



*"2024 - 30° ANIVERSARIO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994"*

Resolución Plenaria N.º

Ref. DA RESPUESTA A CONSULTA DE LA DPP S-CONVENIO CENTRO DE REHABILITACIÓN  
USHUAIA

*"Las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes son argentinos"*



RESOLUCIÓN REGISTRADA  
BAJO EL N° **1.69**



2024 - 30º ANIVERSARIO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994

USHUAIA, **10 OCT. 2024**

**VISTO:** el Expediente electrónico DPP-E-128-2024, del registro perteneciente a la Dirección Provincial de Puertos, caratulado: “*CONVENIO ENTRE DIRECCIÓN PROVINCIAL DE PUERTOS Y MINISTERIO DE SALUD DE LA PROVINCIA PARA CENTRO DE REHABILITACIÓN USHUAIA*”, y;

**CONSIDERANDO:**

Que las actuaciones del Visto ingresaron a este Tribunal de Cuentas por medio de la Nota N° N-DPP-249-2024 (orden 34), mediante la cual el Presidente de la Dirección Provincial de Puertos solicitó la intervención de este Tribunal de Cuentas.

Que tal solicitud se fundamenta en razón de lo dispuesto en la Resolución Plenaria N° 124/2016, con el objeto de recibir asesoramiento por parte de este Órgano de Control en relación con: “(...) *la viabilidad de conceder, en carácter de colaboración, un desembolso de fondos al Ministerio de Salud de la Provincia destinada a solventar los gastos de funcionamiento y adquisición de insumos, equipamientos y mobiliarios para el Centro de Rehabilitación de Ushuaia (CRU).*”

*La mencionada colaboración, ha emanado de una solicitud efectuada por el Sr. Gobernador de la Provincia, a través de la Nota N° 77 - GOB, obrante en el Adjunto N° 1, mediante la cual, acabadamente, manifestó que el Ministerio de Salud ha venido gestionando la construcción y puesta en funcionamiento de un Centro de Rehabilitación con características distintas a las brindadas por el Hospital Regional de Ushuaia, y para beneficio de la toda la Provincia de Tierra del Fuego y que, así, en pos de priorizar la salud, la seguridad y la asistencia alimentaria de la provincia, el Gobierno debe dirigir sus acciones*

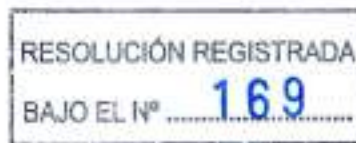
y políticas públicas en ese sentido, indicando que, la Entidad Portuaria, puede arbitrar los medios necesarios para realizar la contribución requerida, sin desvirtuar los fines previstos en la Ley Provincial N° 69.

Agrega el Sr. Gobernador que, atento la complejidad del centro de mención, es indefectible proveerlo con equipamiento, insumos y mobiliarios destinados al servicio de rehabilitación y que la contribución solicitada tiene fundamento en la situación económica financiera que viene atravesando el país y la Provincia en particular.

En un primer momento, se pensó en una contribución figurativa destinada a la Administración Central para financiar erogaciones corrientes y de capital, la que se efectivizaría con fondos provenientes de los intereses de las colocaciones temporarias de Plazo Fijo, sin afectar el capital depositado, ni mucho menos ingresos de operación provenientes de la venta por la prestación de servicios que hacen al objeto de la Entidad Portuaria.

Mediante Dictamen Electrónico - D.L.A. N° 21 - 2024, obrante en el Adjunto N° 5, la Dirección Legal Administrativa de la Entidad Portuaria concluye que, el convenio pretendido, no puede llevarse a cabo, en virtud de lo que a continuación se transcribe: *De un análisis armonioso y congruente del plexo normativo indicado, teniendo en cuenta esencialmente, el fin u objetivo perseguido por esta entidad en sus bases fundacionales, así como las facultades conferidas a la máxima autoridad para llevarlas a cabo, en relación al convenio que se pretende suscribir, tanto en su objeto como en la erogación que en la práctica significa para el ente, podemos concluir sin mayores esfuerzos, que el mismo resulta contrario a derecho, en cuando excede a la competencia del ente y a las facultades de la autoridad que preside la misma. En tal sentido, se cree oportuno y necesario, transcribir la parte pertinente del criterio vertido por el Señor Fiscal de Estado de la Provincia, en el Dictamen N° 02/01 – expediente F.E. N° 61/00 caratulado `s/denuncia presuntas irregularidades`, para un caso de análogas características (disposición a título gratuito), respecto a una cesión en préstamo*





2024 - 30º ANIVERSARIO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994

*en comodato de una oficina perteneciente a la D.P.P. a la comisión normalizadora de estibadores portuarios, sosteniendo puntualmente en esa oportunidad lo siguiente: 'En cuanto a si las normas invocadas avalan lo actuado por las autoridades portuarias, concretamente la cesión en comodato de la oficina N° 9 a la Comisión normalizadora de Estibadores Portuarios, debo expresar mi convencimiento que ninguna de aquellas otorga facultad a la presidencia del organismo para otorgar 'oficinas' en forma gratuita, conclusión a la que inevitablemente y sin esfuerzo se arriba con la lectura de las normas que se invocan'. Por todo lo analizado y expuesto hasta aquí, es que quien suscribe entiende, salvo mejor y elevado criterio legal, que el requerimiento formulado por el Sr. Gobernador de la Provincia, en primer lugar no encuadra dentro de la finalidad portuaria perseguida por el ente, excediendo su competencia, y en segundo lugar, constituye un 'acto de disposición a título gratuito', no previsto dentro en las facultades que poseen las autoridades, determinadas en la Ley Provincial N° 69 de creación de la D.P.P.'*

*En igual sentido se expidió el Auditor Interno a través del Informe de Auditoría Interna N° 449/2024 - D.A.I., que obra incorporado en las actuaciones en el Adjunto N° 24.*

*No obstante lo expuesto, el suscripto consideró que el destino de los fondos producidos por las colocaciones temporarias en plazo fijo, por única vez, pueden tener el destino solicitado, pero dando un giro al convenio a suscribir con el Ministerio de Salud, al disponer que la entrega de fondos sería con carácter reembolsable, estableciendo para ello, de un período de gracia, de seis (06) meses a computar desde el efectivo desembolso, y luego de ese período se procedería a la devolución de la contribución en un plazo de doce (12) meses, aplicando la tasa de interés del Banco de Tierra del Fuego utilizada en la colocación de plazos fijos, calculada desde el vencimiento de dicho período de gracia y hasta la fecha real del pago.*

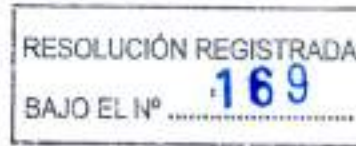
*Intervenidas nuevamente las actuaciones por la Dirección Legal Administrativa y la Dirección de Auditoría Interna, mediante el Dictamen Electrónico - D.A.J. N° 07- 2024 e Informe de Auditoría Interna N° 586/2024 - D.A.I. obrantes en los Adjunto N° 30 y 33, respectivamente, siguen sosteniendo que, el Presidente de la Dirección Provincial de Puertos, carece de competencia para el otorgamiento del préstamo citado, en virtud de lo establecido en la Ley Provincial N° 69.*

*En virtud de todo lo expuesto y atendiendo el destino de la colaboración mencionada, es que se solicita la interconsulta a ese Tribunal de Cuentas, a fin de emitir opinión legal acerca de la posibilidad de otorgar el préstamo requerido al Ministerio de Salud del Gobierno de la Provincia, para lo cual se remite el Expediente DPP-E-128-2024, caratulado: 'CONVENIO ENTRE DIRECCIÓN PROVINCIAL DE PUERTOS Y MINISTERIO DE SALUD DE LA PROVINCIA PARA CENTRO DE REHABILITACIÓN USHUAIA', a sus efectos".*

Que al tomar intervención el cuerpo de abogados de este Órgano de Control respecto a la consulta efectuada, en el Informe Legal N° INF-SL-CA-225-2024 (obrante a orden 37), **se analizó lo siguiente**: "(...) *En primer término, deviene necesario indicar que en virtud de los antecedentes ya reseñados y, sobre todo, haciendo principal hincapié respecto a las intervenciones producidas por las distintas áreas jurídicas, ya sea, pertenecientes a la Dirección Provincial de Puertos, como así también, al Ministerio de Economía provincial, se desprendería a la luz de una verdad objetiva, criterios y fundamentos jurídicos diametralmente opuestos entre sí, en relación a la viabilidad de suscribir el convenio pretendido entre la Entidad Portuaria y el Ministerio de Salud de la provincia.*

*Por un lado, los servicios jurídicos permanentes del Ente Portuario, esto es, la Dirección Legal Administrativa, por medio del Dictamen Electrónico-D.L.A. N° DICT-DLA-21-2024, mantuvo una postura reticente respecto a la factibilidad de suscribir el convenio bajo análisis, ya que, a su entender, el titular de la DPP estaría excediéndose en el marco de su competencia y facultades y, en*





2024 - 30º ANIVERSARIO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994

consecuencia, tal accionar resultaría ser contrario a derecho, en razón de que se estaría vulnerando el plexo normativo que rige para la entidad portuaria, concluyendo la letrada interviniente que resultaría inviable la posibilidad de llevarse a cabo la suscripción del convenio bajo estudio.

Cabe indicar, que el temperamento esbozado por el área jurídica antes mencionada, tendría basamento –primordialmente- en función de un antecedente de Fiscalía Estado –transcripto en el acápite anterior-, que a criterio del suscripto no aplicaría en esta instancia para el caso particular bajo estudio, puesto que, de la lectura del último proyecto del convenio que se encuentra glosado a orden 31, se desprendería que, por las condiciones contractuales allí establecidas, el acuerdo intentado no sería una disposición a título gratuito ni bajo la figura de un contrato de comodato, tal como sostuvo oportunamente la letrada interviniente del ente portuario.

Por otro lado, respecto a la intervención efectuada por el servicio jurídico del Ministerio de Economía -mediante el Informe Legal N° 07/24 Letra: Ss.L.M.E. (orden 9)- se trasluce de la lectura del mismo una interpretación jurídica totalmente opuesta a la realizada por la Directora Legal Administrativa de la Dirección Provincial de Puertos, sosteniendo la dictaminante perteneciente a la repartición ministerial aludida que, a su criterio, resultaría factible llevar a cabo la suscripción del convenio en cuestión.

Es dable señalar, que luego de hacer un repaso de los antecedentes normativos e históricos de la institución portuaria provincial, el área jurídica mencionada en el párrafo anterior, a fin de reforzar el criterio expuesto –factibilidad jurídica de suscripción de convenio-, invocó en un acápite particular antecedentes legales esbozados por la Fiscalía de Estado, en relación a la aplicación de la normativa atinente a la administración portuaria provincial, destacándose que, en sintonía con lo antes expuesto por quien suscribe el presente, dicho precedente no guardaría relación con la temática bajo estudio ni con el objeto propio del convenio que se intenta llevar a cabo.

Handwritten initials: "L a"

Siguiendo esta línea de pensamiento, resulta importante traer a consideración lo manifestado por la Auditoría Interna de la DPP en el Informe N° 449/2024-D.A.I. (orden 24), ya que, la postura adoptada por dicho servicio al momento de tomar intervención fue en consonancia con el temperamento esbozado por el área jurídica del ente portuario, esto es, la imposibilidad de llevarse a cabo la suscripción del convenio intentado, apoyando su tesis en un antecedente de este Organismo de Control.

Específicamente, la Auditoría mencionada, ha dicho que: '(...) 1.- **El Convenio que se pretende suscribir excede la competencia del Ente Portuario como así también las facultades de la autoridad de la D.P.P.**

**Asimismo es importante destacar que se cuenta con antecedentes: 's/ Convenio Préstamo con Garantía de Fideicomiso al Ministerio de Ec. H. y Fzas del Gobierno de la Prov de TDF', siendo rentable para la DPP por incluir intereses superiores al plan del Plazo Fijo del B.T.F., en el cual fue observado por el T.C.P. por que dicha operación no estaría encuadrada en las facultades de la D.P.P. pudiendo configurar dicha conducta un delito tipificado en el Código Penal (Informe Legal N° 234/06 T.C.P.-C.A.)' (...).**

Respecto a ello, resulta imprescindible poner de manifiesto en esta instancia, que por las particularidades de dicho antecedente citado por el área aludida no podría considerarse como un caso asimilable como el que aquí se analiza.

Tal aseveración, deviene en cuanto a que, en dichas actuaciones el objeto propio de intervención radicó en razón de diferentes observaciones formuladas por la Secretaría Contable de este Organismo a la Dirección Provincial de Puertos, por haberse efectuado por parte del ente portuario una transferencia de una suma de dinero al Gobierno de la Provincia sin ninguna actuación previa, es decir, que dicha operación fue bajo el prisma de no haberse cumplido con los recaudos legales necesarios, como así tampoco, obró una debida intervención preexistente del Tribunal de Cuentas.





2024 - 30º ANIVERSARIO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994

*Por añadidura, en dicho contexto se presentó una ausencia de opinión legal en cuanto a la factibilidad de realizar la operatoria, incluso se omitió realizar como se dijo, acto administrativo previo que autorizara el débito bancario con su correspondiente imputación presupuestaria, como así tampoco, obro informe sobre su conveniencia económica-financiera, circunstancias que, a priori, no se vislumbraría que se hayan suscitado en los presentes obrados.*

*No obstante ello, si bien es cierto que en dicha oportunidad se puso de relieve como crítica observable el instrumento legal que se intentó utilizar, esto es, contrato de mutuo; el ejercicio de la potestad sancionatoria realizada oportunamente por este Tribunal de Cuentas, se fundamentó primordialmente por las irregularidades detalladas precedentemente, que derivó en la aplicación de una sanción de multa al por entonces Presidente y Vicepresidente del ente portuario.*

*Es de destacar, que los criterios expuestos que sustentaron la decisión adoptada, fueron llevados a cabo por una integración plenaria diferente a la que actualmente se encuentra en funciones en este Tribunal, sin perjuicio de soslayar e insistir que el precedente citado por la Auditoría Interna de la DPP no resultaría ser análogo respecto al caso bajo estudio, pudiéndose aseverar que por los antecedentes de hecho verificados y la documentación que obra a la vista del suscripto en las actuaciones de la referencia, se instó un procedimiento con las debidas intervenciones por las distintas áreas -tanto de control interno como externo- independientemente de la viabilidad jurídica de suscripción del convenio en estudio.*

*A mayor abundamiento, no resulta ser un dato menor que el antecedente reseñado data de hace más de quince años en el cual el contexto económico-financiero, como así también, inflacionario era totalmente distinto al que hoy en día se presenta, tanto a nivel provincial como nacional, además de la evolución normativa existente.*



Aclarado lo anterior, se procederá a responder la Consulta formulada por el Presidente de la Dirección Provincial de Puertos, señor Roberto Marcial MURCIA, en cuanto a la viabilidad de suscripción del convenio que se intenta llevar a cabo entre la Entidad Portuaria y el Ministerio de Salud provincial.

Preliminarmente, cabe indicar que por medio del artículo 2º de la Ley provincial N° 141, se delimitó que: 'La competencia de los órganos administrativos será la establecida por la Constitución de la Provincia, las leyes orgánicas administrativas y los reglamentos que se dicten en su consecuencia' (el subrayado me pertenece).

En tal sentido, podría sostenerse que las facultades de los entes autárquicos y descentralizados provienen de sus leyes de creación y la Ley provincial N° 69, creadora de la D.P.P., establece en su artículo 3º las funciones, atribuciones y deberes del Organismo.

Consecuentemente, correspondería traer a consideración las previsiones del artículo 6º de la mencionada Ley provincial portuaria, que reza: 'El Presidente tiene las siguientes atribuciones y deberes (...) e) otorgar todos los actos necesarios para el cumplimiento de los fines de la Dirección, incluyéndose a título enunciativo las facultades de dictar resoluciones, delegar funciones, contraer obligaciones, celebrar toda clase de contratos y, en especial, de obra pública, de arrendamiento, de locación de obras y servicios, de concesión, de permuta, de compra-venta de muebles, inmuebles y semovientes; formalizar convenios (...) j) realizar todo otro acto que convenga al mejor cumplimiento de sus funciones (...)' (el subrayado y resaltado no es propio de su original).

Además, el artículo 10º del referido cuerpo legal, dispone que: '(...) El patrimonio de la Dirección Provincial de Puertos se conformará con: (...) i) los intereses devengados por sumas de dinero que se le adeuden (...)'

De lo transcrito, se desprendería que, a los fines de una correcta gestión de dirección del organismo, el titular del Ente portuario debe circunscribirse a las obligaciones normativas detalladas y, en consecuencia,



2024 - 30º ANIVERSARIO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994

*obrar con la debida diligencia, es un estricto apego a su ley orgánica para mantener un buen orden administrativo, estando dentro de sus facultades la de "(...) celebrar toda clase de contratos (...), en pos de '(...) j) realizar todo otro acto que convenga al mejor cumplimiento de sus funciones (...)'*

*En tal sentido, por lo ya expuesto en el presente, en función de las distintas intervenciones jurídicas, estaría discutido jurídicamente si el Presidente de la DPP, se encuentra facultado y dotado de competencia para suscribir el convenio bajo estudio, ello, en atención a las previsiones y finalidades del Organismo.*

*Así las cosas, en función de la documentación e información que obran a la vista del suscripto y limitado al objeto propio de la consulta, podría entenderse que -sin entrar en un análisis de fondo del convenio que se intenta suscribir- se anticipa opinión en cuanto a que, por las cláusulas y condiciones contractuales imperantes en el acuerdo (orden 31), se vislumbraría -a priori- que el mismo se asimilaría a un contrato de mutuo o préstamo a título oneroso.*

*Cabe recordar, que el Código Civil y Comercial de la Nación, en el artículo 1525, lo ha definido de la siguiente forma: 'Hay contrato de mutuo cuando el mutuante se compromete a entregar al mutuario en propiedad, una determinada cantidad de cosas fungibles, y éste se obliga a devolver igual cantidad de cosas de la misma calidad y especie'.*

*Es dable señalar que las sumas de dinero que serían transferidas en préstamo al Gobierno provincial por parte de la Dirección Provincial de Puertos, se encontrarían actualmente en un depósito bancario -plazo fijo-, considerando el suscripto que tal proceder obedece a un objetivo, que es la de resguardar el patrimonio de la entidad por parte del titular de la DPP en el marco de sus atribuciones y deberes, a fin de que no pierda valor el dinero por el mero paso del tiempo, agregando que la salvaguarda de dichos fondos es de su responsabilidad por ser quien tiene la obligación de custodiar esos bienes públicos, lo que se*

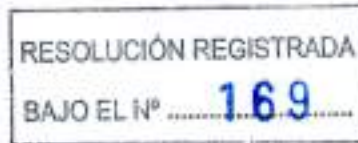


*transmuta o se convierte en una obligación acentuada de quien ejerce la dirección del Organismo,*

*Respecto a ello, en un contexto de una economía inestable y con altos índices de inflación, podría considerarse a dicho mecanismo como una herramienta financiera eficaz, mediante el cual se deposita una cantidad de dinero en una entidad financiera durante un plazo de tiempo determinado a cambio de una remuneración a un tipo de interés previamente fijado, resaltando que el pago de intereses puede realizarse tras terminar el plazo de forma íntegra o de forma periódica durante el plazo que dure el depósito.*

*Sobre esa tesitura, podría interpretarse que dichos intereses generados serían absorbidos por el Estado Provincial, por lo cual, con la suscripción del convenio intentado, no se generaría un gasto por parte del puerto que contraría o vulnera su patrimonio y que, en consecuencia, se incurra en un accionar que atente contra su finalidad e infrinja el plexo normativo que rige para la actividad portuaria -Ley provincial N° 69 y Convenio de Transferencia de Puertos Nación-Provincia-, sino más bien podría ser catalogado dicha operación como una inversión propiamente dicha por parte de la DPP, bajo el manto de otro instituto jurídico, que en este caso particular sería bajo la figura de lo que en el derecho privado se denominaría mutuo. Ello, en la medida que al final del mismo, recupere su capital y el interés adicionado.*

*Frente a ese escenario, podría dilucidarse que sí el Presidente de la Dirección de Puertos tiene la facultad y competencia para articular un mecanismo de inversión a través de un depósito bancario, como lo es un plazo fijo, en el cual lisa y llanamente la institución financiera utiliza dichos fondos mientras se encuentran bajo su custodia, deberíamos preguntarnos ¿por qué? no tendría facultades el titular del Ente -como razonablemente implícito- para decidir sobre otro método de inversión que, a los ojos del derecho privado tendría el ropaje de mutuo, con la entrega en préstamo de una cosa fungible -dinero-, con la salvedad que el compromiso de ser devuelto por parte del Gobierno Provincial, debería ser*



2024 - 30° ANIVERSARIO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994

en el tiempo convenido, en igual especie, calidad y cantidad con sus respectivos intereses.

*Máxime y únicamente cuando la otra parte contractual es el propio Estado provincial, sujeto moral y solvente por excelencia, destacándose que ello ha sido declarado reiteradamente por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, estableciendo como regla general que el Estado goza de presunción de solvencia patrimonial y, en consecuencia, se sobre entiende que se mantendría adecuadamente la incolumidad patrimonial de los acreedores, cualquiera sea el origen o naturaleza de sus créditos (Fallos 300:1036, 306:250).*

*No obstante ello, el suscripto entiende prudente subrayar que lo antes mencionado tendría asidero jurídico, siempre y cuando, dicho proceder no obstaculice la debida gestión portuaria económica y financiera, contrataciones convenidas y/o programadas, o atente contra los intereses de su capital humano, en la que se viera comprometido el normal funcionamiento del Organismo.*

*A mayor abundamiento, teniendo en cuenta el escueto plazo que duraría el convenio a suscribir y sumado la pequeña incidencia que tendría el préstamo sobre las arcas patrimoniales que posee el Ente portuario, no permitiría vislumbrar afectación alguna de los objetivos y fines -a corto o mediano plazo- que podría asignarle la institución a las sumas que se transferirían al Ministerio de Salud provincial.*

*Ahora bien, lo aludido en el párrafo anterior, tendría sentido mientras se restituya en su totalidad las sumas transferidas con sus respectivos intereses durante todo el plazo a convenir y no solo una parte, ya que de lo contrario si podría entenderse que se estaría afectando el patrimonio del Ente.*

*En ese sentido, se destaca que la cláusula segunda del proyecto de convenio que luce glosado a orden 31, no prevé el devengamiento de interés respecto de la totalidad del plazo, sino solo respecto a una parte al afirmar que: '(...) 'LAS PARTES' acuerdan que la contribución por el 'EL PUERTO' dispone de un plazo de gracia de seis (06) meses a partir de la acreditación del efectivo*



desembolso, para que el 'EL MINISTERIO' proceda con la devolución de la misma en un plazo de doce (12) meses, contados a partir del vencimiento del periodo de gracia mencionando y aplicando la tasa de interés del Banco de Tierra del Fuego utilizada en la colocación de plazos fijos para instituciones públicas, como el principal de los fondos de los cuales deviene la contribución, **computada desde el vencimiento de dicho periodo de gracia y hasta la fecha real de pago'** (el subrayado y resaltado no es propio de su original).

Por último, no siendo menos importante, es menester poner de manifiesto que más allá de tratarse la operación –en apariencia- de una inversión de fondos públicos por parte de la DPP, al no tratarse de una institución financiera el Estado provincial, no correspondería el tratamiento por la tesorería provincial, conforme lo establece el artículo 72 inc. j) de la Ley provincial N° 495 (...).

Que en función de lo analizado, en el informe legal **se concluyó que:** “En virtud de lo expuesto cabe indicar que se han analizado las actuaciones y se han vertido las correspondientes conclusiones a la consulta efectuada en el marco de la Resolución Plenaria N° 124/2016.

En tal sentido, salvo mayor y elevado criterio, considero que el Presidente de la Dirección Provincial de Puertos estaría facultado y dotado de competencia para llevar a cabo la suscripción del convenio con el Ministerio de salud, sin que ello pueda reputarse como un detrimento o atentado contra la finalidad propia del ente portuario, como así tampoco, una vulneración de su patrimonio y del plexo normativo que rige la actividad de la DPP.

Tal aseveración, toma relevancia si se tiene en cuenta que las sumas a transferir en el marco del convenio a celebrarse, resultaría ser un mecanismo de inversión propiamente dicho y no un gasto, bajo una figura jurídica que en el derecho privado se denominaría mutuo, a título oneroso, por medio del cual se entregaría en préstamo una cosa fungible -dinero- con el compromiso de ser devuelto por parte del Gobierno Provincial, advirtiendo el suscripto que ello,



RESOLUCIÓN REGISTRADA  
BAJO EL N° **169**



2024 - 30º ANIVERSARIO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994

debería ser en el tiempo convenido bajo las siguientes condiciones: **en igual especie, calidad y cantidad con sus respectivos intereses por todo el plazo convenido.**

Es decir, que lo aludido en el párrafo anterior, se sustentaría mientras se restituya en su totalidad las sumas transferidas con sus respectivos intereses durante todo el plazo convenido y no solo una parte, ya que, de lo contrario si podría entenderse que se estaría afectando el patrimonio del Ente.

Además, como corolario de lo hasta aquí expuesto, el suscripto entiende prudente subrayar que lo antes mencionado tendría asidero jurídico, siempre y cuando, dicho proceder no obstaculice la debida gestión portuaria, contrataciones convenidas y/o programadas, o atente contra su capital humano, en la que se viera comprometido el normal funcionamiento del Organismo.

En consecuencia, el suscripto entiende que, salvo mayor elevado criterio, con la conclusión alcanzada, corresponde dar por terminada la intervención del Cuerpo de Abogados, en razón de haber dado respuesta a la consulta formulada”.

Que este Cuerpo Plenario de Miembros comparte y hace propios los términos del Informe Legal N° INF-SL-CA-225-2024, correspondiendo emitir la presente a los fines de dar respuesta a la consulta formulada por el Presidente de la Dirección Provincial de Puertos, señor Roberto Marcial MURCIA.

Que la presente se emite con el quórum previsto en el artículo 27 de la Ley provincial N.º 50, en función de lo dispuesto en la Resolución Plenaria N° 28/2024.

Que los suscriptos, se encuentran facultados para la emisión de la presente, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 2º inc. i), 27 subs. y cctds. de la Ley provincial N° 50 y la Resolución Plenaria N° 124/2016.

Por ello:

Handwritten signature and initials



## EL TRIBUNAL DE CUENTAS

### RESUELVE

**ARTÍCULO 1º.-** Aprobar y hacer propios los términos del N° INF-SL-CA-225-2024, resultando necesario emitir la presente a los fines de evacuar la consulta formulada por el Presidente de la Dirección Provincial de Puertos, señor Roberto Marcial MURCIA. Ello, por los motivos expuestos en los considerandos.

**ARTÍCULO 2º.-** Notificar con devolución de las actuaciones al Presidente de la Dirección Provincial de Puertos, señor Roberto Marcial MURCIA.

**ARTÍCULO 3º.-** Notificar al Secretario Legal a cargo y, por su intermedio, al abogado interviniente.

**ARTÍCULO 4º.-** Registrar, publicar. Cumplido, archivar.

**RESOLUCIÓN PLENARIA N° 169 /2024.**

  
C.R.N. Hugo Sebastián PANI  
VOCALE AUDITORÍA  
Tribunal de Cuentas de la Provincia

  
Dr. Miguel LONGHITANO  
VOCAL ABOGADO  
PRESIDENTE  
Tribunal de Cuentas de la Provincia



"2024 - 30º ANIVERSARIO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994"

(INFORME LEGAL) N.º INF-SL-CA-225-2024

Ref.: (EXPTE. DPP-E-128-2024 "**CONVENIO ENTRE DIRECCION PROVINCIAL DE PUERTOS Y MINISTERIO DE SALUD DE LA PROVINCIA PARA CENTRO DE REHABILITACIÓN USHUAIA**")

lunes 23 de septiembre de 2024







2024 - 30º ANIVERSARIO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994

Informe Legal

Letra: TCP-CA

Ref.: EXPTE. DPP-E-128-2024

Ushuaia, 23 de septiembre de 2024.

**SEÑOR SECRETARIO LEGAL A/C**

**Dr. Pablo E. GENNARO**

Viene a este Cuerpo de Abogados el expediente de la referencia pertenecientes al registro de la Dirección Provincial de Puertos, caratulado: **"CONVENIO ENTRE DIRECCION PROVINCIAL DE PUERTOS Y MINISTERIO DE SALUD DE LA PROVINCIA PARA CENTRO DE REHABILITACIÓN USHUAIA"**, con el objeto de emitir opinión jurídica en relación a la consulta efectuada por el Presidente del Organismo antes mencionado, señor Roberto Marcial MURCIA.

**I.- ANTECEDENTES:**

Tal se desprende del expediente bajo estudio, se observa que en orden 2, el señor Gobernador de la provincia, Prof. Gustavo MELELLA remitió Nota N° 77 GOB, al Presidente de la DPP, a los efectos de: *"(...) solicitarle el arbitrio de los medios necesarios destinados al análisis de la factibilidad de realizar una contribución figurativa al Ejecutivo Provincial destinado al Ministerio de Salud de la provincia con los recursos provenientes de intereses, rentas, dividendos,*

*"Las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y los espacios marítimos  
e insulares correspondientes son argentinos"*



*utilidades reintegros, inversión de los recursos u otros beneficios que administren por la Dirección Provincial de Puertos en el ejercicio de la actividad portuaria.*

*El Ministerio de Salud de la Provincia, viene gestionando, junto con dependencias del Gobierno Provincial y demás áreas vinculadas al sistema sanitario provincial, la construcción y puesta en funcionamiento de un centro de rehabilitación con características específicas que difieren del servicio hospitalario general. El desarrollo del Centro de Rehabilitación en la ciudad de Ushuaia con alcance a toda la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y gran parte de la Patagonia, constituye para esta gestión de Gobierno un punto de partida para el posicionamiento estratégico del denominado 'CENTRO DE REHABILITACION USHUAIA' como un servicio especial sanitario de excelencia regional y nacional, a fin de resolver necesidades de salud de la población fueguina y de toda la región patagónica del país, siendo este centro de avanzada tecnología (...).*

*En ese sentido, la máxima autoridad del Poder Ejecutivo provincial, concluyó que: "(...) Teniendo en cuenta la complejidad del centro, resulta necesario contar con equipamiento, insumos y mobiliarios destinados a cumplimentar con la puesta en funcionamiento el servicio de rehabilitación. El Ministerio de Salud tiene como objetivo llevar adelante la coordinación y evaluación de instrumento y/o herramientas administrativas que permitan la colaboración y asistencia, de aquellas dependencias que contribuyan y acompañen este proyecto destinado a brindar prestaciones de primer nivel para los habitantes de la provincia.*

*En virtud de lo que se viene expresando y atento la situación económica financiera del país y de la Provincia, donde se optimizan los recursos para las políticas públicas que se bregan desde la Gobernación, es que se solicita*



2024 - 30° ANIVERSARIO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994

*el arbitrio de los medios para la continuidad del desarrollo del Centro de Rehabilitación y así poder proceder al equipamiento del mismo*

*Por todo ello, es que solicito se proceda con el instrumento legal pertinente para materialización de la política pública expuesta”.*

En razón de ello, el Titular del Organismo portuario, por medio de la Nota N° N-DPP-120-2024, procedió a solicitar la intervención de la Dirección Legal Administrativa del Ente, a los fines de que: “(...) *emita dictamen jurídico respecto de la contribución requerida a esta Presidencia por el Sr. Gobernador de la Provincia para ser destinada al Ministerio de Salud, con fin último de adquirir el equipamiento para el Centro de Rehabilitación de Ushuaia (CRU), recientemente construido.*

*De conformidad al detalle de equipamiento (electro medicina, mobiliario, psicomotricidad, kinesiología y móvil) suministrado al suscripto por el Ministerio de Salud, objeto de la colaboración solicitada, el monto ascendería a la suma de Pesos Doscientos Millones (\$ 200.000.000,00) (...).”*

Además, agregó que: “*Resulta necesario destacar, entre otros, los siguientes puntos a considerar en el otorgamiento de la contribución de mención.*

1- *Refiere a una contribución figurativa, basada en una significativa razón, por demás noble, que permitirá aportar a la población de un servicio de salud especial y vital, la cual sería por única vez.*

2.- *La erogación se efectivizaría con fondos provenientes de los intereses de las colocaciones temporarias de Plazo Fijo, sin afectar el capital*

B



*depositado, ni mucho menos ingresos de operación provenientes de la venta por la prestación de servicios que hacen al objeto de la Entidad Portuaria.*

*Es importante resaltar en este punto que, la realización de las inversiones financieras correspondientes a la colocación de fondos en plazo fijo, son previamente autorizadas por el Ejecutivo Provincial, razón que amerita aún más, que se estarían utilizando fondos que podrían no recaudarse de no contar con la venia del Ministerio de Economía.*

*3.-No debemos olvidar que, el monto involucrado en la presente cooperación, representa menos del diez por ciento (10 %) del valor final de la obra de ampliación del Muelle Comercial del Puerto de Ushuaia, que fuera financiada totalmente con fondos provenientes del Poder Ejecutivo Provincial.*

*Por último, y sin ánimo de interceder en su opinión legal, el pedido de ayuda del que me hace partícipe el Sr. Gobernador, obedece a las restricciones y recortes de fondos a la Provincia provenientes del Gobierno Nacional, que imposibilitan poder contar con la prontitud esperada de la apertura del CRU, tan necesario para la población de la Provincia de Tierra.*

*Asimismo, adjunto a la presente el Proyecto de Convenio que sería del caso suscribir con el Ministerio de Salud, acompañando para ello la Planilla con el detalle del equipamiento justificando la contribución pedida, que forma parte del mismo como Anexo I (...)*

A raíz de ello, la Directora Legal Administrativa de la Dirección Provincial de Puertos, Dra. Daiana STEFANI, por medio del Dictamen Electrónico- D.L.A. N° DICT-DLA-21-2024, expuso que resultaría inviable la posibilidad de llevarse a cabo el convenio pretendido, sosteniendo que: "(...) De



2024 - 30° ANIVERSARIO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994

*un análisis armonioso y congruente del plexo normativo indicado, teniendo en cuenta esencialmente, el fin u objetivo perseguido por esta entidad en sus bases fundacionales, así como las facultades conferidas a la máxima autoridad para llevarlas a cabo, en relación al convenio que se pretende suscribir, tanto en su objeto como en la erogación que en la práctica significa para el ente, podemos concluir sin mayores esfuerzos, que el mismo resulta contrario a derecho, en cuando excede a la competencia del ente y a las facultades de la autoridad que preside la misma (...)*".

Siguiendo esa línea de pensamiento, la Letrada Dictaminante, agregó que: "(...) se cree oportuno y necesario, transcribir la parte pertinente del criterio vertido por el Señor Fiscal de Estado de la Provincia, en el Dictamen N° 02/01 – expediente F.E. N° 61/00 caratulado `s/denuncia presuntas irregularidades`, para un caso de análogas características (disposición a título gratuito), respecto a una cesión en préstamo en comodato de una oficina perteneciente a la D.P.P. a la comisión normalizadora de estibadores portuarios, sosteniendo puntualmente en esa oportunidad lo siguiente: `En cuanto a si las normas invocadas avalan lo actuado por las autoridades portuarias, concretamente la cesión en comodato de la oficina N° 9 a la Comisión normalizadora de Estibadores Portuarios, debo expresar mi convencimiento que ninguna de aquellas otorga facultad a la presidencia del organismo para otorgar `oficinas` en forma gratuita, conclusión a la que inevitablemente y sin esfuerzo se arriba con la lectura de las normas que se invocan`.

Por todo lo analizado y expuesto hasta aquí, es que quien suscribe entiende, salvo mejor y elevado criterio legal, que el requerimiento formulado por el Sr. Gobernador de la Provincia, en primer lugar no encuadra dentro de la finalidad portuaria perseguida por el ente, excediendo su competencia, y en segundo lugar, constituye un `acto de disposición a título gratuito`, no previsto



*dentro en las facultades que poseen las autoridades, determinadas en la Ley Provincial N° 69 de creación de la D.P.P. (...)*".

Posteriormente, y en función de las conclusiones arribadas en el dictamen antes transcrito, el Presidente de la DPP procedió -por medio de la Nota N° N-DPP-123-2024 (orden 6)- a poner en conocimiento al Ministro de Economía de la provincia, las actuaciones de la referencia, como así también, el instrumento legal mencionado con anterioridad, a los fines de solicitarle que por su intermedio se elaboren los informes técnicos de su competencia para el análisis de las presentes actuaciones.

Así las cosas, se vislumbra a orden 9, que luce glosado Informe Legal N° 07/24 Letra: Ss.L.M.E., suscripto por la Dra. Antonella SONETTI de la Subsecretaría Legal del Ministerio de Economía provincial, desprendiéndose de la lectura del mismo una interpretación jurídica diametralmente opuesta a la realizada por la Directora Legal Administrativa de la Dirección Provincial de Puertos, sosteniendo la dictaminante que, a su criterio, resultaría factible llevar a cabo la suscripción del convenio en cuestión.

Es dable señalar, que luego de hacer un repaso de los antecedentes legales e históricos de la institución portuaria provincial, la funcionaria a fin de reforzar el criterio expuesto -factibilidad jurídica de suscripción de convenio-, invocó en un acápite particular antecedentes legales esbozados por la Fiscalía de Estado, en relación a la aplicación de la normativa atinente a la administración portuaria provincial.

Específicamente, la Letrada señaló que: *"(...) en una consideración de particular interés para el análisis que nos ocupa, la Fiscalía ponderó que `es dable apuntar que gozando el legislador local de la facultad de crear tributos que*





2024 - 30º ANIVERSARIO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994

graven actividades como la referida, puede válidamente entenderse que la misma lleva ínsita la de asignarle al recurso que en definitiva se obtenga, la afectación que considere más conveniente, es decir, **puede resolver destinarlo a rentas generales de la Dirección Provincial de Puertos o bien ... afectarlo a atender específicamente un determinado gasto como es la cobertura que se ha instaurado, puesto que así lo autoriza el artículo 23 inciso c) de la Ley Provincial N° 495' (...).**

(...) Al respecto, es menester advertir que, a contrario sensu, no se ha dictado por la legislatura de la Provincia ley especial alguna que haya creado un fondo de afectación específica para atender la finalidad de la función portuaria, ya sea en ocasión de la ratificación del Convenio de Transferencia del Puerto, -como sí ha sucedido en otras jurisdicciones-; o posteriormente, en ocasión de sancionarse la propia ley provincial N° 69 de creación del Ente Administrador Portuario local- Dirección Provincial de Puertos, o incluso luego de la sanción de la ley de Administración Financiera. Surge claro entonces que la Provincia decidió someter a la Dirección Provincial de Puertos, en su carácter de ente autárquico -descentralizado de la Administración-, y con neto carácter publicista, al régimen previsto por la citada ley provincial N° 495, atento encontrarse prevista en la enumeración de su artículo 8 inciso a). De otra manera, si el Estado Provincial hubiera querido excluir los recursos del Puerto y asignarles carácter específico, habría creado un ente con otro carácter, tal como una sociedad con participación estatal o un Consorcio de Gestión, o una persona jurídica pública no estatal como son los colegios profesionales o de manera más sencilla, crear un fondo de afectación específica que se nutra de los recursos de su propia operatoria.

A mayor aditamento, volvemos a los argumentos vertidos por la Fiscalía de estado en su Dictamen N° 05/13, en el que expresa, 'la legislatura provincial cuenta con facultades para legislar en el sentido que lo ha hecho, no

"Las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y los espacios marítimos

e insulares correspondientes son argentinos"

*resultando resorte de este organismo expedirse sobre la bonanza, conveniencia o calidad de un determinado sistema de asistencia ... en tanto no exista una infracción constitucional ...* Asimismo, expresa `en relación a lo manifestado por los presentantes respecto de que el proyecto sancionado se apartaría de lo dispuesto en el artículo 3 incisos d) y f) de la ley provincial N° 69, cabe indicar que pese a la provechosa intención del legislador contenida en dicho artículo, lo cierto es que **la mentada ley no se distingue en cuanto a su jerarquía normativa del resto de las leyes que dicta la Legislatura Provincial**, lo que conlleva que ambos preceptos resulten equiparables en cuanto a su rango normativo y que **en consecuencia por resultar le Ley Provincial N° 920 una norma posterior, puede modificar o derogar la ley anterior- en el presente la Ley Provincial N° 69- ya sea tácito o expresamente**. Sobre el asunto también se ha expedido la Corte Suprema de justicia de la Nación, apuntando que **cuando se trata de preceptos de igual jerarquía normativa (v.gr. dos leyes dictadas por una legislatura provincial), la ley posterior puede derogar una anterior sea de forma expresa o de manera tácita sin que esa norma sancionada en último término pueda `... ser tachada de irrespetuosa del orden legal establecido ya que de lo contrario se estaría consagrando la inamovilidad del orden legislativo y la posibilidad de que el legislador de hoy condicione u obligue en un sentido determinado al del futuro´(fallos 325:2394)´ (...)**".

A mayor abundamiento, resulta conveniente traer a consideración también, la intervención efectuada por la Secretaría Legal del Ministerio de Economía, a través del Dictamen S.L./ME N° 23/2024 –orden 13-, suscripto por el Dr. Emiliano Víctor FOSSATTO, en el que se concluyó que: "(...) conforme lo analizado en primera instancia, lo vertido en esta intervención, no se desprende óbice legal alguno para la continuidad del trámite tendiente a la suscripción del convenio con destino al cumplimiento de una política pública con raigambre constitucional que satisface el interés público; el origen de los fondos no altera la





2024 - 30º ANIVERSARIO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994

esencia de la actividad del aportante; es aplicable al caso concreto y deviene de la actividad financiera del producido de las colaciones en el sistema bancario, sin alterar la esencia de lo principal; siendo el origen de los fondos para el presente devenidos de previa autorización por el Poder Ejecutivo para la herramienta utilizada por el titular de los mismos. Encontrándose el bloque de legalidad acreditado e interpretando que el sentido del trámite se encuentra en el marco del reconocimiento del derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, es una responsabilidad de las distintas agencias gubernamentales que dimana, por de pronto del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. [-] con rango constitucional a partir del art. 75, inc. 22 de la ley fundamental, es que se emite el presente”.

Es de destacar, que a orden 24, se observa que tomó intervención el Director de la Auditoría Interna de la DPP, expidiéndose por medio del Informe N° 449/2024-D.A.I., respecto a lo siguiente: “(...) Considerando las limitaciones expuestas en los puntos II y III, y en función al análisis de la documentación detallada en el punto I y lo verificado según punto IV, surge la **Siguiente Observación:**

**1.- El Convenio que se pretende suscribir excede la competencia del Ente Portuario como así también las facultades de la autoridad de la D.P.P.**

**Asimismo es importante destacar que se cuenta con antecedentes: `s/ Convenio Préstamo con Garantía de Fideicomiso al Ministerio de Ec. H. y Fzas del Gobierno de la Prov de TDF`, siendo rentable para la DPP por incluir intereses superiores al plan del Plazo Fijo del B.T.F., en el cual fue observado por el T.C.P. por que dicha operación no estaría encuadrada en las facultades de la D.P.P. pudiendo configurar dicha conducta un delito tipificado en el Código Penal (Informe Legal N° 234/06 T.C.P.-C.A.)` (...).”**



Posterior a ello, el 31 de julio de 2024, el Presidente de la DPP, a través de la Nota N° N-DPP-201-2024 (orden 28), le dio intervención al Director de Administración del Ente, señor Adrián COLLADO, girándole las actuaciones de la referencia a fin de que proceda a emitir un nuevo proyecto de convenio a suscribir entre la Dirección Provincial de Puertos y el Ministerio de Salud de la Provincia, ello en virtud de lo que se hicieran saber las áreas técnicas intervinientes de la Entidad Portuaria.

En ese sentido, el 1 de agosto de 2024, el Director aludido en el párrafo anterior, por medio de la Nota N° N-DGA-159-2024 (orden 29), remitió los presentes obrados bajo análisis a la Dirección de Asuntos Jurídicos de la DPP a los efectos de que tome nuevamente intervención del expediente y del Convenio que obra en el Adjunto N° 26 con sus modificaciones y, en consecuencia, dictamine sobre las últimas actualizaciones realizadas.

En tal andarivel, el 16 de agosto de 2024, el servicio jurídico del Ente portuario por medio del Dictamen Electrónico N° DICT-7-2024 (orden 30), se expidió respecto a lo intervención solicitada, poniéndose de manifiesto que: *"(...) visto y examinado el contenido del referido proyecto obrante adjunto 26, se observa en primer lugar que se ha operado un cambio sustancial en cuanto a la naturaleza e instrumentación del convenio pretendido originariamente entre las partes, obrante a adjunto 4, lo cual se halla analizado e intervenido por el área legal de esta D.P.P. adjunto 5 - Dictamen Elec-D.L.A N° 021/2024 el cual se comparte y ratifica por este acto.*

*De acuerdo a ello surge que del libelo tanto de los considerandos y del contenido del convenio en concreto descrito precedentemente, deviene prudente y necesario realizar algunas reflexiones respecto a los términos*



2024 - 30º ANIVERSARIO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994

particular utilizados en dicho proyecto que luce en el adjunto 26, que constituyen el objeto del mismo, tal es el término de `contribución` utilizado, el cual tiene una naturaleza especial analizada en el Dictamen S.L./M.E. N° 23/2024, y legislada en principio en las disposiciones del Clasificador Presupuestario de la Resolución N° 863/2014 – `punto 9 Gastos Figurativos`.

De igual manera se advierte la contraprestación a realizar por parte de `EL MINISTERIO` ello es, la `devolución` de la suma en las condiciones estipuladas en la cláusula segunda.

Así bajos estas situaciones estipuladas por las partes materializadas en el citado convenio, se desprendería que en principio estamos ante una figura contractual denominada `mutuo o préstamo de cosas fungibles` sin garantía, y con un periodo de gracia para su devolución, con la aplicación de una tasa de interés del B.T.D.F, por parte del Ministerio.

En tal sentido se cree prudente indicar someramente, el concepto y naturaleza jurídica del instituto contractual que las partes intentan adoptar en dicho instrumento.

Así, se denomina mutuo (el cual se encuentra legislado en las disposiciones del art.1525 ss.y ctes. del C.C.C.N.) aquel contrato por el cual una persona entrega a otra una determinada cantidad de cosas fungibles, con la obligación por parte de ésta de, transcurrido un determinado plazo de tiempo, restituir una cantidad equivalente en cuanto a su género y calidad (lo que en latín se llama el tantundem). Un ejemplo típico de mutuo es el contrato de préstamo de dinero, que es el bien fungible por excelencia.



*Así, mediante este contrato la D.P.P. entrega hoy una cantidad de unidades monetarias al Ministerio de Salud, trasladándose la propiedad y la disponibilidad del dinero de aquel que concede el préstamo a aquel que lo recibe. El que lo recibe queda facultado para consumir o disponer como propio el dinero que le ha sido prestado, comprometiéndose a que, transcurrido un plazo determinado de tiempo, se devuelva el mismo número de unidades monetarias que recibió en préstamo. Es decir, se devuelve el mismo bien fungible. Adviértase que sin el establecimiento explícito o implícito de un plazo determinado no puede concebirse que exista el contrato de mutuo o préstamo. Por eso lo que se da en el préstamo es un intercambio de bienes 'presentes' a cambio de bienes 'futuros'. Por eso, y a diferencia de los que sucedía en el comodato, en el mutuo es normal el establecimiento del pacto de intereses, dado que, en virtud de la categoría de la preferencia temporal (según la cual, a igualdad de circunstancias, los bienes presentes siempre se prefieren a los bienes futuros), los seres humanos, por lo general, sólo estarían dispuestos a renunciar hoy a una determinada cantidad de unidades de un bien fungible a cambio de recibir un número superior de unidades de un bien fungible en el futuro (cuando transcurra el plazo). La diferencia entre ambas unidades en función de plazo es precisamente el interés.*

*Ahora bien, a modo esencial, es dable indicar, que la causa de la transferencia, sigue el móvil político originario, ello es, la necesidad de solventar gastos de adquisición de insumos, equipamientos y mobiliario...'.<sup>5</sup>*

*Ahora bien, ante la naturaleza y modalidad del contrato o convenio de mutuo o préstamo de dinero a suscribirse, entre esta entidad autárquica y el Ministerio de Salud de la Provincia, este servicio jurídico permanente, siguiendo y compartiendo el análisis del contenido del Dictamen D.L.A. N° 021/2024 – adjunto 5, cree prudente y necesario indicar, en el estricto marco jurídico de su competencia, el plexo normativo de la Ley Provincial N° 69, que en su artículo 2°,*





2024 - 30° ANIVERSARIO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994

ello es, el que determina el Objeto y Jurisdicción de la entidad autárquica estatal creada por el artículo 1 del mencionado cuerpo legal indicado, estableciendo expresamente lo siguiente: **Artículo 2°.- Tendrá a su cargo todo lo referente a la actividad portuaria provincial y a la celebración y aplicación de convenios con reparticiones de otras jurisdicciones, así como la administración e inversión de sus recursos, quedando facultada para celebrar toda clase de actos jurídicos, convenios o contratos que se relacionen con su finalidad. Su jurisdicción se extiende a todas las áreas fluviales, lacustres o marítimas, comprendidas dentro de los límites determinados por el artículo 2° de la Constitución Provincial. La Dirección Provincial de Puertos tendrá su sede en la ciudad de Ushuaia.**

Concordantemente con ello, en su artículo 6°, en cuento a las atribuciones y deberes del presidente, establece lo siguiente:

**Artículo 6°. - El Presidente tiene las siguientes atribuciones y deberes, que podrá delegar en el Vicepresidente:**

a) ; b) ...; c) ....; e) otorgar todos los actos necesarios para el cumplimiento de los fines de la Dirección, incluyéndose a título enunciativo las facultades de dictar resoluciones, delegar funciones, contraer obligaciones, celebrar toda clase de contratos y, en especial, de obra pública, de arrendamiento, de locación de obras y servicios, de concesión, de permuta, de compra-venta de muebles, inmuebles y semovientes; formalizar convenios; llamar a licitaciones públicas o privadas y a concursos de precios, y aprobar adjudicaciones; fijar tarifas, tasas, arrendamientos, cánones y derechos de concesión, depósitos de garantía y toda otra retribución o contribución correspondiente a los servicios que reste el organismo, así como por los espacios que ceda o conceda en los puertos; otorgar hipotecas y mandatos, tomar y conservar tenencias y posesiones; conceder quitas y esperas; cobrar y percibir; renegociar contratos; tomar

*préstamos en dinero al interés corriente de plaza; estar en juicio como actor, demandado o parte interesada; comprometer en árbitros; prorrogar jurisdicciones y promover acciones judiciales de cualquier naturaleza; ... j) realizar todo otro acto que convenga al mejor cumplimiento de sus funciones.*

Del plexo armonioso de los artículos transcrito precedentemente, este servicio jurídico permanente, considera salvo mejor y elevado criterio legal, que no se hallaría comprendido, en forma clara, precisa y determinante, la celebración de estos tipos de contrato de mutuo o préstamo de dinero, toda vez, que si bien, en su artículo 6 inc.e) establece en su parte pertinente **“...celebrar toda clase de contratos y, en especial ...”**, cabe aclarar en este sentido, que los actos son enunciativos, debiendo ser interpretados lógicamente, en su íntegro y armonioso marco legal exigible con los fines específicos establecidos en el artículo 2º stes.y ctes. del mismo cuerpo legal citado, análogos con sus antecedentes legislativos en la materia – Decreto Prov. Nº 1.931/92, y demás antecedentes ya analizado en el Dictamen D.L.A. Nº 21/24 – adj.5, armonía o conformidad ésta, que no se logra advertir con la celebración de dicho instrumento convencional traído a examen.

Ahora bien, sin perjuicio a las respetables opiniones legales esgrimidas e indicadas en los adjuntos 9 (informe legal), adjunto 13 Dictamen S.L. /M.E. Nº 23/2024, concordante con los fundamentos expuestos en las notas Nº 77/2024 – letra: Gob adjunto 2; Nota D.P.P. Nº 120/2024 adjunto 3; y nota D.P.P. 201-2024– obrante en adjunto 28, se revela que se trata de una solicitud del Gobierno de la Provincia a esta entidad autárquica estatal, para la cobertura de una importante necesidad social destinada a solventar gastos de adquisición de insumos, equipamientos y mobiliario, circunstancias éstas, que por su naturaleza política, las autoridades del puerto, deberán analizar y considerar en el estricto marco de mérito, oportunidad y conveniencia, por tratarse precisamente de una acción política del Gobierno Provincial, previa verificación e intervención de la





2024 - 30º ANIVERSARIO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994

*Dirección General de Administración sobre los recaudos del caso, y la intervención final del Tribunal de Cuentas de la Provincia, para que éste último, evalúe definitivamente la conveniencia favorable de los actos de disposición financiera a realizarse, conforme su régimen de competencia estipulada en su propia Ley de Creación – Ley Provincial Nro. 50 – art.1, 2 stes y ctes.”.*

En tal sentido, el 24 de agosto de 2024, toma intervención nuevamente la Auditoría Interna del Ente Portuario a través del Informe N° 586/2024-D.A.I. (orden 33), en el que expuso: “(...) *Considerando las limitaciones expuestas en los puntos II y III, y en función al análisis de la documentación detallada en el punto I y lo verificado según el punto IV, y visto el Dictamen D.A.J 7/24 que mantiene el criterio del Dictamen D.L.A 21/24, se mantiene la Observación del Informe de Auditoría Interna N°449/24 (...)*”.

Finalmente, por medio de la Nota N° N-DPP-249-2024 (orden 34), el Presidente de la Dirección Provincial de Puertos solicitó la intervención de este Tribunal de Cuentas.

Tal solicitud se fundamenta en razón de lo dispuesto en la Resolución Plenaria N.º 124/2016, con el objeto de recibir asesoramiento por parte de este Órgano de Control en relación: “(...) *a la viabilidad de conceder, en carácter de colaboración, un desembolso de fondos al Ministerio de Salud de la Provincia destinada a solventar los gastos de funcionamiento y adquisición de insumos, equipamientos y mobiliarios para el Centro de Rehabilitación de Ushuaia (CRU).*

*La mencionada colaboración, ha emanado de una solicitud efectuada por el Sr. Gobernador de la Provincia, a través de la Nota N° 77 - GOB, obrante en el Adjunto N° 1, mediante la cual, acabadamente, manifestó que el Ministerio de Salud ha venido gestionando la construcción y puesta*

*“Las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes son argentinos”*



*en funcionamiento de un Centro de Rehabilitación con características distintas a las brindadas por el Hospital Regional de Ushuaia, y para beneficio de la toda la Provincia de Tierra del Fuego y que, así, en pos de priorizar la salud, la seguridad y la asistencia alimentaria de la provincia, el Gobierno debe dirigir sus acciones y políticas públicas en ese sentido, indicando que, la Entidad Portuaria, puede arbitrar los medios necesarios para realizar la contribución requerida, sin desvirtuar los fines previstos en la Ley Provincial N° 69.*

*Agrega el Sr. Gobernador que, atento la complejidad del centro de mención, es indefectible proveerlo con equipamiento, insumos y mobiliarios destinados al servicio de rehabilitación y que la contribución solicitada tiene fundamento en la situación económica financiera que viene atravesando el país y la Provincia en particular.*

*En un primer momento, se pensó en una contribución figurativa destinada a la Administración Central para financiar erogaciones corrientes y de capital, la que se efectivizaría con fondos provenientes de los intereses de las colocaciones temporarias de Plazo Fijo, sin afectar el capital depositado, ni mucho menos ingresos de operación provenientes de la venta por la prestación de servicios que hacen al objeto de la Entidad Portuaria.*

*Mediante Dictamen Electrónico - D.L.A. N° 21 - 2024, obrante en el Adjunto N° 5, la Dirección Legal Administrativa de la Entidad Portuaria concluye que, el convenio pretendido, no puede llevarse a cabo, en virtud de lo que a continuación se transcribe: `De un análisis armonioso y congruente del plexo normativo indicado, teniendo en cuenta esencialmente, el fin u objetivo perseguido por esta entidad en sus bases fundacionales, así como*



2024 - 30º ANIVERSARIO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994

las facultades conferidas a la máxima autoridad para llevarlas a cabo, en relación al convenio que se pretende suscribir, tanto en su objeto como en la erogación que en la práctica significa para el ente, podemos concluir sin mayores esfuerzos, que el mismo resulta contrario a derecho, en cuando excede a la competencia del ente y a las facultades de la autoridad que preside la misma. En tal sentido, se cree oportuno y necesario, transcribir la parte pertinente del criterio vertido por el Señor Fiscal de Estado de la Provincia, en el Dictamen N° 02/01 – expediente F.E. N° 61/00 caratulado ‘s/denuncia presuntas irregularidades’, para un caso de análogas características (disposición a título gratuito), respecto a una cesión en préstamo en comodato de una oficina perteneciente a la D.P.P. a la comisión normalizadora de estibadores portuarios, sosteniendo puntualmente en esa oportunidad lo siguiente: ‘En cuanto a si las normas invocadas avalan lo actuado por las autoridades portuarias, concretamente la cesión en comodato de la oficina N° 9 a la Comisión normalizadora de Estibadores Portuarios, debo expresar mi convencimiento que ninguna de aquellas otorga facultad a la presidencia del organismo para otorgar ‘oficinas’ en forma gratuita, conclusión a la que inevitablemente y sin esfuerzo se arriba con la lectura de las normas que se invocan’. Por todo lo analizado y expuesto hasta aquí, es que quien suscribe entiende, salvo mejor y elevado criterio legal, que el requerimiento formulado por el Sr. Gobernador de la Provincia, en primer lugar no encuadra dentro de la finalidad portuaria perseguida por el ente, excediendo su competencia, y en segundo lugar, constituye un ‘acto de disposición a título gratuito’, no previsto dentro en las facultades que poseen las autoridades, determinadas en la Ley Provincial N° 69 de creación de la D.P.P.’

6



*En igual sentido se expidió el Auditor Interno a través del Informe de Auditoría Interna N° 449/2024 - D.A.I., que obra incorporado en las actuaciones en el Adjunto N° 24.*

*No obstante lo expuesto, el suscripto consideró que el destino de los fondos producidos por las colocaciones temporarias en plazo fijo, por única vez, pueden tener el destino solicitado, pero dando un giro al convenio a suscribir con el Ministerio de Salud, al disponer que la entrega de fondos sería con carácter reembolsable, estableciendo para ello, de un período de gracia, de seis (06) meses a computar desde el efectivo desembolso, y luego de ese período se procedería a la devolución de la contribución en un plazo de doce (12) meses, aplicando la tasa de interés del Banco de Tierra del Fuego utilizada en la colocación de plazos fijos, calculada desde el vencimiento de dicho período de gracia y hasta la fecha real del pago.*

*Intervenidas nuevamente las actuaciones por la Dirección Legal Administrativa y la Dirección de Auditoría Interna, mediante el Dictamen Electrónico - D.A.J. N° 07- 2024 e Informe de Auditoría Interna N° 586/2024 - D.A.I. obrantes en los Adjunto N° 30 y 33, respectivamente, siguen sosteniendo que, el Presidente de la Dirección Provincial de Puertos, carece de competencia para el otorgamiento del préstamo citado, en virtud de lo establecido en la Ley Provincial N° 69.*

*En virtud de todo lo expuesto y atendiendo el destino de la colaboración mencionada, es que se solicita la interconsulta a ese Tribunal de Cuentas, a fin de emitir opinión legal acerca de la posibilidad de otorgar el préstamo requerido al Ministerio de Salud del Gobierno de la Provincia, para lo cual se remite el Expediente DPP-E-128-2024, caratulado:*



2024 - 30º ANIVERSARIO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994

*‘CONVENIO ENTRE DIRECCIÓN PROVINCIAL DE PUERTOS Y MINISTERIO DE SALUD DE LA PROVINCIA PARA CENTRO DE REHABILITACIÓN USHUAIA’, a sus efectos (...)’*

En ese estado llegan las actuaciones a este Tribunal de Cuentas, por lo cual se procederá al análisis correspondiente.

## **II.- ACLARACIÓN PREVIA:**

En primer lugar, es dable advertir que el procedimiento para la intervención de este Tribunal de Cuentas a los fines de prestar la función consultiva, establecida en la Ley provincial N° 50 artículo 2º inciso i), ha sido reglamentada por la Resolución Plenaria N° 124/2016.

En su Anexo I, se incluyó el procedimiento que deben seguir las solicitudes de asesoramiento formuladas por las máximas autoridades de los poderes del Estado provincial, Ministros, Secretarios de Estado y autoridades de los entes autárquicos y descentralizados.

Específicamente, el mentado capítulo, en su artículo 1º, dispone: “(...) *El asesoramiento que brinda el Tribunal de Cuentas de acuerdo a lo prescripto por el artículo 2º inciso i) de la Ley provincial N° 50, se realizará bajo las siguientes condiciones:*

a) *Que la consulta se refiera a materias de competencia de este Órgano de Control.*

B



b) Que la duda que resulta objeto de consulta se formule de manera clara y precisa, indicando las razones que ameritan la requisitoria.

c) Que se acompañen los antecedentes documentales y toda otra información relevante que coadyuve a la eficacia de la respuesta requerida. Deberá adjuntarse copia fiel debidamente certificada de la documentación, cuando el caso así lo requiera.

d) Que en forma previa hayan tomado intervención los Servicios Jurídicos o Asesorías Letradas permanentes de las áreas relacionadas con el tema en cuestión, con emisión del respectivo dictamen, el que deberá contener: i) Resumen de la cuestión objeto de la consulta; ii) Relación de los antecedentes y circunstancias que sirvan como elemento de juicio para resolver; iii) Análisis específico, exhaustivo y profundo de la situación concreta objeto de consulta y iv) Opinión concreta, fundada en las normas jurídicas o antecedentes aplicables al caso tratado (...).

e) Que sean incluidos dictámenes o informes técnicos emitidos por el órgano competente, cuando la materia de consulta así lo requiriese (...). Los informes deben ser completos, abarcar todos los aspectos del asunto, circunstancias o antecedentes y fundamentarse en las disposiciones vigentes. Además, los informes deberán ser serios, precisos y razonables y no deberán adolecer de arbitrariedad aparente ni contar con elementos de juicio que destruyan su valor.

f) Que la consulta se realice con anterioridad a la emisión del acto administrativo (...)."



2024 - 30º ANIVERSARIO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994

Conforme la normativa citada y analizadas las actuaciones, podría concluirse que la consulta dirigida a este Organismo de Control cumple con los presupuestos básicos para su tratamiento por este Tribunal de Cuentas de la Provincia.

Aclarado ello, se procederá a responder la Consulta formulada por el Presidente de la Dirección Provincial de Puertos –en adelante DPP–, señor Roberto Marcial MURCIA.

### III.- ANÁLISIS:

En primer término, deviene necesario indicar que en virtud de los antecedentes ya reseñados y, sobre todo, haciendo principal hincapié respecto a las intervenciones producidas por las distintas áreas jurídicas, ya sea, pertenecientes a la Dirección Provincial de Puertos, como así también, al Ministerio de Economía provincial, se desprendería a la luz de una verdad objetiva, criterios y fundamentos jurídicos diametralmente opuestos entre sí, en relación a la viabilidad de suscribir el convenio pretendido entre la Entidad Portuaria y el Ministerio de Salud de la provincia.

Por un lado, los servicios jurídicos permanentes del Ente Portuario, esto es, la Dirección Legal Administrativa, por medio del Dictamen Electrónico-D.L.A. N° DICT-DLA-21-2024, mantuvo una postura reticente respecto a la factibilidad de suscribir el convenio bajo análisis, ya que, a su entender, el titular de la DPP estaría excediéndose en el marco de su competencia y facultades y, en consecuencia, tal accionar resultaría ser contrario a derecho, en razón de que se estaría vulnerando el plexo normativo que rige para la entidad portuaria, concluyendo la letrada interviniente que resultaría inviable la posibilidad de llevarse a cabo la suscripción del convenio bajo estudio.



Cabe indicar, que el temperamento esbozado por el área jurídica antes mencionada, tendría basamento –primordialmente- en función de un antecedente de Fiscalía Estado –transcripto en el acápite anterior-, que a criterio del suscripto no aplicaría en esta instancia para el caso particular bajo estudio, puesto que, de la lectura del último proyecto del convenio que se encuentra glosado a orden 31, se desprendería que, por las condiciones contractuales allí establecidas, que el acuerdo intentado no sería una disposición a título gratuito ni bajo la figura de un contrato de comodato, tal como sostuvo oportunamente la letrada interviniente del ente portuario.

Por otro lado, respecto a la intervención efectuada por el servicio jurídico del Ministerio de Economía -mediante el Informe Legal N° 07/24 Letra: Ss.L.M.E. (orden 9)- se trasluce de la lectura del mismo una interpretación jurídica totalmente opuesta a la realizada por la Directora Legal Administrativa de la Dirección Provincial de Puertos, sosteniendo la dictaminante perteneciente a la repartición ministerial aludida que, a su criterio, resultaría factible llevar a cabo la suscripción del convenio en cuestión.

Es dable señalar, que luego de hacer un repaso de los antecedentes normativos e históricos de la institución portuaria provincial, el área jurídica mencionada en el párrafo anterior, a fin de reforzar el criterio expuesto –factibilidad jurídica de suscripción de convenio-, invocó en un acápite particular antecedentes legales esbozados por la Fiscalía de Estado, en relación a la aplicación de la normativa atinente a la administración portuaria provincial, destacándose que, en sintonía con lo antes expuesto por quien suscribe el presente, dicho precedente no guardaría relación con la temática bajo estudio ni con el objeto propio del convenio que se intenta llevar a cabo.



2024 - 30º ANIVERSARIO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994

Siguiendo esta línea de pensamiento, resulta importante traer a consideración lo manifestado por la Auditoría Interna de la DPP en el Informe N° 449/2024-D.A.I. (orden 24), ya que, la postura adoptada por dicho servicio al momento de tomar intervención fue en consonancia con el temperamento esbozado por el área jurídica del ente portuario, esto es, la imposibilidad de llevarse a cabo la suscripción del convenio intentado, apoyando su tesis en un antecedente de este Organismo de Control.

Específicamente, la Auditoría mencionada, ha dicho que: “(...) **1.- El Convenio que se pretende suscribir excede la competencia del Ente Portuario como así también las facultades de la autoridad de la D.P.P.**

*Asimismo es importante destacar que se cuenta con antecedentes: “s/ Convenio Préstamo con Garantía de Fideicomiso al Ministerio de Ec. H. y Fzas del Gobierno de la Prov de TDF”, siendo rentable para la DPP por incluir intereses superiores al plan del Plazo Fijo del B.T.F., en el cual fue observado por el T.C.P. por que dicha operación no estaría encuadrada en las facultades de la D.P.P. pudiendo configurar dicha conducta un delito tipificado en el Código Penal (Informe Legal N° 234/06 T.C.P.-C.A.)” (...).”*

Respecto a ello, resulta imprescindible poner de manifiesto en esta instancia, que por las particularidades de dicho antecedente citado por el área aludida no podría considerarse como un caso asimilable como el que aquí se analiza.

Tal aseveración, deviene en cuanto a que, en dichas actuaciones el objeto propio de intervención radicó en razón de diferentes observaciones formuladas por la Secretaría Contable de este Organismo a la Dirección Provincial de Puertos, por haberse efectuado por parte del ente portuario una transferencia de



una suma de dinero al Gobierno de la Provincia sin ninguna actuación previa, es decir, que dicha operación fue bajo el prisma de no haberse cumplido con los recaudos legales necesarios, como así tampoco, obró una debida intervención preexistente del Tribunal de Cuentas.

Por añadidura, en dicho contexto se presentó una ausencia de opinión legal en cuanto a la factibilidad de realizar la operatoria, incluso se omitió realizar como se dijo, acto administrativo previo que autorizara el débito bancario con su correspondiente imputación presupuestaria, como así tampoco, obro informe sobre su conveniencia económica-financiera, circunstancias que, a priori, no se vislumbraría que se hayan suscitado en los presentes obrados.

No obstante ello, si bien es cierto que en dicha oportunidad se puso de relieve como critica observable el instrumento legal que se intentó utilizar, esto es, contrato de mutuo; el ejercicio de la potestad sancionatoria realizada oportunamente por este Tribunal de Cuentas, se fundamentó primordialmente por las irregularidades detalladas precedentemente, que derivó en la aplicación de una sanción de multa al por entonces Presidente y Vicepresidente del ente portuario.

Es de destacar, que los criterios expuestos que sustentaron la decisión adoptada, fueron llevados a cabo por una integración plenaria diferente a la que actualmente se encuentra en funciones en este Tribunal, sin perjuicio de soslayar e insistir que el precedente citado por la Auditoria Interna de la DPP no resultaría ser análogo respecto al caso bajo estudio, pudiéndose aseverar que por los antecedentes de hecho verificados y la documentación que obra a la vista del suscripto en las actuaciones de la referencia, se instó un procedimiento con las debidas intervenciones por las distintas áreas -tanto de control interno como externo- independientemente de la viabilidad jurídica de suscripción del convenio en estudio.



2024 - 30° ANIVERSARIO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994

A mayor abundamiento, no resulta ser un dato menor que el antecedente reseñado data de hace más de quince años en el cual el contexto económico-financiero, como así también, inflacionario era totalmente distinto al que hoy en día se presenta, tanto a nivel provincial como nacional, además de la evolución normativa existente.

Aclarado lo anterior, se procederá a responder la Consulta formulada por el Presidente de la Dirección Provincial de Puertos, señor Roberto Marcial MURCIA, en cuanto a la viabilidad de suscripción del convenio que se intenta llevar a cabo entre la Entidad Portuaria y el Ministerio de Salud provincial.

Preliminarmente, cabe indicar que por medio del artículo 2° de la Ley provincial N° 141, se delimitó que: *“La competencia de los órganos administrativos será la establecida por la Constitución de la Provincia, las leyes orgánicas administrativas y los reglamentos que se dicten en su consecuencia”* (el subrayado me pertenece).

En tal sentido, podría sostenerse que las facultades de los entes autárquicos y descentralizados provienen de sus leyes de creación y la Ley provincial N° 69, creadora de la D.P.P., establece en su artículo 3° las funciones, atribuciones y deberes del Organismo.

Consecuentemente, correspondería traer a consideración las previsiones del artículo 6° de la mencionada Ley provincial portuaria, que reza: *“El Presidente tiene las siguientes atribuciones y deberes (...) e) otorgar todos los actos necesarios para el cumplimiento de los fines de la Dirección, incluyéndose a título enunciativo las facultades de dictar resoluciones, delegar funciones, contraer*



obligaciones, celebrar toda clase de contratos y, en especial, de obra pública, de arrendamiento, de locación de obras y servicios, de concesión, de permuta, de compra-venta de muebles, inmuebles y semovientes; formalizar convenios (...) j) realizar todo otro acto que convenga al mejor cumplimiento de sus funciones (...)” (el subrayado y resaltado no es propio de su original).

Además, el artículo 10º del referido cuerpo legal, dispone que: “(...) El patrimonio de la Dirección Provincial de Puertos se conformará con: (...) i) los intereses devengados por sumas de dinero que se le adeuden (...)”.

De lo transcrito, se desprendería que, a los fines de una correcta gestión de dirección del organismo, el titular del Ente portuario debe circunscribirse a las obligaciones normativas detalladas y, en consecuencia, obrar con la debida diligencia, es un estricto apego a su ley orgánica para mantener un buen orden administrativo, estando dentro de sus facultades la de “(...) celebrar toda clase de contratos (...), en pos de “(...) j) realizar todo otro acto que convenga al mejor cumplimiento de sus funciones (...)”

En tal sentido, por lo ya expuesto en el presente, en función de las distintas intervenciones jurídicas, estaría discutido jurídicamente sí el Presidente de la DPP, se encuentra facultado y dotado de competencia para suscribir el convenio bajo estudio, ello, en atención a las previsiones y finalidades del Organismo.

Así las cosas, en función de la documentación e información que obran a la vista del suscripto y limitado al objeto propio de la consulta, podría entenderse que -sin entrar en un análisis de fondo del convenio que se intenta suscribir- se anticipa opinión en cuanto a que, por las cláusulas y condiciones contractuales



2024 - 30° ANIVERSARIO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994

imperantes en el acuerdo (orden 31), se vislumbraría –a priori- que el mismo se asimilaría a un contrato de mutuo o préstamo a título oneroso.

Cabe recordar, que el Código Civil y Comercial de la Nación, en el artículo 1525, lo ha definido de la siguiente forma: *“Hay contrato de mutuo cuando el mutuante se compromete a entregar al mutuario en propiedad, una determinada cantidad de cosas fungibles, y éste se obliga a devolver igual cantidad de cosas de la misma calidad y especie”*.

Es dable señalar que las sumas de dinero que serían transferidas en préstamo al Gobierno provincial por parte de la Dirección Provincial de Puertos, se encontrarían actualmente en un depósito bancario -plazo fijo-, considerando el suscripto que tal proceder obedece a un objetivo, que es la de resguardar el patrimonio de la entidad por parte del titular de la DPP en el marco de sus atribuciones y deberes, a fin de que no pierda valor el dinero por el mero paso del tiempo, agregando que la salvaguarda de dichos fondos es de su responsabilidad por ser quien tiene la obligación de custodiar esos bienes públicos, lo que se transmuta o se convierte en una obligación acentuada de quien ejerce la dirección del Organismo.

Respecto a ello, en un contexto de una economía inestable y con altos índices de inflación, podría considerarse a dicho mecanismo como una herramienta financiera eficaz, mediante el cual se deposita una cantidad de dinero en una entidad financiera durante un plazo de tiempo determinado a cambio de una remuneración a un tipo de interés previamente fijado, resaltando que el pago de intereses puede realizarse tras terminar el plazo de forma íntegra o de forma periódica durante el plazo que dure el depósito.

B



Sobre esa tesitura, podría interpretarse que dichos intereses generados serían absorbidos por el Estado Provincial, por lo cual, con la suscripción del convenio intentado, no se generaría un gasto por parte del puerto que contraría o vulnere su patrimonio y que, en consecuencia, se incurra en un accionar que atente contra su finalidad e infrinja el plexo normativo que rige para la actividad portuaria -Ley provincial N° 69 y Convenio de Transferencia de Puertos Nación-Provincia-, sino más bien podría ser catalogado dicha operación como una inversión propiamente dicha por parte de la DPP, bajo el manto de otro instituto jurídico, que en este caso particular sería bajo la figura de lo que en el derecho privado se denominaría mutuo. Ello, en la medida que al final del mismo, recupere su capital y el interés adicionado.

Frente a ese escenario, podría dilucidarse que sí el Presidente de la Dirección de Puertos tiene la facultad y competencia para articular un mecanismo de inversión a través de un depósito bancario, como lo es un plazo fijo, en el cual lisa y llanamente la institución financiera utiliza dichos fondos mientras se encuentran bajo su custodia, deberíamos preguntarnos ¿por qué? no tendría facultades el titular del Ente -como razonablemente implícito- para decidir sobre otro método de inversión que, a los ojos del derecho privado tendría el ropaje de mutuo, con la entrega en préstamo de una cosa fungible -dinero-, con la salvedad que el compromiso de ser devuelto por parte del Gobierno Provincial, debería ser en el tiempo convenido, en igual especie, calidad y cantidad con sus respectivos intereses.

Máxime y únicamente cuando la otra parte contractual es el propio Estado provincial, sujeto moral y solvente por excelencia, destacándose que ello ha sido declarado reiteradamente por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, estableciendo como regla general que el Estado goza de presunción de solvencia patrimonial y, en consecuencia, se sobre entiende que se mantendría



2024 - 30º ANIVERSARIO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994

adecuadamente la incolumidad patrimonial de los acreedores, cualquiera sea el origen o naturaleza de sus créditos (Fallos 300:1036, 306:250).

No obstante ello, el suscripto entiende prudente subrayar que lo antes mencionado tendría asidero jurídico, siempre y cuando, dicho proceder no obstaculice la debida gestión portuaria económica y financiera, contrataciones convenidas y/o programadas, o atente contra los intereses de su capital humano, en la que se viera comprometido el normal funcionamiento del Organismo.

A mayor abundamiento, teniendo en cuenta el escueto plazo que duraría el convenio a suscribir y sumado la pequeña incidencia que tendría el préstamo sobre las arcas patrimoniales que posee el Ente portuario, no permitiría vislumbrar afectación alguna de los objetivos y fines -a corto o mediano plazo- que podría asignarle la institución a las sumas que se transferirían al Ministerio de Salud provincial.

Ahora bien, lo aludido en el párrafo anterior, tendría sentido mientras se restituya en su totalidad las sumas transferidas con sus respectivos intereses durante todo el plazo a convenir y no solo una parte, ya que de lo contrario si podría entenderse que se estaría afectando el patrimonio del Ente.

En ese sentido, se destaca que la cláusula segunda del proyecto de convenio que luce glosado a orden 31, no prevé el devengamiento de interés respecto de la totalidad del plazo, sino solo respecto a una parte al afirmar que: "(...) 'LAS PARTES' acuerdan que la contribución por el 'EL PUERTO' dispone de un plazo de gracia de seis (06) meses a partir de la acreditación del efectivo desembolso, para que el 'EL MINISTERIO' proceda con la devolución de la misma en un plazo de doce (12) meses, contados a partir del vencimiento del periodo de gracia mencionando y aplicando la tasa de interés del Banco de Tierra



*del Fuego utilizada en la colocación de plazos fijos para instituciones públicas, como el principal de los fondos de los cuales deviene la contribución, computada desde el vencimiento de dicho periodo de gracia y hasta la fecha real de pago*" (el subrayado y resaltado no es propio de su original).

Por último, no siendo menos importante, es menester poner de manifiesto que más allá de tratarse la operación –en apariencia– de una inversión de fondos públicos por parte de la DPP, al no tratarse de una institución financiera el Estado provincial, no correspondería el tratamiento por la tesorería provincial, conforme lo establece el artículo 72 inc. j) de la Ley provincial N° 495.

#### **IV.- CONCLUSIÓN:**

En virtud de lo expuesto cabe indicar que se han analizado las actuaciones y se han vertido las correspondientes conclusiones a la consulta efectuada en el marco de la Resolución Plenaria N° 124/2016.

En tal sentido, salvo mayor y elevado criterio, considero que el Presidente de la Dirección Provincial de Puertos estaría facultado y dotado de competencia para llevar a cabo la suscripción del convenio con el Ministerio de salud, sin que ello pueda reputarse como un detrimento o atentado contra la finalidad propia del ente portuario, como así tampoco, una vulneración de su patrimonio y del plexo normativo que rige la actividad de la DPP.

Tal aseveración, toma relevancia si se tiene en cuenta que las sumas a transferir en el marco del convenio a celebrarse, resultaría ser un mecanismo de inversión propiamente dicho y no un gasto, bajo una figura jurídica que en el



2024 - 30º ANIVERSARIO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994

derecho privado se denominaría mutuo, a título oneroso, por medio del cual se entregaría en préstamo una cosa fungible -dinero- con el compromiso de ser devuelto por parte del Gobierno Provincial, advirtiendo el suscripto que ello, debería ser en el tiempo convenido bajo las siguientes condiciones: **en igual especie, calidad y cantidad con sus respectivos intereses por todo el plazo convenido.**

Es decir, que lo aludido en el párrafo anterior, se sustentaría mientras se restituya en su totalidad las sumas transferidas con sus respectivos intereses durante todo el plazo convenido y no solo una parte, ya que, de lo contrario si podría entenderse que se estaría afectando el patrimonio del Ente.

Además, como corolario de lo hasta aquí expuesto, el suscripto entiende prudente subrayar que lo antes mencionado tendría asidero jurídico, siempre y cuando, dicho proceder no obstaculice la debida gestión portuaria, contrataciones convenidas y/o programadas, o atente contra su capital humano, en la que se viera comprometido el normal funcionamiento del Organismo.

En consecuencia, el suscripto entiende que, salvo mayor elevado criterio, con la conclusión alcanzada, corresponde dar por terminada la intervención del Cuerpo de Abogados, en razón de haber dado respuesta a la consulta formulada.

Dr. Bruno E. URRUTIA  
Abogado  
Tribunal de Cuentas de la Provincia





firmado Electrónicamente por  
BOGADO URRUTIA BRUNO ESTEBAN  
Tribunal de Cuentas  
IN CARGO  
3/09/2024 14:38





