INFORME LEGAL

INFORME LEGAL: INF-SL-142-2025

Ref.: Expte. MED-E-7218-2025, *"S/Creación del programa provincial 'Limpieza y servicios de establecimientos del Ministerio de Educación'"*

Ushuaia, lunes 22 de septiembre de 2025

Informe Legal

Letra: T.C.P.-C.A.

Cde.: Expte. MED-E-7218-2025

SEÑOR SECRETARIO DE COORDINACIÓN LEGAL
DR. GUSTAVO MIRABELLI

Viene a este Cuerpo de Abogados, el Expediente del corresponde, pertenecientes al registro del Gobierno de la Provincia de Tierra del Fuego, caratulados: *"S/Creación del programa provincial 'Limpieza y servicios de establecimientos del Ministerio de Educación'"*, a fin de tomar intervención y responder DOCE (12) consultas jurídicas en el marco del procedimiento fijado en la Resolución Plenaria N.° 122/2018.

I. ANTECEDENTES

Del examen del Expediente MED-E-7218-2025 se desprenden como antecedentes de hecho y de derecho pertinentes y relevantes los siguientes documentos:

En los órdenes 2 a 6 consta en el expediente que distintas áreas del Ministerio de Educación detallan la situación del personal, exponen las carencias y solicitan formalmente los recursos y la estructura para el futuro programa.

Estos antecedentes evidencian la existencia de una prestación continuada y la necesidad de instrumentar un mecanismo estable que reemplace las soluciones irregulares adoptadas, constituyendo el contexto fáctico que motivó la creación del nuevo programa.

Ahora bien, en el orden 11, el 27 de enero de 2025, la Dirección General de Administración Financiera generó en el sistema geN Financiero el Comprobante Preventivo N.° 55, por un monto de $2.265.600.000,00, imputado a la subpartida *"50140 – Ayudas Sociales a Personas"*, dentro del *"Inciso 5 – Transferencias"*, con fuente de financiamiento N.° 42 (Fondo de Financiamiento de Servicios Sociales – FFSS). Este registro constituye la primera afectación contable vinculada al programa.

En el orden 14 se incorporó el Dictamen DGAJ (MED) N.° 30/2025, emitido por la Abogada Jimena Ayelén ARRIZAGA, de la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Educación. Avaló la viabilidad del proyecto de decreto en cuanto a su competencia y objeto, considerando que se trataba de un programa de asistencia social. Señaló, no obstante, que debía asegurarse la correcta imputación presupuestaria y que la reglamentación operativa debía quedar a cargo de la autoridad de aplicación.

En el orden 20 se incorporó el Dictamen SCL (SLG) N.° 56/2025, firmado por el Abogado Emiliano FOSSATTO, de la Secretaría Legal y Técnica de Gobierno. Analizó el borrador del decreto y recomendó precisar la base normativa que habilitaba la creación del programa, en particular respecto de las atribuciones del Poder Ejecutivo y del artículo 105 de la Constitución Provincial. Advirtió además que la delegación de facultades al Ministerio de Educación debía interpretarse restrictivamente. Con esas aclaraciones, otorgó conformidad para la suscripción del decreto.

En el orden 33, se incorporó el Informe SCL (SGL) N.° 125/2025, de la Dra. María Luisina SEGOVIA, de la Secretaría Legal de Gobierno. Señaló que la vigencia retroactiva prevista debía enmarcarse en el artículo 108, inc. e) de la Ley provincial N.° 141, que autoriza retroactividad únicamente en casos de actos favorables sin perjuicio de terceros. Recomendó explicitar en los considerandos

que la medida favorecía a los beneficiarios y reforzar los mecanismos de control documental para reducir riesgos de cuestionamientos.

En el orden 40 se agregó el Decreto provincial N.° 430/2025, mediante el cual se creó formalmente el *"Programa de Limpieza y Servicios de Establecimientos del Ministerio de Educación"*, con vigencia retroactiva al 2 de enero de 2025. Estableció sus objetivos generales (Anexo I), designó como autoridad de aplicación al Ministerio de Educación y le delegó la facultad de otorgar una ayuda económica no remunerativa a los adherentes. Fijó la jornada mínima en 25 horas reloj semanales (Anexo I, apartado V). El decreto no precisó la partida presupuestaria ni la fuente de financiamiento.

En el orden 52 rola la Resolución MED N.° 458/2025, que aprobó el *"Acuerdo Básico Común"* para la implementación del programa. Reguló las condiciones de ingreso, permanencia y baja, estableció requisitos documentales (DNI, libreta sanitaria, negativa ANSES, etc.), un esquema de control de asistencia y un sistema de liquidación y pago mensual de la ayuda económica. Calificó la prestación como *"ayuda económica no remunerativa de carácter social y solidario"*, condicionada a la realización de tareas. Fijó la jornada mínima en 30 horas reloj semanales (cláusula quinta), lo que generaría una contradicción con el Decreto provincial N.° 430/2025, que había previsto 25 horas. No contempló la intervención de la Auditoría Interna conforme las previsiones de la Contaduría General de la Provincia, ni las rendiciones previstas para los subsidios en la Resolución Plenaria N.° 18/1995 del Tribunal de Cuentas, ni el plan de trabajo de auditoría para el año 2025, fijado en la Resolución Plenaria N.° 240/2025.

En el orden 91, se puede confrontar el Informe Contable N.° INF-TCP-SC-281-2025, girado por la por la Secretaría Contable del Tribunal de Cuentas, identificó cinco ejes de dudas jurídicas:

Eje 1 – Legalidad presupuestaria y fuente de financiamiento:

1. *"¿Corresponde considerar que la erogación debió contar necesariamente con aprobación de la Legislatura Provincial, atendiendo a las atribuciones conferidas por el art. 105 de la Constitución Provincial?*

2. *En caso de entenderse que la Legislatura debía intervenir, ¿podría la eventual ausencia de objeciones frente a las modificaciones presupuestarias comunicadas en cumplimiento del art. 20 de la Ley 1062 configurarse como una convalidación tácita suficiente?*

3. *Teniendo en cuenta que el gasto se financia con recursos de afectación específica del Fondo de Financiamiento de Servicios Sociales (Ley 907 y sus modificatorias), cuyo destino legal no incluiría transferencias, ¿sería jurídicamente exigible una habilitación legislativa expresa para modificar el destino previsto por la norma?".*

Eje 2 – Retroactividad del decreto y efectos sobre terceros

1. *"¿Es jurídicamente válida la retroactividad dispuesta en el Decreto Provincial N.° 430/2025, al fijar su vigencia con anterioridad a la fecha de su dictado?*

2. *¿Resulta suficiente la invocación del art. 108, inc. e) de la Ley Provincial N.° 141 para justificar esa vigencia retroactiva?*

3. *¿Podría esa retroactividad colisionar con derechos adquiridos de terceros, como las cooperativas de trabajo o el personal POMyS que venían prestando servicios en la misma cartera ministerial?*

4. *¿Cabe asimilar esta situación a la figura del 'legítimo abono' o, por el contrario, esa analogía resultaría improcedente?".*

Eje 3 – Naturaleza jurídica del gasto y régimen aplicable

1. *"¿Cómo debe resolverse la contradicción entre lo dispuesto en el Decreto Provincial N.° 430/2025 (25 horas semanales) y el "Acuerdo Básico Común" aprobado por Resolución MED N.° 458/2025 (30 horas semanales), teniendo en cuenta el principio de jerarquía normativa?*

2. *¿Puede considerarse jurídicamente "ayuda económica no remunerativa de carácter social y solidario" cuando existe una efectiva contraprestación de servicios?*

3. *Si no corresponde su imputación al Inciso 5, ¿ello implicaría que el esquema constituye una forma de eludir los procedimientos de contratación, debiendo imputarse al Inciso 3 – Servicios No Personales? ¿Cuáles serían, en tal caso, las consecuencias en términos de validez, control y transparencia de las erogaciones?".*

Eje 4 – Aspectos operativos y armonización normativa

1. *"¿Qué interpretación corresponde aplicar respecto de la jornada mínima de 25 horas reloj semanales y su cómputo en casos especiales (feriados, cierres, inasistencias, enfermedades)?*

2. *¿Cuáles serían los efectos jurídicos de las contradicciones e inconsistencias detectadas, en particular:*
    - *la divergencia entre el decreto (25 horas) y el Acuerdo Básico (30 horas);*
    - *la falta de exigencia de certificados de antecedentes penales;*

- *la ambigüedad entre requisitos documentales y efectiva prestación del servicio;*
- *y la ampliación discrecional de la red de adherentes?".*

Eje 5 – Arquitectura de control, rendición y evidencia

1. *"¿Resulta jurídicamente válido el esquema de control y rendición de gastos implementado en el Programa, pese a no prever la intervención de la Auditoría Interna ni de este Tribunal de Cuentas?".*

Expuestos los antecedentes relevantes, corresponde ingresar al análisis de las consultas formuladas en el Informe Contable N.° 281/2025, siguiendo esos cinco ejes, que serán examinados en los apartados siguientes conforme la normativa vigente y los principios constitucionales aplicables.

II. ANÁLISIS

II.1. Introducción y marco general

El presente informe tiene por finalidad analizar, a la luz de la normativa aplicable y de la documentación del expediente, las consultas formuladas en el Informe Contable N.° INF-TCP-SC-281-2025, vinculadas al *"Programa de Limpieza y Servicios de Establecimientos del Ministerio de Educación"*, creado por Decreto provincial N.° 430/2025.

Las preguntas están agrupadas en cinco conjuntos o ejes de cuestiones jurídicas:

1. Legalidad presupuestaria y fuente de financiamiento;
2. Retroactividad y efectos sobre terceros;

3. Naturaleza jurídica del gasto y régimen aplicable
4. Aspectos operativos y armonización normativa.
5. Arquitectura de control, rendición y evidencia

Sería prudente considerar desde el principio que las consultas formuladas por el Auditor Fiscal admitirían distintos abordajes (presupuestario, contractual, procedimental, operativo, fiscalizador, etc.). En este sentido, es necesario señalar que los temas traídos al análisis expresan una tensión constante entre el esquema normativo en abstracto (que impone requisitos estrictos de procedimiento, control y rendición) y la infinidad de necesidades concretas que plantea la gestión cotidiana de las políticas públicas.

En este trabajo se reconoce esa tensión como dato de la realidad institucional y, por ello, procurará responder a cada consulta desde una doble perspectiva: por un lado, la estricta juridicidad derivada de la Constitución y las leyes provinciales; y, por otro, la consideración de las exigencias operativas de la gestión, que también podrían ser objeto de valoración por el Tribunal de Cuentas en el marco de sus competencias.

II.1.1. Competencia y procedimiento de control

Corresponde precisar, en primer lugar, que cuando las consultas puedan involucrar cuestiones de organización administrativa, interpretación normativa o articulación entre órganos, quedan abarcadas por la competencia del Tribunal de Cuentas siempre que guarden una conexión directa o indirecta con actos que condicionan la utilización de recursos públicos.

En segundo término, es necesario ubicar el presente texto dentro del Procedimiento de Control Posterior aprobado por Resolución Plenaria N.° 122/2018. Dicha normativa faculta al Auditor Fiscal a formular consultas

legales a la Secretaría Legal, cuya contestación se integra al expediente antes de la Disposición de la Secretaría Contable y de la decisión plenaria.

Debe destacarse, asimismo, que el presente análisis se emite dentro de los plazos procedimentales previstos: el expediente ingresó el 16 de septiembre de 2025, lo que fija como hito inicial la obligación de dar respuesta un plazo de cinco (5) días hábiles desde esa fecha, con posibilidad de prórroga de tres (3) días más en los casos de mayor complejidad.

II.1.2. El procedimiento administrativo como garantía

Antes de abordar el análisis de cada una de las cuestiones planteadas, podría subrayarse que el procedimiento administrativo cumple funciones esenciales, que se reflejarían directamente en los puntos consultados por la Secretaría Contable.

El procedimiento previsto por el Legislador Provincial para la adopción de decisiones por parte de la Administración no debería considerarse un ritual vacío ni un simple encadenamiento de trámites, sino el mecanismo para posibilitar la intervención de los órganos competentes, favorecer la transparencia en la formación de la voluntad administrativa, propiciar la corrección técnica del contenido y, en definitiva, sustentar la validez misma del acto administrativo.

En tal sentido, la intervención de la Contaduría General, la Dirección de Presupuesto, la Tesorería General y la Auditoría Interna no habría de ser vista como una formalidad prescindible. Antes bien, esas instancias serían las previstas para detectar y corregir eventuales errores de imputación presupuestaria, prevenir desvíos en la afectación de fondos con destino específico y asegurar que las transferencias se encontraran debidamente respaldadas por la documentación exigida por la ley.

En el caso del Programa de Limpieza, donde la Secretaría Contable, con sólidos argumentos, cuestiona la aptitud jurídica de la fuente de financiamiento, la corrección de las imputaciones cronológicas y la posibilidad de reconocer retroactivamente prestaciones ya cumplidas, la participación de esos órganos técnicos podría resultar decisiva para transformar una decisión política en un acto administrativo válido, eficaz y defendible.

Dicho de otro modo, la intervención técnica de los órganos especializados, tal como la prevé el procedimiento, podría constituir una garantía frente a errores y cuestionamientos: reforzaría la legalidad del acto y reduciría el riesgo de nulidad.

II.2. Primera consulta: Legalidad presupuestaria y fuente de financiamiento

El primer conjunto de consultas jurídicas que hace la Secretaría Contable es: *"En virtud de que el Programa fue creado con posterioridad a la sanción de la Ley de Presupuesto 2025 y, por ende, sin tratamiento legislativo expreso:*

a) ¿Corresponde considerar que la erogación debió contar necesariamente con aprobación de la Legislatura Provincial, atendiendo a las atribuciones conferidas por el artículo 105 de la Constitución Provincial?

b) En caso de entenderse que la Legislatura debía intervenir, ¿podría la eventual ausencia de objeciones frente a las modificaciones presupuestarias comunicadas en cumplimiento del artículo 20 de la Ley 1062 configurarse como una convalidación tácita suficiente?

c) *Finalmente, teniendo en cuenta que el gasto se financia con recursos de afectación específica del Fondo de Financiamiento de Servicios Sociales (Ley 907 y sus modificatorias), cuyo destino legal no incluiría Transferencias, ¿sería jurídicamente exigible una habilitación legislativa expresa para modificar el destino previsto por la norma?"*

II.2.1. La necesidad de aval legislativo

Para responder adecuadamente a esta consulta, el punto de partida sería la lectura conjunta de la Leyes provinciales N.° 495 (de Administración Financiera), que en su artículo 29 establece que los créditos aprobados por la Ley de Presupuesto constituyen el límite máximo de autorización para gastar; y N.° 1062 (Complementaria Permanente de Presupuesto) que en su artículo 20 refuerza la idea de que el presupuesto tiene prevalencia sobre cualquier otra norma que disponga gastos, y que el Poder Ejecutivo puede disponer modificaciones internas siempre que no se aparten de los fines aprobados por la Legislatura y que se realicen con intervención del Ministerio de Economía.

De allí se desprendería que la creación de un programa de políticas públicas no exigiría, por sí mismo, una nueva ley, siempre que se lo financie con créditos disponibles y dentro de los rubros autorizados.

Sin embargo, la situación cambia cuando se trata de modificar el destino legal de un fondo con afectación específica. En ese supuesto, el Poder Ejecutivo no tendría margen para sustituir a la Legislatura, porque el artículo 105 la Constitución Provincial le reserva a esta la competencia exclusiva para aprobar el presupuesto y fijar la inversión de los fondos públicos. A ello debería agregarse artículo 4° de la Ley provincial N.° 495 que reafirma el principio de legalidad en el gasto de los fondos públicos.

En resumen: la creación de un programa de políticas públicas no exigiría un aval legislativo, pero la alteración de la finalidad legal específica de una fuente de financiamiento sí requiere autorización expresa de la Legislatura.

II.2.2. Límites de la fuente de financiamiento

En este punto conviene precisar que el Decreto provincial N.° 430/2025 se limita a crear el Programa de Limpieza y Servicios en el ámbito del Ministerio de Educación (artículo 1°) y a delegar en dicho Ministerio la facultad de otorgar la ayuda económica a los adherentes (artículo 4°). Sin embargo, hay que precisar que no contiene ninguna mención expresa a la partida presupuestaria ni a la fuente de financiamiento.

La imputación concreta del gasto surge de la tramitación contable del expediente por parte del Ministerio de Educación. En el orden 11, del expediente, puede confrontarse que la Dirección General de Administración Financiera generó el Preventivo N.° 55, en el cual se imputó el gasto en la subpartida 50140 – Ayudas Sociales a Personas, con cargo a la fuente Fondo de Financiamiento de Servicios Sociales (FFSS).

A su vez, en el orden 12, la Secretaría de Administración Financiera certificó que: *"se cuenta con respaldo presupuestario para llevar a cabo el presente programa en el ejercicio económico y financiero en vigencia... al respecto cabe mencionar que se adjunta captura de pantalla del comprobante de imputación preventiva N.° 55"*.

De esta manera, queda claro que la decisión política (crear el programa y autorizar el pago) la estableció el Poder Ejecutivo a través del decreto, mientras que la asignación técnica de partida y fuente fue realizada por los órganos

contables y financieros del Ministerio de Educación (Dirección General de Administración Financiera y Secretaría de Administración Financiera).

La diferenciación no es meramente descriptiva, sino que resulta decisiva para la validez del programa., ya que si el vicio estuviera en el decreto (por ejemplo, en disponer un destino prohibido por la ley que creó el Fondo), se trataría de un defecto en la causa u objeto del acto, encuadrable en los supuestos de nulidad absoluta previstos en el artículo 110 de la Ley provincial N.° 141 (*"serán nulos de nulidad absoluta los actos dictados con manifiesta incompetencia, con objeto ilícito, con prescindencia total y absoluta del procedimiento establecido, o que carezcan absolutamente de causa o motivación"*).

En cambio, si el problema es la secuencia de los actos de ejecución presupuestaria (por ejemplo, el preventivo cargado antes del decreto), se trataría de un vicio de forma o procedimiento, susceptible de nulidad relativa (artículo 109) y, en su caso, de saneamiento (artículo 115).

En el caso de la nulidad relativa, es la propia Ley de Procedimiento la que habilita a corregir los defectos de procedimiento o de forma cuando el acto principal es válido y existe posibilidad de subsanar el vicio sin afectar derechos de terceros.

Haciendo esta distinción, se comprende y justifica que la validez del decreto como acto creador del Programa permite reordenar o ratificar los registros contables, corrigiendo la irregularidad sin anular la decisión política. Habrá de insistirse en ello, ya que el discernimiento entre uno y otra situación evita confundir nulidades absolutas con defectos que, aunque graves, serían subsanables y delimita con claridad los alcances de la responsabilidad del Poder Ejecutivo en la decisión y de los órganos técnicos en su instrumentación..

En cuanto a la imputación programática es, en principio, correcta y la subpartida 50140 sería la idónea para un subsidio social; sin embargo, el vicio se presentaría respecto de la fuente de financiamiento.

El problema se encuentra en la fuente de financiamiento escogida. El artículo 6° de la Ley provincial N.° 907, que crea el *"Fondo de Financiamiento de Servicios Sociales"* (en adelante FFSS), establece estos recursos se destinan exclusivamente a atender *"gastos en personal, bienes de consumo, servicios no personales, bienes de uso y construcciones"*, todos vinculados a salud y educación. Esa enumeración coincide con los Incisos 1, 2, 3 y 4 del clasificador presupuestario, pero no incluye las transferencias (Inciso 5).

Esta exclusión sería, en principio, intencional, ya que puede verificarse sin mayor inconveniente que cuando la Legislatura Provincial se quiso aplicar el FFSS al inciso "*5. Transferencias"* se dictó una norma específica, el artículo 18 de la Ley provincial N.° 1580, que autorizó expresamente ese destino (en su caso, becas educativas).

Ahora bien, la constatación de este límite no implica necesariamente que el programa sea inviable. Existen caminos para sostenerlo dentro de la legalidad presupuestaria.

Una primera opción sería subsanar el error modificando la fuente de financiamiento, reasignando el gasto a recursos de rentas generales o a partidas del propio Ministerio de Educación que permitan imputar en transferencias. Este procedimiento exigiría la intervención del Ministerio de Economía y de la Contaduría General en el marco de la Ley provincial N.° 1062, con la correspondiente comunicación a la Legislatura.

Otra posibilidad sería acudir a fuentes propias del Ministerio de Educación que no dependan directamente del Tesoro Provincial, como fondos provenientes de leyes federales de financiamiento de los establecimientos educativos, siempre que admitan legalmente la imputación en transferencias.

También sería viable la vía legislativa: sancionar una norma que amplíe expresamente el destino del FFSS para incluir el Inciso 5, siguiendo el modelo del artículo 18 de la Ley provincial N.° 1580. Esta alternativa ofrecería la mayor seguridad jurídica, aunque dependería del trámite parlamentario y no es inmediata.

Finalmente, podría pensarse en una solución mixta: continuar con el programa con otra fuente disponible, como recursos propios o transferencias nacionales, mientras se impulsa en paralelo la sanción de una ley que autorice expresamente al FFSS a financiar transferencias.

II.2.3. Coherencia programática, contable y temporal

En el plano programático, la imputación se registró dentro del programa de limpieza y servicios creado por el decreto, lo que asegura correspondencia entre finalidad y gasto.

Desde el punto de vista contable, la subpartida 50140, es adecuada si la ayuda se concibe como subsidio social y no como remuneración laboral.

El problema persiste en la fuente de financiamiento: aunque el objeto del gasto encaje en el clasificador, no encaja en la finalidad legal del FFSS.

En cuanto a lo temporal, se advierte otra irregularidad. El preventivo se cargó el 27 de enero, antes de que el decreto hubiera creado formalmente el programa. Esta secuencia alteraría la regla de la Ley provincial N.° 495 (artículos 29 y 31), que exige que el acto que autoriza el gasto exista antes de comprometer

créditos. Correspondería regularizar esa discordancia formal, para que no se configure un incumplimiento formal en los registros financieros.

II.2.4. Síntesis de respuestas a las preguntas de la primera consulta

Del análisis efectuado surge que la creación del programa no requería, por sí misma, una aprobación legislativa. Las leyes de administración financiera (artículo 29 de la Ley provincial N.° 495 y artículo 20 de la Ley provincial N.° 1062) permiten al Poder Ejecutivo implementar programas nuevos siempre que se los financie con créditos disponibles y dentro de los fines ya autorizados en el presupuesto. Por ello, la respuesta a la primera pregunta sería que no se necesitaba una ley para la creación del programa en cuanto tal.

En relación con la segunda pregunta, si la ausencia de objeciones de la Legislatura no equivale a convalidación tácita. Habría que decir que el silencio no sustituye el acto formal de sancionar una ley. Así lo impone el artículo 20 de la Ley provincial N.° 1062, que declara nulos los actos que creen obligaciones de gasto no previstas en el presupuesto, y el artículo 105 de la Constitución Provincial, que reservan a la Legislatura la competencia de fijar la inversión de los fondos. La respuesta, entonces, es que el silencio legislativo no convalidaría un desvío de destino cuando la propia Legislatura le dio un destino específico.

La tercera pregunta: el uso del Fondo de Financiamiento de Servicios Sociales. El artículo 6° de la Ley provincial N.° 907 restringe su aplicación a gastos de personal, bienes de consumo, servicios no personales, bienes de uso y construcciones, excluyendo las transferencias. El antecedente del artículo 18 de la Ley provincial N.° 1580 confirma que cualquier ampliación de destino específico del FFSS requiere una ley. Por tanto, la respuesta es afirmativa: sí se necesitaría

habilitación legislativa expresa para que el FFSS pueda aplicarse a transferencias no previstas en su ley de creación o en alguna de sus modificatorias.

II.3. Segunda consulta: Retroactividad del decreto y efectos sobre terceros

El segundo eje de consultas, respecto de la validez de la retroactividad consiste en las siguientes preguntas:

> *"Se consulta a la Secretaría Legal:*
>
> a. *¿Es jurídicamente válida la retroactividad dispuesta en el Decreto Provincial N.° 430/2025, al fijar su vigencia con anterioridad a la fecha de su dictado?*
>
> b. *En el caso concreto: ¿Resulta suficiente la invocación del art. 108, inc. e) de la Ley Provincial N.° 141 para justificar esa vigencia retroactiva?*
>
> c. *En particular, se requiere determinar si dicha retroactividad podría colisionar con derechos adquiridos de terceros, tales como las cooperativas de trabajo o el personal POMyS que venían prestando servicios en la misma cartera ministerial, y si corresponde asimilar esta situación a la figura del 'legítimo abono' o, por el contrario, tal analogía resultaría improcedente por desnaturalizar la finalidad excepcional del instituto."*

II.3.1. Validez de la retroactividad del Decreto provincial N.° 430/2025

En el Derecho Administrativo la regla es que los actos rigen *"hacia adelante"* y la retroactividad es excepcional. Es una de las maneras en las que el

ordenamiento constitucional protege tanto la seguridad jurídica como la confianza legítima.

En cuanto al régimen provincial, el artículo 104 de la Ley provincial N.° 141 fija la pauta temporal básica: los actos adquieren eficacia cuando se publican (si son de alcance general) o se notifican (si son particulares). Esa exigencia de publicación o de notificación marca el momento a partir del cual el acto empieza a producir efectos: desde entonces y no antes.

Ahora bien, la propia Ley provincial N.° 141, en el artículo 108 admite retroactividad, pero con límites muy precisos: el acto administrativo solo "*podrá tener efectos retroactivos*" si no se lesionan derechos adquiridos y en supuestos tasados, entre ellos cuando el acto sea declarativo o interpretativo, sanee un acto anulable o (clave en el caso bajo análisis) cuando *"se trataren de actos que favorecieren al particular y no produjeren daño alguno*" (inciso e).

De allí se derivaría un posible requerimiento para la Administración: motivar de modo expreso y específico por qué, en el caso concreto, la retroactividad dispuesta no perseguiría otro fin que favorecer a los beneficiarios directos, fundando cómo esa retroactividad amplía la cobertura del beneficio y no desplaza otros derechos en curso.

En pocas palabras: la retroactividad se permite como herramienta de equidad (para beneficiar) y de corrección técnica (para ordenar el expediente), no como licencia para reescribir el pasado en perjuicio de un tercero prestador de servicios.

El bien jurídico perseguido con ello es proteger los derechos ya consolidados. En nuestro Derecho Administrativo, cuando un acto (en especial si es favorable) está firme y ha generado derechos subjetivos en curso de

cumplimiento, deshacerlo requiere una declaración judicial de nulidad o, en su caso, de lesividad.

Esa regla refleja que, de acuerdo con el derecho de propiedad protegido por la Constitución Nacional, la Administración no puede, por sí sola, borrar efectos ya incorporados al patrimonio jurídico de las personas. En este sentido, tanto la doctrina como la jurisprudencia son pacíficas y sostienen que para el acto favorable, el principio es la estabilidad; si generó derechos y está firme, la cesación de sus efectos exige control judicial (salvo supuestos de mala fe o título precario).

II.3.2. Retroactividad, derechos de terceros y la figura el *"legítimo abono"*

La regla de la irretroactividad se aplica, en principio, a todos los actos administrativos, porque forma parte del principio de seguridad jurídica. y puede tener efectos retroactivos si se trata de un acto favorable y no lesiona derechos adquiridos ni intereses legítimos de terceros (artículo 108, inciso e, de la Ley provincial N.° 141). Esto es más sencillo de sostener en actos particulares favorables (por ejemplo, un reconocimiento de haberes o licencias), que en actos generales o normativos, donde la exigencia de respeto a la seguridad jurídica es más fuerte.

En el caso concreto del Decreto provincial N.° 430/25, el expediente y el propio texto muestran que no se trataría de un simple acto individual. Se trata de un acto administrativo mixto.

En su alcance general, crea el "*Programa de Limpieza y Servicios de Establecimientos del Ministerio de Educación*" y fija pautas de alcance indeterminado (quiénes pueden adherir, duración de jornadas, modalidades). Este aspecto lo acerca a los reglamentos administrativos de alcance general, cuya regla es la irretroactividad.

En cuanto a su alcance particular, el decreto delega en el Ministerio de Educación la facultad de otorgar la *"ayuda económica"* a personas concretas (adherentes). En este aspecto funciona como un acto favorable de alcance pluripersonal, que sí podría reconocerse con efectos retroactivos, siempre que no perjudique a terceros.

Ahora bien, esto implica la carga de acreditar en el expediente, mediante informes y constancias precisas, que la retroactividad no importa desplazar prestaciones ya contratadas ni generar duplicidad de erogaciones. De este modo podría darse certeza de que no habría perjuicio a terceros ni colisión con derechos adquiridos.

Podría sostenerse, entonces, que la retroactividad del decreto debería leerse con cuidado: para los beneficiarios directos, la retroactividad es válida en tanto les reconoce una ayuda desde enero, antes del dictado formal (acto favorable). Para terceros contratistas (cooperativas o PYMEs con contratos vigentes de limpieza), la retroactividad no puede aplicarse, porque desplazaría derechos adquiridos, lo que viciaría la causa y el objeto del acto.

En definitiva, el Decreto provincial N.° 430/25 sería un acto administrativo mixto, con una dimensión reglamentaria de alcance general (creación del programa) y otra de alcance particular (concesión de ayudas). Por ello, la retroactividad del artículo 1° sería válida solo como retrospección favorable para beneficiarios y desde su publicación, no como retroactividad plena frente a terceros (artículos 104 y 108 de la Ley provincial N.° 141).

El límite de la retroactividad está en los derechos de terceros. Si en enero y febrero cooperativas o PYMEs tenían contratos de limpieza vigentes, esos vínculos generaron derechos de crédito que el decreto no podría desconocer. Aplicar retroactividad para desplazar a esos prestadores lesionaría derechos

adquiridos y transformaría el acto en inválido, por vicio de causa y objeto, contrario al artículo 99 de la Ley provincial N.° 141 y al artículo 17 de la Constitución Nacional, que protege la propiedad y los derechos patrimoniales. Por eso, la retroactividad solo es válida en la medida en que no colisione con esos contratos.

En cuanto a la figura del legítimo abono, resultaría improcedente asimilarla a este caso. Ese instituto está pensado para reconocer prestaciones efectivamente realizadas a favor de la Administración sin cobertura legal previa (ej. un proveedor que entregó bienes sin contrato previo o sin procedimiento de selección). Aquí, en cambio, la retroactividad del decreto no busca pagar por prestaciones efectivas, sino extender el subsidio hacia atrás, lo cual no encuadra en la lógica del legítimo abono.

II.3.3. Respuestas a las preguntas de la segunda consulta

Del análisis realizado, se podría responder:

A la pregunta acerca de si es válida la retroactividad del decreto, sí en la medida en que opere como retrospección favorable a los beneficiarios directos, siempre que no se afecten derechos adquiridos de terceros (artículos 104 y 108 Ley provincial N.° 141).

Respecto de si es suficiente la invocación del artículo 108, inc. e), de la Ley provincial N.° 141, habría de señalar que la sola invocación del inciso no basta: la Administración debe motivar y acreditar que la retroactividad beneficia a los particulares y no ocasiona perjuicio alguno.

¿Podría colisionar con derechos adquiridos de terceros? Si, como afirma el Informe Contable, existían contratos vigentes con cooperativas o PYMEs,

entonces sus créditos no podrían ser desconocidos. La retroactividad del decreto si fuese aplicada en contra de los contratos válidos resultaría inválida.

En cuanto a aplicar la figura del legítimo abono, considerando que se trata de un instituto que se fundaría en la petición de pago a pesar de no contar con una contratación legal válida, invocando el enriquecimiento ilícito, y en el caso en concreto (subsidio) no habría prestaciones que en enriquezcan a la Administración como contrapartida del beneficio, no sería aplicable en este caso.

II.4. Tercera consulta: Naturaleza jurídica del gasto y régimen aplicable

Dentro de la tercera consulta, el Auditor Fiscal hace las siguientes preguntas:

a) *"¿Cómo debe resolverse la contradicción entre lo dispuesto en el Decreto Provincial N.° 430/2025 (25 horas semanales) y el 'Acuerdo básico común' aprobado por Resolución MED N.° 458/2025 (30 horas semanales), teniendo en cuenta el principio de jerarquía normativa?*

b) *¿Puede considerarse jurídicamente 'ayuda económica no remunerativa de carácter social y solidario' cuando existe una efectiva contraprestación de servicios?*

c) *De no corresponder su imputación al Inciso 5, ¿ello implicaría que el presente esquema constituiría una forma de eludir los procedimientos de contratación, debiendo imputarse al Inciso 3 – Servicios No Personales, y cuáles serían en tal caso las consecuencias en términos de validez, control y transparencia de las erogaciones?".*

II.4.1. Contradicción normativa entre el Decreto provincial N.° 430/2025 y la Resolución MED N.° 458/2025

Lo que se puede verificar en el expediente es que, en ejercicio de la potestad de programación de políticas públicas, el titular del Poder Ejecutivo Provincial dictó el Decreto provincial N.° 430/2025, con carácter de acto administrativo general y abstracto, donde definió los elementos esenciales del Programa de Limpieza y Servicios de Establecimientos del Ministerio de Educación: objeto, autoridad de aplicación y, en particular, la carga horaria de 25 horas semanales para los adherentes.

Por su parte, la Resolución MED N.° 458/2025, emanada del Ministerio de Educación, aprobó el *"Acuerdo Básico Común"* y fijó una carga de 30 horas reloj semanales. Se trataría de una reglamentación destinada a instrumentar lo dispuesto por el decreto, cumpliendo una función procedimental, subordinada, que no puede innovar sobre aspectos sustantivos ya definidos por la autoridad superior en la norma principal.

Desde la perspectiva de la Ley provincial N.° 141, este exceso manifestado en la Resolución MED N.° 458/2025, configuraría un vicio de competencia y de objeto. Se puede confrontar que los artículos 2°, 3° y 4° establecen que la competencia de los órganos administrativos surge de la Constitución, de las leyes orgánicas y de los reglamentos dictados en su consecuencia, que es irrenunciable e improrrogable, y cuya falta puede ser declarada en cualquier estado del procedimiento.

En consecuencia, una resolución ministerial no podría alterar un aspecto esencial fijado en un decreto del Gobernador, porque ello supone ejercer atribuciones que exceden su marco legal de competencia.

Además, los artículos 99 y 110 de la Ley de Procedimiento disponen que los actos administrativos carecen de validez cuando se dictan con vicios en sus requisitos esenciales, declarando la nulidad de aquellos que carezcan de competencia o tengan objeto contrario a derecho.

Así, la cláusula quinta de 30 horas reloj contenida en la Resolución MED N.° 458/25 resultaría inválida en la medida en que contradice el límite de 25 horas fijado por el Decreto provincial N.° 430/2025.

De ahí que se podría requerir al cuentadante que armonice los Acuerdos Básicos Comunes ya firmados, adecuándolos al límite de 25 horas previsto en el Decreto.

II.4.2. Naturaleza de la *"ayuda económica"* frente a la existencia de tareas

El Decreto provincial N.° 430/25 denomina a la prestación "*ayuda económica no remunerativa de carácter social y solidario*". En su implementación, se ha imputado a la subpartida 50140 – Ayudas Sociales a Personas (Inciso 5). De ahí que se podría entender, a primera vista, que se trataría de una transferencia sin contraprestación directa.

Sin embargo, el programa exige a los beneficiarios cumplir 25 o 30 horas semanales de tareas, lo que abre el interrogante sobre si estamos, en realidad, frente a un servicio personal (Inciso 3). La diferencia no es menor, ya que si se lo califica como contraprestación por un servicio, correspondería aplicar la Ley provincial N.° 1015, pero si se lo sostiene como transferencia, rige el régimen de subsidios sociales, con exigencias propias de documentación y control.

La clave, entonces, está en desentrañar cómo se interpreta la exigencia de tareas. Si se la concibe como contraprestación laboral, proporcional al tiempo

de asistencia, se corre el riesgo de que el programa sea considerado empleo encubierto, con efectos laborales y previsionales. Para evitarlo, debería quedar claro que la ayuda es un subsidio condicionado: el cumplimiento de tareas es un requisito de permanencia en el beneficio, no prestación laboral frente al Estado.

Dado este supuesto, en caso de incumplimiento no se generarían descuentos como en el caso de un salario o del pago de honorarios, sino suspensión o baja del beneficio. Así se mantendría la naturaleza de transferencia social y se evitaría las confusiones con un contrato de trabajo o con una locación de servicios.

Aceptar esta perspectiva, lleva implícita la tarea de fortalecer la arquitectura de control: dictar actos administrativos motivados que identifiquen beneficiarios; elaborar padrones auditables con criterios de igualdad y razonabilidad, establecer incompatibilidades (por ejemplo, no ser empleado público; prohibición de acumularlo con otros beneficios subsidios), garantizar trazabilidad bancaria y prever mecanismos periódicos de rendición.

Si se sigue este punto de vista, entonces sería jurídicamente posible sostener que se trata de una ayuda económica no remunerativa de carácter social y solidario, aun cuando se exijan tareas a los beneficiarios, siempre que dichas tareas se configuren como condición de permanencia en el beneficio y no como contraprestación laboral frente al Estado, y que se refuerce el sistema de control propio del régimen de subsidios.

II.4.3. Cierre de las respuestas a las preguntas de la tercera consulta

En relación con la primera pregunta, considerando que el decreto, como acto administrativo general y abstracto, fue dictado por el Gobernador, debería considerarse que prevalece sobre la resolución ministerial, que solo cumple una función reglamentaria subordinada. De ahí que correspondería armonizar los Acuerdos Básicos Comunes con lo dispuesto en la norma superior.

En cuanto a la segunda pregunta, es jurídicamente posible sostener la calificación de *"ayuda económica no remunerativa de carácter social y solidario"*, siempre que se precise que la exigencia de tareas no constituye una contraprestación laboral frente al Estado, sino una condición de permanencia en el beneficio. Bajo esta interpretación, el incumplimiento no generaría descuentos proporcionales como en un salario, sino suspensión o baja del beneficio. Esta perspectiva exige, sin embargo, reforzar la arquitectura de control mediante actos administrativos motivados, padrones claros y auditables, incompatibilidades expresas, trazabilidad bancaria y mecanismos periódicos de rendición, en línea con los estándares fijados por el Tribunal de Cuentas.

Ambos análisis permiten encuadrar la cuestión de la tercera pregunta: si la ayuda se sostiene como subsidio condicionado (Inciso 5), rige el régimen de subsidios sociales, como los antecedentes de RED SOL y PEL; pero si se la califica como servicio, debería aplicarse la Ley provincial N.° 1015 y el gasto imputarse al Inciso 3, con todas las exigencias de contratación que ello implica.

II.5. Cuarta consulta: Aspectos operativos y armonización normativa

En el cuarto eje de consultas legales, requiere que se aclaren las siguientes interrogantes:

a) *"¿Qué interpretación normativa corresponde aplicar respecto de la jornada mínima de 25 horas 'reloj' semanales y su cómputo en supuestos de feriados, cierres, inasistencias o enfermedades?*
b) *¿Cuáles serían los efectos jurídicos de las contradicciones e inconsistencias detectadas —en particular, la divergencia con el Acuerdo Básico (30 horas), la falta de exigencia de certificados de*

antecedentes penales, la ambigüedad entre requisitos documentales y efectiva prestación del servicio, y la ampliación discrecional de la Red de Adherentes?

II.5.1. Jornada mínima de 25 horas y su cómputo en casos especiales

El Decreto provincial N.° 430/2025 fijó expresamente que la jornada mínima de los adherentes sería de 25 horas reloj semanales. Esa previsión tiene naturaleza de norma general y abstracta, emanada del Poder Ejecutivo, y constituye el parámetro válido para la organización del programa.

Como ya se analizó, la Resolución MED N.° 458/25 al aprobar el Acuerdo Básico Común, elevó la dedicación a 30 horas semanales. Este exceso constituiría una contradicción normativa, pues la resolución es un acto de ejecución subordinado al decreto y no puede alterar un aspecto sustantivo ya definido por la autoridad superior. Por jerarquía normativa, debería prevalecer el decreto, y la cláusula de 30 horas de la resolución resulta inválida en la medida en que contradice la norma principal.

Ahora bien, ni el decreto ni la resolución regularían el cómputo de la jornada en supuestos excepcionales (feriados, cierres de establecimientos, inasistencias justificadas o licencias por enfermedad). Ese vacío debería integrarse aplicando criterios de razonabilidad y proporcionalidad, evitando exigir al beneficiario el cumplimiento de horas imposibles de prestar.

En consecuencia, correspondería interpretar que los feriados y cierres institucionales no reducen el beneficio, mientras que las inasistencias y enfermedades podrían regularse mediante causales justificadas en el Acuerdo Básico, con suspensión o baja del beneficio según el caso.

II.5.2. Contradicciones e inconsistencias de la Resolución MED N.° 458/2025

En cuanto a los potenciales "*efectos jurídicos de las contradicciones e inconsistencias detectadas —en particular, la divergencia con el Acuerdo Básico (30 horas), la falta de exigencia de certificados de antecedentes penales, la ambigüedad entre requisitos documentales y efectiva prestación del servicio, y la ampliación discrecional de la Red de Adherentes*", se podrían señalar:

a) Divergencia con el Decreto provincial N.° 430/25 (25 vs. 30 horas). Ya señalado, la elevación a 30 horas constituye un exceso reglamentario, contrario al principio de jerarquía normativa. En caso de no armonizar la resolución con el decreto, el potencial efecto jurídico sería la nulidad parcial de esa cláusula por vicio de competencia y de objeto (artículos 2° a 4°, 99 y 110 de la Ley 141).

b) Requisito de antecedentes penales. El Anexo I de la resolución exige que el postulante "*no posea antecedentes penales provinciales o nacionales*", pero en el circuito documental previsto en el Anexo II no se detallaría la presentación del certificado correspondiente. Este desajuste no invalidaría el régimen en su conjunto, pero constituiría un déficit de instrumentación que debilita la transparencia y el control. Para subsanarlo, se podría requerir la incorporación expresa del certificado de antecedentes en la etapa de admisión.

c) Ambigüedad entre requisitos documentales y efectiva prestación. El régimen combina un listado amplio de documentación (DNI, libreta sanitaria, negativa ANSES, etc.) con la exigencia de cumplir tareas bajo control de asistencia. Esta doble exigencia puede generar confusión sobre cuál es la verdadera condición de acceso al beneficio: si la entrega de papeles o la prestación efectiva de tareas. Para evitar nulidades o reclamos, se podría sugerir que se aclare nítidamente que la documentación es requisito de ingreso, mientras que la prestación de tareas es condición de permanencia en el beneficio.

d) Ampliación discrecional de la Red de Adherentes. La resolución habilita la admisión *"conforme cupos y disponibilidad presupuestaria"* y prevé excepciones a las incompatibilidades por resolución fundada. Este margen tan amplio de discrecionalidad que se da a sí mismo debería ser limitado por pautas objetivas, porque de lo contrario se corre el riesgo de afectar elementos sustanciales del Estado de Derecho, como son los principios de igualdad, razonabilidad e interdicción de la arbitrariedad y así como del incumplimiento formal de inderogabilidad singular de los reglamentos.

En resumen, en función de las inconsistencias señaladas, se podría requerir al Ministerio de Educación que rectifique la normativa documental de la Resolución MED N.° 458/2025, armonizándola con el Decreto provincial N.° 430/2025, reforzando los requisitos de control (antecedentes penales, padrones auditables) y precisando las condiciones de acceso y permanencia.

II.5.3. Respuestas a las preguntas de la cuarta consulta

En función del análisis precedente, se podría afirmar que la jornada mínima válida es de 25 horas semanales, prevaleciendo del Poder Ejecutivo Provincial sobre la resolución ministerial, y que el cómputo en casos especiales debería resolverse conforme a criterios de igualdad y razonabilidad.

En cuanto a las inconsistencias señaladas en el Informe Contable, podría requerirse que sean subsanadas mediante una rectificación normativa y documental de la Resolución MED N.° 458/2025, que la armonice con el decreto, incorpore el control de antecedentes penales, distinga nítidamente entre requisitos de acceso y condiciones de permanencia, y limite la discrecionalidad en la admisión de adherentes mediante parámetros objetivos.

II.6. Quinta consulta: Arquitectura de control

El quinto eje consiste en: *"¿Resulta jurídicamente válido el esquema de control y rendición de gastos implementado en el Programa, pese a no prever la intervención de la Auditoría Interna ni de este Tribunal?"*

II.6.1. Marco de competencias

En el sistema jurídico provincial, el control externo de la hacienda pública es función propia del Tribunal de Cuentas. La Constitución Provincial le asigna a ese Órgano de Control tanto funciones de control externo preventivo como de fiscalización posterior, de juicio de cuentas y de responsabilidad patrimonial administrativa, garantizando un control integral sobre la gestión de fondos públicos sobre toda la Administración, sin subordinación del ente controlado a los órganos y funcionarios controlados. No es un adorno institucional ni una sugerencia, sino que es una garantía constitucional a la comunidad sobre la regularidad del gasto.

Ese mandato se traduce en potestades concretas: el Tribunal de Cuentas organiza su tarea mediante reglamentación propia, fija planes anuales de auditoría y define procedimientos de verificación (planificación, alcance, rendiciones), todo ello como despliegue del control posterior que la Constitución le confiere. Por ejemplo, la Planificación Anual 2025 aprobada por la Resolución Plenaria N.° 240/2024 lo explicita: los equipos de control deben verificar el cumplimiento de la normativa vigente aplicable en cada caso y sostener controles permanentes según los grupos y áreas priorizadas.

En el plano normativo, el propio Organismo de Contralor dictó (y mantiene vigente) una regla específica para subsidios y ayudas: la Resolución Plenaria N.° 18/1995, que aprobó el régimen de rendición de cuentas y fijó el

contenido mínimo de la rendición y los plazos para presentarla (sesenta días, salvo prórroga fundada). No es optativo: es estándar de control externo para toda erogación de esa naturaleza.

Por su parte, el control interno (previo y concomitante), conforme surge de los artículos 95, 97, 98 y 99 de la Ley provincial N.° 495, está normado por la Contaduría General. Entre otras normas que se aplican al caso, se puede confrontar que la Resolución CGP N.° 38/2021 aprueba las listas de control que deben incorporarse al expediente (bajo apercibimiento de rechazo *in limine*), incluyendo, entre otras, la de *"Otorgamiento de Subsidios"* y la de "*Rendición de Subsidios*", previo a la intervención obligatoria de la Auditoría Interna.

II.6.2. La Resolución MED N.°458/2025

La Resolución MED N.° 458/2025 organiza la operatoria de altas, bajas, control de asistencia y liquidación del subsidio establecido por el Programa. Establece requisitos de admisión, gestión de documentación y un circuito cerrado de liquidación y pago, donde la Secretaría de Gestión Operativa (con apoyo de las Direcciones Provinciales de Maestranza Zona Norte-Centro y Zona Sur) recibe documentación, valida la asistencia y ordena la liquidación y depósito de la ayuda económica en forma mensual.

Sin embargo, no prevé ni la intervención obligatoria de Auditoría Interna, ni las listas de control de Contaduría, ni las reglas de rendición frente al Tribunal de Cuentas.

Con acierto consulta el Auditor Fiscal, ya que puede verse que la Dirección General de Administración Financiera *"solo interviene para informar que se cuenta con respaldo presupuestario..."*, con una imputación preventiva; no se previó en los procedimientos un módulo de control y rendiciones conforme a los estándares de la Contaduría General de la Provincia y del Tribunal de Cuentas.

La arquitectura administrativa ideada en el Ministerio de Educación puede ordenar el procedimiento interno diario, pero no puede desplazar ni disminuir competencias ajenas. Por jerarquía y materia, el órgano ministerial no puede decidir quién, cómo y cuándo ejercerán su tarea los órganos controlantes. Lo que regule el controlado dentro de sus facultades de gestión interna debe subordinarse ante lo que exigen la Constitución, las leyes provinciales y lo que la Contaduría General de la Provincia y el Tribunal de Cuentas reglamenten para asegurar la regularidad del gasto y su verificación posterior.

II.6.3. Reglas aplicables al Programa: integración necesaria del circuito

En subsidios y ayudas sociales, el estándar mínimo estaría dado por tres niveles que se acumulan:

Primero, actos válidos de otorgamiento, padrón y pago, con imputación presupuestaria correcta al *"Inciso 5 – Transferencias"* cuando corresponda (conforme definiciones del Clasificador), y con la intervención contable-financiera que respalde disponibilidad y trazabilidad.

Segundo, control interno de la Auditoría Interna: listas de control obligatorias (otorgamiento, pago y rendición), firma de la autoridad responsable de administración financiera y documentación soporte en el expediente; su omisión habilitaría el rechazo in limine del trámite.

Tercero, control externo: el Programa debe prever rendiciones con contenido y plazo según la Resolución Plenaria N.° 18/1995, sometidas al control posterior del Tribunal en el marco de su Planificación Anual para 2025.

II.6.4. Respuesta a la quinta consulta

En función del análisis previo, a la pregunta "*¿Resulta jurídicamente válido el esquema de control y rendición de gastos implementado en el Programa, pese a no prever la intervención de la Auditoría Interna ni de este Tribunal?*" podría responderse que, tal como está diseñado en la Resolución MED N.° 458/2025, el esquema es insuficiente.

La validez del circuito de gasto exigiría integrar obligatoriamente el control interno normado por Contaduría (listas de control para otorgamiento, pago y rendición; intervención de la autoridad responsable y de Auditoría Interna) y el control externo del Tribunal (régimen de rendiciones y verificación posterior).

Es claro que, en el ordenamiento jurídico provincial, un ministerio no puede reducir ni diferir esas competencias por vía resolutiva.

En función de la Constitución Provincial (competencia del Tribunal de Cuentas), la Resolución Plenaria N.° 18/1995 (régimen de rendición de subsidios), la Planificación Anual 2025 del Tribunal (control posterior programado, según Resolución Plenaria N.° 240/2024) y la Resolución CGP N.° 38/2021 (listas de control y rol de Auditoría Interna), el procedimiento de implementación del Programa debería, por un lado, incorporar al expediente las listas y actuaciones previstas por la Contaduría General en cada pago y rendición; y, por otro, sujetar las rendiciones al control externo posterior del Tribunal de Cuentas según su planificación vigente.

III. CONCLUSIONES

Del análisis integral realizado sobre las consultas jurídicas formuladas en el Informe Contable N.° INF-TCP-SC-281-2025, relativo al *"Programa de*

Limpieza y Servicios de Establecimientos del Ministerio de Educación" creado por Decreto provincial N.° 430/2025, podrían extraerse las siguientes conclusiones:

1. Legalidad presupuestaria y fuente de financiamiento.

La creación del programa no requeriría aprobación legislativa expresa, siempre que se lo financiara con créditos disponibles y dentro de los fines ya autorizados en el presupuesto (artículo 29 Ley provincial N.° 495 y artículo 20 de la Ley provincial N.° 1062). Sin embargo, la utilización del Fondo de Financiamiento de Servicios Sociales (creado en el artículo 6° de la Ley provincial N.° 907) como fuente de financiamiento podría considerarse jurídicamente improcedente, pues su destino específico excluiría las transferencias. En consecuencia, el esquema actual debería corregirse mediante reasignación de recursos o habilitación legislativa expresa.

2. Retroactividad del decreto y efectos sobre terceros.

La retroactividad prevista en el Decreto provincial N.° 430/2025, podría admitirse en la medida en que configurara una retrospección favorable a los beneficiarios, conforme al artículo 108, inc. e) de la Ley provincial N.° 141. No obstante, resultaría inválida si afectara derechos adquiridos de terceros, como contratos vigentes con cooperativas o PYMEs. En cuanto a la figura del legítimo abono no resultaría aplicable, ya que no se trataría de prestaciones efectivamente cumplidas a favor de la Administración sin un procedimiento de selección previo.

3. Naturaleza jurídica del gasto y régimen aplicable.

La ayuda económica podría sostenerse como subsidio condicionado imputable al *"Inciso 5"* siempre que las tareas exigidas se interpretaran como condición de permanencia y no como contraprestación laboral. Esta interpretación exigiría reforzar la arquitectura de control (padrones, incompatibilidades,

trazabilidad bancaria, actos motivados). En cambio, si se entendiera que existe una prestación de servicios, correspondería aplicar la Ley provincial N.°1015 y registrar el gasto en el Inciso 3, con todas las exigencias de contratación pública.

4. Aspectos operativos y armonización normativa.

La jornada mínima válida sería la de 25 horas semanales fijada en el Decreto provincial N.° 430/2025, prevaleciendo sobre la cláusula de 30 horas de la Resolución MED N.° 458/2025, que devendría inválida por excederse en las competencias reglamentarias. El cómputo en casos especiales debería resolverse con criterios de razonabilidad. Además, deberían corregirse inconsistencias de la resolución: incorporar el certificado de antecedentes penales, aclarar la distinción entre requisitos de ingreso y condiciones de permanencia, y limitar la discrecionalidad de admisión con pautas objetivas.

5. Arquitectura de control y rendición de cuentas

El circuito previsto en la Resolución MED N.° 458/2025 podría considerarse insuficiente, al omitir la intervención de Auditoría Interna, las listas de control de Contaduría (Resolución CGP N.° 38/2021) y las rendiciones obligatorias ante el Tribunal Cuentas (Resolución Plenaria N.° 18/1995). La validez del esquema exigiría integrar esos módulos de control interno y externo, dado que el cuentadante no podría, por vía resolutiva, limitar competencias constitucionales y legales de los órganos de control.

Reporte de Instrumentos Jurídicos y voces al 22-09-2025

Tipo-Nro-Año-Letra	Proc. de Inc.	Carátula del Expte. o Asunto Nota	Categoría	Voces	Ins. que aprueba	Res. Compartida?
Informe-r2025 TCP-CA	Asesoramiento Interno - Consultas	Expte. MED-E-7218-2025. "S/Creación del programa provincial 'Limpieza y servicios de establecimientos del Ministerio de Educación'".	CONSTITUCIÓN PROVINCIAL Ley Provincial N° 495 Ley Provincial N° 50 Ley Provincial N° 141 - PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	Debidos procedimientos previos Atribuciones de la Legislatura - Aprobación o Rechazo del Presupuesto - Art. 105 - inc. 16 Competencia Organo Rector Sistema Presupuestario - Art. 17 Competencia de la Contaduría como Órgano Rector Sistema de Contabilidad - Art. 88 Atribuciones Contaduría como Órgano Rector del Control Interno - Art. 105 Acto Administrativo - Nulidad Competencia Nulidad Absoluta Nulidad Relativa Competencia - Control de Legalidad Económico Financiero - Principio de Especificidad - Dict FE 06/04 - Res Plen 25/94 Competencia razonablemente implícita - art. 2 Acto administrativo - Competencia Competencia TCP - art. 1°, 2° inc. e) y 43 - función económica		C.P.: S.L.: C.S.L.: Pro.L.:

Firmado Electrónicamente por
ABOGADO GRASSO Luis Mario
Tribunal de Cuentas
JEFE DE EQUIPO SECRETARIA LEGAL
22/09/2025 12:30

lunes, 22 de septiembre de 2025

CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN

PASE A LA SECRETARIA CONTABLE

SE COMPARTEN LOS TERMINOS VERTIDOS POR EL DR LUIS GRASSO EN SU INFORME LEGAL INF-SL.142, COMO ASI TAMBIEN SUS VOCES JURIDICAS. PASE A LA SECRETARIA CONTABLE PARA SU CONTINUIDAD.

PASE A LA SECRETARIA CONTABLE

Notificado Por: gmirabelli (Tribunal de Cuentas)

Se Notifico a: | FLAVIA SABRINA PUCHETA (fpucheta) : fpucheta@tcptdf.gob.ar | DAVID RICARDO BEHRENS (dbehrens) : dbehrens@tcptdf.gob.ar

Firmado Electrónicamente por
ABOGADO MIRABELLI Gustavo
Fabian
Tribunal de Cuentas
SECRETARIO DE COORDINACIÓN
LEGAL