FISCALÍA DE ESTADO
Dirección de Asuntos Administrativos
PROVINCIA DE MENDOZA

Ref.: Expte. Nº 16140 – D – 2016 – 02369 – DIRECCION GENERAL DE ESCUELAS S/RECONOCIMIENTO DE SERVICIO CONSULTORES PLAN FORMACION SITUADA INFD

SEÑOR FISCAL DE ESTADO
PROVINCIA DE MENDOZA
Doctor FERNANDO M. SIMON
S _____ //_____ D

Vuelven a esta Dirección de Asuntos Administrativos las actuaciones de la referencia, las que analizadas, habida cuenta la intervención de la Asesoría Letrada de la D.G.E. de fs.1409, paso a responder el pedido formulado conforme las consideraciones que seguidamente expongo.

De conformidad a las conclusiones arribadas a fs. 1401, y el dictamen jurídico destacado en el párrafo precedente, a fin de merituar el pago o no a las personas que se indican en las planillas de fs. 1356/1362, procederé a realizar las consideraciones que seguidamente se exponen.

I.-Habiéndose prestado el servicio oportunamente autorizado por Decreto del Poder Ejecutivo descrito (Nº 65/16) y aún las consideraciones vertidas, entiendo que debe reconocerse el pago a dichas personas, mediante el procedimiento del "reconocimiento de pago por legítimo abono", en mérito a los antecedentes reseñados, y a las prescripciones de carácter excepcional del art. 151 de la Ley Nro. 8.706 y de su Decreto Reglamentario Nro. 1.000/15 (art. 151).

Ahora bien, dado el carácter ***restrictivo*** de las normas involucradas, deberán concurrir los recaudos legalmente establecidos a tal efecto, esto es que se acredite que vencida la contratación o no existiendo la misma, se haya iniciado o continuado la prestación del servicio o la entrega de bienes por parte del proveedor, siempre que mediaren evidentes razones de urgencia y/o necesidad debidamente fundadas y justificadas. Para el caso de necesidades debidamente fundadas y justificadas, se deberá haber dado inicio al trámite de contratación con la debida anticipación, en la forma y mediante los

procedimientos establecidos en la Ley (art. 151 Ley 8.706).

Y acreditado que sea esto se deberá incorporar al expediente:1) Factura (o documento equivalente) que avale el gasto realizado, firmada por autoridad competente (certificando la recepción del bien o servicio); 2) Informe que acredite que el precio a reconocer se ajusta a los corrientes en plaza para el bien o servicio recibido;3) Constancia de pago en caso que se haya verificado el mismo;4) Volante de imputación del gasto o de reserva al crédito votado, en su caso;5) Nota firmada por autoridad competente informando si se encuentra iniciado o en curso un procedimiento de contratación o, en su defecto, justificando la falta de cumplimiento de los procedimientos normales de autorización previa del gasto y los motivos por los cuales se procede al reconocimiento de legítimo abono del gasto efectuado; 6) Dictamen legal sobre el gasto.

II.-Sin perjuicio de lo mencionado y eventualmente no encuadrando la situación analizada en las exigencias descriptas o no pudiendo cumplir las mismas (las de los arts. 151 de la Ley Nro. 8.706 y su Dec. Regl. Nro. 1.000/15), habida cuenta que conforme las constancias del expediente analizado el servicio se ha prestado, entiendo que podría considerarse procedente la aplicación de la doctrina sentada en Dictamen Nº023/11 de fecha 11/01/11 de esta Dirección de Asuntos Administrativos, en expte. Nº1792-D-2007-03873 "Dirección de Recursos Naturales Renovables Alquiler de Módulos Habitacionales y sanitarios Acum. 3782-D-2006-03873, 4136-D-07-03873 y 6019-D-0603873" (reiterada en Dictamen Nº1621/11, de fecha 25/11/11, en expte. Nº14393-S-2010-02369 D.G.E. "S/pago de factura Nº0001-00000104 de Ver Mas S.A.", entre otros) en la cual, por los fundamentos que vertieron (a los cuales remito en mérito a la brevedad) se concluyó expresando que: " *… 2. la posibilidad de reconocer las sumas reclamadas en el marco de la previsión del art. 15 de la Ley Nº3799 y mod, solo podría efectivizarse en la medida que el estado provincial haya incurrido en un enriquecimiento sin causa (y por los montos que ello importe, en tanto puedan ser determinados), en el marco de la doctrina judicial*

desarrollada ut. supra[1], al efecto de evitar litigios judiciales eventuales conforme pone de relevancia el Dictamen de fs. 46 del Ministerio de Hacienda. En éste sentido esta Fiscalía de Estado entiende que, aun cuando la C.S.J.N. ha considerado que la mencionada doctrina no debe ser aplicada de oficio por los tribunales, en virtud del principio de "congruencia" procesal (in re "Ingeniería Omega S.A. c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires", 05/12/0200, Fallos 323:3924 conforme se anticipara en nota precedente) considero que ello no resulta transferible al ámbito del procedimiento administrativo[2], en virtud de no ser aplicable el mencionado principio en el mismo, y de la vigencia de los principios de celeridad, economía eficacia, sencillez[3], oficialidad (art. 147 de la

[1] Siguiendo la doctrina sustentada por la C.S.J.N en "Cardiocorp c/Municipalidad de Buenos Aires", deberá tenerse presente que las facturas del proveedor cuyo reconocimiento se persigue, involucran costos y ganancias, siendo necesario a los efectos de determinar la medida de la pérdida (y por lo tanto del "enriquecimiento" en que habría incurrido el estado) cual ha sido el "costo" del suministro, a lo que cabe añadir que sólo puede considerarse que el estado se ha enriquecido en lo que hace al valor "objetivo" del bien gozado, con exclusión de las ganancias aludidas y de todo otro gasto realizado para obtenerla.

[2] Este principio puede entenderse en términos generales como un límite que le impone al juzgador no extra-limitarse en los puntos sometidos a su conocimiento, básicamente en el marco en que se encaminó la acción y la defensa, lo que a todas luces resulta abiertamente incompatible con los caracteres del procedimiento administrativo, donde rige la Impulsión de Oficio, Verdad real y el Informalismo a favor del Administrado (principios que se desarrollan en las notas siguientes). . Se ha expresado al respecto que: "… VI.- Que, siguiendo las enseñanzas de Alsina, puede decirse que la congruencia es la conformidad que debe existir entre la sentencia y la pretensión o pretensiones que constituyen el objeto del proceso, más la oposición u oposiciones en cuanto delimitan ese objeto. A tal requisito se refieren los códigos procesales, tal lo que ocurre en el Código Procesal Civil de Mendoza: el art. 90 inc. 4° dispone que la sentencia contendrá "decisión expresa y precisa, total o parcialmente positiva o negativa sobre cada una de las acciones y defensas deducidas en el proceso o motivo del recurso." Más allá de la técnica legislativa utilizada, lo cierto es que la congruencia debe resultar del pronunciamiento en su conjunto, y que la parte dispositiva no hace más que sintetizar las conclusiones establecidas por el órgano judicial al decidir, en los llamados considerandos, las cuestiones involucradas en la pretensión o pretensiones del actor y en la oposición u oposiciones del demanda-do. De lo expuesto se infiere que la observancia del principio de congruencia exige una rigurosa adecuación de la sentencia a los sujetos, el objeto y la causa que individualizan a la pretensión y a la oposición. La sentencia sólo puede contener pronunciamiento con respecto a quienes hayan revestido en el proceso la calidad de partes, aún en el caso de que alguna de ellas, por incomparecencia o abandono, haya sido declarada en rebeldía. El mismo principio es aplicable cuando, durante el transcurso del proceso se verifica, por sucesión, transformación o extromisión, un cambio en la persona del sujeto activo o pasivo de la pretensión, en cuya hipótesis la sentencia debe recaer sobre la persona que exhibe el carácter de parte en oportunidad de su pronuncia-miento. Interesa señalar, sin embargo, que no en todos los casos en los cuales la ley admite la intervención en calidad de partes, de terceros ajenos a las partes originarias, la sentencia debe contener pronunciamiento con respecto a aquéllos. En lo que concierne al objeto, el principio de congruencia requiere que el juez emita pronunciamiento, total o parcialmente positivo o negativo, sobre todas las pretensiones y oposiciones formuladas por las partes y sólo sobre ellas, respetando sus límites cualitativos y cuantitativos (En la (11/10/2005, Primera Cámara Civil de Apelaciones, Dra. Ana María autos Nº 37.698/123.907 caratulados "WB y Asoc. S.A. c/Ladrimet S.A. p/Ordinario").

[3] Los principios de eficacia, concentración, celeridad y sencillez del procedimiento administrativo (art. 113 de la Ley Nº3909), ya que carece de toda utilidad remitir las actuaciones a éste órgano de control cuando se está tramitando el pago (etapa procedimental eminentemente de naturaleza contable) y salvo que surja cuestión expresa y diversa sobre la que se requiera dictamen específico.

Ley Nº3.909)[4], verdad real (art. 163 de la Ley Nº3909)[5] e informalismo a favor del administrado (arts. 129, 133, 156, 157 y cctes. de la Ley Nº3.799)[6] que rigen el procedimiento administrativo provincial (y que marcan evidentes diferencias con los caracteres del proceso judicial); 3. Para el caso que se resuelva considerar procedente el reconocimiento en cuestión y en el marco de los parámetros establecidos en los párrafos precedentes, deberá tenerse presente que el mismo deberá estar debidamente fundado (arts. 38, 39 y 45 de la Ley Nº3909) teniendo en especial consideración su carácter excepcional y restrictivo[7] así como la limitación señalada por la Contaduría General de la

---

La Ley de Procedimientos Administrativos de Mendoza consagra en el artículo 113 los principios de celeridad, economía y eficacia del trámite, con el objeto de lograr mayor rapidez, simplicidad y economía procedimentales, lo que significa fundamentalmente "que deben evitarse complicados, costosos o lentos trámites administrativos burocráticos que dificultan el desenvolvimiento del expediente…" (conf. Sarmiento García J., "Ley de Procedimiento Administrativo de Mendoza, Concordada y Comentada", Augustus, 1979, pp. 169). Se tiende con ellos a evitar el recargo innecesario de trámites burocráticos que entorpezcan el desarrollo del procedimiento y deben ser entendidos en su justa medida, "…no utilizándolos en desmedro del interesado violando con una supuesta celeridad o economía, trámites o recaudos relativos a su derecho de defensa, que de esta manera se vería ilegítimamente afectado" (Conf. FARRANDO I, MARTINEZ P. en "Manual de Derecho Administrativo", Ed. Depalma, Bs. As., pp.603).

[4]Este principio importa que, "en mérito a la tutela del interés público, se impone a la autoridad administrativa el deber dirigir e impulsar el procedimiento y ordenar la práctica de cuanto sea conveniente para el esclarecimiento y resolución de la cuestión planteada. ..Entre sus consecuencias jurídicas se señalan: a) la impulsión de oficio, b)instrucción, es decir obtención de pruebas y averiguación de hechos efectuados a petición de parte o de oficio, debiendo la administración cooperar en la remisión de elementos de juicio y c) investigación de la verdad material, ajustada a los hechos y no sólo a las pruebas aportadas por las partes (verdad formal) (DROMI, Roberto, "Derecho Administrativo", 2009, Ed., Cdad. Argentina, Bs. As., pp. 1114)."

[5] Se ha considerado como una "derivación del principio de legalidad objetiva" e "implica que la administración, al resolver, debe ajustarse a los hechos reales, más allá de que hayan sido alegados y probados por el interesado. Se opone así al principio de verdad formal que rige en materia judicial, según el cual el juzgador al resolver, debe ceñirse a las peticiones, los hechos y las pruebas esgrimidas por las partes. Como señala Gordillo, el procedimiento y, por tanto, su decisión, no dependen de la voluntad de las partes…Unido a la verdad material se halla el principio de instrucción de oficio…"(conf. FARRANDO I. Y MARTINEZ P., en "Manual de Derecho Administrativo", Depalma, Bs. As. 1996, pp. 594/95).

[6] El principio, que el derecho Argentino ha tomado d la elaboración jurisprudencial española y por impulso de la Procuración del Tesoro de la Nación, puede caracterizarse de la siguiente manera: "El procedimiento es informal sólo para el administrado, es decir, es únicamente el administrado quien puede invocar para sí la elasticidad de las normas de procedimiento, en tanto y en cuanto ellas le benefician, ese informalismo no puede ser empleado por la administración para dejar de cumplir con las prescripciones que el orden jurídico establece respecto de su modo de actuación, ni para eludir el cumplimiento de la reglas elementales del debido proceso…Distintas aplicaciones de éste principio son vgr: no dar por decaídos derechos u obstaculizar el curso de las reclamaciones administrativas por el hecho de no haber calificado jurídicamente la petición o haberla calificado erróneamente; no haber citado las normas en que se funde el derecho…, si se ha incurrido en algunas fallas formales, que la administración puede corregir…" (Conf. SARMIENTO GARCÍA, Jorge, en "Ley de procedimientos Administrativos de Mendoza, concordada y comentada", Augustus, 1979, Mendoza, pp. 191/92).La PTN ha considerado que debe interpretarse a favor del administrado, pues traduce la regla jurídica del in dubio pro accione o sea de interpretación más favorable al ejercicio del derecho de acción, para asegurar, en lo posible, más allá de las dificultades de índole formal, una decisión sobre el fondo de la cuestión objeto del procedimiento (PTN, Dictámenes, 39:115; 66:225, 70: 210; 73:69; 74: 302).

Es conveniente destacar en este sentido que la Contaduría General de la Provincia de Mendoza ha reglamentado estos mecanismos (más allá de los cuestionamientos que pueden efectuarse desde el punto de vista jurídico en relación al tema "competencia" al efecto) en Resolución Nº 34/03 -26/09/03-, estableciendo específicamente, y con relación a las disposiciones del art. 15º de la Ley Nº 3799 y mod. (RECONOCIMIENTO LEGITIMO ABONO),

Provincia.

III-Por último corresponde dejar expresa constancia que el control efectuado por este órgano de control 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 Nación[8], valorando además los aspectos tratados conforme los informes de los órganos consultivos competentes, según doctrina sentada por el órgano nacional aludido[9].

IV-Entonces, cumplimentadas las exigencias analizadas y descriptas en cualquiera de las dos opciones involucradas en los puntos **I** y **II** del presente, se puede proseguir con el trámite correspondiente de reconocimiento de legítimo abono a las personas que se indican en las planillas de fs. 1356/1362.

Sirva el presente de atenta nota de remisión.

DIRECCIÓN DE ASUNTOS ADMINISTRATIVOS, FISCALÍA DE ESTADO,
Mendoza, 10 de MAYO del 2017.-
Dictamen Nº396/2017.jbsg

---

para el caso específico de que no se hubiere comprometido el gasto según art. 20º de la Ley Nº 3799 y mod.- que los mismos son procedentes, siempre que: a) se trate de una solución de excepción; b) que esté suficientemente justificado; c) y sea la autoridad superior del organismo, la que deberá considerar si el gasto, es legítimo, necesario, indispensable y urgente (en este supuesto, art. 13º del Decreto Acuerdo Nº 2747/09).

[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).

[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).

Ref.: Expte. Nº 16140 – D – 2016 – 02369 – DIRECCION GENERAL DE ESCUELAS S/RECONOCIMIENTO DE SERVICIO CONSULTORES PLAN FORMACION SITUADA INFD

Visto el dictamen que antecede, emitido por el Sr. Director de Asuntos Administrativos de Fiscalía de Estado, el que comparto en todos sus términos, remito estas actuaciones a La DIRECCION GENERAL DE ESCUELAS, para la continuidad de su trámite según su estado.-

FISCALÍA DE ESTADO,
Mendoza, 10 de MAYO del 2017.-
Dictamen Nº396/2017.jbsg