

DICTAMEN N° 59

Expediente N° 1500-000159.

Iniciador: Directora de Coordinación

Administrativa S /pago de becas

Fortalecimiento Administrativo.

Sr. Secretario General de la Gobernación.

S...../.....D

Vienen a intervención de esta Asesoría Letrada de Gobierno, las actuaciones de marras, consistentes en la observación legal efectuada por el Sr. Contador General de la Provincia, mediante el dictado de la Resolución N° 031-CGP-2020(fs.21), a las Resoluciones N° 0065-SED-2020(fs. 02 y 03) y N° 077-SED-2020 (fs. 08), respectivamente.

I) Antecedentes:

A fs. 01, la Dirección de Coordinación Administrativa de la Secretaría de Estado de Deportes, solicita al Sr. Secretario de Deportes, la autorización de pago de los becarios que pertenecen al programa "Fortalecimiento Administrativo".

A fs. 02, consta copia de la Resolución N° 0065-SED-2020.

A fs. 3, consta Anexo I, con planilla de becados/as.

A fs. 4, consta dictamen legal de Asesoría Letrada de la Secretaría de Estado de Deportes.

A fs. 5, luce agregada la planilla de becados/das.

A fs. 06/07, consta imputación preventiva del gasto y pase a Delegación Fiscal.

A fs. 08/11, consta Resolución N° 0077-SED-2020, que aprueba el gasto, en la suma de Pesos Quinientos Ochenta y Siete Mil (\$ 587.000), a favor de la Tesorera a/c de habilitación de la SED, con motivo de abonar a los becarios del programa de mención y documentación adjunta.

A fs. 13/14, luce agregada la intervención de Delegación Fiscal.

A fs. 15, consta remisión a la Sra. jefe del Dpto. Auditoría.

A fs. 16/16 vta., consta Informe N° 18-AUD-2020.

A fs. 17, consta remisión de las actuaciones a Asesoría Letrada de la Tesorería General de la Provincia.

A fs. 18/19, consta intervención de Asesoría Letrada, con emisión de informe N° 022-AL-2020.

A fs. 21/21 vta. consta copia certificada, Resolución N° 031-CGP-2020.

De fs. 23/28, se anexa documental en copia de otros antecedentes.

A fs. 29, consta Resolución N° 0150-SED-2019.

A fs. 31/33 consta dictamen de Asesoría Letrada de la SED.

A fs. 34, luce agregado proyecto de decreto, disponiendo la insistencia de la legalidad de las resoluciones observadas.

II) Cuestión Formal:

Compulsada la hoja de ruta de las actuaciones, se infiere como fecha de intervención de Delegación Fiscal, el 19/02/2020, para luego reseñar la fecha 26/02/2020, de intervención de la Contaduría General de la Provincia, conteste esto último, con el cargo de fs. 14.

Computado los plazos para la puesta en conocimiento de Contaduría General de la Provincia, resultaría extemporáneo, a la luz de lo normado por el artículo 89º, inc. 7 de la Ley Nº 55-I, que establece: “*Cuando el delegado estime que un decreto del Poder Ejecutivo, resolución ministerial o jefatura de repartición, no se ajusta a las disposiciones legales o reglamentarias en vigor y deba ser motivo de acto de oposición, conforme lo determina esta ley, pondrá el hecho en conocimiento de la Contaduría General de la Provincia, dentro de las 24 horas de haber sido notificado, dejando constancia escrita de las actuaciones correspondientes*”.

No obstante, y computado el plazo corrido desde el ingreso de las actuaciones a Delegación Fiscal (19/02/20), hasta el dictado de la resolución por parte de la Contaduría General de la Provincia, la misma resultaría efectuada en término, a la luz de lo normado por el artículo 103 de la Ley Nº 55-I.

Es importante destacar que se advierte un error en la fecha consignada en la Resolución Nº 031-CGP-2020 (30/02/2020), ya que, sabido es, el mes de febrero no tiene treinta días y el año en curso, además, fue bisiesto, siendo el día 28/02/20, el último día hábil de dicho mes, tal como puede colegirse que ha sido receptado en el sello fechador que resulta de la copia del acto administrativo, a fs. 21 vta., debajo del ARTÍCULO 2º del resolutorio.

III) Cuestión Sustancial:

Sin perjuicio de lo señalado, en ejercicio del control de legalidad (cfr. art. 6º de la Ley Nº 318-A), que compete a esta Asesoría Letrada de Gobierno, se procederá al efecto, en los párrafos subsiguiente.

Ingresando en la cuestión de fondo, es dable señalar que, entre los argumentos expuestos en la Observación Legal, se sostiene que la Ley Nº 871-G, no hace alusión a las tareas de índole administrativas internas de la repartición, como las detalladas en el artículo 1º de la Resolución Nº 0065-SED-2020. Se expresa, asimismo, que tampoco se condice la beca otorgada con la definición que de dicho beneficio se hace en los Considerandos, por cuanto, no se trata de una ayuda económica que se concede a una persona para pagar total o parcialmente los gastos, que le suponen cursar unos estudios, desarrollar un proyecto de investigación o realizar una obra artística.

Considera finalmente, la Observación Legal, que el gasto debería encuadrarse en lo normado por la Ley Nº 793-A, que regula los Contratos Administrativos de Servicios de Colaboración.

Por lo que, el Sr. Contador General de la Provincia, efectúa observación legal, a las resoluciones supra identificadas, conforme la facultad que le confiere el artículo 102º, inc. b) de la Ley N° 55-I.

Analizando la cuestión de fondo venida a estudio, se advierte que el núcleo de la observación legal realizada, se aloja en una crítica al encuadre legal que los actos administrativos cuestionados, efectúan, respecto del programa denominado de "Fortalecimiento Administrativo", aprobado por Resolución N° 0065-SED-2020, y del gasto, a tales efectos, por la suma de Pesos Quinientos Ochenta y Siete Mil (\$ 587.000), aprobado por Resolución N° 0077-SED-2020.

Profundizando en el análisis del caso, resulta pertinente echar luz sobre el alcance jurídico del término "BECA" y el sentido que la Ley N° 871-G, le otorga al mismo.

La relación jurídica que emerge de una "beca", es mencionada en la legislación previsional, que dispone que no se considera remuneración a las asignaciones pagadas en concepto de beca, (cfr. art. 7 de la Ley N° 24.241). A su turno, el Decreto N° 491/97, incorpora en forma obligatoria, en el ámbito de aplicación de la Ley N° 24.557, sobre Riesgos del Trabajo, como trabajadores vinculados por relaciones "no laborales", a aquellos que realizan actividades en virtud del cumplimiento de una beca (art. 3º del pre mencionado Decreto).

La beca, en consecuencia, implica una asignación estímulo, por parte de una empresa u organismo, por el desarrollo de determinadas actividades que llevará a cabo el/la "becario/ria". Como tal, tiene una finalidad eminentemente formativa, y aunque el/la becario/ria, eventualmente realice una labor en aras de adquirir una práctica, aquella finalidad es la que deberá predominar en la vinculación con el ente donde desarrolle la actividad.

La jurisprudencia ha aplicado un criterio restrictivo en relación con la aplicación de dicha figura, estableciendo que para que se desplace una vinculación laboral, debe primar el interés de formación del becario (cfr. "Serra, N., c/Peoplesolf Argentina S.A. y otro s/despido", Sala IV, CNTrabajo; "Núñez, C. A., c/Telefónica de Argentina s/despido", Sala II, CNTrabajo). En otros casos, donde la capacitación brindada a una persona, a contrario sensu, redundaba en beneficio de la empresa otorgante de la vinculación, se concluyó que la misma se trataba de una prestación de servicios y no de una beca (cfr. "González, G. c/Orígenes A.F.J.P. y otros s/despido", Sala IV, CNTrabajo; "Musseti, P. c/Banco Río de la Plata s/despido", Sala I, CNTrabajo; o "Inaudi, Juan P., c/Orígenes A.F.J.P. s/despido", Cámara del Trabajo de Córdoba, Sala 10, entre otros).

La Ley N° 871-G, regula en su artículo 11, los destinos que pueden concederse a los recursos del Fondo Provincial del Deporte, entre los cuales se identifica "**el otorgamiento de becas para deportistas e investigadores deportivos**".

Tales recursos, también pueden aplicarse, según la letra de la norma, a los siguientes destinos: a la construcción, ampliación y mantenimiento de instalaciones deportivas; a la asistencia del deporte en general; o, a la capacitación y al fomento y participación, sea de deportistas individualmente considerados o de conjunto, o de selección de los mejores, más destacados de cada rama deportiva en competencias de carácter provincial, interprovincial, regional, nacional e internacional.

El mismo artículo 11, establece asimismo, que “Los beneficiarios podrán ser organismos oficiales o mixtos, o las instituciones privadas señaladas en el Artículo 13, y los recursos se otorgarán en calidad de préstamos, subvenciones o subsidios de acuerdo a las pautas fijadas por el presupuesto aprobado de acuerdo al Artículo 5º, Inciso a) de esta Ley. También podrán ser beneficiarios, en las condiciones señaladas en el párrafo anterior, deportistas individuales o en conjunto, así como entrenadores, docentes y/o personas especializadas, que trabajen en proyectos de investigación y/o capacitación deportiva, y/o dicten charlas, conferencias, mediante el otorgamiento de becas que estará regulado por el programa que al efecto sancione la autoridad de aplicación. Tanto deportistas, como docentes y/o entrenadores deberán estar federados o asociados en la entidad que los nuclee en la Provincia”.

Vale decir que las “becas”, como figura de vinculación entre la Secretaría de Estado de Deportes y aquellas personas que resultaren becarios/as, en el marco de la norma citada, está dirigido a quienes desempeñen en actividades formativas, de investigación y/o capacitación, relacionadas con el deporte.

Analizando la Resolución N° 0065-SED-2020, es dable advertir que el programa de becas, que dicho acto administrativo aprueba, refiere al fortalecimiento administrativo para las cuarenta (40) personas que forman parte de la lista de beneficiarios/rias; pero que nada dice respecto de la formación, investigación y/o capacitación de éstas, en cuestiones vinculadas con el deporte, ni si las mismas, revisten la condición o calidad de deportistas, docentes, entrenadores, o personas especializadas que trabajen en proyectos de investigación y/o capacitación deportiva.

Dicha resolución, se limita a señalar que el objetivo es “el registro y control interno de las áreas administrativas de los Departamentos Contable y Administrativo, y sus distintas divisiones como Compras, Mesa de Entradas, Patrimonio, Personal, Liquidación de sueldos y habilitación, dependientes de la Dirección de Coordinación Administrativa” (cfr. art. 1º).

En los considerandos, tampoco se alude a actividades formativas o de capacitación en el deporte, sino a uno de los objetivos contemplados en la Ley N° 871-G, cual es el de “concretar una estructura orgánica de administración, coordinación y apoyo a las actividades deportivo-recreativas estatales, municipales y de las entidades civiles de carácter deportivo” (cfr., inc. e).

De modo tal que, el hecho que la norma efectivamente contemple tal objetivo, entre tantos otros, no implica que, so pretexto de cumplirlos, la autoridad administrativa pueda valerse de figuras contractuales, no previstas para tales fines.

Resulta claro, que lo cuestionable no es el objetivo o fin de la contratación o la facultad de la autoridad administrativa para llevarlo a cabo, o el destino del empleo de los recursos del fondo, sino el marco legal empleado para su implementación.

Del propio acto administrativo, surgen, además, elementos discordantes, entre el concepto de beca que expresa en el último párrafo de los considerandos, el alcance de dicha figura, a la luz de lo normado por la Ley N° 871-G y el objetivo del programa que se aprueba, cuyo objetivo ya ha sido

reseñado supra; todo lo que torna al mismo, carente de causa o motivación suficiente.

Por lo señalado, se advierte que dicha resolución no cumple con aspectos esenciales que la Ley de Procedimiento Administrativo exige (cfr. art. 7, incs. d y b, respectivamente), lo que la tornan nula de nulidad absoluta, por aplicación del artículo 14, inc. b) de la misma norma legal. Lo propio acontece, por efecto transitivo, respecto de la Resolución N° 0077-SED-2020, que se apoya en sus Vistos, en el premencionado acto administrativo, viciado por las razones expuestas y que la nulifican por las mismas razones.

En función de lo hasta aquí expresado, se estima que le asiste razón a la Contaduría General de la Provincia, al observar legalmente las Resoluciones N° 0065-SED-2020 y N° 0077-SED-2020, en el sentido que no corresponde encuadrar la vinculación legal de las personas listadas en las planillas obrantes en autos, como "becas", no compartiendo, por ende, el criterio expuesto por las intervenciones de las asesorías letradas preopinantes.

No resulta proceduralmente oportuno expedirse a esta Asesoría Letrada de Gobierno, respecto de cuál es el encuadre legal que correspondería aplicar para la contratación de las personas listadas, en cuestión, toda vez que lo que motiva esta intervención, es el análisis de observación legal efectuada por la Contaduría General de la Provincia.

En función de los fundamentos expuestos, esta Asesoría Letrada de Gobierno, considera que no corresponde insistir en la legalidad de dichas resoluciones, debiendo hacer lugar a la observación legal realizada por el Sr. Contador General de la Provincia y revocar los actos administrativos que fueron objeto de observación, por estar viciados de nulidad.

Si la autoridad comparte este criterio, deberá elaborarse un nuevo proyecto de decreto, que se ajuste a lo aquí dictaminado y efectuado que sea, procederse a la firma de este.

ASESORÍA LETRADA DE GOBIERNO, 04 JUN. 2020

Dr. Carlos Lorenzo
ASESOR LETRADO DE GOBIERNO