



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

Informe Legal N.º 319/2022

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

Cde.: Nota Interna N.º 2333/2022 Letra: T.C.P.-S.C.

Ushuaia, 15 de noviembre de 2022

SRA. COORDINADORA LEGAL

DRA. MARÍA JULIA DE LA FUENTE

Viene al Cuerpo de Abogados la Nota del corresponde, suscripta por el Auditor Fiscal a cargo de la Secretaría Contable, C.P. David R. BEHRENS, remitiendo la consulta efectuada la Auditora Fiscal, C.P. Claudia M. CHAVEZ, por Nota Interna N.º 2292-G.E.A.-2022, en el marco de la Auditoría Integral del Laboratorio del Fin del Mundo S.A.P.E.M., a fin de emitir el dictamen jurídico pertinente.

ANTECEDENTES

En la citada misiva la Auditora Fiscal solicitó la intervención de la Secretaría Legal respecto de la contestación efectuada por la Presidencia del Laboratorio del Fin del Mundo, en cuanto a la situación de los desembolsos atinentes al Convenio de Anticipo Financiero Reintegrable N.º 20755 y la prórroga efectuada mediante Nota N.º 573/2022 Letra: M.P.F.

En tal sentido manifestó: *"Se advierte que conforme lo establecía la cláusula 4º del Convenio, la restitución de los Fondos otorgados por la Provincia*

97

al Laboratorio debía comenzar a efectuarse a partir del mes de mayo de 2022, en dieciocho (18) cuotas mensuales de \$3.971.416,33, cada una.

La duda puntual radica en el alcance y facultad de la autoridad ministerial, para efectuar la prórroga del convenio en cuestión, extendiendo el plazo en un (1) año, es decir a mayo de 2023, respecto del plazo previsto originalmente".

El mentado convenio, registrado bajo el N° 20775, fue suscripto el 28 de abril de 2021 entre la Provincia, representada por el entonces Ministro de Finanzas Públicas, Lic. Guillermo FERNÁNDEZ y la empresa pública Laboratorio del Fin del Mundo S.A.P.E.M. y dispuso: "ARTÍCULO 1º.- Sujeto a los términos y condiciones establecidos en el presente Convenio y de acuerdo con la disponibilidad del crédito presupuestario y financiero, 'LA PROVINCIA' se compromete a transferir a 'EL LABORATORIO', la suma total de PESOS SETENTA Y UN MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y CUATRO (\$71.485.494,00), en dos etapas de acuerdo con lo establecido en las cláusulas subsiguientes.

ARTÍCULO 2º.- 'LA PROVINCIA' acuerda transferir a 'EL LABORATORIO', en concepto de anticipo financiero y como primera etapa de ejecución, la suma de PESOS TREINTA Y CINCO MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y DOS MIL SETECIENTOS CUARENTA Y SIETE CON 00/100 CENTAVOS (\$35.742.747.00), la que se hará efectiva a partir de la correspondiente registración del presente.

ARTÍCULO 3º.- 'LA PROVINCIA' acuerda transferir a 'EL LABORATORIO', como segunda etapa de ejecución del presente Acuerdo, la suma de PESOS TREINTA Y CINCO MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y DOS



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

MIL SETECIENTOS CUARENTA Y SIETE CON 00/100 (\$ 35.742.747,00), la que se hará efectiva contra la recepción de los corrientes certificados de obra mensuales, debidamente conformada por 'EL LABORATORIO'.

ARTÍCULO 4°.- 'LA PROVINCIA' acepta que el importe detallado en el ARTÍCULO 1° del presente comience a ser reintegrado por 'EL LABORATORIO' a partir de los DOCE (12) meses de efectivizado el primer desembolso correspondiente a la primera etapa de ejecución del presente Acuerdo por parte de 'LA PROVINCIA' en favor de 'EL LABORATORIO' y dentro del plazo de los DIECIOCHO (18) meses subsiguientes a dicha fecha, de acuerdo con el siguiente detalle: DIECIOCHO (18) cuotas fijas, iguales y mensuales de PESOS TRES MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS DIECISEIS CON 33/100 (\$3.971.416.33), pagaderas a partir del mes de mayo del 2022".

Luego, mediante Nota N° 573/2022 Letra: M.F.P. dirigida a la Presidenta del Laboratorio del Fin del Mundo, Farm. Silvia Marcela ANDINA, el Ministro de Finanzas Públicas, C.P. Federico M. ZAPATA GARCÍA, manifestó: "(...) en vista del artículo 4° del citado convenio, se autoriza que la cancelación de la primera cuota prevista para mayo del año 2023, debiendo computarse a partir de allí, el resto de las cuotas a cancelar por parte de Ud., ascendiendo el monto de cada una de ellas en la suma de PESOS TRES MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS DIECISEIS CON 33/100 (\$3.971.416,33).

Asimismo, cabe aclarar que en función de las reuniones mantenidas entre el Laboratorio del Fin del Mundo SAPEM y este Ministerio de Finanzas Públicas, se acuerda que lo anteriormente descripto quede supeditado a la

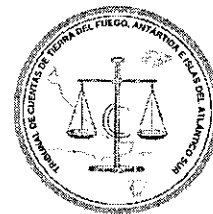
obtención de las habilitaciones sanitarias, tanto locales como nacionales, toda vez que ella permitirá la comercialización de los productos médicos”.

A fin de obtener mayor información respecto de la temática planteada, mediante Nota Externa N° 1976/2022 Letra: T.C.P.-S.L., se solicitó al Ministro de Finanzas Públicas, C.P. Federico M. ZAPATA GARCÍA, la remisión del Expediente N° MFP-84526-21, por el que tramitó la transferencia de fondos en el marco del Convenio de Anticipo Financiero Reintegrable N° 20775, firmado entre la Provincia y el Laboratorio del Fin del Mundo SAPEM.

En tal sentido, desde el Ministerio de Finanzas remitieron el expediente N° MFP-E-84526-2021, caratulado: *“S/CONVENIO TRANSFERENCIA DE FONDOS ETAPA 1 CERTIFICADO N° 6 – OBRA: LABORATORIO FIN DEL MUNDO SAPEM - \$17.114.811,95”*, de cuya lectura pudo observarse que no se trataba del expediente por el que tramitó originalmente el Convenio referido.

En función de ello se remitió la Nota Externa N° 2350/2022 Letra: T.C.P.-C.L., por la que solicitó al Ministro de Finanzas Públicas *“(…) la remisión de las actuaciones por las que tramitaron tanto la suscripción del Convenio de Anticipo Financiero Reintegrable registrado bajo el N° 20775, firmado entre la Provincia y el Laboratorio del Fin del Mundo S.A.P.E.M., como la prórroga otorgada mediante Nota N° 573/2022 Letra: M.F.P.”.*

En respuesta desde la referida cartera ministerial se remitió el expediente N° MFP-E-55501-2022, caratulado *“CELEBRACION ADENDA CONVENIO N° 20775”*, en cuyo marco obran agregadas la Adenda registrada bajo el N° 22848, del 31 de agosto de 2022, a fojas 12/13, y la Adenda registrada bajo el N° 22965, del 22 de septiembre de 2022, a fojas 21/23.



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

Asimismo, de las constancias del expediente remitido surge la intervención del servicio jurídico del Ministerio a través de los Informes Legales N° 26/2022 Letra: DPGAF-MFP y N° 32/2022 Letra: DPGA-MFP, agregados a fojas 7/9 y 16/18 respectivamente.

Finalmente, el 31 de octubre de 2022 se remitió el expediente N° MPF-E-25442/2021, caratulado *"S/CONVENIO DE ANTICIPO FINANCIERO REINTEGRABLE ENTRE LABORATORIO DEL FIN DEL MUNDO Y LA PROVINCIA TDF"*, por el que tramitó el Convenio N° 20775.

ANÁLISIS

Como se dijo, la presente intervención se efectúa a raíz de la consulta realizada por la Auditora Fiscal, C.P. Claudia CHAVEZ, en el marco de la Auditoría Integral del Laboratorio del Fin del Mundo SAPEM, en la que requirió la intervención de la Secretaría Legal de este Organismo a fin de *"(...) determinar el alcance y facultad de la autoridad ministerial para efectuar la prórroga del convenio (...)"* registrado bajo el N° 20775.

Al respecto, se entiende oportuno analizar la competencia que habría tenido el entonces Ministro de Finanzas Públicas para suscribir, en primera instancia, el Convenio referido.

En tal sentido, la Ley provincial N° 1301, de Ministerios, en cuanto a las funciones o atribuciones de los Ministros y Secretarios de Estado, en su artículo 10 dispone: *"2. En materia de su competencia: (...) e) administrar, conforme las normas del sistema de administración financiera, el presupuesto asignado por la ley respectiva (...)"*

Asimismo, en lo inherente a la temática bajo análisis, el artículo N° 14 de la referida norma, que establece las competencias específicas del Ministro de Finanzas Públicas, dispone: “(...) *asistir al Gobernador (...) en todo lo inherente a la política económica, **administración de las finanzas públicas** y a las relaciones financieras y fiscales con la Nación, y en particular: (...)*

6) *administrar el Tesoro General de la Provincia (...).*

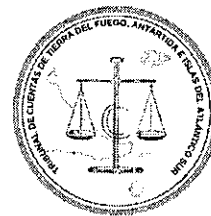
7) *administrar el Presupuesto Anual de Gastos y Recursos aprobado.*

(...) 13) *entender en la **programación del plan de inversiones y proyectos de obras públicas de la Provincia, estableciendo la planificación financiera para su ejecución y la afectación o desafectación de fondos públicos (...).*** (el resaltado nos pertenece)

Por su parte, en relación a la administración de las finanzas públicas, la Ley provincial N° 495, en su artículo 6° dispone: “*El Poder Ejecutivo provincial establecerá el órgano responsable de la coordinación de los Sistemas que integran la Administración Financiera (...).*”.

En tal sentido el Decreto provincial N° 1122/02, al reglamentar el citado artículo estableció: “*La dirección y coordinación de los sistemas que integran la administración financiera en los términos del artículo 5to. de la Ley, estará a cargo del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos (...).*”.

Ahora bien, respecto a la temática traída en consulta específicamente, cabe recordar el Decreto provincial N° 612/20, que declaró la emergencia administrativa e informática en la Administración Pública provincial desde el 16 de marzo de 2020 y por el plazo que dure la emergencia declarada por el Decreto



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

provincial N° 465/20, y que aún se encuentra en vigencia. Allí se dispuso:
"ARTÍCULO 4º.- Establecer que los Ministros y Secretarios de estado tendrán en materia de su competencia, y por el plazo establecido en el artículo 1º del presente, la facultad para autorizar y celebrar contratos en representación del Estado.

ARTÍCULO 5º.- Durante el plazo de vigencia de la emergencia declarada, las autoridades de cada Ministerio y/o Secretaría de Estado, como así también las autoridades de los entes descentralizados, deberán dar prioridad a la tramitación administrativa de aquellas actuaciones vinculadas directa o indirectamente a la emergencia sanitaria (...)"

En orden a ello, cabe señalar que, en opinión de este servicio jurídico, de los términos del Decreto provincial N° 612/2020, precedentemente citado, surge el marco legal que habilitó la suscripción del Convenio N° 20775 –refrendado el 27 de abril de 2021- particularmente su artículo 4º, en virtud del cual se facultó al entonces Ministro de Finanzas Públicas, Lic. Guillermo FERNANDEZ, a obligarse en nombre de la Provincia frente al Laboratorio del Fin del Mundo SAPEM.

De manera análoga fue considerado por el Secretario Administrativo Legal del Ministerio de Finanzas Públicas, Marcelo A. BELLO, siempre que, a fojas 12 del Expediente N° 25442/2021 MFP-E, mediante la Nota N° 88/2021 Letra: Sec. Adm. L.-M.F.P. manifestó: "(...) se aclara para conocimiento de las áreas que continúan en el curso del trámite, que el Convenio en cuestión se encuentra alcanzado por los términos del Decreto Provincial N° 612/20, razón por la cual **no requiere de acto administrativo de ratificación del titular del Poder Ejecutivo Provincial**, quien por la medida indicada ya ha delegado la facultad de

representación de la Provincia en el Ministro de Finanzas Públicas”. (el resaltado es del original).

En similar sentido, y de acuerdo a las constancias obrantes en el expediente N° MFP-E—55501-2022, por el que tramitaron las adendas del Convenio, el marco jurídico referenciado habría sido el que motivó la celebración del Convenio N° 20775, de acuerdo a lo expuesto en el Informe Legal N° 26/2022 en el que se indicó: “(...) *de conformidad con lo establecido por el artículo 9° del Decreto Provincial N° 612/20, los acuerdos celebrados –y sus adendas- no requieren de ratificación por parte del titular del Poder Ejecutivo en la medida que se encuentren amparados por el marco de emergencia cuyos efectos alcanzan al 31 de diciembre de 2022, inclusive (cfr. Decreto Provincial N° 2789/21)*”.

Por su parte, en el Informe Legal N° 32/22 en su punto IV, reiteró el mismo encuadre legal en oportunidad de celebrar la segunda adenda registrada bajo el N° 22965.

Por otro lado, cabe asimismo recordar que la finalidad del monto otorgado por el citado Convenio, en concepto de anticipo financiero a reintegrar, era “(...) *la obra de infraestructura denominada ‘Modificación de Infraestructura Planta Laboratorio del Fin del Mundo SAPEM y provisión y montaje de línea de ensamble automática para test rápidos –Vito Dumas 178- para habilitación en instalaciones propias (etapa I)’*”, según surge del propio Convenio, lo que se condice con lo dispuesto en el artículo 5° del Decreto N° 612/20, toda vez que la fabricación de test rápidos de detección de COVID estaba directamente vinculada a la emergencia sanitaria.

Ahora bien, admitida y justificada la competencia del entonces Ministro de Finanzas Públicas para la suscripción del Convenio N° 20775, cabe referirnos a la consulta puntual realizada por la Auditora Fiscal, en relación a la facultad de la



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

autoridad ministerial para prorrogar por el término de un (1) año el comienzo de la devolución del monto otorgado por la Provincia al Laboratorio.

Al respecto, vale decir que el artículo 4° del Convenio estableció que el importe otorgado debería ser reintegrado a partir de los doce (12) meses de efectivizado el primer desembolso (que se haría efectivo al momento de la registración del Convenio, lo que ocurrió el 28 de abril de 2021), es decir a partir de mayo de 2022.

Luego, a solicitud de las Autoridades del Laboratorio del Fin del Mundo, mediante Nota N° 573/2022 Letra: M.F.P., del 11 de julio de 2022, el Ministro C.P. Federico ZAPATA GARCÍA autorizó a cancelar la primera cuota del reintegro en el mes de mayo de 2023, sin haber suscripto previamente la adenda correspondiente.

En ese orden, y conforme a las constancias del expediente requerido por este Organismo, se pudo acreditar que, con posterioridad a la Nota N° 573/2022 Letra: MFP, se suscribió la Adenda al Convenio N° 20775, registrada bajo el N° 22848 de fecha 31 de agosto de 2022, en la que se acordó: *"PRIMERA: LAS PARTES acuerdan modificar la CLÁUSULA CUARTA del Convenio de anticipo financiero reintegrable, registrado bajo el N° 20.775, la que quedará redactada de la siguiente manera: EL LABORATORIO se obliga a reintegrar a LA PROVINCIA el importe detallado en el artículo primero del presente, en DIECIOCHO (18) cuotas fijas, mensuales y consecutivas, de PESOS TRES MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS DIECISEIS CON 33/100 (\$3.971.416,33), a partir de los VEINTICUATRO (24) meses contados desde el primer desembolso correspondiente a la primera etapa de ejecución del presente acuerdo, operando el vencimiento de la primer cuota en*

el mes de mayo de 2023. En el supuesto que el LABORATORIO comience a desarrollar su actividad productiva y comercial de conformidad a su objeto social, que le permita a la misma obtener un sustento económico para afrontar sus propios gastos corrientes, con anterioridad al mes de mayo de 2023, la cancelación de las sumas adeudadas, empezará a regir a partir de los 30 días de producidos dicho evento, continuando a partir de allí, con el régimen de devolución de 18 cuotas fijas, mensuales y consecutivas.

SEGUNDA: Sujeto a los términos y condiciones establecidos en el convenio de anticipo financiero reintegrable registrado bajo el N° 20.775 y a la disponibilidad del crédito presupuestario y financiero, LA PROVINCIA se compromete a transferir a EL LABORATORIO la suma extraordinaria de PESOS SIETE MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y TRES MIL SETECIENTOS NUEVE CON 07/100 (\$7.293.709,07), la que se hará efectiva contra la acreditación de los correspondientes certificados de obra.

TERCERA: En razón de la situación de asistencia financiera que requiere EL LABORATORIO por parte de LA PROVINCIA, y en aras de equilibrar el estado económico financiero de EL LABORATORIO éste se compromete a congelar el ingreso y nombramiento de nuevo personal, hasta tanto logre el sustento de su masa salarial con fondos y recursos propios”.

De lo transcripto cabe destacar que, sumado a la prórroga otorgada, mediante la Adenda N° 22848 se incluyeron otras dos modificaciones al Convenio original. Por un lado, se amplió la suma otorgada ya que se comprometieron a transferir PESOS SIETE MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y TRES MIL SETECIENTOS NUEVE CON 07/100 (\$7.293.709,07) más de los convenidos originalmente. Por otro lado, el Laboratorio se comprometió a congelar el ingreso y nombramiento de nuevo personal, hasta tanto logre el sustento de su masa salarial con fondos y recursos propios.



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

Procede indicar que la Adenda N° 22848 fue dejada sin efecto por la Adenda N° 22965 registrada el 22 de septiembre de 2022, en la que se acordó: *"PRIMERA: 'LAS PARTES' acuerdan DEJAR. SIN EFECTO la adenda registrada bajo el número N°22.848, de fecha 22/08/22.*

SEGUNDA: 'LAS PARTES' acuerdan modificar la CLÁUSULA PRIMERA del Convenio de Anticipo Financiero Reintegrable registrado bajo el N° 20774 la cual quedará redactada de la siguiente manera: 'Sujeto a los términos y condiciones establecidos en el presente Convenio y de acuerdo con la disponibilidad del crédito presupuestario y financiero, 'LA PROVINCIA se compromete a transferir a 'EL LABORATORIO', la suma total de PESOS SETENTA Y OCHO MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS TRES CON 10/00 (\$78.779.203,10), pagaderos en TRES (3) etapas de acuerdo con lo establecido en las cláusulas subsiguientes.

TERCERA: 'LA PROVINCIA' se compromete a transferir a 'EL LABORATORIO', en concepto de anticipo financiero y como tercera etapa de ejecución, la suma de PESOS SIETE MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y TRES MIL SETECIENTOS NUEVE CON 07/100 (\$7.293.709,07), la que se hará efectiva contra la acreditación de los correspondientes certificados de obra debidamente conformados, y una vez concluidos por LA PROVINCIA los trámites administrativos pertinentes, tendientes a afrontar dicha erogación.

CUARTA: 'LAS PARTES' acuerdan modificar la CLÁUSULA CUARTA del Convenio de anticipo financiero reintegrable, registrado bajo el. N° 20775, la que quedará. redactada de la siguiente manera: 'EL LABORATORIO' se obliga a reintegrar a 'LA PROVINCIA' el importe detallado en la CLÁUSULA SEGUNDA

del presente, en DIECIOCHO (18) cuotas fijas, iguales, mensuales y consecutivas, de PESOS CUATRO MILLONES TRECIENTOS SETENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS VEINTIDÓS CON 39/100 (\$4.376.622,39), a partir de los VEINTICUATRO (24) meses contados desde el primer desembolso correspondiente a la primera etapa de ejecución del presente acuerdo, operando el vencimiento de la primer cuota a partir del mes de mayo de 2023. En el supuesto que 'EL LABORATORIO' comience a desarrollar su actividad productiva y comercial de conformidad a su objeto social, que le permita a la misma obtener un sustento económico para afrontar sus propios gastos corrientes, con anterioridad al mes de mayo de 2023, la cancelación de las sumas adeudadas, empezará a regir partir de los 30 días de producidos dicho evento, continuando a partir de allí, con el régimen de devolución de 18 cuotas fijas, iguales, mensuales y consecutivas.

QUINTA: En razón de la situación de asistencia financiera que requiere 'EL LABORATORIO' por parte de 'LA PROVINCIA', y en aras de equilibrar el estado económico financiero de 'EL LABORATORIO', éste se compromete a congelar el ingreso y nombramiento de nuevo personal, hasta tanto logre el sustento de su masa salarial con fondos y recursos propios.

SEXTA: 'LAS PARTES' de común acuerdo manifiestan que continúan vigentes todas las demás cláusulas del Convenio N° 20.775".

Entonces, respecto a la modificación al Convenio sobre la que versara la consulta efectuada por la Auditora Fiscal, como así también las dos reformas incorporadas con posterioridad mediante las Adendas, se entiende como razonablemente implícita la facultad de modificación de sus cláusulas, o incorporación de otras, por acuerdo mutuo o a solicitud de una de las partes con la anuencia de la otra, como se vislumbra en el presente caso.



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

Ello, teniendo en cuenta que, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 4° del Decreto provincial N° 612/2020, el titular de la cartera ministerial de Finanzas Públicas estaba autorizado a suscribir el Convenio en análisis, y por ende introducir modificaciones, tales como las expuestas en las Adendas posteriores.

En relación a las potestades estatales implícitas la doctrina tiene dicho: *"(...) la norma reconoce y el órgano estatal recibe, no solo las facultades textuales sino también aquellas que surgen de modo implícito del bloque de legalidad sin que éste las nombre."*

La Corte ha dicho reiteradamente que 'el vetusto principio de que en derecho administrativo la competencia es la excepción y la incompetencia es la regla, y que por tanto toda competencia debe estar conferida por norma expresa...ha sido superado por el progreso de la ciencia jurídica y los requerimientos de una realidad día a día más compleja que exige un mayor y más calificado despliegue de actividad administrativa. El reconocimiento de competencias implícitamente atribuidas a los órganos administrativos cuenta con importantes precedentes jurisprudenciales'" (Carlos F. BALBIN, "Tratado de Derecho Administrativo", Ed. La Ley, Bs. As. 2011, Tomo II, Pág.31)

Sumado a ello, resulta oportuno también tener en consideración el principio o aforismo jurídico que reza *"quien puede lo más puede lo menos"*, entendiendo que, si el Ministro se encontraba facultado para suscribir el Convenio, se razona del mismo modo con potestad para modificar sus cláusulas, en este caso prorrogar la fecha de inicio del reintegro del anticipo otorgado, entre otras.

7

47

En ese orden, al analizar casos jurisprudenciales sobre la temática, la doctrina expone: *"Caso 'Multicambio'".*

Hechos relevantes: El decreto (...) facultó al banco Central a exigir la negociación obligatoria a los bancos respecto de las divisas provenientes de exportaciones y otros conceptos a los tipos de cambio que fijase él. Planteada tal cuestión, la Cámara resolvió, en pleno, la doctrina legal aplicable al caso.

Decisión judicial y fundamentos y análisis crítico: Los jueces en su voto mayoritario interpretaron que las competencias del Banco Central surgen razonablemente implícitas de la facultad legal expresa de permitir que este ejerza la misión de concentrar y administrar las divisas que integran el sistema de cambios y entender en el ingreso de ellas y en su asignación (...).

A su vez, los jueces agregaron otro argumento: ‘quien tiene atribuciones para lo más, puede también hacer lo menos’ (...).

(...) el órgano que puede hacer más (concentrar, administrar y entender en el mercado de divisas) también puede consecuentemente hacer menos (exigir la negociación y fijar el tipo de cambio (...)). (Carlos F. BALBIN, “Tratado de Derecho Administrativo”, Ed. La Ley, Bs. As. 2011, Tomo II, Pág.34).

Por otra parte, y a mayor abundamiento, resulta oportuno también abordar la necesidad o no de ratificación -por parte del Gobernador- del Convenio referido y su prórroga.

Para ello, cabe recordar lo expuesto en el Acuerdo Plenario N° 2129, en el que el Vocal Legal de este Organismo, en relación a este tema, expuso: “Para explicar el instituto de la ratificación, resulta sumamente ilustrativo la doctrina de la Procuración del Tesoro de la Nación, quien, en ésta materia tiene dicho: ‘Para la procedencia del saneamiento y por ende de la ratificación, es condición indispensable que el acto administrativo que se pretenda sanear sea anulable; esto



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

es, un acto en el que, en su dictado, se hubiese incurrido en alguna irregularidad u omisión, o que contenga algún vicio que no impida la existencia de alguno de sus elementos esenciales. Tal es el caso del vicio de incompetencia en razón del grado, al que la Ley N° 19.549 no incluye entre aquellos vicios que provocan la nulidad absoluta. (...) La ratificación es el acto por el cual la autoridad competente reconoce como propios los actos realizados por otra autoridad que no era competente para dictarlos, no es un acto constitutivo sino declarativo de derecho, tiene efectos retroactivos es decir que sus consecuencias se proyectan hacia el pasado hasta la fecha de emisión del acto objeto de ratificación (conf. Dict. 237:519; 238:327;241:184). El acto necesitado de ratificación es un acto administrativo regular que produce desde su nacimiento efectos jurídico, sólo que está viciado, ese vicio es eliminado por la ratificación. En tal sentido, los efectos que cumplió hasta la ratificación son válidos y los legitima para el futuro". (PTN, Contratos Administrativos Contrato de Obra Pública, Dict. 246:454), (el resaltado es del original).

"Con ello, la PTN explica que la ratificación es necesaria siempre que exista un acto administrativo que por el vicio que contiene integre la categoría de los llamados 'anulables' como es el caso de la incompetencia en razón del grado. En este supuesto, la ratificación por el superior 'competente' elimina el vicio, saneando el acto por completo.

(...) en el presente caso no se requiere 'ratificación del acto', ya que en la actuación administrativa arribada no existe vicio de incompetencia susceptible de ser saneado; ello, toda vez que la suscripción del contrato por el Sr. Ministro contó con la debida delegación de firma, lo que constituye un hecho jurídicamente lícito a la luz de las normas administrativas vigentes, por contar el

37
d f

acto con la debida competencia, la que resultó asignada dentro de las formas permitidas, todo lo cual, convierte al acto en regular”.

En ese orden, se entiende que no resultaría necesaria la ratificación del Convenio N° 20775 –ni de las adendas- por parte del señor Gobernador de la Provincia, por considerar que el Ministro de Finanzas Públicas actuó bajo la órbita de sus competencias, dada la delegación expresa realizada a través del Decreto provincial N° 612/2020.

En similar sentido lo consideró el servicio jurídico del Ministerio de Finanzas en el Informe Legal N° 26/2022 Letra: DPGAF-MFP en el que se dijo: *“(…) de conformidad con lo establecido por el artículo 9° del Decreto Provincial N° 612/20, los acuerdos celebrados –y sus adendas- no requieren de ratificación por parte del titular del Poder Ejecutivo en la medida que se encuentren amparados por el marco de emergencia cuyos efectos alcanzan al 31 de diciembre de 2022, inclusive (cfr. Decreto Provincial N° 2789/21)”.*

También en esa línea se expresó, al momento de la tramitación del Convenio original, el Secretario Administrativo Legal del Ministerio de Finanzas Públicas, Marcelo A. BELLO, mediante la Nota N° 88/2021 Letra: Sec. Adm. L.-M.F.P. al manifestar: *“(…) el Convenio en cuestión se encuentra alcanzado por los términos del Decreto Provincial N° 612/20, razón por la cual **no requiere de acto administrativo de ratificación del titular del Poder Ejecutivo Provincial (...)**”* (el resaltado es del original).

Ahora bien, sin perjuicio de lo antedicho, entendemos oportuno efectuar una aclaración respecto a otra cuestión expuesta por el Ministro de Finanzas Públicas en la Nota N° 573/2022 Letra: M.F.P., y en las adendas obrantes en el expediente N° MFP-E-55501-2022.



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

Así, en relación a la prórroga conferida, manifestó: "(...) *se acuerda que lo anteriormente descripto quede supeditado a la obtención de las habilitaciones sanitarias, tanto locales como nacionales, toda vez que ella permitirá la comercialización de los productos médicos*".

Por ello, se entiende que el comienzo de la devolución, prorrogado para el mes de mayo de 2023, estaría supeditado a la obtención de las autorizaciones correspondientes para comenzar a comercializar los productos que el Laboratorio fabrique, por lo que no estaría garantizada la devolución aun en la fecha indicada, por estar sujeta a esa condición, la que, además, resulta ser un hecho nuevo por haber sido impuesta con posterioridad al Convenio original.

Empero, vale destacar que esa circunstancia no fue incorporada en las adendas posteriores, donde incluso se indicó: "(...) *en el supuesto que el LABORATORIO comience a desarrollar su actividad productiva y comercial de conformidad a su objeto social, que le permita a la misma obtener un sustento económico para afrontar sus propios gastos corrientes, con anterioridad al mes de mayo de 2023, la cancelación de las sumas adeudadas, empezará a regir a partir de los 30 días de producido dicho evento(...)*".

No obstante todo lo expuesto, resulta oportuno resaltar que, de acuerdo a la documentación obrante en el expediente N° MPF-E-84526-2021, caratulado: "S/CONVENIO TRANSFERENCIA DE FONDOS ETAPA 1 – CERTIFICADO N° 6 – OBRA LABORATORIO FIN DEL MUNDO SAPEM - \$17.114.811,95.-", por el que tramitó una de las transferencias de fondos del Convenio, se estaría dando cumplimiento a la ejecución de la obra del Laboratorio del Fin del Mundo a la que fueran destinados los fondos convenidos, entendiendo por ello que los recursos

estarían siendo correctamente utilizados, resultando como única consideración pendiente la efectiva devolución del anticipo conferido.

De lo expuesto, surge también el otro tópico a considerar en la presente tramitación, y es en relación a la motivación de la decisión tomada por el Ministro de Finanzas Públicas de prorrogar la devolución de los fondos.

En ese orden, resulta oportuno recordar que el elemento motivación *“(...) nace básicamente del principio de razonabilidad y publicidad de los actos estatales, es decir, el estado debe dar a conocer el acto y en especial sus razones.*

(...) el estado debe expresar ‘en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto, consignando, además los (...) los antecedentes de hecho y de derecho’. (Carlos F. BALBIN, “Tratado de Derecho Administrativo”, Tomo III, Ed. La Ley, Bs. As., 2010, Pág. 59)

En esa línea, Julio R. COMADIRA se refiere a la motivación como *“(...) la exteriorización en el acto de la existencia de la causa y la finalidad.*

Si bien la extensión de la motivación es una circunstancia condicionada por las características propias de cada caso, entendemos que ella siempre debe concurrir al momento de ser emitido el acto, sin que sea dable aceptar su integración posterior.

La motivación del acto administrativo adquiere especial relevancia en el caso de los actos dictados en ejercicio de facultades preponderantemente discrecionales, pues en estos la Administración debe explicar, más que en cualquier otros, porque (causa) y para qué (fin) lo emite, explicando, además, su razonabilidad, esto es, la adecuada proporcionalidad que debe mediar entre el qué del acto (objeto) y su fin (para qué).



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

La Suprema Corte de Justicia de Mendoza ha sostenido, con referencia al requisito de la motivación, los siguientes principios:

a) En primer lugar, para evitar discusiones, ‘...es imprescindible indicar cuál es el significado que se otorga a las palabras utilizadas. Marienhoff distingue muy adecuadamente el motivo de la motivación. Todo acto requiere ineludiblemente una causa motivo por la cual la administración asume una decisión determinada; la motivación es la exteriorización o exposición de los motivos del acto administrativo...’ (...).

Es doctrina, a su vez, de la P.T.N. que las decisiones discrecionales no pueden carecer de todo fundamento, puesto que en tal caso la discrecionalidad, que es sólo la posibilidad de apreciar libremente la oportunidad o conveniencia de la acción administrativa, dentro de ciertos límites puede llegar a convertirse, por la inadecuada o maliciosa actuación de algún funcionario, en arbitrariedad” (Julio R. COMADIRA, “El acto administrativo. En la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos”, Fondo Editorial de Derecho y Economía, 2003, Pág. 44).

En tal sentido, resulta necesario que en el marco de la discrecionalidad administrativa la autoridad explicita las razones y motivos que llevan a tomar sus decisiones; en el caso particular, la que fuera plasmada en primer lugar en la Nota N° 573/2022 Letra: M.F.P., y luego en las adendas, ello en tanto permite conocer de manera cierta y expresa los antecedentes y razones que justificarían, en este caso, el otorgamiento de la prórroga.

[Firma manuscrita]

En ese camino, en la Adenda suscripta el 2 de agosto de 2022, en los considerandos se expone: “(...) *EL LABORATORIO requirió una ampliación del importe del citado convenio por la suma de PESOS SIETE MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y TRES MIL SETECIENTOS NUEVE CON 07/100 (\$ 7.293.709,07), atento a la necesidad de EL LABORATORIO de hacer frente a las certificaciones de la ampliación del contrato de la obra ‘MODIFICACION DE INFRAESTRUCTURA PLANTA LABORATORIO DEL FIN DEL MUNDO SAPEM Y PROVISIÓN Y MONTAJE DE LA LINEA DE ENSAMBLE AUTOMÁTICA PARA TEST RÁPIDOS –VITO DUMAS 178- PARA HABILITACIÓN EN INSTALACIONES PROPIAS (ETAPA I’).*

Que, asimismo, EL LABORATORIO posteriormente remitió una solicitud de prórroga de DOCE (12) meses respecto del plazo pautado en la cláusula CUARTA, aduciendo una imposibilidad financiera y presupuestaria para dar cumplimiento al pago de la primera cuota pactada. En tal sentido solicitó que la primera cuota a abonar sea en mayo de 2023 continuando con el resto de las cuotas a partir de dicha fecha, hasta completar el monto total a favor de la provincia”.

Así, en orden a lo expuesto y en función de la consulta efectuada, entendemos que en la instrumentación de las Adendas mencionadas, se expusieron las causas y/o motivos que llevaron a la autoridad a otorgar la prórroga requerida, encontrándose debidamente motivada la decisión adoptada, por lo que consideramos que se habría dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 99 inciso e) de la Ley provincial N° 141, siempre que se han expresado en forma concreta las razones que motivaron tal decisión, resguardando de ese modo el principio de razonabilidad.

Sin perjuicio de lo expuesto *ut supra*, si bien a nuestro entender se encontraría suficientemente motivada la decisión adoptada, consideramos



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

prudente resaltar que, tanto en el convenio original como en las posteriores adendas, no se explicitaron los motivos por los que no se incorporó la aplicación de intereses que correspondería considerar, como consecuencia de la prórroga otorgada, al momento de hacer efectiva la devolución el Laboratorio del Fin del Mundo SAPEM.

Ello, en función del actual contexto inflacionario que atraviesa nuestra economía, vislumbrando que en el momento en que se haga efectivo el reintegro correspondiente, los montos claramente no tendrán el mismo valor monetario que tenían cuando fueron otorgados, en evidente desmedro de las finanzas del Estado.

No obstante, cabe entender sobre este punto que, si bien no resulta explicitada la decisión de no calcular intereses sobre el anticipo financiero reintegrable otorgado al Laboratorio del Fin del Mundo, tal decisión obedecería a cuestiones de oportunidad, mérito y conveniencia, sobre la que no correspondería efectuar mayores consideraciones.

Finalmente, en orden de lo expuesto en el artículo 1º del Convenio registrado bajo el N° 20775, que establece: *"Sujeto a los términos y condiciones establecidos en el presente Convenio y de acuerdo con la disponibilidad del crédito presupuestario y financiero (...)"*, cabe destacar que -a fojas 2 vuelta y 21 del expediente N° MFP-E-25442/2021- lucen incorporadas las Resoluciones MFP N° 258/2021 y N° 351/2021 que modifican la distribución analítica de erogaciones del Poder Ejecutivo, para el ejercicio 2021, en cuyo marco estaría imputado presupuestariamente el gasto correspondiente a la erogación efectuada a raíz

Convenio N° 20.775.

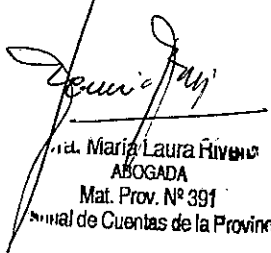
En ese orden, vale además destacar que respecto al Convenio N° 20.775, en ocasión de efectuar el análisis para la elaboración de Cuenta General de Ejercicio, los Auditores Fiscales de este Organismo de Control, no formularon observaciones en relación a su otorgamiento, como así tampoco fue objeto de reparo, en el marco de las actuaciones por las que tramita la obra a cuyo fin fueron transferidos los fondos.

En consecuencia, en función del análisis efectuado, se considera procedente la prórroga otorgada por el Ministro de Finanzas Públicas al Laboratorio del Fin del Mundo SAPEM, atento que habría actuado en el marco de su competencia, tanto en lo concerniente a la materia como también a la facultad que le fuera otorgada por el Decreto provincial N° 612/2020.

CONCLUSIÓN

Por todo lo expuesto, en relación a la consulta efectuada por la Auditora Fiscal, C.P. Claudia M. CHAVEZ, se considera que la prórroga otorgada mediante las adendas al Convenio N° 20775, por el Ministro de Finanzas Públicas, C.P. Federico M. ZAPATA GARCÍA, resultaría procedente toda vez que actuó en el marco de su competencia, tanto en razón de la materia como en la facultad que le fuera otorgada mediante el Decreto provincial N° 612/2020.

En mérito de las consideraciones vertidas, se remiten las actuaciones a fin de dar continuidad al trámite.



Dra. María Laura Rivero
ABOGADA
Mat. Prov. N° 391
Tribunal de Cuentas de la Provincia



Dra. Florencia ALBORNOZ
Abogada
Matricula N° 870 CPAU TDF
Tribunal de Cuentas de la Provincia



"2022 – 40º ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

NOTA INTERNA N.º 2333/2022
LETRA: TCP-SC

Ushuaia, 05 de septiembre de 2022

AL SECRETARIO LEGAL A/C

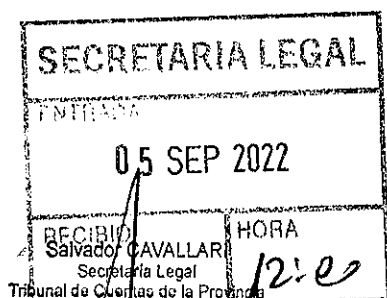
Dr. Pablo E. GENNARO

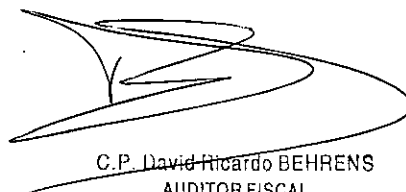
S _____ / _____ D

Ref.: Convenio de Anticipo Financiero Reintegrable, entre el Laboratorio y la Provincia, registrado bajo el N.º 20.775. Prórroga otorgada por Nota N.º 573/2022, Letra: MFP del 11/07/2022.

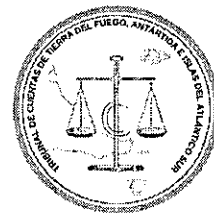
Por medio de la presente, me dirijo a usted, con el objeto de remitir la Nota Interna N.º 2292/2022 Letra: GEA suscripta por la Auditora Fiscal CP Claudia M. CHAVEZ, en la que la profesional solicita se dé intervención a la Secretaría Legal de este Órgano de Control, en el marco de la Auditoría Integral del Laboratorio del Fin del Mundo SAPEM, a los fines de que se expida sobre la cuestión planteada.

Sin otro particular lo saludo a usted atentamente.




C.P. David Ricardo BEHRENS
AUDITOR FISCAL
a/c de la Secretaría Contable
Tribunal de Cuentas de la Provincia

"Las Islas Malvinas, Georgias, Sandwich del Sur son y serán Argentinas"



"2022-40° ANIVERSARIO DE LA GESTA HEROICA DE MALVINAS"

Nota Interna N° 3297 /2022

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

Ref.: Nota Interna N° 2333/2022

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

Ushuaia, 02 DIC. 2022

SR. SECRETARIO CONTABLE A/C

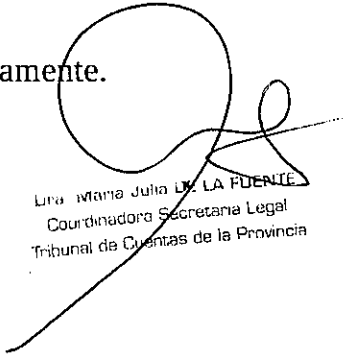
C.P. DAVID R. BEHERENS

Comparto el criterio vertido en el Informe Legal N° 319/2022 Letra: T.C.P.-C.A. suscripto por las Dras. Florencia ALBORNOZ y María Laura RIVERO, en función de la consulta efectuada por la Auditora Fiscal C.P. Claudia M. CHAVEZ mediante Nota Interna N°2292/2022 Letra: G.E.A., en el marco de la Auditoría Integral del Laboratorio del Fin del Mundo S.A.P.E.M.

Asimismo, se remiten los expedientes que a continuación se detallan, que fueran requeridos por esta Coordinación al Ministerio de Finanzas Públicas:

- Expediente N° 55501/2022 Letra: MFP-E
- Expediente N° 25442/2021 Letra: MFP-E
- Expediente N° 84526/2021 Letra: MFP-E

Sin otro particular, lo saludo atentamente.


Lina Mariana Julia DE LA FUENTE
Coordinadora Secretaría Legal
Tribunal de Cuentas de la Provincia

