



FISCALIA DE ESTADO
Dirección de Asuntos Administrativos
Provincia de Mendoza

EX-2019-02150693- -GDEMZA-HTC.

**AL SEÑOR
PRESIDENTE
HONORABLE TRIBUNAL DE CUENTAS
PROVINCIA DE MENDOZA
DR. NESTOR PARÉS
S _____// _____ D.**

Vienen a esta Dirección de Asuntos Administrativos los presentes actuados, a fin de emitir dictamen respecto a la petición de pago del Adicional por Título, que reclama el Agente Fabio Javier D`Angelo, desde el 1 de marzo de 2019 hasta el 31 de diciembre de 2020, al haber obtenido el Título de "Tecnicatura en Control y Auditoria Gubernamental", expedido por la Universidad Nacional del Litoral, cumpliendo funciones en el Honorable Tribunal de Cuentas de Mendoza (HTC), por ser deuda de personal de ejercicios anteriores, a cuyos demás términos me remito.

I.- Antecedentes.

Se han agregado las siguientes constancias relevantes, a saber: en orden 22 informe de la Subdirección de Personal del H.T.C.; en orden 27 rola dictamen legal del Asesor Letrado del Honorable Tribunal de Cuentas, de fecha 06/12/2021; en orden 55, Resolución del Presidente del Tribunal de Cuentas N°2.413, de fecha 23/12/2021, donde se reconoce el derecho del agente a la percepción del adicional título desde el 01/01/21 hasta el día anterior a la fecha de dicha resolución y se lo incorpora al pago del mismo de a partir de la fecha de la misma, conforme a lo normado en parte pertinente por el Acta Acuerdo de fecha 26 de junio de 2013, ratificado por Decreto N° 2176/13, rectificado por Decreto N° 310/14 ratificado por Ley N° 8.788, con un porcentaje vigente del 22,05% sobre la Asignación de la clase, la cual se encuentra además notificada al peticionante a orden 56, en fecha

27/12/2021; en orden 64 se agrega informe de la Subdirección de Personal del HTC, donde se manifiesta que "...A partir del mensual diciembre 2021 fue dado de alta el citado adicional y se liquidaron las diferencias salariales correspondientes al año 2021; quedando, a la fecha, pendiente de reconocimiento y liquidación los siguientes periodos... Ejercicio 2019 1/3 al 31/12 23.499,74 ... Ejercicio 2020 1/1 al 31/12 33.837,72... En orden 61 y 62 corren agregadas planillas con el cálculo de los costos salariales referidos..."; en orden 68 interviene Contaduría General de la Provincia, estimando correctos los cálculos de orden 61 y 62; finalmente, en orden 70, se acompaña Proyecto de Resolución sobre reconocimiento de pago del adicional por el período comprendido entre el 1 de marzo de 2019 hasta el 31 de diciembre de 2020.

II.- En este estado toma intervención esta 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) -artículo 177 de la Constitución Provincial, Ley N° 728, Decreto N° 1.428/18 y normas complementarias-, estimando oportuno efectuar las siguientes consideraciones:

1. En relación a lo dispuesto por Resolución del Presidente del Tribunal de Cuentas N°2.413, de fecha 23/12/2021 -cuya copia rola a orden 55-, donde se reconoce el derecho del agente a la percepción del adicional título desde el 01/01/21 hasta el día anterior a la fecha de dicha resolución y se lo incorpora al pago del adicional a partir de la misma, la cual se encuentra notificada al peticionante a orden 56, no me expido, en virtud de no haberse dado intervención previa a su emisión, así como tampoco respecto al pago del período comprendido entre el 1 de marzo de 2019 hasta el 31 de diciembre de 2020 que ahora se pretende, en tanto forma parte del objeto reconocido en la referida resolución, aún cuando se haya desdoblado el pago del mismo.

En consecuencia, la intervención de Fiscalía de Estado que se solicita en esta etapa del procedimiento administrativo que se tramitó en la presente causa resulta **extemporánea**. Como consecuencia de ello, en lo futuro



FISCALÍA DE ESTADO

Dirección de Asuntos Administrativos
Provincia de Mendoza

deberá darse cumplimiento estricto a lo prescripto en el art. 1º de la Ley Pcial. Nº 728 que, textualmente, establece: *“En todo asunto administrativo en que aparezca interesado el patrimonio del Estado o afectados los intereses del Fisco, se dará al Fiscal de Estado vista de los antecedentes respectivos, cuando éstos se encuentren en estado de resolución definitiva”*. Esta disposición encuentra su complemento en lo establecido por el Decreto Pcial. Nº 665/75, que exige que *“...toda actuación que conduzca a la formación de una decisión con incidencia económica o financiera, deberá cumplimentar las exigencias a que se refiere el presente decreto-acuerdo siendo las autoridades o funcionarios competentes responsables de su cumplimiento”* (Art. 1º del Decreto Pcial. Nº 665/75), a lo que cabe agregar el Decreto Nº1.428/18 (y la normativa allí referida).

2. No obstante lo expuesto, me permito discrepar respetuosamente con el dictamen legal de orden 27 que da sustento a la mencionada resolución, en relación a las siguientes cuestiones:

2.1. en primer término, corresponde destacar que el Dictamen Nº 825/2021 de esta DAA, al que se hace referencia como antecedente de relevancia en el dictamen de orden 27¹, fue emitido en situación análoga pero no idéntica al presente caso², en tanto en aquella oportunidad:

a) los certificados que se pretendían reconocer y pagar correspondían a “universitarios de 4 o 5 años” no “terciarios de 3 años” como en el presente caso.

b) si bien el título de “Licenciada en Administración Pública” que presentó la agente en aquel caso era de dos años de duración, tal como se

¹ En el dictamen de orden 27 se expresa que “...En función de lo informado por Subdirección de Personal, corresponde tener en cuenta que Secretaria Relatora, ya produjo dictamen en relación al encuadre del pedido por pago de adicional título en las actuaciones electrónicas EX2020-06122006-GDEMZA-HTC, que fue compartido por Fiscalía de Estado según dictamen de fecha 08/09/21 Nº 825/2021 JRA-DG, y en virtud del cual estima procedente el otorgamiento del adicional título en el marco de las previsiones de la Ley Provincial Nº 8788 (apartado III)...”.

² En este sentido, estimo relevante señalar que en reciente Dictamen Nº 1.443/22, referido al pago de título de la agente Loncarich de ese HTC, en el cual se hizo referencia al dictamen Nº 825/2021, ocurre como en el presente caso que la situación es análoga pero no idéntica, por similares razones a las que se esgrimen en este dictamen.

desarrolló en el dictamen de Secretaría Relatora de orden 17 de aquellos autos N° EX-2020-06122006- -GDEMZA-HTC, previamente la agente había obtenido el título de "Técnica en Control y Auditoría Gubernamental" con dos años de duración, el cual era requisito necesario para el cursado de aquel, motivo por el cual en definitiva cumplía con la cantidad de 2.600 horas cátedra que permitía entender que el título era de grado universitario, y por lo tanto con los requisitos previstos en lo normado en parte pertinente por el punto III –"título universitario de 4 o 5 años o equivalente será un 35%"- del Acta Acuerdo de fecha 26 de junio de 2013, ratificado por Decreto N° 2.176/13, rectificado por Decreto N° 310/14 y ratificado por Ley N° 8.788.

En efecto, en el referido dictamen de Secretaría Relatora del HTC se destacó que: "...La Resolución Ministerial N° 1464/16 dispone en los Considerandos *"...que por tratarse de un Ciclo de Complementación Curricular articulado con carreras de nivel superior, para evaluar su adecuación a la Resolución Ministerial N° 6/97 se considera, además de la carga horaria total del Ciclo de Licenciatura, la correspondiente a los planes de estudios cuyo cumplimiento se exige como requisito de ingreso..."*. Por otro lado, como parte de la Resolución referida, se encuentra el ANEXO II, que establece como requisitos para el ingreso: *"...título de técnico (de 1540 horas y 3 años de duración) o equivalente en Administración o disciplinas afines..."*. Es decir, que de una interpretación armónica de las normas citadas, podría concluirse que resulta necesario para poder iniciar el cursado de la carrera de grado de "Licenciatura" haber obtenido anteriormente y acreditarlo debidamente el otro título de "Tecnatura". Que la Licenciatura es un "Ciclo de Complementación Curricular", toda vez que la licenciatura por si sola cursada en la UNSAM no posee la cantidad de horas mínimas a los fines de ser calificada como de grado conforme Res. 7/97 del Min. De Educación. Es en razón del reconocimiento que el Ministerio le otorga a la carrera de Licenciado en Administración Pública conforme Res. 1464/2016, que reconoce asimismo la necesidad de acreditar como requisito previo la obtención del otro título anterior, en este caso la Tecnatura; y de la conjunción de ambos, que esta



FISCALIA DE ESTADO

Dirección de Asuntos Administrativos
Provincia de Mendoza

Secretaria Relatora estima que se completan la cantidad de horas mínimas de cursado para considerar la carrera como de grado (Res. 07/1997)...³.

2.2. en segundo lugar, entiendo que las autoridades del HTC –tanto su Director como el Tribunal en general⁴- serían competentes para interpretar las normas en análisis, en relación a la sustitución del régimen de adicionales

³ Cita textual.

⁴ Ello surge de la Ley N° 9.292, en los siguientes artículos..." (textual, el subrayado me pertenece)

Art. 2°- El Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza es un ente autónomo, con personería jurídica propia e independencia funcional, en los términos del artículo 1, punto B) 5. de la presente ley. Tendrá la jurisdicción, facultades y responsabilidades que le fija la Constitución de la Provincia en su Sección V, Capítulo V y las demás atribuciones y deberes contenidos en la presente ley.

Art. 11- El Presidente del Tribunal es el jefe administrativo de la institución, tiene la representación del organismo y por su conducto, éste se relaciona con los Poderes del Estado. Estará a su cargo el gobierno y administración del Organismo; tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que por reglamento interno se le fijen:

- a) Elaborar el presupuesto anual de la Institución, que una vez aprobado por el Tribunal deberá ser elevado a su consideración en la Ley anual de Presupuesto.
- b) Designar y remover al personal del Tribunal de acuerdo a los mecanismos de selección vigentes;
- c) Disponer el personal que desempeñará funciones durante el período de feria;
- d) Designar los funcionarios fuera de nivel escalafonario;
- e) Disponer de los fondos asignados al Tribunal por ley de Presupuesto, determinando su aplicación de acuerdo con las normas legales y reglamentarias vigentes;
- f) Firmar conjuntamente con el Director de Administración, las órdenes de compras, de pagos y cheques del organismo, como así también toda otra documentación que resulte necesaria;
- g) Establecer los horarios de funcionamiento, autorización de viáticos, y todo otro aspecto que haga al desenvolvimiento administrativo y normal de las actividades del organismo;

Art. 17- El Tribunal tiene competencia reglamentaria para:

- a. Aprobar el Presupuesto de gastos anuales elevados por el Presidente para su funcionamiento.
- b. Fijar las normas, requisitos y plazos a los cuales se ajustarán las rendiciones de cuentas de los entes bajo su jurisdicción y competencia;
- c. Asignar por Resolución el lugar de prestación de servicios de funcionarios fuera de nivel escalafonario y removerlos en forma fundada;
- d. Disponer la información y/o documentación de las rendiciones de cuentas que debe ser remitida al Tribunal, así como la periodicidad y términos;
- e. Dictar toda aquella normativa referida al sistema de control del Tribunal, que responda a los objetivos y metas institucionales y a un modelo de control que abarque los aspectos legales, financieros, económicos y patrimoniales;
- f. Fijar los criterios o pautas de control y auditoría, estableciendo las normas destinadas a tal fin y de procedimiento necesarias para el cumplimiento de los fines que establece la presente ley.
- g. Dictar el reglamento interno, definir organización interna administrativa, establecer manual de misiones y funciones de los distintos cargos y demás aspectos que hagan al diseño estructural de la Institución.

producido por la Ley N° 8.788⁵-, tal como se efectiviza en el dictamen jurídico de orden 27⁶ (en el cual se considera que la negociación paritaria ratificada por Ley N° 8.788 ha modificado el régimen para el personal de ese organismo de control, contemplando solamente el adicional título –en lugar de los adicionales por “título” y “responsabilidad profesional” que prevén los artículos 54 y 55 de la Ley N° 5.126 Escalafón del Empleado Público-).

2.3. Ahora bien, siguiendo ese lineamiento, el Acta Paritaria ratificada por Ley N° 8.788, que modificó los referidos adicionales por título previstos en los arts. 54 y 55 de la Ley 5.126 –e impuso un nuevo régimen para el personal del HTC, conforme lo señalado en el punto anterior-, requiere para el pago que se trate de un “título terciario de 3 años o equivalente”, observándose que el acompañado por el agente es de dos años, por lo cual, *prima facie* no cumpliría con lo previsto en la norma.

Ello no me inhibe de entender que esta situación podría resolverse determinando que dicho título debe comprenderse dentro del concepto de “equivalente”, en tanto ello se funde debidamente por la autoridad administrativa competente, basándose preferentemente en un informe técnico de autoridad idónea en la materia (vgr. Dirección General de Escuelas, Universidad Nacional del Litoral –emisora del título-, etc.) o en un profundo

⁵ Sin entrar en un profundo análisis de la cuestión por no ser el objeto del presente dictamen, observo que esa interpretación encontraría fundamento en el texto expreso del final del primer párrafo del Acta Acuerdo, que reza: “...En la Ciudad de Mendoza, a los 26 días del mes de junio de 2013, comparecen ante la Subsecretaría de Trabajo y Seguridad Social, ante el Sr. Director de Relaciones Laborales y Control Dn. Osvaldo Marín, por ATE: Raquel Blas, Carlos Simon, Ing. Fernando Sansone, Adriana Muguza; por APOC: Cont. Adriana Fondere, Alejandra Arias, Cont. Santiago Virδό. Por Cuerpo Paritario Central: Mauricio Guzmán, Dr. Rubén Boris y la Dra. Susana Sánchez; por Honorable Tribunal de Cuentas: Cont. Jorge Alberto Peña y Cont. Enrique Alejandro Sánchez. Abierto el acto por el funcionario actuante, las partes acuerdan: se establece como nueva estructura salarial del personal del Tribunal de Cuentas, parte del Convenio Colectivo de Trabajo que se está elaborando, consistente en:

⁶ Se lee en el dictamen de orden 27: “...el adicional por título se encuentra reglado para los agentes del Tribunal de Cuentas por la ley 8788, introdujo una modificación en el régimen para el personal del Tribunal de Cuentas, y sólo contempla el adicional por título... Así, el adicional por título y responsabilidad profesional que originalmente preveía la ley 5126 ha sido expresamente modificado por la negociación paritaria ratificada mediante ley 8788, siendo por tanto de aplicación en lo que respecta al adicional título lo dispuesto en la ley N° 8788, por ser esta una norma específica que modifica el régimen general, norma esta que no exige como requisito para el pago del adicional título, la aplicación de los conocimientos a las funciones desempeñadas...” (cita textual, la cursiva y subrayado me pertenecen).



FISCALÍA DE ESTADO

Dirección de Asuntos Administrativos
Provincia de Mendoza

análisis de la normativa aplicable tal como se realizó en el dictamen de Secretaría Relatora referido precedentemente –punto II.2.1.b-.

3. En ese orden de ideas, estimo apropiado aconsejar que, por vía reglamentaria –emitida por el Poder Ejecutivo en virtud de lo normado por el art. 128 inc. 2⁷ de la C.P. o por el propio HTC en caso de considerar que resulta competente⁸- se establezcan pautas claras y objetivas a fin de determinar cuándo un título se debe considerar “equivalente”, lo que permitirá dar transparencia a la normativa y, por lo tanto, incluir a todos aquellos que cumplan esos parámetros y excluir los títulos que no correspondan⁹, efectivizando así los principios de “igualdad” (art. 18 de la C. Nacional y arts. 7 y 32 de la C. Provincial) y de “juridicidad” (art. 1, II, b) de la Ley N° 9.003).

4. Asimismo, se debe indicar que tratándose la deuda de un concepto correspondiente a personal y a un ejercicio contable anterior debe quedar acreditado en autos el estricto cumplimiento del artículo 14 de la Ley de Presupuesto año 2.022 N° 9.356/2022, artículo 7° del Decreto Reglamentario N° 191/2022; art. 81 de la Ley de Administración Financiera N° 8.706 y el art. 80 de su Decreto Reglamentario N° 1.000/2.015.

III.- Por último, se debe 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

⁷ C. Mendoza, Art. 128 - El gobernador es el jefe del Poder Ejecutivo y tiene las siguientes atribuciones y deberes:... 2) Participa en la formación de las leyes con arreglo a esta Constitución, las promulga y expide decretos, instrumentos o reglamentos para su ejecución, sin alterar su espíritu.

⁸ Ver en este sentido normativa citada precedentemente en Nota N° 3.

⁹ En relación a ello, puede consultarse Dictamen N° 762/18 de esta DAA en www.fiscalia.mendoza.gov.ar, que se emitió en relación al control de legalidad requerido respecto del plan de pagos solicitado por la firma Los Haroldos S.A. al Fondo Vitivinícola de Mendoza (F.V.M) en autos NO-2018-02011231-GDEMZAFISCESTADO.

oportunidades por la Procuración del Tesoro de la Nación¹⁰, valorando además los aspectos tratados conforme los informes de los órganos consultivos competentes, según doctrina sentada por el órgano nacional aludido¹¹.

El presente dictamen se emite en el marco de las facultades delegadas por la Resolución N° 96/15 de Fiscalía de Estado.

Sirva el presente de atenta nota de remisión.

DIRECCIÓN DE ASUNTOS ADMINISTRATIVOS. FISCALÍA DE ESTADO.-

Mendoza, 06/12/22.

Dictamen N° 1.507/22.

DG. AA.

-EE-

¹⁰ 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).

¹¹En 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).