



La Plata, 8 de julio de 2024

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 6° del fallo firmado (25 fojas) por el H. Cuerpo del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires en su Acuerdo del día 26/06/2024, en el Expediente N° 1-348.0-2022 relativo a la rendición de cuentas del MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS PUBLICOS Ejercicio 2022.

Saludo a usted atentamente.

mm

GONZALO SEBASTIAN KODELIA
Secretario
Actuaciones y Procedimiento

FEDERICO GASTÓN THEA
Presidente

Nota N° 228/2024



Honorable Tribunal
de Cuentas
Provincia de Buenos Aires

NOTA FALLO

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





Honorable Tribunal
de Cuentas
Provincia de Buenos Aires



GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE
BUENOS AIRES

Corresponde Expediente N° 1-348.0-2022
Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos - Ejercicio 2022

LA PLATA, 26 de junio de 2024

VISTO en el Acuerdo de la fecha el expediente N° 1-348.0-2022, correspondiente al **MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS PÚBLICOS**, rendición de la cuenta del **Ejercicio 2022**, del que

RESULTA:

I.- Que se desempeñó como titular del Organismo 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 2).

II.- Que el estudio de la rendición de cuentas fue asignado por Resolución N° 04/2022 a la Relatora Contadora María Victoria **LIMA** (fojas 1).

III.- Que durante el ejercicio tuvo vigencia el presupuesto aprobado por Ley N° 15310, promulgada por el Decreto N° 1350/2021. 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 y Tecnológica 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 Ley N° 15310.

IV.- Que los créditos para gastar fueron fijados en la suma de \$161.996.235.626,00 a través de un presupuesto original de \$192.306.256.000,00 y de una disminución de los créditos por la suma de \$ 30.310.020.374,00 (fojas 45vta.).

V.- Que de los Créditos Definitivos a que se alude en el Resultando anterior, se devengaron egresos que importan un total de \$152.270.494.371,65; conformado por Pagos por la Repartición: \$3.222.365.325,12; Pagos por la Tesorería General de la Provincia: \$124.141.970.841,37 y Devengado Impago del Ejercicio: \$24.906.158.205,16 (fojas 45vta.).

VI.- Que las cuentas bancarias del organismo presentaron un Saldo Inicial de \$58.401.437,09, Ingresos de \$4.059.067.534,96, Egresos de \$4.099.478.130,58 y un Saldo Final de \$17.990.841,47 (fojas 46).

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 período bajo análisis.

VIII.- Que a fojas 2/15vta. se agregó copia del fallo recaído sobre el estudio de cuentas del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos correspondiente al Ejercicio 2020, en el cual se encomendó a la Relatoría actuante en el ejercicio 2022 el seguimiento de la cuestión tratada en el Considerando Sexto. Que a fojas 16/37vta. se agregó copia del fallo recaído sobre el estudio de cuentas del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos correspondiente al Ejercicio 2021, en el cual se encomendó a la Relatoría actuante en el Ejercicio 2022 el seguimiento de la cuestión tratada en el Considerando Tercero y Sexto.



IX.- Que a fojas 38/57vta. 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 61/69vta.), del cual se trasladó a los responsables por las observaciones que se detallan:

1. Observaciones del Ejercicio

- a) Gasto no institucional: contratación de colonia de vacaciones
- 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) Anticipos financieros otorgados a Municipios para la ejecución de obras no rendidos a la fecha del Informe de Auditoría en el marco del Programa 006 – Desarrollo de la Obra Pública – Fondo de Infraestructura Municipal.
- d) 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”

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, Norberto IGLESIAS, Franco ROVERANO, Luis Alberto HIDALGO, María Laura MÁRQUEZ y Gerardo Fabián DE SANTIS, quienes se encuentran debidamente notificados, según constancias obrantes a fojas 73/74, recibándose los descargos que se agregaron a fojas 75/103vta.. Que, al momento de la presentación del Informe conclusivo, no se recibió respuesta por parte de Norberto IGLESIAS, a pesar de haber sido fehacientemente notificado.

XII.- Que a fojas 104/128 la Relatoría actuante elevó el Informe conclusivo que establece el artículo 30 de la Ley N° 10869 y sus modificatorias.

XIII-. Que a fojas 131 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 en el capítulo I. "Resultados Obtenidos" del Informe conclusivo (fojas 104/128), la Relatora destaca que el presupuesto definitivo del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos disminuyó un 16% respecto al presupuesto aprobado por ley. Que este hecho se produjo como consecuencia de la creación del Ministerio de Transporte, a través del dictado del Decreto N° 382/2022 de fecha 29 de abril de 2022, el que aprobó de forma retroactiva al día 3 de enero de 2022, la estructura orgánico-funcional de la referida cartera de Estado. Que mediante ese acto, además, se absorbieron ciertas unidades orgánico-funcionales, junto con sus programas, plantas de personal, unidades organizativas con nivel inferior a dirección, créditos presupuestarios, patrimonio, recursos económicos, financieros y presupuestarios, incluyendo a la ex Subsecretaría de Transporte, dependiente hasta ese entonces del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos. Que, además, el decreto en cuestión determinó que, hasta tanto se efectuaran las adecuaciones presupuestarias pertinentes, la Subsecretaría Técnica, Administrativa y Legal del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, estaría a cargo de la gestión contable, económica, financiera, patrimonial y de la administración de los asuntos de personal del Ministerio de Transporte. Que, finalmente, la instrumentación del traspaso se efectiviza el 2 de junio de 2022 a través de la RESO-2022-368-GDEBA-MHYFGP del Ministerio de Hacienda y Finanzas. Que, en conclusión, la creación del Ministerio de Transporte afectó significativamente al Ente auditado, ya que la readecuación presupuestaria significó una disminución presupuestaria de \$57.747.493.375,00. Que, en cuanto a la planta del personal, la citada resolución del Ministerio de Hacienda y Finanzas implicó una transferencia de 394 agentes (250 Planta Permanente y 144 Planta Temporal) desde el Ministerio auditado hacia el Ministerio de Transporte.

Que la Relatoría también señala que las transferencias a Municipios durante el ejercicio 2022 alcanzaron los \$33.387.847.683,39, correspondiendo el 82% al PRG 006



Honorable Tribunal
de Cuentas
Provincia de Buenos Aires



GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE
BUENOS AIRES

Corresponde Expediente Nº 1-348.0-2022
Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos - Ejercicio 2022

relacionado con el Fondo de Infraestructura Municipal, el 9% al PRG 016 - PREIMBA (Programa de Emergencia de Infraestructura Municipal de la Provincia de Buenos Aires) y el resto, a otros programas con incidencia menor. Que los mayores beneficiarios de estas transferencias fueron los Municipios de José C. Paz, Malvinas Argentinas, Lomas de Zamora, La Matanza, Escobar y Merlo, que, en conjunto, recibieron el 34,3% del total transferido.

Que, por último, la Relatoría indica que, en un análisis más general respecto al total de gastos devengados en el ejercicio 2022, el 67% corresponden al Inciso 5. Transferencias, el 19% al Inciso 4. Bienes de Uso y el 9% al Inciso 6. Activos Financieros, siendo porcentajes de incidencia que se relacionan directamente con los programas a cargo del Ministerio y las funciones y naturaleza de un organismo como el auditado.

Que, al momento de emitir opinión, acompaño la exposición de resultados obtenidos y propongo dejar constancia de lo acentuado anteriormente.

Así voto.

SEGUNDO: Que por el capítulo 1.a) del Resultando X, la Relatoría trató la observación relacionada con la contratación y pago de colonia de vacaciones. Que a través del EX-2021-22885692-GDEBA-DPTLMYSPGP se gestionó la contratación de un servicio de colonia de vacaciones para los hijos de los agentes de la jurisdicción entre 4 y 12 años, para el período de enero y febrero de 2022.

Que por DISPO-2021-307-GDEBA-DPCYCMYSPGP el Director Provincial de Compras y Contrataciones, Luis Alberto HIDALGO, autorizó y aprobó el llamado a licitación. Que la contratación resultó adjudicada a la firma AMEMOP (Asociación Mutualista de Empleados del Ministerio de Obras Públicas - CUIT 30-52293180-9) por \$9.420.200,00 por DISPO-2022-3-GDEBA-DGAMIYSPGP firmada por la Directora General de Administración. Que el Pliego de Condiciones Particulares Nº PLIEG-2021-31975709-GDEBA-DCYCBYSMIYSPGP, preveía la ampliación del servicio hasta en un treinta y cinco por ciento (35%) del importe total adjudicado en las mismas condiciones originales de la contratación, por lo que por DISPO-2022-41-GDEBA-DGAMIYSPGP firmada por la Directora General de Administración, se resolvió la ampliación del servicio de Colonia, en un 24,32% por un monto de \$2.291.400,00, a través de la OC 135-0612-OC22.

Que el mencionado servicio se abona el 21/02/2022 a través de la orden de pago C41 21669/2022 por \$4.582.800,00, el 29/03/2022 a través de la orden de pago C41 55188/2022 por \$4.837.400,00 y el 25/04/2020 a través de la orden de pago C41 110893/2022 por \$2.291.400,00.

Que la Relatoría entiende que el objeto contratado (colonia de vacaciones) no es un gasto que se encuentre amparado por la normativa vigente y no se corresponde con un gasto gubernamental, ya que no se relaciona con la actividad del Ministerio, ni tiene vinculación con sus objetivos. Que esta situación se ve reforzada por el decreto de estructura DECTO-2020-36-GDEBA-GPBA, el cual dentro de las acciones de la delegación de personal establece la de "prestar por sí o por terceros el servicio de jardín maternal y de infantes..." pero nada indica sobre la colonia de vacaciones. Que, en el mismo sentido, la Relatoría indica que el gasto fue imputado a la partida 3.5.9. Otros gastos no especificados precedentemente, debido a que no existe en el clasificador presupuestario una partida específica para este tipo de gastos, en contraposición con lo que ocurre con el jardín maternal y la guardería, dado que ambos servicios cuentan con su partida específica (3.5.8.) sustentada en una normativa que faculta al organismo a su realización (artículo 65 de la Ley N° 10430).

Que la Relatoría confirió traslado al Director Provincial de Compras y Contrataciones, Luis Alberto HIDALGO por firmar la disposición que autoriza y aprueba el llamado a licitación y por firmar la orden de compra N° 135-0612-OC22, y a la Directora General de Administración, María Laura MARQUEZ por firmar las disposiciones que aprueban la licitación privada y la ampliación de la orden de compra.

Que con fecha 30/10/2023 presenta su descargo María Laura MARQUEZ, el cual luce a fojas 79/82, mientras que el 01/11/2023 presenta el descargo Luis Alberto HIDALGO (fojas 96/97vta.), quien adhiere a lo presentado por la Directora General de Administración.

Que la funcionaria indica que el expediente de contratación del servicio de colonia de verano 2022, fue iniciado por el Director Delegado de Personal con fecha 16 de setiembre de 2021 y enviado a la Dirección Provincial de Compras y Contrataciones con anterioridad a la designación de las nuevas autoridades del Ministerio, indicando la importancia del objeto social, educativo y recreativo que revestía este tipo de prestación y habiendo realizado un análisis de la cantidad de niños/as que aspiran a la colonia.

Que, como nuevas autoridades, tomaron conocimiento de que el servicio de colonia se venía desarrollando regularmente desde el año 2009, brindándose para los hijos de los



empleados del Ministerio, en un comienzo a través de Convenios y luego mediante actos licitatorios. Que, agrega, el Servicio que se prestaba era de suma importancia a efectos de asegurar el buen funcionamiento durante el receso escolar y para los más pequeños como una prolongación del Jardín Maternal mientras sus padres desarrollan sus tareas habituales en las distintas áreas, sin estar pendientes del cuidado y atención de sus hijos menores durante el receso escolar. Que, afirma la funcionaria, este beneficio impactaba en forma muy positiva en los padres. Que se consultó en cada oportunidad a los Organismos de Contralor, quienes prestaron su conformidad a los trámites impulsados, destacando que tanto la Asesoría General de Gobierno, la Contaduría General de la Provincia y la Fiscalía de Estado no habían efectuado observación alguna al objeto de la contratación y siempre convalidaron los procesos de contratación, más aún, no habían existido observaciones por parte del Honorable Tribunal de Cuentas en ejercicios anteriores.

Que, continúa en su descargo, el costo abonado resultaba razonable y hasta inferior a otros servicios de colonias contratados por otras áreas de la Provincia observándose fielmente las normativas vigentes en los procesos de pago auditados por la Contaduría General y la Tesorería General de la Provincia. Que se remitió a la Dirección General de Administración la conformidad del Subsecretario Administrativo y que, en el curso del trámite, la Dirección Provincial de Presupuesto Público del Ministerio de Hacienda y Finanzas toma conocimiento del compromiso del gasto que demandaba la contratación y señala que la Jurisdicción "deberá atender el citado gasto, con los créditos que le asigne la respectiva Ley Anual de Presupuesto para el ejercicio 2022, en el inciso Servicios No Personales", y que se procedió a efectuar la imputación presupuestaria según el catálogo de la Contaduría General de la provincia de Buenos Aires por ítem genérico. Que, finalmente, se continuó con el proceso licitatorio para la contratación del servicio de colonia de vacaciones y se aprobó la Licitación Privada N° 3/21, gestionada mediante el Sistema de Compras Electrónicas Provincia de Buenos Aires bajo el Proceso de Compra N° 135-0137-LPR21, mediante la DISPO-2022-3-GDEBA-DGAMIYSPGP, habiendo tomado intervención la Delegación de la Asesoría General de la Provincia, Contaduría General de la Provincia y Fiscalía de Estado, dando curso favorable a las actuaciones.

Que la funcionaria finaliza su descargo indicando que, atento a las recomendaciones efectuadas por este Honorable Tribunal de Cuentas, se procedió a incorporar en la nueva

estructura orgánico-funcional de esa cartera ministerial aprobada por el DECTO-2022-323-GDEBA-GPBA, en su artículo 1° el Anexo II (IF-2022-10317321-GDEBA-SSTAYLMIYSPGP) – dentro de las Acciones de la Dirección General de Administración – Dirección Delegada de la Dirección Provincial de Personal el punto 7 que indica: "... 7. Prestar, por sí o por terceros, el servicio de Jardín Maternal, de Infantes y de Colonia de Verano para el personal de la Jurisdicción, verificando el cumplimiento de las pautas contractuales de los agentes y efectuando periódicamente una evaluación de calidad del servicio brindado".

Que, en primer lugar, la Relatoría indica que en ningún momento recomendó incorporar la prestación del servicio de colonia de vacaciones por sí o por terceros, dentro de las acciones que debe llevar a cabo la Dirección Delegada de Personal del Ministerio. Que la incorporación de esa prestación como una acción dentro del organismo no lo transforma en un gasto institucional, ya que para considerar a la colonia de vacaciones como una prestación de índole similar a la guardería y jardín maternal, debería sustentarse en una norma de igual rango que la que da sustento a esas prestaciones (Ley N° 10430).

Que, por otro lado, la Relatoría aclara 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 que le compete. Que, asimismo, la inexistencia de observaciones en ejercicios anteriores respecto a este tema no implica que exista 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 de muestreo, es decir, sin que el alcance de este abarque el universo total de las operaciones de la repartición. Que, de todas formas, deja constancia que en el ejercicio 2020 la Relatoría realizó la misma observación respecto a la contratación de la colonia de vacaciones, trasladando la observación a los responsables con fecha 07/12/2021.

Que la Relatoría entiende que el objeto del contrato (colonia de vacaciones) no se encuentra amparado por la normativa vigente y, por ende, no puede considerarlo un gasto gubernamental, debido a que no se relaciona con la actividad del Ministerio ni tiene vinculación con sus objetivos. Que, considerando la jurisprudencia que existe sobre el tema en diversos fallos de este H. Tribunal de Cuentas, considera que debe mantenerse la observación.

Que la Relatoría indica que la jurisprudencia del H. Tribunal respecto a la contratación del servicio de colonia de vacaciones se encuentra en los siguientes Fallos del H. Cuerpo: Fallo N° 02/2009 - Ministerio de Producción 2009 – Expediente Especial, Fallo N° 369/2018 -



Honorable Tribunal
de Cuentas
Provincia de Buenos Aires



GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE
BUENOS AIRES

Corresponde Expediente N° 1-348.0-2022
Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos - Ejercicio 2022

Ministerio de Producción 2016, Fallo N° 355/2019 - Ministerio de Producción 2017, Fallo N° 4/2021 - Ministerio de Producción 2018, Fallo N° 394/2019 - Ministerio de Trabajo 2017 y Fallo N° 518/2020 - Ministerio de Trabajo 2018. Que, en todos los casos mencionados, el H. Cuerpo mantiene la observación realizada por la Relatoría actuante por considerarlo un gasto no institucional.

Que, por lo tanto, la Relatoría concluye que el objeto del contrato (colonia de vacaciones) no se encuentra amparado por la normativa vigente y por ende no puede considerarse un gasto gubernamental, debido a que no se relaciona con la actividad del Ministerio ni tiene vinculación con sus objetivos, manteniendo la observación formulada.

Que, puesto el tema a mi consideración, voy a compartir en todos sus términos lo expresado por la División Relatora en el sentido de que el objeto contratado (colonia de vacaciones) no es un gasto avalado por la normativa vigente en el ejercicio bajo estudio dado que no existe una norma que faculte al organismo a contratar ese beneficio para los agentes y, en consecuencia, no puede ser considerado un gasto gubernamental, atento a que es extraño a la actividad propia del Ministerio y carece de sustento normativo. Que mi opinión está en línea con el criterio ya adoptado por este H. Tribunal de Cuentas en ocasión de expedirse sobre las cuentas de otros organismos en ejercicios anteriores.

Que, el gasto efectuado deviene en impropio a la actividad gubernamental ya que no está comprendido dentro de la cobertura integral de los agentes de la Administración Pública en lo que hace a salud, previsión y seguridad que el Poder Ejecutivo debe proveer, toda vez que el artículo 65 de la Ley N° 10430 es muy claro al mencionar los deberes del Poder Ejecutivo al respecto, indicando en el inciso b) que debe "...Propender a la habilitación de salas maternas y guarderías para niños en los establecimientos donde presten servicios un mínimo de CIEN (100) empleadas/os". Por su parte, el Decreto N° 3099/88 también es muy claro al momento de establecer el alcance de su aplicación, al mencionar que se otorgará una "...bonificación de 'Reintegro por Guardería' por cada hijo menor que no haya cumplido cuatro (4) años que, por falta de cupo o inexistencia, no pueda concurrir a guardería oficial y deba ser enviado a guardería privada". Que, en consecuencia, es de resaltar que las normas que regulan salas maternas, guarderías y bonificaciones por reintegro de guarderías establecen claramente su alcance y ese alcance opera como un límite a la competencia del órgano que tiene a su cargo el cumplimiento de los deberes mencionados.

Que, en este sentido, es importante recordar la definición de competencia de Agustín Gordillo, quien destaca que "...La competencia es el conjunto de funciones que un agente puede legítimamente ejercer, el concepto de 'competencia' da así la medida de las actividades que de acuerdo al ordenamiento jurídico corresponden a cada órgano administrativo. Es su aptitud legal de obrar... Frecuentemente se compara a la competencia de los órganos administrativos con la capacidad de los sujetos privados de derecho. En ambos se estaría señalando una aptitud de obrar, la medida de las actividades que el órgano o el sujeto pueden legalmente ejercer. Sin embargo, es importante destacar que mientras en el derecho privado la capacidad es la regla y por lo tanto se presume en la medida que una norma expresa no venga a negarla, en derecho público la competencia de los órganos no se presume y debe estar otorgado en forma expresa o razonablemente implícita por una norma jurídica para que pueda reputársela legalmente existente. En general parece predominar el concepto que 'la competencia de los organismos administrativos debe ser expresa, esto es, debe resultar de una norma que la atribuya'" (Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas, Buenos Aires, FDA, 2013).

Que soy de la opinión de que, en el caso en que, apartándose del concepto predominante arriba mencionado, se pretenda invocar que un acto entra dentro del ámbito de las competencias razonablemente implícitas de un órgano, es necesario que se aplique un criterio restrictivo, comprendiendo solo a competencias que estén razonablemente implícitas en las otorgadas en forma expresa por la normativa aplicable. Que, en ese sentido, considero que de ninguna manera puede pretenderse invocar competencias razonablemente implícitas para otorgar al órgano competencias que claramente están fuera del alcance de las normas aplicables. Que, en el caso que nos ocupa, están claramente comprendidos en la normativa aplicable los gastos correspondientes a salas maternales y guarderías, no así los correspondientes a colonia de vacaciones.

Que, finalmente, en lo que respecta al Decreto N° 323/2022 mencionado por la funcionaria en su descargo, es importante destacar que dicho Decreto fue publicado en el Boletín Oficial el 19 de abril de 2022, por lo que no estaba vigente al momento en que se celebró la contratación observada, razón por la cual no corresponde su análisis ni consideración en el presente estudio.

Que, en consecuencia, y teniendo en cuenta que todo gasto realizado por los organismos provinciales debe encontrar su sustento en una norma que lo autorice, soy de la



Honorable Tribunal
de Cuentas
Provincia de Buenos Aires



GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE
BUENOS AIRES

Corresponde Expediente N° 1-348.0-2022
Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos - Ejercicio 2022

opinión que corresponde la desaprobación de los egresos correspondientes al servicio de colonia de vacaciones, con formulación de cargo de pesos once millones setecientos once mil seiscientos (\$11.711.600,00) 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 diecinueve millones cuatrocientos cincuenta mil trescientos noventa y tres con setenta y un centavos (\$19.450.393,71), conformando un total de pesos treinta y un millones ciento sesenta y un mil novecientos noventa y tres con setenta y un centavos (\$31.161.993,71) por el que responderá la señora María Laura MARQUEZ, Directora General de Administración en solidaridad con el señor Luis Alberto HIDALGO, Director Provincial de Compras y Contrataciones (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 voto.

TERCERO: 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 2022 se aprobaron por Resolución del Ministro de Infraestructura y Servicios Públicos, Agustín Pablo SIMONE, las adendas a las Actas Complementarias N° 9 y N° 11, además de continuarse con las transferencias correspondientes al Acta Complementaria N° 12 y su respectiva adenda N° 1.

ACTA	ADENDA	RESOLUCIÓN APROBATORIA	MONTO APROBADO	MONTO TOTAL DEL ACTA	SALDO INICIAL TRANSFERIDO DE OTRAS ACTAS
9	1	RESO-2022-1619-GDEBA-MIYSPGP	\$90.000.000,00	\$133.500.000,00	\$ 115.407,11
11	1	RESO-2022-1628-GDEBA-MIYSPGP	\$65.000.000,00	\$133.500.000,00	\$ 856.560,00
12		RESO-2021-115-GDEBA-MIYSPGP	\$ 4.000.000,00	\$ 38.600.000,00	\$ 1.500.357,50
12	1	RESO-2021-667-GDEBA-MIYSPGP	\$34.000.000,00		
				\$305.600.000,00	\$ 2.472.324,61

Que, luego de analizar los expedientes por los cuales se aprueban durante el ejercicio 2021 y 2022 las Actas Complementarias N° 9, N° 11, N° 12 y sus respectivas adendas, 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



Honorable Tribunal
de Cuentas
Provincia de Buenos Aires



GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE
BUENOS AIRES

Corresponde Expediente N° 1-348.0-2022
Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos - Ejercicio 2022

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 ejemplo la UCEPO -reemplazada por la Subsecretaría de Planificación y Evaluación de Infraestructura-, 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 el Decreto N° 323/2022, vigente a partir del 19/04/2022, suprime la UCEPO y la reemplaza por la Subsecretaría de Planificación y Evaluación de Infraestructura, dentro de la que se encuentra la Dirección Provincial de Procesos de Adquisiciones y Contrataciones con Financiamiento Internacional, encargada entre otras acciones de "Elaborar los planes y estrategias de adquisiciones de los Programas financiados con recursos de fuente externa" y "Asistir a las áreas del Ministerio en materia de adquisiciones financiadas con recursos de fuente externa".

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" modificado por el Decreto N° 323/2022 Acciones de la Dirección Delegada de la Dirección Provincial de

Personal: "11. 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



Honorable Tribunal
de Cuentas
Provincia de Buenos Aires



GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE
BUENOS AIRES

Corresponde Expediente N° 1-348.0-2022
Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos - Ejercicio 2022

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 prescripto 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, por firmar las Actas Complementarias N° 9, 11 y 12 y la adenda N° 1 del Acta N° 12, y las Resoluciones que aprueban las Actas Complementarias N° 9, 11 y 12 y la adenda N° 1 del Acta N° 12 y al Ministro de Infraestructura y Servicios Públicos, Leandro Javier NARDINI, por firmar las adendas a las Actas Complementarias N° 9 y N° 11, y las resoluciones que aprueban las adendas, a fin de que expliquen 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 \$5.208.989,16, con el siguiente detalle:

Acta N°	Adenda	Pagos a OEI 2022		5% Gastos
		Fecha	Monto	Administrativos OEI
Acta N° 9	1	Saldo Inicial	\$ 4.480.514,53	\$ 213.357,83
		11/2/2022	\$ 5.700.000,00	\$ 271.428,57
		5/5/2022	\$ 7.000.000,00	\$ 333.333,33
		1/7/2022	\$ 6.884.592,89	\$ 327.837,76
		6/12/2022	\$40.000.000,00	\$ 1.904.761,90
		Sin ejecutar	-\$38.148.246,57	-\$ 1.816.583,17
Total Acta N° 9				\$ 1.234.136,23
Acta N° 11	1	Saldo Inicial	\$18.487.009,70	\$ 880.333,80
		1/4/2022	\$30.600.000,00	\$ 1.457.142,86
		6/5/2022	\$11.000.000,00	\$ 523.809,52
		12/7/2022	\$11.843.440,00	\$ 563.973,33
		6/12/2022	\$30.000.000,00	\$ 1.428.571,43
		Sin ejecutar	-\$35.372.256,63	-\$ 1.684.393,17
Total Acta N°11				\$ 3.169.437,77
Acta N° 12		Saldo Inicial	\$14.925.204,80	\$ 710.724,04
		6/5/2022	\$ 5.000.000,00	\$ 238.095,24
		25/7/2022	\$ 5.999.642,00	\$ 285.697,24
		Sin ejecutar	-\$ 9.011.128,37	-\$ 429.101,35
Total Acta N°12				\$ 805.415,16
Total Gastos Administrativos 2022				\$ 5.208.989,16

Que la Relatoría destaca que en el ejercicio 2022 se realizaron pagos desde el Ministerio a OEI por \$154.027.674,89 que, sumado a los saldos transferidos de otras actas anteriores por \$37.892.729,03, el monto total asciende a \$191.920.403,92. Que de ese total sólo se ejecutaron en el ejercicio \$109.388.772,35, quedando un saldo al cierre en conjunto de todas las actas de \$82.531.631,57, con la desvalorización monetaria que implica la inmovilización de fondos en un contexto inflacionario.

Que con fecha 01/11/2023 presenta su descargo el señor Agustín Pablo SIMONE, el cual luce a fojas 83/95.

Que, en primer lugar, con relación a las aclaraciones preliminares que hace el responsable sosteniendo que las actas cuestionadas fueron suscriptas en el ejercicio 2021 (sobre el cual el H. Tribunal ya se ha expedido en el Fallo N° 309/2023), la Relatoría aclara que, en esta oportunidad, se está cuestionando las consecuencias que generó para el nuevo período 2022 la firma de las actas mencionadas, tanto en cuanto a la elusión de controles como a los pagos efectuados, habiéndose verificado en el ejercicio 2022 los pagos que se realizaron como consecuencia de las actas firmadas anteriormente.

Que el funcionario, luego, 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.



habiéndose detallado el comportamiento que se le reprocha en forma clara, precisa y circunstanciada, su resultado y la relación entre su accionar y la conducta dañosa (elusión de controles y perjuicio oneroso).

Que, luego, el responsable considera que la conducta endilgada permanece indeterminada por cuanto se trata de dos imputaciones diferentes: por un lado expresa que se le atribuye no haber justificado de manera razonable la delegación de facultades a la OEI, pero por otro se le estaría imputando el no haber dictado normas internas para cuidar la calidad y productividad del gasto. Que la Relatoría indica que en ningún momento se le imputa al responsable no haber dictado normas internas, sino que se le indica que existe una norma que rige su accionar como funcionario a la que debe dar cumplimiento. 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 con un costo adicional, 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, 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 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 el funcionario expresa en su descargo que resulta incorrecta la consideración de la Relatoría sobre que existe una "transferencia de facultades a la OEI", toda vez que advierte el Vocal Peredo en su disidencia del Fallo 309/2023 "(...) 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 (...)".

Que, la Relatoría indica que, tal como afirma el Vocal Peredo, el Acuerdo Marco establece actividades de asistencia y colaboración recíproca entre las partes, y nada expresa en sus cláusulas sobre la delegación de funciones propias del Ministerio en la OEI. Que es en las Actas Complementarias, que son objeto de la observación, donde el Ministro aprueba la transferencia



Honorable Tribunal
de Cuentas
Provincia de Buenos Aires



GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE
BUENOS AIRES

Corresponde Expediente N° 1-348.0-2022
Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos - Ejercicio 2022

de funciones que corresponden al Ministerio por su propia norma de creación y decreto de estructura. Que, a su vez, la Relatoría destaca lo expresado por el Vocal Gustavo Diez al momento de emitir su voto en el Fallo invocado por el funcionario, en el sentido de 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 el funcionario destaca que la opinión del Vocal Gustavo Diez se basa en otro sustrato fáctico, no encontrándose materializado el perjuicio y, en consecuencia, tampoco el deber de repararlo. Que la Relatoría encuentra materializado el perjuicio en cada pago por adelantado que se realizó a la OEI en concepto de gastos administrativos por llevar a cabo funciones que eran propias del Ministerio.

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, 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 la observación realizada no cae en la órbita de cuestiones de mérito, oportunidad y conveniencia, toda vez que reprocha que el responsable no estaba facultado para emitir el acto administrativo, por delegar acciones que son propias del organismo, por eludir controles previos y, además, por generar un perjuicio a la Provincia en el contexto donde estaba vigente el Decreto N 105/09. 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 Relatoría 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 Relatoría 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, 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 los años 2020 y 2021.

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, en relación a la defensa que hace el funcionario mencionando lo expresado por el Vocal Juan Pablo Peredo en el Fallo N° 309/2023 respecto que el accionar desplegado por el responsable no configura un acto personal y violatorio al orden jurídico impuesto, la Relatoría remarca que esa mención forma parte de la disidencia del Vocal Peredo; que, sin embargo, el Vocal preopinante Gustavo Diez mantuvo su postura en cuanto a 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 con fecha 03/11/2023 presenta su descargo Leandro Javier NARDINI, el cual luce a fojas 98/100vta. Que el funcionario adhiere a las “...respuestas efectuadas por las diversas áreas del Ministerio de Infraestructura...” adjuntando, para este punto, un informe suscripto por Franco ROVERANO, Subsecretario de Evaluación y Planificación de Infraestructura. Que la Relatoría indica que en dicho descargo se exponen argumentos que ya han sido considerados en el descargo presentado por el señor SIMONE, en cuanto a que las acciones llevadas a cabo por esa cartera ministerial no se han apartado de la normativa vigente y que “las transferencias efectuadas desde el Ministerio a la OEI han sido en cumplimiento de los extremos consignados



en el Convenio Marco, las Actas referidas y sus correspondientes adendas, lo cual no las encuadraba como gastos no institucionales...". Que la Relatoría indica que estos argumentos ya han sido tratados en párrafos anteriores, por lo que se remite a ellos.

Que el señor ROVERANO destaca en su informe que, a comienzos de marzo de 2022, habiendo recibido de parte de este Honorable Tribunal de Cuentas observaciones al convenio de referencia, se procedió a estudiar la posibilidad de contratar a los diferentes consultores a través de distintas modalidades sin afectar el normal desempeño de las áreas donde prestaban servicios. Que se decidió en 2022 continuar con las obras en proceso de ejecución y las tareas encomendadas, dada la dificultad de modificar el tipo de contratación en ese momento, no sin antes informar a las áreas la negativa de contratar nuevos consultores para el ejercicio 2023. Que, en el transcurso del ejercicio 2022 y a fin de continuar con la baja de la metodología de estas contrataciones, procedieron a disminuir el gasto y desembolsos de las respectivas actas, lo que les permitió acelerar su cierre expresando la voluntad de finalizar la relación contractual con la OEI en un plazo inmediato. Que, en el mes de febrero de 2023 se dio de baja el Acta Complementaria N° 12 y se solicitó a la OEI el cierre de las Actas Complementarias N° 9, 10 y 11. Que una vez formalizadas las Actas de Cierre entre el titular de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura y el Ministro de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia, la Organización, en cumplimiento con la Cláusula Tercera de los documentos aludidos, reintegró en la cuenta N° 229/7 el saldo remanente de cada Acta, a saber: Acta N° 9 con fecha 11/9/2023, la suma de \$ 21.669.374,37; Acta N° 10 con fecha con fecha 11/9/2023, la suma de \$3.119.922,34; Acta N° 11 con fecha 11/9/2023, la suma de \$7.799.989,54 y Acta N° 12 con fecha 14/4/2023, la suma de \$5.162.251,97.

Que la Relatoría pudo constatar que con fecha 23/11/23 se dictaron las RESO-2023-1635-GDEBA-MIYSPGP, RESO-2023-1634-GDEBA-MIYSPGP y RESO-2023-1646-GDEBA-MIYSPGP que aprobaron las Actas de Cierre correspondientes al Acta N° 9, N° 11 y N° 12 respectivamente.

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, sin embargo, considera importante destacar que, a raíz de las observaciones realizadas por esta Relatoría en ejercicios anteriores, la jurisdicción decidió dar cierre a las Actas Complementarias N° 9, 11 y 12, y modificar el método de contratación de los consultores, habiendo podido verificar que no existieron transferencias de fondos a OEI, relacionadas con las Actas mencionadas, en el ejercicio 2023.

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

Que 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, coincidiendo con lo expresado por el H. Cuerpo en los Fallos N° 148/2023, N° 298/2023 y N° 309/2023 correspondiente a los estudios de las cuentas del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos – Ejercicio 2019 (Recurso de Revisión), Ejercicio 2020 y Ejercicio 2021, respectivamente, la intervención de los Organismos de Asesoramiento y Control, a efectos de garantizar la adecuada protección de los intereses de la Provincia, debió existir, por cuanto su inobservancia configura un incumplimiento de las formalidades legales, lo que fue comunicado en los Fallos pertinentes con la finalidad de que no se torne una práctica habitual.

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 Séptimo 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, surge 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. Que 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 ha quedado demostrado que la conclusión a la que arribo es el resultado de haber analizado estrictamente los actos otorgados por los funcionarios, teniendo en cuenta la normativa vigente a la que dichos actos deben ajustarse, sin recurrir en ningún tipo de valoración en cuanto al mérito, oportunidad y conveniencia de las decisiones de los funcionarios involucrados.

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 cuatro millones cuatrocientos tres mil quinientos setenta y cuatro (\$4.403.574,00) 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 siete



Honorable Tribunal
de Cuentas
Provincia de Buenos Aires



GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE
BUENOS AIRES

Corresponde Expediente N° 1-348.0-2022
Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos - Ejercicio 2022

millones novecientos cuarenta y cuatro mil quinientos treinta y tres con cincuenta y tres centavos (\$7.944.533,53), conformando un total de pesos doce millones trescientos cuarenta y ocho mil ciento siete con cincuenta y tres centavos (\$12.348.107,53), por el que responderá el señor Agustín Pablo SIMONE, Ministro de Infraestructura y Servicios Públicos por haber firmado las Actas N° 9 y N° 11, en solidaridad con el señor Leandro Javier NARDINI, Ministro de Infraestructura y Servicios Públicos, por haber firmado las Adendas N° 1 a las actas N° 9 y N° 11; y con formulación de cargo de pesos ochocientos cinco mil cuatrocientos quince con dieciséis centavos (\$805.415,16) 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 un millón ochocientos treinta y seis mil doscientos diez con seis centavos (\$1.836.210,06), conformando un total de pesos dos millones seiscientos cuarenta y un mil seiscientos veinticinco con veintidós centavos (\$2.641.625,22), por el que responderá el señor Agustín Pablo SIMONE, Ministro de Infraestructura y Servicios Públicos por haber firmado el Acta N° 12 y si Adenda N° 1 (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 voto.

CUARTO: Que por el capítulo 1.c) del Resultando X, la Relatoría trató la observación relacionada con anticipos financieros otorgados a Municipios para la ejecución de obras que no contaban con rendición, dentro del Programa 006 – Desarrollo de la Obra Pública – Fondo de Infraestructura Municipal.

Que el artículo 53 de la Ley N° 15310 creó el Fondo de Infraestructura Municipal (FIM) destinado a los Municipios con el objetivo de 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. Que el Decreto N° 293/2022 reglamenta dicho Fondo y establece como autoridad de aplicación al Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos.

Que la Relatoría analizó inicialmente una muestra de los convenios y anticipos entregados a los Municipios en el marco de este programa y, teniendo en cuenta que un alto

porcentaje se encontraban sin ninguna certificación de avance, se solicitó al organismo mediante Acta N° 12 que informara el estado de todas las obras que sólo habían percibido anticipos (sin certificar avances de obra). Que del estudio de la información remitida se verificaron extensas demoras entre los anticipos otorgados por el organismo y el inicio de las obras cuyos retrasos correspondían principalmente a Municipios que en sus memorias técnicas afirmaban poseer la capacidad técnica y operativa para afrontar la obra por la 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, la Relatoría observó demoras por procesos de licitación que luego fueron declarados desiertos. Que todas estas demoras generaron plazos de ejecución mucho más extensos a los previstos inicialmente en los convenios con la consecuente inmovilización de los fondos anticipados. Que, como consecuencia del contexto inflacionario, se verificó en muchos casos que, al momento de comenzar a ejecutar las obras demoradas, el presupuesto original no es suficiente para finalizarlas, generando importantes desvíos entre lo planificado y ejecutado, cuestión que el Ministerio ajusta aprobando una adenda al convenio, que reduce la obra original.

Que la Relatoría solicitó al Ministro de Infraestructura y Servicios Públicos, Leonardo Javier NARDINI; al Subsecretario de Planificación y Evaluación de Infraestructura, Norberto IGLESIAS y al Director Provincial de Planificación Municipal de la Obra Pública, Franco ROVERANO que, como autoridad de aplicación, inicien las acciones correspondientes a efectos de obtener la rendición en aquellos casos observados en el Informe artículo 26 (fojas 61/69vta.) donde se han otorgado anticipos y aún no se han certificado avances de obra, en virtud de las facultades otorgadas por el Art. N° 7 del Decreto N° 293/2022. Que, asimismo, solicitó la revisión de los controles que operan en el circuito de aprobación del convenio-anticipo-inicio de la obra-rendición, a fin de evitar la entrega de fondos que quedan inutilizados por períodos mayores a 200 días, generando como consecuencia obras que requieren modificar los proyectos originalmente aprobados (para reducirlos como resultado del aumento de los costos).

Que los casos trasladados lucen a fojas 66vta. del informe para traslado. Que, con fecha 25/10/2023 el señor Franco ROVERANO presenta su descargo (fojas 75/78) al cual adhiere, con fecha 03/11/2023 el señor Leandro Javier NARDINI. Que, a la fecha del informe final, el señor IGLESIAS no había presentado descargo alguno.

Que el señor ROVERANO, en su descargo, indica, para cada caso trasladado:

- 1) Municipalidad de San Isidro – Puesta en valor de distintas zonas urbanas:



Que el responsable indica que el 26/12/2022 se realizó el segundo desembolso, tras el cual el Municipio ha logrado avanzar significativamente con la obra, alcanzando un 95% de avance físico. Que, aclara el responsable, debido a la modificación en el itemizado y las cantidades era imperativo llevar a cabo una adenda y que la documentación necesaria para dicha adenda ha sido solicitada por el Equipo Territorial de la Dirección Provincial de Planificación Municipal de la Obra Pública, con el fin de permitir el progreso en la rendición de la certificación. Que dichas solicitudes fueron realizadas mediante correos electrónicos, que se adjuntan al descargo. Que la Relatoría aclara que no se adjunta, en ninguno de los expedientes, el certificado de avance de obra, siendo ésta la única forma que tiene la Relatoría para poder corroborar lo expresado por los responsables sobre el avance de cada obra, como lo establece el artículo 9° de la RESO-2022-734-GDEBA-MIYSPGP.

2) Municipalidad de Quilmes– Vivero municipal:

Que el responsable indica que el 20/09/2023 se realizó un tercer desembolso e informa que la obra posee un 100% de avance físico y un 95% de avance financiero. Que, para culminar, resta la firma de la adenda que consta de una readecuación de itemizado y cantidades. Que la Relatoría constató el certificado de avance de obra presentado por el municipio, el cual certifica un 41,79% de avance previo a dicho desembolso, aportando además material fotográfico.

3) Municipalidad de Quilmes – Plaza Islas Malvinas:

Que el responsable indica que se intimó al Municipio el 18/11/2022 e informa que la obra tiene un avance físico del 100%, pero que para culminar y obtener el certificado de obra final, resta la firma de la adenda. Que la Relatoría pudo verificar, de acuerdo con la información obrante en los expedientes, que el anticipo del 30% fue otorgado el 18/08/2022 y el plazo de ejecución de la obra era de 180 días. Que la intimación por parte de la autoridad de aplicación es noventa días después del anticipo y el acta de inicio finalmente se confecciona el 17/04/2022, es decir 239 días después del anticipo de los fondos. Que la Relatoría informa que el monto del Convenio aprobado por RESO-2022-1391-GDEBA-MIYSPGP el 30/9/2022 fue de \$42.818.088,29, que era el cálculo original del costo de los trabajos para la concreción de la obra. Que, luego, el Municipio agrega además de ese cálculo original, otro documento “cómputo y presupuesto adenda” con todo el itemizado de la obra con valores actualizados, por un total de \$49.616.669,13 y el Decreto Municipal N° 654 por el cual aprueba el llamado de la Licitación Pública N° 96/2023 y la adjudicación a la empresa Vezzato SA por un monto de \$49.616.669,13, con fecha 09/03/23.

Que, finalmente, se adjunta el contrato firmado entre el Municipio y la empresa para la ejecución de la obra. Que la Relatoría manifiesta que ha quedado demostrado que, previo a la aprobación de la adenda al convenio por parte del Ministerio, el Municipio adjudicó una licitación con valores diferentes a los aprobados en el convenio, y con un retraso de 201 días respecto a la acreditación del primer anticipo.

Que, en el expediente por el que tramita la adenda, se adjunta informe de la Dirección de Acuerdos Locales de fecha 05/09/2023, donde detalla que el avance de la obra es de un 45,53%; sin embargo, no se adjunta en ninguno de los expedientes mencionados documentación que permita corroborar el avance de obra informado por los funcionarios.

Que, con fecha 01/07/2023, la Intendente Mayra Mendoza presenta nota solicitando actualizar el monto de la obra e informa un porcentaje de avance del 45,53%, indicando que la rendición es del 0,00%, no adjuntando certificados de obra ni material fotográfico.

Que la relatoría indica que, si bien el artículo 11 de la RESO-2022-734-GDEBA-MIYSPGP indica que "...cuando se incrementaren los costos previstos en el proyecto, superando el monto originalmente acordado y/o entregado, y el Municipio no disponga de fondos para destinar a tal fin, o cuando por cualquier otra circunstancia el Municipio estime conveniente la modificación del proyecto originalmente aprobado, podrá proponer al Ministerio la modificación y/o reducción del proyecto a efectos de facilitar su concreción, dando oportuna intervención a los Organismos de Asesoramiento y Control...", esta posibilidad se consideraba dentro del plazo establecido por el municipio para el inicio y concreción de la obra. Que, en este caso, el Municipio recibe el primer anticipo en el mes de agosto de 2022, se aprueba el convenio por resolución en septiembre 2022, y recién siete meses después el Municipio adjudica la Licitación Pública (por un monto superior al establecido en el convenio) y ocho meses después del anticipo se confecciona el acta de inicio de obra. Que, finalmente, la Municipalidad, solicita la aprobación de una adenda donde se actualicen los montos de la obra, sin presentar documentación que acredite el avance físico de obra informado.

Que la Relatoría indica que el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, como autoridad de aplicación, debe considerar, al momento de la firma del convenio, la capacidad administrativa, técnica y económica de los Municipios para iniciar las obras de acuerdo con los plazos establecidos en la normativa y culminarlas en los tiempos que informan en la documentación presentada. Que, de lo contrario, en un contexto inflacionario, es imposible terminar las obras con el presupuesto acordado en cada Convenio; por lo que, en pos de lograr



una inversión eficiente de los fondos públicos, los funcionarios deberían ser prudentes al momento de convalidar convenios con Municipios que sistemáticamente presentan demoras en el inicio y la certificación de las obras.

4) Municipalidad de Quilmes – Plaza Islas Malvinas – Nuevo Sector de Juegos, Colocación y Anclaje de Juegos infantiles:

Que el responsable indica que el inicio de obra (acta de inicio de obra de fecha 19/05/2023) se realizó dentro del plazo establecido por la norma e informa que la obra tiene un avance físico del 100%, pero que para culminar y obtener el certificado de obra final, resta la firma de la adenda. Que la Relatoría informa que el monto del Convenio aprobado por RESO-2023-625-GDEBA-MIYSPGP el 03/05/2023 fue de \$15.965.078,45, que era el cálculo original del costo de los trabajos para la concreción de la obra. Que, luego, el Municipio agrega además de ese cálculo original, otro documento “cómputo y presupuesto adenda” con todo el itemizado de la obra con valores actualizados, por un total de \$19.088.752,22 y el Decreto Municipal N° 1297 por el cual aprueba el llamado de la Licitación Pública N° 12/2023 y la adjudicación a la empresa Vezzato SA por un monto de \$19.088.752,22, con fecha 18/04/23. Que, finalmente, se adjunta el contrato firmado entre el Municipio y la empresa para la ejecución de la obra. Que la Relatoría informa que no se adjunta en ninguno de los expedientes la documentación que respalde el avance físico informado por los funcionarios.

5) Municipalidad de Florencio Varela – Pavimentación en hormigón simple calle Contreras – Río Negro:

Que el funcionario indica que la obra en cuestión ha experimentado un progreso del 60% en su etapa de desarrollo físico y está transitando por un proceso de rendición con el fin de desembolsar la rendición del Certificado N° 1, situación verificada por la Relatoría. Que el responsable informa que el Municipio fue intimado el 17/11/2022 dado que se encontraba vencido el plazo dispuesto para iniciar la ejecución del proyecto de obra pública municipal.

6) Municipalidad de Tandil– Conectividad Villa Italia – Paso a Nivel Calle Mosconi:

Que el responsable explica que la Dirección Provincial de Planificación Municipal de la Obra Pública ha intimado, mediante el envío de mails, al Municipio de Tandil para que aclare el estado actual del proyecto de obra, sin obtener respuesta por parte de las autoridades municipales. Que, debido a la falta de respuesta a la fecha del descargo, el funcionario indica que la Dirección antes mencionada se encontraba en proceso de enviar una comunicación formal

por medio de una carta documento (EX-2023-23050517-GDEBA-DGALMIYSPGP). Que la Relatoría pudo verificar que la intimación cargada corresponde a otra obra perteneciente al Municipio de Florencio Varela y no a "Conectividad Villa Italia – Paso a Nivel Calle Mosconi".

Que la Relatoría indica que el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, como autoridad de aplicación, debe considerar al momento de la firma de cada convenio, por un lado, la capacidad administrativa y técnica del Municipio para iniciar las obras de acuerdo con los plazos establecidos en la normativa y por otro, el grado de cumplimiento del municipio en convenios firmados con anterioridad. Que, en el caso del Municipio de Tandil se verifica que el Municipio ostenta reiterados incumplimientos en todos los convenios firmados desde FIM 2020 y FIM 2021 sin obtener respuesta por parte de las autoridades municipales.

Que, particularmente en este caso, si había cuestiones pendientes de respuesta por convenios firmados en el marco del FIM 2020 o FIM 2021, debió suspenderse el análisis y la posterior firma de nuevos convenios con el Municipio de Tandil, como expresa el artículo 16 de la RESO-2022-734-GDEBA-MIYSPGP: "Para el caso en que los Municipios beneficiarios obstaculizaren el contralor de la correcta inversión de los fondos otorgados, podrá suspenderse todo trámite de pago o de análisis de nuevos proyectos a favor de los mismos hasta la regularización de la situación."

Que la Relatoría agrega que se verificaron reclamos correspondientes al Programa Municipios a la Obra, que inicia en 2023. Que, es decir, que a pesar de no haber iniciado la obra pactada correspondiente a FIM 2022, una vez recibido el anticipo y no responder a las reiteradas intimaciones, el Ministerio evalúa la firma de un nuevo Convenio al año siguiente.

Que, para culminar su descargo, el señor ROVERANO afirma que la Dirección Provincial mantuvo contacto fluido con los diversos municipios, con el fin de identificar posibles dificultades administrativas y resolverlas para la correcta ejecución de las obras. Que, en todos los casos, cuando se verificó atraso en la ejecución de las obras, se implementaron acciones en pos de la concreción de los objetivos provinciales sin generar esto una afectación al erario de la Provincia de Buenos Aires. Que, asimismo, destaca que fueron en vista del interés público, con la primordial finalidad de que los Municipios puedan culminar las obras, teniendo en consideración que la continuidad de los convenios tratados en la presente no significó una mayor erogación que la prevista para cada ejecución.

Que la Relatoría verificó, no sólo atrasos en el inicio de las obras mencionadas, sino



también demoras en el plazo de ejecución de las mismas, lo que en muchos casos derivó en la necesidad de aprobar adendas que modificaban los convenios originales. Que, a excepción de los casos identificados como 2) y 5), los responsables no pudieron acreditar el avance físico informado, debido a que no se han adjuntado las certificaciones de avance de obra en los términos del artículo 9° de la RESO-2022-734-GDEBA-MIYSPGP.

Que, más allá de que se pudo constatar el seguimiento de las obras por parte del Ministerio y la realización de intimaciones vía mail en los casos de retrasos en el inicio, la Relatoría remarca que el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, como autoridad de aplicación, debe considerar al momento de la firma de cada convenio, por un lado, la capacidad administrativa y técnica del Municipio para dar inicio a las obras de acuerdo a los plazos establecidos en la normativa y, por otro, el grado de cumplimiento del municipio en convenios firmados con anterioridad. Que la Relatoría concluye que reincidir en la firma de convenios con municipios que tienen antecedentes de incumplimiento atenta contra una gestión eficaz y eficiente de los recursos públicos.

Que, por lo expuesto, la Relatoría mantiene la observación en el caso de los EX-2022-21655171-GDEBA-DGALMIYSPGP (Caso 1), EX-2022-22914278-GDEBA-DGALMIYSPGP (Caso 3), EX-2022-31613165-GDEBA-DGALMIYSPGP (Caso 4) y EX-2022-23050517-GDEBA-DGALMIYSPGP (Caso 6), donde no pudo verificarse el avance de obra informado, instando a los funcionarios a realizar una evaluación minuciosa de los antecedentes y capacidad técnica y administrativa de los municipios antes de la firma de cada Convenio.

Que, puesto el tema a mi consideración, voy a compartir lo expresado por la División Relatora. Que, en todos los casos en los que la observación se mantiene, 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 9° de la RESO-2022-734-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 Séptimo del presente fallo.

Así voto.

QUINTO: Que por el capítulo 1.d) 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, 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, 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, al igual que en el ejercicio anterior, 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 – Proyecto 3089 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, al estar imputados al inciso 4, todos estos gastos, que ascienden a dos mil noventa millones setecientos ochenta y tres mil novecientos ochenta y seis con ochenta y un centavos (\$2.090.783.986,81) destinados al saneamiento y limpieza de cursos de agua y arroyos de la provincia de Buenos Aires, se activan como si se

tratara de construcción de obras, 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 errores en la toma de decisiones.

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 consultó oportunamente a los funcionarios, quienes indicaron 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 la Relatoría confirió traslado al Ministro Leonardo Javier NARDINI, por ser quien firmó las resoluciones que aprobaron los convenios y sus respectivas adendas, 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 03/11/2023 presenta su descargo el señor DE SANTIS, el cual luce a fojas 101/103vta., mientras que a fojas 98/100vta. luce la respuesta del señor Leandro Javier NARDINI, adhiriendo a lo expresado por el Director de Presupuesto.

Que el señor DE SANTIS informa que, en relación a los informes requeridos, la Dirección a su cargo cursó notas de firma conjunta con fecha 21/07/2022 a la Autoridad del Agua (NO-2022-23502962-GDEBA-DGAMIYSPGP) y a la Dirección Provincial de Mantenimiento (NO-2022-23503562-GDEBA-DGAMIYSPGP), con fecha 27/07/2022 a la Contaduría General de la Provincia (NO-2022-24172983-GDEBA-DGAMIYSPGP) y con fecha 31/10/2023 a la Dirección de Usos y Aprovechamiento del Recurso Hídrico y Coordinación Regional dependiente de la Autoridad del Agua (NO-2023-45255671-GDEBA-DPMIYSPGP), solicitando copia de los informes producidos oportunamente y que fueran agregados al expediente N° 2438-293/2017 por el que se aprobó la RESOL-2017-419-E-GDEBA-MIYSPGP. Que, a la fecha de su contestación, no se había obtenido respuesta por lo que se reiteraron las mismas con fecha 30/10/2023 según: NO-2023-45079350-GDEBA-DPMIYSPGP a la Autoridad del Agua, NO-2023-45079330-GDEBA-DPMIYSPGP a la Dirección Provincial de Hidráulica y NO-2023-45079318-GDEBA-DPMIYSPGP a la Contaduría General de la Provincia.

Que, agrega el funcionario, se iniciaron gestiones para recuperar información por medio del sistema GDEBA, del que se obtuvieron los siguientes documentos, los cuales fueron adjuntados a la respuesta: Providencia de la entonces Dirección de Presupuesto, hoy Dirección de Contabilidad (PV-2017-01045461-GDEBA-DPMIYSPGP) dirigida al Director Provincial de Coordinación Legal, solicitando "reimputar a la Partida Principal 4 los convenios detallados a fs 2- 3."; tres intervenciones de la Dirección General de Administración (PV-2017-01374569-GDEBA-DGAMIYSPGP, PV-2017-02334115-GDEBA-DGAMIYSPGP y PV-2017-02865352-GDEBA-DGAMIYSPGP), un acta de la Contaduría General de la Provincia: (ACTA-2017-01896610-GDEBA-SCYCGCGP) y una Providencia de la Dirección Provincial de Mantenimiento (PV-2017-02602672-GDEBA-DPMIYSPGP), dirigida a la Autoridad del Agua, en la cual expresa "...es necesario advertir que como resultado de los trabajos que se vienen desarrollando se logran retirar de los cauces de los arroyos cantidad de obstrucciones ya sean metálicas,



Honorable Tribunal
de Cuentas
Provincia de Buenos Aires



GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE
BUENOS AIRES

Corresponde Expediente N° 1-348.0-2022
Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos - Ejercicio 2022

plásticas entre otras (ejemplo: automóviles incendiados, heladeras, etc.) lo que a nuestro entender, con dichos trabajos se está recuperando profundidades 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.", la RESOL-2017-419-E-GDEBA-MIYSPGP, por la cual se aprueba la Reimputación y la RESOL-2017-423-E-GDEBA-MIYSPGP que modifica el artículo 2° de la Resolución 419/17 corrigiendo el Informe correspondiente al Anexo Único.

Que el funcionario continúa explicando que, una vez notificado el Fallo N° 309/2023 de fecha 29/06/2023, se dio inicio al EX-2023-34459155- -GDEBA-DPTLMIYSPGP por medio del cual se le solicita a la Dirección Provincial de Hidráulica, a la Dirección de Mantenimiento dependiente de la Dirección Provincial de Hidráulica y a la Autoridad del Agua, que describan todas las acciones que las cooperativas llevan adelante en el marco del "Programa para el mantenimiento de arroyos y cauces hídricos con participación de organizaciones intermedias", a efectos de verificar la correcta imputación presupuestaria.

Que, a la fecha de su descargo, el expediente se encontraba en la Subsecretaría de Recursos Hídricos para que tomara intervención en los actuados y, de estimarlo oportuno, los remitiera a la Dirección Provincial de Presupuesto Público a efectos de verificar la correcta imputación presupuestaria, por tratarse del Organismo rector del Presupuesto Provincial y porque los expedientes pasan por esa repartición con la imputación en el Inciso 4 previo a la aprobación del convenio respectivo.

Que la Relatoría pudo verificar en el expediente mencionado, que la Dirección de Mantenimiento perteneciente a la Dirección Provincial de Hidráulica, mediante PV-2023-45766872-GDEBA-DMMIYSPGP asegura que las acciones realizadas por las organizaciones de la sociedad civil en el marco de estos convenios, contribuyen a recuperar y/o mantener la profundidad de los cursos de agua con el fin de optimizar su uso, sin embargo, al detallar las tareas realizadas (PV-2023-37484651-GDEBA-DMMIYSPGP) todas se relacionan con una prestación de servicios. Que, con fecha 8/11/23, se remite nota de la Subsecretaría Técnica, Administrativa y Legal, dirigida a la Dirección Provincial de Presupuesto Público perteneciente al Ministerio de Hacienda y Finanzas, para que emita formal opinión al respecto, sin obtener respuesta a la fecha del informe conclusivo

Que la Relatoría entiende que, analizadas las respuestas de los funcionarios, 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 acreditada por los responsables, debido a que no obran en el expediente, ni han sido aportadas, 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.

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, al igual que en ejercicios anteriores, un mínimo porcentaje de los remitos presentados por las cooperativas indican la utilización de maquinaria pesada, 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, 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 2022 ascienden a \$2.090.783.986,81 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, al igual que en el ejercicio anterior. 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 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, si bien considero atenuantes las gestiones llevadas a cabo por la Dirección de Presupuesto a efectos de obtener una respuesta del órgano rector del sistema presupuestario, considero que debe mantenerse la responsabilidad del Ministro de Infraestructura y Servicios Públicos, Leonardo Javier NARDINI, 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 Séptimo del presente fallo.

Así voto.

SEXTO: Que el Artículo Sexto Considerando Sexto del Fallo N° 298/2023 del 22 de junio de 2023 recaído sobre las cuentas del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos – Ejercicio 2020 encomendó a la Relatoría el seguimiento de la recomendación efectuada a la Subsecretaría Técnica, Administrativa y Legal sobre la subejecución de los recursos relacionados con las multas de tránsito y las licencias de conducir.

Que la Relatoría deja constancia que ambas cuentas recaudadoras pasaron al ámbito del Ministerio de Transporte a partir del dictado de la RESO-2022-368-GDEBA-MHYFGP de fecha 02/06/2022, no teniendo ya injerencia el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos sobre ellas.

Que el Artículo Quinto Considerando Tercero del Fallo N° 309/2023 del 29 de junio de 2023 recaído sobre las cuentas del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos – Ejercicio 2021 encomendó a la Relatoría el seguimiento de 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 verificó que la diferencia fue regularizada mediante minuta N° 1121 de fecha 31/12/2022. Que el asiento realizado, descrito como Regularización contable ejercicio 2018, consiste en disminuir la cuenta 124100001 Bienes de Uso Extrapresupuestarios contra la cuenta 312030001 Ajuste Resultados Ejercicios Anteriores de Administración Central.

Que el Artículo Sexto Considerando Sexto del Fallo N° 309/2023 del 29 de junio de 2023 recaído sobre las cuentas del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos – Ejercicio 2021 encomendó a la Relatoría el seguimiento de la recomendación relacionada con el fortalecimiento de 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 la Relatoría incluyó en el estudio de cuentas correspondiente al ejercicio 2022 el Proyecto 1.2.1. Auditoría del Programa 006 – Desarrollo de la Obra Pública – Fondo de Infraestructura Municipal, del cual surgieron observaciones que fueron tratadas en el Considerando Cuarto del presente fallo.

Que, puesto a mi consideración, entiendo que deben darse por cumplidas las tareas encomendadas a la Relatoría en el Artículo Sexto – Considerando Sexto del Fallo N° 298/2023 recaído sobre el estudio de cuenta del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos – Ejercicio 2020 y Artículo Quinto – Considerando Tercero y Artículo Sexto – Considerando Sexto del Fallo N° 309/2023 recaído sobre el estudio de cuenta del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos – Ejercicio 2021.

Así voto.

SÉPTIMO: Que, debido a los incumplimientos señalados en los Considerandos Tercero, Cuarto y Quinto, 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 Quinto).

Multa de ochenta mil pesos (\$80.000,00) al señor Franco ROVERANO (Considerando Cuarto).

Multa de ochenta mil pesos (\$80.000,00) al señor Norberto IGLESIAS (Considerando Cuarto).

Multa de setecientos noventa y tres mil ciento ochenta y seis con cuarenta centavos (\$793.186,40) al señor Leonardo Javier NARDINI (Considerandos Tercero, Cuarto y Quinto).

Multa de setecientos noventa y tres mil ciento ochenta y seis con cuarenta centavos (\$793.186,40) al señor Agustín Pablo SIMONE (Considerando Tercero).



Así voto.

OCTAVO: Que a través del Capítulo IX. "Asuntos que no afectan el dictamen – Párrafo de énfasis" del Informe de Auditoría (fojas 43/57vta.) y del Capítulo III. "Otras Consideraciones – Párrafo de énfasis" del Informe Conclusivo (fojas 104/128), la Relatoría destaca que el Estado de Movimiento de Fondos solo refleja los pagos realizados por la Tesorería Sectorial, quedando fuera de la exposición en este estado las cifras pagadas por la Tesorería General (CUT), con cargo a las partidas del presupuesto de la jurisdicción. Que, asimismo, el total de ingresos extrapresupuestarios incluye en realidad fondos presupuestarios, dado que los pedidos de fondos a la Tesorería General ingresan como extrapresupuestarios asociados a un C42 con AXT.

Que, en mi opinión, corresponde dejar constancia de lo manifestado en el párrafo precedente.

Así voto.

NOVENO: Que conforme al alcance del control resultante de aplicar las técnicas consignadas en el Resultando VII, el Informe conclusivo de fojas 104/128 confirma que la rendición de la cuenta presentada por los responsables ha quedado integrada y ajustada a las prescripciones legales y presupuestarias vigentes y que los estados presupuestarios y contables reflejan razonablemente, en todos sus aspectos significativos, la situación patrimonial, financiera y presupuestaria, por lo cual opino que, con excepción de los aspectos tratados en los Considerandos Segundo, Tercero, Cuarto y Quinto, procede dictar la presente Resolución aprobatoria.

Es mi voto final.

Que al emitir su voto el Vocal Contador Juan Pablo PEREDO expresó:

"Puesto a mi consideración el Expediente del epígrafe correspondiente al MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS PÚBLICOS – EJERCICIO 2022, voto en el sentido propuesto por el Señor Vocal Preopinante, excepto con relación al CONSIDERANDO SEGUNDO -que se vincula con el Capítulo 1.a) del RESULTANDO X y detenta implicancias en

el ARTÍCULO QUINTO del presente Resolutorio-, y al CONSIDERANDO TERCERO -que se vincula con el Capítulo 1.b) del RESULTANDO X y produce implicancias en los ARTÍCULOS CUARTO y SEXTO del presente Fallo-, cuyos antecedentes y fundamentos a continuación se detallan:

Con relación al CONSIDERANDO SEGUNDO (Capítulo 1.a del RESULTANDO X), la Relatoría actuante procedió a efectuar observación respecto de la contratación y pago del servicio de colonia de vacaciones realizada con la Asociación Mutualista de Empleados del Ministerio de Obras Públicas (AMEMOP) por el período enero y febrero de 2022 con destino a los hijos -de 4 a 12 años- de empleados de la Jurisdicción por un monto total de \$9.420.200,00 y una ampliación de un 24,32% por un monto total de \$2.291.400,00 (Órdenes de Pago: C41 21669/2022, C41 55188/2022 y C41 110893/2022).

En el particular, expuso que el objeto de la contratación no es un gasto amparado por la normativa vigente y tampoco gubernamental, como así tampoco que se relacione con alguna actividad del Ministerio o tenga vinculación con sus objetivos, circunstancia que se refuerza por el DECTO-2020-36GDEBA-GPBA, el cual dentro de las acciones de la Delegación de Personal establece la de "prestar por sí o por terceros el servicio de jardín maternal y de infantes..." pero nada se indica sobre la colonia de vacaciones.

Asimismo infiere que el gasto efectuado fue erróneamente imputado a la partida 3.5.9 (Otros Gastos No Especificados Precedentemente) y que ello aconteció porque el clasificador presupuestario ni posee partida específica al respecto, como sí lo prevé el servicio de jardín maternal y guardería en la partida específica 3.5.8.

En definitiva y en virtud de las circunstancias descriptas, como así también basado en la jurisprudencia de este Honorable tribunal, se procede a sostener la observación originalmente formulada.

En esa misma tesitura se expide el señor Vocal Preopinante reafirmando que es conteste con el criterio adoptado en el estudio de cuentas de otras Jurisdicciones en ejercicios anteriores, y que el objeto contratado no es un gasto avalado por la normativa vigente dado que no existe una norma que faculte al organismo a contratar ese beneficio para los agentes, por lo cual no puede considerarse un gasto gubernamental, en virtud que es extraño a la actividad del Ministerio y carece de sustento normativo, razón por la cual propone desaprobar los egresos y formular cargo pecuniario por el valor de \$11.711.600,00 con más sus respectivos intereses (\$31.161.993,71).



Sobre el particular, he de disentir nuevamente como se expusiera en el Expediente 1-348.0-2020 de los argumentos expuestos precedentemente, como así también los esbozados por la División Relatora, por cuanto no considero que el gasto efectuado (el que reviste carácter transversal a toda la administración pública y no exclusivo o excluyente de una Jurisdicción determinada), devenga en impropio a la actividad gubernamental o no resulte coincidente con los objetivos del Ministerio, ya que el mismo se relaciona con la cobertura integral que la Administración Pública debe proveer y garantizar a sus dependientes (agentes) en el sentido del amparo laboral y social que les corresponde.

En el contexto descrito en el párrafo anterior, la circunstancia que no concorra una normativa expresa que contemple o autorice el gasto cuestionado no resulta -a mi criterio- suficiente para determinar categóricamente su rechazo, máxime cuando no existe otra que lo impida o prohíba, puesto que ello solo conduce a un 'excesivo rigor formal' que nubla e imposibilita el análisis contextual que el legislador pretendió reivindicar al establecer el artículo 65 de la Ley N° 10430 y sus modificatorias (Conf. Arg. Párrafo 11° de los Fundamentos de la Ley N° 10430).

Aduna también la postura propuesta, en congruencia con la verdad objetiva material, que surge del Catálogo de Bienes y Servicios establecidos por la Contaduría General de la Provincia que el gasto efectuado se encuentra debidamente incorporado desde el año 2008 bajo el Código 09120 en el Rubro 86 'Servicios Educativos y de Formación', con la Clase 110000 'Sistemas Educativos Alternativos' y el Objeto del gasto 3590 'Otros No Especificados Precedentemente' - Cuenta Patrimonial 20 1 1 'Otros Conceptos No Inventariables', todo ello circunscrito al Ítem Genérico: COLONIA DE VACACIONES.

En suma, he de disentir con relación a 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, por cuanto entiendo que no se encontraría materializado el perjuicio exigido por el plexo normativo y tampoco el deber de resarcirlo, ello en razón que existen fundamentos suficientes para considerar viable la cobertura de la necesidad de los empleados del Ministerio, de conformidad con los argumentos expuestos precedentemente y con el criterio sustentado por esta Vocalía en situaciones similares (V.gr. Expediente 1-348.0-2020 - Ejercicio 2020), en virtud de lo cual correspondería dejar sin efecto la observación otrora formulada.

Respecto al CONSIDERANDO TERCERO (Capítulo 1.b del RESULTANDO X), surge de

las constancias obrantes en las actuaciones y es materia de análisis que se habrían delegado facultades propias de contratación y pago, en el marco de la celebración del Convenio entre el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos (MlySP) y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), existiendo para ello dependencias provinciales propias al efecto (Decreto N° 36/2020), generándose así un gasto innecesario que devendría en un perjuicio al erario público, y que dicha 'tercerización' configura una sustracción del proceso de verificación previa de los Organismos de Asesoramiento y Control, sin una justificación razonable de los motivos por los que se efectuó.

A tal efecto, se observó concretamente que el objeto de los instrumentos cartulares de colaboración suscriptos entre las partes resulta ser la contratación por parte de la OEI de bienes y servicios requeridos por el MlySP para el fortalecimiento y soporte de sus tareas o de los órganos técnicos, implicando ello un 'costo adicional' por gastos operativos y administrativos de un 5% del total acordado, generando ello un perjuicio fiscal al erario provincial y una elusión a los mecanismos de control preestablecidos, en contraposición con los preceptos contenidos en el Decreto N° 1299/16 (Art. 6° -incisos e y f-, y Art. 8°), además de impedir la detección de eventuales incompatibilidades, extremos que se hubieran evitado de utilizarse la estructura local y la normativa específica.

A su turno, se procedió a dar debido traslado a los funcionarios responsables, habiendo los mismos ejercido su derecho en defensa de sus legítimos derechos, manteniendo la Relatoría la observación oportunamente formulada.

En el contexto descripto, el Vocal Preopinante aborda la temática desde dos enfoques diferentes, concluyendo en primer término que la falta de intervención de los Organismos de Asesoramiento y de Control conforme lo exige el Decreto N° 1299/16, resulta ser un incumplimiento a las formalidades requeridas como presupuesto para la formalización de las contrataciones y deriva en la aplicación de una sanción contemplada en el artículo 16 de la Ley N° 10869 y sus modificatorias,

Asimismo y en segundo término, respecto al objeto de las adendas, estima que la 'tercerización' implica el pago de una contraprestación equivalente a un 5% de los montos ejecutados que causa un perjuicio al erario público el que deberá ser debidamente reparado, razón por la cual correspondería desaprobando los egresos y formular el cargo respectivo.

Habiendo analizado el escenario donde se llevaron a cabo las actuaciones y merituado los argumentos de cargo de la Relatoría y la Vocalía Preopinante, y frente a la ausencia de



explicaciones de descargo, deviene oportuno recordar que idéntica situación aconteció en ejercicios anteriores (201*9, 2020 y 2021).

En el particular, en el mismo sentido que lo hubiere expresado anteriormente considero que -conforme surge del Convenio celebrado con la OEI y sus sucesivas Actas Complementarias y Adendas-, la Entidad Internacional no está normativamente obligada a la intervención previa de los Organismos Revisores y demás Dependencias provinciales, y que dicho cartular detentaba validez y vigencia al momento de los hechos y se encontraba debidamente aprobado por la máxima autoridad provincial (Decreto N° 603/18), como así también y por facultad delegada sus Actas Complementarias y sus Adendas (en la especie las N° 9-1, 11-1, 12 y 12-1), a través de la Cartera Ministerial respectiva, circunstancias estas que me permiten aseverar que resultan ser actos administrativos válidos, estables y ejecutorios.

Por tal motivo, reitero que la elección de la modalidad consensuada entre las partes firmantes, halla su sustento en la Cláusula Primera inciso f) del Convenio Marco señalado y en las Cláusulas de las pertinentes Actas Complementarias celebradas a tal efecto, y dicha decisión, su oportunidad o conveniencia escapa al análisis y juzgamiento de este Organismo (Artículo 42 LOT), pero si es materia de su control la legalidad del accionar desplegado, que si bien no resultaría ser el menos oneroso, entiendo que no configura un acto personal y violatorio al orden jurídico impuesto.

Nótese al respecto, que 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 expuesto, considero 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 presente 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, correspondiendo la sanción derivada del artículo 16 de la Ley de rito impuesta.

Por el contrario y en consonancia con la postura adoptada por este Honorable Tribunal en la especie en los ejercicios precedentes, he de disentir con relación a 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 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 otrora impuesta.

Así voto”.

Que los Vocales Contadores Daniel Carlos CHILLO y Ariel Héctor PIETRONAVE 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 Doctor Federico Gastón THEA, adhiere a la disidencia planteada por el señor Vocal Contador Juan Pablo PEREDO y aclara que la disidencia refiere al Considerando Segundo con sus implicancias en el artículo Cuarto y al Considerando Tercero con sus implicancias en el artículo Quinto.

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, Ariel Héctor PIETRONAVE y Daniel Carlos CHILLO para el tratamiento de la cuestión controvertida.

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



Que los Vocales Contadores Juan Pablo PEREDO, Ariel Héctor PIETRONAVE y Daniel Carlos CHILLO mantienen su voto original en disidencia. 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 1º 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 2022, acorde a lo expresado en el Considerando Noveno.

ARTÍCULO SEGUNDO: Dejar constancia sin otros alcances de lo expresado en los Considerandos Primero y Octavo.

ARTÍCULO TERCERO: Por los fundamentos expuestos en los **Considerandos Tercero, Cuarto y Quinto** y en base a la determinación efectuada en el **Considerando Séptimo**, aplicar **multas de setecientos noventa y tres mil ciento ochenta y seis pesos con cuarenta centavos (\$793.186,40)** a Agustín Pablo SIMONE y a Leonardo Javier NARDINI, de **ochenta mil pesos (\$80.000,00)** a Norberto IGLESIAS y a Franco ROVERANO; y llamado de atención a Gerardo Fabián DE SANTIS (artículo 16 de la Ley N° 10869 y sus modificatorias).

ARTÍCULO CUARTO: Dar por cumplidas las tareas encomendadas a la Relatoría, acorde lo

expresado en el Considerando Sexto.

ARTÍCULO QUINTO: Notificar a Agustín Pablo SIMONE, Leonardo Javier NARDINI, Norberto IGLESIAS, Franco ROVERANO y Gerardo Fabián DE SANTIS de lo resuelto en los artículos precedentes, según particularmente corresponda a cada uno de ellos, y fijarle a los responsables alcanzados por sanciones pecuniarias plazo de noventa (90) días para que proceda a depositar dichos importes en el Banco de la provincia de Buenos Aires, Cuenta fiscal N° 1865/4 (multa – Pesos) CBU 0140999801200000186543, a la orden del señor Presidente del H. Tribunal de Cuentas de la provincia de Buenos Aires, debiéndose comunicar fehacientemente a este Organismo los depósitos efectuados, adjuntándose los comprobantes que así lo acrediten dentro del mismo plazo señalado. Asimismo, se les hace 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 SEXTO: 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 SÉPTIMO: Rubríquese por el señor Secretario de Actuaciones y Procedimiento la



presente Resolución que consta de veinticinco 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 Quinto. Firmese, cumplido, archívese.

Fallo: 446/2024

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

Rubricado: Gonzalo Sebastián KODELIA

FALLO DE LA CUENTA

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

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11

11