

771-8-18



FISCALÍA DE ESTADO
Dirección de Asuntos Administrativos
Provincia de Mendoza



**Ref. EXPTE. N° 228-D-2018-04687;
EXPTE. N° 171-D-2018-04687; y
EXPTE. N° 203-D-2018-04687 y acum.
N° 194, 188, 180, 179, 178, 172, 205,
227-D-2018-04687.**

**SEÑOR
FISCAL DE ESTADO
PROVINCIA DE MENDOZA
DR. FERNANDO SIMON
S-----//-----D:**

Las actuaciones de referencia han sido remitidas para dictamen a esta Fiscalía de Estado, en virtud de que el Hospital de Uspallata "Dr. Luis Chrabalowski" solicita dar de baja del sistema SIDICO y declarar la incobrabilidad de distintas facturas emitidas por el citado nosocomio debido a que se carece de la documentación respaldatoria que permita perseguir su cobro y porque se habría operado la prescripción de los correlativos créditos a favor del Estado Provincial, ello en el marco de lo dispuesto en el artículo 98 de la Ley de Administración Financiera N° 8.706.-

Se dará tratamiento conjunto a los expedientes de referencia atento tratarse de idénticas situaciones solicitadas por el mismo organismo.

I.- Como antecedentes de importancia para la emisión de la opinión solicitada, verifico los siguientes:

a) Expediente **228-D-2018-04687**: fojas 01 rola nota suscripta en forma conjunta por el Administrador y el Director del Hospital de Uspallata "Dr. Luis Chrabalowski" manifestando la situación suscitada con



FISCALÍA DE ESTADO
Dirección de Asuntos Administrativos
Provincia de Mendoza

el extravío de cinco facturas de servicios a CONSOLIDAR SALUD S.A. que serían de vieja data; peticionando en consecuencia "...se tramite el estado de INCOBRABILIDAD de las facturas pertenecientes al hospital "Dr. Luis Chrabalowski" de Uspallata por el extravío de las mismas..."; a fojas 02 se encuentra el certificado Oficial N° 33/2018 (Decreto 918/98) ante el Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas de la Provincia de Mendoza donde ha sido denunciado el extravío de las facturas de referencia; a fojas 04 obra el listado Balance de cuentas por cobrar detallando las facturas que motivan esta pieza; también obra dictamen legal de la Asesoría Letrada del Ministerio de Salud, Desarrollo Social y Deportes a fojas 6/7; a fojas 8 toma intervención la Directora de Legales del Ministerio; y por último a fojas 9 se encuentra incorporado el proyecto de norma.

b) Expediente **171-D-2018-04687**: fojas 01 rola nota suscripta en forma conjunta por el Administrador y el Director del Hospital de Uspallata "Dr. Luis Chrabalowski" manifestando la situación suscitada con el extravío de una factura de servicios a la OBRA SOCIAL DEL PERSONAL DE LA SANIDAD ARGENTINA que serían de vieja data; peticionando en consecuencia "...se tramite el estado de INCOBRABILIDAD de las facturas pertenecientes al hospital "Dr. Luis Chrabalowski" de Uspallata por el extravío de las mismas..."; a fojas 02 se encuentra el certificado Oficial N° 33/2018 (Decreto 918/98) ante el Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas de la Provincia de Mendoza donde ha sido denunciado el extravío de las facturas de referencia; a fojas 04 obra el listado Balance de cuentas por cobrar detallando las facturas que motivan esta pieza; también obra dictamen legal de la Asesoría Letrada del Ministerio de Salud, Desarrollo Social y Deportes a fojas 6/7; a fojas 8 toma intervención la Directora de Legales del Ministerio; y por último a fojas 9 se encuentra incorporado el proyecto de norma.



FISCALÍA DE ESTADO
Dirección de Asuntos Administrativos
Provincia de Mendoza



c) Expediente N° **203-D-2018-04687 y acumulados N° 194, 188, 180, 179, 178, 172, 205, 227-D-2018-04687**: a fojas 01 rola nota suscripta en forma conjunta por el Administrador y el Director del Hospital de Uspallata "Dr. Luis Chrabalowski" manifestando la situación suscitada con el extravío de facturas de servicios a MEDIFE, SWIS MEDICAL S.A., OBRA SOCIAL BANCARIA MENDOZA, OBRA SOCIAL DE LOS EMPLEADOS DE COMERCIO Y ACTIVIDADES AFINES, OBRA SOCIAL DE BOXEADORES AGREMIADOS DE LA REPUBLICA ARGENTINA, OBRA SOCIAL DEL PERSONAL DE SEGURIDAD COMERCIAL, INDUSTRIAL E INVESTIGACIONES PRIVADAS, ASSURANCE MEDICALE, PROGRAMA FEDERAL DE SALUD y TRANSPORTE MUÑOZ que serían de vieja data; peticionando en consecuencia "...se tramite el estado de INCOBRABILIDAD de las facturas pertenecientes al hospital "Dr. Luis Chrabalowski" de Uspallata por el extravío de las mismas..."; a fojas 02 se encuentra el certificado Oficial N° 33/2018 (Decreto 918/98) ante el Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas de la Provincia de Mendoza donde ha sido denunciado el extravío de las facturas de referencia; a fojas 04 obra el listado Balance de cuentas por cobrar detallando las facturas que motivan esta pieza; también obra dictamen legal de la Asesoría Letrada del Ministerio de Salud, Desarrollo Social y Deportes a fojas 6/7; a fojas 8 toma intervención la Directora de Legales del Ministerio; y por último atento la acumulación de los citados expedientes, a fojas 10 el expediente principal (203-D-2018-04687) se encuentra incorporado el proyecto de norma.

II.- En este estado toma intervención Fiscalía de Estado en el marco de las atribuciones que ejerce como Ministerio Público (protección del interés público y de los intereses colectivos) y del Ministerio Fiscal (defensa del patrimonio de la colectividad y del Estado) - art. 177 de la Constitución Provincial, Ley N° 728 de Fiscalía de Estado, y



FISCALÍA DE ESTADO
Dirección de Asuntos Administrativos
Provincia de Mendoza

Decreto N° 1428/18- estimando oportuno efectuar las siguientes consideraciones:

1.- En términos generales, se considera que se debe aplicar el criterio sostenido por este organismo de control en el Dictamen N° 395/16¹ emitido en forma conjunta por la Dirección de Asuntos Administrativos y la Dirección de Asuntos Judiciales de esta Fiscalía de Estado, con fecha 08/06/16, emitido en el expediente N° 1291-D-2015-00115, en un caso análogo el que resultaría aplicable a estas actuaciones por los fundamentos jurídicos vertidos en el mismo, los que se ratifican en todos sus términos.

De dicho dictamen surgiría que resulta aplicable al tema venido a dictamen lo dispuesto en el art. 98 de ley Provincial N° 8.706, en concordancia con lo dispuesto en el Decreto N° 1065/13.

2.- En relación al encuadre jurídico normativo, la plataforma factico-jurídica traída a examen puede ser analizada bajo el juego armónico, conjunto y de manera complementaria de las siguientes normas: a) En el Artículo 1 del Decreto N° 1.065/2013 que en lo pertinente, dispone: *"Deléguese en los Señores Ministros y Secretarios del Poder Ejecutivo, y en el Señor Fiscal de Estado, en el ámbito de sus competencias, la facultad de declarar incobrables, y de no iniciar juicios por cobro de deudas, cuando el monto de las mismas resulte antieconómico e ineficiente en la gestión, por ser individualmente consideradas, inferior a la suma equivalente al 20% del monto estipulado para la contratación directa, previsto en el art. 29 inc. "b" de la Ley 3799 y modificatorias"* (...)²; b) En el artículo 98 de la Ley N° 8.706 que estatuye: *"El Poder Ejecutivo puede declarar una vez agotados los medios para lograr su cobro y previó dictamen de la Fiscalía de Estado la*

¹ Ver en www.fiscalia.mendoza.gov.ar dictámenes y resoluciones.

² Hoy debe entenderse referido a la Ley N° 8.706 (art. 144 inc. d), que es la norma que ha reemplazado a la Ley N°3.799.



FISCALÍA DE ESTADO
Dirección de Asuntos Administrativos
Provincia de Mendoza



incobrabilidad de los créditos a su favor (...)"; c) Y en el artículo 62 de la Ley de Presupuesto N° 9.356 que preceptúa: "*Monto de la Contratación Directa - Establézcase para el año 2.022 en PESOS SETECIENTOS MIL (\$ 700.000,00) el monto para contratar en forma directa, de acuerdo a lo establecido en la legislación vigente en cumplimiento del artículo 144 inc. a) de la Ley N° 8.706.*".

Entonces correspondería analizar la situación planteada, bajo el juego armónico del Decreto N° 1.065/13, con el art. 98 de la Ley N° 8.706 (Régimen de Administración Financiera Provincial) que deroga parcialmente a aquel y con la limitación impuesta por el art. 1 del Decreto N° 1.065/13, referido al 20 por ciento del monto de la contratación directa fijado por el art. 62 de la Ley de Presupuesto N° 9.356. Al efecto debemos destacar que el art. 98 de la Ley N° 8.706 no se encuentra reglamentado; y que la emisión del Decreto N° 1.065/13 es anterior a la sanción de la Ley N° 8.706. Sin embargo, dicho Decreto no se opone a los lineamientos del art. 98 ya citado.

Por otra parte esta Dirección ha sostenido que, "*...se ha admitido en la práctica la aplicación de Decretos Reglamentarios que no resultaban incompatibles con la norma legal posterior modificatoria o derogatoria (Decreto N° 436/00 como reglamentario del posterior Decreto Delegado N° 1023/01 de contrataciones del Estado Nacional.)*"³

3.- Por lo anteriormente analizado, en el estudio de las normas habilitantes, se deduce que el estándar jurídico "anti económico e ineficiente en la gestión" del Decreto N° 1.065/13 de una deuda para considerarla incobrable, surgirá "*... una vez agotados los medios para lograr su cobro y previo dictamen de la Fiscalía de Estado, ...*" (art. 98 de la Ley N° 8.706), y en tanto no supere el 20 por

³ Dictamen N° 0812/12, de fecha 01/07/11, en expte. N° 262-M-2011-01283 "OPERACIONES DE VENTAS DE TERRENOS DEL Proyecto Parque de Industrias y Servicios Palmira (-PASIP-)".



FISCALÍA DE ESTADO
Dirección de Asuntos Administrativos
Provincia de Mendoza

ciento del monto estipulado para la contratación directa al momento de calcularse (art. 1 Decreto N° 1.065/13); siendo que para este año el monto de la contratación directa se fija en \$ 700.000,00, de acuerdo a las disposiciones del art. 62 Ley N° 9.356.

Ahora bien, cabe preguntarse ¿cuándo se puede entender que se encuentran agotados los medios para lograr su cobro?, aquí debemos traer a colación y engarzar el principio de razonabilidad, que tiene base en el art. 28 de la Constitucional Nacional. En efecto, toda actividad del Estado, incluyendo en grado supremo a la administrativa, debe ser razonable, y lo no razonable excede lo constitucional. Lo razonable es lo opuesto a lo arbitrario. Lo razonable es lo justo, lo proporcionado, lo equitativo, por oposición a lo irrazonable que es lo arbitrario o injusto. Por más que el funcionario tenga para actuar un margen de discrecionalidad, eso no significa que pueda comportarse arbitrariamente. Toda la actividad administrativa debe ser razonable y sólo así producirá efectos jurídicos válidos⁴.

En el sentido indicado la Corte Suprema de Justicia hace referencia al juicio de ponderación que debe realizarse entre el objetivo buscado y los medios elegidos para cumplirlo. Sin embargo, el juicio de ponderación puede ser un enunciado opaco, ya que no tiene un contenido definido más allá del que el juez le conceda en cada caso.⁵ Para darle contenido a la "ponderación" se utiliza el "análisis de costo beneficio" al que nos hemos referido.⁶

4 Dictamen N° 011/16 de esta Dirección de Asuntos Administrativos, de fecha 08/01/16.

5 SOLA, Juan V., La Corte Suprema y el Análisis Económico del Derecho, La Ley, 25/09/2009. Del mismo autor, El análisis económico del Derecho. O cómo tomarse las consecuencias seriamente. LL, 03/04/2008.

6 A contrario sensu la razonabilidad de una decisión de proyección pública, como un acto administrativo o un fallo de la Corte Sup., por ejemplo, se detecta en los efectos sociales que produce o puede producir, Ese es un test más seguro que el de proporcionalidad que usualmente se emplea. En el ámbito del Poder Judicial, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado desde antiguo que las consecuencias de las decisiones adoptadas es uno de los índices más seguros para analizar la razonabilidad de una norma. En tal sentido, la acordada 36/98 de



FISCALÍA DE ESTADO
Dirección de Asuntos Administrativos
Provincia de Mendoza



Asimismo la Procuración del Tesoro de la Nación⁷ ha considerado que *"la interpretación de normas promocionales resulta privativa de la administración pero se aclaró que esas consideraciones no deben estar exentas del sello de razonabilidad que deben ostentar todos los actos estatales. Como pauta para medir esa razonabilidad se expresó que la correcta hermenéutica de la norma analizada impone armonizar adecuadamente los fines promocionales que inspiraron su dictado con el principio de razonabilidad de los medios que pueden arbitrarse para alcanzarlos de forma tal que el bien común, que satisfaga la aplicación de la franquicia en un caso dado, resulte siempre proporcionalmente superior al sacrificio fiscal que correlativamente dicha exención signifique para la comunidad"*.

Por ello el carácter de "deuda incobrable" surgirá en cada caso, de las especiales circunstancias probadas administrativamente del caso bajo examen, no de manera automática, sino con posterioridad a un análisis razonable a cargo de los organismos primarios intervinientes (Decreto N° 665/75) y de la interpretación armónica de los cuerpos normativos involucrados citados en el caso concreto analizado.

4.- Por el encuadre jurídico-normativo anteriormente expuesto, es que en el caso traído a dictamen surge que los créditos por las deudas mencionadas que se pretenden declarar como incobrables, se encontrarían prescriptas las acciones para perseguir su cobro judicial -de acuerdo a lo informado en los dictamen ya citados-, resultando aplicable el artículo 99 de la Ley 8.706 que preceptúa: *"Las deudas de la administración provincial que se encuentren en estado de*

la Corte Suprema de Justicia ha creado una unidad de análisis de las decisiones del máximo tribunal con el objeto de analizar las consecuencias que produce en materias diversas.
7 Dictámenes 197:27



FISCALÍA DE ESTADO
Dirección de Asuntos Administrativos
Provincia de Mendoza

prescripción no podrán reclamarse administrativamente y deben darse de baja de los registros contables”.

Asimismo, conforme surge de la compulsa de las actuaciones administrativas, específicamente el certificado 33/2018 del Registro Civil y de Capacidad de las Personas surge que la documentación respaldatoria –facturas- se han extraviado, motivo por el cual no se pudo en tiempo y forma procurar su cobro.

En razón de ello, se concluye que no sería posible ni conveniente iniciar acciones judiciales de recupero, resultando incobrable, ya que además atento el tiempo transcurrido, se encuentra vencido el plazo de prescripción (art. 2560 C.C. y C.N.).

III.- Corresponde por último dejar expresa constancia de que el control efectuado por este órgano al emitir el dictamen está circunscripto a la “legitimidad” del procedimiento, sin que su pronunciamiento importe manifestación alguna sobre cuestiones técnicas (ajenas a su incumbencia) o de mérito, oportunidad o conveniencia (asignadas a los órganos de la administración activa), conforme doctrina sentada en reiteradas oportunidades por la Procuración del Tesoro de la Nación⁸, valorando además los aspectos

⁸ Ha dicho en relación al objeto de los Dictámenes, la Procuración del Tesoro de la Nación que: “... no entra a considerar los aspectos técnicos de las problemáticas planteadas, por ser ello ajeno a su competencia. Su función asesora se encuentra restringida al análisis de las cuestiones de derecho y su aplicación al caso concreto, quedando libradas las apreciaciones sobre cuestiones técnicas a la autoridad administrativa con competencia en la materia (PTN, Dictámenes; 259:233; 245:359, 381)”; “El asesoramiento de la PTN se limita al estudio de las cuestiones estrictamente jurídicas, no trata aspectos técnicos, ni se refiere a las razones de oportunidad política por ser ajenos a la competencia que tiene asignada (PTN, Dictámenes, 259:233; 204:47, 159; 207: 578)”. Ha agregado en este sentido que “El dictamen legal de la PTN no se pronuncia sobre aspectos técnicos, financieros o económicos, ni sobre la equidad o inequidad de las fórmulas contractuales o respecto de oportunidad, mérito o conveniencia, por ser ajenos a su competencia funcional.. (PTN, Dictámenes, 251:781; 253:5)”. Incluso el Poder Judicial se ve en principio sustraído de efectuar estas consideraciones, habiendo considerado la C.S.J.N. que el acierto, error, el mérito o la conveniencia de las soluciones adoptadas por los poderes políticos, no son puntos sobre los que el Poder Judicial pueda pronunciarse, salvo en aquellos casos que trascienden ese ámbito de apreciación, para internarse en el campo de lo irrazonable, inicuo o arbitrario (conf. C.S.J.N., en “Paz Carlos Omar c/Estado Nacional, sentencia del 09/08/01).



FISCALÍA DE ESTADO
Dirección de Asuntos Administrativos
 Provincia de Mendoza



tratados conforme los informes de los órganos consultivos competentes, según doctrina sentada por el órgano nacional aludido⁹.

Sirva el presente de atenta nota de elevación.

DIRECCIÓN DE ASUNTOS ADMINISTRATIVOS - FISCALÍA DE ESTADO.

Mendoza, 03/02/2022.

Dictamen N° 0173/2022. FRM.

Dr. Abel A. Albarracín
 Director de Asuntos Administrativos
 FISCALÍA DE ESTADO
 PROVINCIA DE MENDOZA

Mendoza, 03 de febrero de 2022.-

Compartiendo el suscripto el Dictamen N° 0173/2022 que antecede, emitido por la Dirección de Asuntos Administrativos, pasen las presentes actuaciones al Ministerio de Salud, Desarrollo Social y Deportes, sirviendo la presente de atenta nota.-

FISCALIA DE ESTADO	
DIRECCION DE ASUNTOS ADMINISTRATIVOS	
SALIÓ - Fecha	08/02/22
Hora:	Folios: 17
Tramitó:	<i>[Firma]</i>

[Firma]
 Administrativa
 Dirección de Asuntos Administrativos
 Fiscalía de Estado

Dr. FERNANDO M. SIMON
 FISCAL DE ESTADO
 Provincia de Mendoza

⁹ En este sentido, la P.T.N. ha entendido que: "...la ponderación de los temas debe efectuarse conforme a los informes de los especialistas en la materia de que se trate, es decir, que esos informes merecen plena fe mientras no aparezcan elementos de juicio suficientes para destruir su valor, siempre que sean fundados, precisos y adecuados al caso (PTN, Dictámenes; 200:116; 248:430; 259:233).

