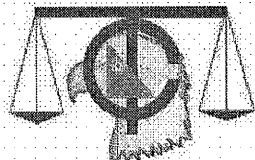




Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

REGISTRADO BAJO EL N°: 2 2 4 7



TRIBUNAL DE CUENTAS DE TIERRA DEL FUEGO
ANTÁRTICA
E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR

"1991-2011 Vigésimo Aniversario de la jura de la Constitución Provincial"

En la ciudad de Ushuaia, capital de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, siendo las ^{13⁰⁰} horas del día ²² de diciembre de 2011, se reúnen los Miembros del Tribunal de Cuentas, a fin de dar tratamiento plenario al expediente del Registro del Registro de la Gobernación Letra MO, N° 248 del año 2011, caratulado: **"S/APERTURA DE FONDO PTE. PARA REPARACIONES Y/O REFACCIONES EN EDIFICIOS PUBLICOS Y EDUCACIONA SUB. OBRAS PUBLICAS E INFRAESTRUCTURA DE RIO GRAND Y TOLHUIN MOYSP".-----**

Las actuaciones fueron analizadas en primer término por el Vocal Abogado a cargo de la Presidencia Dr. Miguel LONGHITANO transcribiendo a continuación su voto.-----

Viene a examen de este Vocal Abogado, en ejercicio de la Presidencia, el Expediente del Registro de la Gobernación, Letra MO, N° 248 del año 2011, caratulado: **"S/APERTURA DE FONDO PTE. PARA REPARACIONES Y/O REFACCIONES EN EDIFICIOS PUBLICOS Y EDUCACIONA SUB. OBRAS PUBLICAS E INFRAESTRUCTURA DE RIO GRAND Y TOLHUIN MOYSP"** a los fines de fundar mi voto.-----

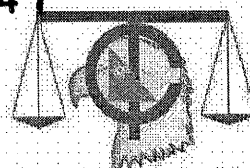
En tal sentido, cabe señalar que las presentes actuaciones son intervenidas por este Organismo de Contralor en función de la remisión efectuada por la Sra. Irene SOTO RIVERA, en su carácter de Jefa de División de Fondos Permanentes de la Contaduría General, con el objeto de que este Tribunal de Cuentas tomara conocimiento de la apertura de un Fondo Permanente creado por el Decreto Provincial N° 899/11 y su rectificatorio N° 993/11, los cuales se apartan de los criterios genéricos estipulados en el Decreto Provincial N° 699/2004, aplicable para los fondos permanentes en el ámbito de las jurisdicciones y entidades del Poder Ejecutivo Provincial.-----

Así las cosas, a fs. 49 de estos actuados se agrega copia fiel del Decreto Provincial N° 899/11 de fecha 06/04/2011 por cuyo artículo 1° se resolviera: *"Exceptuar lo dispuesto en el Artículo 1° del Decreto N° 699/04 y autorizar la ampliación del Fondo Permanente, otorgado a la Subsecretaría de Obras Públicas e Infraestructura de la ciudad de Río Grande y comuna de Tolhuin, denominado "Reparaciones y/o Refacciones en Edificios Públicos y Educativos – Subsecretaría de Obras Públicas e Infraestructura Río Grande" para el ejercicio 2011, habilitado mediante Resolución ME N° 129/11, por la suma de PESOS QUINIENTOS MIL (\$ 500.000,00), por los motivos expuestos en los considerandos".-----*



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

REGISTRADO BAJO EL Nº: 2 2 4 7



TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO
ANTÁRTIDA
E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR

"1991-2011 Vigésimo Aniversario de la jura de la Constitución Provincial"

Que *a posteriori* se emitió el Decreto Provincial N° 993/11 por el que se resolvió:
"Rectificar el Artículo 1° del Decreto Provincial N° 899/11 el cual quedará redactado de la siguiente manera "ARTÍCULO 1° – Exceptuar lo dispuesto en el Artículo 1° del Decreto Provincial N° 699/04 y autorizar la ampliación por la suma de PESOS TRESCIENTOS MIL (\$ 300.000.-) del Fondo Permanente denominado "Reparaciones y/o refacciones en Edificios Públicos y Educativos – Subsecretaría de Obras Públicas e Infraestructura de la ciudad de Río Grande y Comuna de Tolhuin" para el ejercicio 2011, arribando dicho fondo a la suma total de PESOS QUINIENTOS MIL (\$ 500.000.-), por los motivos expuestos en el Considerando".

A su vez por medio del artículo 2° se dispuso: "Exceptuar el Fondo Permanente Otorgado por Resolución M.E. N° 129/11 de lo dispuesto por el Art. 6° del Decreto Provincial N° 699/04".-----

Al respecto cabe traer a colación que el Decreto Provincial N° 699/04 dispone en su artículo 1° que: "En las jurisdicciones y entidades del Poder Ejecutivo Provincial se podrán constituir Fondos Permanentes hasta la suma de PESOS DOSCIENTOS CINCUENTA MIL (\$ 250.000,00)...". Originalmente se preveía la posibilidad de ampliación a \$ 500.000,00 en los supuestos de emergencia, pero ello quedó derogado por medio del Decreto N° 2572/2004.-----

A su vez, por medio del artículo 6° del Decreto N° 699/04 se estableció: "La ejecución de gastos mediante fondos permanentes es un procedimiento de excepción; limitado a casos que no permitan la tramitación normal del documento de pago; por consiguiente, tanto la clase del gasto como el monto de la asignación responderán a un criterio restrictivo".-----

En este contexto la Auditora Fiscal CPN Valeria ROLÓN emitió la Nota Interna N° 1380/2011 Letra TCP-AOP (fs. 85/89) encuadrando la intervención de este Tribunal de Cuentas en un pedido de asesoramiento de la Contaduría General, a pesar de no haber sido remitidas las actuaciones por la máxima autoridad de ese Organismo.-----

Por su parte el Auditor Fiscal CPN Lisandro CAPANNA emitió el Informe Contable N° 377/2011 Letra TCP-PE agregado a fs. 95/96, por el que luego de analizar las actuaciones entendió que correspondía su remisión al área legal, a fin de que se realizara el análisis pertinente.-----

Así las cosas, a fs. 98/102 se agrega el Informe Legal N° 330/2011 Letra TCP-CA emitido por la Dra. Sandra FAVALLI, quien luego de efectuar un detalle de los antecedentes del caso, realizó el siguiente análisis:-----

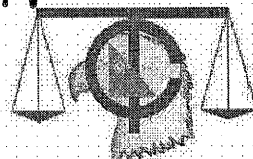
"De la legitimidad del Decreto Provincial N° 899/11 y N° 993/11-----"

"Las Islas Malvinas, Georgias, Sandwich del Sur, son y serán Argentinas"



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

REGISTRADO BAJO EL Nº: 2 2 4 7



GOBIERNO DE TIERRA DEL FUEGO
ANTÁRTICA
E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR

"1991-2011 Vigésimo Aniversario de la jura de la Constitución Provincial"

Debemos tener presente que nos encontramos ante una norma reglamentaria, que en esta instancia modifica al Decreto Provincial Nº 699/2004.

El Decreto Provincial Nº 899/11 en su artículo 1º dice: "Exceptuar lo dispuesto en el Artículo 1º del Decreto Nº 699/04 y autorizar la ampliación del Fondo Permanente, otorgado a la Subsecretaria de Obras Públicas e Infraestructura de la ciudad de Río Grande y comuna de Tolhuin, denominado "Reparaciones y/o Refacciones en Edificios Públicos y Educacionales – Subsecretaría de Obras Públicas e Infraestructura Río Grande" para el ejercicio 2011, habilitado mediante Resolución M.E. Nº 129/11, por la suma total de PESOS QUINIENTOS MIL (\$ 500.000,00)".----

Por su parte, el Decreto Provincial Nº 993/11 en su artículo 1º reza: " Rectificar el Artículo 1 del Decreto Provincial Nº 899/11 el cual quedará redactado de la siguiente manera. "ARTICULO 1º- Exceptuar lo dispuesto en el artículo 1º del Decreto Provincial Nº 699/04 y autorizar la ampliación por la suma de PESOS TRESCIENTOS MIL (\$ 300.000) del Fondo Permanente denominado "Reparaciones y/o refacciones en Edificios Públicos y Educacionales- Subsecretaria de Obras Públicas e Infraestructura de la ciudad de Río Grande y Comuna de Tolhuin" para el ejercicio 2011, arribando dicho fondo a la suma total de PESOS QUINIENTOS MIL (\$ 500.000,00), por los motivos expuestos en el Considerando". Y el artículo 2º dice: "Exceptuar el Fondo Permanente Otorgado por Resolución M.E. Nº 129/11 de lo dispuesto por el Art. 6º del Decreto provincial Nº 699/04.-----

El Decreto Provincial Nº 699/2004 es una norma reglamentaria de la Ley provincial 495, en virtud de lo cual goza de las características propias de los reglamentos, al decir de HUTCHINSON, "...a) el rasgo distintivo de los reglamentos está en la nota de generalidad, entendida en su sentido subjetivo: el reglamento es general en el sentido que sus destinatarios se encuentran definidos de modo impersonal, como pertenecientes a una categoría abstracta...lo que identifica al reglamento no es el modo de definición del círculo de destinatarios, ni su número, sino el carácter abstracto del objeto de la norma: o sea el supuesto de hecho al que se refiere el mandato ...o de la acción que la norma impone...".-----

Por lo que, tratándose de una norma reglamentaria, la autoridad que ha dictado un reglamento y que, por tanto, podría igualmente derogarlo, no puede, en cambio, mediante un acto singular, excepcionar para un caso concreto la aplicación del Reglamento, a menos que el mismo Reglamento autorice la excepción o dispensa.-----

Y aquí corresponde hacer una advertencia, atento que la excepción que se encontraba en el Decreto Provincial Nº 699/2004, de ampliar el monto del fondo

"Las Islas Malvinas, Georgias, Sandwich del Sur , son y serán Argentinas"



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

REGISTRADO BAJO EL Nº 2247



"1991-2011 Vigésimo Aniversario de la jura de la Constitución Provincial"

permanente, conforme surge del Boletín Oficial de la Provincia, ha sido modificado por el Decreto Provincial N° 2572/2004 el cual en su artículo 1° establece lo siguiente: "Modificar el Artículo 1° del Decreto Provincial N° 699/2004, el que quedará redactado de la siguiente manera: "ARTICULO 1°- En las Jurisdicciones y Entidades de Poder Ejecutivo Provincial se podrán constituir, Fondos Permanentes **hasta la suma de PESOS DOSCIENTOS CINCUENTA MIL (\$ 250.000)**. Las Cajas Chicas que se habiliten se constituirán con fondos asignados al Fondo Permanente de la jurisdicción o Entidad". (el destacado no obra en el original).-----

En virtud de lo cual carece de fundamento válido que la propia autoridad que modificó el Decreto Provincial N° 699/2004, limitando su facultad de ampliación a través de la modificación descripta, emita los Decretos Nros. 899/11 y 993/11, autorizando la ampliación de un Fondo Permanente, para un caso en particular, atento que ello resulta doblemente ilegítimo, por un lado que la propia norma (Decreto Provincial 2572/2004) no lo autoriza, y por otro, tratándose de un reglamento, nunca podría ser modificado para aplicarlo a una situación en particular.-----

La situación descripta claramente encuadra en el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos, es decir un límite que la propia normativa pone a las facultades del funcionario, quien no podría, no obstante ser la autoridad que dictó el acto, modificarlo a fin de aplicarlo a un caso particular.-----

El análisis precedente encuentra fundamento en la descripción de los hechos que el propio Contador General de la Provincia efectúa, cuando si bien erróneamente habla (fs. 43 vta.) de la necesidad de dictar un Decreto que justifique la ampliación del Fondo permanente bajo tratamiento, de la suma de 250.000 pesos a 500.000, en el marco de dicho análisis, destaca **la falta de situación de emergencia** que requiere el Decreto Provincial 699/2004, para ampliar el monto que permite la normativa. Manifiesta que en la situación planteada mediante el presente expediente **no se trata de una situación imprevista**.-----

Por lo cual, la posibilidad de modificación como lo expresara precedentemente ya no está en la norma analizada, por modificación del Decreto Provincial N° 2572, y por otra parte lo reglado por artículo 6° esto es: "La ejecución de gastos mediante fondos permanentes es un procedimiento de excepción, limitado a casos que no permitan la tramitación normal del documento de pago, por consiguiente, tanto la clase del gasto como el monto de la asignación responderán a un criterio



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

REGISTRADO BAJO EL Nº: 2 2 4 7



"1991-2011 Vigésimo Aniversario de la jura de la Constitución Provincial"

re restrictivo". Esta situación no ha sido acreditada en el expediente conforme, los propios dichos del Sr. Contador General de la Provincia.-----

Y la modificación propuesta por el Decreto Provincial Nº 993/11, esto es, artículo 2º: "Exceptuar el Fondo Permanente otorgado por Resolución M.E. Nº 129/11 de lo dispuesto por el Art. 6º del Decreto Provincial Nº 699/04", además de ir en contra de lo expresado precedentemente, respecto del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos, tampoco se acredita en el expediente que no haya podido tramitarse por los procedimientos normales de contratación, esto es no existe imprevisión del gasto.-----

En virtud de lo hasta aquí expuesto, entiendo que corresponde que se proceda a declarar la invalidez del reglamento, en el tratamiento del tema analizado el Dr. HUTCHINSON ha dicho: "Distinto a lo que sucede con los actos administrativos y los actos de alcance general los reglamentos son o válidos o nulos, mas nunca anulable. Ello significa que no son convalidables. Como el ordenamiento jurídico no quiere que se mantenga con vida un acto que nació con vicios graves, impide la utilización de técnicas que evitarían la declaración de invalidez. De allí que se pueda derogar por nulo en cualquier momento" (Procedimiento Administrativo de la Provincia de Tierra del Fuego Antártida e Islas del Atlántico sur. TOMÁS HUTCHINSON, pag. 359).-----

III.- Conclusión:-----

Atento a lo hasta aquí expuesto, entiendo que corresponde que las presentes actuaciones sean remitidas al Cuerpo Plenario de Miembros a fin que se proceda a Observar Legalmente en los términos del artículo 30 de la Ley Provincial 50, de los Decretos Provinciales 899/11 y 993/11, por ser nulos de nulidad absoluta...".-----

A fs. 103 vta. tanto el Prosecretario Legal, Dr. Oscar SUAREZ, así como el Secretario Legal, Dr. Sebastián OSADO VIRUEL compartieron el dictamen de la Dra. FAVALLI, indicando al respecto el Secretario que resultaba procedente la observación legal del Decreto Provincial Nº 899/11 y del Nº 993/11, en tanto violaban el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos al generar excepciones particulares respecto del Reglamento de Fondos Permanentes (Dto. 699/04).-----

Así las cosas, del detalle de los antecedentes del caso, se deduce que el objeto a resolver resulta ser la procedencia -o no- de la observación legal respecto de los Decretos Provinciales que exceptuaron a la Subsecretaría de Obras Públicas del reglamento aplicable a la Administración Pública en general para el manejo de Fondos Permanentes, excepciones que se vinculan tanto al monto por el cual pueden

"Las Islas Malvinas, Georgias, Sandwich del Sur , son y serán Argentinos"



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

REGISTRADO BAJO EL Nº: 2 2 4 7



"1991-2011 Vigésimo Aniversario de la jura de la Constitución Provincial"

constituirse dichos Fondos, así como a la posibilidad de su utilización para gastos que podrían cancelarse por el procedimiento normal de pagos.-----

A tales efectos, cabe remitirse en primer lugar a la normativa que rige la materia. En este sentido, la Ley Provincial de Administración Financiera N° 495 dispone en su artículo 78 que: ***"Los organismos de los tres poderes del Estado y la autoridad superior de cada una de las entidades descentralizadas que conformen la Administración Provincial, podrán autorizar el funcionamiento de fondos permanentes y/o cajas chicas, con el régimen y límites que establezcan en sus respectivas reglamentaciones.***-----

A estos efectos, la tesorerías o delegaciones de la Tesorería General correspondientes podrán entregar los fondos necesarios con carácter de anticipo, formulando el cargo correspondiente a sus receptores. La Contaduría General de la Provincia será el organismo que establezca para todo el ámbito de la Administración Pública Provincial, los requisitos, procedimientos, plazos y métodos de rendición montos máximos y sistemas de renovación a los fines de su correcta administración".

En el primer párrafo del artículo en comentario, se fija el límite de la competencia para la constitución de Fondos Permanentes, así se estipula que podrán autorizar su funcionamiento cualquiera de los tres poderes del Estado, así como las autoridades máximas de los organismo descentralizados ***"con el régimen y límites que establezcan en sus respectivas reglamentaciones"***.-----

En ejercicio de esta competencia, el Poder Ejecutivo dictó oportunamente el Decreto Provincial N° 699/04, con un ámbito de aplicación en las jurisdicciones y entidades del Poder Ejecutivo, disponiéndose que los fondos permanentes podían constituirse hasta la suma de \$ 250.000,00, se preveía también la posibilidad de ampliarlos en situaciones de emergencia hasta la suma de \$ 500.000,00 (artículo 1°) sin embargo esta posibilidad fue suprimida luego mediante el Decreto Provincial N° 2572/04.-----

Asimismo, se dispuso la ejecución de gastos mediante fondos permanentes como un procedimiento de excepción, limitado a casos que no permitían la tramitación normal del documento de pago; por consiguiente, tanto la clase del gasto como el monto de la asignación debían responder a un criterio restrictivo.-----

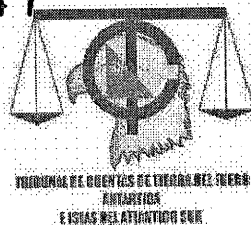
Estas fueron las dos cuestiones que se modificaron en relación con la constitución del Fondo Permanente creado por los Decretos Provinciales N° 899/11 y 993/11, en el ámbito de la Subsecretaría de Obras Públicas cuyo objeto residió en atender las reparaciones de los edificios públicos y educacionales ubicados en la ciudad de Río Grande y en la Comuna de Tolhuin.-----

"Las Islas Malvinas, Georgias, Sandwich del Sur, son y serán Argentinas"



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

REGISTRADO BAJO EL Nº 2 2 4 7



"1991-2011 Vigésimo Aniversario de la jura de la Constitución Provincial"

En cuanto a la competencia de la Contaduría General fijada por el artículo 78 de la Ley 495, cabe señalar que se dictó la Resolución C.G. Nº 02/10, en el marco de la cual se fijó el procedimiento aplicable para la utilización y rendición de los Fondos Permanentes constituidos en el ámbito de la Administración.-----

En relación con ello, desde el área de Fondos Permanentes de la Contaduría General, surgió la duda en cuanto a si cabía la aplicación de este procedimiento (Resolución C.G. Nº 02/10) respecto del Fondo Permanente creado para la Subsecretaría de Obras Públicas, cuestión que quedó zanjada en el sentido de que efectivamente procedía su aplicación también respecto de este Fondo Permanente (conforme surge de los Informes de fs. 79/80vta, del Jefe del Departamento de Normas y Procedimientos de la Contaduría General así como por lo indicado por el entonces Contador General CPN Rodolfo FEHRMANN).-----

No obstante haberse aclarado la cuestión en el seno de la Contaduría General, la Jefa de División de Fondos Permanentes, Sra. Irene SOTO RIVERA, elevó las actuaciones a este Organismo de Contralor, notificando al respecto a la Auditora Fiscal CP María José FURTADO. Todo lo cual generó la intervención posterior del área legal de este Organismo, que entendió que cabía la observación legal de los Decretos Provinciales Nº 899/11 y 993/11 por entender que los mismos constituían actos administrativos de alcance particular que contravenían el Decreto Provincial Nº 699/04, vulnerándose así el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos.-----

El mentado principio se vincula con la prelación jerárquica que posee el reglamento respecto de los actos administrativos de alcance particular y la imposibilidad de establecer excepciones singulares y concretas, así se ha señalado al respecto: "*...dada la prelación jerárquica que tiene el reglamento sobre el acto administrativo, que por su naturaleza es concreto y de alcance individual, éste precisa adaptarse a las normas generales que prescriba aquél*" (CASSAGNE, Juan Carlos, "Derecho Administrativo" Tomo II, Ed. Lexis Nexis - Abeledo Perrot, pág. 118).-----

Señala al respecto el autor precitado que de dicho principio se derivan las siguientes consecuencias:-----

"(i) la Administración no puede derogar singularmente, por un acto administrativo, un reglamento, ya fuere éste de ejecución, delegado, autónomo o de necesidad o urgencia;-----

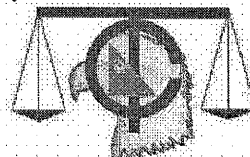
(ii) el órgano administrativo superior puede derogar el reglamento del órgano inferior o modificarlo mediante otro de alcance general, si posee competencia y potestad reglamentaria.-----

"Las Islas Malvinas, Georgias, Sandwich del Sur, son y serán Argentinas"



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

REGISTRADO BAJO EL Nº 2 2 4 7



TRIBUNAL DE CUENTAS DE TIERRA DEL SUR
ANTÁRTICA
E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR

"1991-2011 Vigésimo Aniversario de la jura de la Constitución Provincial"

(iii) el órgano administrativo superior **que carece de potestad reglamentaria puede derogar un reglamento del órgano inferior, de oficio o al resolver el recurso jerárquico, donde se cuestione el reglamento. Pero nunca puede dictar un acto administrativo de excepción que no se ajuste al reglamento, ya que ello violaría la garantía de la igualdad ante la ley**".-----

En el caso bajo análisis, la autoridad que dictó el reglamento es la cabeza del Poder Ejecutivo, mediante la emisión del mentado Decreto Provincial N° 699/04. Sin embargo, luego emitió dos nuevos Decretos excepcionando la aplicación del primero en relación con la Subsecretaría de Obras Públicas, en lo relativo al monto máximo de constitución de Fondos Permanentes y a su uso en situaciones excepcionales que no permitan el trámite normal de pago.-----

Ahora bien, al *quid* de la cuestión radica en determinar la naturaleza jurídica de los Decretos que fijaron las mentadas excepciones, de entenderse que se trata de un acto administrativo de alcance particular, derivaríamos en la aplicación del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos, por lo que procedería su observación legal. Mientras que, de entenderse que se trata de un reglamento de alcance general, dicho principio no se vería vulnerado, siendo que el reglamento fue dictado por la máxima autoridad del Poder Ejecutivo, con potestad reglamentaria y competencia para ello, conforme lo previsto en el art. 78 de la Ley Provincial N° 495.-----

A fin de desentrañar el tema en debate, debe partirse del hecho de que la Administración posee tres modos de actuación en el campo del Derecho Público (conf. op cit. pág. 96) ya que dentro del ámbito de su competencia posee facultades para administrar, legislar y juzgar, todas las cuales expresan el poder estatal a través de diferentes tipos de actos sometidos a regímenes jurídicos diversos.-----

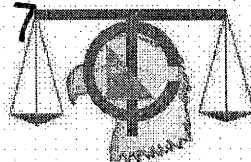
En cuanto a la distinta condición jurídica de los actos, el autor precitado indica que en el ámbito del Poder Ejecutivo, la función administrativa regula una serie de actuaciones diversas que se singularizan en actos internos o interorgánicos, actos intersubjetivos o interadministrativos, y fundamentalmente, en el género acto administrativo, cuyas especies más significativas son el acto administrativo unilateral y el contrato administrativo (op. cit. pág. 98).-----

Asimismo explica que la función o actividad legislativa, en sentido material, se expresa tanto a través de reglamentos (con efectos externos sobre los administrados) como respecto de actos internos o interorgánicos y que ambas categorías integran el contenido del Derecho Administrativo.-----



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

REGISTRADO BAJO EL Nº 2 2 4 7



PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO
ANTÁRTIDA
E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR

"1991-2011 Vigésimo Aniversario de la jura de la Constitución Provincial"

A mayor abundamiento señala el doctrinario en comentario que: *"La expresión formal que asumen esos diversos actos...no debe inducir al error acerca de su verdadera condición jurídica, pues puede acontecer que dos actos revistan una misma forma de "decreto" o de "resolución" y que técnicamente constituyan categorías jurídicas diferentes. Así, mientras un decreto del Poder Ejecutivo, de alcance particular y concreto, configura jurídicamente un "acto administrativo", otro emanado del mismo órgano puede regular situaciones abstractas, impersonales y objetivas, a través de normas generales y obligatorias revistiendo la condición jurídica de un "reglamento" (op. cit. pág. 99). Dicha diferencia repercute en los disímiles regímenes jurídicos aplicables en uno y otro caso, fundamentalmente en lo que hace a su publicidad, extinción, su protección jurisdiccional, su jerarquía, su retroactividad, etc.* -----

Así, por ejemplo, la publicidad en el caso de los actos administrativos de alcance singular se da mediante la notificación, mientras que en el caso de los reglamentos, la misma ocurre a partir de su publicación. Nótese en este sentido que el Decreto Provincial Nº 993/11 (que dispuso las excepciones en pugna) fue publicado en el Boletín Oficial Nº 2851 de fecha 20/04/2011.-----

Resulta oportuno asimismo mencionar que la clasificación a la que abona el autor en comentario respecto de los actos emitidos por la Administración es la material y no la subjetiva, esto es, no se clasifican los actos desde el punto de vista del órgano que la emite, sino partiendo de un análisis de los actos en relación con la función en el marco de la cual sean emitidos, esto es, el administrativo, legislativo o judicial, así entiende que:-----

"el abandono del criterio formal o subjetivo para clasificar las funciones estatales obliga a excluir del concepto de acto administrativo a los reglamentos, cuyo carácter abstracto y generalidad de efectos, denotan su pertenencia al ámbito de las actividades legislativas en sentido material. Como bien se ha dicho, el acto administrativo normativo o de alcance general traduce una vocación de permanencia incorporándose al ordenamiento sin los efectos consuntivos que caracterizan al acto administrativo" (op. cit. pág. 113).-----

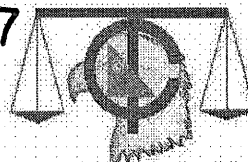
Una de las notas características del reglamento, que lo diferencian del acto administrativo, resulta ser su vocación de permanencia a partir de su incorporación al ordenamiento jurídico (lo que los asemeja al régimen de las leyes en sentido formal) mientras que el acto administrativo agota sus efectos con su aplicación al caso particular.-----

"Las Islas Malvinas, Georgias, Sandwich del Sur, son y serán Argentinas"



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

REGISTRADO BAJO EL Nº 2 2 4 7



GOBIERNO DE TIERRA DEL FUEGO
ANTÁRTICA
E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR

"1991-2011 Vigésimo Aniversario de la jura de la Constitución Provincial"

Sobre el particular cabe señalar que los Decretos en pugna previeron su vigencia durante todo el Ejercicio 2011 y para casos objetivos indeterminados, esto es, las reparaciones de escuelas y edificios públicos en la ciudad de Río Grande y Tolhuin, no respecto de un individuo en particular.-----

En este sentido CASSAGNE ha indicado que: *"En el acto administrativo lo esencial para tipificar el efecto jurídico causado es que el mismo se produzca en forma directa, incidiendo en la relación sustancial con el particular. Por efectos jurídicos directos se reputan aquellos que surgen del propio acto, quedando, por tanto, fuera del concepto de acto administrativo los actos carentes de efectos jurídicos (v.gr. felicitaciones) y aquellos otros que repercuten sólo indirectamente en la esfera de los administrados, los cuales constituyen meros actos internos o interorgánicos"*.-----

A mayor abundamiento advierte que: *"...el dato del carácter directo del efecto ha de vincularse a un destinatario ajeno a la Administración, por cuya causas sólo se concibe la existencia del acto administrativo cuando sus efectos alcanzan la esfera jurídica del los administrados o terceros afectando la relación jurídica sustancial que los vincula. Por administrados o terceros destinatarios del acto se entienden las personas físicas, las personas jurídicas de carácter privado y las personas públicas no estatales. Asumen, asimismo, esa calidad los agentes públicos en aquellos supuestos en que se hubieran emitido actos internos que afecten los derechos emergentes de la relación de empleo o función pública"* (op. cit. págs. 114/115).-----

Por otro lado, se hallan los reglamentos que se vinculan con la actividad legislativa en cabeza de la Administración, *"en cuanto son actos unilaterales de la Administración que crean normas jurídicas generales y obligatorias, operando sus efectos en el plano externo a través de la regulación de situaciones impersonales y objetivas"* (op. cit. pág. 117).-----

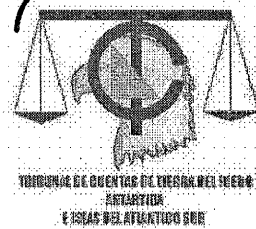
A partir del desarrollo doctrinario realizado, puede colegirse sin mayor hesitación que los Decretos Provinciales N° 899/11 y 993/11 resultan reglamentos y no actos administrativos de alcance particular, siendo que regulan situaciones generales y objetivas, sin un efecto jurídico inmediato directo sobre personas físicas, ni jurídicas privadas, ni públicas no estatales ni agentes del Estado en relación a su empleo u función.-----

A su vez su efecto no se agota con su aplicación singular, sino que tiene vocación de permanencia durante todo el Ejercicio 2011, integrándose de este modo al ordenamiento jurídico. Elementos todos estos que permiten caracterizarlo como un



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

REGISTRADO BAJO EL Nº: 2 2 4 7



"1991-2011 Vigésimo Aniversario de la jura de la Constitución Provincial"

reglamento, en el marco de la función legislativa de la Administración y no un acto administrativo de alcance particular, perteneciente a su faz administrativa.-----

Por otra parte, adentrándonos al estudio del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos, tenemos que el mismo es definido por la Doctrina en los siguientes términos: *"En principio general es que siempre debe prevalecer el reglamento anterior sobre el acto individual posterior. Es necesario que el acto individual y el acto reglamentario se refieran a la misma competencia territorial y material, y que el reglamento sea válido..."* (GORDILLO, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo", Tomo I, Parte General, 5º edición, Fundación de derecho Administrativo, www.gordillo.com pág. VII-42).-----

En igual sentido, el Dr. GORDILLO le atribuye a este principio los siguientes efectos:

"a) La decisión individual debe ser conforme al reglamento dictado por un órgano jerárquicamente superior."-----

b) La decisión individual de un órgano no puede contravenir el reglamento dictado por el mismo órgano que toma la medida individual; un órgano administrativo no puede pues violar sus propias reglamentaciones. Para poder dictar este acto individual sería necesario derogar previamente el reglamento preexistente; pero aún así esa derogación no puede ser retroactiva, y las actuaciones surgidas bajo una determinada regulación deben en principio ser solucionadas de acuerdo con la misma."-----

c) La decisión individual no puede contravenir al reglamento dictado por un órgano jerárquicamente inferior a los límites de su competencia" (op. cit. pág. VII-43).-----

En este orden se ha dicho: *"En principio denominado "inderogabilidad singular del reglamento" predica que los reglamentos que dicta la Administración lo vinculan imperativamente, prohibiendo que un acto administrativo de alcance individual pueda vulnerar o hacer excepción a lo dispuesto en ellos, prohibición que se aplica aun cuando el emisor del acto individual posea mayor jerarquía que quién dictó el reglamento"* (FRANCAVILLA, Ricardo, *"La inderogabilidad singular del reglamento"* Revista RAP online, "Cuestiones de Acto Administrativo, Reglamento y otras...").-----

Así las cosas, cabe concluir que el principio en comentario resulta de aplicación únicamente en los supuestos en que un acto administrativo de alcance individual se contraponga con un reglamento de alcance general. Lo que deriva en que el principio no resulta de aplicación en los casos en que la excepción sea estipulada por otro acto



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

REGISTRADO BAJO EL Nº 2 2 4 7



"1991-2011 Vigésimo Aniversario de la jura de la Constitución Provincial"

de alcance general o reglamento, siempre que sea emitido por un órgano con competencia y facultad reglamentaria para dictarlo.-----

Todo lo cual encuadra en lo indicado por el Dr. CASSAGNE, en cuanto a que no se vulnera el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos cuando el órgano administrativo superior deroga el reglamento del órgano inferior o lo modifica, mediante otro de alcance general, si posee competencia y potestad reglamentaria.-----

Así, si bien en este caso no se trata de un órgano administrativo superior, es la propia Gobernadora (cabeza del Poder Ejecutivo) la que emitió los actos de alcance general que modificaron el Decreto 699/2004, lo cual resulta viable al contar con competencia para ello, así como con facultad reglamentaria.-----

No obstante lo indicado, partiendo de la base que la facultad para crear Fondos de Permanentes se encuentra dispuesta en el artículo 78 de la Ley Provincial Nº 495, debió citarse esa norma en los considerados de los Decretos Provinciales Nº 899/11 y Nº 993/11.-----

En otro orden de ideas, cabe traer a colación la opinión emitida por el Dr. FRANCAVILLA en su artículo comentado *ut supra* en cuanto el mismo manifiesta que: *"...conforme a las atribuciones implícitas que provienen de la potestad reglamentaria que la Constitución Nacional le acuerda al Poder Ejecutivo, se puede aceptar, por un lado, que el propio reglamento prevea los casos que justificarán su dispensa de aplicación, y por el otro que, en aquellos supuestos no previstos, pero que en función de circunstancias objetivamente consideradas justifiquen una excepción, la Administración podrá disponerla, pues de lo contrario, por un prurito formal, se causaría un perjuicio inútil a quienes exhiban una situación que torne válida la excepción"* (lo resaltado no es del original, op. cit. pág. 589).-----

Así las cosas, si bien los Decretos Provinciales Nº 899/11 y 993/11 no son actos administrativos de alcance individual que vulneren el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos, lo cierto es que al apartarse de la regla general del Decreto Provincial Nº 699/04, debieron motivarse en situaciones objetivas y verificables que justificaran más acabadamente la necesidad de implementar las excepciones en favor de la Subsecretaría de Obras Públicas.-----

Resulta dable concluir entonces que no cabe la observación legal de los Decretos Nº 899/11 y 993/11 con fundamento en el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos, ya que el mismo no resulta aplicable en este caso en particular.-----

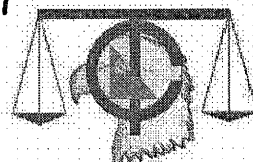
No obstante ello, cabe recomendar al Poder Ejecutivo que en los casos que emita Decretos de alcance general creando Fondos Permanentes, cite en sus considerandos

"Las Islas Malvinas, Georgias, Sandwich del Sur, son y serán Argentinas"



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

REGISTRADO BAJO EL Nº 2 2 4 7



PODERES DE CUENTAS DE TIERRA DEL FUEGO
ANTÁRTICA
E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR

"1991-2011 Vigésimo Aniversario de la jura de la Constitución Provincial"

el artículo 78 de la Ley Provincial Nº 495, ya que ésta es la norma de donde surge su competencia para reglamentar este tipo de figuras.-----

A su vez, aun en el caso de que no se aplique el principio de inderogabilidad singular de los Reglamentos, lo cierto es cuando se dispongan excepciones al régimen general de creación de Fondos Permanentes, deberán detallarse los extremos que justifiquen dichos apartamientos.-----

Por último, tratándose de un Fondo Permanente con una duración acotada al Ejercicio 2011, cabe hacer saber a la Subsecretaría de Obras y Servicios Públicos que no cabe su utilización en el Ejercicio siguiente, en el marco del cual deberán cancelarse las reparaciones a los edificios públicos y escolares de Río Grande y Tolhuin mediante la tramitación normal del documento de pago.-----

En virtud de las consideraciones precedentes, impulso mi voto en el sentido de que se emita un acto administrativo por medio del cual se disponga:-----

- Hacer saber al Poder Ejecutivo que los Decretos Provinciales Nº 899/11 y 993/11 debieron emitirse en el marco del artículo 78 de la Ley Provincial Nº 495, ya que ésta es la norma que otorga competencia para la creación de este tipo de Fondos a las autoridades de los tres poderes del Estado y, a su vez, que en los mentados Decretos debieron detallarse más acabadamente los extremos objetivos que justificaban dichos apartamientos. Todo lo cual deberá tomarse en consideración para situaciones similares.-----

- Hacer saber a la Subsecretaría de Obras y Servicios Públicos Z.N. que, al encontrarse acotada la duración del Fondo Permanente creado por los Decretos Nº 899/11 y 993/11 al Ejercicio 2011, no cabe su utilización en el siguiente. Por lo que a partir del año 2012 deberán cancelarse las reparaciones de los edificios públicos y escolares de Río Grande y Tolhuin mediante la tramitación normal del documento de pago.-----

- Notificar con copia certificada del acto administrativo a dictarse al Poder Ejecutivo, a la Jefa de División de Fondos Permanentes de la Contaduría General, Sra. Irene SOTO RIVERA, a la Subsecretaría de Obras y Servicios Públicos de la Zona Norte y, dentro de este Organismo, a los Auditores Fiscales intervinientes CPN Lisandro CAPANNA y CPN Valeria ROLÓN, a la Secretaría Contable, a la Secretaría Legal y a la letrada dictaminante, Dra. Sandra FAVALLI.-----

Es mi voto.-----

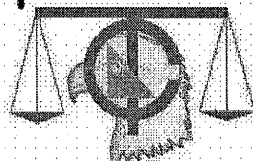
Posteriormente tomo intervención el Vocal de Auditoría CPN Luis Alberto CABALLERO, transcribiendo a continuación su voto.-----

"Las Islas Malvinas, Georgias, Sandwich del Sur, son y serán Argentinas"



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

REGISTRADO BAJO EL Nº 2247



TRIBUNAL DE CUENTAS DE TIERRA DEL FUEGO
ANTÁRTIDA
E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR

"1991-2011 Vigésimo Aniversario de la jura de la Constitución Provincial"

Viene a examen de este Vocal Contador a cargo de la Vocalía de Auditoría el expediente del Registro de la Gobernación, Letra MO, Nº 248 del año 2011, caratulado: **"S/APERTURA DE FONDO PTE. PARA REPARACIONES Y/O REFACCIONES EN EDIFICIOS PUBLICOS Y EDUCACIONA SUB. OBRAS PUBLICAS E INFRAESTRUCTURA DE RIO GRAND Y TOLHUIN MOYSP"** a los fines de fundar mi voto.-----

Que me antecede el voto del Vocal Abogado Dr. Miguel LONGHITANO haciendo propios los conceptos vertidos por el colega preopinante y en honor a la brevedad tengo por reproducidos en el presente.-----

Por ello, dejo plasmada mi adhesión en un todo a lo dicho por el Vocal que me precedió, como también mi adhesión a las medidas propuestas.-----

Es mi voto.-----

Por todas las consideraciones expuestas, el Cuerpo Plenario de Miembros por mayoría de sus miembros, en el marco de las facultades previstas por los artículos 2, 4, 27 cc y ss de la Ley Provincial 50, **RESUELVE**:-----

ARTÍCULO 1º.- Hacer saber al Poder Ejecutivo que los Decretos Provinciales Nº 899/11 y 993/11 debieron emitirse en el marco del artículo 78 de la Ley Provincial Nº 495, ya que ésta es la norma que otorga competencia para la creación de este tipo de Fondos a las autoridades de los tres poderes del Estado y, a su vez, que en los mentados Decretos debieron detallarse más acabadamente los extremos objetivos que justificaban dichos apartamientos. Todo lo cual deberá tomarse en consideración para situaciones similares.-----

ARTÍCULO 2º.- Hacer saber a la Subsecretaría de Obras y Servicios Públicos Z.N. que, al encontrarse acotada la duración del Fondo Permanente creado por los Decretos Nº 899/11 y 993/11 al Ejercicio 2011, no cabe su utilización en el siguiente. Por lo que a partir del año 2012 deberán cancelarse las reparaciones de los edificios públicos y escolares de Río Grande y Tolhuin mediante la tramitación normal del documento de pago.-----

ARTÍCULO 3º.- Notificar con copia certificada del acto administrativo a la titular del Poder Ejecutivo Provincial, a la Jefa de División de Fondos Permanentes de la Contaduría General, Sra. Irene SOTO RIVERA, a la Subsecretaría de Obras y Servicios Públicos de la Zona Norte y, dentro de este Organismo, a los Auditores Fiscales intervinientes CPN Lisandro CAPANNA y CPN Valeria ROLÓN, a la Secretaría Contable, a la Secretaría Legal y a la letrada dictaminante, Dra. Sandra FAVALLI.-----

"Las Islas Malvinas, Georgias, Sandwich del Sur , son y serán Argentinas"



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

REGISTRADO BAJO EL Nº: 2 2 4 7



TRIBUNAL DE CUENTAS DE TIERRA DEL FUEGO
ANTÁRTIDA
E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR

"1991-2011 Vigésimo Aniversario de la jura de la Constitución Provincial"

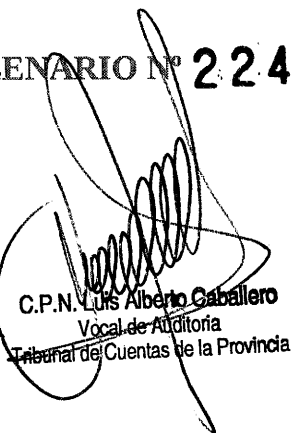
ARTÍCULO 4º.- Por Secretaría Privada del Cuerpo Plenario de Miembros notificar, con copia certificada del presente al Ministro de Obras y Servicios Públicos MMO Manuel Fernando BENEGAS, con remisión del expediente del Registro de la Gobernación N° 000248 MO caratulado "S/APERTURA DE FONDO PTE. PARA REPARACIONES Y/O REFACCIONES EN EDIFICIOS PUBLICOS Y EDUCACION SUB. OBRAS E INFRAESTRUCTURA RÍO GRANDE Y TOLHUIN MOYSP".-----

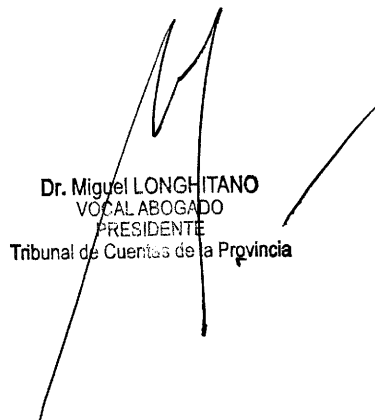
ARTÍCULO 5º.- Disponer que por Secretaría Privada del Cuerpo Plenario de Miembros se registrará, desglosará los originales de los Votos de cada uno de los Miembros a los efectos de su incorporación al registro de Acuerdos Plenarios conjuntamente con el original del Acuerdo respectivo, debiendo ser reemplazados en el Expediente por copia certificada de los mismos, notificará y publicará el presente Acuerdo Plenario en el Boletín Oficial de la Provincia y se realizará la tramitación administrativa de rigor.-----

No siendo para más, se da por finalizado el acto en el lugar y fecha indicados supra.

Fdo: PRESIDENTE: VOCAL ABOGADO Dr. Miguel LONGHITANO, VOCALIA DE AUDITORÍA: VOCAL CONTADOR C.P.N. Luis Alberto CABALLERO.-----

ACUERDO PLENARIO N° 2247


C.P.N. Luis Alberto Caballero
Vocal de Auditoría
Tribunal de Cuentas de la Provincia


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