FOLIO 88

Informe Legal N.° 17 / 2022.
Letra: T.C.P. - C.L.

USHUAIA 25 de enero de 2022.

SR. SECRETARIO CONTABLE A/C
C.P. MAURICIO MARTÍN IRIGOITÍA.

Por medio del presente se analizaron las actuaciones que se detallan a continuación, en función de la consulta legal formulada por el área a su cargo a través de distintos Informes Contables, en orden a analizar la consecución de un presunto perjuicio fiscal por la falta de acreditación de la contraprestación, y los posibles responsables.

Al respecto se emitió el Informe Legal N.° 7/2022 Letra: TCP-CA, por parte de la doctora Daiana BOGADO, el cual se comparte por la suscripta, sin perjuicio de dejar aclaradas una serie de cuestiones para el eventual tratamiento por el Plenario de Miembros.

Los expedientes analizados fueron los siguientes:

1) Expediente MECCT E—12287-2020, caratulado: "S/ CANCELACIÓN FACTURA MES DE ABRIL 2020 FACULTAD DE CS. ECONÓMICAS DE LA UNIVERSIDAD DE BS AS CONENIO N.° 19754";

2) Expediente MECCT – E – 21972 – 2020, *"S/ CANCELACIÓN FACTURA MES DE JUNIO/2020 FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS DE LA UIVERSIDAD DE BS AS. CONVENIO N.º 19754";*

3) Expediente MECCT – E – 2855 – 2020, caratulado: *"PROGRAMA DE ASISTENCIA TÉCNICA ENTRE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLANTICO SUR Y LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES"*;

4) Expediente MECCT – E – 21807 – 2021, caratulado: *"S/ CANCELACIÓN FACTURA MES DE MARZO/2021 FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA UNIVERSIDAD DE BS AS. CONVENIO N.º 19754"*;

5) Expediente MECCT – E – 34339- 2021, caratulado: *"S/ CANCELACIÓN FACTURA MES DE MAYO/2021 FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA UNIVERSIDAD DE BS. AS. CONVENIO 19754/2020"*;

6) Expediente MECCT – E – 43179 – 2021, caratulado: *"S/ CANCELACIÓN FACTURA MES DE JUNIO 2021 FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA UNIVERSIDAD DE BS. AS. CONVENIO 19754/2020"*;

7) Expediente MECCT – E – 54835 – 2020, caratulado: *"MES DE DICIEMBRE 2020 FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES – CONVENIO N.º 19754"*;

8) Expediente MECCT – E – 50681 – 2020, caratulado: *"S/ CANCELACIÓN FACTURA MES DE NOVIEMBRE/2020 FACULTAD DECIENCIAS ECONÓMICAS DE LA UNIVERSIDAD DE BS. AS. CONVENIO N.º 19754"*;

9) Expediente MECCT – E – 12627 – 2021, caratulado: *"S/ CANCELACIÓN FACTURA MES DE FEBRERO/2021 FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA UNIVERSIDAD DE BS AS. CONVENIO N.° 17754"*;

10) Expediente MECCT – E – 28874 – 2021, caratulado: *"S/ CANCELACIÓN FACTURA MES DE ABRIL/2021 FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA UNIVERSIDAD DE BS. AS. CONVENIO N.° 19754;*

11) Expediente MECCT – E – 49406 – 2021, caratulado: *"S/ CANCELACIÓN FACTURA MES DE JULIO 2021 FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA UNIVERSIDAD DE BS AS. CONVENIO 19754/2020";*

12) Expediente MECCT – E – 56568 – 2021, caratulado: *"S/ CANCELACIÓN FACTURA MES DE AGOSTO 2021 FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA UNIVERSIDAD DE BS. AS. CONVENIO 19754/2020".*

En primer lugar, respecto de los apartamientos normativos detectados, resulta dable aclarar que en una primera intervención se estimó prudente consultar a la Legislatura provincial respecto de si se había procedido a aprobar el Convenio materia de análisis, toda vez que había sido suscripto por el señor Gobernador, en representación de la Provincia y el Decano de la Universidad de Buenos Aires, en representación de la Facultad de Ciencias Económicas, y luego fue ratificado por Decreto provincial N.° 340/2020, por cuyo artículo 4° se dispuso la remisión a la Legislatura Provincial, a los fines previstos por el artículo 105, inciso 7° y 135, inciso 1° de la Constitución Provincial.

En respuesta a dicha consulta, la Vicegobernadora y Presidente del Poder Legislativo, Mónica Susana URQUIZA, informó el 11 de Noviembre de 2021, por Nota N.° 479/21 Letra: PRESIDENCIA, que el Convenio N.° 19.754 fue ingresado como Asunto N.° 026/2020 y que conforme lo indicado por el Secretario Legislativo en su Nota N.° 14/2021 Letra: S.L., que en copia adjuntó, el mismo se encontraba pendiente de tratamiento en la Comisión Permanente de Asesoramiento Legislativo N.° 1.

Cabe destacar que la intervención de la Legislatura es a los efectos de la aprobación del Convenio, toda vez que el artículo 135, inc. 1° que refiere a las facultades del Gobernador, dispone que: *"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"* (lo resaltado es propio).

Por su parte, el artículo 105, inc. 7°, referido a las atribuciones de la Legislatura, establece: *"Aprobar o desechar los tratados o convenios a que se refiere el Artículo 135°, inciso 1)".*

Cabe destacar que por el Acuerdo Plenario N.° 2193, se analizó una situación similar a la aquí tratada, referida a la falta de aprobación legislativa de un Convenio suscripto entre la Provincia y la Agencia Nacional de Promoción

Científica y Tecnológica. En esa oportunidad se dictó el Decreto Provincial N° 2998/06 por el que se ratificó el Convenio de Cooperación para la Implementación de Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica Orientados Regionales, suscripto el día 14 de diciembre de 2004, registrado bajo el N° 11377.

El citado Convenio no contaba con la aprobación legislativa y pese a ello se registraron algunos pagos, por lo que la cuestión llegó al área legal por la consulta formulada por la Auditora Fiscal interviniente, emitiéndose el Informe Legal N.° 322/09 Letra TCP-CA, por el que luego de mencionar al art. 135 inc. 1° de la Constitución Provincial y las atribuciones de la Legislatura estatuidas en el art. 107 inc. 7° del mismo cuerpo legal, se indicó : *"Analizados los convenios obrantes en las presentes actuaciones, y conforme lo establecido por los artículos 135 inc. 1 y 105 inc. 7 de la Constitución de la Provincia, considero que los mismos deben ser ratificados por la Legislatura de la Provincia, lo que no consta en los actuados"*.

En ese caso, la aprobación legislativa se obtuvo posteriormente, lo que saneó los pagos efectivizados previamente, ya que se entendió que la aprobación legislativa tenía efectos declarativos y no constitutivos, por lo que la aprobación posterior tendría efectos *ex nunc* y no *ex tunc*, es decir, tiene efectos retroactivos y no sólo hacia el futuro.

Así se indicó: "(...) *en el marco del Expediente del Registro de la Gobernación de la Provincia N° 10583-SD, año 2008, caratulado ´S/PROYECTO CIEFAP´* ***este Organismo ya sentó un criterio en cuanto a los***

efectos que genera la aprobación legislativa posterior, respecto de los actos llevados a cabo en el marco de un Convenio ratificado por Decreto Provincial, pero en forma previa a su aprobación legislativa, *expresándose en esa oportunidad ciertos fundamentos que resultan aplicables al caso que se encuentra bajo análisis".*

Asimismo se agregó que: *´(…) si bien al realizarse los pagos en concepto de aportes al C.LE.F.AP. El ´Convenio de Creación del CIEFAP´ no se encontraba aprobado por la Legislatura de la Provincia, por Resolución N° 243/09 dada en sesión extraordinaria el día 28 de diciembre de 2009 la Legislatura aprobó en todos sus términos dicho convenio.*

Al respecto el artículo 135 inciso 1) de la Constitución Provincial establece que el Gobernador ´(…) 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 (...)´; por su parte el artículo 105 de dicho cuerpo normativo indica que es atribución de la Legislatura Provincial: ´(...) aprobar o desechar los tratados o convenios a que se refiere el Artículo 135, inciso 1) (...)´.

Que si bien al momento de labrarse el Acta de Constatación N° 118/09 no se encontraba aprobado por la Legislatura de la Provincia el ´Convenio de Creación del CIEFAP´ su posterior aprobación, conforme lo señala el Informe Legal N° 467/10 Letra: sanea los vicios que oportunamente originaron la observación.

En tal sentido cabe precisar que el convenio de creación del C.LE.F.AP. al haber sido celebrado por el entonces Gobernador de la

Provincia, quien a la luz de lo normado por la Carta Magna Provincial es competente para ello, resulta válido no obstante la falta de aprobación legislativa que le confiere eficacia al mismo.

Al respecto Miguel S. MARIENHOFF en su obra ´Tratado de Derecho Administrativo´ Tomo i, pag. 672 señala que: '...¿Cuáles son los ´efectos´ que se derivan del acto de ´aprobación´? ¿Desde cuándo se producen tales efectos?. El efecto esencial del acto de aprobación es otorgarle ´eficacia´ (ejecutoriedad) al acto aprobado. Sobre este punto hay uniformidad en doctrina.

¿Pero desde cuándo se computan tales efectos?. Aquí han una disensión. Los que consideran que la ´aprobación´ tiene carácter ´constitutivo´, o que implica un acto ´complejo´, estiman que tales efectos recién se producen desde que tiene lugar la aprobación, o sea ex nunc, para el futuro. En cambio, los que afirman que la ´aprobación´ no es un acto complejo, sin un acto distinto del acto aprobado, y que su carácter es meramente ´declarativo´, sostienen que sus efectos se producen retroactivamente a la fecha del acto aprobado, es decir ex tunc, desde el pasado. Comparto en todo esta última posición, ya que considero que el acto de ´aprobación´ sólo es declarativo y que, además, es un acto simple y no complejo (...)" (lo resaltado es propio).

Es decir, tal como oportunamente se indicara, el Gobernador posee competencia para suscribir este tipo de Convenios, los cuales son válidos desde su conformación, sin perjuicio de que la ejecutoriedad del acto está supeditada a la aprobación de la Legislatura.

Ahora bien, para el caso que el convenio se hubiese comenzado a ejecutar, como en el caso, donde se efectivizaron los pagos en forma previa a su aprobación por la Legislatura, la cuestión requiere que sea saneada por una aprobación legislativa posterior, la que dado sus efectos declarativos y no constitutivos, tendrá efectos *ex tunc*, osea, retroactivos a la fecha de suscripción del contrato.

Sin perjuicio de ello, a partir del análisis de las actuaciones llevada a cabo por la Dra. BOGADO, pudo dilucidarse que dadas las características de lo acordado, resulta dable acordar al convenio el encuadre de un contrato administrativo propiamente dicho, esto es, de aquellos que encuadran en la Ley provincial N.° 1015.

En el caso, dadas las características de los contratantes, la letrada entendió que podría encuadrarse como un contrato interadministrativo en el marco del artículo 18, inciso m) de la citada Ley Provincial N.° 1015.

Ahora bien, dado que es el propio Decreto ratificatorio el que dispone el envío de las actuaciones a la Legislatura para su aprobación, podría instarse nuevamente la consulta al cuerpo legisferante, en orden a que informe que tratamiento le ha acordado al tema.

Cabe aclarar que de todos modos, aun en el supuesto de hallarnos ante un contrato interadministrativo, pudo verificarse la existencia de apartamientos normativos, al omitirse llevar a cabo el procedimiento administrativo propiamente dicho, propio de toda contratación administrativa.

No obstante ello, al tratarse de un contrato interadministrativo, en donde no hay posibles oferentes autoexcluidos, no podría entenderse conculados los principios de igualdad y concurrencia, es decir, no se vislumbran apartamientos de gravedad tal que pudiesen acarrear la nulidad absoluta de la contratación en sí misma, sin perjuicio de las recomendaciones que sería del caso efectuar, salvo mejor y elevado criterio, en pos de que a futuro se cumplimente el procedimiento de contratación correctamente.

Para el caso que se considere como un contrato interadministrativo, el apartamiento normativo por la falta de cumplimiento del procedimiento, habría operado con la suscripción del contrato, debiendo considerarse que el Decreto provincial N.° 340/2020 que ratificó el Convenio bajo análisis, fue publicado en el Boletín Oficial N° 4551 del 03 de marzo de 2020, por lo que ya habría operado la prescripción en relación con ello, el 03 de marzo de 2021.

En ese supuesto, salvo mejor criterio, podría efectuarse al respecto una recomendación al Poder Ejecutivo, en orden a que en el futuro se arbitren todos los medios en pos de que se cumpla acabadamente el procedimiento de contratación previo a la suscripción del contrato.

Una vez aclarado ello, cabe adentrarse al análisis del otro punto traído a estudio, que refiere a la posible consecución de un perjuicio fiscal como consecuencia de la falta de acreditación de la contraprestación por parte de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

En este sentido, cabe señalar que si bien en los descargos a las observaciones, desde el Ministerio de Educación se describe en términos genéricos la mecánica de la prestación, no surgen los antecedentes necesarios que permitan verificar cuál fue la efectivamente dada, ni el programa de asistencia, ni las materias sobre las que eventualmente se asesoró, ni tampoco el pedido concreto por parte del Ministerio de Educación en cada caso.

Todo lo cual lleva a que no se pueda verificar la efectiva prestación del servicio de asesoramiento y/o asistencia al respecto, sin perjuicio de que eventualmente podría solicitarse esa información, más allá de a la cartera ministerial, a la propia Universidad prestadora del servicio, a fin de que adjunte los antecedentes que tuviese para verificar la efectiva prestación de servicios en favor de la Provincia.

Por último, en relación con el recupero del perjuicio fiscal, cabe indicar que a criterio de la suscripta, los plazos de prescripción comenzarían a operar a partir de la toma de conocimiento de cada una de las actuaciones, intervenidas en el marco del control posterior, de donde surgen los distintos pagos que se fueron realizando en el marco del convenio bajo análisis, debiendo considerarse que a partir del mes de enero del 2021, el plazo de prescripción del artículo 75 de la Ley provincial N.º 50, se alongó a 2 (dos) años, en base a la modificación dispuesta por el artículo 45 de la Ley provincial N.º 1333.

Una cuestión a considerar para el estudio de las actuaciones, resulta ser que durante el año 2020 se intentó implementar el formato de expediente digital, sin embargo al no haber existido una debida coordinación con este Tribunal de Cuentas, dicha implementación no resultó oponible a este

formato digital y/o firmada digitalmente" consignado en cada documento que lo integre, cuya autenticidad será certificada mediante la firma de un agente de planta permanente, en simultáneo a su envío por medio del sistema "*geN expediente*".

Sin embargo, la citada Resolución S.G.L.yT. N.° 52/2020 tuvo vigencia hasta el mes de agosto del año 2020, sin perjuicio de ello, posteriormente se dispuso por Resolución Plenaria N.° 61/2021 lo siguinte: "***ARTÍCULO 5°.-*** *Hacer saber al Sr. Gobernador de la Provincia, Prof, Gustavo A. MELELLA, y al Secretario General, Legal y Técnico de la Provincia, Dr. José G. CAPDEVILA, que a los fines de poder ejercer el debido control sobre todas las actuaciones remitidas e intervenidas por el Tribunal de Cuentas, las mismas deberán ser canalizadas en formato convencional, tal como venía sucediendo previo al dictado de la Resolución Secretaría General, Legal y Técnica N.° 57/2021* (...)".

En igual sentido, por Informe Legal N.° 164/2021 Letra: T.C.P. C.A. se dijo: "(...) *entiendo prudente resaltar que por parte de este Tribunal, mediante Nota N.° 194/2020, Letra: T.C.P. - V.A., dirigida al Ministro de Finanzas Públicas, Lic. Guillermo Gabriel FERNÁNDEZ, se solicitó: '(...) hasta tanto no culmine de manera definitiva la puesta en marcha de los nuevos sistemas autorizados por la Resolución M.F.P. N.° 14/2019, a los fines de no obstaculizar la labor de este Órgano de Control, le requerimos que arbitre de manera inmediata, aquellas medidas que posibiliten tener acceso a la totalidad de los registros y documental sujeta a control por parte de este Tribunal de Cuentas, como así también que efectúe la remisión en el formato convencional (papel) de*

aquellos expedientes que deban ser girados en el marco del control Preventivo y Posterior'.

Posteriormente, en idéntico sentido, a través de la Nota N.° 312/2020, Letra: T.C.P.-Pres., dirigida al Secretario General, Legal y Técnico de la Provincia, Dr. José G. CAPDEVILA, se indicó que: '(...) todas las actuaciones que sean giradas al Tribunal de Cuentas deben encontrarse debidamente foliadas, y obrar en cada una de ellas el pase impreso que debería figurar a este organismo en el expediente digital, cuyas copias se certificarán en formato papel, tal como lo ordena el acto administrativo en cuestión'.

Conforme lo expuesto ut supra, ***atento la Resolución S.G.L.yT. N.° 52/2020 no se encuentra vigente, debería cumplimentarse con lo indicado en las notas mencionadas precedentemente, generando por intermedio del cuentadante respectivo la certificación de las constancias impresas.***

(...) ***atento la normativa citada y en virtud de lo expuesto en las Notas N.° 194/2020, Letra: T.C.P.-V.A. y N.° 312/2020, Letra: T.C.P.-Pres., la obligación de digitalizar -que antes le correspondía a la Contaduría General de la Provincia- le compete a cada organismo y ente sujeto a control. Ello, en virtud de la obligación que tienen de remitir los expedientes -en esta instancia en formato convencional- a los fines de no obstaculizar la función de contralor que le asiste a este Tribunal.***

(...) sería prudente que se incorpore en las actuaciones en formato convencional remitidas una leyenda que exprese: 'Esta información se encuentra resguardada en formato digital y/o firmada digitalmente'. Ello, suscripto por el

cuentadante como ordenaba oportunamente la Resolución S.G.L. y T N.° 52/2020.

Asimismo, correspondería que se agregue en los expedientes electrónicos, una actuación que indique que se encuentran impresas en formato convencional y que cuentan con la intervención del Tribunal de Cuentas, previo a la remisión del formato papel.

Ello, con el objeto de dejar asentado que este Órgano de Control ha tomado conocimiento de las actuaciones y que existe formato convencional impreso, ejerciendo el control correspondiente y evitando que exista más de una copia en cada expediente electrónico (...)" (lo resaltado es propio).

Además, por Informe Legal N.° 132/2021 Letra: T.C.P.-C.A. en el marco del expediente N.° 37/2020 Letra: TCP-PR se indicó que: (...) *a los fines de poder ejercer el debido control sobre todas las actuaciones remitidas e intervenidas por el Tribunal de Cuentas y hasta tanto este Organismo de Contralor dicte y ponga operativa el acto administrativo que reglamenta el procedimiento de recepción y remisión de actuaciones administrativas que tramiten en tecnologías informáticas y plataformas electrónicas, expedientes electrónicos, documentos electrónicos, generadas por la Administración Centralizada, Entes Descentralizados, Autárquicos, Poderes del Estado, Municipalidad que ni cuente con Carta Orgánica y/o demás entes, empresas y organismos que se encuentren bajo su control por imperio del artículo 8° de la Ley provincial N.° 495, las mismas deberán ser canalizadas en formato*

convencional de conformidad a lo establecido por el artículo 5° de la Resolución Plenaria N.° 61/2021" (el resaltado me pertenece).

En base a ello, se efectúa el detalle de los expedientes analizados y las fechas relevantes, en orden a verificar si ha operado el plazo de prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial en cabeza de este Organismo.

Así las cosas, para el análisis del *dies a quo* del plazo de prescripción, debe considerarse la remisión en formato papel de las actuaciones, ya que es a partir de ese momento que opera la toma de conocimiento por parte de este Organismo, pauta que surge del precedente "*Ferreyra*" del Superior Tribunal de Justicia, que dispone el *dies a quo* del plazo de prescripción para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial, opera a partir de la toma de conocimiento, o posibilidad de conocimiento, habiendo señalado al respecto el cimero Tribunal local que: "*Como bien lo destaca el Sr. Fiscal ante este estrado en su dictamen, el acaecimiento del hecho a los fines del inicio del cómputo de la prescripción, exige una pauta objetiva de valoración que trascienda la esfera subjetiva del agente y/o de la dependencia donde éste acaeció, imponiendo la posibilidad cierta de conocimiento -aunque no necesariamente efectiva-, del organismo de control*".

En este sentido, la falta de acreditación de la contraprestación, recién pudo conocerse a partir del ingreso de las actuaciones en este Organismo, ya que es recién a partir del análisis de las mismas, que pudo verificarse que no se habían acreditado las prestaciones que motivaron los diferentes pagos.

Cabe aclarar en este punto que la publicación del acto administrativo que ordena el pago no incide en el cómputo de la prescripción de la acción de

responsabilidad patrimonial, ya que la pauta de la publicación en el Boletín Oficial, está dispuesta por el Superior Tribunal de Justicia sólo respecto del ejercicio de la potestad sancionatoria, conforme el precedente "*Blazquez*", donde se dijo: *"Para el concreto supuesto previsto en el art 44° de la ley 50 -esto es,* ***transgresión normativa formal sin perjuicio fiscal****-, la actuación en infracción tiene lugar con la suscripción del acto administrativo que instrumenta la operación cuestionada por el órgano de control y el lapso prescriptivo se inicia al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial Provincial o con la recepción de las actuaciones por el Tribunal de Cuentas, lo que resulte anterior en el tiempo"* (lo resaltado es propio).

A partir de esas pautas de análisis se efectúa el detalle de las actuaciones analizadas y el cómputo de la prescripción en cada caso.

1) Expediente MECCT E—12287-2020, caratulado: *"S/ CANCELACIÓN FACTURA MES DE ABRIL 2020 FACULTAD DE CS. ECONÓMICAS DE LA UNIVERSIDAD DE BS AS CONENIO N.° 19754"* se realizó el pago de $ 1.457.054,50 con fecha 29/05/2020 por Resolución M.F.P. N.° 282/20 y las actuaciones fueron analizadas en el marco del control posterior por Acta de Constatación TCP N.° 103/2020 – P.E. del 21 de agosto de 2020, operando esa fecha como toma de conocimiento de las actuaciones.

Por lo que el 21 de agosto de 2021 ya habría operado el plazo anual de prescripción para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial.

De los antecedentes se desprende que si bien el Acta de Constatación N.º 103/2020 data del 21 de agosto de 2020, otorgándose un plazo de cinco días para la respuesta, el descargo fue remitido un año después, el 24/08/2021, a través de la Nota N.º 40/2021 (UM) MECCyT, suscripta por la Ministro Analía Inés CUBINO, por lo que a la fecha de emisión del Informe Contable N.º 381/2021 Letra TCP-PE, analizando los descargos, **ya habría operado la prescripción.**

2) Expediente MECCT – E – 21972 – 2020, *"S/ CANCELACIÓN FACTURA MES DE JUNIO/2020 FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS DE LA UIVERSIDAD DE BS AS. CONVENIO N.º 19754"*, la factura se emitió por el importe de $ 1.645.579,10 del 23/07/2020, la Resolución M.E.C.C.yT. N.º 0728/2020 que ordenó el pago, data del 14 de agosto de 2020 y el ingreso de las actuaciones en formato papel ocurrido el **13 de mayo de 2021**, conforme el sello inserto a fs. 27.

En este caso, **la prescripción operaría recién el 13 de mayo de 2023**, ya que cuando las actuaciones ingresaron para su análisis, ya se encontraba vigente la reforma a la Ley provincial N.º 50, dispuesta por el artículo 45 de la Ley provincial N.º 1333, que amplió a partir de enero 2021 el plazo de 1 (uno) a 2 (dos) años. Conforme el criterio del fallo "*Ferreyra*" del Superior Tribunal de justicia local, la toma de conocimiento habría operado a partir del ingreso de las actuaciones en formato papel, por lo que a partir de ese momento operaría el *dies a quo.*

3) Expediente MECCT – E – 2855 – 2020, caratulado: *"PROGRAMA DE ASISTENCIA TÉCNICA ENTRE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLANTICO SUR Y LA*

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES", si bien se agrega una Factura (fs. 19), no surge que la misma se haya cancelado, por lo que en el marco de estos actuados no podría verificarse en principio la consecución de un perjuicio fiscal.

4) Expediente MECCT – E – 21807 – 2021, caratulado: *"S/ CANCELACIÓN FACTURA MES DE MARZO/2021 FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA UNIVERSIDAD DE BS AS. CONVENIO N.º 19754"*, en este caso, tramitó el pago por $ 6.164.840,00 que fue aprobado mediante Resolución S.A.L. N.º 0731/2021 de fecha 22 de abril de 2021, pero las actuaciones recién ingresaron para su control el **23 de agosto de 2021**, por lo que en este supuesto, rige el plazo bianual, que fenecería el **23 de agosto de 2023.**

5) Expediente MECCT – E – 34339- 2021, caratulado: *"S/ CANCELACIÓN FACTURA MES DE MAYO/2021 FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA UNIVERSIDAD DE BS. AS. CONVENIO 19754/2020"*, se abonaron $ 6.269.725,00 mediante Resolución S.A.L. N.º 1098/2021 (fs. 85) y las actuaciones ingresaron al Tribunal el 23 de agosto de 2021, conforme sello en el anverso de la caratula, y el inserto a fs. 109, por lo que prescribiría la acción en su caso el **23 de agosto de 2023.**

6) Expediente MECCT – E – 43179 – 2021, caratulado: *"S/ CANCELACIÓN FACTURA MES DE JUNIO 2021 FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA UNIVERSIDAD DE BS. AS. CONVENIO 19754/2020"*, por el que tramitó el pago por la suma de $ 6.379.725,00 efectivizado por Resolución S.A.L. N.º 1336/2021 del 21 de julio de 2021, las

actuaciones ingresaron por primera vez en formato papel, el 23 de agosto de 2021, conforme sello inserto a fs. 76, por lo que la prescripción de la acción en cabeza de este Organismo operaría el **23 de agosto de 2023.**

7) Expediente MECCT – E – 54835 – 2020, caratulado: *"MES DE DICIEMBRE 2020 FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES – CONVENIO N.º 19754"* por el que tramitó el pago de $ 5.857.816,58 y se aprobó el pago por Resolución S.A.L. N.º 0003/2021 del 06 de enero de 2021, figurando como fecha de ingreso el 15 de octubre de 2021, conforme sello inserto en el anverso de la caratula. Por lo que la prescripción operaría el **15 de octubre de 2023.**

8) Expediente MECCT – E – 50681 – 2020, caratulado: *"S/ CANCELACIÓN FACTURA MES DE NOVIEMBRE/2020 FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA UNIVERSIDAD DE BS. AS. CONVENIO N.º 19754"*, se aprueba el gasto por la suma de $ 5.956.816,58 mediante Resolución S.A.L. N.º 001/2021 (fs. 35) ingresando la copia certificada en formato papel el 15 de octubre de 2021, conforme sello inserto en el anverso de la caratula, por lo que la acción prescribiría el **15 de octubre de 2023.**

9) Expediente MECCT – E – 12627 – 2021, caratulado: *"S/ CANCELACIÓN FACTURA MES DE FEBRERO/2021 FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA UNIVERSIDAD DE BS AS. CONVENIO N.º 17754"* (cuando el Nro es 19754), por el que tramitó el pago por la suma de $ 6.192.340,00, aprobándose el gasto y ordenándose pagar dicha suma por la Resolución S.A.L. N.º 0445/2021 (fs. 25) de fecha 17 de marzo de 2021, ingresando las actuaciones a este Organismo en formato papel el 02 de

Julio de 2021, conforme sello inserto en el anverso de la caratula, por lo que prescribiría el **02 de Julio de 2023.**

10) Expediente MECCT – E – 28874 – 2021, caratulado: *"S/ CANCELACIÓN FACTURA MES DE ABRIL/2021 FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA UNIVERSIDAD DE BS. AS. CONVENIO N.º 19754"*, por el que tramitó el pago de $ 6.192.725 mediante Resolución S.A.L. N.º 0955/2021 del 17 de mayo de 2021, las actuaciones ingresaron el 02 de julio de 2021, conforme sello inserto en el anverso de la caratula, por lo que la prescripción operaría el **02 de julio de 2023.**

11) Expediente MECCT – E – 49406 – 2021, caratulado: *"S/ CANCELACIÓN FACTURA MES DE JULIO 2021 FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA UNIVERSIDAD DE BS AS. CONVENIO 19754/2020"*, por el que tramitó el pago por $ 6.705.485,60 mediante Resolución S.A.L. N.º 1452/2021 del 17 de agosto de 2021, de estas actuaciones no surge sello de ingreso, pero el Acta de Constatación data del 09 de noviembre de 2021, por lo que al ser esta la primer intervención, la prescripción operaría el **09 de noviembre de 2023.**

12) Expediente MECCT – E – 56568 – 2021, caratulado: *"S/ CANCELACIÓN FACTURA MES DE AGOSTO 2021 FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA UNIVERSIDAD DE BS. AS. CONVENIO 19754/2020"*, donde tramitó el pago por $ 7.250.755,60 que se ordenó por Resolución S.A.L. N.º 1581/2021, de 15 de septiembre de 2021, ingresando a este Organismo para su control el 15 de octubre de 2021, conforme

sello en anverso de la caratula, por lo que el plazo de prescripción operaría el **15 de octubre de 2023.**

Por último, en relación a la posible generación de un perjuicio fiscal, derivado de la falta de acreditación de la contraprestación por parte de la Facultad de Ciencias Económicas de Universidad de Buenos Aires, resulta dable traer a colación la mecánica de trabajo estipulada en el convenio, en pos de dilucidar la forma en que la contraprestación debiera ser acreditada.

En este sentido, debe indicarse en primer lugar que el Convenio versa respecto de un "*Programa de Asistencia Técnica*", conforme el Convenio Marco suscripto oportunamente. Al respecto se disponen una serie de cláusulas de las que se desprende lo siguiente:

- El objeto del Programa era brindar a la Provincia asistencia técnica y profesional, así como capacitaciones en los procesos, temas ó áreas que se considerasen necesarios, con el fin de analizar, evaluar y proponer alternativas a los distintos problemas derivados de la gestión.

En base a ello, la Provincia seleccionaría y conservaría los legajos de los Consultores y Auxiliares Administrativos y la Facultad liquidaría los honorarios, en función de la certificación de servicios que realizara la Provincia.

Así las cosas, de estas primeras pautas cabe deducir que a fin de verificar la contraprestación y justificar la erogación de fondos en concepto de honorarios, la Provincia debería indicar puntualmente:

- Cuáles fueron los pedidos de asistencia técnica y profesional efectivamente formulados por la Provincia y respecto de qué problema derivado de la gestión.

- Detalle de los legajos de los Consultores y Auxiliares Administrativos seleccionados en cada caso.

- Tareas que le fueron asignadas, a fin de apoyar y colaborar con la Provincia.

Por otra parte, se estipuló que la Facultad iba a designar a un Coordinador del Programa y un Asistente a la coordinación que tendría por funciones supervisar e informar periódicamente sobre el avance del Programa, por lo que también debería consultarse a la Facultad respecto de quién fue designado Coordinador de cada programa y cuáles fueron los informes realizados sobre el avance de los mismos.

Se dispuso también que la Provincia podía seleccionar a un Consultor Responsable, por lo que también se le podría consultar al Poder Ejecutivo respecto de esta designación y solicitar sus informes o análisis sobre el grado de avance con los distintos Programas.

Finalmente, se dispuso que las certificaciones de servicios serían confeccionadas por la Ministro de Educación Sra. Analía CUBINO o por el Secretario de Educación, Sr. Pablo Gustavo Daniel LÓPEZ SILVA, las que se debían realizar conforme la escala mensual acordada para los Consultores

responsables, auxiliares administrativos, Coordinadores del Programa y asistentes de Coordinación, y que dichos montos (en los tres primeros casos) se iban a liquidar conforme la responsabilidad, grado de especialización, dificultad y tiempos de dedicación que implicaba la actividad para la cual se los designase.

En base a ello, en cuanto a la determinación de los posibles responsables por el perjuicio fiscal derivado de los pagos sin contraprestación serían los funcionarios mencionados en el párrafo anterior, ya que eran los responsables de Certificar los trabajos, que sirvieran de antecedente para la realización de los pagos en concepto de honorarios.

Así las cosas, en base a las pautas que surgen del Convenio, salvo mejor criterio, podría efectuarse un último requerimiento puntual a la Ministro de Educación y al Secretario de Educación y, en su caso, al Decano Prof. Emérito Dr. Ricardo José María PAHLEN, a los efectos de que demuestren, la efectiva contraprestación del servicio de asistencia técnica y profesional o de capacitación a la Provincia que acredite la efectiva contraprestación y justifique las erogaciones efectuadas por la Provincia en favor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

CONCLUSIÓN.

En función del análisis efectuado, cabe concluir que para el caso que se considere el convenio oportunamente suscripto como un contrato interadministrativo, el apartamiento normativo por la falta de cumplimiento del procedimiento, habría operado con la suscripción del contrato, debiendo considerarse que el Decreto provincial N.° 340/2020 que ratificó el Convenio bajo análisis, fue publicado en el Boletín Oficial N° 4551 del 03 de marzo de

2020, por lo que ya habría operado la prescripción en relación con ello, el 03 de marzo de 2021.

Sin perjuicio de ello, dado que se lo ha enmarcado como un convenio de los previstos en el artículo 135, inciso 1° y 105 inciso 7° de la Constitución Provincial, debería consultarse nuevamente a la Legislatura provincial cuál es el tratamiento acordado al mismo y si se va a proceder a su aprobación.

En cuanto al ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial por el posible perjuicio fiscal generado por los pagos realizados sin contraprestación, es de aplicación el precedente "*Ferreyra*" del Superior Tribunal de Justicia, que considera la posibilidad cierta -aunque no efectiva- de conocimiento por parte del Tribunal de Cuentas, respecto de la consecución del posible perjuicio fiscal; cuestión que en el caso recién operó con el ingreso de las actuaciones, en formato papel, al verificarse en el marco del control posterior que no surgían los antecedentes (prestaciones de servicios de asesoramientos, capacitaciones etc.) que justificaran los diferentes pagos.

Debe aclararse en este punto que, conforme el precedente "*Blazquez*", la fecha de publicación de los actos es una pauta de análisis del *dies a quo* sólo para el ejercicio de la potestad sancionatoria, por lo que no se aplica para el análisis de la prescripción de la acción derivada de la generación de un perjuicio fiscal, en donde debe considerarse la posibilidad de conocimiento, que en el caso operó con el ingreso de las actuaciones, conforme lo indicado *ut supra*.

En este sentido, partiendo del detalle realizado más arriba, el plazo de prescripción operaría entre los meses de mayo y noviembre del año 2023, al regir actualmente el plazo de dos años dispuesto por el artículo 45 de la Ley provincial N.º 1113 que modificó el artículo 75 de la Ley provincial N.º 50.

En cuanto a los posibles responsables, como se dijo, resultarían ser los funcionarios que certificaron los servicios, debiendo señalarse que de los expedientes analizados, surge que la Ministro de Educación, Sra. Analía Inés CUBINO, certificó los servicios únicamente en el marco del Expediente MECCT – E – 54835 – 2020, y en el resto de las actuaciones certificó los servicios el Secretario de Educación, Pablo Gustavo Daniel LÓPEZ SILVA.

Remito el presente para la continuidad del trámite.

Dra. María Julia DE LA FUENTE
Coordinadora Secretaría Legal
Tribunal de Cuentas de la Provincia