



"2025 – 60º ANIVERSARIO DE LA RESOLUCIÓN 2065 (XX) DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA CUESTIÓN DE LAS ISLAS MALVINAS"

COMPARTE DICTAMEN DRA IVANEGA S/INTERVENCIÓN TCP EN
EXPEDIENTES SISTEMA GEN



“2025 – 60° ANIVERSARIO DE LA RESOLUCIÓN 2065 (XX) DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA CUESTIÓN DE LAS ISLAS MALVINAS”

USHUAIA, 15 JUL. 2025

VISTO: el Expediente del registro del Tribunal de Cuentas N° 232/2024 - Letra: TCP-SL (TCP-EE-80-2025), caratulado: “S/CONSULTA INTERVENCIÓN EXPEDIENTE GEN” y;

CONSIDERANDO:

Que las actuaciones del Visto se originaron a raíz del Informe Contable N° 671/2024 – Letra: T.C.P. – A.O.P. (fojas 3/6), donde los Auditores Fiscales Subrogantes C.P. Ignacio ROLDÁN y C.P. Micaela BARRIONUEVO formularon una consulta jurídica con relación al alcance de las intervenciones de la Delegación GEOP en expedientes electrónicos, particularmente en lo que respecta a la posibilidad de intervenir en documentos vinculados que se visualizan en el sistema, pero que no se cuenta con habilitación para adjuntar documentación ni realizar acciones directas.

Que seguidamente, tomó intervención la Secretaría Legal emitiendo primeramente el Informe Legal N° 144/2024, Letra: TCP-CA donde la letrada María Laura RIVERO en función a la consulta concluyó que: “(...) conforme surge de las pautas de tramitación dispuestas en el ‘Reglamento para el Uso del Sistema Expediente Electrónico’ aprobado por Decreto provincial N° 832/12, y en relación a las actuaciones administrativas que figuran en la solapa como ‘Documentos relacionados’, surge que los mismos refieren a una de las opciones que prevé la norma de como tramitar y relacionar expedientes, ello bajo el título Tipo: VINCULADO, lo cual significa técnicamente, conforme el artículo 13, Punto c) apartado 3.) del referido Decreto, que los expedientes que obran allí reservados han sido Vinculados a un expediente principal, forma de tramitación que implica:

*'Vinculación de expedientes: permite relacionar uno o más expedientes con el actual sólo a modo de **consulta**' (lo resaltado es propio).*

En ese carácter, y en principio, no corresponde su intervención, ya que se trata de expedientes incorporados a modo de consulta y que no han sido remitidos para control en la bandeja respectiva.

No obstante ello, y en oportunidad de analizar el expediente principal, como primera medida, corresponde dejar constancia como una 'Limitación al análisis', que los expedientes relacionados por vinculación, serán analizados, y en su caso requeridos, conforme Plan de Auditoría aprobado por este Organismo.

Ahora bien, esa limitación y en su caso, el plan de auditoría, no puede desinteresarse de las consecuencias derivadas del inicio del plazo de prescripción o 'dies a quo', el que deberá analizarse en cada caso concreto, teniendo en cuenta que este tipo de actuaciones son intervenidas en el marco del control posterior, por imperio del artículo 6° de la Ley provincial N° 1431.

Y en ese marco, conforme los precedentes jurisprudenciales citados, aplicados a la situación en consulta, debo indicar que técnicamente no hay ingreso de las actuaciones que se tramiten como vinculadas, no obstante la visualización que pone a disposición el sistema a modo de consulta, permite inferir un conocimiento similar al de la publicación en el Boletín Oficial, lo cual en mi opinión, si bien no corresponde la intervención en orden a ellas, anoticia al Organismo, y puede considerarse como toma de conocimiento para el inicio del cómputo de la prescripción.

Por ello, destaco la importancia de cumplir el plan de auditoría, y también, estimo procedente, como medida de mejora del sistema, y de compartir los términos del presente, solicitar por Secretaría Contable, opinión al área técnica de Informática y Comunicaciones del Tribunal, a los fines de analizar si es posible que el sistema GeN expediente, en su interfaz con el Tribunal de



“2025 – 60° ANIVERSARIO DE LA RESOLUCIÓN 2065 (XX) DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA CUESTIÓN DE LAS ISLAS MALVINAS”

Cuentas, puede garantizar que en la bandeja de remisión al Tribunal, sólo figure el expediente o los expedientes remitidos a control.

Asimismo, y atención al carácter no vinculante de los dictámenes legales, y cumplida la instancia de intervención del área de Informática y Comunicaciones, estimo que los inconvenientes y dudas jurídicas tratadas en la presente Consulta, deben ser puestas en conocimiento del Cuerpo Plenario”.

Que luego, también desde la Secretaría Legal se emitió la Nota Interna N° 4576/2024, Letra: TCP-CA, donde el abogado Luis Mario GRASSO expuso otro punto de vista como respuesta a la consulta formulada desde la Secretaría Contable mencionando que: “(...) El cómputo del plazo de prescripción en relación con los expedientes ‘padre’ y ‘hijos’ dentro del sistema administrativo requeriría un enfoque que busque equilibrar la eficacia del control con respecto a los principios fundamentales del debido proceso y derecho de defensa.

En este sentido, la distinción entre vinculación funcional y vinculación legal sería la clave para delimitar las responsabilidades del auditor fiscal y garantizar la seguridad jurídica tanto para los Organismos de Control como para los cuentadantes.

Para los expedientes ‘hijos’, podría considerarse que la regla general sería iniciar el plazo de prescripción con su remisión formal al Organismo de Control, de tal modo que este tenga posibilidad de intervenirlo. Si se siguiese este criterio, se aseguraría que el Auditor Fiscal pudiera intervenir plenamente en los documentos y que el cuentadante tuviera la oportunidad de defenderse frente a observaciones o sanciones derivadas de su contenido.

Sin embargo, en casos excepcionales, podría admitirse que el plazo se iniciara desde la transferencia del expediente ‘padre’, siempre que se incluyera una descripción clara, completa y vinculada de los expedientes ‘hijos’, permitiendo al auditor identificar irregularidades relevantes sin necesidad de un acceso directo.

La jurisprudencia, como los fallos 'Ferreyra' y 'Blázquez', podría respaldar el principio de conocimiento razonable, siempre que este derivara de un acceso sustancial que permitiera actuar de manera formal.

En esta perspectiva, y siempre sujeto a lo que resuelva el Plenario de Miembros, se podría sostener que la mera vinculación funcional, tal como lo establece el Decreto Provincial N° 832/2021, no debería activar automáticamente el cómputo del plazo ni las responsabilidades legales, dado que no garantizaría un acceso que permitiera intervenir plenamente en los expedientes vinculados.

En este contexto, sería fundamental garantizar que cualquier acción u observación sobre los expedientes 'hijos' respetara el derecho de defensa del cuentadante, documentando explícitamente las limitaciones derivadas de la falta de remisión formal. Además, podría ser recomendable considerar reformas técnicas al sistema Gen Expediente, como la automatización de la remisión de los expedientes secundarios como piezas independientes, para facilitar su análisis y control”.

Que por último, desde la Secretaría Legal se emitió la Nota Interna N° 4579/2024, Letra: TCP-SL, donde el Secretario Legal a cargo Dr. Pablo E. GENNARO en relación a la consulta y de modo ampliatorio a los Informes Legales citados precedentemente expresó que: “(...) en el expediente considerado 'hijo', en la medida que no haya sido publicado en Boletín Oficial algún acto administrativo referente a él o haya ingresado a la mesa de entrada digital del Tribunal en forma efectiva ese expediente 'hijo', no se puede pregonar su conocimiento presunto.

Por ello, el conocimiento y por ende el cómputo del 'dies aquo' para la prescripción en el caso sometido a consulta, se da únicamente con el ingreso efectivo del expediente 'hijo' a la Bandeja de entrada del sistema Gen Expediente del Tribunal -además de su publicación en el B.O.-, no pudiendo pregonarse, un conocimiento efectivo y real (que actué como disparador del dies a quo)



“2025 – 60º ANIVERSARIO DE LA RESOLUCIÓN 2065 (XX) DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA CUESTIÓN DE LAS ISLAS MALVINAS”

únicamente a partir de un metadato del sistema GEN que eventualmente refleje una potencial visualización de ese expediente por algún agente del Tribunal.

Ahora, en relación a esto último, en concordancia con lo expuesto por la Letrada interviniente en primer término y sin perjuicio de lo afirmado, habrá de estarse al caso particular para evaluar situaciones que efectivamente acreditadas puedan derivar este conocimiento.

Entonces, teniendo en cuenta las varias opiniones articuladas en el presente expediente y la importancia del tema bajo tratamiento en la actividad de este Tribunal, entiendo necesario su elevación al Cuerpo Plenario para su análisis y posterior tratamiento.

Asimismo, se sugiere como medida adicional, que previo a ello y atento a las implicancias e importancia del tema sometido a consulta, se articule una consulta externa a otro profesional en la materia por intermedio del Convenio de Colaboración que existe con la Universidad (...).”

Que a raíz de ello, el Vocal Abogado en ejercicio de la presidencia emitió la Nota Interna N° NOTA-INT-PR-15-2025 (fojas 27) dirigida a la Secretaría Legal a los efectos de que realice las gestiones pertinentes tendientes a la obtención de asesoramiento de la Directora de la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Austral. Que allí también se ordenó que paralelamente se realice una consulta al Área de Informática y Comunicaciones del Organismo conforme fuera propuesto en el Informe Legal N° 144/2024, Letra TCP-CA, como así también que informe si la documentación que se incorpora al expediente “padre” recibido, es agregado por el sistema a los expedientes vinculados a él que no hayan sido remitidos a control.

Que en función de ello, desde el Área de Informática y Comunicaciones se emitieron las Notas N° NOTA-INT-TI-28-2025 (fojas 34/37) y N° 29-TI-2025 (fojas 52/53) ambos firmados por el Director de Informática y Comunicaciones Pablo L. ESCOBAR y se procedió a la contratación de los

servicios de la Dra. Miriam M. IVANEGA Subdirectora del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Austral emitiendo el Dictamen que luce agregado a fojas 95/105.

Que en el dictamen mencionado luego de un exhaustivo análisis realizó las siguientes conclusiones y propuestas “(...) **V- CONCLUSIONES Y PROPUESTAS**

1- Síntesis

A- En base a lo analizado precedentemente, las propuestas que se formularán se sugieren conforme a los criterios elaborados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, relacionados con el equilibrio entre el principio de transparencia pública, los objetivos institucionales y lo expresado en los textos legales, a saber:

Al momento de interpretar una norma, cualquiera sea su índole, debe tenerse primordialmente en cuenta su finalidad (Fallos: 305:1262; 322:1090; 330:2192; 344:1810).

Por eso, no siempre es un método recomendable el atenerse estrictamente a las palabras de la ley, ‘ya que el espíritu que la nutre ha de determinarse en procura de una aplicación racional, que elimine el riesgo de un formalismo paralizante (Fallos: 326:2095; 329:3666; 330:2093; 344:223) dado que lo importante no es ceñirse a rígidas pautas gramaticales sino computar el significado profundo de las normas (Fallos: 344:2591)’.

La interpretación de la ley debe practicarse teniendo en cuenta la finalidad perseguida por las normas; indagando, por encima de lo que ellas parecen decir literalmente, lo que expresan jurídicamente (Fallos: 294:29).

Así, es que siempre ha de estarse a la interpretación que favorezca los fines que inspiran la ley y no la que los dificulte (Fallos: 326:3679; 330:2093; 344:223; 344:2513).

‘La ‘ratio legis’ y el espíritu de la misma, son extremos que no deben ser obviados por posibles imperfecciones técnicas de la instrumentación legal,



“2025 – 60° ANIVERSARIO DE LA RESOLUCIÓN 2065 (XX) DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA CUESTIÓN DE LAS ISLAS MALVINAS”

precisamente, para evitar la frustración de los objetivos del precepto legal (Fallos: 344:1539)’

‘La exégesis de la ley requiere la máxima prudencia, cuidando que no pueda llevar a la pérdida de un derecho, o el excesivo rigor de los razonamientos no desnaturalice el espíritu que ha inspirado su sanción (Fallos: 326:2390; 329:2890; 330:1356; 330:4713)’.

B- *En función de las interpretaciones señaladas se concluye:*

1- La trascendente función que tiene el TCP, obliga a que sus atribuciones deban ser interpretadas en forma armónica con la finalidad tenida en cuenta por el legislador en cada una de las normas que se vinculan con su competencia.

2- Los imperativos constitucionales y legales no pueden ser interpretados con prescindencia del deber que tiene el controlado de poner a disposición todas las actuaciones a ser evaluadas, no para ser solamente consultadas, sino para ser efectivamente controlados y para ello no puede utilizar una vía (bandeja) diferente a la que el propio sistema regulador establece.

3- El sistema geN presenta deficiencias que deben ser revisadas y aclaradas, siempre en el marco de los regímenes de procedimientos administrativos. Reiteramos, que a través del expediente electrónico no se sustituyeron dichos procedimientos, su carácter instrumental implica una forma específica de tramitar expedientes, el cual debe guardar coherente con las normas procedimentales.

4- Ampliando los puntos anteriores, resulta indubitable que a efectos de que el TCP pueda ejercer sus funciones en forma efectiva y hacer uso de todos los mecanismos y procedimientos que la Ley 50 y las Resoluciones Plenarias regularon, tiene que poder acceder sin restricciones a todos los documentos e información pública que ha de controlar.

El control externo no puede ser analizado bajo una visión 'unilateral' desde quien lo ejerce, porque implica una 'interacción' entre controlado -que debe suministrar en forma transparente las actuaciones controlables- y el controlante.

5- Por eso, las pautas interpretativas de la CSJN corresponden ser tenidas en cuenta para determinar el alcance de art. 13 inc. c) del Decreto Provincial 832/2021.

La finalidad de ese artículo ha sido diferenciar el expediente principal de los otros tipos de tramitación; análisis que debe ser complementado con una situación en particular: no se especifica en forma cierta y clara cuáles las particularidades que justifican que su contenido no pueda ser incluido en el principal.

En tal sentido, de su texto, explícito o implícito, no surge que el objetivo haya sido que ese tipo de expediente tuviera los mismos efectos que los expedientes electrónicos principales, aspecto que se refuerza con la condición de que solo pueden ser consultados.

6- A este argumento cabe agregar una visión desde la práctica: de resultar obligatorio revisar cada uno de esos expedientes cuya cantidad puede variar y ser significativa en los acotados plazos de los que dispone el TCP para controlar, se podría generar un colapso en el cumplimiento de sus funciones llegando al absurdo de que insumiera más tiempo revisar las actuaciones relacionadas que los expedientes principales.

7- De ello es posible deducir, que la remisión de los documentos relacionados mediante una bandeja distinta, con las mencionadas características, no reviste la certeza suficiente para ser interpretada como el 'dies a quo' del plazo de prescripción.

2 Propuestas

En conclusión, dada la inseguridad jurídica que genera el régimen normativo actual, se proponen las siguientes vías de acción.

A- Respecto del Poder Ejecutivo Provincial (PEP)



"2025 – 60° ANIVERSARIO DE LA RESOLUCIÓN 2065 (XX) DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA CUESTIÓN DE LAS ISLAS MALVINAS"

1) *-El PEP deberá modificar el Decreto 832/2021 a efectos de incorporar que los expedientes principales incluyan un informe de sus expedientes vinculados, con un detalle pormenorizado de su contenido que permita conocer con certeza toda la información y los actos, de cualquier naturaleza jurídica (por ejemplo: constancias, memorandos, informes, dictámenes, certificados, actos administrativos, peticiones de particulares, etc.) que se tramitan por dicha actuación, con la identificación precisa de su relación con el principal.*

2) *Dicho listado oficial tendrá que ser incorporado, en forma previa, a su remisión al TCP, a efectos de que este organismo en el ámbito de su competencia seleccione los expedientes vinculados que serán objeto de la muestra sometida a su control.*

3) *Consecuente a la necesaria modificación normativa, el PEP deberá realizar los ajustes y adecuaciones en el sistema geN que permita la remisión de los expedientes vinculados que seleccione el TCP para su control, en base al listado incorporado al expediente principal, exclusivamente a través de la misma bandeja de grupo por la que ingresan los expedientes principales.*

Sin perjuicio de estas propuestas, las modificaciones que realice el PEP, deberán ser todas las necesarias para facilitar el ejercicio de la competencia del TCP, a cuyos efectos resulta conveniente la coordinación de las correspondientes áreas jurídicas y técnicas.

B- Respecto del TCP

Hasta tanto el Poder Ejecutivo provincial implemente las modificaciones normativas y del sistema propuestas en el punto anterior, el Tribunal de Cuentas en uso de sus facultades otorgadas por la Ley 50 interpretadas desde el principio de especialidad, debería dictar una Resolución Plenaria complementaria a la Nro. 10/2024, estableciendo la obligación del cuentadante en cuanto a:

1) Informar (en la Nota) el detalle del contenido (actos, providencias, informes, dictámenes y demás documentos incluidos, con especificación de su objeto y fechas de emisión) de cada expediente vinculado que remita y toda información que explique su relación con el principal. En el supuesto que el cuentadante no cumpla con esta condición, el TCP podrá remitir en devolución dicha actuación para que se cumpla con tal exigencia.

2) El TCP seleccionará, en base a esa información, los expedientes que serán auditados. A partir de dicha selección, comenzará a correr el plazo de prescripción.

3) Los informes, intervenciones y todo acto de control que el TCP realice en los expedientes vinculados deberán ser incluidos en el expediente principal (...)".

Que posteriormente a ello, a fojas 93/94 el Vocal Abogado en ejercicio de la Presidencia Dr. Miguel LONGHITANO remitió la Nota Interna N° NOTA-INT-PR-30-2025 a la Secretaría Contable a los efectos de que tome conocimiento del Dictamen citado precedentemente efectuado en el marco de la consulta inicialmente por ellos formulada.

Que en respuesta, desde la Secretaría Contable se emitió la Nota Interna N° NOTA-INT-SC-153-2025 (fojas 111/113) donde el Secretario Contable a cargo C.P. David R. BEHRENS manifiesta que el Dictamen de la Dra. IVANEGA da cabal respuesta a la consulta legal oportunamente realizada.

Que con todos los antecedentes enunciados, este Cuerpo Plenario de Miembros comparte y hace propios los términos del Dictamen emitido por la Dra. Miriam M. IVANEGA en su carácter de Directora de la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Austral, correspondiendo emitir el presente acto.

Que, conforme lo indicado en el Dictamen citado precedentemente el Tribunal de Cuentas Provincial debe contar con acceso irrestricto a toda la documentación e información pública sujeta a control, sin que puedan interponerse barreras procedimentales o técnicas que limiten su función constitucional.



“2025 – 60º ANIVERSARIO DE LA RESOLUCIÓN 2065 (XX) DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA CUESTIÓN DE LAS ISLAS MALVINAS”

Que, allí se indicó que el sistema geN presenta deficiencias que afectan la transparencia y eficacia del control externo, especialmente en lo relativo a la remisión de expedientes vinculados mediante bandejas distintas a las previstas para los expedientes principales.

Que, también se especificó que la interpretación del artículo 13 inciso c) del Decreto Provincial 832/2021 debe realizarse conforme a su finalidad, evitando que la falta de claridad sobre los efectos de los expedientes vinculados genere inseguridad jurídica o impida el adecuado ejercicio del control.

Que, en virtud de lo expuesto, se considera necesario impulsar modificaciones normativas y operativas tanto por parte del Poder Ejecutivo Provincial como del Tribunal de Cuentas, a fin de garantizar la coherencia del sistema de control con los principios de legalidad, transparencia y eficacia.

Que la presente se emite con el *quorum* previsto en el artículo 27 de la Ley provincial N° 50, en virtud de lo dispuesto en la Resolución Plenaria N° 30/2025.

Que los suscriptos se encuentran facultados para emitir el presente acto en virtud de lo dispuesto por los artículos 26, 27 siguientes y concordantes de la Ley provincial N° 50.

Por ello,

EL TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUELVE:

ARTÍCULO 1º.- Habilitar la Feria Administrativa dispuesta por la Resolución Plenaria N° 70/2025, a los fines de la emisión de la presente.

ARTÍCULO 2º.- Compartir y hacer propios los términos del Dictamen emitido por la Dra. Miriam M. IVANEGA en su carácter de Directora de la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Austral, que forma parte integrante de

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

la presente. Ello, en virtud de lo dispuesto en los considerandos.

ARTÍCULO 3º.- Instar al señor Gobernador de la Provincia Prof. Gustavo MELELLA a efectuar la modificación del artículo 13 del Decreto Provincial N° 832/2021, con el fin de incorporar que los expedientes principales incluyan un informe de sus expedientes vinculados, con un detalle pormenorizado de su contenido que permita conocer con certeza toda la información y los actos, de cualquier naturaleza jurídica (por ejemplo: constancias, memorandos, informes, dictámenes, certificados, actos administrativos, peticiones de particulares, etc.) que se tramitan por dicha actuación, con la identificación precisa de su relación con el principal. Dicho listado oficial tendrá que ser incorporado, en forma previa, a su remisión al Tribunal de Cuentas, a efectos de que este organismo en el ámbito de su competencia seleccione los expedientes vinculados que serán objeto de la muestra sometida a su control. Ello conforme a lo dispuesto en los considerandos y de las propuestas efectuadas en el Dictamen compartido en el artículo 2º de la presente.

ARTÍCULO 4º.- Establecer que, hasta tanto se implementen las modificaciones normativas y técnicas propuestas en el artículo 3º de la presente, los cuentadantes en el supuesto de que remitan a control un expediente electrónico y que el mismo contenga expedientes vinculados, deberán proceder de la siguiente manera: incluir en el expediente principal un informe detallado de los expedientes vinculados, con identificación precisa de su contenido y relación con el principal, identificando actos, providencias, informes, dictámenes y demás documentos, con especificación de su objeto y fechas de emisión. Ello, conforme a lo dispuesto en los Considerandos y de las propuestas efectuadas en el Dictamen aprobado en el artículo 2º de la presente.

ARTÍCULO 5º.- Hacer saber que en el supuesto de incumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 4º de la presente, las actuaciones administrativas serán devueltas sin intervención a fin de que se cumpla con dicha exigencia.

ARTÍCULO 6º.- Instruir a los Auditores Fiscales que ante el cumplimiento de lo



“2025 – 60° ANIVERSARIO DE LA RESOLUCIÓN 2065 (XX) DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA CUESTIÓN DE LAS ISLAS MALVINAS”

dispuesto en el artículo 4º, deberá solicitar la remisión de las actuaciones administrativas vinculadas que considere necesarias para su intervención en el marco del Plan Anual vigente.

ARTÍCULO 7º.- Notificar con copia certificada de la presente al señor Gobernador de la Provincia, Prof. Gustavo Adrián MELELLA.

ARTÍCULO 8º.- Notificar con copia certificada de la presente a la Presidenta de la Agencia de Innovación de la Provincia de Tierra del Fuego AeIAS D.I. Analía CUBINO para que en el marco de las facultades otorgadas en el artículo 3º de la Ley provincial N° 1512 proceda a dar amplia difusión de la presente.

ARTÍCULO 9º.- Notificar en la sede del Organismo, a la Coordinación Legal, Secretarías Legal y Contable, Dirección de Administración, Dirección de Informática y Comunicaciones, y por su intermedio al personal a su cargo, y a la Relatoría.

ARTÍCULO 10.- Registrar, publicar. Cumplido, archivar.

RESOLUCIÓN PLENARIA N° 104 /2025.

104

C.P.N. Hugo Sebastián PANI
VOCAL DE AUDITORÍA
Tribunal de Cuentas de la Provincia

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

DICTAMEN

**Señor Vocal abogado en ejercicio
de la Presidencia del Tribunal de Cuentas de la
Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur
Dr. Miguel LONGHITANO
S./D.**

I- OPINIÓN JURÍDICA SOLICITADA

Conforme a los términos de su NOTA TCP-EXT-PR 18-2025 se solicita opinión jurídica acerca de la aplicación del sistema geN (expediente electrónico) según los hechos descriptos por los auditores fiscales auxiliares CP Micaela A. Barrionuevo y CP Ignacio Roldan en expediente 232/2024 letra TCP-SL y su correlativo EE-80/2025 y los detalles normativos contenidos en los dictámenes.

Según se desprende de la información contenida en dicha actuación, las incertidumbres jurídicas que derivan del referido sistema geN tienen impacto directo en las funciones que debe cumplir el Tribunal de Cuentas Provincial (en adelante TCP), esto es en el alcance de la competencia para controlar los expedientes/documentos denominados “vinculados” o “relacionados” y en el cómputo del plazo de prescripción.

Específicamente, del informe de los auditores surge que en el marco de un control posterior de contrataciones se advirtió que, en la bandeja de grupo geN Expediente de la delegación, existía una solapa “debajo de la pieza administrativa (“padre”) como ‘documento relacionado’ un expediente denominado ‘hijo’ por donde se tramitaba la continuidad y cancelación de la pieza administrativa principal”.

Ese “hijo” podía ser visualizado y descargado, pero no admitía agregados o que se adjuntaran documentos ya que no era remitido por el organismo ni “asignado a la bandeja de grupo”, por lo tanto, tampoco era posible “asignarlo a la bandeja de tareas personales”. Es decir, no se encontraban remitidos, por pase, al TCP.

En otras palabras, si bien el control debía ejercerse sobre la pieza administrativa girada a la bandeja de grupo por el sistema (“padre”) las

dudas se generaban respecto a si la actuación identificada como “hijo” (que no permitía agregados) tenía que ser controlada y, a su vez, como correspondía computar los plazos de prescripción en esos casos.

Para abordar estas cuestiones, el presente informe se estructura de la siguiente forma:

I- Conceptos jurídicos relevantes

II-Normativa provincial específica

Identificación de las situaciones sometidas a opinión

Opinión acerca de las vías de acción que deben articularse por parte del TCP.

II- CONCEPTOS JURÍDICOS RELEVANTES

Las incertidumbres planteadas que giran principalmente alrededor del diseño y configuración del sistema de expediente electrónico, deben ser analizados bajo dos prismas esenciales: la competencia del organismo de control y un principio general de derecho: la: transparencia pública.

1-Competencia

La competencia es un conjunto de atribuciones erigidas para preservar y proteger el cumplimiento de las finalidades públicas o de bien común que persigue el Estado. Constituye, el elemento sustancial, la base, donde se arraiga, predetermina, articula y delimita la función estatal, en general y la administrativa, en particular, que desarrollan los órganos y las entidades públicas.

Esta noción abordada por la doctrina y la Procuración del Tesoro de la Nación (PTN Dictámenes 244:304; 244:510; 245:179; 246:364), implica una autorización y una limitación: la autorización para el cumplimiento de la función asignada y la limitación para que ella se cumpla.

Atribuida por la Constitución, las leyes y los reglamentos, su ejercicio debe caracterizarse por ser obligatoria, improrrogable e irrenunciable

La competencia deba ser ejercida, obligatoriamente, por los órganos estatales conforme a los mandatos jurídicos, por lo tanto, el no cumplimiento de éstos puede derivar en una omisión sancionable.

A su vez, es improrrogable, porque no puede ser transferida por el órgano que la tiene atribuida a otro órgano diferente, salvo en aquellos casos en que tal posibilidad hubiera sido expresamente autorizada normativamente. Este carácter tiene sustento en la circunstancia de haber sido establecida en interés público por una norma estatal (PTN. 244:304; 244:510; 246:364.) Por último, no es renunciable dado que el órgano no puede decidir "privarse" de una competencia atribuida o de una parte de ella, justamente por el carácter obligatorio que reviste.

La Ley Provincial 141 ha receptado el concepto y sus características, en especial por los arts. 2 y 3.

En términos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) "en el marco del orden jurídico administrativo la competencia constituye un elemento esencial que confiere validez a la actuación de los órganos estatales, a tal punto que aquella no se configura como un límite externo a esa actuación sino, antes bien, como un presupuesto de ella, en virtud de la vinculación positiva de la Administración al ordenamiento jurídico, que debe autorizar a sus organismos para actuar en forma expresa o razonablemente implícita" (causa "López Romero, Eduardo Federico Bernabé c/ Tribunal de Cuentas de la Provincia de Jujuy - Estado provincial -Fallos: 339:1628)

Tal actuación se deriva de su propia naturaleza y existencia, completándose el conjunto de facultades necesarias para que se cumplan satisfactoriamente con su cometido, lo que identifica al principio de la especialidad (En ese sentido, CSJN "Fiscalía Investigaciones Administrativas Ex 21637/457 c/ EN M° Interior PFA Nota 176/07 Sumario 226/05 S/Proceso de Conocimiento Fallos: 336:2293; Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba, Sala Contenciosa Administrativa "Aguas Cordobesas S.A. C/ Ente Regulador De Los Servicios Públicos (ERSEP) - Plena Jurisdicción - Recurso De Casación",

sentencia del 16-12-2026 y PTN en Dictámenes 239:737 y 289:43, entre otros)

Es decir, que esa *especialidad* es entendida en relación a la finalidad que persigue el órgano al cual se le atribuyen las competencias.

En resumen, desde esa perspectiva los órganos y sujetos estatales están obligados a realizar todos los actos vinculados a los fines que motivaron su creación, es decir, a sus cometidos específicos, los que deben ser armonizados con las disposiciones que especifican las funciones.

Sin duda alguna, el TCP debe desplegar toda su competencia, conforme a su especialidad como órgano de control externo, la que debe ser interpretada acorde con los tipos de control y los efectos establecidos en el ordenamiento jurídico.

Ahora bien, para cumplir con ello, es necesario que el controlado ponga a su disposición toda la información y la documentación que deba ser controlada, evitando situaciones de incertidumbre que traduzcan un riesgo para el cumplimiento de su competencia.

De lo indicado surge que la existencia de “expedientes relacionados” con las particularidades descriptas por los Auditores, genera inseguridad jurídica y situaciones que afecta el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales a cargo del TC.

2-Transparencia Pública

Este principio general, resulta sustancial para interpretar tanto la competencia como los casos sometidos a esta opinión jurídica.

La transparencia constituye el vértice de una pirámide compuesta por otros principios y sus correlativos derechos individuales y sociales, que debe ser instalada como una política pública que permita mensurar la honestidad, la eficiencia y la eficacia de la gestión.

Por esta razón, la publicidad de los actos de las autoridades públicas como manifestación concreta de la transparencia, es una herramienta primordial es una herramienta esencial para que puedan ejercerse todos los controles en tiempo y forma. Resulta innegable que este principio

general ha sido afectado por una corrupción sistémica con las consecuencias nefastas que hace años vienen siendo puesta de manifiesto internacionalmente (OCDE, OMC, Transparencia Internacional), visión que recogió la Corte Interamericana de Derechos Humanos al sostener la repercusión negativa en los derechos humanos que tiene ese fenómeno alcanzando a todas las personas en especial a las que conforman grupos vulnerables (Caso Viteri Ungaretti y Otros vs. Ecuador – 23 de noviembre de 2023).

En consecuencia, uno de los objetivos esenciales es la incorporación de una efectiva cultura de transparencia que abandone el viejo sistema proteccionista que postulaba que la información en poder de la Administración era secreta.

En este escenario, el Manual de Buenas prácticas de lucha contra la corrupción de la OLACEFS (Grupo de Trabajo Especializado en la Lucha contra la Corrupción Transnacional (GTCT) 2021) pone de manifiesto que la mayoría de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países latinoamericanos tienen funciones que se dirigen a velar por el correcto uso y preservación del patrimonio público y el desarrollo del control financiero de forma equitativa y eficiente, reafirmando que debido a su mandato y función de control, también pueden desempeñar un papel importante en la identificación de casos que puedan conducir a investigaciones penales y a la recuperación de activos.

Por eso “las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) ocupan un lugar relevante, dado que su misión principal es velar por el manejo responsable de las finanzas públicas; lo cual (...) constituye uno de los pilares de un efectivo sistema de integridad del Estado. En tal razón, el ejercicio de la fiscalización superior contribuye a la rendición de cuentas y dota de credibilidad a las operaciones de las entidades auditadas. Al mismo tiempo, permite que la ciudadanía tome conocimiento sobre violaciones a los estándares de ética pública y fallas en el apego a los principios de legalidad, responsabilidad, economía, eficiencia y eficacia en el sector público”.

En especial, respecto de la auditoría se vislumbra que puede tener “un importante efecto disuasorio respecto del desperdicio o abuso de los recursos públicos, ya que identifica las áreas de oportunidad para el fortalecimiento del marco normativo, financiero e institucional, reduce la arbitrariedad en la aplicación de las normas y promueve la simplificación administrativa”.

En esa línea, la Directriz para la Auditoría de Prevención de Corrupción de la INTOSAI (2019), apunta la necesidad de que las EFS puedan incluir temas de corrupción y de irregularidades en su trabajo de auditoría, aumentar la conciencia pública acerca de ese flagelo y otros actos contrarios a la integridad, mediante diversas herramientas (divulgar en forma oportuna y pública los hallazgos de auditoría, proporcionar un medio para denunciar actos de corrupción, cooperar con otras instituciones, etc.

Con esa visión, en una causa que llega a la CSJN por recurso de queja presentado por el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Jujuy (Fallos 339:1628 antes citado) sostuvo que “siempre que se trate de causas que involucren el manejo de fondos y bienes públicos, la decisión que corresponde adoptar debe estar determinada por un mayor rigor al apreciar los hechos, debiendo tenerse presentes los compromisos asumidos por el Estado Nacional al suscribir tratados con otros países, como son la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, aprobadas por las leyes 24.759 y 26.097, cuyo incumplimiento podría generar responsabilidad internacional y que por ello, además, imponen su consideración por los magistrados de todas las instancias -Del dictamen de la Procuración General al que la Corte remite-”.

Si bien las EFS no son propiamente agencias anticorrupción, ya que su mandato no se reduce, expresamente, en combatir la corrupción; es cierto que sus finalidades, procedimientos y regulaciones deben ser interpretados conforme a ese principio general.

Corolario de lo expresado y en línea con los últimos párrafos del punto anterior, la “materia controlable” necesariamente deber ser puesta a disposición del TCP a través de procedimientos y sistemas transparentes que le permitan desplegar sus funciones sin obstáculos. Los sujetos controlados, así como los controlantes deben asegurar que toda actuación pública que generen responda a ese principio general.

Ello nos deriva a una pregunta ¿Cumple el sistema del Decreto Provincial 832/2021 -respecto al tipo de actuaciones aquí tratadas- con esa condición?

III- NORMATIVA PROVINCIAL RELEVANTE

Se mencionarán, exclusivamente, las disposiciones vinculadas con las competencias del TCP y al sistema de expedientes electrónico.

1-Las normas que otorgan competencias al TCP

a-Constitución provincial: Sección Cuarta “Organismos de contralor”-Capítulo I.

Del texto constitucional surgen los tipos de control atribuidos: aprobación o rechazo cuenta de recaudación e inversión de los caudales públicos, controles preventivo -dentro de este la observación legal-, posterior -mediante auditorías- como órgano requirente en los juicios de cuentas y responsabilidad ante los tribunales de justicia, intervención en los juicios de residencia.

b-Ley Provincial 50 modificada por Ley Provincial 871. Tres aspectos a destacar:

-El carácter autónomo del organismo, que implica independencia funcional y administrativa, en sus potestades fiscalizadora y jurisdiccional.

-Competencias de control que ejerce: Contralor externo de la función económico-financiera de los poderes provinciales, sin perjuicio de la ampliación de sus funciones a otros sujetos, como los entes públicos no

estatales o de derecho privado. Las especificaciones de sus funciones se incluyen en los arts. 2, 4, 29 y sucesivos.

-*Tipos de control:* previo, preventivo y posterior. Son controles complementarios, no se excluyen entre sí. La modificación introducida por la ley 871 muestra que el legislador ha querido otorgarle al control externo posterior un rol importante dentro de las facultades del TCP, eliminando obstáculos que le impidieran cumplir con el mandato constitucional.

El nuevo art. 2 inc. a) establece: “(...) ejercer el control preventivo de legalidad y financiero respecto de los actos administrativos que dispusieran fondos públicos, así como en aquellos relativos a inversiones de fondos, percepción de caudales públicos u operaciones financieros patrimoniales del Estado provincial. **En ningún caso, la inexistencia de control preventivo obstará el control posterior (...)**” El remarcado me pertenece.

Esta significativa reforma encuentra una clara justificación en las expresiones del legislador Fabio Marinello (que presentara el proyecto modificadorio) respecto a que la nueva redacción “lo que hace es poder garantizar el 100% de los actos administrativos de la administración”.

Efectivamente, el órgano de control externo tiene asignada una competencia que se ejerce a través de la armonización de diferentes tipos de control, escenario que muestra una mayor efectividad en la evaluación de la gestión pública provincial.

A ello agregamos que, nuestro criterio, aunque no esté plasmado en forma expresa se trata de una previsión legal que encuentra sentido en el principio de transparencia pública.

En cuanto a la posible contradicción entre el art. 2 ap. a) y el art. 32 que establece: “La inexistencia de control preventivo con observación, obsta a su posterior intervención por el Tribunal de Cuentas,” si bien no es objeto particular de este informe, se coincide con el criterio interpretativo expuesto en el Acuerdo Plenario N° 2301, respecto a que “será viable la realización de observaciones en el marco del control posterior cuando no se hubiera intervenido en el marco del control

preventivo (inexistencia de control preventivo) sea porque las actuaciones no hayan sido remitidas a este Organismo. sea que hubieran quedado fuera de muestra por el Auditor Fiscal interviniente”.

2- Normas Procedimentales

a-Ley 141 modificada por la Ley 1312

"Artículo 21.- El procedimiento se desarrollará con arreglo a criterios de imparcialidad gratuidad, celeridad, sencillez y eficacia, permitiendo la utilización de tecnologías informáticas y plataformas electrónicas que faciliten la eficiencia de los mismos conforme lo establezca la reglamentación. A tal efecto, se autoriza la utilización de expedientes electrónicos, documentos electrónicos, firmas electrónicas, firmas digitales, comunicaciones electrónicas y domicilios electrónicos constituidos, en todos los procesos administrativos que se tramitan ante la Administración Pública, con idéntica eficacia jurídica y valor probatorio que sus equivalentes convencionales."

3- Normas del sistema expediente electrónico

a-Decreto 832/21

Este Decreto aprobó el "Sistema Expediente Electrónico"; el "Procedimiento de digitalización y resguardo de documentos en soporte papel" y estableció que el Decretos Territorial 4144/86 y el Decreto Provincial 2242/94, referentes a los expedientes en soporte papel, no resultaban de aplicación al Sistema de Expediente Electrónico.

De su articulado, cabe destacar:

"Artículo 2. Definiciones:

Inc. d. Documento electrónico: consiste, cualquiera sea su soporte, en una entidad identificada y estructurada que comprende texto, gráficos, sonido, imágenes o cualquier clase de información.

inc. e. Expediente electrónico: conjunto ordenado de documentos en soporte electrónico, que cumplen el mismo propósito que el expediente físico. Todos los documentos que formen parte de un expediente electrónico deberán ser generados en forma electrónica, o bien, si existieran en papel u otro formato, deberán ser digitalizados de acuerdo con lo establecido en el Anexo II del presente, para luego ser validados por medio de firma digital y/o electrónica del responsable que lo genere o aquel que lo incorpore al expediente electrónico”.

Artículo 5°.- “Gestión de actuaciones en el Sistema Expediente Electrónico: Toda actuación en soporte electrónico será gestionada en el Sistema Expediente Electrónico y los módulos que en el futuro se establezcan. El Sistema Expediente Electrónico se utilizará como sistema integrado de caratulación, numeración, registración de movimientos y gestión documental electrónica de todas las actuaciones, expedientes y notas de la Administración Pública Provincial”.

Artículo 6°.- “Uso del sistema de expediente electrónico: La totalidad de los documentos oficiales deben ser creados, registrados, firmados, administrados y archivados utilizando el Sistema Expediente Electrónico, salvo que por razones operativas ello no pueda llevarse a cabo; en tal caso se procederá a emitir el documento en soporte papel (...)”.

Artículo 13.

“Inciso c) Tipos de tramitación.

Los expedientes electrónicos pueden tramitarse según las diferentes formas descriptas a continuación y las que en el futuro se establezcan.

1. Anexar expedientes: permite unir expedientes a fines que el pase de uno de los expedientes implique el movimiento en

conjunto con el otro. Dichos expedientes pueden ser separados en cualquier momento.

2. Incorporar expedientes: permite agrupar varios expedientes en uno. Los expedientes fusionados pierden su individualidad.

3. Vinculación de expedientes: permite relacionar uno o más expedientes con el actual sólo a modo de consulta.

La Secretaría de Gobierno Digital, dependiente de la Secretaría General, Legal y Técnica o la que en el futuro la reemplace, podrá incorporar mediante reglamentación otro tipo de tramitación". El remarcado nos pertenece.

4-Resoluciones Plenarias (RP) del TCP

a- RP 01/2001 establece la reglamentación del procedimiento del control preventivo de los actos que disponen fondos públicos, en concordancia con las disposiciones del Artículo 32° de la Ley N° 50 y sus modificaciones. En cuanto a los plazos de la intervención que corresponde al TCP, fue modificada por RP 89/2002 que, entre otros aspectos estableció:

"El Auditor Fiscal tendrá un plazo de dos (2) días de comunicado el acto y/o haber cumplimentado la totalidad de la documentación requerida para el análisis completo de la tramitación, para expedirse sobre la misma. En caso de complejidad se podrá ampliar dicho plazo en dos (2) días con autorización de la Secretaría Contable del Organismo de Control. En casos excepcionales, el Secretario Contable podrá ampliar dicho término hasta un máximo de cuatro (4) días."

b- Por RP 124/2016 se aprobaron las "Normas de Procedimiento para el tratamiento de las consultas que se formulan a este Tribunal de

Cuentas en el marco de lo dispuesto por el artículo 2° inciso i) de la Ley provincial N° 50”.

c-La RP 122/2018 reguló el procedimiento de control posterior, vinculado con el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial y el ejercicio de la potestad sancionatoria, respecto de los apartamientos normativos cuando el expediente no haya sido analizado en el marco del control preventivo, o habiendo sido analizado aquellos no se hubieran concretado en ocasión del primer análisis o que, habiéndose concretado, no se encontraban subsanados durante el control preventivo (seguimiento).

Ese control posterior también se aplicaría en los casos en que el cuentadante haya solicitado la excepción al “control preventivo en los términos de la Resolución Plenaria N° 123/16 o la que la reemplace”. Esta norma también fija los mecanismos de esa especie de control, los plazos y efectos.

d-RP 367/2021: En virtud de las modificaciones introducidas por la Ley provincial 1312, lo estipulado por el Decreto Provincial 832/2021 y normas complementarias, el TCP aprobó las Normas de Procedimiento de recepción, intervención y remisión de actuaciones administrativas que tramiten en tecnologías informáticas y plataformas electrónicas, expedientes electrónicos, documentos electrónicos, generados por los sujetos sometidos a su competencia. Principalmente, el objeto de esa norma consistió en implementar un procedimiento que permitiera articular la mencionada normativa con las funciones de control de ese organismo, sin perjuicio de las revisiones posteriores.

e-Por RP 307/2022: entre otros aspectos, se aprueban las “Normas de Procedimiento para solicitar la Excepción al Control Preventivo”, el “Modelo de Nota” y se establece el “Registro de Trámites de Excepción”; ello como consecuencia de los trabajos del Comité de Mejora Continua, del

Grupo de Mejora N° 1 denominado “Procedimientos de control (Preventivo y Posterior) e Investigaciones”, en el cual se analizaron las falencias e inconsistencias que en la práctica se presentaban los procedimientos aprobados por la Resolución Plenaria 123/16.

f-RP 10/2024: De acuerdo a sus Considerandos se constató que los sistemas se encontraban preparados para comunicarse entre sí y trabajar de forma colaborativa con los organismos, situación que permitió determinar que, el Tribunal de Cuentas, se encontraba con la capacidad técnica para iniciar la recepción de expedientes electrónicos destinados a ser sometidos a su control, provenientes de todas las entidades y jurisdicciones que utilizaran el Sistema geN Expediente.

En virtud de ello, se aprobó la recepción, intervención y remisión de actuaciones administrativas que tramitaran por ese sistema, también sujeto a revisiones.

g-Por RP 240/2024 se aprobó la Planificación Anual 2025-consolidado provincial. Según se señala “El programa anual de auditoría es realizado y ejecutado por el equipo de trabajo asignado al organismo, cuya finalidad es planificar y establecer los objetivos de control a cumplir anualmente, en cumplimiento a lo establecido en el inciso a) del artículo 8” del Anexo 1 de la Resolución Plenaria N.” 184/2021.

El presente plan se basa en el diagnóstico de la estructura de la ejecución presupuestaria del gasto que ejecuta el organismo, partiendo de un análisis vertical de la composición de los grandes rubros que integran dicho estado en el ejercicio 2023”.

IV- LOS EXPEDIENTES VINCULADOS

1- El problema de su contenido

Para el abordaje de este tema se han considerado las dudas expuestas por los Auditores en el Expte. 232-SL-2024; por lo tanto, no se

analizarán las particularidades y especificaciones por ellos relatada respecto de la materia controlada.

De las situaciones fácticas y la normativa aplicable surge:

1-Los términos imprecisos con que el régimen previsto en el Decreto 832/2021 define los tipos de expedientes.

La importancia de que el ordenamiento normativo contenga un lenguaje jurídico y técnico riguroso, reside tanto en las responsabilidades que pueden derivar para quienes lo gestionan y controlan, como en la transparencia que debe estar presente en el propio sistema de tramitación -y, por ende, de las actuaciones-.

El expediente que tramita a través de un sistema como el geN, debe necesariamente compatibilizarse con el régimen jurídico procedimental correspondiente, sea un procedimiento administrativo general como el regulado por la Ley 141 o especial (por ej. el que regula las contrataciones públicas).

Es decir que el expediente electrónico tiene un carácter instrumental que facilita la tramitación en cuanto a la celeridad, eficacia, eficiencia, pero no puede reemplazar, contradecir o suplantar las normas legales y reglamentarias que rigen los procedimientos administrativos.

A ello se suma que la adecuación de la tecnología al sistema jurídico y viceversa, obliga a que los conceptos que identifican documentos, información, expedientes, no ofrezcan dudas.

2-De lo expresado derivamos que la incertidumbre planteada por los Auditores es consecuencia de la deficiente técnica legislativa que no permite determinar con precisión ¿qué significa en la práctica “vinculado” o “relacionado” en términos de un procedimiento administrativo? Duda que se evidencia en la práctica por la remisión de estos expedientes a través de una bandeja “distinta”.

El Decreto 832/2021 incluye dos palabras que son centrales respecto del tema: “relacionar” y “consulta”; estos términos identifican a

esas actuaciones que tienen una asociación, un enlace, con el expediente principal, pero que no merecen ser anexadas o incorporadas a él, porque de ser ello posible se encontrarían comprendidos en los supuestos de los incisos a y b del art. 13.

De ahí se deriva otro efecto: la forma en que está redactada la norma, hace suponer que la información contenida en esos “vinculados” no es “sustancial” para incluirla en el expediente principal, particularidad que, además, permite suponer la diversidad de información que podrían incorporarse a aquellos.

En ese contexto es importante volver sobre las normas ya mencionadas en especial el art. 2 inc. e) del Decreto 832/2021 y el art. 21 de la Ley 141 modificada por la Ley 1312. En el primero, se establece que el expediente electrónico, es el “conjunto ordenado de documentos en soporte electrónico, que cumplen el mismo propósito que el expediente físico”; luego, en la la Ley 141 reformada, se prevé “la utilización de expedientes electrónicos, documentos electrónicos, firmas electrónicas, firmas digitales, comunicaciones electrónicas domicilios electrónicos constituidos, en todos los procesos administrativos que se tramitan ante Administración Pública, con idéntica eficacia jurídica y valor probatorio que sus equivalentes convencionales”.

Así pues, por lo relatado hasta acá, en nuestra opinión la forma en que ha sido diseñado el sistema respecto de los “documentos relacionados”, parece apartarse de los esquemas tradicionales que se implementaban en la tramitación de actuaciones en soporte papel.

Confirmaría esta visión el hecho que, una de las múltiples transformaciones que produjo la digitalización, ha tenido un impacto directo en la puesta en conocimiento del TCP de los expedientes: la creación de más de un canal de remisión de actuaciones, esto es, las bandejas de ingreso de actuaciones.

Desde otra perspectiva, como ya se manifestó, el TCP no decide cómo, cuándo y por qué ciertos antecedentes justifican la formación de un expediente relacionado y no se incorporan al principal, ya que ese tipo de

tramitación e “identificación” es realizada por quien tiene a su cargo la gestión del expediente.

Finalmente, el otro término que mostraría una clara diferenciación entre los expedientes sometidos a control, es la palabra “consulta”.

Como indica el decreto, ellos pueden verse, descargarse, pero para consultar, lo que derivaría en que solo se accedería a ellos para obtener información “no controlable”.

El diseño del sistema geN se ajusta a esa reglamentación, ya que esos expedientes vinculados se receptan en una bandeja diferente de la que recibe las actuaciones principales que sí son objeto de control (es decir, no llegan por pase al TCP, según se señala en el EXPTE. 232-SL-2024)

Por lo tanto, esa disparidad en cuanto al sistema de ingreso y la limitación de que son documentos que solamente se pueden mirar y descargar, pero no permiten agregado alguno, lleva a concluir de que no están destinados a ser controlados por el TCP, aspecto que tiene incidencia en los plazos de prescripción.

2-El inicio del plazo de prescripción

La interpretación de los plazos y los efectos de la prescripción encuentran argumentos suficientes en los criterios sostenidos por el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia, en varias causas judiciales como 'Garramuño Jorge y Otros el Tribunal de Cuentas de la Provincia s/contencioso administrativo', “Blaquez Daniel c/ Tribunal de Cuentas de la Pcia.”, “Sciurano, Federico c/ Tribunal de Cuentas de la Pcia. s/ Contencioso Administrativo”, "Tribunal de Cuentas provincial c/ Ferreyra, Isidro Ornar si Daños y Perjuicios", “Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego A.I.A.S. c/ Domínguez, Jorge Armando si Ordinario”, entre otros, los que han sido suficientemente analizados en el Dictamen Legal 2/18 del 8 de marzo de 2018 y en el Informe Legal 144/24 del 27 de noviembre de 2024.

Por eso, me remito a los conceptos y análisis allí realizados, ciñéndome a la cuestión vinculada con el inicio de los plazos de prescripción y a su impacto en los documentos relacionados.

Siguiendo interpretaciones normativas, doctrinarias y jurisprudenciales allí incluidas, se consideró que el “dies a quo” en cuanto a la potestad sancionadora y la acción de responsabilidad patrimonial, opera: a) a partir de la publicación en el Boletín Oficial del acto que ordena un pago o del que se aparta del ordenamiento jurídico y b) desde el ingreso de las actuaciones que contienen dichos actos, lo que ocurra primero.

Dado que la remisión de los documentos relacionados se realiza a través de una bandeja diferente a la que corresponde al expediente principal controlable, no podría estarse por la aplicación del ultimo supuesto, ya que no existiría “un ingreso” de esas actuaciones. Por ende, la inquietud se trasladó al otro supuesto y si ese “conocimiento” es posible asimilarlo a la publicación del Boletín Oficial (B.O.).

Si bien entiendo que cualquier respuesta a esa pregunta puede no ser determinante o definitiva, disiento con el criterio que considera que esa remisión implica anotar al TCP, asimilándose a la publicación en el B.O.

Esta publicación da certeza y credibilidad; a través de ella se conocen los actos, las causas que lo generaron, respecto de los cuales el TCP puede ejercer sus potestades.

Pero esos efectos no pueden producirse o tener el mismo alcance en el caso de expedientes que ingresan a través de una bandeja “especial”, porque el propio sistema no permite que se controlen.

En concreto, tomar conocimiento y descargar una actuación sin que pueda ser intervenida, termina por convertirse en una paradoja, por eso ese “conocer” no puede tener las mismas consecuencias jurídicas que sí tiene una actuación principal que debe ser objeto de control.

De ahí entonces que para el inicio del plazo de prescripción no corresponde asemejarlos; son supuestos que el Decreto 832/21 y el

sistema de expediente electrónico geN han diferenciado con consecuencias dispares respecto del control.

Sin perjuicio de lo señalado y más allá de la opción que se propondrá en cuanto al “dies a quo” en el caso de los documentos relacionados, se adelanta que el tema aquí analizado obliga a una revisión de la normativa legal y reglamentaria en el cual se evalúen los efectos del inicio de la prescripción en forma equilibrada a la luz de las atribuciones constitucionales y legales.

Si bien el ingreso, por una bandeja diferente, de esos documentos no constituye el conocimiento para que comience a correr aquel plazo, también es cierto que el principio de seguridad jurídica, exige una revisión del ordenamiento jurídico y una adecuación del sistema geN, tal como se considerará a continuación.

V- CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

1-Síntesis

A-En base a lo analizado precedentemente, las propuestas que se formularán se sugieren conforme a los criterios elaborados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, relacionados con el equilibrio entre el principio de transparencia pública, los objetivos institucionales y lo expresado en los textos legales, a saber:

-Al momento de interpretar una norma, cualquiera sea su índole, debe tenerse primordialmente en cuenta su finalidad (Fallos: 305:1262; 322:1090; 330:2192; 344:1810).

Por eso, no siempre es un método recomendable el atenerse estrictamente a las palabras de la ley, “ya que el espíritu que la nutre ha de determinarse en procura de una aplicación racional, que elimine el riesgo de un formalismo paralizante (Fallos: 326:2095; 329:3666; 330:2093; 344:223) dado que lo importante no es ceñirse a rígidas pautas gramaticales sino computar el significado profundo de las normas (Fallos: 344:2591)”.

-La interpretación de la ley debe practicarse teniendo en cuenta la finalidad perseguida por las normas; indagando, por encima de lo que ellas parecen decir literalmente, lo que expresan jurídicamente (Fallos: 294:29).

Así, es que siempre ha de estarse a la interpretación que favorezca los fines que inspiran la ley y no la que los dificulte (Fallos: 326:3679; 330:2093; 344:223; 344:2513).

- “La “ratio legis” y el espíritu de la misma, son extremos que no deben ser obviados por posibles imperfecciones técnicas de la instrumentación legal, precisamente, para evitar la frustración de los objetivos del precepto legal (Fallos: 344:1539)”

- “La exégesis de la ley requiere la máxima prudencia, cuidando que no pueda llevar a la pérdida de un derecho, o el excesivo rigor de los razonamientos no desnaturalice el espíritu que ha inspirado su sanción (Fallos: 326:2390; 329:2890; 330:1356; 330:4713)”.

B-En función de las interpretaciones señaladas se concluye:

1-La trascendente función que tiene el TCP, obliga a que sus atribuciones deban ser interpretadas en forma armónica con la finalidad tenida en cuenta por el legislador en cada una de las normas que se vinculan con su competencia.

2- Los imperativos constitucionales y legales no pueden ser interpretados con prescindencia del deber que tiene el controlado de poner a disposición todas las actuaciones a ser evaluadas, no para ser solamente consultadas, sino para ser efectivamente controlados y para ello no puede utilizar una vía (bandeja) diferente a la que el propio sistema regulador establece.

3-El sistema geN presenta deficiencias que deben ser revisadas y aclaradas, siempre en el marco de los regímenes de procedimientos administrativos. Reiteramos, que a través del expediente electrónico no se sustituyeron dichos procedimientos, su carácter instrumental

implica una forma específica de tramitar expedientes, el cual debe guardar coherente con las normas procedimentales.

4-Ampliando los puntos anteriores, resulta indubitable que a efectos de que el TCP pueda ejercer sus funciones en forma efectiva y hacer uso de todos los mecanismos y procedimientos que la Ley 50 y las Resoluciones Plenarias regularon, tiene que poder acceder sin restricciones a todos los documentos e información pública que ha de controlar.

El control externo no puede ser analizado bajo una visión “unilateral” desde quien lo ejerce, porque implica una “interacción” entre controlado -que debe suministrar en forma transparente las actuaciones controlables- y el controlante.

5-Por eso, las pautas interpretativas de la CSJN corresponden ser tenidas en cuenta para determinar el alcance de art. 13 inc. c) del Decreto Provincial 832/2021.

La finalidad de ese artículo ha sido diferenciar el expediente principal de los otros tipos de tramitación; análisis que debe ser complementado con una situación en particular: no se especifica en forma cierta y clara cuáles las particularidades que justifican que su contenido no pueda ser incluido en el principal.

En tal sentido, de su texto, explícito o implícito, no surge que el objetivo haya sido que ese tipo de expediente tuviera los mismos efectos que los expedientes electrónicos principales, aspecto que se refuerza con la condición de que solo pueden ser consultados.

6-A este argumento cabe agregar una visión desde la práctica: de resultar obligatorio revisar cada uno de esos expedientes -cuya cantidad puede variar y ser significativa- en los acotados plazos de los que dispone el TCP para controlar, se podría generar un colapso

*en el cumplimiento de sus funciones **llegando al absurdo de que insumiera más tiempo revisar las actuaciones relacionadas que los expedientes principales.***

7-De ello es posible deducir, que la remisión de los documentos relacionados mediante una bandeja distinta, con las mencionadas características, no reviste la certeza suficiente para ser interpretada como el “dies a quo” del plazo de prescripción.

2-Propuestas

En conclusión, dada la inseguridad jurídica que genera el régimen normativo actual, se proponen las siguientes vías de acción.

A-Respecto del Poder Ejecutivo Provincial (PEP)

1)-El PEP deberá modificar el Decreto 832/2021 a efectos de incorporar que los expedientes principales incluyan un informe de sus expedientes vinculados, con un detalle pormenorizado de su contenido que permita conocer con certeza toda la información y los actos, de cualquier naturaleza jurídica (por ejemplo: constancias, memorandos, informes, dictámenes, certificados, actos administrativos, peticiones de particulares, etc.) que se tramitan por dicha actuación, con la identificación precisa de su relación con el principal.

2) Dicho listado oficial tendrá que ser incorporado, en forma previa, a su remisión al TCP, a efectos de que este organismo en el ámbito de su competencia seleccione los expedientes vinculados que serán objeto de la muestra sometida a su control.

3) Consecuente a la necesaria modificación normativa, el PEP deberá realizar los ajustes y adecuaciones en el sistema geN que permita la remisión de los expedientes vinculados que seleccione el TCP para su control, en base al listado incorporado al expediente principal, exclusivamente a través de la misma bandeja de grupo por la que ingresan los expedientes principales.

Sin perjuicio de estas propuestas, las modificaciones que realice el PEP, deberán ser todas las necesarias para facilitar el ejercicio de la competencia del TCP, a cuyos efectos resulta conveniente la coordinación de las correspondientes áreas jurídicas y técnicas.

B-Respecto del TCP

Hasta tanto el Poder Ejecutivo provincial implemente las modificaciones normativas y del sistema propuestas en el punto anterior, el Tribunal de Cuentas en uso de sus facultades otorgadas por la Ley 50 interpretadas desde el principio de especialidad, debería dictar una Resolución Plenaria complementaria a la Nro. 10/2024, estableciendo la obligación del cuentadante en cuanto a:

1) Informar (en la Nota) el detalle del contenido (actos, providencias, informes, dictámenes y demás documentos incluidos, con especificación de su objeto y fechas de emisión) de cada expediente vinculado que remita y toda información que explique su relación con el principal. En el supuesto que el cuentadante no cumpla con esta condición, el TCP podrá remitir en devolución dicha actuación para que se cumpla con tal exigencia.

2) El TCP seleccionará, en base a esa información, los expedientes que serán auditados. A partir de dicha selección, comenzará a correr el plazo de prescripción.

3) Los informes, intervenciones y todo acto de control que el TCP realice en los expedientes vinculados deberán ser incluidos en el expediente principal.

Sin más y dado que el presente informe responde a la situación general que motivó la solicitud de opinión jurídica, lo saludo cordialmente.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, junio de 2025

Miriam Ivanega

Dra. Miriam M. Ivanega

