas y de administración financiera.

En definitiva, la sana técnica jurídica me lleva a la convicción de que los cambios efectuados por el Poder Ejecutivo con el dictado del Decreto provincial N.º 1391/2021 dotan de legalidad a los artículos 10, 11 y 13 del Decreto provincial N.º 1808/2020.

En consecuencia, sin perjuicio de tener presente el Informe Contable N.º 327/2021, Letra: TCP-AOP, correspondería levantar las observaciones formuladas en los artículos 2º y 3º de la Resolución Plenaria N.º 53/2020 (...)".

Que mediante el Informe Legal N.º 01/2022 Letra: TCP-SL (fs. 202) el Secretario Legal a/c Dr. Pablo E. GENNARO, comparte el Informe Legal que precede, considerando subsanadas las observaciones analizadas y en su mérito sugiere levantar las observaciones formuladas en los artículos 2º y 3º de la Resolución Plenaria N.º 53/2021. Además de ello, agrega lo siguiente:

"(…) *En relación al artículo 5º y a los fines de dar por concluido lo allí recomendado, sin perjuicio de lo afirmado por el Letrado en la conclusión transcripta que comparto, luce necesario formular la siguiente aclaración.*

En ese orden, entiendo prudente se sugiera a la señora Ministro de Obras y Servicios Públicos, que en la ejecución del Decreto provincial N.º 1808/2020, modificado por su similar N.º 1391/2021, deberá tener en cuenta lo sugerido en el Informe Contable N.º 327/2021 Letra TCP-AOP, con las limitaciones mencionadas en el Informe Legal N.º 425/2021 Letra TCP-CA.

De esta forma, luciría razonablemente cumplimentado el artículo 6º de la Resolución Plenaria N.º 53/2021 y por ende, se podrían dar por concluidas las presentes actuaciones, previa notificación a la Fiscalía de Estado y a la Asesora Letrada de este Tribunal para la anotación en el Registro de Observaciones respecto de los artículos 2º y 3º (...)".

Que este Plenario de Miembros comparte los términos del Informe Legal N.° 188/2021 Letra: TCP-CA, del Informe Legal N.° 425/2021 Letra: TCP-CA, del Informe Legal N.° 01/2022 Letra: TCP-SL y del Informe Contable N.º 327/2021 Letra:TCP-AOP en todo aquello que no se oponga a los citados Informes Legales.

Que la presente se emite con el quorum previsto en el artículo 27 de la Ley provincial N.º 50, en virtud de lo dispuesto en la Resolución Plenaria N.º 05/2022.

Que los suscriptos, se encuentran facultados para la emisión de la presente resolución, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 1°, 27 subs. y cctds. de la Ley provincial N° 50 y sus modificatorias.

Por ello:

EL TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUELVE:

ARTÍCULO 1º.- Aprobar el Informe Legal N.° 188/2021 Letra: TCP-CA, el Informe Legal N.° 425/2021 Letra: TCP-CA, el Informe Legal N.° 01/2022 Letra: TCP-SL; y el Informe Contable N.º 327/2021 Letra:TCP-AOP en todo aquello que no se oponga a los citados Informes Legales.

ARTÍCULO 2º.- Levantar las Observaciones efectuadas por los artículos 2º y 3º de la Resolución Plenaria Nº 53/2021, por lo expuesto en los considerandos de la presente.

ARTÍCULO 3º.- Hacer saber a la Ministra de Obras y Servicios Públicos prof. María Gabriela CASTILLO, que en la ejecución del Decreto provincial N.º 1808/2020, modificado por su similar N.º 1391/2021, deberá tener en cuenta las sugerencias expuestas en el Informe Contable N.º 327/2021 Letra TCP-AOP, con las limitaciones mencionadas en el Informe Legal N.º 425/2021 Letra TCP-CA. En este sentido, se recuerda que el Manual de Procedimientos es un reglamento interno y no la reglamentación de leyes o la creación de nuevas modalidades de contratación, razón por la cual los operadores administrativos de la Unidad Ejecutiva deberán ajustar su conducta a las normas vigentes en materia de obras públicas y de administración financiera. Ello, en función de lo expuesto en los considerandos de la presente.

ARTÍCULO 4º.- Notificar con copia certificada de la presente al Sr. Gobernador de la Provincia, Prof. Gustavo MELELLA y a la Ministra de Obras y Servicios Públicos Prof. María Gabriela CASTILLO.

ARTÍCULO 5°.- Notificar con copia certificada de la presente, a las máximas autoridades de la Dirección Provincial de Obras y Servicios Sanitarios (DPOSS), de la Dirección Provincial de Energía (DPE), de la Dirección Provincial de Vialidad (DPV), y del Instituto Provincial de Vivienda y Hábitat (IPVyH).

ARTÍCULO 6°.- Notificar con copia certificada de la presente al Fiscal de Estado de la Provincia Dr. Virgilio MARTÍNEZ DE SUCRE, para su conocimiento.

ARTÍCULO 7°.- Notificar con remisión de las actuaciones del Visto, al Secretario Legal a/c y por su intermedio, al Cuerpo de Abogados para conocimiento y a la Asesora Letrada para su anotación en el Registro de Observaciones a su cargo; y al Auditor Fiscal a/c de la Secretaría Contable y por

su intermedio a la Auditora Fiscal actuante y al Cuerpo de Auditores Fiscales para su conocimiento.

ARTÍCULO 8º.- Registrar. Comunicar. Publicar. Cumplido, archivar.

RESOLUCIÓN PLENARIA Nº 009 **/2022.**

C.P.N. Hugo Sebastián PANI
VOCAL DE AUDITORÍA
Tribunal de Cuentas de la Provincia

Dr. Miguel LONGHITANO
VOCAL ABOGADO
PRESIDENTE
Tribunal de Cuentas de la Provincia

Informe Legal Nº 188/2021.

Letra: T.C.P.- C.A.

Cde.: Expte. Nº 08/2021, Letra: TCP-PR.

Ushuaia, 4 de agosto de 2021.

SEÑOR SECRETARIO LEGAL A/C

DR. PABLO GENNARO

Viene a la Secretaría Legal las actuaciones del corresponde, perteneciente al registro del Tribunal de Cuentas, caratulado: *"S/ ANÁLISIS DEL DECRETO PCIAL N.º 1808/2020 PUBLICADO BOLETÍN OFICIAL N.º 4777 (14/01/21)"*, con el objeto de realizar el seguimiento de lo dispuesto en el artículo 6º de la Resolución Plenaria N.º 53/2021 que fuera notificada mediante Cédulas N.º 58/2021, N.º 59/2021, N.º 60/2021, N.º 61/2021, N.º 62/2021 y N.º 63/2021 el 16 de marzo de 2021 -fojas 110-115- y Cédula N.º 64/2021 el 17 de marzo de 2021.

En primer lugar, por medio del artículo 6º de la Resolución mencionada se solicitó al señor Gobernador Prof. Gustavo MELELLA, que en un plazo de veinte (20) días informe las medidas adoptadas tendiente a dejar sin efecto los artículos 10, 11 y 13 del Decreto provincial N° 1808/2020 -artículo 4º-, por haber sido observados por los artículos 2º y 3º de la Resolución Plenaria N.º 53/2021.

Los citados artículos disponían:

"ARTÍCULO 2°.- Observar los artículos 10 y 11 del Decreto provincial N° 1808/2020, por oponerse al artículo 5° inciso a) de la Ley provincial N° 19. Ello, de conformidad al análisis efectuado en el Informe Legal N° 29/2021 Letra: T.C.P. - S.L., y por los motivos expuestos en el exordio.

ARTÍCULO 3°.- Observar el artículo 13 del Decreto provincial N° 1808/2020, por oponerse a los artículos 2° de la Ley provincial N° 1062; 1° y 2° de la Ley provincial N° 1333; 5° inciso a), 8° y 9° inciso a) y b) de la Ley territorial N° 158; artículos 3° inciso a), 6° y 7° incisos a) y b) de la Ley territorial N° 117; artículos 3° incisos a), c), y 7° inciso a) de la Ley provincial N° 22; artículos 5° incisos a), b), 11) y m) y 7° incisos a), b) y c) de la Ley provincial N° 19. Ello, de conformidad al análisis efectuado en el Informe Legal N° 29/2021 Letra: T.C.P. - S.L., y por los motivos expuestos en el exordio".

Asimismo, recomendó al Titular del Poder Ejecutivo que modifique el procedimiento establecido en el artículo 15 del Decreto Provincial N.º 1808/2020, debiendo ajustarse a lo señalado en el Informe Contable N.º 04/2021, Letra: T.C.P. - A.O.P. (artículo 5º de la Resolución Plenaria N.º 53/2021).

Ahora bien, luego diversas prórrogas otorgadas (Resolución Plenaria N.º 82/2021, Notas Externas N.º 841/2021, N.º 947/2021 y N.º 1144/2021) se dictó el Decreto provincial N.º 1391/2021, publicado en el Boletín Oficial N.º 4915 el 28 de julio de 2021, que sustituyó los artículos 7º, 10, 11 y 13 del Decreto Provincial N.º 1808/20 y aprobó el nuevo Manual de Procedimientos de Obras realizadas en el marco del "Programa de Ordenamiento y Desarrollo Múltiple de Obras y Servicios – PODEMOS TDF" en el ámbito del Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

Allí se dispuso:

"ARTÍCULO 2º.- Sustitúyase el artículo 7 del Decreto Provincial N.º 1808/2020 por el siguiente: 'Artículo 7: La Unidad creada por el artículo 2º de la presente medida quedará disuelta el 31 de diciembre de 2023, sin perjuicio de los informes que deba presentar con posterioridad a dicha fecha, cuya obligación persistirá. Las obras que se encuentren en ejecución en al vencimiento del plazo pasarán a ser responsabilidad del organismo que realizó el relevamiento o confeccionó el proyecto'.

ARTÍCULO 3º.- Sustitúyase el artículo 10 del Decreto Provincial N.º 1808/2020 por el siguiente: 'Artículo 10: Establecer que la 'UNIDAD EJECUTIVA TEMPORARIA PODEMOS TDF' coordinará la realización de todas las nuevas obras; las obras de ampliación y las obras de refacción que, según el decreto jurisdiccional vigente del MOSP, tanto las planificadas desde la Administración Central, como desde la Dirección Provincial de Obras y Servicios Sanitarios (D.P.O.S.S.), la Dirección Provincial de Energía (D.P.E.), la Dirección Provincial de Vialidad (D.P.V.) con previa autorización del Ente correspondiente y como así también con aquellos entes con los cuales se acuerde la colaboración de la 'UNIDAD EJECUTIVA TEMPORARIA PODEMOS TDF'.

ARTÍCULO 4º.- Sustitúyase el artículo 11 del Decreto Provincial N.º 1808/2020 por el siguiente: 'Artículo 11: Disponer que la 'UNIDAD EJECUTIVA TEMPORARIA PODEMOS TDF' estará a cargo de la consolidación de los proyectos de obras, por lo que deberá requerir a los Entes Descentralizados los diseños de estos en tiempo y forma, para la elaboración del Plan de Obras del Gobierno Provincial 2021 y 2022'.

ARTÍCULO 5º.- Sustitúyase el artículo 13 del Decreto Provincial N.º 1808/2020 por el siguiente: 'Artículo 13: Invitar a los Entes Descentralizados indicados en el artículo 10 del presente, a suscribir los convenios correspondientes a fin de implementar el 'Programa de ordenamiento y desarrollo múltiple de Obras y Servicios – PODEMOS TDF'.

ARTÍCULO 6º.- Aprobar el nuevo el Manual de Procedimientos de Obras realizadas en el marco del 'Programa de Ordenamiento y Desarrollo Múltiple de Obras y Servicios – PODEMOS TDF', que como Anexo III, forma parte integrante del presente, y reemplazar el anterior por los cambios mencionados tu supra".

De la lectura de los mismos se desprende que las modificaciones introducidas en el Decreto mencionado se ajustan a las observaciones indicadas en la Resolución Plenaria N.º 53/2021 y respetan la autonomía de las Entidades Autárquicas.

Ello, sobre la base de que al haberse suprimido al Instituto Provincial de Vivienda y Hábitat en la nueva redacción de los artículos 10, 11 y 13 del Decreto provincial N.º 1808/2020, respetaría lo dispuesto en el artículo 5° incisos a) de la Ley provincial N.º 19 en cuanto dispone que el I.P.V. y H.: (…) *asumirá con exclusividad la coordinación de las acciones y recursos técnicos, humanos y financieros que promuevan o dispongan los organismos internacionales, nacionales, provinciales, municipales o privados entidades intermedias que actúen en esta área"* y dejaría abstracta la observación efectuada en el artículo 2º de la Resolución Plenaria N.º 53/2021.

Por otro lado, las modificaciones introducidas en los artículos 3º, 4º y 5º del Decreto provincial N.º 1391/2021 establecen, que **la coordinación** que

realice la "UNIDAD EJECUTIVA TEMPORARIA PODEMOS TDF" sobre la Dirección Provincial de Obras y Servicios Sanitarios (D.P.O.S.S.), la Dirección Provincial de Energía (D.P.E.) y la Dirección Provincial de Vialidad (D.P.V.) **deberá realizarse con la autorización previa del Ente correspondiente** (artículo 3º y 4º), **y a tales efectos, se invita** a los Entes Descentralizados indicados **a suscribir los convenios** correspondientes a fin de implementar el "Programa de ordenamiento y desarrollo múltiple de Obras y Servicios – PODEMOS TDF" (artículo 5º).

Esta nueva redacción, no desborda las competencias que detenta el Titular del Poder Ejecutivo y se adecuaría a los lineamientos establecidos en los artículos 2° de la Ley provincial N° 1062; 1° y 2° de la Ley provincial N° 1333; 5° inciso a), 8° y 9° inciso a) y b) de la Ley territorial N° 158; artículos 3° inciso a), 6° y 7° incisos a) y b) de la Ley territorial N° 117; artículos 3° incisos a), c), y 7° inciso a) de la Ley provincial N° 22.

En consecuencia de ello, entiendo que los cambios efectuados con el dictado del Decreto provincial N.º 1391/2021 dotan de juridicidad a los artículos 10, 11 y 13 del Decreto provincial N.º 1808/2020 correspondiendo levantar las observaciones formuladas por los artículos 2º y 3º de la Resolución Plenaria N.º 53/2020.

En función de lo expuesto y en caso de compartir el criterio aquí vertido, corresponde se eleven las presentes actuaciones al Cuerpo Plenario de Miembros para su tratamiento.

Por último, también, entiendo prudente hacer saber de esta circunstancia al señor Fiscal de Estado acompañando copia certificada del Decreto Provincial N.° 1391/21.

Sin otras consideraciones que efectuar se elevan las actuaciones para continuidad del trámite.

Dr. Pablo M. F. RUSSO
Abogado
Mat. N° 775 CPAU TDF
TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA PROVINCIA

TRIBUNAL DE CUENTAS FOLIO 188

"2021-AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

Informe Legal Nº 425/2021
Letra: T.C.P. - C.A.
Cde.: Expte. N° 08/2021 Letra: TCP-PR

Ushuaia, 17 de diciembre de 2021

SEÑOR SECRETARIO LEGAL
DR. PABLO E. GENNARO

Viene al Cuerpo de Abogados el expediente del corresponde, caratulado: "S/ *ANÁLISIS DEL DECRETO PCIAL N.º 1808/2020 PUBLICADO BOLETÍN OFICIAL N.º 477 (14/01/21)*", remitido el 7 de diciembre mediante la Nota Nº 3101/2021, Letra: Presidencia, donde se solicita la intervención en relación a los nuevos reparos y consideraciones introducidas en el Informe Contable N.º 327/2021, Letra: TCP-AOP obrante a fojas 176/183.

En el informe mencionado se concluye que: "*Verificados nuevamente y analizado el descargo y la modificación normativa incorporada, a continuación se informa, respecto de los reparos efectuados en Informe Contable N.º 004/2021 Letra: T.C.P. - A.O.P., cuáles han sido subsanados y aquellos pendiente de subsanación*".

En atención a ello la Auditora Fiscal detalló: "*1. El considerando 7mo (séptimo) del Decreto N.º 1808/2020, referido a la cooperación y formulación conjunta de recomendaciones entre Auditoría Interna y el Tribunal de Cuentas, se encuentra PENDIENTE de subsanar.*

2. El Artículo 7º del Decreto N.º 1808/2020, referido a la duración de la UET, ha sido SUBSANADO. No obstante ello, la modificación ha generado un nuevo reparo detallado en el Punto 2. A del Apartado anterior.

3. El Artículo 13º del Decreto N.º 1808/2020, referido a la reasignación de partidas presupuestarias, ha sido SUBSANADO.

4. El considerando 3ro (tercero) del Manual de Procedimiento aprobado por el Decreto N.º 1808/2020 y reemplazado por el Decreto N.º 1391/2021, referido a los procedimientos contemplados por la Ley Nacional N.º 13.064, se encuentra PENDIENTE de subsanar.

5. El considerando 7mo (séptimo) del Manual de Procedimiento aprobado por el Decreto N.º 1808/2020 y reemplazado por el Decreto N.º 1391/2021, referido a la responsabilidad de los entes en el programa, se encuentra PENDIENTE de subsanar. En similar sintonía deben subsanarse los puntos del manual que evidencia dicha confusión de responsabilidades.

6. El orden de los pasos iniciales (1 a 6) del Manual de Procedimiento aprobado por el Decreto N.º 1808/2020 y reemplazado por el Decreto N.º 1391/2021 se encuentra PENDIENTE de subsanar.

7. La coordinación en la Publicación y Difusión de las etapas del Manual de Procedimiento aprobado por el Decreto N.º 1808/2020 y reemplazado por el Decreto N.º 1391/2021 se encuentra PENDIENTE de subsanar.

8. El punto 18.2 del Manual de Procedimiento aprobado por el Decreto N.º 1808/2020 y reemplazado por el Decreto N.º 1391/2021, referido a la modificación presupuestaria, se encuentra SUBSANADO.

TRIBUNAL DE CUENTAS
FOLIO
189

9. El orden de los puntos 20, 21 y 22 del Manual de Procedimiento aprobado por el Decreto N.º 1808/2020 y reemplazado por el Decreto N.º 1391/2021, referido al momento de intervención de este Tribunal, se encuentra SUBSANADO.

10. El punto 16 del Manual de Procedimiento aprobado por el Decreto N.º 1808/2020 y reemplazado por el Decreto N.º 1391/2021, referido a la conformación de la Comisión Evaluadora, se encuentra SUBSANADO.

En cuanto al descargo por Nota N.º 172/2021 y al Decreto N.º 1391/2021, se han verificado los siguientes reparos.:

1. Se deberá atender a la incongruencia detectada de la redacción del artículo 2º del Decreto Provincial N.º 1391/2021 respecto de la emisión de informes de la UET en forma posterior a la finalización de PODEMOS.

2. Se recomienda solicitar ACLARACIÓN a lo estipulado por el Artículo 13º del Decreto N.º 1808/2020, modificado por el Decreto N.º 1391/2021, en tanto el Alcance de los Convenios a subscribir no resulta claro en el texto de la norma.

3. Se sugiere formular REPARO sobre el Manual de Procedimiento aprobado por el Decreto N.º 1391/2021, en tanto:

1. Sobre el Paso 8 la Gestión Presupuestaria presenta incongruencias por los motivos expuestos en su respectivo análisis.

2. Respecto al Paso 18 no se ha contemplado el anuncio de la preadjudicación en el mismo.

3. No se ha contemplado el funcionamiento de la preadjudicación en el procedimiento, a quien se dirigirá y sobre que sujeto recaerá la responsabilidad de tratarla".

Para por último decir que: *"A razón de los puntos analizados nuevamente frente a su intervención por medio del Informe Contable N.º 004/2021 y aquellos reparados por primera vez en el presente instrumento, se recomienda solicitar respecto de los Decretos Provinciales N.º 1808/20 y N.º 1391/21, salvo mejor y elevado criterio, la revisión y subsanación de los mismos en función de las incongruencias detectadas y de los puntos indicados como poco claros, de modo de evitar dificultades e incumplimientos normativos de cara a la implementación del Programa PODEMOS TDF y del Manual de Procedimiento de Obra Pública que el mismo dispone".*

ANÁLISIS

I. En primer lugar abordaré los reparos propuestos que refieren a los considerandos y parte dispositiva de los Decretos provinciales N.º 1808/20 y N.º 1391/2021.

- "1. El considerando 7mo (séptimo) del Decreto N.º 1808/2020, referido a la cooperación y formulación conjunta de recomendaciones entre Auditoría Interna y el Tribunal de Cuentas, se encuentra PENDIENTE de subsanar".

Aquí entiendo necesario citar lo expresado en el considerando 7° del Decreto que dice: *"Que, asimismo, resulta conveniente y oportuno promover la cooperación entre la Auditoría Interna y el Tribunal de Cuentas de la Provincia,*

propiciando la redacción conjunta de recomendaciones para la correcta realización de los procedimientos de obras".

Como así también, es oportuno recordar lo mencionado en el Informe Legal N.º 29/2021, Letra: TCP-CA, que fuera aprobado por la Resolución Plenaria N.º 53/2021, donde sobre este punto se dijo: *"(…) que conforme lo establece la Ley provincial N.º 495 los sistemas de control interno y externo se encuentran separados y están sometidos a normas diferenciadas con órganos rectores específicos, que si bien cumplen funciones en esencia complementarias, resultan diversas, resultando en consecuencia errado el criterio allí esbozado"*, compartiendo allí el análisis realizados en el Informe Contable N° 004/2021, Letra: TCP-AOP.

Allí se reiteró, respecto del tratamiento a otorgar por parte de este Tribunal al considerando transcripto, que resulta prudente traer a colación el criterio de la Procuración del Tesoro de la Nación, al afirmar que un acto administrativo:

"(…) puede razonablemente adoptar la forma de 'considerandos' al efectuar una declaración o certificación o atestación, y la forma de 'parte dispositiva' al manifestar la decisión que adopta, sin que por ello pueda considerarse violada la forma del acto. Lo importante es que tanto la declaración como la decisión, si el acto incluye ambas, estén manifestadas en forma expresa e inequívoca: Desde luego, si en los considerandos se hace una referencia circunstancial y ambigua a determinada circunstancia, ello no podrá ser considerado una 'declaración' pero sí encontramos una categórica afirmación, una clara constatación administrativa de un hecho objetivo, ninguna

duda puede quedar de que tal declaración reúne todos los requisitos legalmente necesarios para considerarla una declaración administrativa válida, es decir, un acto administrativo en el aspecto considerado;'(...) 'lo que aquí se expresa con relación al alcance que pueden tener los 'considerandos' del acto, está específicamente limitado a las 'declaraciones' o 'atestaciones' no a las decisiones o manifestaciones de voluntad;' 'no es extraño a la naturaleza de la motivación del acto admitir que ésta pueda válidamente contener declaraciones o atestaciones, en cuanto ellas sean un presupuesto de la decisión que se adopta en la parte dispositiva;' 'No sería lo mismo, tal vez, si los considerandos contienen declaraciones totalmente ajenas al objeto del acto, o imprecisas o equívocas, pero pareciera que cuando la declaración es un antecedente lógico de la decisión, cuando es verdaderamente un presupuesto de hecho o de derecho de la decisión adoptada, ella puede válidamente ser insertada en la motivación". (Dictámenes, 96: 280.234.)

Para por último en el Informe Legal citado se dijo que: *"En ese sentido, no teniendo el considerando especifico bajo análisis una relación lógica y coherente con sus normas dispositivas, ya que justamente el procedimiento aprobado por el artículo 15 establece momentos de intervención claramente separados conforme al ordenamiento citado líneas arriba, no podría considerarse válidamente a este como una declaración con fuerza normativa, derivando en consecuencia en la innecesariedad de la intervención de este Tribunal en el ejercicio de sus facultades.*

Reiterando, al encontrarse el considerando bajo análisis en abierta oposición al texto del procedimiento aprobado, carecería este de validez normativa y no merecería en consecuencia tratamiento alguno por parte del Cuerpo Plenario".

Ahora bien y sin perjuicio de ello, como así también de lo expresado en la Ley provincial N.º 495 citada y de los Informes Contables N° 004/2021 y N.º 327/2021, ambos Letra: TCP-AOP., se puede agregar que la declaración efectuada por el Titular del Poder Ejecutivo en el considerando analizado al utilizar los términos *"promover"* y *"propiciar"*, tampoco entiendo que amerite que sea pasible de una observación.

Ello, en función a que según la definición de la Real Academia Española de *"promover"* como: *"impulsar el desarrollo o la realización de algo"* y de *"propiciar"* como *"favorecer que algo acontezca o se realicen"*, esta declaración expresada en el considerando, entiendo, no vulnera las facultades propias de de los órganos rectores de control interno y externo, ya que allí el Titular del Poder Ejecutivo expresa una intención y no una imposición, lo que si hubiese sido objeto de una observación.

- "En cuanto al descargo por Nota N.º 172/2021 y al Decreto N.º 1391/2021, se han verificado los siguientes reparos:

1. Se deberá atender a la incongruencia detectada de la redacción del artículo 2º del Decreto Provincial N.º 1391/2021 respecto de la emisión de informes de la UET en forma posterior a la finalización de PODEMOS".

El artículo 2º del Decreto provincial N.º 1391/2021 dispone: *"Sustitúyase el artículo 7 del Decreto Provincial N.º 1808/2020 por el siguiente: 'Artículo 7: La Unidad creada por el artículo 2º de la presente medida quedará disuelta el 31 de diciembre de 2023, sin perjuicio de los informes que deba presentar con posterioridad a dicha fecha, cuya obligación persistirá. Las obras*

que se encuentren en ejecución en al vencimiento del plazo pasarán a ser responsabilidad del organismo que realizó el relevamiento o confeccionó el proyecto".

Sobre este punto la Auditora Fiscal menciona que: *"(...) cabe cuestionar, en tanto la UET PODEMOS TDF y el homónimo programa finalizarían en igual fecha, sobre quién recaería la obligación de confeccionar los informes y a quién se informaría. Dicha incongruencia, a los fines de la operatividad y la previsibilidad del Manual de Procedimiento, debe necesariamente ser corregida".*

Aquí es preciso destacar que el reparo propuesto trata sobre informes de seguimiento o de gestión que se encuentran dentro de las funciones establecidas en el Anexo II del Decreto provincial N.º 1808/2020 a la Unidad Ejecutiva Temporaria Podemos TDF en el punto 7 y 9: *"7. realizar informes de seguimiento"* y *"9. realizar semestralmente el Informe de Evaluación del Plan de Obras".*

Aquí, si bien se comparte los argumentos expuestos por la Auditora Fiscal, en el sentido que el texto presenta una incongruencia al disponer que persiste la obligación de presentar informes por parte de la Unidad Ejecutiva una vez disuelta esta, en este caso particular entiendo también que la misma no ameritaría ser pasible de un reparo por parte del Tribunal de Cuentas.

Ello, en función a que no se observa colisión con ninguna normativa (legal o reglamentaria) que tengan por objeto la disposición de fondos públicos, la inversión de fondos, la percepción de caudales públicos o las operaciones financiero patrimoniales del Estado, tal como lo habilita el artículo 4 inciso b) de la Ley provincial N.º 50.

- 2. Se recomienda solicitar ACLARACIÓN a lo estipulado por el Artículo 13º del Decreto N.º 1808/2020, modificado por el Decreto

N.º 1391/2021, en tanto el Alcance de los Convenios a subscribir no resulta claro en el texto de la norma.

El artículo 5º del Decreto provincial N.º 1391/2021 dispone: *"Sustitúyase el artículo 13 del Decreto Provincial N.º 1808/2020 por el siguiente: 'Artículo 13: Invitar a los Entes Descentralizados indicados en el artículo 10 del presente, a suscribir los convenios correspondientes a fin de implementar el 'Programa de ordenamiento y desarrollo múltiple de Obras y Servicios – PODEMOS TDF".*

Sobre este punto la Auditora Fiscal expresó que: *"(…) en función a los términos del artículo 13 del Decreto Provincial N.º 1808/2020, modificado por su par N.º 1391/2021, no se vislumbra el alcance que tendrían los convenios a firmar entre la Administración Central y los Entes descentralizados.*

Por un lado, a partir del texto del susodicho y en función del sentido del restante cuerpo de la normativa no quedaría completamente claro si el objetivo sería una integración absoluta de los entes al marco del Programa PODEMOS o si por el contrario se realizarán Convenios por obras específicas. Al respecto el Artículo 10º del Decreto indica que la UET "coordinará la realización de todas las nuevas obras, […] con previa autorización del Ente correspondientes así como también con aquellos con los cuales se acuerde la colaboración de la UNIDAD EJECUTIVA TEMPORARIA PODEMOS T.D.F".

Por otro lado, y en base al citado artículo, no sería claro el alcance de la coordinación y colaboración y tampoco de la implementación del manual de obras reglamentado por esta normativa. Al respecto debería indicarse si en caso de

un Ente haber adherido al programa podría ejecutar obras por fuera de la órbita de PODEMOS.

Asimismo debería precisarse si en caso de ser afirmativo el caso propuesto ut supra, correspondería al ente utilizar el manual de procedimiento incorporado para el Programa PODEMOS TDF o deberá encausarse en el procedimiento que le estuviese vigente en forma previa.

Por cuanto lo indicado se sugiere solicitar a la Administración Central la aclaración respecto a las cuestiones en este punto vertidas sobre el Artículo 13º del Decreto N.º 1808/2020, modificado por el Decreto N.º 1391/2021".

Al respecto, aquí debo apartarme de la opinión vertida por la Auditora Fiscal, ello, en relación a que de la lectura del artículo bajo análisis, como de la motivación del mismo (considerando 9º), surge claramente que se procedió a modificar los artículos 7, 10, 11, 13, 14 y 15 del Decreto Provincial N.º 1808/2020 *"(…) a fin de aggiornar la normativa a las observaciones vertidas (...) entendiendo y respetando la autonomía de las Entidades Autárquicas que coordinarán sus actividades con la U.E.T creada (…)"* (lo subrayado es propio).

En función de lo expuesto, entiendo en este punto que no correspondería solicitar aclaración alguna, ya que quedará a las resultas, en cada caso particular, de los futuros acuerdos que se realice entre el Poder Ejecutivo, a través de la UET con los Entes descentralizados allí mencionados, quienes en el marco de sus competencias y facultades establecerán las condiciones que a su entender resulten convenientes para implementar el Programa PODEMOS TDF.

II. En segundo lugar, abordaré los reparos efectuados por la Auditora Fiscal referidos al Manual de Procedimiento aprobado por el artículo 6º del Decreto provincial N.º 1391/2021.

De manera previa, entiendo prudente realizar algunas consideraciones que ya han sido tratadas en profundidad en el Informe Legal N.º 7/2021, Letra: TCP-CA.

Aquí comenzaré por señalar que el Gobernador es la máxima autoridad del Estado Provincial y que la Constitución Provincial lo faculta para dictar manuales de procedimiento que hagan al mejor desarrollo de la actividad interna.

Para comprender en profundidad lo afirmado en el párrafo anterior, hay que subrayar que se considera que la organización administrativa consiste en *"el conjunto de reglas jurídicas que determinan la competencia de los entes y órganos que ejercen función administrativa, sus relaciones jerárquicas, su situación jurídica, y como se debe controlar la acción y coordinarse la actividad de los distintos órganos en el interés de la unidad del Estado"* (ÁVALOS, Eduardo, BUTELER, Alfonso y MASSIMINO, Leonardo, *"Derecho Administrativo"*, Ed. Alveroni, Córdoba, 2016, Tº I, pág. 80).

Esta definición aplicada en la realidad concreta tiene por resultado que la Administración genera tres tipos de vínculos:

a) Inter-orgánicos, relacionando a dos o más órganos de una misma persona pública y dando lugar a lugar a los actos internos de la Administración: manuales de procedimientos, órdenes, instrucciones y circulares, contenidos bajo el nombre genérico de reglamentos internos);

b) Inter-administrativos, cuando se relacionan dos personas jurídicas públicas; y

c) Las relaciones jurídicas con terceros ajenos a la Administración, mediante actos administrativos (particulares y generales) y contratos administrativos.

Respecto del primero, las relaciones inter-orgánicas *"pueden ser objeto de colaboración, de conflicto u oposición, de subordinación, de carácter consultivo o de control, pero todas ellas concurren, aun cuando en apariencia pudiera parecer lo contrario, al logro de una misma y sola finalidad, que es la que corresponde al ente o persona jurídica pública de la que estos organismos forman parte"* COMADIRA, Julio R. *"Curso de Derecho Administrativo"*, Ed. Abeledo Perrot, Bs. As., 2017, pág. 212).

Estas relaciones internas generadoras de actos administrativos de subordinación (y en particular el que aquí se analiza) consisten en una orden o instrucción que el superior jerárquico da a órganos subordinados para el desempeño de sus funciones, son propios de la zona de reserva de la Administración.

Así, los reglamentos internos, fundados en las relaciones jerárquicas, son las herramientas por las cuales las autoridades administrativas pueden *"dirigir e impulsar la acción del inferior, dictar disposiciones tendientes a organizar el trabajo (...) controlar la actividad del inferior y ejercer en su caso la potestad disciplinaria. Puede designar personal para los órganos inferiores, delegar y avocarse, etc."* (ÁVALOS, Eduardo, BUTELER, Alfonso y MASSIMINO, Leonardo, *"Derecho Administrativo"*, Ed. Alveroni, Córdoba, 2016, Tº I, pág. 82/83).

En cuanto a las fuentes de Derecho, desde la propia Constitución Provincial (artículo 135) *"El Gobernador es el jefe de la administración del Estado Provincial y tiene las siguientes atribuciones y deberes: (…) 3 - Expedir*

las instrucciones (...) 19 - Tomar todas las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos, deberes y garantías previstos en esta Constitución y el buen orden de la administración, en cuanto no sean atribuciones de otros poderes o autoridades creados por ella (...)".

Desde esta perspectiva quedan claros dos asuntos: Que el Gobernador es el órgano administrativo de mayor jerarquía y que es propio del ejercicio de esa jerarquía reservarse cómo se organizan las tareas que llevarán a cabo.

A propósito de ello, el Superior Tribunal de Justicia sentó doctrina judicial en el fallo del 15 de septiembre de 2003 en autos *"RAÑA, Luis Ángel c/ Poder Ejecutivo s/ Acción de Inconstitucionalidad"* (Expediente N.º 929/1999 SDO), reiterada en *"PORTEL, Jorge Alfredo c/Provincia de Tierra del Fuego s/Acción de Inconstitucionalidad"* (Expte. N.º 992/2000, sentencia del 4 de diciembre de 2003). en la que interpretó:

"En el terreno de su competencia cada poder tiene facultades privativas para adoptar las medidas y actos lógica y razonablemente necesarios para no frustrar sus cometidos específicos y asegurar el permanente equilibrio entre los mismos que se procura obtener mediante el llamado juego de 'frenos y contrapesos'. Ninguno de los poderes debe sufrir una injerencia indebida por parte de cualquiera de los otros y debe contar con resortes eficaces para impedir cualquier situación que se traduzca en una dependencia de los dictados de otro poder.

En relación a este tema, enseña Marienhoff :'A la reserva de ley se opone pues la reserva de la administración, sin perjuicio de que frente a ambas exista

la reserva de la justicia. Por eso, contrariamente lo que consideran algunos tratadistas, no siempre la ley tendrá preeminencia respecto a un reglamento administrativo; todo depende de que la materia regulada sea propia del ejecutivo o del legislativo... La reserva de la Administración es un obvio corolario del principio de separación de los poderes o división constitucional de las funciones estatales, que aparejan la adjudicación de competencia propias y exclusivas a cada uno de los tres órganos esenciales del integrantes del gobierno' (Marienhoff, Miguel S., 'Tratado de Derecho Administrativo', edit. Abeledo-Perrot, cuarta edición actualizada, pág. 250/251, con cita de nutrida doctrina y jurisprudencia en la nota 288 al pie de página)".

A partir de esta doble fuente -constitucional y judicial- se puede afirmar que hay una zona de gestión interna, de reserva de la Administración, dentro de la cual la autoridad que ejerce la función administrativa está habilitada a la toma de decisiones propias de la gestión de gobierno, en particular la aquí analizada de dar instrucciones y organizar el trabajo interno.

Ahora bien, a propósito del instrumento en análisis, cabe señalar que entre las decisiones que hacen a la zona de reserva de la Administración están los reglamentos internos, que es el concepto jurídico que incluye a los manuales de procedimientos, las órdenes, las instrucciones y circulares.

Por esta vía, podríamos definir a los manuales de procedimiento como instrucciones o medidas internas a la Administración, dictadas por los superiores jerárquicos a sus subalternos, señalando cómo, quién y cuándo actuar de tal modo de propender a la unidad de acción, de aumentar el rendimiento del trabajo y de concretar los objetivos con el mejor uso posible de los recursos.

Por otro lado, resulta indispensable diferenciar a los reglamentos internos de los decretos ejecutivos o de ejecución de las leyes. Mientras que estos

constituyen una expresión de voluntad del Estado creadora de normas jurídicas destinadas a todos los administrados y son complementarios de las leyes dictadas por la Legislatura -sin que puedan alterar su espíritu (Constitución Provincial, artículo 135, inciso 3)-; los reglamentos internos, por el contrario, están destinados a actuar dentro de los ámbitos de las reparticiones, hacen las relaciones inter-orgánicas y se dirigen a determinados funcionarios o agentes sometidos a un superior jerárquico.

En síntesis, se puede mencionar que:

1º) Los manuales de procedimiento son una manifestación de la organización administrativa y tienen una triple finalidad: La mejor ejecución interna de las leyes de la Administración, la eficacia de las decisiones tomadas por las autoridades y la eficiencia en el uso de los recursos.

2º) El dictado de estos manuales de procedimiento se funda en la potestad jerárquica de los superiores administrativos, en la facultad que tienen éstos de imponer a sus subordinados la interpretación que hay que dar a las leyes que rigen la función pública y que fijan la competencia de los funcionarios.

3º) Conceptualmente, estos manuales de procedimientos están contenidos dentro de la categoría jurídica de Reglamentos Internos (juntamente con las órdenes, las circulares y las instrucciones), son propios de la zona de reserva de la Administración, se dirigen únicamente a los agentes que forman parte del servicio y carecen de eficacia con respecto a los administrados.

4º) El Gobernador, es la máxima autoridad del Estado Provincial, y la Constitución Provincial lo faculta para dictar manuales de procedimiento que hacen al mejor desarrollo de la actividad interna que lidera.

5º) Un Manual de Procedimientos es un reglamento interno y no la reglamentación de leyes o la creación de nuevas modalidades de contratación, debiendo el operador ajustarse a las normas vigentes en materia de obras públicas y de administración financiera.

Efectuada las consideraciones precedentes, procederé a analizar los reparos propuestos por la Auditora Fiscal sobre el Manual de Procedimiento aprobado por el Decreto provincial N.º 1391/2021.

- "4. El considerando 3ro (tercero) del Manual de Procedimiento aprobado por el Decreto N.º 1808/2020 y reemplazado por el Decreto N.º 1391/2021, referido a los procedimientos contemplados por la Ley Nacional N.º 13.064, se encuentra PENDIENTE de subsanar".

El considerando tercero del Manual dice. *"De acuerdo con la Ley Nacional N.º 13.064, la contratación para la realización de obras permite la utilización de tres clases de procedimientos: la licitación pública, privada, y la contratación directa. Esta clasificación se hace en función no solo del costo estimado de la obra, siendo estipulados los montos autorizados para cada uno a través del Decreto de Jurisdiccional vigente, sino además de las causales de excepción previstas en el artículo 9 de la citada Ley. Asimismo, en la citada ley el Poder Ejecutivo podrá llamar a concurso para la elaboración de proyectos y acordar premios que se consideren justos y estimulantes, así como contratar los proyectos directamente en casos especiales".*

Aquí la Auditora razonó que: *"Cabe destacar que en el caso del reparo oportunamente indicado, no se ha modificado el párrafo en cuestión por cuanto*

dicho considerando del Manual aprobado por el Decreto N.º 1391/2021 es idéntico al original del Decreto N.º 1808/2020. En dicho caso, se entiende correspondería corregir la redacción del mismo para respetar el texto de la Ley Nacional N.º 13.064".

Sin perjuicio de asistirle razón a la Auditora Fiscal, en este caso particular y sobre la base al criterio de la Procuración del Tesoro de la Nación mencionado al analizar el considerando séptimo del Decreto provincial N.º 1808/20 que fuera señalado en el Informe Legal N.º 29/2021, Letra: TCP-CA y compartido por el Cuerpo Plenario mediante Resolución Plenaria N.º 53/2021; y las consideraciones efectuadas precedentemente sobre los manuales de procedimientos que concluyen que son reglamento interno y no la reglamentación de leyes o la creación de nuevas, entiendo que no ameritaría formular el reparo aquí propuesto, ya que los operadores de este Manual deberán ajustarse, en cada proceso de selección de contratista, a las normas vigentes en materia de obras públicas y de administración financiera, que imponen a la licitación pública como eje rector en los procedimientos de contratación bajo la Ley de Obra Pública.

- "5. El considerando 7mo (séptimo) del Manual de Procedimiento aprobado por el Decreto N.º 1808/2020 y reemplazado por el Decreto N.º 1391/2021, referido a la responsabilidad de los entes en el programa, se encuentra PENDIENTE de subsanar. En similar sintonía deben subsanarse los puntos del manual que evidencia dicha confusión de responsabilidades".

El considerando sexto del Manual dice: *"Tal como se establece en el Capítulo 1 del presente Manual, los Entes Descentralizados tendrán la*

responsabilidad de realizar para las obras que ejecuten, el acta de medición, el certificado de obra y las planillas de redeterminación de precios, como así también la gestión de su aprobación. Deberán elevar lo mencionado a la Unidad EJECUTIVA TEMPORARIA PODEMOS TDF junto con la documentación correspondiente para la conformidad del expediente de pago.

Sobre este punto la Auditora Fiscal expreso: *"En tanto dicho punto tampoco se ha detectado subsanación del manual por medio del Decreto Provincial N.º 1391/2021, toda vez que el mismo mantiene el texto del original, ademas de persistir la confusión y cruce respecto a la responsabilidad y tareas a coordinar entre los funcionarios y los agentes de PODEMOS TDF.*

Debe destacarse que a través del Manual de Obra que como Anexo I integra la presente normativa se refiere habitualmente a que una determinada acción es pasible de ser realizada por más de un funcionario. Por ejemplo el paso "4. Autoriza" (la realización de la obra) indica que puede ser realizado por Responsable de UET PODEMOS TDF, Secretario o Subsecretario del MOSP, o Autoridad equivalente del Ente descentralizado.

Cabe preguntarse cómo sería aplicado dicho concepto, ya que a partir del texto citado no resulta claro si la norma pretende que el Responsable de la UET PODEMOS TDF pueda actuar en reemplazo del Secretario/Subsecretario, en caso de M.O.yS.P., o Autoridad equivalente, en caso del Ente.

Podría entenderse también que en caso de un Ente Descentralizado adherido al Programa su autoridad equivalente podría intervenir en obras del M.O.yS.P. o de otro ente adherido, o por el contrario, que un Secretario o Subsecretario del Ministerio de Obras pudiera autorizar la realización de la obra en un Ente Descentralizado.

Es opinión de quien suscribe que en casos como el expuesto en los párrafos anteriores se debería limitar las potestades en cabeza del Responsable de la UET PODEMOS TDF, en tanto se entiende que el rol de dicha Unidad bulle en la Coordinación y Eficientización en la realización de las obras y se confundirían las facultades propias de cada actor del proceso. En dicho orden de ideas se considera que resultaría prudente aclarar en la normativa que, en caso de tratarse de una obra de un Ente Descentralizado intervendrá la autoridad propia de dicho ente, y en caso de tratarse del Ministerio de Obras intervendrá un funcionario competente de éste.

En función de lo previamente expresado se recomienda se formule reparo, solicitando su aclaración y corrección, respecto a los puntos 4, 18.2, 28, 28.2, 36, 41 y 43 del Manual de Procedimiento que obra como Anexo del Decreto N.º 1391/2021".

Aquí nuevamente, corresponde traer a colación el criterio de la Procuración del Tesoro de la Nación mencionado al analizar el considerando séptimo del Decreto provincial N.º 1808/20 que fuera señalado en el Informe Legal N.º 29/2021, Letra: TCP-CA y compartido por el Cuerpo Plenario mediante Resolución Plenaria N.º 53/2021; y las consideraciones efectuadas precedentemente sobre los manuales de procedimientos que concluyen que son reglamento interno y no la reglamentación de leyes o la creación de nuevas.

En función de ello, respecto de la redacción del considerando mencionado, entiendo que no ameritaría formular el reparo aquí propuesto, ya que los operadores de este Manual deberán ajustarse, en cada proceso de selección de

contratista, a las normas vigentes en materia de obras públicas y de administración financiera.

Sucede lo mismo respecto los responsables y tareas allí mencionadas, ya que si bien se mencionan a varios funcionarios o agentes para una misma tarea, es una facultad propia del Titular del Poder Ejecutivo de delegar funciones e impartir instrucciones dentro del ámbito de su competencia.

Así también, en cada caso particular, de los convenios que se suscriban con los Titulares de las Entidades Descentralizadas, quienes podrán en caso de considerarlo pertinente adherir al Manual de Procedimientos aprobado en el Decreto provincial N.º 1391/2021 o establecer nuevas modalidades de interacción con el Poder Ejecutivo en el marco del Programa PODEMOS TDF.

- ***"6. El orden de los pasos iniciales (1 a 6) del Manual de Procedimiento aprobado por el Decreto N.º 1808/2020 y reemplazado por el Decreto N.º 1391/2021 se encuentra PENDIENTE de subsanar"***.

Respecto a este punto la Auditora Fiscal expresa que: *"Sobre el mentado concepto, cabe destacar que contrario a lo requerido en el Informe Contable N.º 004/2021 no se incluyó modificación o descargo al respecto de dicho punto, por cuanto subsistiría la inconsistencia oportunamente hallada. No obstante ello, el paso referido a la autorización del plan de obra por parte del Ministro merece un especial análisis.*

Al respecto de lo antedicho, según se verifica el mismo en el punto 6 del manual, el Ministro (se interpreta que sería el Ministro de Obras y Servicios Públicos) debe aprobar el Plan de Obras una vez analizado, consolidado y obtenido el visto bueno del equipo técnico de la UET PODEMOS TDF. En dicho caso el alcance final de dicho punto no resulta del todo claro.

En este sentido se entiende poco razonable disponer que, posteriormente a la confección del proyecto de obra se decida si el mismo se enmarcará o no en el Programa PODEMOS TDF. En tanto el ente de encontrase adherido al programa, sería mas conducente que en la víspera del planteo de la necesidad de la obra se decida su realización en el marco de PODEMOS TDF. En función de ello, se realizaría el proyecto de obra con la misma ya integrada al programa, evitando así confrontar con el objetivo de una mayor coordinación y eficiencia en la ejecución de las obras que la normativa dispone.

Considerando entonces el planteo formulado en el presente punto, se sugiere reparar respecto al punto 6 del Manual de Procedimiento incorporado por el Decreto N.º 1391/2021, referido a la autorización del plan de obra por parte del Ministro. Ello tanto por la deficiencia en la definición de su alcance así como por lo expresado respecto a la oportunidad para determinar la incorporación de una obra al Programa PODEMOS TDF".

Aquí nuevamente, corresponde traer a colación las consideraciones efectuadas precedentemente sobre los manuales de procedimientos que concluyen que son reglamento interno y no la reglamentación de leyes o la creación de nuevas, siendo una atribución reservada al Titular del Poder Ejecutivo que aprueba el mismo.

En este caso particular, entiendo también que la misma no ameritaría ser pasible de un reparo por parte del Tribunal de Cuentas, ello, en función a que no se observa colisión con ninguna normativa (legal o reglamentaria) que tengan por objeto la disposición de fondos públicos, la inversión de fondos, la percepción de

caudales públicos o las operaciones financiero patrimoniales del Estado, tal como lo habilita el artículo 4 inciso b) de la Ley provincial N.º 50.

- "7. La coordinación en la Publicación y Difusión de las etapas del Manual de Procedimiento aprobado por el Decreto N.º 1808/2020 y reemplazado por el Decreto N.º 1391/2021 se encuentra PENDIENTE de subsanar".

En este punto la Auditora Fiscal expresó que: *"Cabe destacar que dicho punto no ha sufrido modificaciones respecto a su versión original, por cuando cabría subsanar el mismo dando mayor precisión a la coordinación entre los agentes intervinientes de PODEMOS TDF, MOySP, Ente Descentralizado, OPC, Boletín Oficial y la Secretaría de Comunicación Pública, Digital y Medios. Correspondería indicar en el manual como procederá dicho proceso, pues si bien del texto se entiende correspondería a la OPC también podría por el espíritu del manual entenderse que será PODEMOS TDF quien coordinará el procedimiento de difusión y publicación".*

Sin perjuicio de asistirle razón a la Auditora Fiscal, en este caso particular y sobre la base a las consideraciones efectuadas precedentemente sobre los manuales de procedimientos que concluyen que son reglamento interno y no la reglamentación de leyes o la creación de nuevas, entiendo que no ameritaría formular el reparo aquí propuesto, ya que los operadores de este Manual deberán ajustarse, en cada proceso de selección de contratista, a las normas vigentes en materia de obras públicas y de administración financiera.

- 3. Se sugiere formular REPARO sobre el Manual de Procedimiento aprobado por el Decreto N.º 1391/2021, en tanto:

1. Sobre el Paso 8 la Gestión Presupuestaria presenta incongruencias por los motivos expuestos en su respectivo análisis.

Aquí la Auditora Fiscal mencionó que: *"En los pasos iniciales del manual correspondiente, específicamente aquellos previos al punto "8 Realiza Reserva de Crédito", no se contempla la gestión de la correspondiente partida presupuestaria así como no se indica que se verifique la disponibilidad crediticia para la realización de la obra. Al respecto, el punto indica "Genera el volante de imputación preventiva correspondiente".*

Sobre el presente punto, si bien se entiende que no se habría de proceder a dicho paso sin antes contar con el correspondiente crédito, no resulta completamente claro en cabeza de qué sujeto se encuentra la gestión del mismo. El mentado punto 8 dispone que será responsabilidad del Equipo Administrativo de la UET PODEMOS TDF.

En dicho sentido debería aclararse si será la UET PODEMOS TDF quien gestionará su inclusión en el presupuesto o será el propio ente descentralizado, así como también si la correspondiente partida presupuestaria será asignada al Ministerio de Obras, al Ente Descentralizado o ello dependerá de la obra en cuestión. Similarmente debería escamparse respecto a si los agentes y responsables de la UET PODEMOS TDF contarían con permisos para efectuar afectaciones presupuestarias en los sistemas contables de los organismos involucrados, lo cual merece en si mismo un análisis sobre las responsabilidades involucradas.

Se sugiere, entonces, reparar sobre el punto 8 del Manual de Procedimiento incorporado por el Decreto N.° 1391/2021, debiéndose aclarar los puntos indicados en los párrafos previos respecto a la gestión presupuestaria y delimitar el alcance de las responsabilidades intervinientes".

En función de lo expuesto, entiendo en este punto que no correspondería solicitar aclaración alguna, ya que quedará a las resultas, en cada caso particular, de los futuros acuerdos que se realice entre el Poder Ejecutivo, a través de la UET con los Entes descentralizados allí mencionados, quienes en el marco de sus competencias y facultades establecerán las condiciones que a su entender resulten convenientes para implementar el Programa PODEMOS TDF, pudiendo, en caso de considerarlo pertinente, adherir al Manual de Procedimientos aprobado en el Decreto provincial N.º 1391/2021 o establecer nuevas modalidades de interacción con el Poder Ejecutivo en el marco del Programa PODEMOS TDF.

2. Respecto al Paso 18 no se ha contemplado el anuncio de la preadjudicación en el mismo.

"El Decreto Provincial N.º 674/2011, reglamentario del Régimen General de Contrataciones de la Ley Provincial N.º 1015, de aplicación analógica en materia de obra pública en el ámbito provincial, dispone en el punto 60 de su artículo 34º el anuncio de las preadjudicaciones. En este sentido, el Manual de Procedimiento del Decreto Provincial N.º 1808/2020 modificado contempla en su punto 18 la realización de una nota de preadjudicación por parte del Responsable de UET PODEMOS, Ministro, Secretario o Subsecretario de MOSP, más no dispone su anuncio o su comunicación a los oferentes participantes. Ello vulneraría la disposición del punto 60, que requiere su anuncio por 2 (dos) días, y así mismo el derecho a impugnación en la etapa de preadjudicación, incorporado por el punto 61 de dicho articulado".

Sin perjuicio de asistirle razón a la Auditora Fiscal, en este caso particular y sobre la base a las consideraciones efectuadas precedentemente sobre los manuales de procedimientos que concluyen que son reglamento interno y no la reglamentación de leyes o la creación de nuevas, entiendo que no ameritaría formular el reparo aquí propuesto, ya que los operadores de este Manual deberán

ajustarse, en cada proceso de selección de contratista, a las normas vigentes en materia de obras públicas y de administración financiera.

Puntualmente, no debería ignorarse que los principios de igualdad y de transparencia se aplican con igual intensidad en diversas instancias del procedimiento contractual.

Por ello, para no poner en mejor situación a ninguno de los oferentes, sería recomendable notificar personalmente a todos los postulantes el dictamen de preadjudicación, al mismo tiempo que cumplir con la obligada difusión. Recuérdese que el punto 60 del artículo 34 del Decreto provincial N.º 674/2011, ordena que: *"Las preadjudicaciones deberán ser anunciadas durante dos (2) días hábiles como mínimo, en uno o más lugares visibles del local del organismo licitante, el cual tendrá acceso público"*.

Ahora bien, teniendo presente que ya está previsto el cumplimiento del recaudo en la normativa vigente y que aquí el documento que está bajo escrutinio es un Manual de Procedimientos, no habría lugar para realizar objeciones en esta instancia.

3. No se ha contemplado el funcionamiento de la preadjudicación en el procedimiento, a quien se dirigirá y sobre que sujeto recaerá la responsabilidad de tratarla".

"El Manual de Procedimiento de Obras del programa PODEMOS TDF no contempla la potencial interposición de impugnaciones por parte de los oferentes participantes en el procedimiento. Tras el antedicho punto 18 se procede a la modificación del monto afectado y a la confección del proyecto de acto

administrativo. Motivo de ello, no resultaría claro el proceder para casos de impugnación a la preadjudicación de obras.

En este orden de ideas, debería definirse si se considerará dicho supuesto en el Manual de Procedimientos (según exige el mentado Decreto N.° 674/2011) o no. En caso afirmativo, debería definirse el procedimiento para su tratamiento y el funcionario involucrado.

Por un lado, correspondería aclarar en los pliegos de las obras involucradas ante quién dirigir los recursos de impugnación. Por el otro, y atento a que el punto 61 del Artículo 34° de la norma indica que será la autoridad competente la que resolverá respecto a la misma, se deberá definir tanto en los pliegos como en el manual de procedimiento quien se entenderá como la autoridad competente. Ello en tanto por la redacción de puntos similares en el mentado manual se entiende indistinto que actúe el Responsable PODEMOS, una autoridad del Ministerio de Obras o una autoridad equivalente del Ente Descentralizado.

Por cuanto lo indicado, se sugiere requerir para el asunto tratado las aclaraciones correspondientes y solicitar la inclusión de dichas precisiones tanto en el propio Manual de Procedimiento como en los pliegos licitatorios".

Sin perjuicio de asistirle razón a la Auditora Fiscal, en este caso particular y sobre la base a las consideraciones efectuadas precedentemente sobre los manuales de procedimientos que concluyen que son reglamento interno y no la reglamentación de leyes o la creación de nuevas, entiendo que no ameritaría formular el reparo aquí propuesto, ya que los operadores de este Manual deberán ajustarse, en cada proceso de selección de contratista, a las normas vigentes en materia de obras públicas y de administración financiera.

En particular, llegada la instancia de eventuales recursos, los operadores deberían tener especial consideración del principio del informalismo en favor del administrado y remitir las impugnaciones a la autoridad decisoria.

CONCLUSIÓN:

A partir de las consideraciones efectuadas, se puede definir que un Manual de Procedimientos contiene una triple finalidad: La mejor ejecución interna de las leyes de la Administración, la eficacia de las decisiones tomadas por las autoridades y la eficiencia en el uso de los recursos financieros y del capital humano.

En función de ello, y del análisis realizado se sugiere no efectuar los reparos propuestos y en su reemplazo hacer saber al Titular del Poder Ejecutivo y por su intermedio a los operadores administrativos de la Unidad Ejecutiva que el Manual de Procedimientos aprobado en el Decreto provincial N.º 1391/2021, es un reglamento interno y no la reglamentación de leyes o la creación de nuevas modalidades de contratación, debiendo ajustar su conducta, en cada proceso de selección de contratista a las normas vigentes en materia de obras públicas y de administración financiera.

En definitiva, la sana técnica jurídica me lleva a la convicción de que los cambios efectuados por el Poder Ejecutivo con el dictado del Decreto provincial N.º 1391/2021 dotan de legalidad a los artículos 10, 11 y 13 del Decreto provincial N.º 1808/2020.

En consecuencia, sin perjuicio de tener presente el Informe Contable N.° 327/2021, Letra: TCP-AOP, correspondería levantar las observaciones formuladas en los artículos 2° y 3° de la Resolución Plenaria N.° 53/2020.

Sin otras consideraciones, se elevan las presentes actuaciones para la continuidad del trámite.

Dr. Pablo M. F. RUSSO
Abogado
Mat. N° 775 CPAU TDF
TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA PROVINCIA

TRIBUNAL DE CUENTAS
FOLIO
202

"2022 - 40° Aniversario de la Gesta Heroica de Malvinas"

Informe Legal Nº 001/2022

Letra: T.C.P. - S.L.

Cde.: Expte. Nº 08/2021, Letra: T.C.P. - P.R.

Ushuaia, 3 de enero de 2022.

SEÑOR VOCAL ABOGADO
EN EJERCICIO DE LA PRESIDENCIA
DR. MIGUEL LONGHITANO

Comparto los términos del Informe Legal Nº 425/2021, Letra T.C.P.-C.A., suscripto por el Dr. Pablo RUSSO, en el que analizó la modificación del Decreto provincial N.º 1808/2021 conforme a las observaciones realizadas en la Resolución Plenaria N.º 53/2021, concluyendo en definitiva que *"(…) los cambios efectuados por el Poder Ejecutivo con el dictado del Decreto provincial N.º 1391/2021 dotan de legalidad a los artículos 10, 11 y 13 del Decreto provincial N.º 1808/2020. En consecuencia, sin perjuicio de tener presente el Informe Contable N.º 327/2021, Letra: TCP-AOP, correspondería levantar las observaciones formuladas en los artículos 2º y 3º de la Resolución Plenaria N.º 53/2020"*.

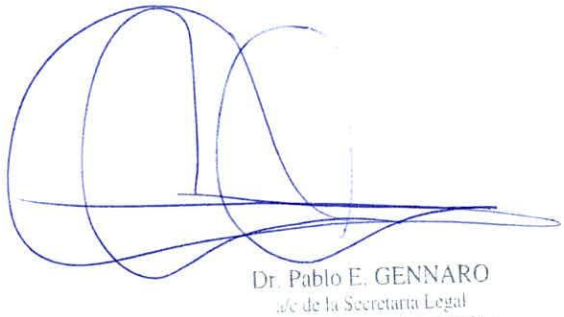
En consecuencia, se sugiere levantar las observaciones formuladas por los artículos 2º y 3º de la Resolución Plenaria N.º 53/2021.

En relación al artículo 5º y a los fines de dar por concluido lo allí recomendado, sin perjuicio de lo afirmado por el Letrado en la conclusión transcripta que comparto, luce necesario formular la siguiente aclaración.

En ese orden, entiendo prudente se sugiera a la señora Ministro de Obras y Servicios Públicos, que en la ejecución del Decreto provincial N.º 1808/2020, modificado por su similar N.º 1391/2021, deberá tener en cuenta lo sugerido en el Informe Contable N.º 327/2021 Letra TCP-AOP, con las limitaciones mencionadas en el Informe Legal N.º 425/2021 Letra TCP-CA.

De esta forma, luciría razonablemente cumplimentado el artículo 6º de la Resolución Plenaria N.º 53/2021 y por ende, se podrían dar por concluidas las presentes actuaciones, previa notificación a la Fiscalía de Estado y a la Asesora Letrada de este Tribunal para la anotación en el Registro de Observaciones respecto de los artículos 2º y 3º.

Por ello y atento las consideraciones vertidas, elevo a Ud. para la continuidad del trámite



Dr. Pablo E. GENNARO
a/c de la Secretaria Legal
Tribunal de Cuentas de la Provincia

FOLIO
175

INFORME CONTABLE

TRIBUNAL DE CUENTAS
FOLIO N°
176

"2021 – AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

INFORME CONTABLE Nº 327/2021,

Letra: TCP - AOP.

Ref.: Expediente N.º 08/2021 Letra: TCP-PR, caratulado: "S/ANÁLISIS DEL DECRETO PROVINCIAL N.º 1808/2020 PUBLICADO BOLETÍN OFICIAL N.º 4777 (14/01/21)"

"INFORME DE SEGUIMIENTO 'PROGRAMA PODEMOS TDF'"

Ushuaia, 15/09/2021

ÍNDICE

1. Destinatario.....3
2. Objeto.....3
3. Marco normativo - Alcance.....3
4. Limitaciones al alcance.....3
5. Análisis y Conclusión.....4
1 – Verificación de los reparos anteriormente formulados:.....5
2 – Nuevos reparos y puntos de interés:.....10
3 – Conclusión:.....14

1. Destinatario

El presente informe está dirigido a la Prosecretaría Contable.

2. Objeto

El objeto del presente informe consiste en efectuar el análisis al descargo remitido por medio de la Nota N.º 172/2021 Letra: M.O.y S.P. El mismo responde a las observaciones que la Resolución Plenaria N.º 053/2021 efectuó sobre el Decreto Provincial Nº 1808/2020, decreto por el cual se creara el "Programa de Ordenamiento y Desarrollo Múltiple de Obras y Servicios – PODEMOS TDF". Al respecto de ello cabe destacar que en función de dichas observaciones se modificó parcialmente la mentada norma a través del Decreto Provincial N.º 1391/2021.

3. Marco normativo - Alcance

El presente Informe Contable se circunscribe al análisis del Decreto Provincial N.º 1808/2020 que creara la U.E.T. PODEMOS y reglamentara su uso, así como los descargos formulados por la Administración Central frente a las observaciones que sobre la misma realizase la Resolución Plenaria N.º 053/2021. Entre lo indicado, se encuentra el Decreto Provincial N.º 1391/2021 el cual modifica el antedicho, y sobre cuyas modificaciones se analizará si se han subsanado los reparos oportunamente formulados.

4. Limitaciones al alcance

Respecto al concepto tratado, la creación de PODEMOS como agente interventor y coordinador en materia de obra pública en el ámbito provincial, cabe destacar que frente a la primera intervención por parte de este Grupo Especial de Obra Pública, el Informe Contable N.º 004/2021 Letra: T.C.P. - A.O.P., se ha verificado la

ocurrencia de determinadas ausencias de información que significaron limitaciones no contempladas en dicho instrumento.

En particular, se deja constancia que en función de no haberse contado con el proyecto de decreto por el cual se aprueba el nuevo manual de procedimiento de contratación al momento de remitirse los descargos mediante Nota N.º 126/2021 Letra. M.O. y S.P., se analizará el mismo en calidad de primera intervención.

5. Análisis y Conclusión

Se recibe Nota Interna Nº 56/2021 Letra: T.C.P. - S.C. con fecha 20/01/2021, por la cual el Auditor Fiscal C.P. David BEHRENS a cargo de la Secretaría Contable, solicita a este Área de Auditoría de Obras Públicas se efectúe el análisis del Decreto Provincial Nº 1808/2020 y se emitan las recomendaciones pertinentes. En función de ello se emitió el Informe Contable N.º 004/2021 Letra: T.C.P. - A.O.P., mediante el cual se efectuaron reparos al mencionado instrumento.

Posteriormente se emitieron el Informe Legal N.º 29/2021 y la Resolución Plenaria N.º 053/2021, por medio de los cuales se observaron los Artículos 10º, 11º, 13º y 15º. En función de ello, se remitió la Nota N.º 126/2021 Letra. M.O. y S.P. dando descargo a las observaciones de la Resolución Plenaria N.º 053/2021 y posteriormente por Nota N.º 172/2021, se incorporó el Decreto Provincial N.º 1391/2021 modificatorio del observado Decreto N.º 1808/2020.

Seguidamente toma intervención la Secretaría Legal de este Tribunal de Cuentas mediante Informe N.º 188/2021 Letra: T.C.P. - C.A. Tras dicha participación, se solicita por Nota Interna N.º 1972/2021 Letra: TCP-PROSC la intervención de este área contable.

A partir de ello, se realizó la lectura y análisis de la Nota N.º 172/2021 y del Decreto N.º 1391/2021, de acuerdo con lo solicitado y con atención tanto a los antecedentes surgidos por parte de este propio órgano de contralor como a las limitaciones indicadas en el apartado 4, arribándose a los reparos y conclusiones que

a continuación se detallan, en el entendimiento de que las cuestiones no subsanadas y/o corregidas por el Decreto N.º 1391/2021, respecto al original Decreto N.º 1808/2020, se encontrarían vigentes.

1 – Verificación de los reparos anteriormente formulados:

En la primera intervención por parte de este Grupo Especial de Obra Pública, mediante el Informe Contable N.º 004/2021, se han realizado una serie de reparos y consideraciones, las cuales fueron incorporadas en las observaciones formuladas por medio de la Resolución Plenaria N.º 053/2021. Respecto a dicha intervención, se han detectado en cierto casos la subsanación de lo referido, más no así en todos los casos.

A) – Considerando séptimo del Decreto N.º 1808/2020:

Respecto a dicho caso se indicó que se propiciaría la intervención conjunta a las actuaciones entre Auditoría Interna y el T.C.P., lo cual se remarcó resultaba improcedente por oposición a la normativa orgánica del Tribunal de Cuentas. Sobre ello no obra mención tanto en el descargo por parte de la Administración Central así como tampoco en el Decreto Provincial N.º 1391/2021. Atento a ello correspondería la eliminación del considerando, toda vez que resulta tanto incorrecto como inaplicable atento al orden normativo vigente.

B) – Artículo 7º del Decreto N.º 1808/2020:

En cuanto al reparo contra dicho artículo, por el artículo segundo del Decreto N.º 1391/2021 se modificó el mismo, indicando que *"Las obras que se encuentren en ejecución en al vencimiento del plazo pasarán a ser responsabilidad del organismo que realizó el relevamiento o confeccionó el proyecto"*. Si bien a prima

facie se entendería subsanado lo oportunamente reparado, el nuevo texto ha dado origen a una nueva incongruencia, el que se detallará en el apartado 2 – Nuevos Reparos y Puntos de Interés.

C) – Artículo 13º del Decreto N.º 1808/2020:

Sobre este punto se ha expedido ampliamente el Área Legal de este organismo y se ha observado por medio de la Resolución Plenaria. N.º 053/2021. Cabe destacar que el Decreto N.º 1391/2021 ha modificado el mismo por medio de su Artículo 5º, por el cual se cambia la redacción invitando a los entes a la suscripción de convenios para la integración de estos al Programa PODEMOS TDF. En función de ello el original reparo quedaría subsanado.

Independientemente de ello, a partir del nuevo texto ha surgido un nuevo reparo, el cual se analizará con detalle posteriormente.

D) – Tercer considerando del Manual de Procedimientos:

Cabe destacar que en el caso del reparo oportunamente indicado, no se ha modificado el párrafo en cuestión por cuanto dicho considerando del Manual aprobado por el Decreto N.º 1391/2021 es idéntico al original del Decreto N.º 1808/2020. En dicho caso, se entiende correspondería corregir la redacción del mismo para respetar el texto de la Ley Nacional N.º 13.064-

E) – Confusión de las responsabilidades en el marco de PODEMOS:

En tanto dicho punto tampoco se ha detectado subsanación del manual por medio del Decreto Provincial N.º 1391/2021, toda vez que el mismo mantiene el texto del original, ademas de persistir la confusión y cruce respecto a la

responsabilidad y tareas a coordinar entre los funcionarios y los agentes de PODEMOS TDF.

Debe destacarse que a través del Manual de Obra que como Anexo I integra la presente normativa se refiere habitualmente a que una determinada acción es pasible de ser realizada por más de un funcionario. Por ejemplo el paso "4. Autoriza" (la realización de la obra) indica que puede ser realizado por Responsable de UET PODEMOS TDF, Secretario o Subsecretario del MOSP, o Autoridad equivalente del Ente descentralizado.

Cabe preguntarse cómo sería aplicado dicho concepto, ya que a partir del texto citado no resulta claro si la norma pretende que el Responsable de la UET PODEMOS TDF pueda actuar en reemplazo del Secretario/Subsecretario, en caso de M.O.yS.P., o Autoridad equivalente, en caso del Ente.

Podría entenderse también que en caso de un Ente Descentralizado adherido al Programa su autoridad equivalente podría intervenir en obras del M.O.yS.P. o de otro ente adherido, o por el contrario, que un Secretario o Subsecretario del Ministerio de Obras pudiera autorizar la realización de la obra en un Ente Descentralizado.

Es opinión de quien suscribe que en casos como el expuesto en los párrafos anteriores se debería limitar las potestades en cabeza del Responsable de la UET PODEMOS TDF, en tanto se entiende que el rol de dicha Unidad bulle en la Coordinación y Eficientización en la realización de las obras y se confundirían las facultades propias de cada actor del proceso. En dicho orden de ideas se considera que resultaría prudente aclarar en la normativa que, en caso de tratarse de una obra de un Ente Descentralizado intervendrá la autoridad propia de dicho ente, y en caso de tratarse del Ministerio de Obras intervendrá un funcionario competente de éste.

En función de lo previamente expresado se recomienda se formule reparo, solicitando su aclaración y corrección, respecto a los puntos 4, 18.2, 28, 28.2, 36, 41 y 43 del Manual de Procedimiento que obra como Anexo del Decreto N.º 1391/2021.

F) – Incongruencia en el orden de la etapa inicial del procedimiento:

Sobre el mentado concepto, cabe destacar que contrario a lo requerido en el Informe Contable N.º 004/2021 no se incluyó modificación o descargo al respecto de dicho punto, por cuanto subsistiría la inconsistencia oportunamente hallada. No obstante ello, el paso referido a la autorización del plan de obra por parte del Ministro merece un especial análisis.

Al respecto de lo antedicho, según se verifica el mismo en el punto 6 del manual, el Ministro (se interpreta que sería el Ministro de Obras y Servicios Públicos) debe aprobar el Plan de Obras una vez analizado, consolidado y obtenido el visto bueno del equipo técnico de la UET PODEMOS TDF. En dicho caso el alcance final de dicho punto no resulta del todo claro.

En este sentido se entiende poco razonable disponer que, posteriormente a la confección del proyecto de obra se decida si el mismo se enmarcará o no en el Programa PODEMOS TDF. En tanto el ente de encontrase adherido al programa, sería mas conducente que en la víspera del planteo de la necesidad de la obra se decida su realización en el marco de PODEMOS TDF. En función de ello, se realizaría el proyecto de obra con la misma ya integrada al programa, evitando así confrontar con el objetivo de una mayor coordinación y eficiencia en la ejecución de las obras que la normativa dispone.

Considerando entonces el planteo formulado en el presente punto, se sugiere reparar respecto al punto 6 del Manual de Procedimiento incorporado por el Decreto N.º 1391/2021, referido a la autorización del plan de obra por parte del Ministro. Ello tanto por la deficiencia en la definición de su alcance así como por lo expresado respecto a la oportunidad para determinar la incorporación de una obra al Programa PODEMOS TDF.

G) – Coordinación entre los actores para la publicación y difusión:

Cabe destacar que dicho punto no ha sufrido modificaciones respecto a su versión original, por cuando cabría subsanar el mismo dando mayor precisión a la coordinación entre los agentes intervinientes de PODEMOS TDF, MOySP, Ente Descentralizado, OPC, Boletín Oficial y la Secretaría de Comunicación Pública, Digital y Medios. Correspondería indicar en el manual como procederá dicho proceso, pues si bien del texto se entiende correspondería a la OPC también podría por el espíritu del manual entenderse que será PODEMOS TDF quien coordinará el procedimiento de difusión y publicación.

H) – Límites a la modificación presupuestaria por Jurisdiccional:

Para la consideración oportunamente efectuada cabe destacar que a través del manual incorporado por el Decreto N.º 1391/2021 se incorporó a la redacción del punto 18.2. lo señalado respecto a no exceder los límites consignados para el procedimiento por el jurisdiccional al momento de modificar el monto de la obra previo a la firma del contrato. Por cuanto quedaría subsanado lo anteriormente requerido.

I) – Momento de Intervención Preventiva T.C.P.:

Al respecto de dicho punto debe decirse que en el Manual modificado por el Decreto N.º 1391/2021 se ha alterado el orden de los pasos, quedando la firma del acto administrativo previo a el control del Tribunal de Cuentas y este paso asimismo previo a la notificación al oferente. En función de ello se encontraría subsanado lo oportunamente marcado sobre dicho orden de los pasos.

J) – Notificación a los Integrantes de la Comisión Evaluadora:

Sobre el presente concepto cabe destacar que la versión del manual aprobada por el Decreto Provincial N.º 1391/2021 ha incorporado en la redacción del punto 16 que se deberá notificar a los agentes designados, quedando entonces subsanado el reparo anteriormente realizado.

2 – Nuevos reparos y puntos de interés:

A) – Artículo 2º del Decreto N.º 1391/2021

El Artículo 14º del Decreto N.º 1808/21 dispone que el Programa PODEMOS TDF finalizará sus actividades en diciembre de 2023. Atento a ello se indica la UET que deberá presentar semestralmente, al Ministerio de Obras y a los Entes Descentralizados participantes del Programa, Informes acerca del avance de las obras.

En los términos del artículo 2º de su par N.º 1391/21, dicha obligación persistirá con posterioridad a su disolución si no se hubiera concretado a dicha fecha.

Respecto al párrafo anterior, cabe cuestionar, en tanto la UET PODEMOS TDF y el homónimo programa finalizarían en igual fecha, sobre quién recaería la obligación de confeccionar los informes y a quién se informaría. Dicha incongruencia, a los fines de la operatividad y la previsibilidad del Manual de Procedimiento, debe necesariamente ser corregida.

B) – Alcance de el/los Convenio/s con los Entes descentralizados:

Sobre el título del presente punto cabe destacar que en función a los términos del artículo 13 del Decreto Provincial N.º 1808/2020, modificado por su

par N.º 1391/2021, no se vislumbra el alcance que tendrían los convenios a firmar entre la Administración Central y los Entes descentralizados.

Por un lado, a partir del texto del susodicho y en función del sentido del restante cuerpo de la normativa no quedaría completamente claro si el objetivo sería una integración absoluta de los entes al marco del Programa PODEMOS o si por el contrario se realizarán Convenios por obras específicas. Al respecto el Artículo 10º del Decreto indica que la UET *"coordinará la realización de todas las nuevas obras, […] con previa autorización del Ente correspondientes así como también con aquellos con los cuales se acuerde la colaboración de la UNIDAD EJECUTIVA TEMPORARIA PODEMOS T.D.F"*.

Por otro lado, y en base al citado artículo, no sería claro el alcance de la coordinación y colaboración y tampoco de la implementación del manual de obras reglamentado por esta normativa. Al respecto debería indicarse si en caso de un Ente haber adherido al programa podría ejecutar obras por fuera de la órbita de PODEMOS.

Asimismo debería precisarse si en caso de ser afirmativo el caso propuesto ut supra, correspondería al ente utilizar el manual de procedimiento incorporado para el Programa PODEMOS TDF o deberá encausarse en el procedimiento que le estuviese vigente en forma previa.

Por cuanto lo indicado se sugiere solicitar a la Administración Central la aclaración respecto a las cuestiones en este punto vertidas sobre el Artículo 13º del Decreto N.º 1808/2020, modificado por el Decreto N.º 1391/2021.

C) – Gestión de la Reserva de Crédito en el Presupuesto:

En los pasos iniciales del manual correspondiente, específicamente aquellos previos al punto "8 Realiza Reserva de Crédito", no se contempla la gestión de la correspondiente partida presupuestaria así como no se indica que se verifique la

disponibilidad crediticia para la realización de la obra. Al respecto, el punto indica *"Genera el volante de imputación preventiva correspondiente"*.

Sobre el presente punto, si bien se entiende que no se habría de proceder a dicho paso sin antes contar con el correspondiente crédito, no resulta completamente claro en cabeza de qué sujeto se encuentra la gestión del mismo. El mentado punto 8 dispone que será responsabilidad del Equipo Administrativo de la UET PODEMOS TDF.

En dicho sentido debería aclararse si será la UET PODEMOS TDF quien gestionará su inclusión en el presupuesto o será el propio ente descentralizado, así como también si la correspondiente partida presupuestaria será asignada al Ministerio de Obras, al Ente Descentralizado o ello dependerá de la obra en cuestión. Similarmente debería escamparse respecto a si los agentes y responsables de la UET PODEMOS TDF contarían con permisos para efectuar afectaciones presupuestarias en los sistemas contables de los organismos involucrados, lo cual merece en si mismo un análisis sobre las responsabilidades involucradas.

Se sugiere, entonces, reparar sobre el punto 8 del Manual de Procedimiento incorporado por el Decreto N.º 1391/2021, debiéndose clarear los puntos indicados en los párrafos previos respecto a la gestión presupuestaria y delimitar el alcance de las responsabilidades intervinientes.

D) – Etapa de Pre-adjudicación:

El Decreto Provincial N.º 674/2011, reglamentario del Régimen General de Contrataciones de la Ley Provincial N.º 1015, de aplicación analógica en materia de obra pública en el ámbito provincial, dispone en el punto 60 de su artículo 34º el anuncio de las preadjudicaciones. En este sentido, el Manual de Procedimiento del Decreto Provincial N.º 1808/2020 modificado contempla en su punto 18 la realización de una nota de preadjudicación por parte del Responsable de UET

PODEMOS, Ministro, Secretario o Subsecretario de MOSP, más no dispone su anuncio o su comunicación a los oferentes participantes. Ello vulneraría la disposición del punto 60, que requiere su anuncio por 2 (dos) días, y así mismo el derecho a impugnación en la etapa de preadjudicación, incorporado por el punto 61 de dicho articulado.

Atento a la cuestión planteada ut supra, se sugiere se efectúe el correspondiente reparo al punto 18 del Manual de Procedimiento incorporado por el Decreto N.º 1391/2021.

E) – Impugnación a la Pre-adjudicación:

El Manual de Procedimiento de Obras del programa PODEMOS TDF no contempla la potencial interposición de impugnaciones por parte de los oferentes participantes en el procedimiento. Tras el antedicho punto 18 se procede a la modificación del monto afectado y a la confección del proyecto de acto administrativo. Motivo de ello, no resultaría claro el proceder para casos de impugnación a la preadjudicación de obras.

En este orden de ideas, debería definirse si se considerará dicho supuesto en el manual de procedimientos (según exige el mentado Decreto N.º 674/2011) o no. En caso afirmativo, debería definirse el procedimiento para su tratamiento y el funcionario involucrado.

Por un lado, correspondería aclarar en los pliegos de las obras involucradas ante quién dirigir los recursos de impugnación. Por el otro, y atento a que el punto 61 del Artículo 34º de la norma indica que será la autoridad competente la que resolverá respecto a la misma, se deberá definir tanto en los pliegos como en el manual de procedimiento quien se entenderá como la autoridad competente. Ello en tanto por la redacción de puntos similares en el mentado manual se entiende indistinto que actúe el

Responsable PODEMOS, una autoridad del Ministerio de Obras o una autoridad equivalente del Ente Descentralizado.

Por cuanto lo indicado, se sugiere requerir para el asunto tratado las aclaraciones correspondientes y solicitar la inclusión de dichas precisiones tanto en el propio Manual de Procedimiento como en los pliegos licitatorios.

3 – Conclusión:

Verificados nuevamente y analizado el descargo y la modificación normativa incorporada, a continuación se informa, respecto de los reparos efectuados en Informe Contable N.º 004/2021 Letra: T.C.P. - A.O.P., cuáles han sido subsanados y aquellos pendiente de subsanación:

1. El considerando 7mo (séptimo) del Decreto N.º 1808/2020, referido a la cooperación y formulación conjunta de recomendaciones entre Auditoría Interna y el Tribunal de Cuentas, se encuentra PENDIENTE de subsanar.
2. El Artículo 7º del Decreto N.º 1808/2020, referido a la duración de la UET, ha sido SUBSANADO. No obstante ello, la modificación ha generado un nuevo reparo detallado en el Punto 2. A del Apartado anterior.
3. El Artículo 13º del Decreto N.º 1808/2020, referido a la reasignación de partidas presupuestarias, ha sido SUBSANADO.
4. El considerando 3ro (tercero) del Manual de Procedimiento aprobado por el Decreto N.º 1808/2020 y reemplazado por el Decreto N.º 1391/2021, referido a los procedimientos contemplados por la Ley Nacional N.º 13.064, se encuentra PENDIENTE de subsanar.
5. El considerando 7mo (séptimo) del Manual de Procedimiento aprobado por el Decreto N.º 1808/2020 y reemplazado por el Decreto N.º

1391/2021, referido a la responsabilidad de los entes en el programa, se encuentra PENDIENTE de subsanar. En similar sintonía deben subsanarse los puntos del manual que evidencia dicha confusión de responsabilidades.

6. El orden de los pasos iniciales (1 a 6) del Manual de Procedimiento aprobado por el Decreto N.º 1808/2020 y reemplazado por el Decreto N.º 1391/2021 se encuentra PENDIENTE de subsanar.
7. La coordinación en la Publicación y Difusión de las etapas del Manual de Procedimiento aprobado por el Decreto N.º 1808/2020 y reemplazado por el Decreto N.º 1391/2021 se encuentra PENDIENTE de subsanar.
8. El punto 18.2 del Manual de Procedimiento aprobado por el Decreto N.º 1808/2020 y reemplazado por el Decreto N.º 1391/2021, referido a la modificación presupuestaria, se encuentra SUBSANADO.
9. El orden de los puntos 20, 21 y 22 del Manual de Procedimiento aprobado por el Decreto N.º 1808/2020 y reemplazado por el Decreto N.º 1391/2021, referido al momento de intervención de este Tribunal, se encuentra SUBSANADO.
10. El punto 16 del Manual de Procedimiento aprobado por el Decreto N.º 1808/2020 y reemplazado por el Decreto N.º 1391/2021, referido a la conformación de la Comisión Evaluadora, se encuentra SUBSANADO.

En cuanto al descargo por Nota N.º 172/2021 y al Decreto N.º 1391/2021, se han verificado los siguientes reparos.:

1. Se deberá atender a la incongruencia detectada de la redacción del artículo 2º del Decreto Provincial N.º 1391/2021 respecto de la emisión de informes de la UET en forma posterior a la finalización de PODEMOS.

2. Se recomienda solicitar ACLARACIÓN a lo estipulado por el Artículo 13º del Decreto N.º 1808/2020, modificado por el Decreto N.º 1391/2021, en tanto el Alcance de los Convenios a subscribir no resulta claro en el texto de la norma.
3. Se sugiere formular REPARO sobre el Manual de Procedimiento aprobado por el Decreto N.º 1391/2021, en tanto:
    1. Sobre el Paso 8 la Gestión Presupuestaria presenta incongruencias por los motivos expuestos en su respectivo análisis.
    2. Respecto al Paso 18 no se ha contemplado el anuncio de la preadjudicación en el mismo.
    3. No se ha contemplado el funcionamiento de la preadjudicación en el procedimiento, a quien se dirigirá y sobre que sujeto recaerá la responsabilidad de tratarla.

A razón de los puntos analizados nuevamente frente a su intervención por medio del Informe Contable N.º 004/2021 y aquellos reparados por primera vez en el presente instrumento, se recomienda solicitar respecto de los Decretos Provinciales N.º 1808/20 y N.º 1391/21, salvo mejor y elevado criterio, la revisión y subsanación de los mismos en función de las incongruencias detectadas y de los puntos indicados como poco claros, de modo de evitar dificultades e incumplimientos normativos de cara a la implementación del Programa PODEMOS TDF y del Manual de Procedimiento de Obra Pública que el mismo dispone.

En función a lo expuesto en los párrafos precedentes, habiendo efectuado el análisis solicitado, elevo el presente Informe Contable, a sus efectos.

Secretaría Contable
Tribunal de Cuentas de la Provincia
14:04
Paula Marcela MINICELLI
Asistente Administrativa
Secretaría Contable
Tribunal de Cuentas de la Provincia

C.P. Yésica FLECHA
AUDITORA FISCAL
Tribunal de Cuentas de la Provincia