



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego  
Antártida  
e Islas del Atlántico Sur

"2017- Año de las Energías Renovables"

Informe Legal N° 183/2017

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

Cde: Expte. N° 8805 - ED -2016.

Ushuaia, 22 de septiembre de 2017.

**SEÑOR SECRETARIO LEGAL**

**DR. SEBASTIÁN OSADO VIRUEL**

Viene al Cuerpo de Abogados el expediente de referencia, perteneciente al Ministerio de Educación, caratulado: "*S/TRANSFERENCIA A FAVOR DE LA ASOCIACIÓN POLAR PINGÜINERA ANTÁRTIDA ARGENTINA AÑO 2015*", a fin de responder la consulta legal efectuada por el Auditor Fiscal C.P. Leonardo BARBOZA, mediante el Informe Contable N° 320/2017, Letra: T.C.P.- Delegación P.E.

### **ANTECEDENTES**

A través de las presentes actuaciones tramita el libramiento realizado a la Asociación Polar Pingüinera Antártica Argentina (APPAA), en cumplimiento de lo acordado en la cláusula séptima del convenio registrado bajo el N° 17051, el 21 de noviembre de 2014 y ratificado por el Decreto provincial N° 320/2016.

Dicho acuerdo se enmarcó en el convenio celebrado el 10 de mayo de 1996 entre la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y el Estado Mayor General del Ejército (fojas 2/3).

En esa oportunidad, las partes acordaron “(...) la creación de un establecimiento educativo correspondiente a la Educación General Básica en el Territorio de la ANTÁRTIDA ARGENTINA, Base Esperanza, el cual funcionará bajo la supervisión integral del Ministerio de Educación y Cultura de la Provincia”.

El Ejército argentino se comprometió a “(...) facilitar el espacio físico donde se desarrollarán las tareas escolares, y a proporcionar casa-habitación, racionamiento, transporte y servicios al personal docente que desempeñará esas tareas”.

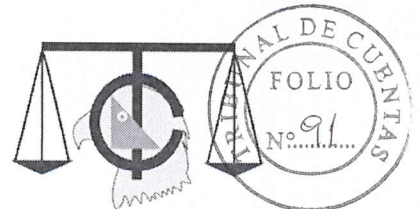
Por su parte, la Provincia asumió “(...) la responsabilidad que genera la actividad educativa a crearse, e implementará los cursos escolares que correspondan en el marco de la Ley Federal de Educación N° 24.195, expidiendo los títulos pertinentes, como así también asume la obligación de nombrar, supervisar, relevar y aplicar la normativa específica vinculada al personal docente de la escuela”.

En ese marco, el 31 de octubre de 2014 la Dirección Antártica del Ejército nacional (DAE), representada por el General de Brigada Victor Hugo FIGUEROA y la Provincia, representada por la entonces Ministra de Educación, Lic. Sandra Isabel MOLINA, suscribieron el convenio N° 17051 (fojas 40/2).

En dicho instrumento se estableció que la DAE “(...) proveerá a la familia de docentes de una casa alojamiento de similares características a las



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego  
Antártida  
e Islas del Atlántico Sur

"2017- Año de las Energías Renovables"

*provistas a las familias que integran la dotación de la Base Antártica 'ESPERANZA'.*

*También se dispuso que la DAE "(...) suministrará bajo su responsabilidad, los servicios básicos necesarios para el funcionamiento tanto del edificio de la Escuela, como de la casa alojamiento de la familia de docentes, a saber: agua, energía eléctrica, calefacción, sanitarios, comunicaciones -la familia no deberá abonar los consumos de telefonía-, seguridad, sanidad y cualquier otra necesidad que pueda ser atendida por la DAE".*

*Luego, en función de la cláusula séptima del acuerdo, la provincia se obligó "(...) a abonar anualmente a través de la Asociación Polar 'Pinguinera Antártica Argentina' (APPAA), la suma de PESOS CIEN MIL (\$ 100.000), a efectos de solventar los gastos originados por la adquisición del vestuario antártico de los maestros y alumnos. Y aquellas erogaciones que surjan de las necesidades para el mantenimiento y reparación de la Escuela y casa alojamiento (...)".*

*Por último, en la cláusula décima las partes manifestaron lo siguiente: "El presente ACUERDO tendrá vigencia a partir del día 01 de noviembre de 2014 hasta el día 31 de octubre de 2015, coincidente con la Campaña Antártica 2014-2015. La entrada en vigor del presente, supone la terminación automática de cualquier ACUERDO suscripto previamente con la misma finalidad por ambas instituciones".*

El 17 de febrero de 2016, la señora Gobernadora de la Provincia, Dra. Rosana Andrea BERTONE, a través del Decreto provincial N° 320/2016, ratificó el mencionado convenio y en su artículo 3° ordenó remitir una copia a la Legislatura Provincial, “(...) a los fines previstos por los artículos 105, inciso 7), y 135, inciso 1) de la Constitución Provincial” (fojas 43/44).

Seguidamente, a través de la Resolución Sub. Hac. N° 541/2016 se aprobó el gasto en concepto de transferencia a favor de la Asociación Polar Pingüinera Antártica Argentina (fojas 57) y el 18 de agosto de 2016 se efectuó el libramiento por la suma de pesos cien mil (\$ 100.000) (fojas 63).

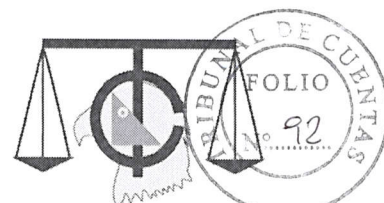
A continuación, el 21 de diciembre de 2016 vienen las actuaciones a este Organismo en el marco del control posterior, labrándose el Acta de Constatación T.C.P. N° 297/2016- P.E. (fojas 66/67), en la que el Auditor Fiscal, C.P. Leonardo BARBOZA realizó dos requerimientos en los siguientes términos:

“1. Visto el objeto del subsidio otorgado mediante el Convenio N° 17051 (fs. 41) ratificado mediante el Decreto provincial N° 320/16, y en función al fin establecido para el otorgamiento, se solicita realizar la rendición del mismo de acuerdo a lo normado por el Punto 4), del Anexo I, de la Resolución Plenaria N° 18/95”.

2. Analizando el periodo al que hace referencia el convenio en su Décima Cláusula (fs. 42), determinando que el acuerdo tendrá vigencia entre el 01 de Noviembre de 2014, hasta el 31 de Octubre de 2015, se solicita informar los motivos que fundamenten las extemporaneidad tanto de la ratificación del acuerdo, como el efectivo otorgamiento del mismo. Vale aclarar que el subsidio



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego  
Antártida  
e Islas del Atlántico Sur

"2017- Año de las Energías Renovables"

*bajo análisis tiene como principal objeto la adquisición de vestuario antártico de los maestros y alumnos para la campaña antártica 2014-2015, por lo que visto el libramiento de fecha 18/08/2016 (fs. 63), se puede inferir que los gastos a cubrir no se corresponden con el objeto del subsidio o que será afectado a la campaña antártica 2016-2017".*

El 2 de marzo de 2017, el referente Antártico del Ministerio de Educación, Prof. Gustavo A. Lezcano mediante Nota N° 4709/2017, Letra M.ED. (R.A.A.) (fojas 79/80) dio respuesta a los requerimientos realizados por el Auditor Fiscal e indicó lo siguiente:

*"Anualmente, desde la rúbrica en el año 1996 del Convenio registrado bajo N° 2436, (fs. 1) del presente expediente, se firma un acuerdo donde se fija la suma correspondiente por la prestación de servicios que el Ejército brinda a la provincia en el Sector Antártico Argentino y Fueguino, Base Esperanza, cláusula séptima, (fs. 41), convenio registrado bajo N° 17051.*

*(...) Por otra parte, la Dirección Antártica de Ejército, quienes presiden esta Asociación, no pueden esperar el pago del subsidio para hacer entrega de la indumentaria a la familia de Docentes que invernarán en la Base Antártica Esperanza, conociendo la demora administrativa que sucede año tras año y que 'no debería ocurrir'".*

En consecuencia, se emitió el Acta de Constatación T.C.P. N° 100/2017- P.E. (fojas 83), en la que el Auditor dio por cumplido el requerimiento N° 2 y en relación al punto N° 1, manifestó que:

*A*

*“Visto el descargo realizado a fs. 79/80 el mismo no se da por cumplido. Se mantiene el requerimiento realizado en Acta de Constatación TCP N° 297/16 por no encontrarse en las actuaciones la rendición del importe recibido mediante libramiento N° 20076, de fecha 18/08/2016 obrante a fojas 63 incumpliendo lo establecido en la Resolución Plenaria N° 18/95, Anexo I, Punto 4) que reza: 'Se deberá notificar, en el momento del pago, que dentro de los sesenta (60) días deberá presentar la correspondiente Rendición de Cuentas ante el otorgante, quien por su parte deberá rendirla a este Tribunal de Cuentas'.*

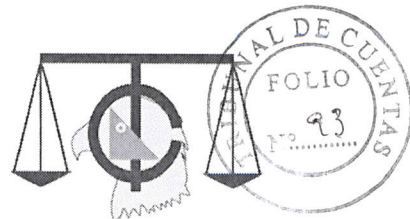
*Asimismo surge de la Nota N° 4709/17 que la entrega de la indumentaria no puede verse demorada por cuestiones administrativas razón por la cual no se puede esperar el pago del subsidio para la adquisición de la misma. Se solicita indicar qué fin se le ha dado a la transferencia realizada por la Provincia, ya que el destino de la misma era solventar gastos originados por la adquisición de vestuario antártico de los maestros y alumnos y demás erogaciones referidas todas a la Campaña Antártica 2014-2015, haciéndose efectivo el pago en el ejercicio 2016”.*

Luego, a través de la Nota N° 30951/2017, Letra R.P.A.A. (fojas 85) el referente Antártico del Ministerio de Educación, Prof. Gustavo A. Lezcano, señaló que:

*“Informo a Ud. que no indica en ninguna foja que forma parte del cuerpo del presente expediente que fuera un subsidio, sí hace referencia que es una Transferencia a esta asociación, esto se puede corroborar en la Foja N° 57 y 58, donde indica que es una transferencia y no pide rendición alguna. De este*



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego  
Antártida  
e Islas del Atlántico Sur

"2017- Año de las Energías Renovables"

*modo en la foja N° 40 y 41 se advierte en el ACTA ACUERDO firmado por el Ministerio y la Dirección Antártica del Ejército Argentino, indica también que es una transferencia, no diciendo subsidio ni rendición.*

*(...) La asociación Polar Pingüinera Antártica está presidida por el Sr. General de Brigada, Justo Francisco Treviranus, quien es el actual Director Antártico del Ejército, de esta manera la Asociación nombrada interviene como sostén para los gastos previo a la campaña antártica y la provincia abona lo estipulado en forma extemporánea siempre".*

Por ello, el Auditor Fiscal mediante el Informe Contable N° 320/2017, Letra T.C.P.- Delegación P.E. expuso lo siguiente:

*"Por todo lo antes expuesto, solicito que por su intermedio, se dé intervención a la Secretaría Legal de este Tribunal de Cuentas, a fin de realizar la consulta en relación a la transferencia realizada, y si:*

*La misma se encuentra alcanzada por lo normado en la Resolución Plenaria N° 18/95 y las pautas establecidas en Resolución Plenaria N° 33/94;*

*La correspondencia de la extemporaneidad del libramiento obrante a fojas 63 de fecha 18/08//2016 y el Convenio N° 17051 a fojas 40/42".*

*el*

## ANÁLISIS

De manera preliminar, resulta necesario indicar el marco normativo en el que se encuadran las actuaciones bajo análisis.

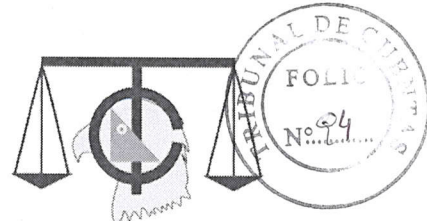
En tal sentido, vale recordar que la Constitución Nacional en su artículo 5º establece que: *“Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”*.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 13, inciso 1, determina que *“(…) los Estados Partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las Naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz”*.

La Convención sobre los Derechos del Niño, en el artículo 28 dispone que *“(…) los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:*



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego  
Antártida  
e Islas del Atlántico Sur

"2017- Año de las Energías Renovables"

*a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;*

*b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad;*

*c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados (...)"*

La Constitución provincial en el preámbulo establece como uno de sus objetivos "(...) asegurar a todos los habitantes el acceso a la educación". Además, ese cuerpo normativo contiene las siguientes disposiciones:

*"Artículo 14. Todas las personas gozan en la Provincia de los siguientes derechos: (...) 5- A aprender y enseñar, a la libertad intelectual, a investigar, a la creación artística y a participar de los beneficios de la cultura".*

*"Artículo 57. La educación es un cometido esencial, prioritario e indeclinable del Estado, considerado como un deber de la familia y de la sociedad. La finalidad de la educación es la formación integral, armoniosa y permanente de la persona, con la participación reflexiva y crítica del educando, que le permita elaborar su escala de valores tendiente a cumplir con su*

*realización personal, su destino trascendente, su inserción en la vida socio cultural y en el mundo laboral, para la conformación de una sociedad democrática, justa y solidaria”.*

*“Artículo 64. Es función primordial del Estado Provincial garantizar la educación, la salud, la seguridad y la justicia”.*

En el mismo sentido la Ley provincial N° 1018, dispone que:

*“Artículo 3º.- La educación y el conocimiento son derechos humanos fundamentales que hacen a la dignidad de la persona, son un bien público y un derecho personal y social, garantizado por el Estado*

*Artículo 4º.- La educación y el conocimiento constituyen derechos sociales y culturales en la vida de los estudiantes de la Provincia. La política educativa provincial reconoce los siguientes derechos:*

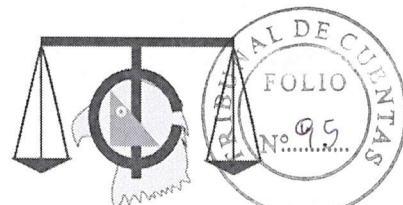
*a) derecho a una educación, que permita la igualdad de oportunidades en el acceso, permanencia y egreso del Sistema Educativo Provincial;*

*b) derecho a una educación gratuita, a lo largo de toda la vida y en cualquier contexto o situación (...).*

*Artículo 8º.- El Estado provincial, en forma concertada y concurrente con el Estado nacional, financia, planifica, organiza y supervisa el Sistema*



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego  
Antártida  
e Islas del Atlántico Sur

"2017- Año de las Energías Renovables"

*Educativo Provincial, garantizando el acceso a la educación en todos sus niveles, modalidades y especialidades, mediante la creación, regulación, financiamiento y administración de las instituciones educativas de gestión estatal; y la regulación y supervisión de las instituciones educativas públicas de gestión privada en un todo de acuerdo con lo establecido en el artículo 58 de la Constitución Provincial”.*

Sentado lo expuesto, corresponde ingresar al análisis de la consulta realizada mediante el Informe Contable N° 320/2017, Letra T.C.P.- Delegación P.E.

En primer lugar, cabe remarcar que el Auditor Fiscal consideró que la transferencia de dinero realizada en el marco de las presentes actuaciones, debía encuadrarse bajo la figura de un “*subsidio*” y que, por ende, resultaban aplicables las Resoluciones Plenarias N° 33/1994 y N° 18/1995.

La primera de ellas refiere al reglamento para la presentación de rendiciones de cuenta y la segunda corresponde específicamente a los requisitos que deben cumplimentarse para la rendiciones de subsidios o subvenciones.

La primera cuestión radica entonces en dilucidar si el libramiento efectuado, debe o no ser considerado un subsidio o subvención. Ello, teniendo en cuenta que la transferencia realizada en las actuaciones analizadas se hizo en el marco de un convenio firmado entre representantes de la provincia y un organismo nacional, para la prestación del servicio de educación en la Base “*Esperanza*” de la Antártida Argentina.

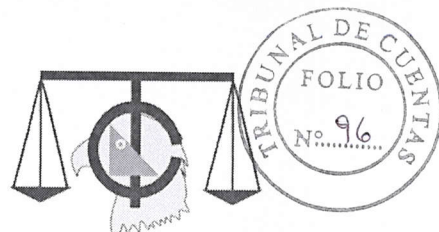
Al respecto debemos mencionar que la Doctrina distingue aquellos institutos y señala que el subsidio es una ayuda social, entregada a raíz de una situación de extrema privación del beneficiario, sin que éste se encuentre obligado a destinar esos fondos al desarrollo de una determinada actividad; mientras que la subvención es la “(...) *atribución patrimonial no reintegrable o a fondo perdido, efectuado por un ente público o un ente privado en ejercicio de potestades pública, a una persona no estatal, a raíz del ejercicio de actividades propias de esta última a las que aquella entrega queda afectada*” (Rodrigo Cuesta. “Introducción al estudio de las subvenciones”. Jurisprudencia Argentina. Suplemento. Derecho Administrativo, 2009- II. Abeledo Perrot, pág. 5).

Asimismo, en relación a la distinción entre la prestación de un servicio público y las distintas técnicas de fomento, entre las que se encuentran los subsidios y las subvenciones, se explicó lo siguiente:

“(...) *Los servicios públicos constituyen, casi siempre, una prestación obligatoria de la administración pública, que ésta debe asumir, ya sea directamente, ya sea por medio de un particular, a quien se ha otorgado la concesión de uno o varios servicios; la actividad de fomento, al contrario, no constituye una actividad obligatoria para la administración, sino meramente potestativa, a la cual puede llegarse por criterios de oportunidad y conveniencia. Por ello, si los servicios públicos pueden ser exigidos, la actividad de fomento sólo puede ser pretendida o solicitada*” (Héctor Jorge ESCOLA “Fomento” en *Curso de Derecho Administrativo*, Julio Rodolfo COMADIRA- Director-. Abeledo Perrot, 2012, Capítulo XI, pág. 94).



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego  
Antártida  
e Islas del Atlántico Sur

"2017- Año de las Energías Renovables"

En función de lo expuesto, cabe descartar la aplicación de la figura del subsidio a la transferencia realizada en el expediente de marras, en tanto no existió en el caso, la circunstancia de vulnerabilidad del beneficiario.

Por otro lado, corresponde analizar los motivos por los cuales tampoco procede conceptualizar el libramiento efectuado como una subvención, en los términos citados.

En tal sentido, cabe resaltar que una de las características de ese instituto jurídico consiste en que el destinatario sea una persona no estatal. Así, se ha dicho que:

*“El sujeto beneficiario de la subvención, a nuestro criterio, debe ser una persona no estatal, sea física o jurídica y en este último caso con fines comerciales o interés general, no pudiendo considerarse como subvenciones a las prestaciones patrimoniales afectadas otorgadas por una entidad estatal a otra de idéntico carácter.*

*(...) ya que lo propio de la actividad subvencional es que por su intermedio se procure ajustar la iniciativa privada al cumplimiento de objetivos de interés público, y este objeto es el propio y natural que persiguen tales entidades públicas. De modo tal que siendo la consecución del interés público el cometido primario de los entes estatales, no requieren ningún tipo de estímulo o ayuda externa para actuar en ese sentido” (Rodrigo Cuesta. La Subvención. Abeledo Perrot. 1era. Edición, Buenos Aires, 2012. pág. 58).*

En el convenio registrado bajo el N° 17.051, la provincia se obligó al pago de la suma de pesos cien mil (\$ 100.000) a la Dirección Antártica del Ejército, encargada de brindar el mantenimiento y reparación de la Escuela y casa alojamiento y demás elementos que requiriese la pareja de docentes para habitar en el Base Antártica “*Esperanza*” durante la campaña 2014/2015.

Tal como surge de la cláusula décima del convenio, la transferencia se hizo a través de la asociación civil indicada, lo que importa un modo de efectuar el pago, establecido por la Dirección del Ejército, que la provincia no tiene motivos para objetar.

Por otra parte, la transferencia se realizó en concepto de contraprestación de las obligaciones que la Dirección Antártica del Ejército asumió en el acuerdo, no imponiéndose en cabeza de la asociación civil ningún tipo de prestación o actividad.

No escapa al análisis del suscripto, lo expuesto por el referente antártico del Ministerio de Educación a fojas 85 vuelta, en cuanto a que la mencionada asociación actuaría como “(...) *sostén para los gastos previo a la campaña antártica*”.

Al respecto, vale señalar que ello no surge del acuerdo firmado, por lo que la actividad que desarrolle la asociación civil es ajena al vínculo existente entre el Estado provincial y el organismo nacional y escapa a la competencia propia de este Tribunal de Cuentas.



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego  
Antártida  
e Islas del Atlántico Sur

"2017- Año de las Energías Renovables"

Desde otra perspectiva, resulta relevante tener presente que el convenio examinado se celebró a efectos de brindar uno de los cometidos esenciales del Estado.

En efecto, tanto la Constitución Nacional, los Tratados de Derechos Humanos suscriptos por nuestra Nación, como la Constitución provincial y la normativa legal nacional y local, establecen en forma expresa la obligación de la provincia y el derecho de todo habitante a recibir educación en cualquier contexto, con igualdad de oportunidades.

Puede notarse entonces, que no estamos ante una actividad potestativa del Estado, sino ante un servicio, cuya prestación resulta obligatoria para la Administración pública local.

A ello vale agregar que la Antártida argentina, de conformidad con lo dispuesto por la Ley nacional N° 23.775, forma parte del territorio provincial. Así, su artículo 1° estableció lo siguiente:

*“Declárase provincia conforme a lo dispuesto en los artículos 13 y 67 inciso 14 de la Constitución Nacional, al actual territorio nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.*

*La provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur comprende: la parte oriental de la isla Grande de Tierra del Fuego hasta el límite con la República de Chile, la isla de los Estados, las islas Año Nuevo, las islas Malvinas, la isla Beauchêne, las rocas Cormorán y Negra, las islas Georgias del*

*Sur, las islas Sandwich del Sur, otras islas, islotes y rocas situados en aguas interiores y en el mar territorial generado a partir de dichos territorios de conformidad con lo previsto en la Ley 23.968, incluidas las islas, islotes y rocas situados al sur de la isla Grande de Tierra del Fuego hasta el límite con la República de Chile; los territorios situados en la Antártida Argentina comprendida entre los meridianos 25° Oeste y 74° Oeste y el paralelo 60° Sur, las islas, islotes y rocas situados entre los territorios que comprende la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur”.*

En este orden de ideas, resulta necesario señalar que desde la firma del Tratado Antártico, el 1° de diciembre de 1959, dicho territorio ostenta un estado especial, resguardado exclusivamente para fines pacíficos.

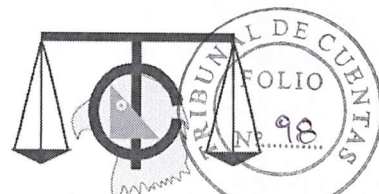
En tal contexto, la Ley nacional N° 18.513 en su artículo 12 y el Decreto nacional de necesidad y urgencia N° 207/2003 en el artículo 7°, establecieron que la responsabilidad para el sostén logístico de todas las actividades que se desarrollen en territorio antártico se encuentran a cargo de las fuerzas armadas.

Por ello, de conformidad con lo dispuesto por la Ley provincial N° 585, las acciones que el Estado provincial desarrolle en la Antártida, deben coordinarse y complementarse con las responsabilidades de las instituciones nacionales con injerencia en la materia.

En suma, considero que mediante el libramiento operado en las presentes actuaciones, el Estado provincial no fomentó una actividad privada, ni brindó una ayuda social a una persona en estado de privación. Por el contrario, se



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego  
Antártida  
e Islas del Atlántico Sur

"2017- Año de las Energías Renovables"

trató de un pago contra la prestación de distintos servicios y suministros brindados por el Ejército argentino en la Antártida, indispensables para el cumplimiento de un servicio educativo obligatorio en territorio de nuestra provincia.

En consecuencia, opino que no resulta aplicable al caso bajo análisis el procedimiento de rendición de cuentas establecido por las Resoluciones Plenarias N° 33/1994 y N° 18/1995.

El convenio registrado bajo el N° 17.051, se celebró en virtud de las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo en el artículo 135, inciso 1) de la Constitución Provincial, tal como surge del artículo 3° del Decreto provincial N° 320/2016.

En efecto, la cláusula constitucional citada dispone lo siguiente:

*"Artículo 135.- El Gobernador es el jefe de la administración del Estado Provincial y tiene las siguientes atribuciones y deberes:*

*1- Ejercer la representación legal de la Provincia en todas sus relaciones oficiales. Podrá celebrar tratados y convenios con la Nación y con otras provincias. También podrá celebrar convenios con municipios y entes públicos ajenos a la Provincia, nacionales o extranjeros, y con organismos internacionales, en todos los casos con aprobación de la Legislatura y dando cuenta al Congreso de la Nación cuando así correspondiere".*

En materia de contrataciones, la Ley provincial N° 1015 establece en su artículo 18, inciso m) que podrá contratarse en forma directa en caso de: “(...) *contratos interadministrativos que se puedan celebrar entre las jurisdicciones y entidades alcanzadas por la presente ley con organismos nacionales, provinciales o municipales (...)*”.

El convenio analizado participa de las características propias de este tipo de contrataciones. Las entidades estatales partes del acuerdo tienen por objeto la búsqueda inmediata del interés general. Por ende, no es posible analizar la relación entablada bajo los mismos parámetros que guían la relación de la provincia con los particulares.

No existe una relación de subordinación ni de exorbitancia, sino de coordinación y colaboración en la concretización del bien común, referido a la prestación del servicio de educación en el suelo antártico. En consecuencia, en principio la relación debe regirse por lo pactado por las partes en el convenio.

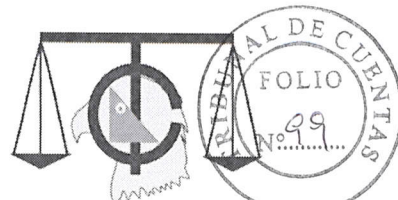
En tal sentido, la Procuración del Tesoro de la Nación tiene dicho que:

*“De lo que vengo de exponer se sigue entonces que la contratación proyectada se enmarca decididamente en la esfera de las denominadas contrataciones interadministrativas, por la naturaleza pública de ambas partes contratantes.*

*Esta Procuración del Tesoro, en Dictámenes 234:645, ha señalado que: la doctrina califica como relación jurídica interadministrativa aquella que vincula a dos o más personas públicas estatales, ya se trate del Estado en sentido*



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego  
Antártida  
e Islas del Atlántico Sur

"2017- Año de las Energías Renovables"  
*lato (Nación o provincia o Ciudad Autónoma de Buenos Aires) o de cualquiera de  
las personas públicas estatales que constituyen entidades descentralizadas...*

*Estas relaciones pueden ser de dos tipos diferentes a saber: 1)  
relaciones entre entidades estatales pertenecientes a una misma esfera de  
gobierno (vgr. Entidades nacionales o federales) y, 2) relaciones entre distintas  
esferas de competencia constitucional (V.gr.: Entre entidades nacionales y  
entidades pertenecientes a las provincias).*

*Añade el citado asesoramiento: La característica de esta clase de  
relaciones se vincula con la necesidad de respetar la unidad de poder dentro de  
cada esfera de gobierno. Por ello, virtualmente se elimina todo enfrentamiento o  
controversia entre sujetos estatales por medio de la relativización de su  
personalidad y la inaplicabilidad de las prerrogativas de poder público.*

*(...) Tratándose de una actividad 'externa' de la Administración, vale  
decir de una actividad 'jurídica', estos actos son 'administrativos' strictu sensu, a  
cuyas reglas quedan sometidas como principio general. Este principio ofrece  
excepciones que, en términos generales, consisten en la no aplicación de todas  
aquellas soluciones exigidas por el principio de 'subordinación' en que estarían  
colocados los administrados o particulares al contratar con la Administración  
Pública, pues aquí se está frente a entidades públicas (...).*

*En otro dictamen, esta Procuración del Tesoro, recordó la opinión de  
Julio Rodolfo Comadira y Dora Paula Winkler, quienes al abordar la materia en  
examen, señalaron ...que las contrataciones que celebran los entes estatales entre*

*sí constituyen una especie de las relaciones jurídicas interadministrativas y participan de sus mismas notas típicas.*

*De tal forma, estos autores señalan... que las disposiciones que en nuestro derecho generalizan los sistemas o procedimientos restrictivos, habilitan la libre elección para las contrataciones interadministrativas. Parece, en efecto, razonable que en tales casos, en los que en definitiva es el Estado el que asume el rol de contratante, se supongan concurrentes los valores antes indicados y, en consecuencia, no se condicione en tales situaciones la génesis de la relación convencional al cumplimiento de requisitos tendientes a garantizar formalmente su efectiva vigencia. Así, la libre elección del cocontratante es pues, el procedimiento originario y genérico que procede en materia de relaciones interadministrativas (...) (Dictámenes 244:54)”*

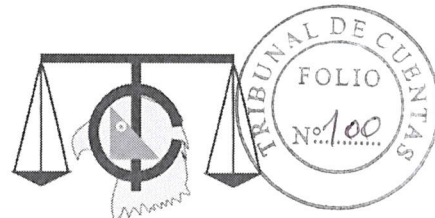
*Igualmente, se dijo lo siguiente:*

*“De ello se sigue que, tratándose de dos organismos públicos estatales, la naturaleza jurídica del vínculo establecido entre ellas es de carácter claramente interadministrativo y, en tal sentido, no le son aplicables sin más las disposiciones del Código Civil concebidas esencialmente para reglar la relación jurídica entre particulares.*

*(...) Como puede advertirse, lejos de tratarse de contratos entre particulares o entre la Administración Pública y particulares, los contratos interadministrativos se caracterizan por ser un modo de vinculación jurídica específica entre organismos del propio Estado, cuya relación jurídica, más allá de la forma jurídica que tales dependencias adopten, se encuentra regulada*



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego  
Antártida  
e Islas del Atlántico Sur

"2017- Año de las Energías Renovables"  
*esencialmente por el instrumento específico suscripto por ellas; en la especie, el convenio originalmente celebrado entre el Ministerio de Defensa y el Banco Hipotecario Nacional"* (Dictámenes 263:395).

Entonces, sin que las partes hayan acordado la rendición de cuentas respecto de la suma abonada por la provincia a la Dirección Antártica del Ejército a través de la asociación polar, no resultan aplicables las Resoluciones Plenarias N° 33/1994 y N° 18/1995.

En tal contexto, a fin de efectuar el control del convenio, estimo que sería suficiente con la constatación de la efectiva prestación de los servicios y suministros a cargo del organismo nacional, a través de la conformidad de los agentes públicos destacados a la Antártida.

Así las cosas, cabe abocarse a la segunda consulta realizada por el Auditor, en relación a la extemporaneidad del pago.

En este aspecto, la Doctrina ha explicado que:

*"En el ámbito administrativo rige como principio general el de que todo pago debe efectuarse después de realizado el servicio o entregada la cosa"*  
(Miguel S. MARIENHOFF. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo III-A. Abeledo Perrot. 4° edición, 1994, pág. 461).

En función de la inexistencia de precisiones en el convenio en relación al plazo de pago, cabe estar al principio general en la materia. Por ello, no merece ninguna objeción el momento en que se realizó la transferencia.

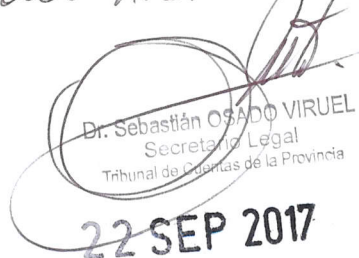
Por último, correspondería requerir que se adjunte al expediente copia del instrumento de aprobación del convenio emitido por la Legislatura Provincial, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, inciso 7° y 135, inciso 1° de la Constitución Provincial.

### CONCLUSIÓN

En mérito a las consideraciones vertidas, elevo a usted las actuaciones para la prosecución del trámite.

  
Christian ANDERSEN  
ABOGADO  
Mat. Nº 759 CPAU TDF  
Tribunal de Cuentas de la Provincia

*Secretaría Contable*  
*Comporto el criterio vertido*  
*por el Dr. Christian Andersen en el Informe*  
*Legal N° 183/2017 Letra TCFCA y giro las*  
*actuaciones por continuidad del trámite.*

  
Dr. Sebastián OSADO VIRUEL  
Secretario Legal  
Tribunal de Cuentas de la Provincia  
22 SEP 2017