USHUAIA, 15 MAR 2022

VISTO: los Expedientes MECCT-E Nº 26805/21, *"SERVICIO DE LIMPIEZA ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS Y DEPENDENCIAS DEL M.E.C.C. y T. R. GDE Y TOLHUIN"*; Nº 57335/21, *"RECONOCIMIENTO DE PRESTACIÓN DE SERVICIO DE LIMPIEZA – EMIR – AGOSTO"*; Nº 55799/21, *"RECONOCIMIENTO PRESTACIÓN DE SERVICIO DE LIMPIEZA – COOP. LA UNION - JULIO"*; Nº 55252/21, *"RECONOCIMIENTO PRESTACIÓN DE SERV. DE LIMPIEZA – COOP. TRABAJADORES UNIDOS – JULIO"*; Nº 54702/21, *"RECONOCIMIENTO PRESTACIÓN DE SERVICIO – EMPRESA DUNEZAT - JULIO/2021"*; Nº 54892/21, *"RECONOCIMIENTO PRESTACIÓN DE SERVICIO DE LIMPIEZA – EMIR – Julio 2021"*; Nº 34448/21, *"SERV. DE LIMPIEZA ESTABLEC. EDUCATIVOS Y DEPENDENCIAS – MAYO – RÍO GRANDE"*; Nº 41940/21, *"SERVICIO DE LIMPIEZA EST. EDUCATIVOS Y DEPENDENCIAS -JUNIO-RG Y USH"*; y Nº 41957/21, *"SERVICIO DE LIMPIEZA EST. EDUCATIVOS Y DEPENDENCIAS -JUNIO-RG Y TOLHUIN"*, todos del Registro del Ministerio de Educación Cultura, Ciencia y Tecnología, y;

CONSIDERANDO:

Que por los Expedientes del Visto, tramitó la cancelación de facturas de servicio de limpieza en establecimientos educativos y dependencias del M.E.C.C.yT.

Que al respecto, se emitió el Informe Contable Nº 520/2021, Letra: TCP-PE suscripto por la Auditora Fiscal CP María Paula PARDO, que en su parte pertinente reza: *"(…) 4.1. Incumplimientos sustanciales* ***Incumplimiento Sustancial N.º 1****: `Se observa un incumplimiento a lo normado en la Ley Provincial N.° 1015 en su Articulo 14° y subsiguientes, ya que vista la Resolución*

M.E.C.C. y T. N.º 1217/2021, incorporada a fojas 77/78 ***(ref 1)****, N.º 2252/2021, incorporada a fojas 67* ***(ref 2)****, 2100/2021, incorporada a fojas 190/192* ***(ref 3)****, N.º 2105/2021, incorporada a fojas 226/227* ***(ref 4)****, N.º 2083/2021, incorporada a fojas 109* ***(ref 5)****, N.º 2081/2021, incorporada a fojas 91/92* ***(ref 6)****, N.º 1456/2021, incorporada a fojas 252/253* ***(ref 7)****, N.º 1719/2021, incorporada a fojas 434/435* ***(ref 8)*** *y N.º 1718/2021, incorporada a fojas 113/114* ***(ref 9)****, se verifica que la misma implica el reconocimiento del gasto correspondiente a la prestación de servicios de limpieza efectuados durante el mes de Abril* ***(Ref. 1)****, Mayo* ***(Ref.7)****, Junio* ***(Ref. 8, Ref. 9)****, Julio* ***(Ref.3, Ref. 4, Ref. 5, Ref. 6)*** *y Agosto* ***(Ref. 2)*** *del corriente año en Establecimientos educativos dependientes del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología´.*

Descargo Ref.2, Ref. 3, Ref.4, Ref. 5 y Ref 6: *`Tengo el agrado de dirigirme a Ud., en mi carácter Secretaria Administrativa Legal del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Provincia; por indicación de la Sra. Ministra procedo a girar las actuaciones identificadas como: MECCT-E-55252/2021, caratulado 'RECONOCIMIENTO PRESTACIÓN SERVICIO DE LIMPIEZA-COOP. TRABAJADORES UNIDOS-JULIO 21'; MECCT-E-55799/2021, caratulado 'RECONOCIMIENTO PRESTACIÓN SERVICIO DE LIMPIEZA-COOP. LA UNIÓN-JULIO 21'; MECCT-E-57335/2021, caratulado 'RECONOCIMIENTO SERVICIO DE LIMPIEZA-EMIR-AGOSTO 21';MECCT-E-54892/2021, caratulado 'RECONOCIMIENTO PRESTACIÓN SERVICIO DE LIMPIEZA-EMIR-JULIO 21' y MECCT-E-54702/2021, caratulado 'RECONOCIMIENTO PRESTACIÓN SERVICIO DE LIMPIEZA-DUNEZAT-JUNIO 21'.*

En dichos expedientes constan las Actas de Constatación TCP-PE N.º 268/21, N.º 267/21, N.º 265/21, N.º 273/21, N.º 272/21, respectivamente, mediante las cuales se procedió a tomar intervención por las áreas competentes a esta Secretaría, dando respuesta a los requerimientos y observaciones allí indicados.

En tal razón se giran las presentes actuaciones, haciendo saber que las mismas se encuentran resguardadas en formato digital y firma digital, quedando a su disposición para aclarar o ampliar lo que estime conveniente´.

Descargo Ref.1, Ref.7, Ref. 8 y Ref. 9: *`(...) La Resolución 1217/2021 fue suscripta en fecha 28 de mayo del corriente año, mediante la cual se reconoce y se aprueba el gasto a favor de los proveedores detallados en el Anexo I del acto administrativo indicado, correspondiente al servicio efectuado durante el mes de abril 2021 a Establecimientos Educativos y Dependencias Administrativas pertenecientes al Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología* ***(Ref.1);*** *la Resolución 1456/2021 fue suscripta en fecha 23 de junio del corriente año, mediante la cual se reconoce y se aprueba el gasto a favor de los proveedores detallados en el Anexo I del acto administrativo indicado, correspondiente al servicio efectuado durante el mes de Mayo 2021 a Establecimientos Educativos y Dependencias Administrativas pertenecientes al Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología* ***(Ref. 7)****; la Resolución 1719/2021 fue suscripta en fecha 02 de agosto del corriente año, mediante la cual se reconoce y se aprueba el gasto a favor de los proveedores detallados en el Anexo I del acto administrativo indicado, correspondiente al servicio efectuado durante el mes de junio 2021 a Establecimientos Educativos y Dependencias Administrativas pertenecientes al Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología* ***(Ref.8) y*** *la Resolución 1718/2021 fue suscripta en fecha 02 de agosto del corriente año, mediante la cual se reconoce y se aprueba el gasto a favor de los proveedores detallados en el Anexo I del acto administrativo indicado, correspondiente al servicio efectuado durante el mes de junio 2021 a Establecimientos Educativos y Dependencias Administrativas pertenecientes al Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología* ***(Ref.9)****.*

Atento a la imposibilidad de haber sustanciado el procedimiento de contratación en forma y tiempo oportuna, resultó necesario reconocer el gasto por la efectiva prestación del servicio de limpieza durante el período mencionado,

debiendo por lo tanto, invocar al instituto de 'Legítimo Abono', procedimiento de carácter excepcional´.

Análisis: ***Análisis:*** *En virtud de lo informado mediante Nota N.º 103/2021, se advierte que no se ha dado respuesta al incumplimiento sustancial detectado en las Actas de Constatación N.º 265/21, N.º 267/21, N.º 268/21, N.º 272/21 y N.º 273/21.*

Asimismo, no obstante lo informado mediante Nota N.º 05/2021 de fecha 01/12/2021 ***(Ref.1),*** *s/n de fecha 03/12/2021* ***(Ref.7),*** *N.º 114/2021 de fecha 06/12/2021* ***(Ref. 8)*** *y N.º 116/2021 de fecha 07/12/2021* ***(Ref. 9)****,* ***se considera que el presente incumplimiento no se encontraría subsanado toda vez que el encuadre otorgado no se encuentra contemplado en la normativa aplicable.***

La figura de `Reconocimiento del gasto´ fue derogada como consecuencia de la observación legal efectuada por este Tribunal de Cuentas mediante Resolución Plenaria N.º 43/03, emitiéndose en consecuencia la Resolución Subcontador General N.º 02/03, que en su Artículo 1º reza: `Derogar el punto B.6. `Reconocimiento del Gasto´ de la Resolución de la Contaduría General N.º 006/02´

Asimismo, en el Acuerdo Plenario N.º 2292 se abordó el reconocimiento del gasto, indicando que "…cabe añadir que la admisión de un pago por legítimo abono no subsana las irregularidades constitutivas de la actuación ilegítima (por falta de celebración del contrato u orden de compra, con arreglo a los recaudos normativos previstos a tal fin), ni da derecho a exigir el cumplimiento de obligaciones que se habrían originado en ella. …vemos que según la Jurisprudencia específica en la materia, ante la comprobación de una efectiva contraprestación por parte del contratista, se desprende un derecho – aunque de alcances limitados con relación a un contrato regular – a partir del que cabría efectuar un reconocimiento de los servicios, no como un derecho surgido de un contrato tácito o verbal, sino por aplicación de la teoría del enriquecimiento sin causa. Ello no implica que ante tal circunstancia, la emisión de un acto administrativo de "reconocimiento del gasto" vuelva todo regular, sino que por el contrario, la irregularidad ya se encuentra materializada al

llevarse a cabo la prestación sin que exista un contrato o orden de compra formal y la falta de pago por tal circunstancia, únicamente agravaría la situación al verificarse la efectiva contraprestación en favor del Estado, que se favorecería a costa del empobrecimiento del proveedor...´.

4.2. Incumplimientos formales

Se deja constancia que el incumplimiento formal detectado ha sido incorporado en el Registro de Incumplimientos Formales de esta Delegación a los fines de detectar reiteraciones en el marco de lo establecido en la Resolución Plenaria N.º 122/18 Anexo I, Acápite 1, Punto 1.1.1.. El mismo se transcribe a continuación para su conocimiento:

Incumplimiento Formal N.º 1: *`**Incumplimiento a lo establecido en el Decreto Reglamentario N.° 1122 Articulo 31°, Punto 2)** ya que las imputaciones presupuestarias en sus distintas etapas de ejecución del gasto (preventiva, compromiso y devengado), se efectuaron en forma extemporánea´.*

Expediente de la Ref.3, Ref.4, Ref.5, Ref.6, Ref.7, Ref.8 y Ref.9 :

4.3. Requerimientos

Requerimiento N.º 1 Ref. 3: *`Atento que en la Resolución S.A.L. Nº1566/2021 obrante a fs. 202/203 se menciona el Anexo I, como integrante del acto administrativo, se deberá incluir el mismo a las actuaciones ´.*

Descargo Ref.3: *surge del descargo obrante a fojas 234 de la Ref.3 , que: "(…) se procede a dejar constancia que en las actuaciones en formato digital, obra acto administrativo rubricado completo, omitiendo adjuntar el Anexo I de la mencionada resolución al momento de remitir el expediente, por lo tanto se incorpora a fs 232 a 233 de las actuaciones formato papel´.*

Análisis: *en virtud de lo manifestado por la Directora General de Administración Financiera MECCyT Adriana Alejandra MUÑOZ, se considera cumplimentado el requerimiento realizado.*

Requerimiento N.º 2 : *`Visto la nota de conformidad de las facturas a fs 148* ***(Ref. 3)*** *a fs. 251/252* ***(Ref. 4)****, a fs. 84/85* ***(Ref. 5)****, a fs 56/57* ***(Ref. 6)****, a fs 228* ***(Ref. 7)****, a fs 391/392* ***(Ref. 8)*** *y a fs 83* ***(Ref. 9)****, se solicita informe el procedimiento llevado a cabo para efectuar el control de la efectiva prestación del servicio de limpieza en los distintos establecimientos´.*

Descargo Ref. 3: *surge del descargo obrante a fojas 250 de la Ref.3 , que: `(…)En respuesta a dicho requerimiento se hace saber que la real prestación del servicio fue brindada por las autoridades de los Establecimientos Educativos, cuyas constancias se adjuntan de foja 235 a foja 248 (conforme constancia de expte. En formato papel), asimismo respecto al programa INVIERNO en TDF, mediante informe a foja 249 suscripto por el Coordinador Provincial de Educación Física, da cuenta de la efectiva prestación desde el 19/07/21 hasta el 29/07/21, tiempo de duración de dicho programa en los lugares que se detallan en la mencionada nota´.*

Análisis: *En virtud de lo manifestado por la Directora Pcial. de Administración Financiera MECCyT Adriana S. RAFFO, se considera cumplimentado el requerimiento realizado.*

Descargo Ref. 4: *surge del descargo obrante a fojas 297 de la Ref.4 , que: `(…)En respuesta a dicho requerimiento se hace saber que la real prestación del servicio fue brindada por La Cooperativa Trabajadores Unidos certificando dicha prestación las autoridades de los Establecimientos Educativos, cuya documentación se adjuntan a foja 271/294 y a foja 295 la prestación correspondiente a las áreas administrativas de M.E.C.C.yT. Certificada por el Director Provincial de Recursos Humanos Sr. Juan Carlos Estéves González. Asimismo consta informe a foja 296 suscripto por el Coordinador Provincial de Educación Física dando cuenta de la real prestación durante el Programa Invierno en TDF durante el 19/07 al 29/07/2021´.*

Análisis: *en virtud de lo manifestado por la Directora Pcial. de Administración Financiera MECCyT Adriana S. RAFFO, se considera cumplimentado el requerimiento realizado.*

Descargo Ref. 5: *surge del descargo obrante a fojas 157 de la Ref.5 , que: `(…) En respuesta a dicho requerimiento se hace saber que la real prestación del servicio fue brindada por la Empresa DNZT conforme a la nota que se adjunta al presente a Fs. 155/156 suscripta por el Apoderado responsable de dicha firma Sr. Julio Izquierdo, fechada el 19 de Julio del 2021 y por el Ministro de Educación Cultura Ciencia y Tecnología por el Director Provincial de Recursos Humanos Sr. Juan Carlos Estévez González. Conforme al listado de los Establecimientos mencionados en la nota adjunta anteriormente mencionada´.*

Análisis: *en virtud de lo manifestado por la Directora Pcial. de Administración Financiera MECCyT Adriana S. RAFFO, se considera cumplimentado el requerimiento realizado.*

Descargo Ref. 6: *surge del descargo obrante a fojas 144 de la Ref. 6 , que: `(…)En respuesta a dicho requerimiento se hace saber que la real prestación del servicio se constata a través del personal de los establecimientos educativos de la ciudad de Tolhuin, o de los encargados (Director-Coordinador) del personal de maestranza de cada ciudad. En este caso hace lo propio la Sra Alejandra Oldemburg, a cargo del Departamento de Control y Verificación Zona Centro y Coordinador Provincial de Educación Física. Sr Adrián Morane a cargo del Programa INVIERNO TDF desarrollado desde 19/7/2021 al 29/07/2021. Dichas prestación de servicio, conforme a la documentación que en copia certificada se acompaña ha sido efectivamente prestada en los establecimientos educativos que a continuación se detallan : Ramón Alberto Trejo Noel, Escuela N° 45 Congreso de Tucumán, Jardín N.º 23 Tol-Klevele, Jardín N.º 13 Zhioshi, Escuela N.º 5 José Maria Beauvouir, Ministerio de Educación, Cent N.º 35 y Escuela Especial N.º 4´.*

Análisis: *en virtud de lo manifestado por la Directora Pcial. de Administración Financiera MECCyT Adriana S. RAFFO, se considera cumplimentado el requerimiento realizado.*

Descargo Ref. 7: *surge del descargo obrante a fojas 409/410 de la Ref. 7 , que: `(…) En respuesta a dicho requerimiento se hace saber que la real y efectiva prestación del servicio fue brindado por la Cooperativa de trabajo Trabajadores Unidos TDF Ltda. En la ciudad de Rio Grande, mediante nota a fs. 400/401/402/403, de fecha 03 de Junio de 2021, constatada por el Director Provincial de Recursos Humanos Sr. Juan Carlos Estévez González y en la ciudad de Ushuaia con nota adjunta fs. 404/405 fechada el 02 de Junio de 2021 y refrendada por la Directora Provincial de Administración Sra Adriana Silvana Raffo. Por otra parte y para el caso de la Cooperativa La Unión TDF Ltda. Se efectúa la constatación de los servicios prestados mediante nota de fecha 01 de Junio de 2021 a fs. 406/407, suscripta por la Directora Provincial de Administración Sra Adriana S. Raffo, asimismo, se acompaña la Circular N.º 08/2021 de la Dirección Provincial de RRHH, a fs 408 (Permiso por vacunación) ´.*

Análisis: *en virtud de lo manifestado por la Secretaria Administrativa Legal del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología Paola Andrea BARROS, se considera cumplimentado el requerimiento realizado.*

Descargo Ref. 8: *surge del descargo obrante a fojas 526/528 de la Ref. 8 , que: `(…)En respuesta a dicho requerimiento se hace saber que la real y efectiva prestación del servicio fue brindado por la Cooperativa de trabajo Trabajadores Unidos TDF Ltda. En la ciudad de Ushuaia, nota adjunta a fs. 514/515, de fecha 01 de Julio de 2021, conjuntamente con nota agregada a fs. 516 del Jefe de Departamento Control y Verificación Sr. Matías E. Cignetti. Por otra parte, en el marco de la Circular N.º 8, de fecha 03 de Mayo de 2021, emitida por La Dirección de RRHH, (Adjunta a fs. 517) se da cobertura a los agentes que fueron vacunados, suscribe dando cuenta de ello el Sr. Director Provincial RRHH Sr. Juan Carlos Estévez González (se adjunta planilla a fs. 518). Corresponde hacer saber que en la Ciudad de Rio Grande se solicita a través de nota de fecha 02 de Julio de 2021 a fs.*

519, firmada por la Directora de Personal No Docente Escalafón Seco Sra Abiusi Ma. Cristina, la cobertura de agentes aislados y vacunados prestando conformidad el Director Provincial de RRHH mediante nota de fecha 04 de julio de 2021 a fs. 520. Por otra parte, el Sr Matás E. Cignetti Jefe de Departamento Control y Verificación presta conformidad del servicio brindado desde el 01 al 30 de Junio del 2021 por la Cooperativa de Trabajo La Unión TDF Ltda. Mediante nota a fs. 521 y el Sr. Juan Carlos Estévez González informa la necesidad de la solicitud mediante nota de fecha 05 de Julio del 2021 a fs. 525 ´.

Análisis: *en virtud de lo manifestado por la Secretaria Administrativa Legal del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología Paola Andrea BARROS, se considera cumplimentado el requerimiento realizado.*

Descargo Ref. 9: *surge del descargo obrante a fojas 209/211 de la Ref. 9 , que: `En respuesta a dicho requerimiento se hace saber que la real prestación del servicio fue brindada por la Empresa DNZT Seguridad, razón social DUNEZAT MARTÍN JORGE en la ciudad de Rio Grande, conforme al listado adjunto a fs. 204/205 de fecha 02 de Julio de 2021, constatado y certificado por el Director Provincial de Recursos Humanos Sr. Juan Carlos Estévez González. Por otra parte, en el marco de la circular N.º 8, de fecha 03 de Mayo de 2021, emitida por la Dirección Provincial de RRHH (adjunta a fs. 206) se da cobertura a los agentes vacunados. Seguidamente prestando conformidad y constatando el servicio prestado por EMIR-Empresa de seguridad y limpieza, razón social ROLON OMAR GUSTAVO, se adjunta planilla con el servicio prestado del 01 al 15 de Junio a fs. 207 y otra a fs. 208 con la prestación del 16 al 30 de Junio del corriente, ambas constatadas por el Sr. Juan Carlos Estévez González ´.*

Análisis: *en virtud de lo manifestado por la Secretaria Administrativa Legal del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología Paola Andrea BARROS, se considera cumplimentado el requerimiento realizado.*

Que en ese orden de ideas, la Auditora Fiscal concluyó: *"(…) En virtud de lo expuesto en el apartado `4. Análisis´, donde se expone puntualmente*

cada incumplimiento, con su descargo y análisis respectivo, se resumen las conclusiones obtenidas:

Respecto de los incumplimientos que no han sido subsanados, se elevan las actuaciones de referencia en el marco del punto 1.4.2. del Anexo I de la Resolución Plenaria N.° 122/2018 y se informan los siguientes puntos:

Normativa incumplida:

Incumplimiento Sustancial: Ley Provincial N.° 1015 en su Articulo 14° y subsiguientes.

Incumplimiento Formal: Decreto Reglamentario N.° 1122 Articulo 31°, punto 2.

(…) ***Agentes responsables:***

Ministra D.I. Analía Inés CUBINO, reconoce y aprueba el gasto.

Secretaria Administrativa Legal, M.E.C.C.yT.: Téc. Paola A. BARROS, aprueba el gasto y ordena el pago.

Presunto perjuicio fiscal: *se deja constancia de que el incumplimiento sustancial detectado, no resulta suficiente para presumir un posible perjuicio al erario público en esta instancia.*

Cabe considerar que el 02/11/2021 se elevó el Informe Contable N.° 416/21 Letra TCP-PE que analizó los Exptes. N.° MECCT-E-12527-2021, N.° MECCT-E-25707-2021 y N.° MECCT-E-34424-2021 en los que constan idénticos incumplimientos a los aquí expuestos, ***por lo que se sugiere, salvo mejor y elevado criterio, se dé tratamiento en conjunto con las presentes actuaciones*** *(…)".*

Que el mentado informe, fue compartido por el Auditor Fiscal a/c de la Prosecretaría Contable, C.P. Mauricio IRIGOITIA, a través de su similar Nº 016/2022, Letra: TCP-SC, por el que determinó: *"(...) Así las cosas, ante los hechos expuestos, y en atención al análisis realizado por las distintas áreas de esta Secretaría Contable, esta instancia comparte el informe contable considerando que subsiste el incumplimiento sustancial detectado (...)*

(…) se deja constancia de que el incumplimiento sustancial detectado, no resulta suficiente para presumir un posible perjuicio al erario público (...)".

Que en tal sentido, mediante la Nota Interna Nº 212/2022 Letra: TCP-PR, se dió intervención a la Secretaría Legal de este Tribunal de Cuentas a efectos de remitir los Expedientes del Visto solicitando su intervención.

Que en virtud de ello, se emitió el Informe Legal Nº 38/2022 Letra: TCP-CA, suscripto por el Dr. Bruno E. URRUTIA, quien luego de referenciar los antecedentes y efectuar un análisis sobre la competencia, normativa aplicable al caso y prescripción, en el acápite IV concluyó que: *"(…) Por lo expuesto, a criterio del suscripto, entiendo que se encontraría agotada la instancia ante el Auditor, referida al control de los incumplimientos normativos, en virtud de las Actas de Constatación, sus descargos y de la documental que surge de las actuaciones administrativas.*

Consecuentemente, se comparte la atribución de responsabilidad de la Ministra D.I. Analia Inés CUBINO, como así también, respecto de la Secretaría Administrativa Legal, M.E.C.C.yT. señora Paola A. BARROS, toda vez que las irregularidades sustanciales relevadas, provocaron una manifiesta vulneración e inobservancia de los recaudos y preceptos del debido procedimiento administrativo en materia de contrataciones.

Sin perjuicio de ello, y teniendo en cuenta los argumentos vertidos en el análisis precedente, salvo mayor y elevado criterio, entiendo que el Cuerpo Plenario de Miembros, estaría habilitado para ejercer, respecto a las funcionarias CUBINO y BARROS, las facultades estipuladas en el inciso g) del artículo 4º, de la Ley provincial Nº 50, sin que se hubiesen excedido las pautas temporales para su ejercicio a la fecha del presente informe.

Por otro lado, en cuanto al presunto perjuicio fiscal, no me encuentro en condiciones de aseverar en esta instancia su existencia, toda vez que estaría acreditado mínimamente la existencia de contraprestaciones en los expedientes analizados, por lo que no sería prudente el ejercicio de las acciones propias, atento a la ausencia del elemento `daño´ en esta instancia (…)".

Que el Secretario Legal a/c, Dr. Pablo E. GENNARO, en su Nota Interna N° 331/2022 Letra: TCP-SL compartió el informe precedente y elevó las actuaciones al Vocal de Auditoría CPN Hugo Sebastian PANI.

Que este Cuerpo Plenario de Miembros, comparte y hace propio los términos del Informe Contable N° 520/2021 Letra: TCP-PE y del Informe Legal N° 038/2022 Letra: TCP-CA.

Que el presente acto, se emite con el *quorum* previsto en el artículo 27 de la Ley provincial N° 50, en virtud de lo dispuesto en la Resolución Plenaria Nº 46/2022.

Que los suscriptos se encuentran facultados para el dictado de la presente, en virtud de las atribuciones conferidas en los artículos 1°, 4° incisos g), 26, siguientes y concordantes de la Ley Provincial N° 50.

Por ello,

EL TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUELVE:

ARTÍCULO 1°.- Aprobar y hacer propios los términos del Informe Contable N° 520/2021 Letra: TCP-PE, y del Informe Legal N° 038/2022 Letra: TCP-CA. Ello, por los motivos expuestos en el Exordio.

ARTÍCULO 2°.- Recomendar a la Ministra de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, D.I. Analía Inés CUBINO, que instruya a las áreas pertinentes a fin de que extremen los recaudos en pos de evitar en futuros procedimientos, la reiteración de los incumplimientos detallados minuciosamente en los Informes aprobados en el artículo 1°, asegurando el estricto respeto por los principios que rigen en materia de contrataciones públicas.

ARTÍCULO 3°.- Notificar la presente a la Ministra de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, D.I. Analia Inés CUBINO, con remisión de los Expedientes detallados en el Visto.

ARTÍCULO 4°.- Notificar al Secretario Legal a/c, Dr. Pablo E. GENNARO y, por su intermedio, al letrado dictaminante; al Auditor Fiscal a/c de la Secretaría Contable, C.P. David R. BEHRENS y, por su intermedio, a los Auditores Fiscales intervinientes.

ARTÍCULO 5°.- Registrar. Comunicar. Publicar. Cumplido, archivar.

RESOLUCIÓN PLENARIA Nº 071 /2022.-

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

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

TRIBUNAL DE CUENTAS
FOLIO
133

➢ Informe Contable N.º 520/2021 Letra:TCP-P.E.

➢ S/SERV. DE LIMPIEZA ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS Y DEPENDENCIAS.

INFORME CONTABLE N.º 520/2021,

Letra: T.C.P. - P.E.

Ref. 1: Expte. N.º MECCT-E-26805-2021 "SERVICIO DE LIMPIEZA ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS Y DEPENDENCIAS DEL M.E.C.C. y T. R. GDE Y TOLHUIN"

MONTO: $ 5.459.525,00

ÁREA GENERADORA: SECRETARIA ADMINISTRATIVA LEGAL - MECCYT

Ref.2: Expte. N.º MECCT-E-57335-2021 "RECONOCIMIENTO DE PRESTACIÓN DE SERVICIO DE LIMPIEZA – EMIR – AGOSTO "

MONTO: $ 2.330.000,00

ÁREA GENERADORA: SECRETARIA ADMINISTRATIVA LEGAL - MECCYT

Ref. 3: Expte. N.º MECCT-E-55799-2021 "RECONOCIMIENTO PRESTACIÓN DE SERVICIO DE LIMPIEZA – COOP. LA UNION - JULIO"

MONTO: $ 2.717.000,00

ÁREA GENERADORA: SECRETARIA ADMINISTRATIVA LEGAL – MECCYT

Ref. 4: Expte. N.º MECCT – E – 55252 – 2021 "RECONOCIMIENTO PRESTACIÓN DE SERV. DE LIMPIEZA – COOP. TRABAJADORES UNIDOS – JULIO"

MONTO: $14.784.258,86

ÁREA GENERADORA: SECRETARIA ADMINISTRATIVA LEGAL- MECCYT

Ref. 5: Expte. N.º MECCT-E-54702-2021 "RECONOCIMIENTO PRESTACIÓN DE SERVICIO DE LIMPIEZA – EMPRESA DUNEZAT - JULIO/2021"

MONTO: $2.222.080,00

ÁREA GENERADORA: **SECRETARIA ADMINISTRATIVA LEGAL - MECCYT**

<u>Ref. 6:</u> Expte. N.º MECCT-E-54892-2021 "RECONOCIMIENTO PRESTACIÓN DE SERV. DE LIMPIEZA – EMIR – Julio 2021 "

MONTO: $ 1.514.334,00

ÁREA GENERADORA: SECRETARIA ADMINISTRATIVA LEGAL- MECCYT

<u>Ref. 7:</u> Expte. N.º MECCT-E-34448-2021 "RECONOCIMIENTO PRESTACIÓN DE SERV. DE LIMPIEZA – COOP. TRABAJADORES UNIDOS "

MONTO: $ 11.938.542,43

ÁREA GENERADORA: SECRETARIA ADMINISTRATIVA LEGAL - MECCYT

<u>Ref. 8:</u> Expte. N.º MECCT-E-41940-2021 "SERVICIO DE LIMPIEZA EST. EDUCATIVOS Y DEPENDENCIAS -JUNIO-RG Y USH"

MONTO: $ 14.785.930,65

ÁREA GENERADORA: SECRETARIA ADMINISTRATIVA LEGAL - MECCYT

<u>Ref. 9:</u> Expte. N.º MECCT-E-41957-2021 "SERVICIO DE LIMPIEZA EST. EDUCATIVOS Y DEPENDENCIAS -JUNIO-RG Y TOLHUIN"

MONTO: $ 5.356.400,00

ÁREA GENERADORA: SECRETARIA ADMINISTRATIVA LEGAL - MECCYT

"CONTROL POSTERIOR"

Ushuaia, 13 de Diciembre de 2021

ÍNDICE

1. Destinatario.....5

2. Objeto.....5

3. Antecedentes.....5

4. Análisis.....7

4.1. Incumplimientos sustanciales.....7

4.2. Incumplimientos formales.....10

4.3. Requerimientos.....11

5. Conclusión.....15

1. Destinatario

El presente informe esta dirigido a la Secretaría Contable.

2. Objeto

Se elevan las presentes actuaciones en el marco del Control Posterior, reglamentado en el punto 1.4 del Anexo I de la Resolución Plenaria N.º 122/2018.

3. Antecedentes

Los expedientes de la referencia fueron remitidos en el marco del control posterior siendo intervenidos mediante Acta de Constatación T.C.P. N.° 154/21 – P.E. (fs. 123/126 de la Ref.1) del 21/09/2021, donde se dejaron plasmados un (1) incumplimiento sustancial y un (1) incumplimiento formal , Acta de Constatación T.C.P. N.º 265/21-P.E. (fs. 131/134 de la Ref.2) del 11/11/2021, donde se dejaron plasmados un (1) incumplimiento sustancial y un (1) incumplimiento formal , Acta de Constatación T.C.P. N.° 267/21 – P.E. (fs. 227/231 de la Ref.3) del 15/11/2021, donde se dejaron plasmados un (1) incumplimiento sustancial, un (1) incumplimiento formal y dos (2) requerimientos, Acta de Constatación T.C.P. N.° 268/21 – P.E. (fs. 264/269 de la Ref.4) del 15/11/2021, donde se dejaron plasmados un (1) incumplimiento sustancial, un (1) incumplimiento formal y un (1) requerimiento, Acta de Constatación T.C.P. N.° 272/21 – P.E. (fs. 150/153 de la Ref.5) del 16/11/2021, donde se dejaron plasmados un (1) incumplimiento sustancial, un (1) incumplimiento formal, un (1) requerimiento y una (1) nota, Acta de Constatación T.C.P. N.° 273/21 – P.E. (fs. 137/140 de la Ref.6) del 15/11/2021, donde se dejaron plasmados un (1) incumplimiento sustancial, un (1) incumplimiento formal y un (1) requerimiento, Acta de Constatación T.C.P. N.°

276/21 – P.E. (fs. 392/397 de la Ref.7) del 17/11/2021, donde se dejaron plasmados un (1) incumplimiento sustancial, un (1) incumplimiento formal, un (1) requerimiento y una (1) nota, Acta de Constatación T.C.P. N.° 278/21 – P.E. (fs. 504/510 de la Ref.8) del 18/11/2021, donde se dejaron plasmados un (1) incumplimiento sustancial, un (1) incumplimiento formal, un (1) requerimiento y una (1) nota y Acta de Constatación T.C.P. N.° 282/21 – P.E. (fs. 196/201 de la Ref.9) del 29/11/2021, donde se dejaron plasmados un (1) incumplimiento sustancial, un (1) incumplimiento formal, un (1) requerimiento y una (1) nota.

Posteriormente, el 24/11/2021 regresan las actuaciones de Ref. 2, Ref.3, Ref. 4. Ref. 5 y Ref. 6 con descargo al Acta de Constatación T.C.P. N.° 265/21, N.° 267/21, N.° 268/21, N.° 272/21 y 273/21 – P.E., mediante Nota N.° 103/2021, Letra: Secretaría Adm. Legal (MECCyT) del día 24/11/2021, firmado digitalmente por Paola Andrea BARROS, Secretaria Administrativa Legal del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

El 01/12/2021 regresa la actuación de Ref. 1 con descargo al Acta de Constatación T.C.P. N.° 154/21-P.E., mediante Nota N.° 5/21 del día 01/12/2021, firmado digitalmente por Paola Andrea BARROS, Secretaria Administrativa Legal del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

El 03/12/2021 regresa la actuación de Ref. 7 con descargo al Acta de Constatación T.C.P. N.° 276/21-P.E., mediante Nota s/N° del día 03/12/2021, suscripto por Paola Andrea BARROS, Secretaria Administrativa Legal del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

El 06/12/2021 regresa la actuación de Ref. 8 con descargo al Acta de Constatación T.C.P. N.° 278/21-P.E., mediante Nota N.° 114 del día 06/12/2021, firmado digitalmente por Paola Andrea BARROS, Secretaria Administrativa Legal del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

Por ultimo, el 07/12/2021 regresa la actuación de Ref. 9 con descargo al Acta de Constatación T.C.P. N.° 282/21-P.E., mediante Nota N.° 116 del día 07/12/2021,

firmado digitalmente por Paola Andrea BARROS, Secretaria Administrativa Legal del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, cuyo análisis se presenta a continuación.

4. Análisis

Expediente de la Ref.1, Ref.2 , Ref.3, Ref.4, Ref.5, Ref.6, Ref.7, Ref.8 y Ref.9 :

4.1. Incumplimientos sustanciales

Incumplimiento Sustancial N.º 1: *"**Se observa un incumplimiento a lo normado en la Ley Provincial N.° 1015 en su Articulo 14° y subsiguientes**, ya que vista la Resolución M.E.C.C. y T. N.º 1217/2021, incorporada a fojas 77/78 **(ref 1)**, N.º 2252/2021, incorporada a fojas 67 **(ref 2)**, 2100/2021, incorporada a fojas 190/192 **(ref 3)**, N.º 2105/2021, incorporada a fojas 226/227 **(ref 4)**, N.º 2083/2021, incorporada a fojas 109 **(ref 5)**, N.º 2081/2021, incorporada a fojas 91/92 **(ref 6)**, N.º 1456/2021, incorporada a fojas 252/253 **(ref 7)**, N.º 1719/2021, incorporada a fojas 434/435 **(ref 8)** y N.º 1718/2021, incorporada a fojas 113/114 **(ref 9)**, se verifica que la misma implica el reconocimiento del gasto correspondiente a la prestación de servicios de limpieza efectuados durante el mes de Abril **(Ref. 1)**, Mayo **(Ref.7)**, Junio **(Ref. 8, Ref. 9)**, Julio **(Ref.3, Ref. 4, Ref. 5, Ref. 6)** y Agosto **(Ref. 2)** del corriente año en Establecimientos educativos dependientes del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología."*

Descargo Ref.2, Ref. 3, Ref.4, Ref. 5 y Ref 6: *"Tengo el agrado de dirigirme a Ud., en mi carácter Secretaria Administrativa Legal del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Provincia; por indicación de la Sra. Ministra procedo a girar las actuaciones identificadas como: MECCT-E-55252/2021, caratulado 'RECONOCIMIENTO PRESTACIÓN SERVICIO DE LIMPIEZA-COOP. TRABAJADORES UNIDOS-JULIO 21'; MECCT-E-55799/2021, caratulado 'RECONOCIMIENTO PRESTACIÓN SERVICIO DE LIMPIEZA-COOP. LA UNIÓN-*

JULIO 21'; MECCT-E-57335/2021, caratulado 'RECONOCIMIENTO SERVICIO DE LIMPIEZA-EMIR-AGOSTO 21';MECCT-E-54892/2021, caratulado 'RECONOCIMIENTO PRESTACIÓN SERVICIO DE LIMPIEZA-EMIR-JULIO 21' y MECCT-E-54702/2021, caratulado 'RECONOCIMIENTO PRESTACIÓN SERVICIO DE LIMPIEZA-DUNEZAT-JUNIO 21'.

En dichos expedientes constan las Actas de Constatación TCP-PE N.º 268/21, N.º 267/21, N.º 265/21, N.º 273/21, N.º 272/21, respectivamente, mediante las cuales se procedió a tomar intervención por las áreas competentes a esta Secretaría, dando respuesta a los requerimientos y observaciones allí indicados.

En tal razón se giran las presentes actuaciones, haciendo saber que las mismas se encuentran resguardadas en formato digital y firma digital, quedando a su disposición para aclarar o ampliar lo que estime conveniente."

Descargo Ref.1, Ref.7, Ref. 8 y Ref. 9: *"(...) La Resolución 1217/2021 fue suscripta en fecha 28 de mayo del corriente año, mediante la cual se reconoce y se aprueba el gasto a favor de los proveedores detallados en el Anexo I del acto administrativo indicado, correspondiente al servicio efectuado durante el mes de abril 2021 a Establecimientos Educativos y Dependencias Administrativas pertenecientes al Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología* ***(Ref.1);*** *la Resolución 1456/2021 fue suscripta en fecha 23 de junio del corriente año, mediante la cual se reconoce y se aprueba el gasto a favor de los proveedores detallados en el Anexo I del acto administrativo indicado, correspondiente al servicio efectuado durante el mes de Mayo 2021 a Establecimientos Educativos y Dependencias Administrativas pertenecientes al Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología* ***(Ref. 7)****; la Resolución 1719/2021 fue suscripta en fecha 02 de agosto del corriente año, mediante la cual se reconoce y se aprueba el gasto a favor de los proveedores detallados en el Anexo I del acto administrativo indicado, correspondiente al servicio efectuado durante el mes de junio 2021 a*

Establecimientos Educativos y Dependencias Administrativas pertenecientes al Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología ***(Ref.8) y*** *la Resolución 1718/2021 fue suscripta en fecha 02 de agosto del corriente año, mediante la cual se reconoce y se aprueba el gasto a favor de los proveedores detallados en el Anexo I del acto administrativo indicado, correspondiente al servicio efectuado durante el mes de junio 2021 a Establecimientos Educativos y Dependencias Administrativas pertenecientes al Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología* ***(Ref.9)****.*

Atento a la imposibilidad de haber sustanciado el procedimiento de contratación en forma y tiempo oportuna, resultó necesario reconocer el gasto por la efectiva prestación del servicio de limpieza durante el período mencionado, debiendo por lo tanto, invocar al instituto de 'Legítimo Abono', procedimiento de carácter excepcional."

Análisis: **Análisis:** En virtud de lo informado mediante Nota N.º 103/2021, se advierte que no se ha dado respuesta al incumplimiento sustancial detectado en las Actas de Constatación N.º 265/21, N.º 267/21, N.º 268/21, N.º 272/21 y N.º 273/21.

Asimismo, no obstante lo informado mediante Nota N.º 05/2021 de fecha 01/12/2021 **(Ref.1),** s/n de fecha 03/12/2021 **(Ref.7),** N.º 114/2021 de fecha 06/12/2021 **(Ref. 8)** y N.º 116/2021 de fecha 07/12/2021 **(Ref. 9)**, s**e considera que el presente incumplimiento no se encontraría subsanado toda vez que el encuadre otorgado no se encuentra contemplado en la normativa aplicable.**

La figura de "Reconocimiento del gasto" fue derogada como consecuencia de la observación legal efectuada por este Tribunal de Cuentas mediante Resolución Plenaria N.º 43/03, emitiéndose en consecuencia la Resolución Subcontador General N.º 02/03, que en su Artículo 1º reza: "Derogar el punto B.6. "Reconocimiento del Gasto" de la Resolución de la Contaduría General N.º 006/02."

Asimismo, en el Acuerdo Plenario N.º 2292 se abordó el reconocimiento del gasto, indicando que *"…cabe añadir que la admisión de un pago por legítimo abono no subsana las irregularidades constitutivas de la actuación ilegítima (por*

falta de celebración del contrato u orden de compra, con arreglo a los recaudos normativos previstos a tal fin), ni da derecho a exigir el cumplimiento de obligaciones que se habrían originado en ella. …vemos que según la Jurisprudencia específica en la materia, ante la comprobación de una efectiva contraprestación por parte del contratista, se desprende un derecho – aunque de alcances limitados con relación a un contrato regular – a partir del que cabría efectuar un reconocimiento de los servicios, no como un derecho surgido de un contrato tácito o verbal, sino por aplicación de la teoría del enriquecimiento sin causa. Ello no implica que ante tal circunstancia, la emisión de un acto administrativo de "reconocimiento del gasto" vuelva todo regular, sino que por el contrario, la irregularidad ya se encuentra materializada al llevarse a cabo la prestación sin que exista un contrato o orden de compra formal y la falta de pago por tal circunstancia, únicamente agravaría la situación al verificarse la efectiva contraprestación en favor del Estado, que se favorecería a costa del empobrecimiento del proveedor..."

4.2. Incumplimientos formales

Se deja constancia que el incumplimiento formal detectado ha sido incorporado en el Registro de Incumplimientos Formales de esta Delegación a los fines de detectar reiteraciones en el marco de lo establecido en la Resolución Plenaria N.º 122/18 Anexo I, Acápite 1, Punto 1.1.1.. El mismo se transcribe a continuación para su conocimiento:

Incumplimiento Formal N.º 1: *"**Incumplimiento a lo establecido en el Decreto Reglamentario N.° 1122 Articulo 31°, Punto 2)** ya que las imputaciones presupuestarias en sus distintas etapas de ejecución del gasto (preventiva, compromiso y devengado), se efectuaron en forma extemporánea."*

Expediente de la Ref.3, Ref.4, Ref.5, Ref.6, Ref.7, Ref.8 y Ref.9 :

4.3. Requerimientos

Requerimiento N.º 1 Ref. 3: *"Atento que en la Resolución S.A.L. N°1566/2021 obrante a fs. 202/203 se menciona el Anexo I, como integrante del acto administrativo, se deberá incluir el mismo a las actuaciones ."*

Descargo Ref.3: surge del descargo obrante a fojas 234 de la Ref.3 , que: *"(…) se procede a dejar constancia que en las actuaciones en formato digital, obra acto administrativo rubricado completo, omitiendo adjuntar el Anexo I de la mencionada resolución al momento de remitir el expediente, por lo tanto se incorpora a fs 232 a 233 de las actuaciones formato papel"*

Análisis: en virtud de lo manifestado por la Directora General de Administración Financiera MECCyT Adriana Alejandra MUÑOZ, se considera cumplimentado el requerimiento realizado.

Requerimiento N.º 2 : *"Visto la nota de conformidad de las facturas a fs 148* ***(Ref. 3)*** *a fs. 251/252* ***(Ref. 4)****, a* fs. *84/85* ***(Ref. 5)****, a fs 56/57* ***(Ref. 6)****, a fs 228* ***(Ref. 7)****, a fs 391/392* ***(Ref. 8)*** *y a fs 83* ***(Ref. 9)****, se solicita informe el procedimiento llevado a cabo para efectuar el control de la efectiva prestación del servicio de limpieza en los distintos establecimientos."*

Descargo Ref. 3: surge del descargo obrante a fojas 250 de la Ref.3 , *que: "(…)En respuesta a dicho requerimiento se hace saber que la real prestación del servicio fue brindada por las autoridades de los Establecimientos Educativos, cuyas constancias se adjuntan de foja 235 a foja 248 (conforme constancia de expte. En formato papel), asimismo respecto al programa INVIERNO en TDF, mediante informe a foja 249 suscripto por el Coordinador Provincial de Educación Física, da cuenta de la efectiva*

prestación desde el 19/07/21 hasta el 29/07/21, tiempo de duración de dicho programa en los lugares que se detallan en la mencionada nota."

Análisis: En virtud de lo manifestado por la Directora Pcial. de Administración Financiera MECCyT Adriana S. RAFFO, se considera cumplimentado el requerimiento realizado.

Descargo Ref. 4: surge del descargo obrante a fojas 297 de la Ref.4 , que*: "(…)En respuesta a dicho requerimiento se hace saber que la real prestación del servicio fue brindada por La Cooperativa Trabajadores Unidos certificando dicha prestación las autoridades de los Establecimientos Educativos, cuya documentación se adjuntan a foja 271/294 y a foja 295 la prestación correspondiente a las áreas administrativas de M.E.C.C.yT. Certificada por el Director Provincial de Recursos Humanos Sr. Juan Carlos Estéves González. Asimismo consta informe a foja 296 suscripto por el Coordinador Provincial de Educación Física dando cuenta de la real prestación durante el Programa Invierno en TDF durante el 19/07 al 29/07/2021."*

Análisis: en virtud de lo manifestado por la Directora Pcial. de Administración Financiera MECCyT Adriana S. RAFFO, se considera cumplimentado el requerimiento realizado.

Descargo Ref. 5: surge del descargo obrante a fojas 157 de la Ref.5 , que*: "(…)En respuesta a dicho requerimiento se hace saber que la real prestación del servicio fue brindada por la Empresa DNZT conforme a la nota que se adjunta al presente a Fs. 155/156 suscripta por el Apoderado responsable de dicha firma Sr. Julio Izquierdo, fechada el 19 de Julio del 2021 y por el Ministro de Educación Cultura Ciencia y Tecnología por el Director Provincial de Recursos Humanos Sr. Juan Carlos Estévez González. Conforme al listado de los Establecimientos mencionados en la nota adjunta anteriormente mencionada."*

Análisis: en virtud de lo manifestado por la Directora Pcial. de Administración Financiera MECCyT Adriana S. RAFFO, se considera cumplimentado el requerimiento realizado.

Descargo Ref. 6: surge del descargo obrante a fojas 144 de la Ref. 6 , que: *"(…)En respuesta a dicho requerimiento se hace saber que la real prestación del servicio se constata a través del personal de los establecimientos educativos de la ciudad de Tolhuin, o de los encargados (Director-Coordinador) del personal de maestranza de cada ciudad. En este caso hace lo propio la Sra Alejandra Oldemburg, a cargo del Departamento de Control y Verificación Zona Centro y Coordinador Provincial de Educación Física. Sr Adrián Morane a cargo del Programa INVIERNO TDF desarrollado desde 19/7/2021 al 29/07/2021. Dichas prestación de servicio, conforme a la documentación que en copia certificada se acompaña ha sido efectivamente prestada en los establecimientos educativos que a continuación se detallan : Ramón Alberto Trejo Noel, Escuela N° 45 Congreso de Tucumán, Jardín N.º 23 Tol-Klevele, Jardín N.º 13 Zhioshi, Escuela N.º 5 José Maria Beauvouir, Ministerio de Educación, Cent N.º 35 y Escuela Especial N.º 4."*

Análisis: en virtud de lo manifestado por la Directora Pcial. de Administración Financiera MECCyT Adriana S. RAFFO, se considera cumplimentado el requerimiento realizado.

Descargo Ref. 7: *surge del descargo obrante a fojas 409/410 de la Ref. 7 , que: "(…)En respuesta a dicho requerimiento se hace saber que la real y efectiva prestación del servicio fue brindado por la Cooperativa de trabajo Trabajadores Unidos TDF Ltda. En la ciudad de Rio Grande, mediante nota a fs. 400/401/402/403, de fecha 03 03 de Junio de 2021, constatada por el Director Provincial de Recursos Humanos Sr. Juan Carlos Estévez González y en la ciudad de Ushuaia con nota adjunta fs. 404/405 fechada el 02 de Junio de 2021 y refrendada por la Directora Provincial de Administración Sra Adriana Silvana Raffo. Por otra parte y para el caso de la*

Cooperativa La Unión TDF Ltda. Se efectúa la constatación de los servicios prestados mediante nota de fecha 01 de Junio de 2021 a fs. 406/407, suscripta por la Directora Provincial de Administración Sra Adriana S. Raffo, asimismo, se acompaña la Circular N.º 08/2021 de la Dirección Provincial de RRHH, a fs 408 (Permiso por vacunación) ."

Análisis: en virtud de lo manifestado por la Secretaria Administrativa Legal del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología Paola Andrea BARROS, se considera cumplimentado el requerimiento realizado.

Descargo Ref. 8: surge del descargo obrante a fojas 526/528 de la Ref. 8 , que: *"(…)En respuesta a dicho requerimiento se hace saber que la real y efectiva prestación del servicio fue brindado por la Cooperativa de trabajo Trabajadores Unidos TDF Ltda. En la ciudad de Ushuaia, nota adjunta a fs. 514/515, de fecha 01 de Julio de 2021, conjuntamente con nota agregada a fs. 516 del Jefe de Departamento Control y Verificación Sr. Matías E. Cignetti. Por otra parte, en el marco de la Circular N.º 8, de fecha 03 de Mayo de 2021, emitida por La Dirección de RRHH, (Adjunta a fs. 517) se da cobertura a los agentes que fueron vacunados, suscribe dando cuenta de ello el Sr. Director Provincial RRHH Sr. Juan Carlos Estévez González (se adjunta planilla a fs. 518). Corresponde hacer saber que en la Ciudad de Rio Grande se solicita a través de nota de fecha 02 de Julio de 2021 a fs. 519, firmada por la Directora de Personal No Docente Escalafón Seco Sra Abiusi Ma. Cristina, la cobertura de agentes aislados y vacunados prestando conformidad el Director Provincial de RRHH mediante nota de fecha 04 de julio de 2021 a fs. 520. Por otra parte, el Sr Matás E. Cignetti Jefe de Departamento Control y Verificación presta conformidad del servicio brindado desde el 01 al 30 de Junio del 2021 por la Cooperativa de Trabajo La Unión TDF Ltda. Mediante nota a fs. 521 y el Sr. Juan Carlos Estévez González informa la necesidad de la solicitud mediante nota de fecha 05 de Julio del 2021 a fs. 525 ."*

Análisis: en virtud de lo manifestado por la Secretaria Administrativa Legal del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología Paola Andrea BARROS, se considera cumplimentado el requerimiento realizado.

Descargo Ref. 9: surge del descargo obrante a fojas 209/211 de la Ref. 9 , *que: "En respuesta a dicho requerimiento se hace saber que la real prestación del servicio fue brindada por la Empresa DNZT Seguridad, razón social DUNEZAT MARTÍN JORGE en la ciudad de Rio Grande, conforme al listado adjunto a fs. 204/205 de fecha 02 de Julio de 2021, constatado y certificado por el Director Provincial de Recursos Humanos Sr. Juan Carlos Estévez González. Por otra parte, en el marco de la circular N| 8, de fecha 03 de Mayo de 2021, emitida por la Dirección Provincial de RRHH (adjunta a fs. 206) se da cobertura a los agentes vacunados. Seguidamente prestando conformidad y constatando el servicio prestado por EMIR-Empresa de seguridad y limpieza, razón social ROLON OMAR GUSTAVO, se adjunta planilla con el servicio prestado del 01 al 15 de Junio a fs. 207 y otra a fs. 208 con la prestación del 16 al 30 de Junio del corriente, ambas constatadas por el Sr. Juan Carlos Estévez González ."*

Análisis: en virtud de lo manifestado por la Secretaria Administrativa Legal del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología Paola Andrea BARROS, se considera cumplimentado el requerimiento realizado.

5. Conclusión

En virtud de lo expuesto en el apartado "4. Análisis", donde se expone puntualmente cada incumplimiento, con su descargo y análisis respectivo, se resumen las conclusiones obtenidas:

Respecto de los incumplimientos que no han sido subsanados, se elevan las actuaciones de referencia en el marco del punto 1.4.2. del Anexo I de la Resolución Plenaria N.° 122/2018 y se informan los siguientes puntos:

Normativa incumplida:

- Incumplimiento Sustancial: Ley Provincial N.º 1015 en su Articulo 14° y subsiguientes.
- Incumplimiento Formal: Decreto Reglamentario N.º 1122 Articulo 31°, punto 2.

Actos administrativos:

- Resolución M.E.C.C.yT. N.º 1217/2021 obrante a fojas 77/78 de la **ref.1**, N.º 2252/2021 de fojas 67 **ref.2**, N.º 2100/2021 de fojas 190/192 **ref. 3**, N.º 2105/2021 de fojas 226/227 **ref. 4**, N.º 2083/2021 de fojas 109 **ref. 5**, N.º 2081/2021 de fojas 91/92 **ref. 6**, N.º 1456/2021 de fojas 252/254 **ref. 7**, N.º 1719/2021 de fojas 434/436 **ref. 8** y N.º 1718/2021 de fojas 113/114 **ref. 9**.
- Resolución S.A.L. N.º N.º 1044/2021 obrante a fojas 93 de la **ref.1**, N.º 1734/2021 de fojas 112/113 de la **ref.2**, N.º 1566/2021 de fojas 202/203 de la **ref.3**, N.º 1569/2021 de fojas 232/234 **ref. 4**, N.º 1568/2021 de fojas 125/126 **ref. 5**, N.º 1567/2021 de fojas 109/112 **ref. 6**, N.º 1234/2021 de fojas 368/369 **ref. 7**, N.º 1409/2021 de fojas 469/471 **ref. 8** y N.º 1411/2021 de fojas 155/156 **ref. 9.**

Agentes responsables:

- Ministra D.I. Analía Inés CUBINO, reconoce y aprueba el gasto.
- Secretaria Administrativa Legal, M.E.C.C.yT.: Téc. Paola A. BARROS, aprueba el gasto y ordena el pago.

Presunto perjuicio fiscal: se deja constancia de que el incumplimiento sustancial detectado, no resulta suficiente para presumir un posible perjuicio al erario público en esta instancia.

Cabe considerar que el 02/11/2021 se elevó el Informe Contable N.º 416/21 Letra TCP-PE que analizó los Exptes. N.º MECCT-E-12527-2021, N.º MECCT-E-25707-2021 y N.º MECCT-E-34424-2021 en los que constan idénticos

incumplimientos a los aquí expuestos, **por lo que se sugiere, salvo mejor y elevado criterio, se dé tratamiento en conjunto con las presentes actuaciones.**

Sin otro particular elevo a su consideración un ejemplar del presente informe junto a los expedientes de la referencia:

- EXPTE. N.º MECCT-E-26805-2021 con 142 fojas útiles.
- EXPTE. N.º MECCT-E-57335-2021 con 146 fojas útiles.
- EXPTE. N.º MECCT-E-55799-2021 con 261 fojas útiles.
- EXPTE. N.º MECCT-E-55252-2021 con 308 fojas útiles.
- EXPTE. N.º MECCT-E-54702-2021 con 168 fojas útiles.
- EXPTE. N.º MECCT-E-54892-2021 con 155 fojas útiles.
- EXPTE. N.º MECCT-E-34448-2021 con 420 fojas útiles.
- EXPTE. N.º MECCT-E-41940-2021 con 538 fojas útiles.
- EXPTE. N.º MECCT-E-41957-2021 con 221 fojas útiles.

C.P. María Paula PARDO
AUDITORA FISCAL
Tribunal de Cuentas de la Provincia

Secretaría Contable
Tribunal de Cuentas de la Provincia
13 DIC 2021
RECIBIÓ: Flavia Sabrina PUCHETA
Asistente de Prosecretaría Contable
Tribunal de Cuentas de la Provincia
13:10hs.

FOLIO 148

Informe Legal N.° 38 /2022
Letra: T.C.P. - C.A.

Ushuaia, 16 de febrero de 2022.

AL SECRETARIO LEGAL A/C
DR. PABLO E. GENNARO

Vienen al Cuerpo de Abogados los expedientes que se detallan en el acápite denominado **II.-ANTECEDENTES**, pertenecientes al registro de la Gobernación de la Provincia de Tierra del Fuego, iniciados por el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología a fin de tomar intervención y emitir el dictamen jurídico pertinente.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

En primer lugar, resulta necesario efectuar las siguientes consideraciones.

Las presentes actuaciones arribaron a esta Secretaría -de manera conjunta- en un total de nueve (09) expedientes, todos relativos a la cancelación de facturas del servicio de limpieza de establecimientos educativos y dependencias del M.E.C.C.yT.

En virtud de los antecedentes que serán expuestos a continuación, se emitió el Informe Contable N° 520/2021, Letra: T.C.P. - P.E. suscripto por la

Auditora Fiscal CP Maria Paula PARDO, que en su parte pertinente reza: *"(…) 4.1. Incumplimientos sustanciales* ***Incumplimiento Sustancial N.º 1:*** *"**Se observa un incumplimiento a lo normado en la Ley Provincial N.° 1015 en su Articulo 14° y subsiguientes**, ya que vista la Resolución M.E.C.C. y T. N.º 1217/2021, incorporada a fojas 77/78* ***(ref 1)****, N.º 2252/2021, incorporada a fojas 67* ***(ref 2)****, 2100/2021, incorporada a fojas 190/192* ***(ref 3)****, N.º 2105/2021, incorporada a fojas 226/227* ***(ref 4)****, N.º 2083/2021, incorporada a fojas 109* ***(ref 5)****, N.º 2081/2021, incorporada a fojas 91/92* ***(ref 6)****, N.º 1456/2021, incorporada a fojas 252/253* ***(ref 7)****, N.º 1719/2021, incorporada a fojas 434/435* ***(ref 8)*** *y N.º 1718/2021, incorporada a fojas 113/114* ***(ref 9)****, se verifica que la misma implica el reconocimiento del gasto correspondiente a la prestación de servicios de limpieza efectuados durante el mes de Abril* ***(Ref. 1)****, Mayo* ***(Ref.7)****, Junio* ***(Ref. 8, Ref. 9)****, Julio* ***(Ref.3, Ref. 4, Ref. 5, Ref. 6)*** *y Agosto* ***(Ref. 2)*** *del corriente año en Establecimientos educativos dependientes del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología."*

Descargo Ref.2, Ref. 3, Ref.4, Ref. 5 y Ref 6: *"Tengo el agrado de dirigirme a Ud., en mi carácter Secretaria Administrativa Legal del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Provincia; por indicación de la Sra. Ministra procedo a girar las actuaciones identificadas como: MECCT-E-55252/2021, caratulado 'RECONOCIMIENTO PRESTACIÓN SERVICIO DE LIMPIEZA-COOP. TRABAJADORES UNIDOS-JULIO 21'; MECCT-E-55799/2021, caratulado 'RECONOCIMIENTO PRESTACIÓN SERVICIO DE LIMPIEZA-COOP. LA UNIÓN-JULIO 21'; MECCT-E-57335/2021, caratulado 'RECONOCIMIENTO SERVICIO DE LIMPIEZA-EMIR-AGOSTO 21';MECCT-E-54892/2021, caratulado 'RECONOCIMIENTO PRESTACIÓN SERVICIO DE LIMPIEZA-EMIR-JULIO 21' y MECCT-E-54702/2021, caratulado 'RECONOCIMIENTO PRESTACIÓN SERVICIO DE LIMPIEZA-DUNEZAT-JUNIO 21'.*

En dichos expedientes constan las Actas de Constatación TCP-PE N.º 268/21, N.º 267/21, N.º 265/21, N.º 273/21, N.º 272/21, respectivamente, mediante las cuales se

procedió a tomar intervención por las áreas competentes a esta Secretaría, dando respuesta a los requerimientos y observaciones allí indicados.

En tal razón se giran las presentes actuaciones, haciendo saber que las mismas se encuentran resguardadas en formato digital y firma digital, quedando a su disposición para aclarar o ampliar lo que estime conveniente."

Descargo Ref.1, Ref.7, Ref. 8 y Ref. 9: *"(...) La Resolución 1217/2021 fue suscripta en fecha 28 de mayo del corriente año, mediante la cual se reconoce y se aprueba el gasto a favor de los proveedores detallados en el Anexo I del acto administrativo indicado, correspondiente al servicio efectuado durante el mes de abril 2021 a Establecimientos Educativos y Dependencias Administrativas pertenecientes al Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología* ***(Ref.1);*** *la Resolución 1456/2021 fue suscripta en fecha 23 de junio del corriente año, mediante la cual se reconoce y se aprueba el gasto a favor de los proveedores detallados en el Anexo I del acto administrativo indicado, correspondiente al servicio efectuado durante el mes de Mayo 2021 a Establecimientos Educativos y Dependencias Administrativas pertenecientes al Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología* ***(Ref. 7)****; la Resolución 1719/2021 fue suscripta en fecha 02 de agosto del corriente año, mediante la cual se reconoce y se aprueba el gasto a favor de los proveedores detallados en el Anexo I del acto administrativo indicado, correspondiente al servicio efectuado durante el mes de junio 2021 a Establecimientos Educativos y Dependencias Administrativas pertenecientes al Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología* ***(Ref.8) y*** *la Resolución 1718/2021 fue suscripta en fecha 02 de agosto del corriente año, mediante la cual se reconoce y se aprueba el gasto a favor de los proveedores detallados en el Anexo I del acto administrativo indicado, correspondiente al servicio efectuado durante el mes de junio 2021 a Establecimientos Educativos y Dependencias Administrativas pertenecientes al Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología* ***(Ref.9)****.*

Atento a la imposibilidad de haber sustanciado el procedimiento de contratación en forma y tiempo oportuna, resultó necesario reconocer el gasto por la efectiva prestación del servicio de limpieza durante el período mencionado, debiendo por lo tanto, invocar al instituto de 'Legítimo Abono', procedimiento de carácter excepcional".

Análisis: ***Análisis:*** *En virtud de lo informado mediante Nota N.º 103/2021, se advierte que no se ha dado respuesta al incumplimiento sustancial detectado en las Actas de Constatación N.º 265/21, N.º 267/21, N.º 268/21, N.º 272/21 y N.º 273/21.*

Asimismo, no obstante lo informado mediante Nota N.º 05/2021 de fecha 01/12/2021 ***(Ref.1),*** *s/n de fecha 03/12/2021* ***(Ref.7),*** *N.º 114/2021 de fecha 06/12/2021* ***(Ref. 8)*** *y N.º 116/2021 de fecha 07/12/2021* ***(Ref. 9)****,* ***se considera que el presente incumplimiento no se encontraría subsanado toda vez que el encuadre otorgado no se encuentra contemplado en la normativa aplicable.***

La figura de "Reconocimiento del gasto" fue derogada como consecuencia de la observación legal efectuada por este Tribunal de Cuentas mediante Resolución Plenaria N.º 43/03, emitiéndose en consecuencia la Resolución Subcontador General N.º 02/03, que en su Artículo 1º reza: "Derogar el punto B.6. "Reconocimiento del Gasto" de la Resolución de la Contaduría General N.º 006/02."

Asimismo, en el Acuerdo Plenario N.º 2292 se abordó el reconocimiento del gasto, indicando que "…cabe añadir que la admisión de un pago por legítimo abono no subsana las irregularidades constitutivas de la actuación ilegítima (por falta de celebración del contrato u orden de compra, con arreglo a los recaudos normativos previstos a tal fin), ni da derecho a exigir el cumplimiento de obligaciones que se habrían originado en ella. …vemos que según la Jurisprudencia específica en la materia, ante la comprobación de una efectiva contraprestación por parte del contratista, se desprende un derecho – aunque de alcances limitados con relación a un contrato regular – a partir del que cabría efectuar un reconocimiento de los servicios, no como un derecho

surgido de un contrato tácito o verbal, sino por aplicación de la teoría del enriquecimiento sin causa. Ello no implica que ante tal circunstancia, la emisión de un acto administrativo de "reconocimiento del gasto" vuelva todo regular, sino que por el contrario, la irregularidad ya se encuentra materializada al llevarse a cabo la prestación sin que exista un contrato o orden de compra formal y la falta de pago por tal circunstancia, únicamente agravaría la situación al verificarse la efectiva contraprestación en favor del Estado, que se favorecería a costa del empobrecimiento del proveedor..."

4.2. Incumplimientos formales

Se deja constancia que el incumplimiento formal detectado ha sido incorporado en el Registro de Incumplimientos Formales de esta Delegación a los fines de detectar reiteraciones en el marco de lo establecido en la Resolución Plenaria N.º 122/18 Anexo I, Acápite 1, Punto 1.1.1.. El mismo se transcribe a continuación para su conocimiento:

Incumplimiento Formal N.º 1: *"**Incumplimiento a lo establecido en el Decreto Reglamentario N.° 1122 Articulo 31°, Punto 2)** ya que las imputaciones presupuestarias en sus distintas etapas de ejecución del gasto (preventiva, compromiso y devengado), se efectuaron en forma extemporánea."*

Expediente de la Ref.3, Ref.4, Ref.5, Ref.6, Ref.7, Ref.8 y Ref.9 :

4.3. Requerimientos

Requerimiento N.º 1 Ref. 3: *"Atento que en la Resolución S.A.L. N°1566/2021 obrante a fs. 202/203 se menciona el Anexo I, como integrante del acto administrativo, se deberá incluir el mismo a las actuaciones ."*

Descargo Ref.3: *surge del descargo obrante a fojas 234 de la Ref.3 , que: "(…) se procede a dejar constancia que en las actuaciones en formato digital, obra acto administrativo rubricado completo, omitiendo adjuntar el Anexo I de la mencionada resolución al momento de remitir el expediente, por lo tanto se incorpora a fs 232 a 233 de las actuaciones formato papel"*

Análisis: *en virtud de lo manifestado por la Directora General de Administración Financiera MECCyT Adriana Alejandra MUÑOZ, se considera cumplimentado el requerimiento realizado.*

Requerimiento N.º 2 : *"Visto la nota de conformidad de las facturas a fs 148* ***(Ref. 3)*** *a fs. 251/252* ***(Ref. 4)****, a fs. 84/85* ***(Ref. 5)****, a fs 56/57* ***(Ref. 6)****, a fs 228* ***(Ref. 7)****, a fs 391/392* ***(Ref. 8)*** *y a fs 83* ***(Ref. 9)****, se solicita informe el procedimiento llevado a cabo para efectuar el control de la efectiva prestación del servicio de limpieza en los distintos establecimientos."*

Descargo Ref. 3: *surge del descargo obrante a fojas 250 de la Ref.3 , que: "(…)En respuesta a dicho requerimiento se hace saber que la real prestación del servicio fue brindada por las autoridades de los Establecimientos Educativos, cuyas constancias se adjuntan de foja 235 a foja 248 (conforme constancia de expte. En formato papel), asimismo respecto al programa INVIERNO en TDF, mediante informe a foja 249 suscripto por el Coordinador Provincial de Educación Física, da cuenta de la efectiva prestación desde el 19/07/21 hasta el 29/07/21, tiempo de duración de dicho programa en los lugares que se detallan en la mencionada nota."*

Análisis: *En virtud de lo manifestado por la Directora Pcial. de Administración Financiera MECCyT Adriana S. RAFFO, se considera cumplimentado el requerimiento realizado.*

Descargo Ref. 4: *surge del descargo obrante a fojas 297 de la Ref.4 , que: "(…)En respuesta a dicho requerimiento se hace saber que la real prestación del servicio fue brindada por La Cooperativa Trabajadores Unidos certificando dicha*

prestación las autoridades de los Establecimientos Educativos, cuya documentación se adjuntan a foja 271/294 y a foja 295 la prestación correspondiente a las áreas administrativas de M.E.C.C.yT. Certificada por el Director Provincial de Recursos Humanos Sr. Juan Carlos Estéves González. Asimismo consta informe a foja 296 suscripto por el Coordinador Provincial de Educación Física dando cuenta de la real prestación durante el Programa Invierno en TDF durante el 19/07 al 29/07/2021."

Análisis: *en virtud de lo manifestado por la Directora Pcial. de Administración Financiera MECCyT Adriana S. RAFFO, se considera cumplimentado el requerimiento realizado.*

Descargo Ref. 5: *surge del descargo obrante a fojas 157 de la Ref.5 , que: "(…)En respuesta a dicho requerimiento se hace saber que la real prestación del servicio fue brindada por la Empresa DNZT conforme a la nota que se adjunta al presente a Fs. 155/156 suscripta por el Apoderado responsable de dicha firma Sr. Julio Izquierdo, fechada el 19 de Julio del 2021 y por el Ministro de Educación Cultura Ciencia y Tecnología por el Director Provincial de Recursos Humanos Sr. Juan Carlos Estévez González. Conforme al listado de los Establecimientos mencionados en la nota adjunta anteriormente mencionada."*

Análisis: *en virtud de lo manifestado por la Directora Pcial. de Administración Financiera MECCyT Adriana S. RAFFO, se considera cumplimentado el requerimiento realizado.*

Descargo Ref. 6: *surge del descargo obrante a fojas 144 de la Ref. 6 , que: "(…)En respuesta a dicho requerimiento se hace saber que la real prestación del servicio se constata a través del personal de los establecimientos educativos de la ciudad de Tolhuin, o de los encargados (Director-Coordinador) del personal de maestranza de cada ciudad. En este caso hace lo propio la Sra Alejandra Oldemburg, a cargo del Departamento de Control y Verificación Zona Centro y Coordinador Provincial de*

Educación Física. Sr Adrián Morane a cargo del Programa INVIERNO TDF desarrollado desde 19/7/2021 al 29/07/2021. Dichas prestación de servicio, conforme a la documentación que en copia certificada se acompaña ha sido efectivamente prestada en los establecimientos educativos que a continuación se detallan : Ramón Alberto Trejo Noel, Escuela N° 45 Congreso de Tucumán, Jardín N.º 23 Tol-Klevele, Jardín N.º 13 Zhioshi, Escuela N.º 5 José Maria Beauvouir, Ministerio de Educación, Cent N.º 35 y Escuela Especial N.º 4."

Análisis: *en virtud de lo manifestado por la Directora Pcial. de Administración Financiera MECCyT Adriana S. RAFFO, se considera cumplimentado el requerimiento realizado.*

Descargo Ref. 7: *surge del descargo obrante a fojas 409/410 de la Ref. 7 , que: "(…) En respuesta a dicho requerimiento se hace saber que la real y efectiva prestación del servicio fue brindado por la Cooperativa de trabajo Trabajadores Unidos TDF Ltda. En la ciudad de Rio Grande, mediante nota a fs. 400/401/402/403, de fecha 03 de Junio de 2021, constatada por el Director Provincial de Recursos Humanos Sr. Juan Carlos Estévez González y en la ciudad de Ushuaia con nota adjunta fs. 404/405 fechada el 02 de Junio de 2021 y refrendada por la Directora Provincial de Administración Sra Adriana Silvana Raffo. Por otra parte y para el caso de la Cooperativa La Unión TDF Ltda. Se efectúa la constatación de los servicios prestados mediante nota de fecha 01 de Junio de 2021 a fs. 406/407, suscripta por la Directora Provincial de Administración Sra Adriana S. Raffo, asimismo, se acompaña la Circular N.º 08/2021 de la Dirección Provincial de RRHH, a fs 408 (Permiso por vacunación) ."*

Análisis: *en virtud de lo manifestado por la Secretaria Administrativa Legal del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología Paola Andrea BARROS, se considera cumplimentado el requerimiento realizado.*

Descargo Ref. 8: *surge del descargo obrante a fojas 526/528 de la Ref. 8 , que: "(…)En respuesta a dicho requerimiento se hace saber que la real y efectiva*

prestación del servicio fue brindado por la Cooperativa de trabajo Trabajadores Unidos TDF Ltda. En la ciudad de Ushuaia, nota adjunta a fs. 514/515, de fecha 01 de Julio de 2021, conjuntamente con nota agregada a fs. 516 del Jefe de Departamento Control y Verificación Sr. Matías E. Cignetti. Por otra parte, en el marco de la Circular N.° 8, de fecha 03 de Mayo de 2021, emitida por La Dirección de RRHH, (Adjunta a fs. 517) se da cobertura a los agentes que fueron vacunados, suscribe dando cuenta de ello el Sr. Director Provincial RRHH Sr. Juan Carlos Estévez González (se adjunta planilla a fs. 518). Corresponde hacer saber que en la Ciudad de Rio Grande se solicita a través de nota de fecha 02 de Julio de 2021 a fs. 519, firmada por la Directora de Personal No Docente Escalafón Seco Sra Abiusi Ma. Cristina, la cobertura de agentes aislados y vacunados prestando conformidad el Director Provincial de RRHH mediante nota de fecha 04 de julio de 2021 a fs. 520. Por otra parte, el Sr Matás E. Cignetti Jefe de Departamento Control y Verificación presta conformidad del servicio brindado desde el 01 al 30 de Junio del 2021 por la Cooperativa de Trabajo La Unión TDF Ltda. Mediante nota a fs. 521 y el Sr. Juan Carlos Estévez González informa la necesidad de la solicitud mediante nota de fecha 05 de Julio del 2021 a fs. 525 ."

Análisis: *en virtud de lo manifestado por la Secretaria Administrativa Legal del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología Paola Andrea BARROS, se considera cumplimentado el requerimiento realizado.*

Descargo Ref. 9: *surge del descargo obrante a fojas 209/211 de la Ref. 9 , que: "En respuesta a dicho requerimiento se hace saber que la real prestación del servicio fue brindada por la Empresa DNZT Seguridad, razón social DUNEZAT MARTÍN JORGE en la ciudad de Rio Grande, conforme al listado adjunto a fs. 204/205 de fecha 02 de Julio de 2021, constatado y certificado por el Director Provincial de Recursos Humanos Sr. Juan Carlos Estévez González. Por otra parte, en el marco de la circular N| 8, de fecha 03 de Mayo de 2021, emitida por la Dirección Provincial de RRHH (adjunta a fs. 206) se da cobertura a los agentes vacunados.*

Seguidamente prestando conformidad y constatando el servicio prestado por EMIR-Empresa de seguridad y limpieza, razón social ROLON OMAR GUSTAVO, se adjunta planilla con el servicio prestado del 01 al 15 de Junio a fs. 207 y otra a fs. 208 con la prestación del 16 al 30 de Junio del corriente, ambas constatadas por el Sr. Juan Carlos Estévez González ."

Análisis: *en virtud de lo manifestado por la Secretaria Administrativa Legal del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología Paola Andrea BARROS, se considera cumplimentado el requerimiento realizado.*

En ese orden de ideas, la Auditora Fiscal concluyó: *"(…) En virtud de lo expuesto en el apartado `4. Análisis´, donde se expone puntualmente cada incumplimiento, con su descargo y análisis respectivo, se resumen las conclusiones obtenidas:*

Respecto de los incumplimientos que no han sido subsanados, se elevan las actuaciones de referencia en el marco del punto 1.4.2. del Anexo I de la Resolución Plenaria N.° 122/2018 y se informan los siguientes puntos:

Normativa incumplida:

- *Incumplimiento Sustancial: Ley Provincial N.° 1015 en su Articulo 14° y subsiguientes.*

Incumplimiento Formal: Decreto Reglamentario N.° 1122 Articulo 31°, punto 2.

(…) ***Agentes responsables:***

- *Ministra D.I. Analía Inés CUBINO, reconoce y aprueba el gasto.*
- *Secretaria Administrativa Legal, M.E.C.C.yT.: Téc. Paola A. BARROS, aprueba el gasto y ordena el pago.*

Presunto perjuicio fiscal: *se deja constancia de que el incumplimiento sustancial detectado, no resulta suficiente para presumir un posible perjuicio al erario público en esta instancia.*

Cabe considerar que el 02/11/2021 se elevó el Informe Contable N.º 416/21 Letra TCP-PE que analizó los Exptes. N.º MECCT-E-12527-2021, N.º MECCT-E-25707-2021 y N.º MECCT-E-34424-2021 en los que constan idénticos incumplimientos a los aquí expuestos, ***por lo que se sugiere, salvo mejor y elevado criterio, se dé tratamiento en conjunto con las presentes actuaciones".***

Cabe aclarar que, más allá de lo analizado por la Auditora Fiscal, en los nueve (9) expedientes remitidos a esta Secretaría, no surge -de ninguna de las actuaciones tenidas a la vista- la existencia de un contrato vigente que haya sido firmado por los proveedores y el Estado provincial.

II. ANTECEDENTES

Tal como fue puesto de manifiesto en el acápite anterior se han remitido un total de nueve (9) expedientes, los que se detallan a continuación:

1- Expte. N.º MECCT-E-26805-2021, caratulado: *"SERVICIO DE LIMPIEZA ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS Y DEPENDENCIAS DEL M.E.C.C. y T. R. GDE Y TOLHUIN".*

2- Expte. N.º MECCT-E-57335-2021, caratulado: *"RECONOCIMIENTO DE PRESTACIÓN DE SERVICIO DE LIMPIEZA – EMIR – AGOSTO ".*

3- Expte. N.º MECCT-E-55799-2021, caratulado: *"RECONOCIMIENTO PRESTACIÓN DE SERVICIO DE LIMPIEZA – COOP. LA UNION – JULIO".*

4- Expte. N.º MECCT – E – 55252 – 2021, caratulado: *"RECONOCIMIENTO PRESTACIÓN DE SERV. DE LIMPIEZA – COOP. TRABAJADORES UNIDOS – JULIO"*.

5- Expte. N.º MECCT-E-54702-2021, caratulado: *"RECONOCIMIENTO PRESTACIÓN DE SERVICIO DE LIMPIEZA – EMPRESA DUNEZAT - JULIO/2021"*.

6- Expte. N.º MECCT-E-54892-2021, caratulado: *"RECONOCIMIENTO PRESTACIÓN DE SERV. DE LIMPIEZA – EMIR – Julio 2021 "*.

7- Expte. N.º MECCT-E-34448-2021, caratulado: *"RECONOCIMIENTO PRESTACIÓN DE SERV. DE LIMPIEZA – COOP. TRABAJADORES UNIDOS "*.

8- Expte. N.º MECCT-E-41940-2021, caratulado: *"SERVICIO DE LIMPIEZA EST. EDUCATIVOS Y DEPENDENCIAS -JUNIO-RG Y USH"*.

9- Expte. N.º MECCT-E-41957-2021, caratulado: *"SERVICIO DE LIMPIEZA EST. EDUCATIVOS Y DEPENDENCIAS -JUNIO-RG Y TOLHUIN"*

En tal sentido, tomo intervención respecto a las actuaciones detalladas *ut-supra*, a fin de analizarlas y dictaminar en consecuencia.

154

III. ANÁLISIS

III. a) Las condiciones necesarias para el ejercicio de la competencia del Tribunal de Cuentas de la Provincia.

Primeramente, corresponde destacar que las presentes actuaciones deben encuadrarse en el marco del Control Posterior, siendo de aplicación la Resolución Plenaria Nº 122/2018, que aprobó el procedimiento respectivo. En los considerandos de ese acto, se explicó que: "(...) *Que este tipo de control, se vincula con el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial y el ejercicio de la potestad sancionatoria* (...)".

En este orden de ideas, en virtud de los incumplimientos sustanciales detectados a través del Informe Contable Nº 520/2021, Letra: T.C.P. - P.E., y la determinación de los agentes responsables de dichos incumplimientos, corresponde determinar las pautas temporales para la aplicación de eventuales sanciones por parte de este Tribunal.

La potestad sancionatoria de este Órgano de Control, encuentra su fundamento en la necesidad de cumplimentar con su cometido sobre los organismos que se encuentran bajo su fiscalización (conf. Superior Tribunal de Justicia en *"Aguirre"* y *"Toledo Zulmelzu"*).

Conforme los lineamientos seguidos por el Superior Tribunal de Justicia, en el fallo *"Blazquez, Daniel c/ Tribunal de Cuentas de la Provincia s/ Contencioso Administrativo"*, se sienta el criterio relativo a fijar el *dies a quo* de la potestad sancionatoria, a partir del día siguiente de la publicación del acto o

B

del ingreso de las actuaciones a este Órgano de Control, lo que suceda primero en el tiempo.

Asimismo, en los autos caratulados: *"Tribunal de Cuentas c/ Santamaría, Felix Alberto s/ Ejecutivo"*, del Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Distrito Judicial Sur, se fijó la pauta en función de la cual el plazo del artículo 75 era aplicable no sólo para la acción de responsabilidad patrimonial, sino también para la aplicación de multas a los agentes estatales, toda vez que ambos supuestos se desprenden de la interpretación del artículo 44 de la citada ley.

La mentada jurisprudencia fue adoptada por el Cuerpo de Miembros de este Tribunal de Cuentas mediante el Acuerdo Plenario Nº 1744.

Teniendo en cuenta la información suministrada por el Director General de Control Técnico, Archivo y Boletín Oficial de la Provincia y los sellos impuestos en las caratulas de las actuaciones, se vislumbra que todos los expedientes remitidos se encuentran dentro de las pautas temporales para la posible aplicación de sanciones por parte de este Órgano de Control.

Seguidamente, teniendo en cuenta que los expedientes sujetos a análisis se encuentran en el marco del control posterior, la Resolución Plenaria Nº 122/2018, en su parte pertinente reza: "(…) ***1.1.1 Incumplimientos formales:***

Son aquellos incumplimientos administrativos que por sí mismos no constituyen perjuicio al erario público provincial (…).

1.1.2 Incumplimientos sustanciales:

Se vinculan con incumplimientos y faltas graves que podrían traer aparejado un perjuicio al erario público o un grave apartamiento normativo no incluido en ***1.1.1****.*

(…) ***1.4.2 No subsanación de deficiencias sustanciales:***

En caso de que no se hubieran subsanado los incumplimientos administrativos advertidos en la Acta de Constatación del punto 1.3., el Auditor Fiscal elevará a la Secretaría Contable dentro del plazo de tres (3) días un Informe en donde expondrá de manera clara y fundada:

1.4.2.1 Distinción de incumplimientos formales y sustanciales:

Deberá diferenciar los incumplimientos formales de aquellos que revisten el carácter de sustanciales.

1.4.2.2 Normativa incumplida:

Indicar cuál es la norma o las normas transgredida.

1.4.2.3 Acto Administrativo:

A través de qué actos y/u omisiones se produce la transgresión el incumplimiento y/o daño.

1.4.2.4 Agentes responsables:

Indicar quién/es es/son el/los agente/s o funcionario/s responsable/s en función de las actuaciones".

Ahora bien, aclarado lo anterior, arriban a esta Secretaría las actuaciones como consecuencia de la emisión del Informe Contable Nº 520/2021, Letra: T.C.P. - P.E. del 13 de diciembre de 2021, por el que se determinaron los apartamientos normativos que revisten el carácter de sustanciales y la determinación de los agentes responsables de dichos incumplimientos.

El mentado informe, fue compartido por el Auditor Fiscal A/C de la Prosecretaría Contable, C.P. Mauricio IRIGOITIA, a través de su similar N.º 016/2022, Letra: T.C.P.-S.C., por el que determinó: *"(...) Así las cosas, ante los hechos expuestos, y en atención al análisis realizado por las distintas áreas de esta Secretaría Contable, esta instancia comparte el informe contable considerando que subsiste el incumplimiento sustancial detectado (...)".*

III. b) La contratación administrativa, su inexistencia, el legítimo abono y las condiciones para su reconocimiento.

En cuanto a la normativa incumplida, de la documentación obrante en los expedientes surge con manifiesta claridad la falta de un procedimiento que hubiese habilitado la contratación y los consecuentes pagos a los proveedores, vulnerando el régimen previsto en el artículo 14º y subsiguientes de la Ley provincial Nº 1015 y el artículo 31º, Inciso 2º del Decreto reglamentario N.º 1122/2002.

En tan andarivel, el artículo 14 de la Ley provincial Nº 1015 reza: *"La selección del contratista para la ejecución de los contratos contemplados en este régimen es por regla general mediante licitación pública o concurso público. La utilización de otros procedimientos de selección sólo será procedente en los casos expresamente previstos en los artículos 18 al 20 de la presente ley. La elección del procedimiento de selección está determinada por una o más de*

las siguientes condiciones: a) características de los bienes o servicios a contratar; b) monto estimado del contrato; y c) condiciones de comercialización y configuración del mercado.

Si la elección del procedimiento se efectúa conforme al inciso b) del presente artículo, y las ofertas, aún cuando sean admisibles o económicamente convenientes, superasen el monto dispuesto por el Decreto Jurisdiccional, ello conllevará al fracaso del procedimiento".

En el mismo orden, el artículo 31°, inciso 2° del Decreto reglamentario N° 1122/2002 dispone: "(...) *Las principales características de los momentos a registrarse en la contabilidad presupuestaria serán los siguientes:* (…) *2) En materia de ejecución del presupuesto del gasto:*

2.1.- El compromiso implica:

2.1.1.- El origen de una relación jurídica con terceros, que dará lugar, en el futuro a una eventual salida de fondos, sea para cancelar una deuda o para su inversión en un objeto determinado.

2.1.2.- La aprobación por parte de un funcionario competente de la aplicación de recursos por un concepto e importe determinado y de la tramitación administrativa cumplida.

2.1.3.- La afectación preventiva del crédito presupuestario que corresponda en razón de un concepto y rebajando su importe del saldo disponible.

2.1.4.- La identificación de la persona física o jurídica con la cual se establece la relación que da origen al compromiso, así como la especie y la cantidad de los bienes o servicios a recibir o, en su caso el carácter de los gastos sin contraprestación.

2.2.- el gasto devengado implica:

2.2.1.- Una modificación cualitativa y cuantitativa en la composición del patrimonio de la respectiva jurisdicción o entidad, originada por transacciones con incidencia económica y financiera.

2.2.2.- El surgimiento de una obligación de pago por la recepción de conformidad de bienes o servicios oportunamente contratados, por haberse cumplido los requisitos Administrativos dispuestos para los casos de gastos sin contraprestación.

2.2.3.- La liquidación del gasto y la simultánea emisión de la respectiva orden de pago posterior al cumplimiento de los previstos en el numeral anterior.

2.2.4.- La afectación definitiva de los créditos presupuestarios correspondientes".

Consecuentemente, tal como fue expuesto en el presente acápite, de las actuaciones tenidas a la vista se desprende que no existe al momento del presente análisis el respectivo procedimiento ni un convenio debidamente

suscripto por las partes, no obstante, los servicios limpieza habrían sido prestados por los proveedores.

Sobre el particular, la Doctrina tiene dicho que: "(...) *Del concepto de contrato administrativo que se desprende del Reglamento de Contrataciones y de la jurisprudencia de la CSJN no es dable inferir que el elemento 'forma' constituya un requisito esencial para la existencia del contrato.*

No obstante ello, sería apresurado sostener que los requisitos formales que es dable exigir en la contratación pública, tanto en el momento de celebrar el acuerdo de voluntades como, antes que ello, en oportunidad de seleccionar el mejor oferente y, aun antes, en ocasión de establecer la existencia de previsión presupuestaria para afrontar el convenio, resultan neutros para la validez del contrato.

Antes bien, una lectura atenta de la jurisprudencia de la CSJN en los últimos años conduce, en nuestro concepto, a una conclusión exactamente opuesta: el elemento forma ha adquirido una relevancia tal vez impensable tiempo atrás. Y su violación acarrea consecuencias gravísimas para el contratista en un aspecto de suma importancia para sus intereses, esto es, el derecho al cobro de las prestaciones realizadas.

(…) ***6.3. Caso 'Ingeniería Omega': el enriquecimiento sin causa como fuente de la obligación***

La última sentencia del año 2000 trajo novedades en la materia, pues, además de tratarse la inexistencia del contrato, se hizo mención a la posibilidad de reconocer el derecho del contratista con fundamento en la teoría del enriquecimiento sin causa.

La Cámara Civil había confirmado un fallo de primera instancia que condenó al actual Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires al pago de una suma de dinero por los trabajos, reparaciones y suministros efectuados por la actora en el Hospital Cosme Argerich. Fundamentó la procedencia de ese pago en la teoría del enriquecimiento sin causa.

(…) *sería dable inferir de este precedente que si el contratista sostuviere como fuente de su derecho el enriquecimiento sin causa, debería iniciar una acción específicamente destinada a probarlo (y no una de cobro de pesos o reconocimiento de derechos emanados del contrato, pues éste no existe) o bien, al menos, invocar en subsidio el enriquecimiento en la acción por incumplimiento contractual, con la carga de acreditar tanto el enriquecimiento del contratante como el empobrecimiento propio.*

Merece recordarse, a efectos de ubicarnos sumariamente en el instituto del enriquecimiento sin causa, que la doctrina privatista ha reconocido que éste es fuente de obligaciones y fundamentos de la acción por restitución; que no es admisible cuando la ley otorga al empobrecido otros medios para ser indemnizado y que son requisitos indispensables para su procedencia: a) el enriquecimiento del demandado, b) el empobrecimiento del actor, c) el nexo causal entre empobrecimiento y enriquecimiento y d) la falta de causa lícita que justifique el enriquecimiento. Asimismo, el límite de la restitución viene dado por el enriquecimiento o por el empobrecimiento, el que resulte menor.

(…) *Como es dable observar, el enriquecimiento sin causa constituye una fuente de obligaciones de carácter subsidiario o residual, por lo que el actor no debe contar con otro medio o acción para obtener la indemnización. Además, en el plano sustancial, exige acreditar el enriquecimiento, el empobrecimiento y la relación de causalidad, alcanzando la*

restitución sólo al que resulte menor. Por último, a nuestro juicio es razonable el requisito de la ausencia de mala fe o culpa en el empobrecido, aunque estimamos que la presunción de conocimiento del vicio debe ser sólo iuris tantum y refutable por prueba en contrario. Entendemos que no es dable, pues, predicar una ecuación necesaria entre la condición de contratista y la de especialista en el conocimiento de los trámites y procedimientos estatales, dependiendo ello de factores diversos que deberán ser sopesados en cada caso por los tribunales. (...)" [CANDA, Fabián O., *"La importancia del elemento forma en el contrato administrativo (Consecuencias de su omisión en la jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación)"*, en la obra colectiva *Cuestiones de Contratos Administrativos, en Homenaje a Julio Rodolfo Comadira*, Jornadas organizadas por la Facultad de Derecho de la Universidad Austral, Ed. RAP, Buenos Aires, 2007-].

Cabe advertir que, conforme se desprende de cada uno de los expedientes de pago, por una *constancia de prestación de servicios*, se acreditaría que los proveedores en cuestión prestaron el servicio de limpieza.

Sobre este último aspecto, ampliamente analizado en reiteradas oportunidades por este Órgano de Contralor, se remite a los conceptos vertidos en los Acuerdos Plenarios Nº 2370 y Nº 2306 (en el que se hizo referencia al Acuerdo Plenario Nº 1747 y cuyo criterio fue ratificado en el Acuerdo Plenario Nº 2376, sobre la utilización de la figura de Reconocimiento de Gastos -como impropia para la tramitación de erogaciones del Estado-, las características de la contratación directa y la inexistencia de contrato que vincule a las partes).

Entonces, en casos como el que se suscita y con el objeto de que no exista un enriquecimiento sin causa a favor de la Administración y el consiguiente empobrecimiento de quien presta el servicio, toda vez que no se

respetó la normativa provincial en materia de contrataciones y la debida suscripción de un contrato, consideramos pertinente lo dicho por este Tribunal de Cuentas en el Acuerdo Plenario Nº 2370.

Específicamente, en el mentado instrumento se expresó que: "(...) *en relación con la procedencia de los pagos cuando de las actuaciones surgiesen verificadas las prestaciones, aun en el supuesto de la inexistencia de contrato, con base a la figura del enriquecimiento sin causa en favor del Estado, este Organismo de Control se ha expedido a través de la Resolución Plenaria Nº 226/12, en que se indicó:*

'En relación con la figura del enriquecimiento sin causa en el marco de los contratos administrativos y su relación con la doctrina sentada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en sus precedentes, entre ellos, la causa 'Ingeniería Omega', cabe hacer referencia a la exposición realizada por la Dra. Laura MONTI (Procuradora ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación) en el marco de las XXIII Jornadas Nacionales de Derecho Administrativo celebradas en la ciudad de Mendoza en el año 2007, quien al respecto (…) *hizo referencia a una causa más reciente 'Cardiocorp' indicando al respecto que: 'la Corte en su composición actual tuvo opiniones divergente sobre el tema, a saber: a) corresponde pagar a quien realizó prestaciones a la Administración sobre la base del enriquecimiento sin causa; b) debe seguirse, en lo sustancial, la jurisprudencia que surge del caso 'Ingeniería Omega'; c) la sentencia de cámara que reconoció la responsabilidad estatal con base en la institución citada queda firme, por aplicación de la fórmula del artículo 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación'.*

De lo expuesto se deduce, como señalamos al principio, que la Corte sigue considerando que es posible fundar una acción de responsabilidad estatal en el enriquecimiento sin causa de los órganos públicos' .

Una vez sentado ello, señaló: '...Este reconocimiento no implicará eludir sino, antes bien, sancionar a los funcionarios que, eventualmente, pueden haber intervenido ...'

Así las cosas, en base al análisis efectuado, resulta dable concluir que resulta viable cancelar el pago en favor de los particulares cuando, a pesar de no haberse suscripto un convenio, resulte acreditada la efectiva contraprestación en favor de la Administración. Sin embargo dichos pagos tendrán su fundamento en la figura del enriquecimiento sin causa y no en un vínculo contractual'".

En el mismo sentido, la Procuración del Tesoro de la Nación ha indicado que: *"Si un contrato administrativo es declarado nulo de nulidad absoluta, a los efectos del pago, pueden aplicarse los principios del enriquecimiento sin causa. En este marco el crédito del empobrecido no puede exceder de su empobrecimiento ni tampoco del enriquecimiento de la demandada, estando por lo tanto sometido siempre al límite menor. Previo a disponerse el pago de suma alguna la firma proveedora deberá probar la medida del empobrecimiento como condición de existencia del derecho a repetir"* (Dictamen -/2001 – Tomo: 238, Página 9 – Id Infojus: N0238009).

Por su parte, en cuanto a los requisitos para su procedencia el mentado Órgano Asesor señaló: *"La fuente de la obligación y del reconocimiento del pago como legítimo abono radica en la situación de enriquecimiento sin causa de la Administración al haber recibido un servicio útil como es la asistencia técnica a los helicópteros de la dotación de la Presidencia de la Nación sin contraprestación alguna y un correlativo empobrecimiento de*

la firma reclamante motivado precisamente por la falta de contraprestación. Por tal razón la obligación ha nacido en pesos.

Los requisitos para que proceda la acción in rem verso son: enriquecimiento de una parte, empobrecimiento de la otra, relación causal entre ambos, ausencia de causa justificante (relación contractual o hecho ilícito, delito o cuasidelito, que legitime la adquisición) y carencia de otra acción útil, nacida de un contrato o de la ley, para remediar el perjuicio" (Dictamen 493/2003 – Tomo: 247, Página: 3, Id Infojus: N0247038).

Lo apuntado pone de relieve que, por aplicación de la teoría del enriquecimiento sin causa y del principio de buena fe, la Administración no podría enriquecerse ilegítimamente de una prestación percibida aún en el marco de la irregularidad en la que fue desarrollada la contratación.

No obstante, resulta evidente que en el caso particular que nos ocupa, el incumplimiento normativo que se infiere de los antecedentes reseñados, se vislumbra que existiría una prestación de servicios por parte de los proveedores pero no se encontraría dentro del marco legal correspondiente. Ello, en virtud de la falta de contrato entre las partes.

Ahora bien, conviene precisar en relación a lo analizado en el presente informe que nos encontraríamos ante un *"reconocimiento de gastos"*.

En relación a ello, este Tribunal resolvió a través del Acuerdo Plenario Nº 1907, formular una observación a la Resolución IN.FUE.TUR. Nº 780/08, que preveía en su circuito administrativo contable para compras la mencionada figura, cuando dicho procedimiento había sido derogado por la Resolución Contaduría General Nº 02/03.

160

Lo indicado, como consecuencia de la observación legal que efectuara este Organismo de Control mediante Resolución Plenaria Nº 43/2003.

De ello se sigue que, esta figura no tiene amparo legal alguno y por tanto no debería ser utilizada por la administración. Empero, en base al análisis efectuado, es dable concluir que resulta viable cancelar los pagos en favor de quienes prestaron servicio cuando, a pesar de no haberse suscripto un convenio, se encuentre acreditada la efectiva contraprestación en favor de la Administración (conceptos estos que fueron reiterados en Acuerdos Plenarios N° 2292, Nº 2370 y N° 2299, entre otros).

En tal andarivel, anticipo opinión en cuanto a que los pagos realizados encontrarían su causa en la figura del enriquecimiento sin causa, ya que en base a las constancias que surgen de las actuaciones bajo análisis, no me encuentro en condiciones de aseverar en esta instancia la existencia de presunto perjuicio fiscal, toda vez que surgiría en apariencia estar acreditado mínimamente la existencia de contraprestación por parte de los proveedores.

En ese sentido se ha expresado la Auditora Fiscal, C.P. María Paula PARDO por medio del Informe Contable Informe Contable N.º 520/2022 Letra: TCP-PE, manifestando que: "(…) *se deja constancia de que el incumplimiento sustancial detectado, no resulta suficiente para presumir un posible perjuicio al erario público en esta instancia".*

Sin perjuicio de ello, respecto a los incumplimientos normativos mencionados en el informe contable citado, la auditora ha expresado que: "(…) ***Incumplimiento Sustancial N.º 1: `Se observa un incumplimiento a lo normado en la Ley Provincial N.° 1015 en su Articulo 14° y subsiguientes****, ya que vista la Resolución M.E.C.C. y T. N.º 1217/2021, incorporada a fojas 77/78* ***(ref 1)****, N.º*

2252/2021, incorporada a fojas 67 ***(ref 2)****, 2100/2021, incorporada a fojas 190/192* ***(ref 3)****, N.º 2105/2021, incorporada a fojas 226/227* ***(ref 4)****, N.º 2083/2021, incorporada a fojas 109* ***(ref 5)****, N.º 2081/2021, incorporada a fojas 91/92* ***(ref 6)****, N.º 1456/2021, incorporada a fojas 252/253* ***(ref 7)****, N.º 1719/2021, incorporada a fojas 434/435* ***(ref 8)*** *y N.º 1718/2021, incorporada a fojas 113/114* ***(ref 9)****, se verifica que la misma implica el reconocimiento del gasto correspondiente a la prestación de servicios de limpieza efectuados durante el mes de Abril* ***(Ref. 1)****, Mayo* ***(Ref.7)****, Junio* ***(Ref. 8, Ref. 9)****, Julio* ***(Ref.3, Ref. 4, Ref. 5, Ref. 6)*** *y Agosto* ***(Ref. 2)*** *del corriente año en Establecimientos educativos dependientes del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología´".*

Asimismo, la Auditora procedió a individualizar a los agentes responsables por tales incumplimientos, determinando: *"(…)* ***Agentes responsables:***

- *Ministra D.I. Analía Inés CUBINO, reconoce y aprueba el gasto.*
- *Secretaria Administrativa Legal, M.E.C.C.yT.: Téc. Paola A. BARROS, aprueba el gasto y ordena el pago".*

De lo transcripto, y de las constancias que obran en las actuaciones administrativas, parecería que todas las contrataciones se efectuaron sin un procedimiento de selección, es decir, sin un contrato vigente entre los proveedores y la provincia.

En ese sentido, la situación planteada reviste un carácter irregular que tiene como causa una vulneración e inobservancia a los recaudos y preceptos del debido procedimiento administrativo en materia de contrataciones, afectando gravemente el control que realiza este organismo.

Para comprender ello digamos que la Ley provincial Nº 1015 en su artículo 14 prevé como *"Regla General"* que: *"La selección del contratista para*

la ejecución de los contratos contemplados en este régimen es por regla general mediante licitación pública".

Como excepción a este principio general *"Licitación pública"* para seleccionar al contratista del Estado encontramos que la propia normativa prevé la realización de una selección simplificada, conocida como *"Contratación Directa"* (Artículos 18 a 20).

Ahora bien, para acudir a la mentada contratación directa también deben cumplimentarse con determinados requisitos, que se encuentran expresamente previstos normativamente, adelantando que ello, no surge de los anómalos expedientes administrativos del M.E.C.C. y T.

Concretamente el mencionado artículo 18 establece: *"La contratación directa es un procedimiento de selección simplificado, que sólo será procedente en los casos expresamente previstos a continuación. Dicha medida debe ser debidamente fundada y ponderada por la autoridad competente que la invoca. Podrá contratarse en forma directa con un proveedor seleccionado, de acuerdo a la reglamentación que se dicte al efecto, sólo en los siguientes casos".*

En principio, para excepcionarse de la regla general debe existir *"(…) una fundamentación y ponderación de la autoridad competente que la invoca".*

Obviamente esta fundamentación o explicación se encuentra ausente en los expedientes administrativos bajo análisis.

Ahora, el artículo 11 de la Ley N° 1015 expresa*: "Responsabilidad. Los agentes de planta permanente y funcionarios que autoricen aprueben o gestionen contrataciones, apartándose de lo indicado en la*

presente y sus normativas complementarias, serán pasibles de penalidades que la legislación nacional y local establezca, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial que pueda corresponderle".

En virtud de ello, comparto la atribución de responsabilidad de la Ministra D.I. Analía Inés CUBINO por haber reconocido y aprobado el gasto, como así también, respecto de la Secretaría Administrativa Legal M.E.C.C.yT. Paola A. BARROS por haber aprobado el gasto y, asimismo, haber ordenado el pago.

Consecuentemente, nada obsta para establecer que esta serie de irregularidades sustanciales, provocaron una manifiesta vulneración e inobservancia a los recaudos y preceptos del debido procedimiento administrativo en materia de contrataciones.

En tal sentido, a criterio del suscripto, respecto de los incumplimientos normativos referenciados en todos los expedientes administrativos analizados, el Cuerpo Plenario de Miembros estaría habilitado para ejercer respecto a la Ministra D.I. Analía Inés CUBINO, como así también, respecto al Secretaría Administrativa Legal M.E.C.C.yT. Paola A. BARROS, las funciones estipuladas en los incisos g) y/o h), del artículo 4º de la Ley provincial Nº 50, sin que se hubiesen excedido las pautas temporales para su ejercicio a la fecha del presente informe.

Es de destacar, que luego de una búsqueda exhaustiva en los antecedentes que obran en el registro de este Tribunal de Cuentas, se pudo constatar que el 20 de diciembre de 2021 se notificó a la señora Ministro CUBINO y a la Secretaría Administrativa Legal M.E.C.C.yT. BARROS la Resolución Plenaria N.º 378/2021 en el marco de otras actuaciones administrativas pertenecientes al Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y

Tecnología (Exptes. N.º MECCT-E-12527-2021; N.º MECCT-E-25707-2021 y N.º MECCT-E-34424-2021) en los que se constataron idénticos incumplimientos como los analizados en el presente informe.

Específicamente, el artículo 2º de la mencionada Resolución Plenaria, resolvió: *"(…) Recomendar a la Ministra de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología D.l. Analía Inés CUBINO y a la Secretaria Administrativa Legal del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología Téc. Paola A. BARROS, que en futuras contrataciones deberán tomar todos los recaudos necesarios para no incurrir en incumplimientos normativos, en especial, evitar la utilización del reconocimiento del gasto o de hacer de manera extemporánea las imputaciones presupuestarias, bajo apercibimiento de la aplicación de sanciones, siempre que el hecho no implique un daño a las arcas del Estado de manera que importe responsabilidad patrimonial"*.

En tal sentido, considero que lo dispuesto por la Resolución Plenaria mencionada *ut-supra*, debería ser tenido en cuenta para su merituación en las presentes actuaciones, a raíz de que los incumplimientos normativos por los cuales se efectuó una recomendación a la Ministra de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología D.l. Analía Inés CUBINO y a la Secretaria Administrativa Legal del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología Téc. Paola A. BARROS son de similares características a los aquí analizados y, asimismo, fueron contemporáneos a ellos en el tiempo transcurrido.

Ademas, cabe indicar que de la documental que obra en el expediente administrativo N.º 26805/2021, se vislumbra a fojas 132, la Nota s/n, suscripta por la Secretaría Administrativa Legal M.E.C.C.yT. Paola A. BARROS, manifestando que: *"(…) se hace saber que mediante el expediente N.º 11824/2021 tramita la Licitación Pública 5/21, autorizando la contratación*

del servicio de limpieza para los establecimientos educativos y dependencias del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, por el término de doce (12) meses, aprobada mediante Resolución MECCYT N.º 2863/2021, procediendo a la apertura de sobres, de las ofertas presentadas, el próximo 7 de diciembre de 2021; ciñendo dicha Licitación Pública a los procedimientos legalmente establecidos para la contratación pública, en los causes formales y públicos (…)".

A mayor abundamiento, es menester mencionar que el resultado de la toma de decisiones -cancelación de facturas por servicio de limpieza- por parte del MECCyT, fue en pos de la continuidad de las clases en los establecimientos educativos provinciales de manera segura, adecuando todas las instalaciones escolares respecto al servicio de limpieza integral de cada edificio en el marco de urgencia y emergencia sanitaria.

En ese orden de ideas, teniendo en consideración lo antes mencionado, es dable concluir que los hechos expuestos en el presente informe guardan identidad con incumplimientos normativos que se suscitaron en otras actuaciones administrativas pertenecientes al MECCyT y que, asimismo, se produjeron con anterioridad a la notificación de la Resolución Plenaria N.º 387/2021 que dispuso efectuar recomendaciones a la señora Ministra CUBINO y a la señora BARROS, entendiendo que sería prudente en esta instancia sugerir al Cuerpo Plenario de Miembros que se adopte la misma tesitura en los presentes obrados, ejerciendo la facultad estipulada en el inciso g) del artículo 4º de la Ley provincial N.º 50.

Finalmente, se presentan en esta instancia ciertos interrogantes a la luz del principio de verdad objetiva que debe guiar a la administración, atento a existir a criterio del suscripto en los expedientes administrativos reseñados, constancias sobre las que se podría derivar que habría existido una

contraprestación de servicios, ello pese a las irregularidades en el procedimiento de contratación e incumplimientos normativos ya mencionados con anterioridad.

A raíz de lo expuesto, entiendo que no se puede constatar la existencia de hechos que hagan presumir, con el grado de certeza necesario, la existencia de un daño cierto al erario provincial con aptitud además de constituir perjuicio fiscal.

Por otro lado, siguiendo con lo indicado por la Auditora Fiscal, C.P. María Paula PARDO respecto del incumplimiento del artículo 31° Inciso 2) del Decreto provincial N° 1122/02 -reglamentario de la Ley provincial N° 495- vale primero traer a colación lo reglado por la norma en el sentido que reza:

"Las principales características de los momentos a registrarse en la contabilidad presupuestaria serán los siguientes: (…) 2) En materia de ejecución del presupuesto del gasto; 2.1.- El compromiso implica; 2.1.1.- El origen de una relación jurídica con terceros, que dará lugar, en el futuro a una eventual salida de fondos, sea para cancelar una deuda o para su inversión en un objeto determinado; 2.1.2.-La aprobación por parte de un funcionario competente de la aplicación de recursos por un concepto e importe determinado y de la tramitación administrativa cumplida; 2.1.3.- La afectación preventiva del crédito presupuestario que corresponda en razón de un concepto y rebajando su importe del saldo disponible; 2.1.4.- La identificación de la persona física o jurídica con la cual se establece la relación que da origen al compromiso, así como la especie y la cantidad de los bienes o servicios a recibir o, en su caso el carácter de los gastos sin contraprestación; 2.2.- el gasto devengado implica; 2.2.1.- Una modificación cualitativa y cuantitativa en la composición del patrimonio de la respectiva jurisdicción o entidad, originada por transacciones con incidencia económica y financiera; 2.2.2.- El surgimiento de una obligación

de pago por la recepción de conformidad de bienes o servicios oportunamente contratados, por haberse cumplido los requisitos Administrativos dispuestos para los casos de gastos sin contraprestación; 2.2.3.- La liquidación del gasto y la simultánea emisión de la respectiva orden de pago posterior al cumplimiento de los previstos en el numeral anterior; 2.2.4.- La afectación definitiva de los créditos presupuestarios correspondientes".

Ello revela que, las imputaciones presupuestarias tienen cada una, un momento de registración, los que en este caso se habrían efectuado en forma extemporánea, dado que no coinciden con el *buen orden administrativo* que deberían seguir en virtud de la normativa citada.

En efecto, al no seguirse el procedimiento correspondiente que encierra el ciclo de ejecución de los gastos del Estado en tiempo oportuno, no se logró que los registros contables y financieros reflejen de manera certera el comportamiento financiero y el uso eficaz y eficiente de los recursos.

IV.- CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, a criterio del suscripto, entiendo que se encontraría agotada la instancia ante el Auditor, referida al control de los incumplimientos normativos, en virtud de las Actas de Constatación, sus descargos y de la documental que surge de las actuaciones administrativas.

Consecuentemente, se comparte la atribución de responsabilidad de la Ministra D.I. Analia Inés CUBINO, como así también, respecto de la Secretaría Administrativa Legal, M.E.C.C.yT. señora Paola A. BARROS, toda vez que las irregularidades sustanciales relevadas, provocaron una manifiesta

vulneración e inobservancia de los recaudos y preceptos del debido procedimiento administrativo en materia de contrataciones.

Sin perjuicio de ello, y teniendo en cuenta los argumentos vertidos en el análisis precedente, salvo mayor y elevado criterio, entiendo que el Cuerpo Plenario de Miembros, estaría habilitado para ejercer, respecto a las funcionarias CUBINO y BARROS, las facultades estipuladas en el inciso g) del artículo 4º, de la Ley provincial Nº 50, sin que se hubiesen excedido las pautas temporales para su ejercicio a la fecha del presente informe.

Por otro lado, en cuanto al presunto perjuicio fiscal, no me encuentro en condiciones de aseverar en esta instancia su existencia, toda vez que estaría acreditado mínimamente la existencia de contraprestaciones en los expedientes analizados, por lo que no sería prudente el ejercicio de las acciones propias, atento a la ausencia del elemento "*daño*" en esta instancia.

En mérito de las consideraciones vertidas, se elevan las actuaciones para la continuidad del trámite.

Dr. Bruno E. URRUTIA
Abogado
Tribunal de Cuentas de la Provincia