

La Plata, 5 de julio de 2023

AI PRESIDENTE
H. CAMARA de DIPUTADOS de la PROVINCIA de BUENOS AIRES

Me dirijo a usted remitiéndole de conformidad a lo dispuesto en el artículo 9° del fallo firmado (22 fojas) por el H. Cuerpo del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires en su Acuerdo del día 29/06/2023, en el Expediente N° 1-348.0-2021 relativo a la rendición de cuentas de MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS PUBLICOS Ejercicio 2021.

Saludo a usted atentamente.

jp

GONZALO SEBASTIAN KODELIA
Secretario
Actuaciones y Procedimiento

FEDERICO GASTÓN THEA
Presidente

Nota N° 237/2023



Honorable Tribunal
de Cuentas
Provincia de Buenos Aires

NOTA FALLO

R-ExPc-858
Revisión: 9
Fecha: 02/05/2016



LA PLATA, 29 de junio de 2023

VISTO en el Acuerdo de la fecha el expediente N° 1-348.0-2021, correspondiente al **MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS PÚBLICOS**, rendición de la cuenta del **Ejercicio 2021**, del que

RESULTA:

I. Que se desempeñó como titular del Organismo el señor Agustín Pablo SIMONE hasta el 20/09/2021 y luego, desde el 21/09/2021, el señor Leonardo Javier NARDINI.

Que el cargo de Tesorero General de la Provincia fue ejercido por el Licenciado David René JACOBY, en tanto el cargo de Contador General de la Provincia fue desempeñado por el Contador Carlos Francisco BALEZTENA (fojas 18/19).

II. Que el estudio de la rendición de cuentas fue asignado por Resolución N° 64/2020 a la Relatora Contadora María Victoria LIMA (fojas 1).

III. Que durante el ejercicio tuvo vigencia el presupuesto aprobado por Ley N° 15225, promulgada por el Decreto N° 1248/2020. Que, asimismo, rigió la Ley de Administración Financiera N° 13767, el Decreto Reglamentario N° 3260/2008 y siguió en vigencia el Decreto-Ley de Contabilidad N° 7764/1971 y su reglamentación aprobada por Decreto N° 3300/1972 y sus modificatorios, conforme con lo estipulado en los artículos 125 y 126 de la Ley N° 13767. Que, a su vez, rigió la Ley N° 13981 que regula el Subsistema de Contrataciones del Estado y su Decreto Reglamentario N° 59/2019 y las Leyes de Emergencia Administrativa N° 14815, de Emergencia en Infraestructura, Hábitat, Vivienda y Servicios Públicos N° 14812, y de

Emergencia Social, Económica, Productiva y Energética N° 15165, prorrogadas por Decreto N° 1176/2020 y Ley N° 15310.

IV. Que los créditos para gastar fueron fijados en la suma de \$140.796.759.764,00 a través de un presupuesto original de \$140.369.705.000,00 y de un aumento de los créditos por la suma de \$ 427.054.764,00 (fojas 21).

V. Que de los Créditos Definitivos a que se alude en el Resultando anterior, se devengaron egresos que importan un total Gastado (Devengado) de \$120.200.493.978,46; conformado por Pagos por la Repartición: \$2.064.582.985,71; Pagos por la Tesorería General de la Provincia: \$108.614.796.314,73 y Devengado Impago del Ejercicio: \$9.521.114.678,02 (fojas 21).

VI. Que las cuentas bancarias del organismo presentaron un Saldo Inicial de \$39.043.553,23, Ingresos de \$2.607.687.130,53, Egresos de \$2.588.329.246,67 y un Saldo Final de \$58.401.437,09 (fojas 21vta.).

VII. Que el estudio de las cuentas fue realizado aplicando las técnicas de auditoría previstas en el Manual de Control Externo del H. Tribunal de Cuentas de la provincia de Buenos Aires, las cuales incluyen la revisión selectiva del universo a auditar. Que como la rendición de la documentación respaldatoria de recursos y gastos se realiza a posteriori de su efectivo ingreso o egreso de fondos, conforme los plazos previstos en la normativa vigente emanada por este H. Tribunal de Cuentas, el alcance de la revisión de la misma, se circunscribe a la rendición efectuada en el periodo bajo análisis.

VIII. Que a fojas 2/13vta. se agregó copia del fallo recaído sobre el estudio de cuentas del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos correspondiente al Ejercicio 2019, del cual no se derivaron cuestiones pendientes para el presente ejercicio. Que a la fecha del Informe Conclusivo no se encontraba fallado el estudio de cuentas del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos correspondiente al Ejercicio 2020.



IX. Que a fojas 13/33vta. la Relatoría presentó el Informe de Auditoría y la Matriz de hallazgos y recomendaciones.

X. Que la Relatoría produjo su informe del artículo 26 de la Ley N° 10869 y sus modificatorias (fojas 36/45), del cual se trasladó a los responsables por las observaciones que se detallan:

1. Observaciones del Ejercicio

- a) Incorrecta imputación presupuestaria de los pagos a las cooperativas por la ejecución de tareas de saneamiento, limpieza y mantenimiento de los cursos de agua detallados en cada convenio, en el marco del "Programa para el mantenimiento de arroyos y cauces hídricos con participación de organizaciones intermedias"
- b) Objeto del contrato: Gasto no institucional. Elusión de control de Asesoría General de Gobierno, Contaduría General de la Provincia y Fiscalía de Estado
- c) Diferencias en el saldo final del Anexo de Movimiento de Bienes y el saldo final de las respectivas cuentas en el Balance de Sumas y Saldos
- d) Incumplimiento de la Cláusula Séptima, Octava y Décimo Primera del Convenio e incumplimiento del artículo 5° de la RESO-2021-814-GDEBA-MIYSPGP en el marco del Programa de Emergencia de Infraestructura Municipal de la Provincia de Buenos Aires (PREIMBA)

XI. Que, a los efectos del artículo 27 de la Ley N° 10869 y sus modificatorias, se efectuaron traslados a los responsables: Agustín Pablo SIMONE, Leonardo Javier NARDINI, Ignacio Gastón NEGRONI, Norberto IGLESIAS, Mariana Daniela RODRÍGUEZ, Franco ROVERANO, María Laura MÁRQUEZ y Gerardo Fabián DE SANTIS, quienes se encuentran debidamente notificados, según constancias obrantes a fojas 49/50, recibiéndose los descargos que se agregaron a fojas 52/96vta.

XII. Que a fojas 97/121vta. la Relatoría actuante elevó el Informe conclusivo que establece el artículo 30 de la Ley N° 10869 y sus modificatorias.

XIII. Que a fojas 124 se dictó la providencia de autos para resolver, pasando el expediente a consideración del Vocal Preopinante, Contador Gustavo Eduardo DIEZ, quien expresó:

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Que por el capítulo 1.a) del Resultando X, la Relatoría trató la observación relacionada con la incorrecta imputación presupuestaria de los pagos a cooperativas en el marco del "Programa para el mantenimiento de arroyos y cauces hídricos con participación de organizaciones intermedias".

Que la Relatoría explica que se analizaron los convenios celebrados con las cooperativas para el mantenimiento de arroyos y cauces hídricos. Que los mencionados convenios cumplen con la normativa vigente en lo que respecta al proceso de contratación celebrado y se encuentran imputados al Programa 18, Subprograma 1, Proyecto 3089, Inciso 4, Partida principal 2, Partida parcial 2.

Que, de acuerdo con la apertura programática del organismo, el Programa 18 "Servicios de Mantenimiento de Infraestructura Hidráulica" se encarga de diseñar e implementar un modelo de gestión que permita articular los recursos públicos con las distintas formas de organización de la comunidad y el trabajo cooperativo de los grupos sociales para el mantenimiento y mejora de la infraestructura hidráulica de la provincia de Buenos Aires (PBA). Que, por su parte, el subprograma 1 "Programa de saneamiento de cursos de agua de la provincia de Buenos Aires" se ocupa de la limpieza y saneamiento de los cursos de agua en los arroyos, conteniendo el desborde hídrico estructural en distintos municipios de la Provincia. Que, para la concreción de esos objetivos, se realizan convenios con distintas cooperativas, donde la cooperativa tiene como responsabilidad realizar las tareas de saneamiento, limpieza y mantenimiento de los cursos de agua, taludes y márgenes.

Que la Relatoría indica que de la lectura de los convenios surge claramente que se trata de la contratación de un servicio, más aun teniendo en cuenta las responsabilidades y obligaciones que se atribuyen a las cooperativas: retiro de todos los residuos existentes en los cauces, taludes y márgenes, incluyendo residuos sólidos, vehículos, autopartes, electrodomésticos, cadáveres de animales, entre otros, así como la remoción de micro basurales,



si los hubiere; la realización de forestación cuando fuere conveniente; la desinfección, desratización y fumigación sobre taludes y márgenes; el raleo y/o poda correctiva de especies arbóreas existentes dentro del cauce hídrico y/o taludes; la reparación menor y/o mantenimiento no estructural de los desagües pluviales que descargan en el/los tramo/s asignado/s; la limpieza de conductos, alcantarillas y sumideros obstruidos, si los hubiere; la reparación menor y/o mantenimiento de los puentes, taludes y barandas de protección, entre otras.

Que, sin embargo, en los expedientes de pago se verifica que todos los gastos del Programa 18 - Subprograma 1 están imputados a la Partida Presupuestaria 4.2.2, que, según el clasificador presupuestario vigente, abarca "Construcciones en bienes de dominio público: gastos destinados a la construcción de obras del dominio público tales como: calles, caminos y carreteras, plazas, canales, puentes y cualquier otra obra pública construida para utilidad o comodidad común". Que la Relatoría destaca que, de acuerdo con el Manual de Clasificadores Presupuestarios, estos gastos por su naturaleza deberían clasificarse en el Inciso 3 - Servicios no personales que incluye todos aquellos "Servicios para el funcionamiento de los entes estatales incluidos los que se destinan a conservación y reparación de bienes de capital". Específicamente la Partida Presupuestaria 3.3.4 - Mantenimiento y reparación de vías de comunicación que agrupa los "Gastos destinados al mantenimiento y conservación de caminos, carreteras, autopistas, puentes y vías férreas, fluviales, aeródromos y otros".

Que, asimismo, el equipo auditor indica que en los expedientes de pago de dichos convenios se observan Partes de Recepción Definitiva (PRD) donde se detalla como artículo y/o servicio: "Obra Hídrica", agregándose también documentos que surgen del sistema CE-MIGO-SAP donde se indica la certificación del avance de la obra, en distintos porcentajes según el caso, ambos documentos imprescindibles para poder dar de alta un bien en el Patrimonio del organismo.

Que, a raíz de lo expuesto, la Relatoría solicitó a los funcionarios mediante Acta N° 9 brindar las aclaraciones que estimaran corresponder sobre el motivo por el cual estos gastos por contrataciones de servicios de saneamiento y limpieza por un total de \$1.115.286.254,00 fueron imputados al Inciso 4, cuando por su naturaleza deberían haber sido imputados al inciso 3.

Que los responsables explicaron que en el ejercicio 2017 el Ministro de Infraestructura y Servicios Públicos firmó la RESOL-2017-419-E-GDEBA-MIYSPGP indicando que los Convenios suscriptos con Cooperativas y Asociaciones Civiles en el marco del Decreto N° 29/2017 para la

limpieza de arroyos en el ámbito de la PBA debían ser atendidos con cargo a la Partida Presupuestaria 4.2.2. Que, en sus considerandos, se indica que la Dirección Provincial de Mantenimiento dependiente de la Subsecretaría de Hidráulica produjo un informe detallando que "producto de las tareas de limpieza que se realizaban se estaba recuperando la profundidad de los arroyos y por ende aumentando su grado de utilización, concepto éste que podría asemejarse a la prolongación de la vida útil del arroyo". Que, asimismo, la Autoridad del Agua informó en esa oportunidad que "las tareas de limpieza y mantenimiento de cauces favorecen el escurrimiento superficial y la capacidad hidráulica de los cursos de agua", requisitos solicitados por la Dirección Provincial de Presupuesto Público "como elemento válido que justifiquen adiciones y mejoras en los cursos de agua, que prolonguen la vida útil del bien", prestando conformidad también la Contaduría General de la Provincia. Que, a partir de la firma de dicho acto administrativo, todos los gastos destinados al saneamiento y limpieza de cursos de agua y arroyos de la Provincia de Buenos Aires fueron imputados a la Partida Presupuestaria 4.2.2 "Construcción de obras del dominio público".

Que, luego de las explicaciones brindadas por los funcionarios, la Relatoría analizó 756 expedientes de pagos a Cooperativas correspondientes al ejercicio 2021, por un total de \$771.291.810,51. Que se verificó que sólo en el 4,6% de los casos, en el remito donde se especifican las tareas realizadas, se encuentra tildada la opción "utilización de maquinaria pesada" entre otras, ítem que puede presumirse, aunque no necesariamente, tiene relación directa con el aumento de la profundidad de los arroyos. Que en el 95,4% de los pagos restantes se indican tareas de raleo y poda, eliminación de microbasurales, limpieza de conductos y alcantarillas, desinfección y fumigación, tareas que claramente configuran la prestación de un servicio y no la construcción de obras de dominio público.

Que al estar imputados a la Partida Presupuestaria 4.2.2, estos gastos (\$1.115.286.254,00) se activan como si se tratara de construcción de obras hídricas en lugar de una prestación de servicios, distorsionando los datos expuestos en el Anexo de Movimiento de Bienes, en el Estado de Ejecución de Erogaciones y en el Balance de Sumas y Saldos del Ministerio, pudiendo generar como consecuencia errores en la toma de decisiones.

Que la Relatoría confirió traslado al Ministro Agustín Pablo SIMONE, por ser quién firmó las resoluciones que aprobaron los convenios indicando la imputación presupuestaria y al Director de Presupuesto, Gerardo Fabián DE SANTIS, acorde a sus misiones y funciones establecidas en el Decreto N° 36/2020, para que adjunten los informes de la Dirección Provincial



de Hidráulica, la Autoridad del Agua, la Dirección Provincial de Presupuesto Público y la Contaduría General de la Provincia, en los cuales se basa la decisión de imputar dichos gastos al Inciso 4 (Bienes de uso) y las explicaciones que estimen corresponder a fin de conocer los argumentos sobre los cuales se basa la resolución dictada por el Ministro en su oportunidad y las que le sucedieron hasta la fecha.

Que con fecha 08/11/2022 presenta su descargo el señor DE SANTIS, el cual luce a fojas 52/56vta., quien explica que en el ejercicio 2017 tramitaron dos expedientes para la adecuación y reimputación presupuestaria de los pagos a las cooperativas. Que el primer expediente (2400-3663/2017) versó sobre la adecuación de créditos, se inició con la solicitud y justificación del Director de Fortalecimiento a Organizaciones Sociales para el Acceso a la Infraestructura Social Básica a efectos de reimputar gastos del Inciso 3 (Servicios No Personales) al Inciso 4 (Bienes de Uso). Que el proyecto de resolución fue elaborado por la Dirección de Presupuesto mientras que la Dirección de Control Presupuestario a su cargo participó en la tramitación, no habiendo recibido objeciones por parte de la Dirección Provincial de Presupuesto Público del Ministerio de Economía ni de la Contaduría General de la Provincia, emitiéndose, finalmente, la RESOL-2017-17-E-GDEBA-MIYSPGP que crea el PRY 3089 "Limpieza de Cursos de Agua" con su respectiva imputación.

Que, para el segundo caso (expediente N° 2438-293/2017), la Dirección de Fortalecimiento inicia el expediente solicitando la reimputación de los convenios de limpieza, saneamiento y mantenimiento de arroyos 2017, atento que se encuentran imputados a la partida presupuestaria 3 y deben ser imputados a la partida presupuestario 4. Que, en dicho expediente, explica el funcionario, nunca fue requerida la intervención de la entonces llamada Dirección de Control Presupuestario que estaba a su cargo.

Que la entonces Dirección de Presupuesto (actual Dirección de Contabilidad) dependiente de la Dirección General de Administración, le requiere a Fortalecimiento adjunte los antecedentes de los convenios mencionados. Que de fojas 5 a 378 la Dirección de Fortalecimiento agrega copias de los convenios y Resoluciones aprobatorias de los mismos. Que el funcionario responsable detalla que a fojas 379 consta providencia con fecha 28 de agosto de 2019, firmada por, en ese momento, la Dirección de Saneamiento No Estructural Comunitario, solicitando el archivo de dicho expediente. Que, indica en su descargo, se observa un sello de juntura descalzado entre las fojas 378 y 379 y el tiempo transcurrido entre

ambos es de aproximadamente de dos años. Que, a raíz de la solicitud del Acta enviada por la Relatoría, se requirió el expediente al archivo en fecha 19 de julio de 2022, dejando constancia del faltante de intervenciones citadas en los considerandos de la resolución en dicho expediente, reintegrado al archivo a fecha 24 de agosto de 2022.

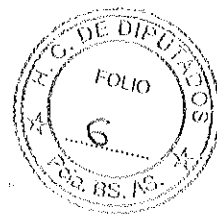
Que el funcionario agrega que, dados los faltantes detectados en el expediente, se inició la tarea de recuperar información vía el sistema GDEBA y notas de firma conjunta, cursadas a las respectivas áreas.

Que la Relatoría reitera lo manifestado en el Informe Artículo 26, que en los considerandos de la RESOL-2017-419-E-GDEBA-MIYSPGP de reimputación presupuestaria se indica que la Dirección Provincial de Mantenimiento dependiente de la Subsecretaría de Hidráulica, produjo un informe detallando que "...producto de las tareas de limpieza que se realizan se está recuperando la profundidad de los arroyos y por ende aumentando su grado de utilización, concepto éste que podría asemejarse a la prolongación de la vida útil del arroyo." y que la Autoridad del Agua informó en esa oportunidad que "...las tareas de limpieza y mantenimiento de cauces favorecen el escurrimiento superficial y la capacidad hidráulica de los cursos de agua.", requisitos solicitados por la Dirección Provincial de Presupuesto Público como elemento válido que justifiquen adiciones y mejoras en los cursos de agua, que prolonguen la vida útil del bien.

Que, de los documentos aportados por los responsables, solo consta una Providencia de la Dirección Provincial de Mantenimiento dirigida a la Autoridad del Agua, pero no existe un informe técnico que fundamente que las tareas de limpieza que se realizaban contribuyan a recuperar la profundidad de los arroyos y por ende a aumentar su grado de utilización como se explica en los considerandos de la resolución.

Que el funcionario DE SANTIS reitera que, hasta la finalización del ejercicio 2017, la Dirección de Control Presupuestario no tenía entre sus misiones y funciones la toma de preventivo y reserva del gasto, competencia que le correspondía a la entonces denominada Dirección de Presupuesto (dependiente de la Dirección General de Administración), situación que cambió a partir del cambio de estructura aprobado DECTO-2018-35-GDEBA-GPBA, que rige a desde el 1º de enero del 2018.

Que el funcionario destaca que los créditos presupuestarios para atender los gastos (que se preveían en el Inciso 3 hasta el ejercicio 2017 y fueron reapropiados en ese mismo año), fueron previstos en la ley de presupuesto ejercicio 2018 Ley N° 14982 en el inciso 4



PRY 3089, y de ahí, sucesivamente, en todas las leyes de presupuesto hasta el presente. Que, a partir de ese momento (ejercicio 2018), la Dirección a su cargo efectuó la reserva de gasto, previo a la aprobación de los convenios, los cuales fueron intervenidos por los distintos Organismos de Control y Resoluciones aprobatorias, no teniendo conocimiento, hasta la presente, de observación alguna.

Que la Relatoría entiende que, analizada la respuesta del funcionario y dejando constancia de que no se tuvo acceso a los informes mencionados en los considerandos de la RESOL-2017-419-E-GDEBA-MIYSPGP, en el ejercicio 2017 pueden haberse dado las condiciones para considerar la reimputación del gasto al Inciso 4, pero dicha imputación debió haber sido revisada cada año antes de elevar el proyecto de presupuesto del organismo. Que, como ya se mencionó, la Relatoría pudo constatar que en el ejercicio 2021 en menos del 5% de los casos las cooperativas indican la utilización de maquinaria pesada en el remito enviado, ítem que además no necesariamente tiene relación directa con el aumento de la profundidad de los arroyos, ya que en el informe presentado para el pago no se abunda en otras especificaciones. Que para el resto de los remitos presentados para el pago se indican tareas de raleo y poda, limpieza de conductos y alcantarillas, desinfección y fumigación, las que claramente configuran la prestación de un servicio y no la construcción de obras de dominio público.

Que la Relatoría también considera importante destacar el aumento en el monto adjudicado al PRY 3089 en los últimos ejercicios. Que de una solicitud de adecuación presupuestaria por \$10.000.000,00 en el ejercicio 2017, el presupuesto vigente para el ejercicio 2021 es de \$1.054.140.496,00 (con igual devengado), importe que de acuerdo con lo relevado debería haberse imputado al Inciso 3 y no al 4, distorsionando así no solo en Anexo de Ejecución Presupuestaria sino también el Anexo de Movimiento de Bienes y el Balance de Sumas y Saldos.

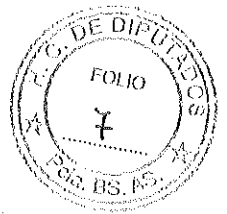
Que con fecha 08/11/2022 presenta su descargo el señor SIMONE, quien explica el trámite del expediente N° 2400-3663/17 ya detallado por el señor DE SANTIS. Que señala que durante el ejercicio 2018 el PRY 3089, en el que se habían reimputado los gastos descriptos, fue aprobado por Ley de Presupuesto, al igual que en los años sucesivos hasta el ejercicio vigente. Que, cada vez que se tramita la aprobación de convenios/adendas con Cooperativas, los expedientes contienen el proyecto donde se detallan las tareas a

desarrollarse, el proyecto de instrumento que aprueba el convenio y la imputación presupuestaria que atenderá el gasto, todo lo cual fue debidamente analizado por los Organismos de Asesoramiento y Control sin que se hubieran evidenciado observaciones sobre la imputación en cuestión.

Que, según cita el funcionario, el expediente fue enviado a Contaduría General para su intervención, quien dictaminó mediante Acta de firma conjunta (Dirección de Contabilidad de Presupuesto – Dirección General de Contabilidad e Información – Secretario de Contabilidad y Control de Gestión), que "Con respecto a la capitalización de dichos gastos, sería posible en la medida que el Ministerio de infraestructura y servicios públicos, justifique debidamente que los mismos constituyen adiciones y mejoras que prolongan la vida útil del bien incrementando la capacidad de servicio y su eficiencia." Que, a su vez, indica que la Dirección Provincial de Presupuesto Público se expidió al respecto a fojas 392/393, manifestando que, para hacer posible la corrección en la imputación contable de estas erogaciones, se debería contar con elementos de juicio válidos que justificaran las adiciones y mejoras en los cursos de agua que prolongan la vida útil del bien. Que, por último, y a fin de dar cumplimiento a lo mencionado precedentemente, a fojas 395 y vuelta, la Dirección Provincial de Mantenimiento produjo el informe ya mencionado ut supra, mientras que a fojas 397, la Autoridad del Agua informó que las tareas de limpieza y mantenimiento de cauces favorecen el escurrimiento superficial y la capacidad hidráulica de los cursos de agua.

Que la Relatoría deja constancia de que los dos informes mencionados por el responsable, que respaldaban y fundamentaban la decisión del cambio de imputación motivo de la observación, no constan en el expediente y no fueron aportados ante los requerimientos realizados.

Que el señor SIMONE continúa su descargo explicando que la modificación presupuestaria fue solicitada producto de un análisis de la clasificación del objeto del gasto de acuerdo con los manuales de clasificadores presupuestarios vigentes. Que la necesidad de reclasificar las imputaciones presupuestarias de la partida principal 3 "Servicios no personales" a la partida principal 4 "Bienes de uso", se debió a la temática de la tarea vinculada estrictamente a proyectos de obra de limpieza y saneamiento de arroyos con el objeto de preparar los terrenos para futuros emplazamientos de infraestructura básica social. Que, a partir de ese entonces, todas aquellas Resoluciones Ministeriales que aprueben trabajos de la naturaleza descrita deberán imputarse al PRY 3089, Partida Principal 4, Subprincipal 2,



Parcial 2.

Que el funcionario indica que, acorde al Decreto N° 300/2006, cada uno de los considerandos que integran la resolución analizada, describe y fundamenta las circunstancias de hecho y de derecho que, por tener vinculación directa con el asunto tratado, se hayan tenido en cuenta para proyectar la medida que se propugna.

Que el señor SIMONE indica que, a efectos de dar cumplimiento con lo requerido por este Honorable Tribunal, mediante nota NO-2022-35729619-GDEBA-DGAMHYDUGP solicitó a la Dirección General de Administración y a la Dirección de Servicios Técnico Administrativos del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos tomar vista del expediente N° 2438-293/2017. Que, no habiendo recibido respuesta alguna, el actual Director General de Administración del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Urbano procedió a tomar vista de los actuados en sede del Archivo General, informando como consecuencia mediante PV-2022-36529066-GDEBA-DGAMHYDUGP que "... de la lectura del mismo se verifica el faltante de documentación a partir de la foja nro 378. - intervenciones nombradas en los considerandos de la resolución que aprobó el trámite. A saber: Contaduría General de la Provincia, Dirección Provincial de Presupuesto Público, Dirección Provincial de Mantenimiento, Autoridad del Agua."

Que el responsable concluye que todas las imputaciones presupuestarias que se cuestionan han sido sometidas a diversas instancias de análisis y control, todo ello en cumplimiento del plexo normativo vigente en la provincia de Buenos Aires.

Que la Relatoría considera que debe insistir en que la falta de objeciones por parte de otros Organismos de Asesoramiento y Control no obsta a que este H. Tribunal de Cuentas efectúe el control posterior que le compete, ya que su actuación, en cuanto al ejercicio de las atribuciones conferidas por la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, es independiente de la actuación de otros organismos cuya intervención fuera requerida.

Que, finalmente, el responsable indica que, en el caso que nos ocupa, se manejó con la razonable expectativa que, tanto el ministro Gigante que firmó la resolución del caso, como los organismos que las supervisaron y nada observaron, cumplieron acabadamente con la función que la norma les asignaba, afirmando que en modo alguno se le puede exigir el deber de diligencia de controlar y supervisar la legalidad de dichos actos. Que el "principio de confianza" implica la permisión de confiar en que los demás actuarán en forma correcta, por

cuanto una ampliación excesiva de la responsabilidad objetiva en la administración pública pondría en peligro su correcto funcionamiento; por lo que corresponde excluir la imputación respecto de aquel que irroga causalmente un resultado, pero actuando conforme a derecho y confiando en el comportamiento adecuado de otra persona que pudo haber obrado excediendo el umbral del riesgo permitido.

Que la Relatoría aclara que las expectativas o la confianza del responsable respecto del cumplimiento de las normas aplicables por parte de funcionarios anteriores o de otros organismos no justifica ni hace menos reprochable el apartamiento de los actos del responsable respecto de la normativa que es aplicable a las gestiones a su cargo. Que, a su vez, la Relatoría sostiene que la inexistencia de observaciones en ejercicios anteriores, respecto a un mismo tema, no implica un cambio de criterio o doctrina aplicable por parte de este H. Tribunal, puesto que un determinado accionar bien pudo replicarse en varios ejercicios sin ser objeto de detección, en la medida que el trabajo de auditoría descansa en la técnica del muestreo.

Que, finalmente, la Relatoría entiende que en el ejercicio 2017 pueden haberse dado las condiciones para considerar la reimputación del gasto de limpieza y mantenimiento de arroyos al Inciso 4, situación que no puede ser corroborada debido a que no obran en el expediente las Intervenciones de la Contaduría General de la Provincia, la Dirección Provincial de Presupuesto Público, la Dirección Provincial de Mantenimiento y la Autoridad del Agua mencionadas en los considerandos de la resolución, ni han sido aportadas en forma posterior.

Que, no obstante, el carácter de los trabajos realizados por las cooperativas debió haberse revisado cada año antes de elevar el proyecto de Presupuesto del organismo. Que la Relatoría pudo constatar que en el ejercicio 2021 en menos del 5% de los casos las cooperativas indican la utilización de maquinaria pesada en el remito enviado, ítem que, como ya se dijo, no necesariamente tiene relación directa con el aumento de la profundidad de los arroyos, ya que en el informe presentado para el pago no se abunda en otras especificaciones. Que el resto de los remitos presentados para el pago indican tareas de raleo y poda, limpieza de conductos y alcantarillas, desinfección y fumigación, las que claramente configuran la prestación de un servicio y no la construcción de obras de dominio público.

Que, por lo tanto, la Relatoría considera que debe mantener la observación formulada ya que, de acuerdo con lo establecido en el Manual de clasificadores presupuestarios, no corresponde imputar estas erogaciones al inciso 4, activándolos como obra pública. Que, al



estar imputados a la Partida Presupuestaria 4.2.2., estos gastos que en el ejercicio 2021 ascienden a \$1.115.286.254,00 y corresponden a servicios de limpieza y desinfección, raleo y poda, se activan como si se tratara de la construcción de obras hídricas en lugar de una prestación de servicios, distorsionando los datos expuestos en el Anexo de Movimiento de Bienes, en el Estado de Ejecución de Erogaciones y en el Balance de Sumas y Saldos del Ministerio, pudiendo generar como consecuencia errores en la toma de decisiones.

Que, puesto el tema a mi consideración, voy a compartir en todos sus términos lo expresado por la División Relatora. Que los motivos por los que oportunamente se decidió la imputación presupuestaria al Inciso 4 de los gastos incurridos en el ejercicio 2017 a que hacen referencia los responsables para intentar justificar la incorrecta imputación observada en el ejercicio bajo análisis, no se encuentran probados en esta instancia, habiéndose verificado que más del 95% de los pagos realizados a las cooperativas en el marco del Proyecto 3089 – Limpieza de Cursos de Agua corresponden claramente a prestaciones de servicio que no configuran en la definición de Construcciones en bienes de dominio público, acorde al Manual de Clasificadores Presupuestarios vigente. Que, en este caso, la incorrecta imputación presupuestaria trae aparejado la distorsión en los datos expuestos en el Anexo de Movimiento de Bienes, el Estado de Ejecución de Erogaciones y en el Balance de Sumas y Saldos, elevando el riesgo de errores en la toma de decisiones.

Que considero que debe mantenerse la responsabilidad del Ministro de Infraestructura y Servicios Públicos, Agustín Pablo SIMONE, por ser el responsable en intervenir en la preparación del proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo de la Provincia, acorde al artículo 14 de la Ley de Ministerios N° 15164 y, a su vez, por haber firmado las resoluciones que aprobaron los convenios indicando la imputación presupuestaria específica, así como también la del Director de Presupuesto, Gerardo Fabián DE SANTIS, acorde con las acciones establecidas en el Decreto N° 36/2020.

Que, en consecuencia, soy de la opinión que el incumplimiento de las formalidades legales y reglamentarias tienen sanción derivada del artículo 16 de la Ley N° 10869 y sus modificatorias, la que se determinará en el Considerando Quinto del presente fallo.

Así voto;

SEGUNDO: Que por el capítulo 1.b) del Resultando X, la Relatoría trató la observación

relacionada con la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). Que la OEI es un organismo internacional de carácter gubernamental para la cooperación entre los países iberoamericanos en el campo de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura, en el contexto del desarrollo integral, la democracia y la integración regional, del cual Argentina es un estado miembro.

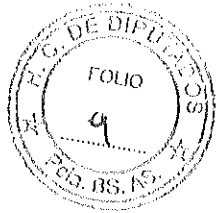
Que por Decreto N° 603/2018 se aprobó el Acuerdo Marco de Asistencia y Cooperación Recíproca de fecha 20 de marzo de 2017 suscripto entre el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos y la OEI. Que, por este acuerdo, las partes convienen establecer relaciones de cooperación, asesoramiento, asistencia técnica y administrativa, para llevar a cabo acciones de carácter profesional, académico, cultural y de servicio, en beneficio de los objetivos comunes que persiguen ambas instituciones, en los términos y condiciones que se establezcan por Convenios y Actas Complementarias específicas.

Que el mencionado decreto delega en el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos la facultad para "aprobar las actas complementarias y adendas que las partes suscriban como consecuencia del Convenio Marco aprobado por el artículo primero, previa intervención de los organismos de asesoramiento y control", mientras que la Cláusula Quinta indica que "la celebración de este Convenio Marco no implicará erogación presupuestaria alguna, sin perjuicio de los compromisos que se asuman en las sucesivas Actas Complementarias para la realización de las tareas implementadas en cumplimiento de la CLÁUSULA PRIMERA."

Que durante el ejercicio 2021 se aprobaron por Resolución del Ministro de Infraestructura y Servicios Públicos, Agustín Pablo SIMONE, tres Actas Complementarias (N° 9, N° 11 y N° 12) y una adenda relacionada con el Acta N° 12.

ACTA	RESOLUCIÓN APROBATORIA	MONTO APROBADO	MONTO TOTAL DEL ACTA	SALDO INICIAL TRANSFERIDO DE OTRAS ACTAS
9	RESO-2021-107-GDEBA-MIYSPGP	\$ 43.500.000,00	\$ 43.500.000,00	\$ 115.407,11
11	RESO-2021-116-GDEBA-MIYSPGP	\$101.000.000,00	\$101.000.000,00	\$ 856.560,00
12	RESO-2021-115-GDEBA-MIYSPGP	\$ 4.600.000,00	\$ 38.600.000,00	\$ 1.500.357,50
Ad. 1	RESO-2021-667-GDEBA-MIYSPGP	\$ 34.000.000,00		
			\$183.100.000,00	\$ 2.472.324,61

Que, luego de analizar los expedientes por los cuales se aprueban durante el ejercicio



2021 las Actas Complementarias N° 9, N° 11, N° 12 y la adenda N° 1 del Acta N° 12, la Relatoría verificó que su objetivo es la realización de "Actividades de Asistencia Técnica y Fortalecimiento Institucional" relacionadas con las distintas obras que se ejecutan, como por ejemplo Gestión de la cuenca del Río Salado, Infraestructura hidráulica, etc. Que todos estos proyectos de obras son financiados con préstamos de Organismos Multilaterales de Crédito.

Que como cláusulas comunes a todas las Actas Complementarias, entre las obligaciones a cargo del Ministerio se destacan: "Asignar y transferir a la OEI los recursos necesarios [...]. Realizar el proceso de selección de los consultores/especialistas que solicitará contratar a la OEI [...]. Requerir en tiempo y forma a la OEI (...) los servicios y/o bienes que se necesiten adquirir...". Que respecto de las obligaciones destacadas a cargo de la OEI figuran "Brindar el apoyo administrativo para la adquisición de bienes y servicios [...]. Realizar las contrataciones de consultores/especialistas requeridos por el MINISTERIO..."

Que, sin perjuicio de la vaguedad de los términos utilizados y la falta de detalle de las tareas a realizar, alcance, ámbito, plazo de ejecución, recursos humanos, físicos y financieros y demás especificaciones que el Convenio Marco obligaba a establecer en las Actas Complementarias, la Relatoría observó que el objeto concreto de los instrumentos de colaboración resulta la contratación por parte de la OEI de bienes y servicios requeridos por el Ministerio para el fortalecimiento y soporte de sus tareas o de los órganos técnicos.

Que, en todos los casos, para el cumplimiento del cometido, el Ministerio se obliga a transferir el 5% del total acordado, en concepto de gastos operativos y administrativos, encontrándose el cumplimiento de las obligaciones de la OEI supeditado a la previa transferencia de los recursos comprometidos (Cláusula Tercera).

Que la Relatoría entendió que esta transferencia de facultades a la OEI no se ve justificada de manera razonable atento que la Administración tiene dependencias naturales para realizar las tareas transferidas (como por ej. la UCEPO, la Dirección de Personal o la Dirección de Compras y Contrataciones y Dirección de Tesorería) y que además se reservó para sí las facultades de selección de los bienes y/o servicios, lo que podría entenderse como las actividades de mayor complejidad de todo el proceso.

Que la Relatoría indicó que el Decreto N° 1313/14 establece las acciones que debe llevar a cabo la UCEPO, entre las que menciona "Planificar, evaluar, supervisar, contratar, ejecutar y controlar la implementación de los proyectos de obra con financiamiento externo, multilateral,

bilateral y las contrapartidas de los mismos".

Que, a modo de aclaración, la Relatoría indica que el Ministerio posee un circuito administrativo para la contratación de consultores y el pago de sus honorarios y que esto configura una actividad rutinaria dentro del organismo (Decreto N° 36/2020 Acciones de la Dirección Delegada de la Dirección Provincial de Personal: "12. Intervenir en el proceso de confección de contratos de locación de servicios, en cualquiera de sus formas").

Que, por todo lo expresado, la Relatoría cuestionó el objeto de la contratación con la OEI, teniendo en cuenta que el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos puede realizar las contrataciones de los consultores y la compra de los bienes con su propia estructura, aclarando que, de acuerdo con lo establecido en las Actas Complementarias, el proceso de selección de los consultores es realizado íntegramente en el organismo y que esta tercerización de las funciones del Ministerio implica un costo adicional para la jurisdicción.

Que otra cuestión que analizó la Relatoría es que la Administración contrata a los consultores y paga por interpósita persona (OEI), lo que no permite el control previo de los organismos de asesoramiento y control (Asesoría General de Gobierno, Contaduría General de la Provincia y Fiscalía de Estado), como establece el Decreto N° 1299/2016, ni permite el control por parte de la Administración de las posibles incompatibilidades, teniendo en cuenta que la Dirección Provincial de Personal, previo a cada contratación verifica que el contratado no trabaja en relación de dependencia ni tiene contrato vigente en ninguno de los niveles de la administración.

Que la Relatoría refiere al Decreto N° 1299/16, mediante el cual se aprobó el "Régimen Único y Contrataciones Financiadas por Organismos Multilaterales de Crédito (OMC) y/o Acuerdos Bilaterales (AB)" que fija las normas generales que regularán los procedimientos de adquisición de bienes y contratación de obras y de servicios que se realicen en el marco de Programas financiados, total o parcialmente, con fondos provenientes de Organismos Multilaterales de Crédito (OMC). Que este decreto dispone que se aplican las estipulaciones contenidas en los Contratos de Préstamo y/o Convenios de Cooperación Técnica y los Principios Generales, Normas y/o Políticas de adquisiciones y contrataciones aprobadas por los Organismos y/o Estados financiadores, agregando que se aplicará supletoriamente la normativa local, cuando la normativa internacional no regule sobre una cuestión en particular. Que, en su artículo 6° específicamente, establece que será aplicable a los procedimientos relacionados a "e) contratación de firmas consultoras, f) contratación de consultores individuales" que es el objeto



del caso que nos ocupa.

Que, asimismo, el Decreto N° 1299/16 establece en su artículo 8° que los contratantes, en el marco de cada operatoria, deberán dar cuenta de las actuaciones a los Organismos de asesoramiento y control, en el ámbito de sus respectivas competencias, con carácter previo a la aprobación de las adjudicaciones y/o contrataciones realizadas en el marco de este Régimen.

Que, en definitiva, a los mecanismos de contratación de consultores, se le debe aplicar específicamente lo prescrito en el Decreto N° 1299/16, las disposiciones de las facultades de fiscalización de la Ley N° 13767 y de asesoramiento y control que la Ley N° 10430 de Empleo Público otorga al Organismo Central de Administración del Personal en su carácter de autoridad de aplicación. Que la Relatoría indica que dicha situación se ve vulnerada al delegarse la facultad de suscripción de los contratos y de pago a un tercero ajeno a la estructura de la Administración (como lo es la OEI), sustrayendo este proceso de los controles y competencias naturales de la Administración. Que esto se ve reforzado cuando la administración reservó para sí las facultades de selección de los consultores y de dirección de su trabajo, no encontrándose fundado de manera razonable los motivos que justifican la delegación efectuada.

Que la Relatoría concluye que no se ha contratado a la entidad de colaboración OEI para que preste directamente un servicio de apoyo o producto determinado, sino que a través de las Actas Complementarias se le transfirió la facultad de contratación y de pago que, en principio, salvo disposición en contrario, se encuentra reservado a la Administración naturalmente a cargo del organismo contratante en cabeza de la Dirección de Personal y el Departamento de Tesorería.

Que la Relatoría confirió traslado al Ministro de Infraestructura y Servicios Públicos, Agustín Pablo SIMONE, a fin de que explique el motivo por el cual se contrata a la OEI para realizar funciones que están definidas en la propia estructura del organismo, con un costo adicional del 5%.

Que la Relatoría informó que los pagos a OEI en concepto de gastos administrativos ascendieron a \$2.913.314,08, con el siguiente detalle:

ACTA N°	PAGOS A OEI 2021		5% GASTOS
	FECHA	MONTO	ADMINISTRATIVOS OEI
9	Saldo Inicial	\$ 115.407,11	\$ 5.495,58
	11/02/2021	\$ 8.000.000,00	\$ 380.952,38
	14/07/2021	\$ 9.800.000,00	\$ 466.666,67
	30/09/2021	\$ 6.000.000,00	\$ 285.714,29
	Sin ejecutar	\$ 4.480.514,53	\$ 213.357,83
	Total Acta N° 9		\$ 925.471,08
11	Saldo Inicial	\$ 856.560,00	\$ 40.788,57
	11/02/2021	\$ 21.200.000,00	\$ 1.009.523,81
	14/07/2021	\$ 12.000.000,00	\$ 571.428,57
	22/12/2021	\$ 13.500.000,00	\$ 642.857,14
	Sin ejecutar	\$ 18.487.009,70	\$ 880.333,80
	Total Acta N° 11		\$ 1.384.264,30
12	Saldo Inicial	\$ 1.500.357,50	\$ 71.445,60
	11/02/2021	\$ 4.600.000,00	\$ 219.047,62
	18/05/2021	\$ 6.800.000,00	\$ 323.809,52
	11/11/2021	\$ 4.300.000,00	\$ 204.761,90
	22/12/2021	\$ 10.400.000,00	\$ 495.238,10
	Sin ejecutar	\$ 14.925.204,80	\$ 710.724,04
Total Acta N° 12		\$ 603.578,70	
Total Gastos Administrativos 2021			\$ 2.913.314,08

Que la Relatoría destaca que en el ejercicio 2021 se realizaron pagos desde el Ministerio a OEI por \$96.600.000,00 que, sumado a los saldos transferidos de otras actas anteriores por \$2.472.324,61, el monto total asciende a \$99.072.324,61. Que de ese total sólo se ejecutaron en el ejercicio \$61.179.595,58, quedando un saldo al cierre en conjunto de todas las actas de \$37.892.729,03, con la desvalorización monetaria que implica la inmovilización de fondos en un contexto inflacionario. Que, asimismo, para el caso de las Actas N° 11 y 12, aun quedando un remanente de los fondos previamente transferidos sin ejecutar, se realizan nuevas transferencias con fecha 22/12/2021.

Que con fecha 08/11/2022 presenta su descargo el Sr. Agustín Pablo SIMONE, el cual luce a fojas 79/96vta.

Que el funcionario, en primer lugar, expresa que la observación no posee una relación clara, precisa, circunstanciada y específica de la acción, su resultado, el nexo de causalidad que media entre ambos, y su calificación legal, solicitando la nulidad de la imputación. Que la Relatoría considera que en la narración de la observación consta un acabado análisis de la relación entre la acción llevada a cabo por el responsable y la normativa provincial que se



transgrede.

Que luego el responsable considera que la imputación también es nula por indeterminación de la diligencia exigible que no habría sido observada en su accionar, agregando que, dependiendo del reproche que se le estuviese haciendo, "no surge con claridad tampoco i) cuál es la forma en que Simone debió haber justificado de manera razonable la delegación de facultades (ya que de la imputación se desprende que la delegación está permitida, solo que no fue justificada en forma razonable), y ii) qué normas debió haber dictado para cuidar la calidad y productividad del gasto". Que la Relatoría indica que es indubitable que el acto que se le cuestiona es la delegación en un tercero de tareas que forman parte de las acciones del Ministerio, y que cuando la Relatoría hace referencia a la falta de justificación razonable, lo hace en el sentido de que dicha delegación no encuentra sustento en ninguna normativa que autorice al responsable a realizar dicha delegación. Que, a su vez, aclara que no corresponde a la Relatoría opinar sobre los actos que debió haber dictado el responsable sino sobre la sujeción a la normativa aplicable de los actos que el responsable efectivamente dictó, siendo claro que los actos observados no se corresponden con el deber que el Decreto N° 105/09 pone en cabeza de los funcionarios, en el sentido de dictar normas para "cuidar la calidad y productividad del gasto, con sujeción a las siguientes pautas: 1. Restringir al mínimo indispensable, la realización de toda nueva contratación mediante Contratos de Colaboración, de obras y de Servicios, debiendo extremar la utilización de los recursos humanos y técnicos existentes en la Administración Pública Provincial."

Que, siguiendo en su descargo, el funcionario expresa que este H. Tribunal sostiene que no se encuentra razonablemente justificada la delegación de facultades a la OEI, indicando que esta afirmación no repara en el contexto, signado por la pandemia y un pase masivo de agentes a la planta transitoria, en el que fue efectuada. Que destaca que el DECRE-2020-203-GDEBA-GPBA dispuso suspender el deber de asistencia al lugar de trabajo a todo el personal de la Administración Pública Provincial y que el aislamiento social preventivo obligatorio fue prorrogado sucesivamente hasta agosto de 2021, fecha en la que el DECRE-2021-521-GDEBA-GPBA, dispuso la vuelta a la presencialidad en las distintas reparticiones provinciales, aclarando que el funcionamiento del ministerio no volvió a la normalidad en forma inmediata. Que, por otro lado, explica que en julio de 2020 el Gobernador dispuso el pase a planta temporaria de los miles de personas que se encontraban contratados en el marco de la Ley N° 14815, trámite llevado a

cabo por la Subsecretaría de Gestión y Empleo Público, la cual quedó colapsada por el cúmulo de trabajo extraordinario que tuvo que absorber a lo largo de los años 2020 y 2021.

Que el funcionario asegura que, en este contexto, los expedientes que seguían el circuito administrativo del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos establecido para la contratación de consultores y el pago de sus honorarios se ralentizaron significativamente, lo que atentaba contra la pronta contratación de los agentes necesarios para el cumplimiento de las metas del organismo. Que, es por ello, que la modalidad de contratación de personal a través de organismos internacionales se presentó como la mejor opción para la gestión y ejecución de las obras, objetivo primordial de la gestión, por cuanto disminuía drásticamente los tiempos de contratación, sin ignorar el costo administrativo que esto conllevaba, herramienta que fue utilizada lo justo y necesario a tales fines.

Que así, prosigue el responsable, la transferencia de facultades a la OEI, que fueron las mínimas indispensables a los fines de acelerar los procesos de selección y pago (la administración reservó para sí las facultades de selección de los consultores y de dirección de su trabajo), se encuentra justificada de manera razonable, atento que las dependencias naturales que podían realizar, de acuerdo a lo establecido en sus misiones y funciones; las tareas transferidas (como por ej. la UCEPO, la Dirección de Personal o la Dirección de Compras y Contrataciones y Dirección de Tesorería) no se encontraban funcionando con normalidad por las razones expuestas.

Que la Relatoría sostiene que no desconoce los argumentos vertidos por el responsable que produjeron situaciones inéditas durante los ejercicios 2020 y 2021; sin embargo resalta que esta modalidad de contratación y transferencia de facultades a la OEI tiene su inicio en el ejercicio 2019 (previo a la pandemia y al pase a planta de los agentes), es decir, que este tipo de contratación y delegación de facultades, no fue una solución de urgencia ante el contexto que se presentaba, sino que se continuó con la modalidad de contratación que se había utilizado en ejercicios anteriores, sin evaluar si se ajustaba a la normativa vigente en materia de contrataciones financiadas por préstamos de organismos multilaterales. Que pretender justificar los actos observados en el contexto generado por la pandemia no tiene sustento, toda vez que el accionar del organismo debió haberse sujetado a la normativa de excepción vigente en el marco de la emergencia; es decir, las normas que establecieron la emergencia sanitaria dieron el marco normativo dentro del cual los funcionarios podrían actuar en ese contexto extraordinario, no implicando ello la facultad de delegar acciones propias del organismo en terceros ni dictar



actos sin la correspondiente participación de los organismos que deben intervenir. Que, asimismo, la demora en el proceso de contratación de los consultores no puede ser utilizada como fundamento para recurrir a otras formas de contratación que no cumplen con lo establecido en la normativa vigente y extraer dichos procedimientos de la órbita de los organismos de control.

Que, por otro lado, el funcionario sostiene que la contratación de consultores a través de esta modalidad, en nada violenta al Decreto N° 105/09, el cual establece una serie de medidas tendientes a la mayor eficiencia para cuidar la calidad y productividad del gasto público y no "prohíbe" realizar nuevas contrataciones, sino que las "restringe" al mínimo indispensable en la medida en que ello no atente contra el eficaz funcionamiento del organismo. Que, agrega el responsable, que el funcionamiento del circuito administrativo del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos establecido para la contratación de consultores y el pago de sus honorarios, se encontraba afectado por las razones ya expuestas, habiendo tenido que arbitrar los medios necesarios para garantizar el funcionamiento de las diferentes áreas de su ministerio, necesario para la satisfacción del interés público, motivo por el cual aprobó las Actas Complementarias N° 9, N° 11, N° 12 y adenda 1 del Acta N° 12, indispensables para gestionar las distintas obras que se estaban ejecutando en dicho organismo.

Que la Relatoría entiende que la manifestación del responsable sobre "arbitrar los medios necesarios", no implica que esos medios no deban tener su sustento en la normativa aplicable que le otorgue competencia y facultades a esos efectos.

Que el señor SIMONE continúa explicando que estas decisiones, basadas en una apreciación de la realidad - de su conveniencia y oportunidad - fueron respetuosas de la calidad y productividad del gasto público, por cuanto la utilización de este mecanismo fue extraordinaria y limitada, y nunca se dejó de utilizar el circuito administrativo del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos establecido para la contratación de consultores y el pago de sus honorarios (Decreto N° 36/2020).

Que la Relatoría destaca que tal conveniencia y oportunidad deben ser evaluadas por el funcionario dentro del marco de la competencia que le otorga la normativa vigente en el momento en que dichas decisiones son tomadas. Que la Relatoría ha demostrado en sus informes, desde el ejercicio 2019, que la utilización de este mecanismo no fue "extraordinaria y limitada" como afirma el funcionario, sino que se ha repetido en los distintos ejercicios en forma continuada hasta diciembre del año 2022 inclusive, independientemente de las circunstancias que se hayan

presentado en el contexto.

Que el responsable destaca "el buen uso" que se les dio a dichas contrataciones, lo cual se desprende de los resultados obtenidos en tiempos que de otra manera no se hubiesen conseguido, todo lo cual, según afirma el funcionario, justifica el pago de una contraprestación a cargo del Ministerio equivalente al 5% de los montos ejecutados, no existiendo por consiguiente ningún perjuicio al erario público que deba ser reparado.

Que la Relatoria reitera que esta modalidad de contratación significaba para el organismo un costo adicional del 5% y la obligación de transferir previamente los fondos a la OEI (de acuerdo con lo estipulado en las Actas Complementarias). Que esta transferencia previa de los fondos obligó a la repartición a realizar pagos de montos significativos días antes del cierre del ejercicio pese a quedar fondos remanentes aún no utilizados, atentando contra la eficiencia en la calidad y productividad del gasto público, quedando fondos inmovilizados y no ejecutados al cierre del ejercicio.

Que, respecto a que los logros obtenidos justifican la utilización de este mecanismo, la Relatoria opina que nada justifica extraer los procedimientos de contratación de los canales previstos en la normativa provincial, trazada para resguardar los principios que rigen las contrataciones (publicidad, concurrencia y transparencia, entre otros), asegurar la intervención de los organismos de control y la correcta utilización de los fondos públicos. Que la calificación de un acto como no institucional no se ve desvirtuada por los resultados obtenidos y que de ningún modo se objetó la contratación de los especialistas necesarios para ejecutar el plan de obras previsto por el organismo, sino que se cuestionó que esa contratación se realizara a través de un intermediario (la OEI) lo que implicó un costo adicional del 5%, y además extrajo del alcance de los órganos de asesoramiento y fiscalización, el control previo requerido conforme la normativa aplicable impidiendo, además, la detección de posibles incompatibilidades al delegarse en la OEI la firma de los contratos.

Que el responsable, luego, menciona las restricciones existentes para contratar bajo la normativa local, indicando que los únicos dispositivos de contratación de la normativa local financiables por los contratos de préstamos son aquellos que no implican relación de dependencia, en particular las locaciones de servicios enmarcadas en la Ley de Emergencia N° 15165 y las locaciones de obra enmarcadas en el Decreto N° 369/16. Que las locaciones de servicios amparadas por Ley de Emergencia resultan un instrumento limitado y de vigencia acotada, en virtud de su propia naturaleza, mientras que las tareas que insumen y se desarrollan



en el marco de los contratos de préstamos requieren continuidad y regularidad inherente a su período de vigencia, señalando que los contratos de préstamos duran al menos cuatro años y por ende no podría considerarse que una tarea prevista dentro de las actividades de un proyecto, sea encuadrada como de emergencia. Que, al respecto, la Relatoria analizó los contratos celebrados a través de la OEI, y en su mayoría tienen una duración de seis meses, no existiendo contratos con una duración mayor a un año, por lo que considera que el argumento ofrecido carece de sentido.

Que, en virtud de esta limitación, continúa el responsable, es que oportunamente se ha impulsado la creación de un régimen de contrataciones individuales en el marco de los Contratos de Préstamos con Organismos de financiamiento internacional, tramitada por EX-2020-11817055-GDEBA-DPOMYFBMHYFGP, el cual se encuentra bajo análisis y revisión por parte de la Dirección Provincial de Empleo Público y el Ministerio de Hacienda. Que en el dicho trámite se propició la aprobación de un "Modelo de Contrato de Consultoría Individual" y del respectivo "Círculo Administrativo de Aprobación de Contratos de Consultoría Individual", ambos documentos encuadrados en la autorización conferida por el artículo 9 del Capítulo III del Anexo Único del Decreto N° 1299/16; "Régimen Único de Adquisiciones y Contrataciones Financiadas por Organismos Multilaterales de Crédito (OMC) y/o Acuerdos Bilaterales (AB).

Que la Relatoria informa que, a la fecha de su Informe Conclusivo, el expediente mencionado por el responsable no tiene movimiento desde el mes de julio del ejercicio 2020 y destaca que existen otras alternativas en la normativa local además de los contratos de locación de servicio enmarcados en la Ley N° 14815, señalando como ejemplo las contrataciones directas por excepción, contempladas en el artículo 18 inciso 2) de la Ley N° 13981, cuyo apartado h) menciona específicamente "La contratación de artistas, técnicos o sus obras."

Que el responsable expresa luego, en su descargo que, en el período bajo análisis, se vio en la necesidad de recurrir a un procedimiento alternativo a través de un organismo idóneo y de reconocida capacidad, como lo es la OEI, a fin de cubrir las necesidades institucionales del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, para lo cual procedió a combinar las modalidades de contratación en función de la naturaleza de los servicios, tareas y/o perfiles necesarios, y así se suscribieron contratos de locación de servicios a través de la OEI y contratos de locación de obra a través del procedimiento local (Decreto N° 369/16), individualizándose en todos los casos las tareas que se esperaba que realizara cada consultor, todo ello de

conformidad con la normativa vigente.

Que la Relatoría expresa nuevamente que no se combinaron modalidades de contratación, sino que los contratos que se firmaron a través de la OEI no fueron contrataciones realizadas por el Ministerio sino por un tercero y en virtud de esa tercerización, se eludieron todos los controles previstos en la normativa provincial.

Que el funcionario también destaca que la contratación de OEI durante el ejercicio 2019, sancionada a través del Fallo N° 382/2022, se basa en otro sustrato fáctico ya que en el año 2019 no se vio afectado el normal funcionamiento del circuito administrativo del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos establecido para la contratación de consultores y el pago de sus honorarios de la misma manera que en el 2020 y 2021, por lo que no resulta aplicable al caso las conclusiones arribadas por este H. Tribunal. Que durante el ejercicio 2020 existieron razones de peso que justifican la conducta adoptada y expresa que "la razonabilidad de las medidas adoptadas da cumplimiento a las condiciones cuyo respeto es exigido para su validez, pues existe: 1) una real situación de emergencia, constatada y declarada por órgano competente; 2) un fin real de interés social y público; 3) la razonabilidad del medio elegido, o sea, proporción y adecuación entre la medida dispuesta y el fin perseguido".

Que la Relatoría entiende que se dieron durante los ejercicios 2020 y 2021 situaciones de emergencia declaradas por la autoridad competente, pero que no tuvieron relación con la modalidad adoptada en el convenio con la OEI, ya que dicho convenio y la firma de las primeras actas complementarias tuvo su origen en el ejercicio 2019. Que, en este caso, si el fundamento era la emergencia como consecuencia de la pandemia, debería haberse encuadrado tal contratación en alguna de las leyes de emergencia vigentes durante dicho lapso. Que la Relatoría reitera que la modalidad de la firma de actas complementarias con OEI, a través de las cuales se extrae de la órbita del Ministerio la contratación de los consultores, tiene su inicio en el ejercicio 2019, no habiendo recibido respuesta al traslado efectuado por el ejercicio 2020 y afirmando, en el presente ejercicio, que fue una solución alternativa a las restricciones impuestas en el período afectado por la pandemia.

Que la Relatoría recalca que el contexto extraordinario de pandemia no habilita a los funcionarios a apartarse arbitrariamente de la normativa vigente, sino que los habilita a actuar dentro del marco otorgado por la normativa aplicable a dicho contexto.

Que, finalmente, sobre la elusión de la intervención de los Organismos de asesoramiento y control, el funcionario expresa en su descargo que los procedimientos de contratación y



ejecución de estos contratos de consultoría se encuentran enmarcados en los Contratos de Préstamos invocados en las Actas, por lo que no les es aplicable la normativa local en materia de consultoría individual, siendo en su caso de aplicación la normativa prevista en la Cláusula Cuarta a) de las ACTAS. Que no se han eludido los controles internos en el proceso de su aprobación, sino que se ha utilizado una herramienta aprobada por un acto administrativo, sobre la cual se habían expedido oportunamente los propios Organismos de la provincia de Buenos Aires. Que, en tal sentido, los controles de los organismos de asesoramiento y control se cumplieron en tiempo y forma, previo a la suscripción de las adendas gestionadas durante el ejercicio 2020.

Que, en este punto, la Relatoría aclara que la Ley N° 13981 que regula el subsistema de Contrataciones del Estado, establece en su artículo 4° que no están comprendidos dentro de ese régimen los "contratos que se celebren con estados extranjeros, con entidades de derecho público internacional, con instituciones multilaterales de crédito y los que se financien total o parcialmente con recursos provenientes de los mencionados entes, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones del presente régimen cuando ello así se establezca de común acuerdo por las partes. Que tanto BIRF como CAF en los contratos de préstamo, establecen que la normativa local será de aplicación complementaria a las normas referidas en el convenio de préstamo y el Decreto N° 1299/16 establece que "se aplicará supletoriamente la normativa local, cuando la normativa internacional no regule sobre una cuestión en particular", como es el caso de la contratación de consultorías menores a los USD 250.000,00. Que, asimismo, el Decreto N° 1299/16 establece en su artículo 8° que los contratantes, en el marco de cada operatoria, deberán dar cuenta de las actuaciones a los Organismos de asesoramiento y control, en el ámbito de sus respectivas competencias, con carácter previo a la aprobación de las adjudicaciones y/o contrataciones realizadas en el marco de este Régimen; mientras que el Decreto N° 603/2018 delega en el Ministro de Infraestructura y Servicios Públicos la facultad para aprobar actas complementarias y adendas que las partes suscriban como consecuencia del Convenio Marco, previa intervención de los organismos de asesoramiento y control. Que la cuestión objetada por la Relatoría en este punto es que los documentos que se circularizan a los organismos de control para su aprobación son las Actas Complementarias, y no los contratos de locación de servicio que de ellas se derivan. Que, de esta manera, se elude el control previsto en la Ley N° 13981 y en el Decreto N° 1299/16 que regula el Régimen Único de Adquisiciones y

Contrataciones Financiadas por Organismos Multilaterales de Crédito y/o Acuerdos Bilaterales.

Que, finalmente, la Relatoría concluye que el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos ha delegado en la OEI una función que naturalmente compete al Organismo, que es la firma de contratos de locación de servicios y el pago de los importes correspondientes a su contraprestación. Que esto implica que se incorpore un sujeto adicional en el proceso de contratación, que, además, percibe el 5% los montos ejecutados en cada acta. Que, asimismo, la tercerización de las contrataciones implica la elusión de la intervención de los organismos de asesoramiento y control establecida en la normativa vigente. Que, por todo lo expuesto, la Relatoría mantiene la observación.

Que, puesto el tema a mi consideración, entiendo necesario abordarlo desde dos enfoques diferentes, al igual que en los ejercicios inmediatos anteriores.

El primero de ellos parte del análisis del Decreto N° 1299/16 que crea el Régimen Único de Adquisiciones y Contrataciones Financiadas por Organismos Multilaterales de Crédito (OMC) y/o Estados Extranjeros en el Marco de Acuerdos Bilaterales (AB). Dicho decreto tiene por objeto fijar las normas generales que regulan los procedimientos de adquisición de bienes y contratación de obras y de servicios (firmas consultoras, consultores individuales y servicios distintos de consultoría) que se realicen en el marco de Programas financiados, total o parcialmente, con fondos provenientes de Organismos Multilaterales de Crédito (OMC) – Préstamos y/o Cooperaciones Técnicas-, y/o resultantes de Acuerdos Bilaterales (AB).

Que, conforme lo estipulado en el artículo 8° del mencionado decreto, los contratantes, "... en el marco de cada operatoria, deberán dar cuenta de las actuaciones a los Organismos de asesoramiento y control, en el ámbito de sus respectivas competencias, con carácter previo a la aprobación de las adjudicaciones y/o contrataciones realizadas en el marco de este Régimen".

Que no hay que perder de vista que las prescripciones de dicho artículo tienden a asegurar el adecuado asesoramiento y control por parte de los organismos que tienen a su cargo dichas funciones, a efectos de garantizar la adecuada protección de los intereses de la Provincia.

Que los fondos con los cuales se honran los compromisos asumidos en virtud de los contratos de locación de servicios celebrados por la OEI con los prestadores de servicios, contratos que se desprenden de las actas suscritas entre el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos y la OEI, son afrontados con fondos provenientes de organismos de financiación externa (CAF y BIRF) y que, por ello, las contrataciones que constituyen la causa fuente del pago de los fondos están comprendidas dentro del alcance del mencionado decreto.



por lo que entiendo que es necesaria la intervención de los organismos de asesoramiento y control en forma previa a la celebración de dichas contrataciones.

Que en el caso de las contrataciones de los servicios que nos ocupan, dicha intervención no tuvo lugar y que la falta de intervención de los organismos de asesoramiento y control no puede ser justificada argumentando que sí lo fueron las actas y/o adendas de las cuales esas contrataciones derivan.

Que la mencionada falta de intervención configura un incumplimiento de las formalidades requeridas como presupuesto para la formalización de las contrataciones.

Que, en consecuencia, soy de la opinión que el incumplimiento de las formalidades legales y reglamentarias tienen sanción derivada del artículo 16 de la Ley N° 10869 y sus modificatorias, la que se determinará en el Considerando Quinto del presente fallo.

Que el segundo enfoque desde el que considero debe analizarse el tema sometido a mi consideración, está relacionado con el objeto de las Actas Complementarias celebradas entre el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

Que, en ese sentido, analizando el objeto de las adendas a las Actas Complementarias celebradas en el ámbito del Acuerdo Marco, surgió que el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos ha delegado en la OEI la formalización de los contratos de locación de servicios y el pago de los importes correspondientes a la contraprestación por los mismos, lo que implica la delegación de una función, que naturalmente compete al Organismo, en un tercero. Debe tenerse presente que existe una estructura dentro de la Administración Pública, la que en el momento del ejercicio bajo análisis estaba regida por la Ley N° 15164 (Ley de Ministerios), que establece las obligaciones y facultades que la ley confiere a los Ministros Secretarios y que la delegación de la resolución de asuntos relativos al régimen económico y administrativo de los Ministros y Secretarios deberá ser realizada en los funcionarios que determinen y conforme con la organización de cada área.

Que, por otra parte, la tercerización arriba mencionada determina que se incorpore un sujeto adicional en el proceso de contratación de las locaciones de servicios que percibe el 5% de los montos ejecutados en concepto de contraprestación, mientras que el proceso de selección de los consultores es realizado íntegramente por el Ministerio.

Que, en este sentido, voy a compartir la opinión de la Relatoría interviniente en cuanto

considera que el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos debe realizar las contrataciones necesarias para el cumplimiento de sus objetivos y programas a través de las Direcciones que a tal fin forman parte de su estructura acorde al Decreto N° 36/2020 y no delegar en un tercero la facultad de contratación de consultores o compra de bienes, debiendo el Organismo velar por el ejercicio de los controles establecidos en la normativa vigente y resguardando la transparencia que se exige a todo acto de gobierno.

Que, en consecuencia, soy de la opinión de que la delegación de las facultades propias del Ministerio en la OEI a través de las Actas Complementarias, y sus adendas, celebradas en la órbita del Convenio Marco, que deriva en el pago de una contraprestación a cargo del Ministerio equivalente al 5% de los montos ejecutados, causa un perjuicio al erario público, el que debe ser debidamente reparado.

Que, en mi opinión, en el caso bajo análisis, el funcionario del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos se apartó de la normativa vigente en la materia y procedió a contratar un servicio que debía ser prestado por el propio Ministerio, que precisamente a tales fines cuenta con reparticiones especiales (la Unidad de Coordinación y Ejecución de Proyectos de Obra, la Dirección de Personal, la Dirección de Compras y Contrataciones y la Dirección de Tesorería, por ejemplo).

Que, por lo tanto, opino que corresponde la desaprobación de los egresos correspondientes a los gastos administrativos pagados a la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, con formulación de cargo de pesos dos millones novecientos trece mil trescientos catorce con ocho centavos (\$2.913.314,08) con más el interés que pague el Banco de la provincia de Buenos Aires en sus operaciones de depósito a treinta días, calculados entre la fecha de los egresos y la del dictado de sentencia de pesos tres millones siete mil ciento treinta y uno con noventa centavos (\$3.007.131,90), conformando un total de pesos cinco millones novecientos veinte mil cuatrocientos cuarenta y cinco con noventa y ocho centavos (\$5.920.445,98), por el que responderá el señor Agustín Pablo SIMONE, Ministro de Infraestructura y Servicios Públicos, por ser quien firmó las adendas a las Actas Complementarias y las resoluciones aprobatorias (Artículo 16 de la Ley N° 10869 y sus modificatorias).

Que los intereses adicionados por la privación del uso del capital tienen por objeto dar satisfacción al principio de reparación integral y plena del perjuicio ocasionado al patrimonio fiscal (Municipalidad de Nueve de Julio – Ejercicio 1989; Acuerdo del 20/5/1992).



Así votó.

TERCERO: Que por el capítulo 1.c) del Resultando X, la Relatoría trató la observación relacionada con la diferencia existente entre el saldo final del Anexo de Movimiento de Bienes y el Saldo Final de las respectivas cuentas en el Balance de Sumas y Saldos por \$22.728.422,51.

Que la Relatoría confirió traslado a la Directora General de Administración, María Laura MÁRQUEZ, acorde a sus misiones y funciones establecidas en el Decreto N° 36/2020, para que aporte la documentación que considere pertinente a efectos de probar la regularización de las diferencias detectadas.

Que con fecha 09/11/2022 presenta su descargo la señora Laura MÁRQUEZ, el cual luce a fojas 60/61vta., quien explica que la Jurisdicción continúa trabajando a fin de regularizar las diferencias detectadas, producto de los problemas en la migración de datos desde el Sistema Financiero al SIGAF y se encuentra en la instancia de revisión de los registros de Bajas Patrimoniales, que se identificaron las mismas y se cotejaron con la Contaduría General de la Provincia a través de tiques generados por la Mesa de Ayuda de ese Organismo.

Que la funcionaria adjunta la propuesta de acto administrativo y Anexo con detalle de bajas definitivas e informa que, a la fecha del descargo, se encontraban a la espera de la verificación por parte de la Contaduría General de la Provincia de tres nuevos registros. Que, una vez resueltos los tiques generados por dicha consulta, de corresponder, los mismos serán incorporados al Anexo que formará parte del acto administrativo que se dicte autorizando las bajas. Que, a tal efecto, y a fin de documentar el proceso de regularización, se caratuló el expediente EX-2022-37241001-GDEBA-DPTLMIYSPGP – Baja Regularización Ejercicio 2018 y que, en la última etapa, se efectuará por sistema la registración de las minutas contables pertinentes detectadas.

Que la Relatoría verificó lo manifestado por la funcionaria y entiende que, hasta tanto se dicte el acto administrativo que autorice las bajas definitivas, la observación debe mantenerse.

Que, puesto el tema a mi consideración, voy a compartir en todos sus términos lo expresado por la División Relatora. Que, teniendo en cuenta que las diferencias contables provienen del ejercicio 2018 y se encuentran demostradas las acciones realizadas por los actuales funcionarios a efectos de su regularización, considero que debe dejarse constancia de la observación sin otros alcances y encomendar a la Relatoría actuante en el próximo ejercicio

que retome la cuestión e informe al respecto.

Así voto.

CUARTO: Que por el capítulo 1.d) del Resultado X, la Relatoría trató la observación relacionada con las demoras existentes entre la firma del convenio y el inicio de la obra y/o entre el anticipo financiero otorgado y el inicio de la obra, en el marco del Programa de Emergencia de Infraestructura Municipal de la Provincia de Buenos Aires (PREIMBA).

Que el Programa de Emergencia de Infraestructura Municipal de la provincia de Buenos Aires (PREIMBA) fue creado por la Ley Nacional N° 27561, en la órbita del Ministerio de Obras Públicas de la Nación, con el objeto de garantizar el mantenimiento y construcción de obras de infraestructura municipal en ámbitos urbanos, suburbanos y/o rurales. Que la provincia de Buenos Aires adhirió al mencionado programa a través de la Ley N° 15183, estableciendo los lineamientos necesarios para su ejecución por medio de la RESO-2021-814-GDEBA-MIYSGP;

Que el artículo 5° de la RESO-2021-814-GDEBA-MIYSGP dispone "Establecer que el Municipio, a fin de acreditar el correcto avance de obra, deberá presentar en forma mensual ante este Ministerio, los Certificados de Avance de Obra, el avance del plan y el acopio existente si lo hubiere, con la debida aprobación por parte de la inspección de obra a cargo del Municipio, de conformidad con el Modelo de Certificado aprobado por el Anexo Único de la presente resolución. (...) Sin perjuicio de lo expuesto, la Subsecretaría de Planificación y Evaluación de Infraestructura podrá requerir la remisión de los elementos que considere necesarios a los efectos de constatar los avances de la obra."

Que cada uno de los Convenios celebrados con los Municipios establece en la Cláusula Séptima: "La 'MUNICIPALIDAD' manifiesta expresamente que no existen impedimentos de orden técnico, legal, administrativo o de cualquier otro tipo, que obstaculicen el normal inicio de la 'OBRA', dentro de los NOVENTA (90) días corridos, a partir de la firma del 'CONVENIO'". La Cláusula Octava agrega "El 'CONVENIO' se considerará resuelto de pleno derecho cuando: a) La 'MUNICIPALIDAD' no diera inicio a las obras transcurrido el plazo indicado en la CLÁUSULA SÉPTIMA del presente. (...) La 'MUNICIPALIDAD' no tendrá derecho a efectuar reclamo alguno en el caso previsto en el apartado a) de la presente CLÁUSULA. Asimismo, en el supuesto de haberse efectuado el anticipo financiero estipulado en la CLÁUSULA DECIMOPRIMERA del presente, la 'MUNICIPALIDAD' deberá devolver los



montos percibidos por dicho concepto. Por último, la Cláusula Decimoprimera, en el cuarto párrafo, indica "... Si la 'MUNICIPALIDAD' no invierte el anticipo entregado por la 'PROVINCIA' en la 'OBRA' en un plazo de sesenta (60) días, deberá depositar la suma de dinero entregada a la Cuenta N° Ruco 229-7, CBU 0140999801200000022975 de la PROVINCIA y operará de manera automática la rescisión del presente 'CONVENIO'. La Municipalidad no podrá solicitar futuro financiamiento alguno en el marco del PREIMBA."

Que la Relatoría analizó una muestra representativa de los expedientes por los cuales se aprueban convenios entre los Municipios y el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos en el marco del PREIMBA y se detectaron obras con importantes demoras entre la firma del convenio y el inicio de la obra y/o entre el anticipo financiero otorgado y el inicio de la obra, las que se detallan a continuación:

a) Municipalidad de Hipólito Yrigoyen:

Nro Expediente	Fecha Firma Convenio	Fecha Acta Inicio de Obra	Días entre firma de Convenio y Acta de Inicio
EX-2021-09496670-GDEBA-DGALMIYSPGP	10/06/2021	01/02/2022	231
EX-2021-09500244-GDEBA-DGALMIYSPGP	12/07/2021	25/07/2022	373
EX-2021-10105370-GDEBA-DGALMIYSPGP	15/07/2021	01/05/2022	286

Fecha Acto Adm.	Días entre Acto Adm. y Acta de Inicio	Fecha Pago Primer Anticipo	Días entre Pago de anticipo y Acta de Inicio	Monto Anticipo
21/07/2021	190	06/08/2021	175	\$534.513,37
03/09/2021	322	29/09/2021	296	\$974.911,43
27/08/2021	244	29/09/2021	212	\$989.575,19

Que los responsables explican que el Municipio, en la Memoria Técnica, informa que realizará las obras mediante administración pública, lo que evidentemente no estaba en su posibilidad operativa ya que luego explican que tenían retraso por obras iniciadas en la pandemia y otras de mayor prioridad. Que la Relatoría realiza que la demora en el inicio de la obra respecto a la firma del convenio es de más de siete meses en los tres casos, y la demora en el inicio respecto al pago del anticipo es como mínimo de cinco meses. Que esta situación

genera la inmovilización de los fondos anticipados por períodos prolongados, sin siquiera utilizarlos para el acopio de materiales. Que, como consecuencia, al momento de comenzar a ejecutar la obra, el presupuesto original podría no alcanzar para finalizarla de acuerdo con lo estipulado en el convenio, lo que produce importantes desvíos entre la planificación y la ejecución de cada obra.

b) Municipalidad de Tres Lomas:

Nro Expediente	Fecha Firma Convenio	Fecha Acta Inicio de Obra	Días entre firma de Convenio y Acta de Inicio
EX-2021-28704376-GDEBA-DGALMIYSPGP	06/07/2021	01/11/2021	115

Fecha Acto Adm.	Días entre Acto Adm. y Acta de Inicio	Fecha Pago Primer Anticipo	Días entre Pago de anticipo y Acta de Inicio	Monto Anticipo
13/07/2021	108	06/08/2021	85	\$2.202.294,20

Que la Relatoría verificó que con fecha 06/08/2021 se realizó el anticipo por un monto de \$ 2.202.294. La jurisdicción informó con fecha 18/04/22, que la fecha de inicio de obra fue el 01/11/21. A la fecha de emisión del Informe Conclusivo no se ha acreditado rendición por parte de los responsables.

Que la Relatoría confirió traslado al Ministro Agustín Pablo SIMONE, por firmar los convenios y sus resoluciones aprobatorias; al Ministro Leonardo Javier NARDINI, acorde a las misiones y funciones establecidas en el artículo 26 de la Ley N° 15164; a los Subsecretarios de Planificación y Evaluación de Infraestructura, Ignacio Gastón NEGRONI y Norberto IGLESIAS y a los Directores Provinciales de Planificación Municipal de la Obra Pública, Mariana Daniela RODRÍGUEZ y Franco ROVERANO, todos ellos acorde a sus misiones y funciones establecidas en el Decreto N° 36/2020, para que indiquen el motivo por el cual no dieron cumplimiento a lo dispuesto en las Cláusulas Séptima, Octava y Decimoprimeras de los Convenios celebrados, ya que, en los casos detallados, dada la demora en el inicio de la obra, deberían haber sido considerados resueltos de pleno derecho y el Municipio se hubiera visto obligado a devolver el anticipo entregado.



Que con fecha 08/11/2022 presenta su descargo el señor Ignacio Gastón NEGRONI y la señora Mariana Daniela RODRÍGUEZ, quienes expresan que sus desvinculaciones del organismo (20/09/2021 y 23/09/2021, respectivamente) se han producido con anterioridad al vencimiento de los plazos previstos para el inicio de obra, no habiéndose efectuado una notoria ni preocupante inmovilización de los fondos anticipados por períodos que pusieran en riesgo la obra financiada. Que, de todas formas, resaltan que existen dos plazos: uno consagrado en la Cláusula Séptima que establece 90 días desde la firma del convenio para iniciar la obra y otro que se describe en la Cláusula Decimoprimera que indica un plazo de 60 días desde que la Municipalidad recibe el anticipo financiero. Que con lo cual, según expresan, de darse este último caso, se daría nacimiento a un nuevo plazo.

Que con fecha 08/11/2022 presenta su descargo el señor Agustín Pablo SIMONE, quien también expresa que se desvinculó del Ministerio con anterioridad al vencimiento de los plazos previstos para el inicio de la obra (19/09/2021), no existiendo, por consiguiente, ningún desvío entre la planificación y ejecución de cada una de las obras y efectuando la misma interpretación en cuanto a los plazos de cumplimiento de los convenios que la realizada ut supra.

Que la Relatoría entiende que, si bien ninguno de los funcionarios utilizó las facultades otorgadas por el artículo 5° de la RESO-2021-814-GDEBA-MIYSPGP, los plazos aún no estaban vencidos en los términos de la Cláusula Decimoprimera del Convenio.

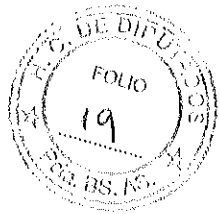
Que, de los informes remitidos por la Municipalidad de Hipólito Irigoyen, con relación a los expedientes objeto de esta observación, surge que el Municipio invoca como causa de la demora que la mayoría del personal Municipal estaba abocado a obras requeridas por la Pandemia Covid-19, y las obras debían realizarse por Administración, es decir, con personal del Municipio. Que la Relatoría entiende las situaciones especiales que se generaron a raíz de la pandemia, pero considera que el Municipio no desconocía esta situación a la hora de solicitar los fondos para las tres obras a realizarse en forma simultánea y por Administración, teniendo en cuenta que los convenios se firmaron en junio y julio de 2021. Que, asimismo, los funcionarios encargados de evaluar la viabilidad de dichos convenios tampoco tuvieron en cuenta esta situación antes de aprobar la transferencia de los fondos.

Que con fecha 07/11/2022 presenta su descargo el señor Franco ROVERANO, quien indica que fue designado en el cargo desde el 1 de octubre de 2021 y que de inmediato realizó

un análisis pormenorizado de las obras que se encontraban en ejecución. Que, en el caso de los expedientes de PREIMBA bajo análisis, se encontraron con que varios plazos se encontraban vencidos y, según la normativa se debían rescindir y solicitar la devolución del anticipo financiero, con sus respectivos intereses. Que esa Dirección, siguiendo las políticas efectuadas por gestiones anteriores y los intereses del actual Ministro, decidió continuar con la ejecución de los convenios y buscó la forma de solucionar los conflictos que generaban el retardo en el cumplimiento para poder culminar con las obras pactadas. Que, por otro lado, destaca que se priorizó la continuidad de los convenios en concordancia con la buena fe imperante en los mismos, buscando concretar los objetivos provinciales teniendo en consideración que la continuidad de los convenios no significará una mayor erogación que la prevista para cada ejecución. Que, por otro lado, el funcionario señala que hubiera sido un real perjuicio rescindir los convenios suscriptos, lo que hubiera traído como consecuencia la devolución del capital y sus intereses, afectando los fondos coparticipables, pertenecientes a las comunas, por Ley N° 10559. Que, complementariamente, considera significativo mencionar que los Municipios han manifestado de manera generalizada, la problemática imperante con relación al número de personal capacitado y disponible con el que contaban para la ejecución de las obras dentro del plazo convenido, como así también, la dificultad para adquirir los materiales necesarios, todo ello producto de la situación de emergencia sanitaria provocada por la pandemia. Que luego puntualiza, por cada expediente en particular, los problemas y avances que han cursado cada una de las obras.

Que los señores Leonardo Javier NARDINI Norberto IGLESIAS adhieren a la respuesta presentada por el señor ROVERANO.

Que la Relatoría constató la prueba aportada por los señores ROVERANO, IGLESIAS y NARDINI, considerando válidas y pertinentes las argumentaciones con respecto a la proximidad del vencimiento de los plazos al momento de asumir en sus cargos y el objetivo de priorizar la continuidad de las obras. Que, sin perjuicio de lo expuesto, la Relatoría verificó no sólo atrasos en el inicio de las obras mencionadas, sino también demoras en el plazo de su ejecución, cuyo plazo según convenio era de 180 días y a la fecha de la presentación de los descargos el plazo estaba excedido en todos los casos excepto por el EX-2021-09500244-GDEBA-DGALMIYSPGP donde restaban algunos días, aunque el avance, según lo informado, recién alcanzaba el 40%. Que la Relatoría tampoco pudo corroborar el avance informado tanto por los Municipios como por los responsables, dado que no se han adjuntado



las certificaciones que acrediten el correcto avance de obra en los términos del artículo 5° de la RESO-2021-814-GDEBA-MIYSPGP.

Que, finalmente, la Relatoría entiende que, si bien podrían haber iniciado acciones a fin de constatar el inicio o avance de cada una de las obras, debe deslindar de responsabilidad a los funcionarios Ignacio Gastón NEGRONI, Mariana Daniela RODRÍGUEZ y Agustín Pablo SIMONE, teniendo en cuenta que al momento de su desvinculación los plazos no estaban vencidos en los términos de la Cláusula Decimoprimerá del Convenio.

Que, asimismo, mantiene firme la observación con relación a los señores NARDINI, IGLESIAS y ROVERANO. Que, a pesar de que se consideran pertinentes las argumentaciones con respecto a la proximidad del vencimiento de los plazos al momento de asumir en sus cargos y el objetivo del organismo de priorizar la continuidad de las obras pactadas una vez decidida la continuidad de las obras, se verificaron retrasos no sólo en el inicio de las obras, sino también demoras en el plazo de su ejecución. Que la Relatoría tampoco pudo corroborar el avance de obra informado, dado que no fueron adjuntadas las certificaciones que así lo acrediten en los términos del artículo 5° de la RESO-2021-814-GDEBA-MIYSPGP.

Que, puesto el tema a mi consideración, voy a compartir lo expresado por la División Relatora. Que acorde a las fechas de desvinculación de los señores Agustín Pablo SIMONE (19/09/2021), Ignacio Gastón NEGRONI (20/09/2021) y la señora Mariana Daniela RODRÍGUEZ (23/09/2021) considero que corresponde deslindarlos de responsabilidad ya que no se había producido aún el vencimiento de los plazos previstos para el inicio de las obras.

Que, con relación a las explicaciones vertidas por los señores Franco ROVERANO, Norberto IGLESIAS y Leonardo Javier NARDINI, si bien considero entendibles los argumentos con respecto a la inminencia del vencimiento de los plazos al momento de asumir en sus cargos, han quedado demostrados los atrasos no sólo en el inicio de las obras mencionadas, sino en el plazo de su ejecución, sin encontrarse acreditadas las certificaciones establecidas en el artículo 5° de la RESO-2021-814-GDEBA-MIYSPGP.

Que, en consecuencia, soy de la opinión que el incumplimiento de las formalidades legales y reglamentarias tienen sanción derivada del artículo 16 de la Ley N° 10869 y sus modificatorias, la que se determinará en el Considerando Quinto del presente fallo.

Así voto.

QUINTO: Que, debido a los incumplimientos señalados en los Considerandos Primero, Segundo y Cuarto, corresponde disponer la aplicación de las siguientes sanciones (artículo 16 de la Ley N° 10869 y sus modificatorias):

Llamado de atención al señor Gerardo Fabián DE SANTIS (Considerando Primero).

Llamado de atención a los señores Leonardo Javier NARDINI, Norberto IGLESIAS y Franco ROVERANO (Considerando Cuarto).

Multa de trescientos sesenta y cinco mil quinientos setenta y cinco pesos con veinte centavos (\$365.575,20) al señor Agustín Pablo SIMONE (Considerandos Primero y Segundo).

Así voto.

SEXTO: Que en el Informe de Auditoría (fojas 32vta./33 – Capítulo IX) y en el Informe Conclusivo (fojas 120/120vta. – Capítulo IV), la División Relatora, con relación al ejercicio bajo estudio, formuló la siguiente propuesta de mejora:

- 1) Fortalecer los controles que operan en el circuito de aprobación y ejecución de los convenios con los Municipios (Aprobación del Convenio – Anticipo financiero – Inicio de obra – Rendición o Certificación de avance) en el marco del Fondo de Infraestructura Municipal

Que el artículo 45 de la Ley N° 15225 crea, para el Ejercicio 2021, el Fondo de Infraestructura Municipal (FIM) destinado a los Municipios para financiar obras de infraestructura en materia hidráulica, vial, de energía, de transporte, de vivienda, sanitaria y hospitalaria, arquitectura y toda otra obra prevista en los artículos 1° y 2° de la Ley N° 6021, mientras que el Decreto N° 94/2021 reglamenta dicho Fondo y establece como Autoridad de aplicación al Ministerio de Infraestructura y Servicios Público.

Que en el marco del Fondo de Infraestructura Municipal la Relatoría analizó inicialmente una muestra de los convenios y anticipos entregados a los Municipios. Que, teniendo en cuenta que un alto porcentaje de ellos se encontraban sin ninguna certificación de avance, se solicitó se informe el estado de todas las obras que, según la información a disposición de la Relatoría, sólo habían percibido anticipos (sin certificar avances de obra). Que, del estudio de la información remitida, la Relatoría verificó extensas demoras entre los anticipos otorgados por el organismo y el inicio de las obras. Que, analizadas las causas, se comprobó que las demoras correspondían principalmente a Municipios que en sus memorias técnicas afirmaban poseer la capacidad



técnica y operativa para afrontar la obra por Administración Municipal, pero luego no contaban con la estructura necesaria para hacerlo, o tenían otras obras en curso a las que daban prioridad. Que, en otros casos, se observaron retrasos por procesos de licitación que fueron declarados desiertos. Que, en cuanto a las consecuencias, la Relatoría destaca las demoras en la ejecución de las obras respecto al plazo previsto inicialmente y la inmovilización de los fondos anticipados por períodos prolongados, sin siquiera utilizar los fondos para el acopio de materiales. Que esto implica que, como consecuencia del contexto inflacionario al momento de comenzar a ejecutar la obra, el presupuesto original no alcanza para finalizarla de acuerdo con lo estipulado en el convenio, lo que produce importantes desvíos de la ejecución respecto a la planificación de cada obra.

Que, por lo tanto, la Relatoría recomienda en virtud de las facultades otorgadas por el artículo 7° del Decreto N° 94/2021, que la Subsecretaría de Planificación y Evaluación de Infraestructura analice la posibilidad de ajustar los controles que operan en el circuito de aprobación del convenio con el municipio - anticipo - inicio de la obra - certificación o rendición, para evitar la entrega de fondos que quedan inutilizados por períodos prolongados u obras que a posteriori y por la demora en el inicio y ejecución requieren modificar los proyectos originalmente aprobados para reducirlos como consecuencia del aumento de los costos. Que, de acuerdo a lo establecido en la normativa, el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos debería instar los procedimientos administrativos y acciones judiciales que correspondan de acuerdo al convenio suscripto, imponiendo plazos a los municipios para presentar las certificaciones de avance; mientras que para los casos de las obras ejecutadas por Administración Municipal, debería realizar un seguimiento exhaustivo de los fondos anticipados, solicitando se realicen los acopios de materiales de acuerdo con las memorias técnicas, a fin de mitigar el efecto de la inflación y posibilitando el cumplimiento con los proyectos originales en los plazos establecidos:

Que, coincidiendo con la Relatoría, estimo pertinente formular la presente recomendación y encomendar a la Relatoría actuante en el ejercicio 2022 su seguimiento e informe.

Así voto:

SÉPTIMO: Que a través del Capítulo X: "Asuntos que no afectan el dictamen - Párrafo de énfasis" del Informe de Auditoría (fojas 33/33vta.) y del Capítulo V.I. "Otras Consideraciones

En ese contexto, sería erróneo considerar ese acto como una 'tercerización' de las acciones administrativas, en razón que la OEI resulta ser parte de un Convenio en el que se estableció dicha actividad y asistencia, y el contenido de sus cláusulas obliga a las partes como la ley misma (Pacta Sunt Servanda), por lo menos hasta que se modifiquen o se concluya el vínculo por alguna de las modalidades establecidas.

Por lo expuesto, reitero que no se vislumbra un accionar o intención de causar un daño o perjuicio a la administración, sino el ejercicio de una modalidad no prohibida por la normativa provincial, extremos estos que me permiten aseverar que se estaría frente a la inexistencia de un daño cierto y concreto que responsabilice a su ejecutante y que conmine a su resarcimiento en los términos establecidos en los artículos 16 inciso 3) de la LOT y de su Decreto Reglamentario N° 1770/09, por cuanto la materialización de dicha decisión carecería del elemento de la antijuridicidad exigido para configurar la responsabilidad punible que conlleva la equívoca administración y ejecución de los fondos públicos.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo expuesto precedentemente y con respecto a la falta de la previa intervención de los Organismos de Asesoramiento y Control, a efectos de garantizar la adecuada protección de los intereses de la Provincia, coincido con el Vocal Preopinante que la misma debió existir, por cuanto su inobservancia configura un incumplimiento de las formalidades legales, circunstancia que deberá tenerse presente y comunicarse al funcionario actuante pero sin otro alcance, como asimismo a las demás áreas intervinientes del Ministerio, para que la misma no se torne una práctica habitual, ya sea para el presente cartular, como así tampoco para los que en el futuro se puedan celebrar con esta o cualquier otra identidad internacional.

Por último y en consonancia con la postura que viene sosteniendo este Honorable tribunal en la especie, deviene razonable disentir con la imposición del cargo pecuniario en los términos establecidos en los artículos 16 inciso 3) de la LOT y de su Decreto Reglamentario N° 1770/09 citados, por cuanto -reitero- no se encontraría materializado el perjuicio exigido y tampoco el deber de resarcirlo, en razón que ese 'costo adicional' que provocó la gestión llevada a cabo por la OEI, estaba vigente y exigible en la modalidad adoptada y su falta de pago hubiere ocasionado un daño mayor por falta de cumplimiento contractual y derivado en un enriquecimiento indebido por la Administración Pública, extremos por los cuales considero dejar sin efecto la sanción impuesta.

Así voto".



Que el Vocal Contador Ariel Héctor PIETRONAVE adhiere a la disidencia planteada por el Vocal Contador Juan Pablo PEREDO.

Que el Vocal Contador Daniel Carlos CHILLO adhiere a la disidencia planteada por el Vocal Contador Juan Pablo PEREDO y agrega:

"En relación al Artículo Cuarto también planteo disidencia atento a que se menciona la sanción de un cargo y no se describe el monto implicado.

Es mi voto".

Que el Presidente del H. Tribunal de Cuentas de la provincia de Buenos Aires Doctor Federico Gastón THEA, adhieren a la disidencia planteada por el Vocal Contador Juan Pablo PEREDO.

Que el señor Presidente del H. Tribunal de Cuentas de la provincia de Buenos Aires, ante la disidencia planteada, ordenó que se efectuara un nuevo sorteo, resultando el siguiente orden de votación: Juan Pablo PEREDO, Daniel Carlos CHILLO y Ariel Héctor PIETRONAVE para el tratamiento de la cuestión controvertida.

Que, vueltas las actuaciones a la Vocería de origen, el Vocal Preopinante Contador Gustavo Eduardo DIEZ mantiene su voto.

Que los Vocales Contadores Juan Pablo PEREDO, Daniel Carlos CHILLO y Ariel Héctor PIETRONAVE, mantienen su voto original. Que el Presidente del H. Tribunal de Cuentas de la provincia de Buenos Aires Doctor Federico Gastón THEA mantiene su voto.

Por lo tanto, en uso de las facultades conferidas por los artículos 159 inciso 1° de la Constitución Provincial y 15 de la Ley N° 10869 y sus modificatorias

EL H. TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES
RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Aprobar la rendición de cuentas del MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS PÚBLICOS - Ejercicio 2021, acorde a lo expresado en el Considerando Octavo.

ARTÍCULO SEGUNDO: Dar por subsanada la observación señalada en el Considerando Segundo relacionada con la tercerización de las acciones administrativas y mantener la observación sin otros alcances relacionada con la falta de la previa intervención de los Organismos de Asesoramiento y Control, todo ello en base a los fundamentos expuestos en la disidencia planteada.

ARTÍCULO TERCERO: Dejar constancia sin otros alcances de la cuestión tratada en el Considerando Tercero y de lo expresado en el Considerando Séptimo.

ARTÍCULO CUARTO: Por los fundamentos expuestos en los **Considerandos Primero y Cuarto** y en base a la determinación efectuada en el **Considerando Quinto y Segundo en disidencia**, aplicar **llamado de atención** a los señores **Agustín Pablo SIMONE, Gerardo Fabián DE SANTIS, Leonardo Javier NARDINI, Norberto IGLESIAS y Franco ROVERANO** (artículo 16 de la Ley N° 10869 y sus modificatorias).

ARTÍCULO QUINTO: Encomendar a la Relatoría actuante del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos en el ejercicio 2022 retomar las cuestiones tratadas en el Considerando Tercero e informar al respecto.



ARTÍCULO SEXTO: Formular la recomendación del presente ejercicio que se indica en el Considerando Sexto a la Subsecretaría de Planificación y Evaluación de Infraestructura del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos y encomendar a la Relatoría actuante en el ejercicio 2022 su seguimiento e informe en el próximo estudio de la cuenta.

ARTÍCULO SÉPTIMO: Notificar a Agustín Pablo SIMONE, Gerardo Fabián DE SANTIS, Leonardo Javier NARDINI, Norberto IGLESIAS y Franco ROVERANO, de lo resuelto en los artículos precedentes, según particularmente corresponda a cada uno de ellos; haciéndoseles saber, en el caso de las sanciones impuestas, que la sentencia podrá ser recurrida dentro del plazo de quince (15) días conforme lo establecido en el artículo 38 de la Ley N° 10869 y sus modificatorias. Para el caso en que el responsable opte por interponer demanda contencioso-administrativa, deberá notificar a este H. Tribunal de Cuentas, dentro del plazo que establece el artículo 18 de la Ley N° 12008, fecha de interposición de la demanda, carátula, número de causa y juzgado interviniente, todo ello bajo apercibimiento de darle intervención al señor Fiscal de Estado para que promueva las acciones pertinentes previstas en el artículo 159 de la Constitución Provincial (artículo 33 de la Ley N° 10869 y sus modificatorias).

ARTÍCULO OCTAVO: Comunicar a la Subsecretaría de Planificación y Evaluación de Infraestructura del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la recomendación formulada en el Artículo Sexto.

ARTÍCULO NOVENO: Comunicar la presente sentencia al señor Gobernador (artículo 144 de la Constitución Provincial), al señor Ministro, al Subsecretario Técnico, Administrativo y Legal y al Director General de Administración del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, a los señores Presidentes de las H. Cámaras de Diputados y Senadores como complemento de la Cuenta General del Ejercicio (control de mérito), al señor Contador General de la

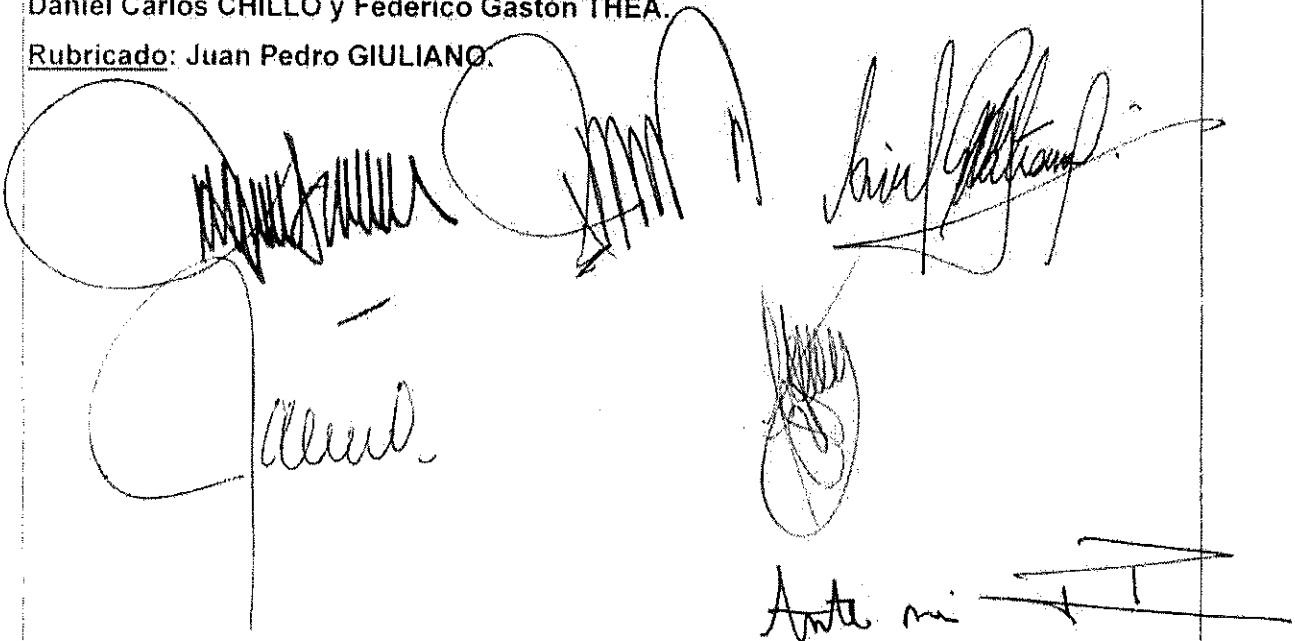
Provincia (artículos 91 a 96 de la ley de Administración Financiera y Sistemas de Control N° 13767) y al señor Tesorero General de la Provincia.

ARTÍCULO DÉCIMO: Rubríquese por el señor Director General de Receptoría y Procedimiento la presente Resolución que consta de veintidós fojas, publíquese en el Boletín Oficial y en la página electrónica del H. Tribunal de Cuentas de la provincia de Buenos Aires, resérvese este expediente en la Secretaría de Actuaciones y Procedimiento durante los términos fijados en el artículo Séptimo. Firmese, cumplido, archívese.

Fallo: 309/2023

Firmado: Gustavo Eduardo DIEZ, Juan Pablo PEREDO, Ariel Héctor PIETRONAVE, Daniel Carlos CHILLO y Federico Gastón THEA.

Rubricado: Juan Pedro GIULIANO.



FALLO DE LA CUENTA

R-P-EcHc-501
Revisión: 11
Fecha: 18/11/22