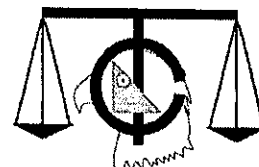




Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



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

32

"2019 - AÑO DEL CENTENARIO DEL NACIMIENTO DE EVA DUARTE DE PERÓN"

Informe Legal N° 73/2019

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

Cde.: Expte. E.C. N° 4553/2019

Ushuaia, 9 de mayo de 2019

SEÑOR SECRETARIO LEGAL SUBROGANTE

DR. PABLO ESTEBAN GENNARO

Viene al Cuerpo de Abogados el expediente del corresponde, perteneciente al registro de la Gobernación de la Provincia de Tierra del Fuego, caratulado: "*S/ CREACIÓN DE PROGRAMA DE SUBSIDIOS Y PROGRAMAS ESPECIALES*", a fin de tomar intervención, procediéndose a su análisis.

ANTECEDENTES

Las presentes actuaciones se iniciaron con el objeto de crear un programa destinado al otorgamiento de subsidios, para situaciones de "*urgencia y/o trascendencia institucional*".

Así, el Decreto provincial N° 1045/2019 dictado en estos actuados estableció lo siguiente: "*ARTÍCULO 1º- Crear el Programa denominado 'Subsidios y Programas Especiales' destinado a brindar ayuda, en caso de urgencias y/o trascendencia institucional, a organizaciones y personas físicas de la provincia, cuyo objetivo será el de planificar, organizar y ejecutar acciones tendientes a mejorar la calidad de vida de los vecinos mediante asistencia*"

inmediata, eficaz y eficiente en el marco del estado de derecho y cuyo funcionamiento se ajustará a lo establecido en el Anexo I que forma parte integrante del presente (...).

ARTÍCULO 3- Autorizar la apertura de un Fondo Permanente denominado 'Fondo Permanente Subsidios y Programas Especiales' por la suma de PESOS DIEZ MILLONES (\$ 10.000.000) el que tendrá por finalidad atender los gastos que demande la ejecución del Programa creado en el Artículo 1º”.

La medida se fundamentó en las siguientes consideraciones: “La Gobernadora de la Provincia, como jefa de la Administración del Estado Provincial, tiene a su cargo, en el marco de sus competencias y deberes asignados por la Constitución Provincial, el tomar todas las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos, deberes y garantías en ella consagradas.

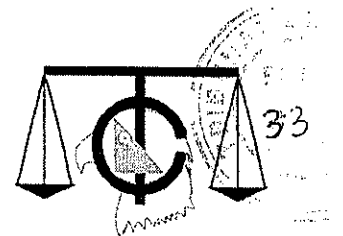
(...) En otras palabras, el presente programa, sin desplazar o solaparse con otros espacios de intervención, busca articular una herramienta transversal y brindar respuestas a sus ciudadanos.

El objetivo principal es intervenir en cuestiones que revisten una importancia cardinal, como ser, la familia, la niñez, la juventud y la ancianidad, en total concordancia con la política de gobierno, y de manera complementaria a las políticas específicas que actualmente se vienen desarrollando desde el Estado Provincial”.

A través de la Nota N° 52041/2019 (fs. 31) se remitieron a este Tribunal los actuados indicándose lo siguiente: “Por medio de la presente elevo adjunto las actuaciones de referencia que tramitan la creación del Programa 'Subsidios y



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

"2019 - AÑO DEL CENTENARIO DEL NACIMIENTO DE EVA DUARTE DE PERÓN"

Programas Especiales' destinado a brindar ayuda, en caso de urgencia y/o trascendencia institucional, a organizaciones y personas físicas de la Provincia, cuyo objetivo será el de planificar, organizar y ejecutar acciones tendientes a mejorar la calidad de vida de los vecinos mediante asistencia inmediata, eficaz y eficiente en el marco del estado de derecho, así como también la creación de un Fondo Permanente de igual denominación por la suma de PESOS DIEZ MILLONES (\$ 10.000.000), el que tendrá como finalidad atender los gastos que demande la ejecución del mencionado Programa; adjuntando copia de Decreto Provincial N° 1045/19 para su conocimiento y consideración".

ANÁLISIS

Preliminarmente, corresponde aclarar que las actuaciones vienen a este Tribunal de Cuentas, a fin de brindar asesoramiento conforme lo estipulado por el inciso i) del artículo 2° de la Ley provincial N° 50.

En tal sentido, si bien la remisión del acto a los fines de su consideración no implica una consulta clara y precisa en los términos de la Resolución Plenaria N° 124/2016, estimo que procedería realizar un análisis general de la norma, atendiendo a sus aspectos fundamentales.

El Decreto provincial N° 1045/2019, busca regular una función del Estado vinculada a la protección de personas en situaciones de vulnerabilidad y asistencia social, que se enmarca en los objetivos de los Constituyentes de la Provincia, que en el Preámbulo de la Carta Magna local indicaron entre sus fines:
① "(...) exaltar la dignidad humana protegiendo los derechos individuales y sociales;

garantizar la libertad, la igualdad, la justicia y la seguridad consolidando un Estado de Derecho bajo el imperio de la Ley”.

Con tal objeto la norma contempla la utilización del mecanismo de subsidios, regulando las formas de solicitud, tipo de beneficiarios (personas físicas y organizaciones de bien común), fuente de los recursos con los que se atenderán las ayudas que se brinden, evaluación de las solicitudes y entrega del beneficio, según las especificaciones allí contempladas, a las que me remito *brevitatis causae*.

Al respecto, considero necesario en primer término recordar que la Doctrina ha dicho 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 públicas, 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).

Ambos institutos se encuentran sujetos al régimen previsto por la Resolución Plenaria N° 18/1995, que establece los requisitos que deben cumplimentarse para la rendición de los subsidios (o subvenciones) otorgados.

Así, cabría sugerir al Ministro de Economía que mediante las facultades conferidas por el artículo 7° de la norma en estudio, se regule la necesaria rendición de cuentas en los términos de la mentada Resolución Plenaria, en forma complementaria a lo dispuesto en el Formulario de Acta de Entrega de fojas 30.



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

"2019 - AÑO DEL CENTENARIO DEL NACIMIENTO DE EVA DUARTE DE PERÓN"

Por otro lado, en materia de publicidad de los actos de gobierno, el artículo 8° de la Constitución Provincial establece que: *“Todos los actos de Gobierno deben ser publicados en la forma que la ley determine, garantizando su plena difusión, especialmente aquéllos relacionados con la percepción e inversión de los fondos públicos y toda enajenación o afectación de bienes pertenecientes al Estado Provincial o a las Municipalidades.*

La violación de esta norma provocará la nulidad absoluta del acto administrativo no publicitado, sin perjuicio de las responsabilidades políticas, civiles y penales de las personas intervinientes en él”.

Entonces, más allá de la comunicación al interesado sobre la decisión administrativa de rechazo o admisión de la solicitud que prevé el acto, considero que resultaría necesaria también la publicación en el Boletín Oficial de la Provincia de todas aquellas disposiciones que determinen la entrega de subsidios, en el marco del principio de transparencia que debe regir la actuación del Estado.

Así, el apartado 12 de la *“Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública”* aprobada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, del que nuestro país es miembro, establece lo siguiente:

“Principio de ética, en cuya virtud todas las personas al servicio de la Administración pública deberán actuar con rectitud, lealtad y honestidad, promoviéndose la misión de servicio, la probidad, la honradez, la integridad, la

imparcialidad, la buena fe, la confianza mutua, la solidaridad, la transparencia, la dedicación al trabajo en el marco de los más altos estándares profesionales, el respeto a los ciudadanos, la diligencia, la austeridad en el manejo de los fondos y recursos públicos así como la primacía del interés general sobre el particular”.

Lo expuesto se relaciona a su vez con el principio de igualdad contemplado por el artículo 14 de la Constitución de Tierra del Fuego, en cuya virtud entiendo que cabría contemplar en el Programa que se intenta ejecutar, la creación de un registro de los subsidios otorgados y rechazados con indicación de la correspondiente fundamentación.

Ello permitiría reducir los riesgos de utilización de dichos institutos en forma arbitraria, toda vez que se podría conocer los precedentes que, en principio, habilitarían o no la asistencia solicitada.

Desde otro punto de vista, podría recomendarse que se contemple con precisión los requisitos (ej. residencia en la provincia), prohibiciones o incompatibilidades de acceso al beneficio (ej. agentes públicos), así como el seguimiento y verificación posterior de la inversión de los fondos a través de la rendición de cuentas, tal como lo disponen normas análogas en otras jurisdicciones (v. Decreto N° 467/07 de la Provincia de Buenos Aires).

En torno a la entrega de ayudas en especie, es menester destacar que para su adquisición deberán cumplimentarse los mecanismos de contratación previstos por el ordenamiento jurídico.

Sobre este punto, la Resolución Plenaria N° 2/2015 consideró que: *“En referencia al primer punto, cabe mencionar que los Fondos Permanentes surgen*



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

35

"2019 - AÑO DEL CENTENARIO DEL NACIMIENTO DE EVA DUARTE DE PERÓN"

como un procedimiento de excepción tal como lo expresa la doctrina calificada: '*...fondos para atender gastos urgentes o menores e, incluso, dentro de éstos, los de carácter repetitivo, pero a través de un procedimiento de excepción en aquellos supuestos en que no sea posible la tramitación normal del documento de pago*' (REJTMAN FARA H, Mario, Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, Abeledo Perrot, Buenos Aires ario 2010, página 90).

La modalidad de pago realizada a través de un Fondo Permanente no obsta al cumplimiento del procedimiento de contrataciones que corresponda. La Jurisprudencia es clara en este sentido, al indicar: 'El agravio de los recurrentes contra la sentencia de Cámara -en cuanto a que la contratación de los servicios del hotel afectó las pautas legales y reglamentarias del procedimiento de selección de contratistas- por el cual los actores plantean que la creación del 'Fondo Permanente de Emergencias' exige a la autoridad administrativa de sujetar la contratación a las exigencias de la ley de contabilidad, en particular a la exigencia de tres cotizaciones de precios a recabarse por la Administración en el procedimiento de contratación directa, no puede prosperar. La situación de urgencia para realizar el contrato, prevista como regla general para estas prestaciones en la Ordenanza nro. 41110 y la creación del 'Fondo Permanente de Emergencias', no eximía a la Administración de dar cumplimiento a las exigencias del decreto-ley nro. 23.354/56 (Ley de Contabilidad) para la contratación directa, en especial el inciso 10 del decreto nro. 5720/72, que, al reglamentar el art. 62, prevé que, en los casos de urgencia, 'se solicitará oferta a tres casas del ramo, dejándose constancia, en caso contrario, de las razones que impidieron proceder así' [TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Hotel Corrientes (Domingo Martín - Antonio Edgardo Messia) c/ GCBA

ll

(Subsecretaría de Acción Social) s/ cobro de pesos s/ recurso de apelación ordinario concedido' y su acumulado expte. n° 2565/03 'Hotel Corrientes (Domingo Martín - Antonio Edgardo Messia) c/ GCBA (Sub-secretaría de Acción Social) s/ cobro de pesos s/ recurso de apelación ordinario concedido' SENTENCIA del 26 de Mayo de 2004].

De ello surge que los procedimientos de pago utilizados son totalmente independientes a la modalidad de contratación que corresponde utilizar para llevar a cabo la selección del contratista”.

En cuanto a la creación de un fondo permanente para hacer frente a las erogaciones necesarias para el otorgamiento de los subsidios, vale rememorar que dichos mecanismos simplificados de pago, se encuentran regulados por la Ley provincial N° 495, cuyo artículo 78 reza:

“Los organismos de los tres poderes del Estado y la autoridad superior de cada una de las entidades descentralizadas que conformen la Administración provincial, podrán autorizar el funcionamiento de fondos permanentes y/o cajas chicas, con el régimen y los límites que establezcan en sus respectivas reglamentaciones.

A estos efectos, las tesorerías o delegaciones de la Tesorería General correspondientes podrán entregar los fondos necesarios con carácter de anticipo, formulando el cargo correspondiente a sus receptores. La Contaduría General de la Provincia será el organismo que establezca para todo el ámbito de la Administración Pública provincial, los requisitos, procedimientos, plazos y



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

36

"2019 - AÑO DEL CENTENARIO DEL NACIMIENTO DE EVA DUARTE DE PERÓN"

métodos de rendición, montos máximos y sistemas de renovación a los fines de su correcta administración".

Actualmente, la reglamentación se encuentra prevista por el Decreto provincial N° 699/2004, modificado por su similar N° 175/2012. En este último, se estipuló que:

"(...) En las jurisdicciones y entidades del Poder Ejecutivo Provincial se podrán constituir Fondos Permanentes hasta la suma de PESOS SEISCIENTOS MIL (\$ 600.000,00). Dicho monto podrá ser ampliado cuando el máximo responsable de la jurisdicción realice el requerimiento por razones suficientemente fundadas; emitiéndose el Decreto Provincial pertinente autorizando la apertura por el importe conveniente, en un todo de acuerdo con el objeto del mismo (...)"

Por su parte, en el Decreto provincial N° 699/2004, se estableció lo siguiente: *"ARTICULO 5°.- Los Fondos Permanentes se constituirán por Resolución del Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas, en la Resolución se deberá especificar a) La Dirección a la cual se asigna el fondo y la jurisdicción a la cual pertenece. b) Los responsables del Fondo Permanente; denominación, número de cuenta corriente, Banco y sucursal, en la que se acreditaran los fondos y desde donde se efectuaran los pagos. c) El monto asignado. d) Los conceptos de gastos que podrán atenderse con cargo al mismo. e) Las normas específicas, limitaciones y condiciones especiales que se estime conveniente fijar.*

Cuando por necesidades operativas se considere necesaria su ampliación, se seguirá el mismo procedimiento que para su creación, siempre que el monto final no supere el límite establecido en el artículo primero del presente (...)”.

Conforme lo dispuesto por el artículo 6° del Decreto provincial N° 1045/2019, el fondo permanente de la especie estará a cargo de la Dirección General de Subsidios y Programas Especiales dependiente de la Subsecretaría de Subsidios y Programas Especiales del Ministerio de Economía. A su vez, por el artículo 3° se estableció que su finalidad estaría restringida a atender los gastos que demande la ejecución del Programa creado.

En cuanto al monto del fondo permanente, que asciende a la suma de pesos diez millones (\$ 10.000.000), este Tribunal tiene dicho que el establecimiento de una excepción al límite máximo previsto por el artículo 2° del Decreto provincial N° 175/2012, exige la exposición de las causas y motivaciones que justifican el apartamiento de la regla general a fin de no violentar el principio de inderogabilidad singular del reglamento (v. Resolución Plenaria N° 283/2016).

A partir de tales parámetros, cabría sugerir que se incorporen en estos actuados aquellos antecedentes fácticos que permitan acreditar la razonabilidad de la suma establecida en el artículo 3° del citado Decreto.

Tangencialmente, se advierte que en los formularios anexados al acto bajo análisis se solicitan fotocopias de la documentación, recomendándose que se requiera asimismo la exhibición de los originales para la certificación por un funcionario público de las copias.



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

37

"2019 - AÑO DEL CENTENARIO DEL NACIMIENTO DE EVA DUARTE DE PERÓN"

CONCLUSIÓN

Por todo lo expuesto, al encontrarnos en la instancia de asesoramiento prevista por el inciso i) del artículo 2º de la Ley provincial N° 50, entiendo que sería prudente realizar las sugerencias señaladas en el apartado precedente.

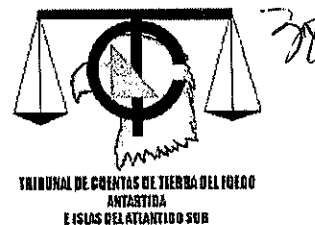
No obstante, toda vez que la materia en análisis atañe de igual modo a la incumbencia profesional de un contador, considero conveniente recomendar que las actuaciones sean remitidas a la Secretaría Contable, en los términos del artículo 9º de la Resolución Plenaria N° 124/2016.

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


Christian ANDERSEN
-ABOGADO
Mat. N° 759 CPAU TDF
Tribunal de Cuentas de la Provincia



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



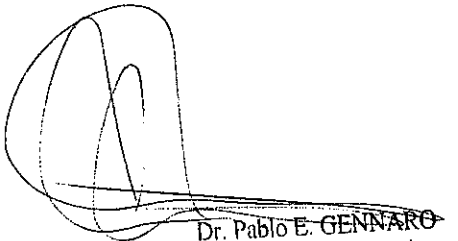
"2019- AÑO DEL CENTENARIO DEL NACIMIENTO DE EVA DUARTE DE PERÓN"

Ref.: Expte. N° 4553/2019, Letra E.C.

Ushuaia, 10 de mayo de 2019.

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

Elevo a Usted el expediente de la referencia, caratulado: "S/ CREACION DE PROGRAMA SUBSIDIOS Y PROGRAMAS ESPECIALES" del registro del Ministerio de Economía, a los fines de poner en su conocimiento el Informe Legal N° 73/2019 adunado a las presentes, cuyos términos comparto, propiciando la remisión del expediente a la Secretaría Contable, a los fines de su análisis en los términos del artículo 9 del Anexo I de la Resolución Plenaria N° 124/2016.



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

Pase a ~~SEC. CONTABLE~~ a sus efectos
Presidencia - Ushuaia

10 MAY 2019

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

Secretaría Contable
Tribunal de Cuentas de la Provincia
14 MAY 2019
RECIBIÓ: Flavia Sabina PUCHETA
Asistente de Secretaría Contable
Tribunal de Cuentas de la Provincia

10:2245