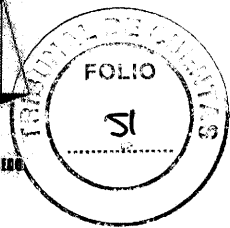




Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur  
República Argentina



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



"2015 – Año del Bicentenario del Congreso de los Pueblos Libres"

Ushuaia, 10 ABR 2015

**VISTO:** El Expediente del Registro de este Tribunal de Cuentas Letra TCP S.L., JAR 98, año 2010, caratulado "JAR 98 S/ DENUNCIA ATE S/ IRREGULARIDADES EN LA D.P.P."

**CONSIDERANDO:**

Que corresponde dar tratamiento en esta instancia, a los recursos de reconsideración y de revisión presentado por los letrados Dra. Angelina N.M. CARRASCO y el Dr. Manuel RAIMBAULT, en carácter de apoderados de la señora Liliana Graciela PRELI.

Que a efectos de dar un correcto y ordenado tratamiento a ambos recursos en todos sus puntos, corresponde tratar a cada uno de ellos en forma separada, utilizando los títulos que la recurrente ha empleado en su escrito.

Que tomó intervención la Secretaría Legal de este Tribunal de Cuentas, mediante la emisión del Informe Legal N° 65/2015, Letra T.C.P. - S.L., cuyos términos se comparten plenamente.

Que en relación a la procedencia del Recurso de Reconsideración incoado, cabe señalar que el marco procedimental establecido por la Ley provincial N° 50 constituye un régimen especial y, por lo tanto, no procede en esta instancia darle tratamiento como tal, ya que dicho cauce pertenece al régimen general dispuesto por la Ley provincial de Procedimiento Administrativo N° 141 y, como es sabido, la norma especial *deroga* a la general.

Que cabe tener presente que la Ley provincial N° 141, en su artículo 1° expresamente prevé: *"Esta Ley regirá toda la actividad administrativa estatal, con excepción de aquella que tiene un régimen establecido por ley especial, caso en el que se aplicarán las disposiciones de la presente como supletorias"*.

Que en su comentario a la norma citada, el Dr. Tomás HUTCHINSON advirtió: *"Regímenes especiales.- Los regímenes especiales siguen vigentes en la Provincia; en esos casos, esta ley común se aplica supletoriamente. Es importante tal principio pues el procedimiento administrativo plantea en su aplicación una serie de situaciones de dudosa solución, en las que es fundamental la tarea de interpretación. Por otra parte, muchas veces se da el hecho de que la legislación específica no*

*contempla el caso o lo hace de manera incompleta; de allí la aplicación supletoria de éste régimen común.*

*Desde luego que cuando los regímenes especiales carezcan de normas que regulen la cuestión, como ocurre con disposiciones de fondo que legisla esta ley (v.gr. , acto administrativo, sus vicios, caracteres, etc.) se aplican directamente las disposiciones de este régimen. En realidad, las normas especiales regulan aspectos típicos del procedimiento administrativo (cuestiones adjetivas), mas no aspectos sustantivos. Aquellos aspectos procedimentales son los que la ley reconoce como vigentes y a los que se aplica supletoriamente esta normativa”.*

Que de acuerdo con tales preceptos normativos y doctrinarios, los recursos previstos en la Ley provincial N° 141 no resultan de aplicación a los casos de Juicios Administrativos de Responsabilidad que lleva adelante este Tribunal de Cuentas, ya que la Ley provincial N° 50 fija un régimen procedimental especial, que prevé expresamente los recursos procedentes contra las resoluciones como la cuestionada, de un Juicio Administrativo de Responsabilidad, los que se encuentran contemplados en el Capítulo XIV denominado “**LOS RECURSOS**”.

Que en dicho capítulo se prevén los recursos de aclaratoria, revocatoria, revisión y, en relación con la resolución definitiva, toda vez que agota la vía por ser dictada por un órgano que no posee superior jerárquico, se prevé la posibilidad de acudir directamente ante el Superior Tribunal de Justicia, ya sea mediante el denominado “*recurso de apelación*” (art. 70 inc. a) o bien, entablar directamente una acción contencioso administrativa (art. 70, inc. b).

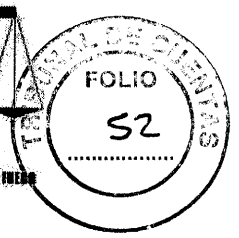
Que no cabe en estos supuestos, la mentada aplicación supletoria de los recursos administrativos previstos por el régimen general de la Ley provincial N° 141.

Que distinto es el caso de las sanciones que se aplican en el ejercicio de la potestad prevista en el artículo 4° inc. h) de la Ley provincial N° 50, relativa a la aplicación de sanciones, ya que en ese caso, al no preverse expresamente un procedimiento especial ni, por ende, los recursos que pueden interponerse en su contra, sí procede a su respecto la aplicación supletoria del régimen previsto en la Ley provincial N° 141, entre los que se halla el recurso de reconsideración.

Que en todos los casos de regímenes especiales que prevén un régimen recursivo propio en sede administrativa, resulta inadmisibles la aplicación del régimen general, al menos de manera directa.



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



"2015 – Año del Bicentenario del Congreso de los Pueblos Libres"

Que en este sentido se ha expedido la Procuración del Tesoro de la Nación, órgano máximo de asesoramiento en materia administrativa, señalando al respecto: *"lo dispuesto por el artículo 39 del régimen de faltas aprobado por la C.G.T. Nro. 103-73, en el sentido de que las instancias recursivas previstas en los artículos 37 y 38 de dicho régimen son las únicas admitidas, sin perjuicio de los derechos que el trabajador estime corresponderle por ante la vía judicial, torna inaplicable en la especie el recurso de alzada previsto en el art. 98 bis del reglamento aprobado por decreto 1759-72 (incorporado por el decreto 3700-77); ello así toda vez que tal conclusión concordaría, con el espíritu de la norma contenida en el apartado 2do., Del artículo 1ro , del decreto 910 a-72 sobre regímenes procedimentales especiales subsistentes. La incorporación al reglamento aprobado por decreto 1759-72 del artículo 98 bis, dispuesta por el decreto 3700-77 con carácter general, no importó la derogación tácita del régimen especial y específico de faltas para el personal de ENTEL, aprobado por la C.G.T. Nro. 103-73; ello así, teniendo en cuenta lo señalado por esta Procuración del Tesoro en el sentido de que 'la ley especial anterior solo queda tácitamente derogada, cuando la ley general posterior trasunta el propósito inequívoco de dejarla sin efecto o cuando resulta manifiestamente incompatible con ella, hechos éstos que no se dan correcta y similarmente en el caso'" (Procuración del Tesoro de la Nación 13 de Mayo de 1985 Expediente: 3679-82 Procurador: HECTOR PEDRO FASSI; Id Infojus: P0173145).*

Que en igual sentido, ese Organismo asesor indicó en relación con los regímenes de las obras sociales que: *"El sistema recursivo previsto en las Resoluciones Generales N° 79 del 27 de enero de 1998 y su complementaria N° 247 del 2 de noviembre de 1998, ambas de la Administración Federal de Ingresos Públicos, se inscribe dentro de un procedimiento de naturaleza especial que excluye la aplicación del régimen recursivo ordinario que prevé la Ley N° 19.549 y su reglamento. En tal sentido, dicho régimen especial consiste en un conjunto de normas que se fueron dictando a partir de la Ley N° 23.660, y que llevaron a que el procedimiento de fiscalización y percepción de aportes y contribuciones a las obras sociales, se regulara por las mismas disposiciones que rigen para la fiscalización y percepción de los aportes previsionales"* (Procuración del Tesoro de la Nación; 24 de Mayo de 2002; Expediente: 2-5307-132897293/00; Número Dictamen: 145; Procurador: RUBEN MIGUEL CITARA; Id Infojus: N0241336).

Que asimismo en relación con el régimen vigente para la AFIP, indicó: “La Ley Nº 19.549 y el Reglamento de Procedimientos admiten la existencia de dos clases de procedimientos, a saber: el ordinario previsto en la misma ley y su reglamento; b) los especiales reconocidos por el Decreto Nº 772/96.

El sistema recursivo previsto en las Resoluciones Generales Nº 79 del 27 de enero de 1998 y su complementaria Nº 247 del 2 de noviembre de 1998, ambas de la Administración Federal de Ingresos Públicos, se inscribe dentro de un procedimiento de naturaleza especial que excluye la aplicación del régimen recursivo ordinario que prevé la Ley Nº 19.549 y su reglamento. En tal sentido, dicho régimen especial consiste en un conjunto de normas que se fueron dictando a partir de la Ley Nº 23.660, y que llevaron a que el procedimiento de fiscalización y percepción de aportes y contribuciones a las obras sociales, se regulara por las mismas disposiciones que rigen para la fiscalización y percepción de los aportes previsionales (...)

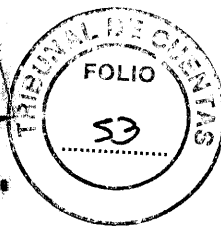
La Administración Federal de Ingresos Públicos a través de las Resoluciones Generales Nº 79/98 y 247/98 ha establecido un régimen especial que contempla un procedimiento para la impugnación en sede administrativa de las determinaciones de deuda y un recurso judicial directo ante el Poder Judicial” (Procuración del Tesoro de la Nación; 27 de Mayo de 2002; Expediente: 13289-4606/00; Número Dictamen: 150; Procurador: RUBEN MIGUEL CITARA; Id Infojus: N0241359).

Que igual tesitura sigue el Superior Tribunal de Justicia provincial, conforme surge de autos “TAVARONE, Valter Carlos c/ Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego s/ Recurso de Apelación”, en el marco de la cual el Dr. Tomás HUTCHINSON señaló que: “No cabe duda que el Tribunal de Cuentas, en tanto no tenga algún trámite con regulación especial, se le aplica la ley 141 (que rige toda la actividad administrativa estatal y que se aplica supletoriamente a los regímenes especiales; art. 1º)”.

Que el citado fallo trataba un supuesto de aplicación de una multa, distinto a la función *jurisdiccional* ejercida por este Tribunal de Cuentas en el marco de los Juicios Administrativos de Responsabilidad. Por cuanto, interpretando dicha jurisprudencia *a contrario sensu*, al existir precisamente un régimen especial, no resulta de aplicación el general previsto en la Ley provincial Nº 141 para el trámite de los Juicios Administrativos de Responsabilidad.



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



"2015 – Año del Bicentenario del Congreso de los Pueblos Libres"

Que sobre la base de las ideas expuestas, corresponde rechazar en esta instancia el recurso de reconsideración interpuesto por la acusada, por resultar inadmisibile en este procedimiento administrativo particular.

Que sin perjuicio de ello, cabe formular igualmente sendas precisiones a todo evento, en relación con los argumentos intentados.

Que en relación a la pretendida falta de acreditación de personería de los denunciantes, preliminarmente, quien efectúa la acusación en el marco del Juicio Administrativo de Responsabilidad es, conforme al artículo 49 de la Ley provincial N° 50 y la Resolución Plenaria 14/1995, el Vocal de Auditoría y no el particular que presenta una denuncia a fin de instar una investigación por parte de este Tribunal de Cuentas.

Que como ocurre en múltiples procedimientos y procesos, la condición natural del denunciante, no es la de *parte* en sentido estricto.

Que la acusación efectuada por el Vocal de Auditoría, equivale a una *demand*a del sistema procesal civil, por esa precisa razón, de acuerdo con el artículo 78 de la Ley provincial 50, el J.A.R. se rige supletoriamente por el Código Procesal Civil, Comercial, Laboral, Rural y Minero de la provincia y no por la Ley N° 141 u otra norma y, de acuerdo con los preceptos antes mencionados, debe formularse previa sustanciación del juicio de cuentas o procedimiento de investigación.

Que en este caso, con anterioridad a la acusación, por Resolución Plenaria N° 74/2009 se promovió una investigación que tramitó a través del expediente del registro de este Tribunal de Cuentas N° 180, Letra T.C.P. - S.C., año 2009, caratulado "*SOLICITUD DE ATE S/ IRREGULARIDADES EN LA DPP DOCUMENTACIÓN REMITIDA POR LA F.E.*".

Que el mentado procedimiento, se motivó en el requerimiento realizado a este Tribunal por la Fiscalía de Estado de la provincia, a través de la Nota N° 427, Letra F.E. año 2009, por la cual se remitió la denuncia que había impetrado ante ese otro organismo el señor Carlos Hipólito CORDOBA, invocando el carácter de Secretario General del Consejo Directivo Provincial de la Asociación de Trabajadores del Estado (A.T.E.).

Que no obstante que el señor Carlos Hipólito CORDOBA no acreditó el carácter invocado mediante la presentación de instrumento alguno que lo invistiera de tal condición ni le encomendara la gestión específica, ello no es obstáculo para que este Tribunal dé tratamiento a la denuncia realizada por él, en virtud de que el artículo

76 de la Ley provincial N° 50 expresa que: *“Los particulares podrán formular denuncias por presuntos daños patrimoniales causados al Estado por sus estipendiarios, ante la Vocalía de Auditoría. El rechazo de la denuncia por la Vocalía deberá ser fundado”*.

Que no surge expresa ni implícitamente del artículo transcrito, la necesidad de que la persona que radique una denuncia ante este Tribunal acredite su carácter, dejando abierta la posibilidad de que se presenten -incluso- por anónimos.

Que sólo resta dejar en claro que no es *parte* del Juicio Administrativo de Responsabilidad, ni de las investigaciones o juicios de cuenta precedentes, quien denuncia ante este Tribunal la posible existencia de irregularidades o un presunto perjuicio fiscal a efectos de que sea investigado sino que, en el marco de estos procedimientos, es el Vocal de Auditoría el verdadero impulsor y acusador.

Que por lo tanto, debe rechazarse el planteo de nulidad expuesto por la recurrente en el punto V.1 del escrito obrante a fojas 630/638.

Que respecto de la pretensa falta de excusación por la intervención previa del Vocal Legal del Tribunal de Cuentas, Dr. Miguel LONGHITANO, como Secretario Legal y Técnico de la Gobernación de la provincia, no posee el carácter de recusación. En primer lugar no fue planteada como tal y tampoco sería oportuna atento al estadio procedimental en que se menciona.

Que más bien, tiende a cuestionar la validez de la Resolución de la Vocalía Legal 20/14, por considerar que el Dr. Miguel LONGHITANO debió haberse excusado en los términos del artículo 8 incisos a) y e) de la Ley provincial N° 141.

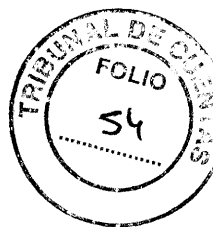
Que se insiste en que la Ley provincial N° 50 establece un régimen especial, que excluye expresamente la aplicación directa o indirecta de la Ley provincial N° 141 en lo que respecta específicamente al trámite de los Juicios Administrativos de Responsabilidad.

Que la propia Ley provincial N° 50 en su artículo 78, determina que se aplicará de modo supletorio el Código Procesal Civil, Comercial, Laboral Rural y Minero de la provincia, en todas aquellas cuestiones relativas al procedimiento jurisdiccional administrativo.

Que tampoco surge del escrito en tratamiento que se haya planteado la revocación prevista en los artículos 28 y subsiguientes del Código Procesal Civil, Comercial, Laboral, Rural y Minero de la provincia y que, por consiguiente, no es pertinente el tratamiento de dicha cuestión en esta instancia. Ello en virtud de que,



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



"2015 – Año del Bicentenario del Congreso de los Pueblos Libres"

además de no haber sido planteado expresamente, no sería éste el momento procedimental oportuno para articularlo.

Que en relación al fondo de dicha cuestión puntual, tal como la propia recurrente expresa, el Dr. Miguel LONGHITANO, actual Vocal Abogado en ejercicio de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, era por entonces Secretario Legal y Técnico de la Gobernación de la provincia.

Que se encuentra acreditado en el acta de apertura de sobres obrante a fojas 409 y subsiguientes, del expediente del registro de la Dirección Provincial de Puertos N° 284, Letra D.P.P., año 2006, que el Dr. Miguel LONGHITANO, presenció dicho acto como mero observador, a raíz de una invitación de neto corte protocolar, ya que, en el esquema de *organización administrativa* propiamente dicha de la Administración provincial, el Secretario Legal y Técnico de la Gobernación carece de cualquier tipo de injerencia en actos preparatorios llevados a cabo por un Ente autárquico de la provincia.

Que el prestigioso jurista, Dr. Carlos BALBIN, tiene dicho al respecto que: *"... este vínculo no es de carácter jerárquico porque si fuese así se rompe el distanciamiento entre el ente y el órgano que es básicamente el valor que persigue el Legislador en este contexto de descentralización del poder"* (BALBIN, Carlos F., *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, La Ley, Buenos Aires, 2011, pág. 92).

Que no existe relación jerárquica -en sentido estricto- del Gobernador de la provincia respecto del Presidente de la Dirección provincial de Puertos ni de otra entidad autárquica provincial y, por deducción lógica, mucho menos podría tenerla un Secretario de Estado que a su vez, sí depende jerárquicamente del primero de ellos.

Que el artículo 16 de la Ley nacional de Obras Públicas N° 13.064, aplicable en el territorio provincial, en su parte pertinente, reza: *"En el lugar, día y hora señalados en los avisos, se dará comienzo al acto de la licitación (...) Se abrirán las cubiertas de los pliegos conteniendo las propuestas y éstas se leerán por el actuario ante los funcionarios y personas que presencien el acto; terminada la lectura se extenderá acta que será firmada por los funcionarios autorizantes y los asistentes en el momento de labrarse aquélla..."*.

Que a su vez, el acta de apertura de sobres a la que se hace referencia, no deja lugar a dudas respecto del carácter en el que el Dr. Miguel LONGHITANO asistió al acto. Sus términos son literales: *"Se encuentran presentes en este acto, por parte de la Dirección Provincial de Puertos, el Señor Presidente Dn. Alejandro*

Daniel Vernet; el Señor Vicepresidente Dn. José Salvador DE GAETANO, asistido por el Director General de Administración C.P.N. Fabián A. CAMPOS; el Director Legal Dr. Roberto Carlos Romero; el Arquitecto Cristian SACKS; el Director General de Estudios y Proyectos Ing. Roberto BRUNO y el Director de Finanzas Víctor ELSZTEIN.

Además se encuentran presentes, por el Poder Ejecutivo Provincial, el Señor Gobernador Dn. Hugo Omar COCCARO, el Ministro Coordinador de Gabinete Dr. Enrique VALLEJOS, el Sr. Ministro de Obras y Servicios Públicos Ing. Omar DELUCA, el Sr. Secretario Legal y Técnico Dr. Miguel LONGHITANO, el Sr. Ministro de Economía Dn Raúl BERRONE...

*Se encuentra además presente..."*

Que surge con total claridad la calidad en que el Dr. Miguel LONGHITANO presenció el acto y, el acta en cuestión no hace ni más ni menos que emitirse de conformidad con lo requerido por la Ley de Obras Públicas y, por ende, bajo ningún punto de vista cabe interpretar que haya oficiado de "perito", como intenta hacerlo ver la recurrente.

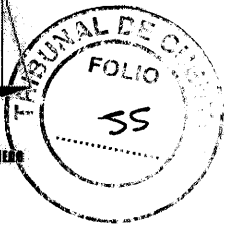
Que al solo efecto de otorgar mayor claridad a la cuestión, debe entenderse por perito a: "el tercero, técnicamente idóneo, llamado a dar opinión fundada en un proceso, acerca de la comprobación de hechos cuyo esclarecimiento requiere conocimiento especiales sobre determinada actividad" (FALCON, Enrique M., *Tratado de la Prueba*, Astrea, Buenos Aires, 2003).

Que surge que lo que plantea la señora Liliana PRELI, no se identifica con ninguna de las causales taxativamente establecidas por el artículo 26 del Código Procesal Civil, Comercial, Laboral, Rural y Minero de la provincia. Ante el encuadre dado en el recurso y cualquier duda al respecto, cabe agregar que tampoco se identifica esa circunstancia con alguna de las causales de excusación o recusación previstas por el artículo 8° de la Ley provincial N° 141.

Que corresponde rechazar el planteo de nulidad de lo actuado con fundamento en dicha circunstancia, en virtud de que, independientemente de que la recusación no fue planteada oportunamente, tampoco correspondía que el señor Vocal Abogado de este Tribunal, Dr. Miguel LONGHITANO se excusara para intervenir en el presente Juicio Administrativo de Responsabilidad, por no configurarse causal alguna al respecto.



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



"2015 – Año del Bicentenario del Congreso de los Pueblos Libres"

Que sobre la asistencia letrada como garantía del debido procedimiento administrativo, la recurrente solicita la anulación de *"los actos emitidos"*, motivando su pedido en el hecho de que este Tribunal, habría omitido dar cumplimiento con lo previsto en el artículo 26 inciso a) de la Ley provincial N° 141, por no haberse comunicado al administrado la eventual conveniencia de contar con asesoramiento jurídico para la mejor defensa de sus derechos, lo que -a su entender- atentaría contra la garantía de *defensa en juicio*.

Que entiende que es factible en consecuencia, la aplicación de la sanción de nulidad absoluta prevista por el artículo 110 inciso c) de esa misma norma.

Que sobre el particular cabe señalar que la garantía del *debido proceso adjetivo*, que comprende a su vez la de *defensa en juicio*, que rige también en sede administrativa, ha sido satisfecha por parte de este Organismo desde el inicio de la investigación previa al Juicio Administrativo de Responsabilidad y durante todo el trámite de este último.

Que en relación con la mentada garantía, el Superior Tribunal de Justicia en el marco de la causa *"TAVARONE, Valter Carlos c/ Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego s/ Recurso de Apelación"*, indicó: *"Decimos que debió darse audiencia previa, pues si bien el art. 37 de la ley 50 expresa que 'en caso de no presentación de la rendición de cuentas, el tribunal podrá disponer ...la aplicación de una multa...' ello no obsta a la necesidad de la audiencia previa que surge del art. 26 de la ley 141, que exige la observación por parte de los órganos administrativos, del debido proceso adjetivo y, especialmente, el derecho a ser oído que, consiste, entre otras garantías, en el derecho a exponer las razones de sus pretensiones y defensas antes de la emisión de los actos que se refieren a sus intereses"* (del voto del Dr. HUTCHINSON).

Que en ese mismo orden de ideas, en el marco de la causa *"TOLEDO ZUMELDU, Orla c/ Tribunal de Cuentas de la Provincia s/ Recurso de Apelación"*, el cimero Tribunal indicó: *"... más allá de la potestad sancionatoria que le asiste al organismo que impuso la multa que genera el recurso de apelación en análisis, como ya expresara en autos 'Tavarone V.C. c/ Tribunal de Cuentas de la provincia de Tierra del Fuego s/ Recurso de Apelación' (...) no puede discutirse que al no estar previsto un procedimiento específico a seguir para la aplicación de multas, debemos recurrir a la ley de procedimiento administrativo ineludible (Ley N° 141, B.O.P, 16/05/94) que impone como condición ineludible para la emisión de todo acto administrativo la*

*observación por parte de la autoridad administrativa de las reglas del debido proceso adjetivo. Tal y como ocurre en los supuestos de enjuiciamiento previstos por la norma en los que si hay un procedimiento específico que respeta dichas reglas -como no podía ser de otra manera- disponiendo traslado de la acusación al estipendiario, plazo adicional para su defensa, y ofrecimiento de prueba (arts. 56 y sgts.)”.*

Que conforme el criterio expuesto, el principio del debido proceso adjetivo, se cumple acabadamente a través del procedimiento previsto para el Juicio Administrativo de Responsabilidad en la Ley provincial N° 50, que da al acusado la posibilidad de oponer sus defensas y ofrecer prueba, respetándose así su derecho a ser oído, en forma previa a la adopción de una decisión por parte de este Tribunal de Cuentas.

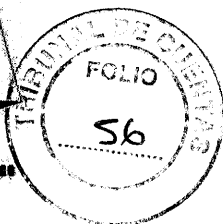
Que en relación a la “Tutela Administrativa efectiva”, la Doctrina ha indicado que: *“Con la expresión tutela administrativa efectiva se hace referencia a un amplio elenco de derechos que tienen todas las personas en el seno de los procedimientos administrativos y cuya finalidad es la eficaz defensa de sus derechos y participación en dicho ámbito. Se trata de un derecho fundamental que cumple, ante todo, una función de garantía o de instrumento al servicio de otros derechos. De ahí que pueda calificársele como un derecho-garantía.*

*La tutela administrativa efectiva comprende pero no se agota en el tradicional derecho al debido proceso adjetivo. De tal modo, el derecho a la tutela administrativa efectiva, como también a la tutela judicial, presenta una mayor amplitud garantística que el tradicional derecho de defensa, en tanto, además de potenciar sustancialmente el derecho a la audiencia previa, a la prueba y a una decisión fundada, pone en cabeza de las autoridades estatales el deber de organizar un andamiaje jurídico institucional que posibilite a toda persona en forma efectiva la salvaguarda de sus derechos en la esfera administrativa.*

*Sobre el particular cabe recordar que si bien en el texto del citado Artículo 18 de la Constitución Nacional sólo se asegura la inviolabilidad de la defensa de la persona y sus derechos en los juicios penales, desde muy antiguo la Corte Nacional efectuó una interpretación que amplió profundamente el círculo de los derechos protegidos originariamente por dicha disposición al afirmar que las normas sustanciales de la garantía de la defensa deben ser observadas en toda clase de juicios, incluso en procedimientos ante autoridades administrativas.*



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



"2015 – Año del Bicentenario del Congreso de los Pueblos Libres"

II.1. *El derecho a ser oído: El derecho a ser oído, también denominado derecho a la audiencia, se traduce en la posibilidad de poder exponer las defensas y pretensiones en forma previa a que la Administración adopte un determinado curso de acción o se pronuncie sobre una cuestión que pueda afectar la esfera jurídica de una persona.*

*Bien se ha dicho que 'el principio de audiencia alberga en su seno uno de los valores más arraigados en la conciencia social de todas las épocas: el de exponer la postura propia antes de que la autoridad pública adopte una decisión capaz de incidir de manera negativa en la esfera jurídica personal. Oír a la otra parte.*

*La forma en que este derecho puede materializarse es diversa, ya que depende del tipo de procedimiento de que se trate (v. gr. descargos, reclamaciones, recursos, etcétera). Pero, cualquiera sea la modalidad prevista para su ejercicio, lo relevante es que el interesado (y también los denominados contrainteresados) siempre tenga la oportunidad real de exponer su defensa previamente a que la Administración resuelva. Por tratarse de un trámite esencial y de realización inexcusable, el incumplimiento por la Administración del derecho a ser oído acarrea la nulidad absoluta de la decisión que se adopte, sin que sea posible, por tanto, su subsanación en sede administrativa o judicial"* (PERRINO, Pablo; "El derecho a la tutela administrativa efectiva", publicado en el marco de las Jornadas de Derecho Administrativo "El derecho administrativo hoy: 16 años después" organizadas por la Facultad de Derecho de la Universidad Austral, Ed. RAP).

*Que en el marco del presente Juicio Administrativo de Responsabilidad, todos los presupuestos que la doctrina considera esenciales fueron respetados.*

*Que la posibilidad de contar con patrocinio letrado en el marco del procedimiento administrativo, en el mismo artículo antes citado, el Dr. Pablo PERRINO advierte que: "El derecho a contar con patrocinio letrado integra el derecho de defensa. Mas, como consecuencia del principio del informalismo, como regla general, el patrocinio letrado es facultativo en el procedimiento administrativo. Sin embargo, en algunos procedimientos especiales, por sus peculiares características y la complejidad de la materia que se ventila, se lo suele exigir en forma obligatoria. Tal es lo que ocurre en materia tributaria en los procedimientos que se llevan a cabo ante el Tribunal Fiscal de la Nación".*

*Que una vez más, se intenta erróneamente hacer extensiva una previsión expresamente establecida por una norma extraña al procedimiento específicamente*

diseñado por la Ley provincial N° 50 para el Juicio Administrativo de Responsabilidad.

Que es un absoluto exceso interpretativo el que intenta forzarse desde la letra fría de la Ley provincial N° 141 por parte de la recurrente, el que la lleva a sostener que la falta de aviso sobre la eventual conveniencia de contar con patrocinio letrado, ineludiblemente y en todos los casos -objetivamente- debiera acarrear la nulidad absoluta e insanable de todo lo actuado.

Que esa norma -se insiste, extraña al presente procedimiento- no prevé tal sanción ni enumera ese aviso entre los elementos esenciales de los actos administrativos de su artículo 99, pero además y fundamentalmente, cabe preguntarse *quién* debería decidir el grado de complejidad jurídica suficiente de un procedimiento administrativo determinado y para *qué* administrado en particular debería ser lo suficientemente complejo como para encontrar necesario el cumplimiento de dicho recaudo.

Que aún en el caso en que ese verdadero concepto jurídico indeterminado, relativo a la *complejidad suficiente de la materia involucrada*, fuera extensible al presente procedimiento de la Ley 50, hay que entender la raíz de esta previsión, cual es, no garantizar o dotar al ciudadano *lego* de asesoramiento en materias que pudieran escapar a su conocimiento, sino simplemente advertirlo de esa eventual necesidad, si el funcionario competente para intervenir lo juzga necesario.

Que nuestro Superior Tribunal de Justicia provincial, el 16 de mayo del 2000, en la causa “*Servicios Petroleros Australes S.A. S/ impugna acto adm.- Medida de no innovar- Nulidad*”, dijo: “*En el procedimiento especial administrativo seguido en los presentes actuados, existió un procedimiento previo al acto discutido, donde el actor tuvo las suficientes garantías en el conflicto suscitado. El dictamen previo, en tal procedimiento especial no está previsto expresamente, y no parece que deba requerirse ineludiblemente, como lo exige la ley 141, toda vez que la aplicación por supletoriedad tiene sentido cuando, en esencia, las circunstancias son idénticas o similares. En el caso de un procedimiento como el presente donde se juzga con reglas especiales, las circunstancias no son idénticas ni similares a las de un procedimiento común. Recábase, que en el caso de los sumarios administrativos, tampoco hace falta el dictamen previo, bastan las conclusiones del sumariante*”.

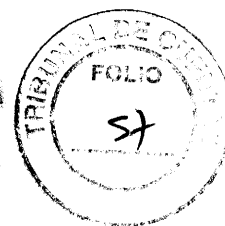
Que ese recaudo previsto por la Ley N° 141 para los administrados en general, carece de equivalente virtualidad ante el especial conocimiento que debiera



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



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



"2015 – Año del Bicentenario del Congreso de los Pueblos Libres"

tener sobre las materias involucradas un funcionario que, supuestamente, debía conocer los alcances de las competencias del cargo que aceptó libremente y que lo posiciona, como en el caso a la señora PRELI, ante un régimen de especial sujeción.

Que admitir lo contrario en esta instancia, sería permitir a la recurrente *alegar su propia torpeza* o, dicho de otro modo, *ir contra sus propios actos válidos anteriores*, lo cual es sabido que resulta inaceptable en el plano jurídico como eximente de responsabilidad.

Que el Superior Tribunal de la Justicia provincial ha indicado: "... *nutridas elaboraciones doctrinarias se han dirigido al estudio de las diferencias entre las llamadas relaciones de sujeción especial propias de las personas que están bajo la dirección inmediata del poder público por pertenecer al aparato administrativo o por otras situaciones contractuales o estatutarias, y las relaciones de sujeción general en las que se ubican todos los ciudadanos alcanzados por el ordenamiento jurídico administrativo, es decir los simples administrados*" (S.T.J.T.F., *in re "AGUIRRE, Eduardo E. c/ TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO s/ Recurso de Apelación"*).

Que el Dr. Tomás HUTCHINSON, en su comentario al artículo 110 inciso c) de la Ley provincial 141, indica que: "*Los vicios del procedimiento normalmente afectan el derecho de defensa. Sin embargo (...) debe reducirse al mínimo los efectos invalidatorios de los vicios procedimentales. Deben ser muy graves e insusceptibles de subsanación en una etapa posterior*" (HUTCHINSON, Tomás; *Procedimiento Administrativo de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur; Emprendimientos Fueguinos*, Rio Grande, 1997).

Que para una más clara solución aún, cabe tener también presente que, aún en los casos en que la Ley de Procedimientos Administrativo N° 141 sanciona con la nulidad absoluta e insanable la omisión de recaudos procedimentales como ocurre con la falta de dictamen jurídico previo, previsto en su artículo 99 inciso d) segundo párrafo, de conformidad con la Doctrina de Fallos "*Duperial*", tal omisión se considera subsanada si el dictamen jurídico se emitiera en el marco de la tramitación de los recursos administrativos. Cuanto más razonable sería entonces, considerar idénticamente subsanada la *pretendida* omisión de aviso sobre la conveniencia de contar con patrocinio letrado, que la Ley no sanciona con la nulidad, si dentro de esta misma instancia administrativa, la recurrente acude representada por abogados.

Que además, aún en el caso de preverse la más grave sanción procedimental, tampoco procede declarar la nulidad por la nulidad misma de los actos procedimentales, sino que se requiere la demostración de las defensas que el supuesto afectado perdió de articular como consecuencia de ello. Criterio que se sigue de la remisión normativa que se analizará seguidamente, que por donde quiera que se inicie, en todos los casos concluye en el Código Procesal Civil, Comercial, Laboral, Rural y Minero de la provincia.

Que como ya se refirió reiteradamente, la Ley provincial N° 50, en su artículo 78 establece que: *“El Código Procesal Civil y Comercial será aplicado supletoriamente en el procedimiento jurisdiccional administrativo”*.

Que de igual modo, nuestra Ley provincial de Procedimiento Administrativo N° 141, en el Título XI referido a las Normas Procesales Supletorias, determina en su artículo 163 que: *“El Código Contencioso Administrativo de la Provincia será aplicable supletoriamente para resolver cuestiones no previstas expresamente y en tanto no fueren incompatibles con el régimen establecido en la presente Ley de Procedimiento Administrativo”*.

Que a su vez nuestro Código Contencioso Administrativo (Ley provincial N° 133), al no contener normativa relativa a las nulidades procesales, nos remite a la aplicación de las normas del Código Procesal Civil, Comercial, Laboral Rural y Minero (Ley provincial N° 147) al prever en el segundo párrafo del artículo 16 lo siguiente: *“Se aplicarán las normas del Código Procesal Civil, Comercial, Laboral, Rural y Minero, en cuanto fuesen aplicables a la materia y no mediase reglamentación expresa de los institutos en esta Ley”*.

Que por dichos reenvíos expresos al C.P.C.C.L.R. y M., debemos situarnos en la parte pertinente del Capítulo VIII, referido a Nulidades Procesales, que comprende los artículos 196 a 202 (idénticos en su redacción a los artículos 169 a 174 del Capítulo X del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación) y en lo que aquí interesa transcribir, los artículos 196, 199 y 200 respectivamente rezan: Artículo 196. *“Procedencia de la Nulidad. 96.1. Ningún acto procesal será declarado nulo si la Ley no prevé expresamente esa sanción.*

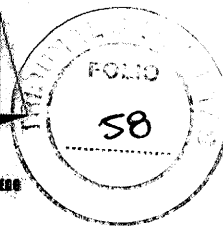
*196.2. Sin embargo, la nulidad procederá cuando el acto carezca de los requisitos indispensables para la obtención de su finalidad.*



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



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



"2015 – Año del Bicentenario del Congreso de los Pueblos Libres"

196.3. No se podrá declarar la nulidad, aún en los casos mencionados en los apartados precedentes, si el acto, no obstante su irregularidad, ha logrado la finalidad a que estaba destinado.

Que el artículo 199 dispone: "Iniciativa para la declaración. Requisitos. 199.1. La nulidad podrá ser declarada a petición de parte ... 199.2. Quien promoviere el incidente deberá expresar el perjuicio sufrido del que derivare el interés en obtener la declaración y mencionar, en su caso, las defensas que no ha podido oponer".

Que el artículo 200 establece: "Rechazo in limine. Se desestimará sin más trámite el pedido de nulidad si no se hubiesen cumplido los requisitos establecidos en el segundo párrafo del artículo anterior o cuando fuere manifiestamente improcedente".

Que como se señaló anteriormente, la normativa antes transcrita, correspondiente a nuestro C.P.C.C.L.R. y M., resulta ser idéntica en su redacción, a la establecida en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, por cuanto, para entender determinados principios y conceptos en ellos ínsitos, cabe acudir a lo expresado por la Doctrina y Jurisprudencia al respecto.

Que respecto de lo establecido en el artículo 169 del C.P.C.C.N. ya citado, la Doctrina dijo: "La nulidad es una sanción que le quita efectos jurídicos a un acto por los vicios que contiene. Estos vicios han sido considerados por el legislador inherentes al progreso y perfeccionamiento del acto viciado, ya que son el sustento de su validez. Las nulidades procesales son todas relativas, independientemente de que el acto sea nulo o anulable, de modo que pueden ser siempre convalidadas. Esto sucede porque la nulidad por la nulidad misma carece de sentido y no tiene objeto en el campo del proceso si no se desprotegen los derechos de la defensa de las partes, ni se altera el contradictorio. De allí el carácter restrictivo de la nulidad procesal ... La nulidad prevista por el Código se manifiesta mediante una tipicidad (prevista expresamente por la ley), y por vía de finalidad, cuando el acto carezca de los requisitos indispensables para la obtención de su objeto. No obstante, la nulidad prevista por estas dos vías no es procedente si el acto, no obstante su irregularidad, ha logrado el fin al que estaba destinado ... Los requisitos procesales para que prosperen las nulidades son los siguientes: a) existencia de un vicio formal o ineficacia del acto; b) interés jurídico o inexistencia de culpabilidad, y c) actuación no convalidada. Dentro de los requisitos para la procedencia de la nulidad se

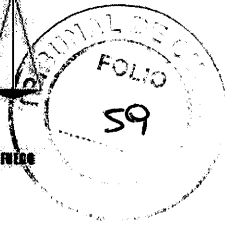
observa el principio de trascendencia, dado que no es posible declarar nulidad alguna sin que exista desviación e interés jurídico en la declaración derivada del perjuicio que le ha ocasionado al acto presuntamente irregular. Puesto que la invalidación debe responder a un fin práctico, resulta inconciliable con su índole la nulidad por la nulidad misma o para satisfacer un mero interés teórico. Tampoco las meras irregularidades que no privan de su esencia al acto que las contiene, o fue dictado en su consecuencia, son susceptibles de provocar aquel resultado” (FALCÓN, Enrique M. “CODIGO PROCESAL CIVIL Y COMERCIAL DE LA NACIÓN” Tomo 1, páginas 469/472).

Que en sintonía con lo expresado, respecto a la necesidad de vulneración de una norma constitucional o de una ley expresa que imponga dicha sanción, además de la alegación y acreditación de un perjuicio concreto –de allí su interpretación restrictiva- la Jurisprudencia también tiene dicho que: “La nulidad procesal es de interpretación restrictiva, pues el ordenamiento adjetivo persigue como regla general la estabilidad de los actos jurisdiccionales en la medida que su mantenimiento no conlleve la violación de normas constitucionales o expresamente esté establecida esa consecuencia, y para ser declarada requiere un perjuicio concreto y no el simple interés formal del cumplimiento de la ley” (Cámara Federal de Apelaciones de San Martín, Buenos Aires, Sala 01, “GERVASIO VILGRE DE LA MADRID S/ INCIDENTE DE NULIDAD”; Sentencia del 23 de agosto de 2012, [www.infojus.gov.ar](http://www.infojus.gov.ar), Sumario número 40000799).

Que asimismo se resolvió: “En materia de nulidades, debe primar un criterio de interpretación restrictivo -art. 2º del C.P.P.N.- y sólo cabe pronunciarse por la anulación de las actuaciones cuando exista un derecho o interés legítimo lesionado, de modo que cause un perjuicio irreparable, mas no cuando no exista una finalidad práctica en su admisión (...) Su procedencia requiere, como presupuesto, que el acto impugnado tenga trascendencia sobre las garantías esenciales de la defensa en juicio o se traduzca en la restricción de algún otro derecho; en el sub-examine, no se advierte que se hubiera afectado alguna garantía constitucional del imputado. De otro modo, la sanción de nulidad aparecería respondiendo a un formalismo vacío, que va en desmedro de la idea de justicia y de la pronta solución de las causas, en lo que también está interesado el orden público (Fallos: 323:929 y 325:1404)” (Cámara Federal de Casación Penal. Capital Federal, in re “PIFERRER



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



"2015 – Año del Bicentenario del Congreso de los Pueblos Libres"

ADRIÁN ARTURO S/ RECURSO DE CASACIÓN" Sentencia del 9 de Abril de 2012, [www.infojus.gov.ar](http://www.infojus.gov.ar), Sumario número 33013619).

Que respecto de lo establecido en los artículos 199 y 200 del C.P.C.C.L.R. y M. de la provincia, al establecer términos idénticos a los artículos 172 y 173 del C.P.C.C.N., debe tenerse en cuenta lo dicho por la Doctrina respecto a ellos al expresar: *"Fundamentación y Argumentación de la Parte. Es necesaria la mención de las defensas que la parte cuestionante se ha visto privada de oponer, alegación que no debe ser abstracta y genérica, sino concreta y real. Sirven para asegurar el derecho de defensa y no para dilatar los procesos, pues el planteo de las defensas o excepciones que no se han podido oponer debe ser circunstanciada."*

*Perjuicio.- A los efectos de la procedencia de una nulidad, interesa que exista un vicio, la violación de una forma procesal o la omisión de un acto que origina el incumplimiento del propósito perseguido por la ley, y que pueda dar lugar a la indefensión; la que constituye el perjuicio para la parte.*

*Interés.- Toda nulidad debe ser fundada en un interés jurídico, ya que no puede invocarse por la nulidad misma, razón por la cual deben ofrecerse elementos que acrediten, en principio, el perjuicio sufrido, si se quiere que la anulación de lo actuado pueda tener lugar, pues el perjuicio revela el interés en la declaración"* (FALCÓN, Enrique M., *op. cit.*, pág. 477/479).

Que del cotejo de tales elementos con lo normado por la Ley provincial N° 50 y la Ley provincial N° 141, estas últimas no prevén expresamente la sanción de nulidad ante el presunto incumplimiento con lo previsto en el artículo 26 inciso a) de la Ley provincial de Procedimiento Administrativo.

Que se observa que en el recurso en análisis no constan cuáles son las defensas que no habría podido oponer la ex-funcionaria por no haber recibido aviso de que podía contar con asesoramiento letrado previamente al dictado de la Resolución de Vocalía Legal recurrida.

Que las evidencias referidas y, si aplicamos analógicamente al caso los criterios expuestos por el máximo Tribunal nacional, no puede más que afirmarse que el vicio que pretende atribuirse al acto de la Vocalía Legal de este Tribunal, ni siquiera podría tenerse por remotamente configurado y, en el peor de los casos, se encontraría definitivamente saneado a partir de la actuación de la recurrente -en esta misma instancia administrativa- por intermedio de sus letrados apoderados.

Que nuestro Superior Tribunal de Justicia en la causa “ROMANO Juan Manuel c/ Tribunal de Cuentas s/ Contencioso Administrativo” ha dejado claro que la discusión en la instancia judicial, si bien debe versar sobre los mismos hechos planteados en sede administrativa, se reconoce la posibilidad de mejorar los fundamentos jurídicos y la prueba. A su vez, en la misma sentencia expresa: *“Se tuvo en cuenta que el particular no se encuentra obligado a intervenir con asistencia profesional en sede administrativa, por lo que se admite que, contando con asistencia profesional al entablar la demanda, puede formular nuevas cuestiones de derecho y hacer valer otros elementos de prueba”*.

Que las ideas desarrolladas sumadas al hecho de que la recurrente tuvo oportunidad de ejercer su defensa en el marco del presente Juicio Administrativo de Responsabilidad, como efectivamente lo hizo en su presentación obrante a fojas 83/88, que ostenta una clara estructura y terminología típicamente jurídicas, máxime teniendo en cuenta que la condena se fundamentó en incumplimientos específicos a la normativa que la funcionaria debía conocer para un desempeño mínimamente diligente de su función, conducen al rechazo del recurso impetrado respecto del planteo de nulidad de las actuaciones, fundado en la incierta omisión de lo previsto por el artículo 26 inciso a) de la Ley provincial N°141, por resultar claramente improcedente.

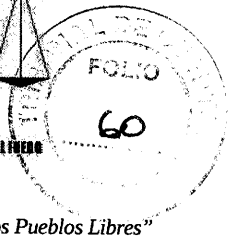
Que respecto de la pretendida ilegitimidad de emitir una sentencia definitiva, de naturaleza civil, por parte del TCP, la recurrente solicita que se anule la Resolución de Vocalía Legal recurrida, por considerar que dicho acto se encuentra viciado ya que -según afirma- resultaría inconstitucional lo normado por el artículo 53 de la Ley provincial N° 50.

Que la recurrente expresa: *“La posibilidad otorgada al Tribunal de Cuentas, por sí, de determinar la responsabilidad civil, mediante una sentencia definitiva que excluye de la competencia judicial del tema, resulta un exceso, con vicio de inconstitucionalidad, que debe ser revertido en esta instancia”*.

Que si bien no es ésta la vía procesal adecuada para dar tratamiento a un planteo de inconstitucionalidad, cabe analizar algunos aspectos que hacen a la validez constitucional de la atribución de funciones jurisdiccionales a la Administración y más específicamente a este Órgano de Control Externo.



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



"2015 – Año del Bicentenario del Congreso de los Pueblos Libres"

Que la Doctrina mayoritaria como la Jurisprudencia, se han expedido en el sentido de reconocer validez a las decisiones administrativas a las que se hubiera arribado en el marco de procedimientos de tipo jurisdiccional.

Que en el precedente "*Fernandez Arias c. Poggio*" (247:646), la Corte Suprema de Justicia de la nación reconoció que las decisiones administrativas de tipo jurisdiccional, serán válidas en tanto cumplan con dos requisitos: 1) que no se trate de controversias entre particulares regidas por el derecho común; y 2) que lo resuelto siempre pueda ser sometido a la denominada "*revisión judicial suficiente*", es decir, que en la instancia judicial pueda evaluarse la cuestión con amplitud de debate y prueba.

Que el prestigioso jurista Juan Carlos CASSAGNE, plantea que la función jurisdiccional desarrollada por la Administración es de carácter excepcional y debe llevarse a cabo dentro de los límites impuestos por el sistema que adopta nuestra Constitución Nacional, a saber: "*1) la atribución de funciones jurisdiccionales a órganos administrativos debe provenir de ley formal a fin de no alterar a favor del Poder Ejecutivo el equilibrio en que reposa el sistema constitucional, 2) tanto la idoneidad del órgano como la especialización de las causas que se atribuyen a la Administración deben hallarse suficientemente justificadas, para tornar razonable y excepcional el apartamiento del principio general de juzgamiento por el Poder Judicial, 3) si se otorgan a órganos administrativos funciones de sustancia jurisdiccional en forma exclusiva, sus integrantes deben gozar de garantías que aseguren su independencia de juicio frente a la Administración activa, tal como la inamovilidad de sus cargos y 4) los tribunales que integran el Poder Judicial deben conservar la atribución final de revisar las decisiones de naturaleza jurisdiccional*" (CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, T° II; 7° edición actualizada, Lexis Nexis Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2002, pág. 86).

Que en esa misma línea, la Corte Suprema en la causa "*Angel Estrada y Cía. S.A. c/ resol. 71/96 - Sec. Ener. y Puertos -Expte. N° 750-002119/96*", Sentencia del 5 de abril de 2005, estableció pautas precisas y concretas bajo las cuales puede legitimarse el ejercicio de potestades jurisdiccionales por organismos ajenos a la esfera del Poder Judicial y, en tal sentido exigió que: "*...hayan sido creados por ley, su independencia e imparcialidad estén aseguradas, el objetivo económico y político tenido en cuenta por el legislador para crearlos (y restringir así la jurisdicción que la*

*Constitución Nacional atribuye a la justicia ordinaria) haya sido razonable y, además, sus decisiones estén sujetas a control judicial amplio y suficiente”.*

Que en cuanto a la potestad jurisdiccional que se ha atribuido a este Tribunal, destacada Doctrina ha dicho que: “... los tribunales de cuentas son configurados en el derecho argentino como tribunales administrativos, es decir que, a pesar de su nombre, no integran el Poder Judicial, y, por ende, no ejercen funciones judiciales. Ejercen una jurisdicción de carácter administrativo, no una jurisdicción de carácter judicial; por ello es esencialmente de naturaleza administrativa el régimen jurídico aplicable a su actividad.

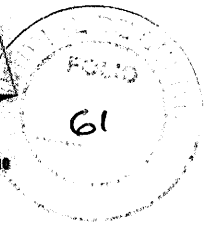
*Esta jurisdicción de carácter administrativo como tal es siempre susceptible de un control judicial suficiente. Es por ello que sus resoluciones carecen por sí de valor de cosa juzgada. Pueden adquirir el carácter de resolución firme y aun fuerza ejecutoria, es decir que puede ser ejecutado su cumplimiento por vía especial o de apremio, si ha sido consentida o no recurrida. Ahora bien, en caso de interponerse acciones o recursos judiciales contra sus resoluciones, éstas sólo adquieren fuerza de cosa juzgada en caso de ser confirmadas judicialmente. En conclusión, su caracterización como tribunales administrativos importa el ejercicio de una jurisdicción administrativa, no judicial, por lo que sus resoluciones están siempre sujetas a un 'control judicial suficiente'” (MAYOR, Armando; Derecho Público Provincial; HERNANDEZ Antonio María (coord.); Lexis Nexis; Buenos Aires, 2008).*

Que la Ley provincial N° 50, en su artículo 70 -modificado por el artículo 3 de la Ley provincial N° 134- estipula expresamente que las decisiones a las que el Tribunal hubiera arribado en el Juicio Administrativo de Responsabilidad, podrán ser recurridas judicialmente, mediante la interposición de recurso de apelación ante el Superior Tribunal de Justicia dentro del plazo de 30 días contados a partir de la notificación, debiendo suspender dicho plazo ante la interposición de otros recursos o, si el afectado lo estimare conveniente, mediante el inicio de la acción contencioso administrativa conforme al código de la materia. Por consiguiente, el requisito de “revisión judicial suficiente” se encuentra cumplido.

Que surge claramente que aquellas Resoluciones de Vocalía Legal que dan por finalizado el Juicio Administrativo de Responsabilidad, no son “sentencias definitivas” como las intenta hacer valer la recurrente. Son resoluciones administrativas que, si bien hacen cosa juzgada administrativa, la posibilidad de que



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



"2015 – Año del Bicentenario del Congreso de los Pueblos Libres"

puedan ser discutidas en sede judicial con posterioridad se encuentra expresamente prevista en la norma. Dichas resoluciones sólo podrán ser ejecutorias cuando el condenado deje transcurrir los plazos legales para recurrir dichos actos administrativos o las consienta.

Que conforme al artículo 1° del Código Contencioso Administrativo de la provincia, Ley provincial N° 133: *"El Superior Tribunal de Justicia de la Provincia conocerá y decidirá en instancia única, en aquellas controversias regidas por el derecho administrativo, originadas en la actuación del Estado Provincial, las municipalidades, comunas y sus entidades autárquicas y jurídicamente descentralizadas"*.

Que del texto de la norma transcripta surge que el factor de atribución de la competencia originaria del Superior Tribunal es de tipo objetivo-subjetivo. Es decir, que si bien estará originada en la actuación de una entidad estatal, la cuestión debatida tiene necesariamente que verse regida por el derecho administrativo.

Que en ese sentido, el Superior Tribunal tiene dicho que: *"Conviene aclarar que no resulta decisivo para determinar la competencia contencioso administrativa la circunstancia de que sea parte en el juicio el Estado Provincial. Su presencia no la genera per se, pues es sólo uno de los requisitos que deben presentarse para que se esté en presencia de un caso de tal competencia..."* (*"González, Aldo c/ IPAUSS s/ amparo por mora s/ cuestión de competencia"*, Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Tierra del Fuego, 17-11-2009).

Que conforme al juego armónico de las normas y criterios doctrinarios y jurisprudenciales transcritos, puede afirmarse que todas aquellas cuestiones debatidas en el marco de un Juicio Administrativo de Responsabilidad, se encuentran regidas por el derecho administrativo. Pensarlo de otra forma implicaría considerar que el ordenamiento jurídico provincial es falto de coherencia y que los legisladores han creado normas sin tener en cuenta la unicidad del sistema normativo provincial. Como es sabido, la inconsecuencia del legislador no se presume.

Que a más de lo dicho, vale recordar que el *nomen iuris* dado a un instituto, no hace a su naturaleza jurídica ni al régimen jurídico que corresponde aplicarle. Esa misma naturaleza es la que -precisamente- determina la competencia originaria del Superior Tribunal de Justicia provincial. Si fuera como lo propone la recurrente, sería la Justicia Civil de primera instancia de la provincia la competente para atender las impugnaciones de los actos administrativos en cuestión.

Que cuando la Ley provincial N° 50 en su artículo 48 dice que: *“La determinación de la responsabilidad civil de los estipendiarios será establecida por el juicio administrativo de responsabilidad...”*, no significa que porque resulten aplicables algunas normas o principios contenidas en el Código Civil, pertenezca a un régimen jurídico de derecho privado, sino que el legislador ha decidido llamarle así a efectos de una mejor comprensión del instituto.

Que en igual orden de ideas, expresó el Dr. Domingo Juan SESIN, al comentar el fallo de la Cámara Contencioso Administrativa de 1° Nominación de Córdoba, en autos *“IATE c/ EPEC”*, Sentencia del 17 de agosto de 1990, al considerar que: *“Aquí se sustentó que el orden jurídico administrativo muchas veces se integra con normas administrativas análogas o incluso con principios generales del derecho que pueden encontrarse en la Constitución o en el Código Civil -irretroactividad de la ley, caso fortuito, mora, imprevisión etcétera-. La determinación o no del supuesto de fuerza mayor o caso fortuito constituye, como principio general, derivaciones directas de un contrato administrativo, no puesto en duda por las partes, que ha menester la revisión de lo actuado a la luz del orden jurídico administrativo con la amplitud de criterio.*

*Es decir, toda interpretación de principios y normas emergentes de un indudable contrato administrativo corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa”* (SE SIN, Domingo J.; *El derecho administrativo en reflexión*; Ediciones RAP; Buenos Aires; 2011; p. 80 y ss.).

Que corresponde, por estimar que la recurrente confunde en el desarrollo de su escrito, conceptos básicos respecto de las atribuciones de este Tribunal, brindar una breve explicación en lo referente al Juicio Administrativo de Responsabilidad.

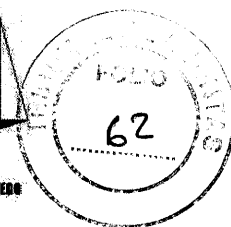
Que la recurrente expresa: *“La Ley 50 establece que dicha determinación de responsabilidad civil puede establecerse vía judicial o administrativa, de manera excluyente; esto es, que iniciada una vía queda excluida la otra (...)*

*La posibilidad otorgada al Tribunal de Cuentas, por si, de determinar la responsabilidad civil, mediante una sentencia definitiva que excluye de la competencia judicial del tema, resulta un exceso, con vicio de inconstitucionalidad, que debe ser revertido en esta instancia.*

*Lo que en todo caso podría realizar el Tribunal es determinar la existencia de un presunto perjuicio y requerir ante los tribunales judiciales el resarcimiento*



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



"2015 – Año del Bicentenario del Congreso de los Pueblos Libres"

(cfme. Art. 166 inc. 5; CPTDF); más de ningún modo sustituir, como en el caso, la intervención judicial".

Que la recta interpretación de lo previsto en la Ley provincial N° 50 en relación con el Juicio Administrativo de Responsabilidad, surge que este Órgano de Control Externo, al determinar la existencia de un presunto perjuicio fiscal, tendrá la opción de dar inicio a un Juicio Administrativo de Responsabilidad o, si se lo estima conveniente, presentar demanda judicial ante el fuero civil.

Que ello surge literalmente del texto del artículo 51 de la Ley provincial N° 50 que otorga dicha opción discrecional al Cuerpo Plenario de este Tribunal al establecer que: *"El Tribunal de Cuentas, por acuerdo plenario de sus miembros, podrá resolver que, en caso de que existiese un perjuicio patrimonial al Estado por uno de sus estipendiarios, se inicien directamente las acciones correspondientes ante el órgano judicial"*.

Que dicha norma se ve complementada -en lo que aquí nos interesa- con el artículo 53 de misma Ley, que reza: *"La competencia de la Vocalía Legal, en el juicio administrativo de responsabilidad civil de los estipendiarios, excluye originariamente la jurisdicción judicial civil, salvo que el Tribunal de Cuentas resuelva iniciar directamente la acción judicial"*.

Que a este respecto, por su parte, el artículo 54 establece: *"Una vez iniciado el procedimiento administrativo o el proceso judicial, no podrá desistirse e intentarse la otra vía de juzgamiento"*.

Que la palabra *"podrá"* presente en el artículo 51, ha sido interpretada por la doctrina de la siguiente manera: *"Otras veces es la locución 'podrá' la que nos brinda la clave para determinar si hay discrecionalidad. Así por ejemplo, cuando el órgano administrativo 'puede elegir' entre los tres primeros postulantes en un concurso. Esto significa que es potestativo de la administración elegir el primero, segundo o tercero, siendo todas las posibilidades válidas para el derecho"* (SESIN, Domingo Juan, *Administración Pública: Actividad Reglada, Discrecional y Técnica*, Depalma, Buenos Aires, 1994, pág. 160).

Que cabe afirmar que el legislador ha querido dar amplio margen de actuación al Plenario de este Tribunal, en cuanto al modo de determinar la existencia de perjuicio para las arcas del Estado. No obstante, a efectos de evitar la eventual emisión de resoluciones contradictorias o confusiones en el trámite que puedan perjudicar o confundir al interesado, ha establecido la Ley provincial N° 50, en sus

artículos 53 y 54, la imposibilidad de que se dupliquen los trámites o se cambie el cauce elegido inicialmente, incluso cuando dichos juicios se desarrollen en distintas esferas: judicial y administrativa.

Que en igual lineamiento, se ha expresado el miembro informante del proyecto de Ley para la creación del Tribunal de Cuentas (actual Ley provincial N° 50) al referirse a esta cuestión: *“En el artículo 48 de este capítulo señalamos que la determinación de la responsabilidad civil de los estipendiarios será establecida por juicio administrativo de responsabilidad, con excepción obviamente de aquel funcionario que está sujeto al procedimiento de remoción por desafuero, juicio político o de enjuiciamiento previsto para los magistrados, en el artículo 162 de la Constitución de la Provincia.*

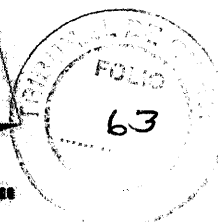
*Respecto del acuerdo plenario, se establece que el Tribunal de Cuentas podrá resolver en caso de que exista un perjuicio patrimonial al Estado por uno de sus estipendiarios, que se inicien directamente las acciones correspondientes ante órganos jurisdiccionales, sin pasar previamente, como existe en la actualidad, por el juicio administrativo o responsabilidad que, en algunos casos puede ser absolutamente superfluo y causar un dispendio de actividad del organismo”* (Legislatura: Asunto 460/92).

Que en cuanto al valor que debe darse a lo expresado por el miembro informante del proyecto de Ley, debe tenerse en cuenta: *“Que todo ello revela, sin lugar a dudas, el propósito del legislador y el alcance de la disposición, y ‘...si bien es cierto que las palabras o conceptos vertidos en el seno del Congreso con motivo de la decisión de la ley, son, en general, simples manifestaciones de opinión individual de las personas que las pronuncian (Fallos: 77:319), no puede decirse lo mismo de las explicaciones o aclaraciones hechas por los miembros informantes de los proyectos, pues tales explicaciones o informes constituyen, según la doctrina y la jurisprudencia, una fuente propia de interpretación’ (Fallos 33:228; 100:51; 114:298; 141:254; 328:4655 y 329:3546, entre otros)”* (CSJN, “Las Mañanitas S.A. c/ Neuquén, Provincia del s/ acción declarativa de certeza” 04/08/2009).

Que en el caso de que el Plenario de Miembros decida iniciar el Juicio Administrativo de Responsabilidad, ello no obsta a que la resolución de Vocalía Legal que pone fin a dicho procedimiento, pueda ser revisada judicialmente si el acusado interpone en tiempo y forma el recurso de apelación directa o la demanda contencioso administrativa previstos por el artículo 70 de la Ley provincial N° 50.



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



"2015 – Año del Bicentenario del Congreso de los Pueblos Libres"

Que bajo ningún punto de vista puede interpretarse que la Ley provincial N° 50 excluya inexorablemente el tratamiento del perjuicio fiscal de la esfera judicial.

Que la razón de ser de los Tribunales de Cuentas se vincula con el control del gasto público en sede administrativa. Competencia atribuida expresamente por nuestra Constitución Provincial y el Juicio Administrativo de Responsabilidad es una vía idónea y perfectamente legal para la consecución de tal fin.

Que el Dr. SESÍN ha señalado también que: *"En las provincias argentinas se ha instituido el Tribunal de Cuentas a escala constitucional -Artículos 126 y 127, Constitución de Córdoba, Artículos 146, 147 y 148, Constitución de Santiago del Estero, Artículos 161, 162 y 168, Constitución de Río Negro; Artículos 147 a 151, Constitución de La Rioja; Artículos 199 a 201, Constitución de Jujuy, Artículo 163, Constitución de Salta; Artículos 238 a 146, Constitución de San Luis, entre otras".*

Que asimismo hace referencia ese doctrinario a la función administrativa, de control externo, imparcial, técnico y a la independencia funcional propia de los Tribunales de Cuentas, indicando al respecto que: *"Con razón ha manifestado el entonces convencional constituyente Gentile -Debate Parlamentario Const. De Córdoba, coordinado por Coppari y Figueroa, Jano, 1987, p. 126-, con relación al Artículo 127, inc. 5° de la nueva Constitución de Córdoba, en el debate parlamentario respectivo: 'Existe una confusión que es reiterativa en el orden administrativo, sobre el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de la Administración. El Tribunal de Cuentas, a pesar de su nombre, no es un órgano jurisdiccional, no ejerce funciones judiciales (..)'.*

*En efecto, en nuestro país la función de contralor que realiza es de carácter eminentemente administrativo, conjuntamente con el régimen jurídico aplicable.*

*Como es sabido, por imperativo del Artículo 109 de la Constitución Nacional y de los Artículos 138/153 de la Constitución de Córdoba, el ejercicio de la función judicial corresponde exclusivamente al Poder Judicial de la Provincia".*

Que lo mismo puede predicarse de nuestra Carta Magna, conforme surge de su sección tercera, capítulo I, artículos 141 cc y ss. y ese autor enfatiza tal distinción en los siguientes términos: *"Es obvio que el Tribunal de Cuentas no integra el Poder Judicial. Tampoco lo resuelto en los trámites de rendición de cuentas y determinación de responsabilidad tiene autoridad de verdad legal, insusceptible de revisión judicial ulterior. Ello, por no provenir del órgano imparcial e*

*independientemente que constitucionalmente debe decidir, en definitiva, con autoridad de cosa juzgada a través del proceso legal respectivo. No obstante, en lo que respecta al examen de cuentas y de responsabilidad, podríamos aceptar que se ejerce una función jurisdiccional – administrativa, que de todos modos queda sujeta a la revisión judicial.*

*La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha consagrado el principio de control judicial suficiente, que debe operar ulteriormente para los supuestos en los que órganos o tribunales administrativos resuelvan controversias, recursos, investigaciones, apliquen sanciones, etcétera - “Fernández Arias”, Fallos: 247:652, 1960-. Se opone, entonces, a la hipótesis de que tales órganos ejerzan funciones judiciales, por lo que debe quedar siempre abierto el acceso a la justicia por medio de la acción pertinente y no de un simple recurso.*

*Es un órgano de control externo porque no forma parte de la organización administrativa de ninguno de los poderes del estado ni depende de éstos. Por ello, es un control que opera desde fuera y no por dentro de la Administración.*

*La independencia y la imparcialidad también son sus características fundamentales. La primera presenta dos aspectos: a) personal de quienes conducen el Tribunal, quienes deben tener una serie de garantías -inamovilidad-; y b) funcional, que presupone la carencia de vínculos jerárquicos.*

*La imparcialidad se relaciona con la índole de la materia sometida a su conocimiento, de carácter técnico, no político, con neutralidad y objetividad en su accionar” (SESIN, Domingo J., El derecho administrativo en reflexión, RAP, págs. 501/502).*

*Que del examen efectuado se desprende con meridiana claridad que no resulta posible confundir función jurisdiccional de los Tribunal de Cuentas en sede administrativa, con la función propia del Poder Judicial. Queda igualmente definida la cuestión atinente a la función propia de los órganos de control externo respecto de la gestión económica financiera del Estado, vinculada a su independencia y especialidad técnica, no obstante resultar revisable judicialmente todo lo resuelto en esta sede.*

*Que por lo tanto, la competencia jurisdiccional administrativa que la Ley N° 50 ha otorgado a este Tribunal, para decidir sobre la responsabilidad patrimonial que cabe atribuir a los estipendiarios, es constitucionalmente válida y, por consiguiente, procede rechazar el pedido de anulación de la Resolución de Vocalía Legal, en lo que hace a este punto.*



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



"2015 – Año del Bicentenario del Congreso de los Pueblos Libres"

Que en cuanto a las cuestiones introducidas por el cauce del recurso de revisión, cabe decir respecto del planteo sobre la -supuestamente- errónea interpretación del denominado *mes base* en los contratos de obra pública, que la recurrente argumentó que este Tribunal habría realizado una errónea interpretación de los documentos agregados en autos.

Que se refiere específicamente a que ella no habría hecho más que aplicar, en cuanto al *mes base*, el criterio establecido en el contrato. A su vez aclaró que ella no participó en la redacción de dicho acuerdo y agregó que *"si algún incumplimiento debe advertirse, éste se encuentra en el origen de la contratación..."*.

Que en este Juicio Administrativo de Responsabilidad, lo que se imputó a la señora Liliana PRELI, es el ilegítimo pago de redeterminaciones de precios en forma anticipada, los cuales fueron realizados en concepto de *"pago a cuenta de futuras redeterminaciones"* y *"redeterminación de precios del anticipo financiero"*, toda vez que ninguna de estas dos situaciones se encuentran contempladas por el Decreto provincial N° 73/03. Ello, únicamente respecto de las sumas abonadas a la empresa GIRO CONSTRUCCIONES S.A. que no fueron justificadas.

Que el Decreto provincial N° 73/03, ratificado por la Ley provincial N° 572, establece: *"Los precios de los contratos de obra pública correspondientes a la parte faltante de ejecutar podrán ser redeterminados a solicitud de la contratista cuando los costos de los factores principales que los componen, identificados en el artículo 3° del presente decreto, hayan adquirido un valor tal que reflejen una variación promedio de esos precios superior en un CINCO POR CIENTO (5%) a los del contrato, o al precio surgido de la última redeterminación según corresponda, conforme a la 'Metodología de redeterminación de precios de Contratos de Obra Pública'..."*.

Que la citada norma, es casi idéntica en su redacción a su par nacional -el Decreto nacional 1295/2002- que sólo establece un porcentaje diferente en el incremento de costos que habilita a activar el procedimiento para redeterminar precios en un contrato de obra pública. Por ello, para entender determinados principios y conceptos, cabe acudir a lo expresado por la Doctrina al respecto, en tanto se sostuvo que: *"Según el régimen del decreto sólo deben redeterminarse los precios correspondientes a la parte faltante de las obras, certificándose según el mes en que se alcanzaron las variaciones de referencia. Es decir, el modelo recae exclusivamente sobre los trabajos futuros, pues los precios que se redeterminan son los que*

*corresponden a las cantidades de obra faltantes*” (BALBIN, Carlos F.; Tratado de Derecho Administrativo; T°V; Ed. La Ley; Buenos Aires; 2011; p. 453)

Que resulta evidente que al momento de la creación de la norma, se tuvo en miras el mantenimiento constante de los valores de producción. Sin embargo, a efectos de evitar la consumación de erogaciones indebidas por parte del Estado, se estableció que sólo corresponderá redeterminar los precios, una vez que los aumentos promedio en los costos de producción se hayan producido efectivamente en los porcentajes establecidos por la norma, que es sumamente clara respecto de que no es válido para la Administración, anticiparse -sobre especulaciones- a posibles aumentos que pudieran generarse en el futuro.

Que en relación con los anticipos financieros, la Doctrina también tiene dicho que: *“Los ítems afectados por anticipos financieros, en su proporción, no son susceptibles de redeterminación. Es lógico que así sea, en la medida en que eventuales incrementos futuros de aquellos ítems no tienen incidencia sobre la retribución del contratista, al haberse ya anticipado total o parcialmente su pago”* (DRUETA, Ricardo T. y GUGLIELMINETTI, Ley 13.064 de Obras Públicas -comentada y anotada- Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2008, pág. 346).

Que resta referirse a las consideraciones efectuadas por este Tribunal al momento de determinar el perjuicio fiscal que se imputa a la señora Liliana PRELI, principalmente lo relativo al mes base tenido en cuenta para realizar los cálculos correspondientes.

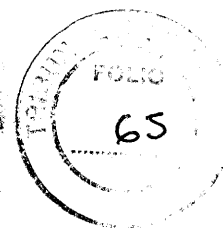
Que en primer lugar cabe recordar que el Decreto provincial N° 73/2003 en el artículo 5 de su Anexo I, establece que el mes base a efectos de definir las redeterminaciones de precios que correspondan será el mes de la oferta. En el caso, el mes de apertura de las ofertas fue el mes de diciembre de 2006. Por ello, sólo es posible afirmar que, conforme a las previsiones legales aplicables, el mes base para el cálculo de redeterminaciones -si hubieren sido pertinentes- era el mes de diciembre de 2006.

Que en la licitación pública D.P.P. N° 036/06 de *“Construcción del Frente de Atraque y Ampliación de la Plazoleta en lado Oeste del Puerto de Ushuaia”* -tramitada bajo el Expediente Letra D.P.P., N° 284- el pliego de bases y condiciones y el contrato de obra pública establecieron como mes base el mes de marzo de 2006.

Que en virtud de las implicancias que una errónea interpretación del mes base puede producir al analizar los hechos del caso, el señor Auditor, Arq. Victor



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



"2015 – Año del Bicentenario del Congreso de los Pueblos Libres"

Hugo ORTEGA y la señora Auditora Fiscal, C.P.N. M. Fernanda COELHO, solicitaron dar intervención en las actuaciones a la Comisión de Redeterminación de Precios creada mediante la Resolución MOySP N° 212/2014 (conf. Informe Contable N° 197/2013).

Que en relación con el planteo efectuado por la quejosa, es dable señalar que en esta instancia la cuestión ya no merece mayor debate, debido a que se plantea la errónea interpretación de documento -conforme los presupuestos de procedencia formal del recurso de revisión- mientras que el análisis en cuestión fue realizado por especialistas en la materia, esto es, los integrantes de la Comisión de Redeterminación de Precios a nivel provincial.

Que los Auditores Técnicos de este Organismo solicitaron la intervención de aquélla, a fin de desentrañar la cuestión con una mirada objetiva, por lo que no corresponde volver sobre este punto, toda vez que dicho estudio reviste el carácter de informe técnico y, por ende, vinculante para este Organismo de Contralor en este punto.

Que el señor Coordinador de la Comisión de Redeterminación de Precios de la provincia M.M.O. Alejandro PÉREZ -obrante a fojas 204/209- tras haber efectuado el cálculo de redeterminaciones, manifestó que: *"Respecto a los parámetros considerados en los respectivos cálculos de Redeterminación, se indica que como mes base se consideró el mes de Acta de Apertura de Ofertas (Dic/06), como bien lo determina el Decreto Provincial N° 73/03 se encuentra ratificado por Ley Provincial N° 572, por lo tanto lo allí expuesto debería predominar respecto a lo indicado ya sea en el Pliego de bases y condiciones correspondiente como a su vez en el Contrato de Obra Pública (Art° 12), en donde se estipulaba como mes base Mar/06"*.

Que atento a ser la Comisión de Redeterminación de Precios el órgano técnico especializado en la materia, este Tribunal adecuó su decisión a los parámetros aportados por dicho organismo, ello en virtud del criterio sentado por la Procuración del Tesoro de la Nación según el cual: *"Los informes técnicos merecen plena fe, siempre que sean suficientemente serios, precisos y razonables, no adolezcan de arbitrariedad aparente y no aparezcan elementos de juicio que destruyan su valor"* (Dictámenes 207:343; 252:349; 253:167; 266:331; 273:414).

Que de igual modo lo tiene establecido la jurisprudencia, en tanto se ha resuelto que: *"En primer lugar, porque si bien en nuestro sistema la prueba pericial no reviste el carácter de prueba legal, puesto que el experto es una persona*

*especialmente calificada por su saber específico y se desempeña como auxiliar judicial distinto de las partes, la prudencia aconseja aceptar los resultados a los que aquél haya llegado, en tanto no adolezcan de errores manifiestos, o no resulten contrariados por otra probanza de igual o parejo tenor. En tales condiciones, 'no parece coherente con la naturaleza del discurso judicial apartarse [del consejo experto] sin motivo y, menos aún, abstenerse de ese aporte' (Fallos: 331:2109)" (CSJN, "Unión de Usuarios y Consumidores c/ EN – M° VE Inf. -Sec. Transporte- dto. 104/01 y otros s/ amp. proc. sumarísimo (art. 321, inc. 2°, CPCC)" 24/06/2014).*

Que sobre la base de los criterios vertidos, cabe afirmar que la cuestión escapa de la discrecionalidad de este Órgano de Control, que debe remitirse a los análisis técnicos efectuados al respecto por especialistas. En virtud de ello, estimo que debe rechazarse el planteo de la señora Liliana PRELI en este punto.

Que en cuanto al planteo efectuado sobre la supuesta confusión entre perjuicio fiscal y perjuicio financiero, la recurrente alega que con motivo de la confusión de los conceptos de perjuicio fiscal y perjuicio financiero, la Resolución de Vocalía Legal cuestionada carecería de causa y motivación y, por consiguiente, se encontraría viciada de nulidad. A su vez asegura que: *"En el caso, no existe, bajo ningún concepto, perjuicio fiscal. Es más, si hubiere existido sería inexplicable que no se haya traído a 'juicio' a la persona que en definitiva hubiese sido beneficiada por tal irregularidad, esto es, la empresa contratista".*

Que no es resorte de este Tribunal de Cuentas y escapa a su competencia legal, la determinación de responsabilidad de quien no es estipendiario del Estado, sino exclusivamente de aquellas personas a las que se les ha confiado la administración de fondos públicos.

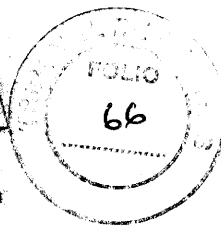
Que la consumación del perjuicio patrimonial se produce por el material detrimento que sufre el Estado y no por la obtención de ventaja económica de los estipendiarios o de otros sujetos. En estos términos lo reconoce el Superior Tribunal de Justicia de la provincia al expresar: *"En los procedimientos expuestos -juicio de cuentas y de responsabilidad- se advierte con claridad que el legislador siguió un temperamento centrado en el hecho productor del daño patrimonial al erario público..."* (sentencia del 31 de octubre de 2012, en autos "Zamora, Gustavo Oscar c/ Tribunal de Cuentas de la Provincia s/ Contencioso Administrativo").



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



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



"2015 – Año del Bicentenario del Congreso de los Pueblos Libres"

Que refiere también la recurrente en el escrito en tratamiento, que la circunstancia que se cuestiona no genera un perjuicio fiscal, sino que, en todo caso, estaríamos frente a un *"eventual perjuicio financiero"*.

Que tras el velo de una *"redeterminación de precios del anticipo financiero"* -cuestión no prevista en el Decreto 73/2003- y de un *"pago a cuenta de futuras redeterminaciones"* -cuestión que contraviene la normativa del Decreto 73/2003-, se ocultó un préstamo realizado a la contratista, otorgado sin amparo normativo y, peor aún, no devuelto al día de la fecha de forma alguna, generándose así un perjuicio fiscal.

Que el argumento esgrimido, lejos de beneficiar a la ex-funcionaria, la perjudica significativamente, en tanto reconoce lisa y llanamente haber realizado una actividad financiera con fondos públicos de la Dirección Provincial de Puertos, para la que no tenía competencia otorgada por ley ni siquiera en forma implícita.

Que la competencia es uno de los elementos esenciales del acto administrativo y que el funcionario se ve acotado en sus funciones a aquello a lo que la ley lo habilita en términos expresos o -cuando menos- de forma razonablemente implícita. El objeto de la Dirección Provincial de Puertos no es la actividad financiera, con lo cual, mal podría ser ejercida por sus funcionarios.

Que cabe recordar también que: *"La responsabilidad de los funcionarios es una de las características fundamentales del gobierno representativo y es de la esencia de esta forma de gobierno que todos los funcionarios públicos se desempeñen según normas obligatorias que rijan su conducta y que respondan por las consecuencias de sus actos u omisiones, pues ejercen la función en nombre del pueblo, fuente exclusiva de la soberanía"* (RAMÍREZ, Edgardo Fabián; Gestión y administración financiera en organismos públicos. Responsables y responsabilidades. Responsabilidad penal. Otras responsabilidades; Mave Editora, Corrientes, 2011, pág. 262).

Que a mayor abundamiento, cabe citar al Dr. Alfredo REPETTO que dice: *"El presunto perjuicio fiscal; la responsabilidad patrimonial, un régimen particular...Cuando el acto irregular causa un daño a la Administración Pública surgirá la responsabilidad civil o patrimonial (CSJN, Fallos, 310:738, consid. 4º; 319:1034, consid. 4º).*

*Los agentes públicos son responsables ante el Estado por los daños que le ocasionen y se puede fundamentar tanto en el dolo como en la culpa o negligencia".*

(REPETTO, Alfredo L., *Procedimiento Administrativo Disciplinario*, Ed. Cathedra Juridica, Buenos Aires, 2008, págs. 246/247).

Que atento a que el daño y los restantes presupuestos de la responsabilidad se encuentra por demás probados en el expediente bajo examen y especialmente valorados en la Resolución de Vocalía Legal cuestionada, el planteo de nulidad en lo que hace a este punto resulta improcedente.

Que sobre la solicitud de dar intervención en el procedimiento a la empresa “GIRO CONSTRUCCIONES S.A.”, la recurrente afirma que correspondería encuadrar a la contratista dentro del concepto de “estipendiario” y, por consiguiente, que debería ser juzgada por este Tribunal en el presente Juicio Administrativo de Responsabilidad, en tanto -afirma- de configurarse el presunto perjuicio fiscal, la única beneficiada habría sido la empresa.

Que a su vez, manifiesta que dicha firma debería haber sido traída al procedimiento a efectos de que la “sentencia” le pueda ser oponible y oportunamente -de quedar firme- la señora Liliana PRELI pueda repetir contra la empresa.

Que cabe recordar, que tal como se explicó anteriormente, la consumación del perjuicio fiscal se produce por el material detrimento que sufre el Estado y no por la obtención de ventaja económica de los estipendiarios o de otros sujetos. Por lo tanto, no corresponde -en principio- tener en cuenta, en el marco de un Juicio Administrativo de Responsabilidad, quien se ha visto beneficiado con el menoscabo generado al erario público, sino determinar al responsable de ese daño patrimonial, de imposible configuración sin la -cuando menos negligente- participación de un funcionario público que lo permita.

Que resulta necesario referirse al concepto de “estipendiario” a efectos de analizar su extensión a la empresa GIRO CONSTRUCCIONES S.A. en carácter de contratista del Estado, en virtud de que la Ley provincial N° 50 se refiere a los “estipendiarios” a lo largo de todo su articulado y particularmente -en lo que interesa- en todo lo relativo al Juicio Administrativo de Responsabilidad.

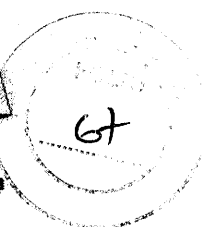
Que el Tribunal de Cuentas de la Nación se ha expedido sosteniendo que: “Siendo estipendiario de la Nación quien cobra estipendio en función de un servicio, su responsabilidad nacerá toda vez que se produzca la violación de un deber impuesto anteriormente al agente y siempre que dicha transgresión acontezca durante el cumplimiento de su función o empleo” (JR 43/80).



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



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



"2015 – Año del Bicentenario del Congreso de los Pueblos Libres"

Que la Doctrina reconoce como estipendiarios del Estado a sus funcionarios y agentes. En este sentido se manifiesta Armando MAYOR al hacer referencia al Juicio de Responsabilidad: *"1. Caracterización: En este caso estamos en presencia de procedimientos que procuran determinar el grado de responsabilidad civil que le puede caber a un funcionario o agente público que con su acción u omisión causa un daño patrimonial al Estado. El juicio de responsabilidad procede en caso de sospecha de perjuicio pecuniario al Estado causado por sus estipendiarios y por circunstancias ajenas a la rendición de cuentas (...)"*

3. Resolución: *La sentencia puede ser eximente de responsabilidad o condenatoria. De ser determinante de responsabilidad se debe fijar el monto por el que el funcionario o agente debe responder"* (MAYOR, Armando, *Derecho Público Provincial*, HERNANDEZ Antonio María (coord.), Lexis Nexis, Buenos Aires, 2008, págs. 506/507).

Que al considerar la totalidad de los preceptos de la Ley provincial N° 50 y particularmente de su capítulo "XII. De la responsabilidad" y su capítulo "XIII. Del enjuiciamiento", surge de modo palmario que el término "estipendiarios" se utiliza para hacer referencia a los funcionarios y agentes públicos, términos que son empleados de modo indistinto.

Que en consecuencia, cabe negar el carácter de "estipendiario" de la empresa contratista.

Que en cuanto a la solicitud de la recurrente de que se convoque a las actuaciones a la empresa GIRO CONSTRUCCIONES S.A., a fin de que la señora Liliana Graciela PRELI pueda repetir de ésta lo que le corresponda pagar de quedar firme la Resolución de Vocalía Legal cuestionada, basta decir que esta no es la vía pertinente ni idónea para llevar adelante una acción de repetición y, por lo tanto, no corresponde a este Tribunal citar a la mentada firma comercial.

Que ese es precisamente el tipo de conflictos entre terceros, para cuya resolución carecería de competencia legal este Tribunal, de conformidad con toda la doctrina y jurisprudencia citada en torno al tema de la *Jurisdicción Administrativa*.

Que de igual modo, cabe mencionar que -de entenderlo así la recurrente- el planteo de repetición debió haberlo realizado ella misma cuando aún ostentaba el carácter de vicepresidente de la D.P.P., en tanto quien ha sufrido el detrimento patrimonial, que motiva el presente Juicio Administrativo de Responsabilidad, es dicho organismo autárquico.

Que respecto del ofrecimiento de prueba efectuado, cabe establecer que la citación a prestar declaración testimonial al señor Ingeniero Civil Marcelo Fabian DOMATO, sobre los pagos abonados a la contratista, éstos se encuentran suficientemente probados en el expediente mediante las respectivas órdenes de pago, documentos que tienen clara preeminencia como medio probatorio respecto de la prueba testimonial.

Que la jurisprudencia ha reconocido: *“La prueba testimonial no es hábil si existen procesalmente medios más idóneos para llegar a la comprobación de los hechos controvertidos, como sería la documental para acreditar la existencia de un contrato y sus cláusulas”* (CNCiv., Sala F, 24-9-82, J.A. 1983-III-651).

Que específicamente en lo que hace a la esfera administrativa, se ha expresado también que: *“La prueba documental es de trascendental importancia dentro del proceso contencioso administrativo, por ser la forma documental la que predomina en la esfera administrativa”* (CNFed.CAdm., Sala IV, 15-4-86, L.L. 1987-B-596, f. 37,619-S).

Que además, conforme surge del análisis de las actuaciones que dan causa a la condena de la recurrente, el ingeniero DOMATO no sería idóneo como testigo, toda vez que participó del trámite de la obra y los pagos involucrados, en carácter de Inspector de Obra contratado al efecto, lo cual lo vuelve carente de la objetividad e imparcialidad indispensable para revestir calidad de testigo útil para el esclarecimiento de hecho alguno.

Que a su vez corresponde destacar que la etapa procesal a efectos de presentar esta prueba se encuentra precluida. Adviertase que dicho ofrecimiento no fue efectuado oportunamente al momento de contestar la acusación (fs. 83/88), en la cual sólo se ofrece prueba informativa.

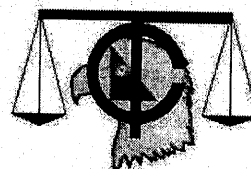
Que asimismo cabe destacar que la introducción de la testimonial pretendida no se refiere a una prueba nueva acaecida con posterioridad a las actuaciones administrativas.

Que atento a las consideraciones precedentes la solicitud de llamar como testigo al señor Ingeniero Civil Marcelo F. DOMATO resulta inoficiosa y meramente dilatoria, por cuanto corresponde su rechazo.

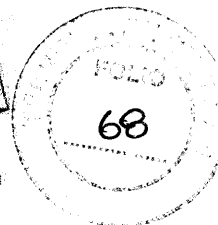
Que debe rechazarse el recurso de reconsideración impetrado, atento a no resulta admisible en el marco de un Juicio Administrativo de Responsabilidad, por no encontrarse previsto en el régimen especial de la Ley provincial N° 50.



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



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



"2015 – Año del Bicentenario del Congreso de los Pueblos Libres"

Que de igual modo, debe rechazarse el recurso de revisión intentado, por resultar improcedente de acuerdo con el pormenorizado análisis llevado a cabo en los considerandos precedentes.

Que por último y de acuerdo a los fundamentos expuestos resulta improcedente e inconducente la prueba testimonial solicitada ni la intervención de la empresa "Giro Construcciones S.A.".

Que los suscriptos se encuentran facultados para la emisión del presente acto administrativo, de conformidad con los artículos 23 y concordantes de la Ley provincial N° 50.

Por ello,

## EL TRIBUNAL DE CUENTAS

### RESUELVE:

**ARTÍCULO 1°:** Declarar inadmisibile el Recurso de Reconsideración interpuesto por los letrados apoderados de la señora Liliana Graciela PRELI, por los fundamentos expuestos en el exordio.

**ARTÍCULO 2°:** Rechazar el Recurso de Revisión incoado por los representantes legales de la señora Liliana Graciela PRELI, por los argumentos expuestos en el exordio.

**ARTÍCULO 3°:** Rechazar el pedido de que se cite a intervenir a Giro Construcciones S.A. en el Juicio Administrativo de Responsabilidad referido en el Visto y la citación como testigo del ingeniero civil Marcelo DOMATO, todo ello por las razones expresadas en los considerandos de la presente Resolución.

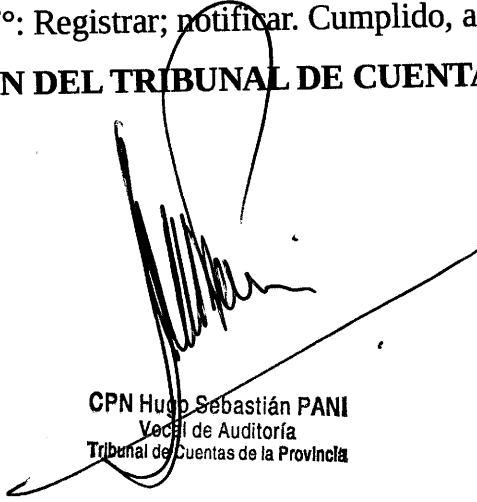
**ARTÍCULO 4°:** Notificar por cédula a la señora Liliana Graciela PRELI en el domicilio constituido por sus apoderados a fojas 630 del Expediente del Visto, con remisión de copia certificada del presente acto administrativo y del Informe Legal N° 65/2015, Letra T.C.P. C.A.

**ARTÍCULO 5°:** Hacer saber a la señora Liliana Graciela PRELI, que se encuentra agotada la vía administrativa y expedita la judicial, pudiendo interponer en el término de treinta (30) días posteriores a la notificación, el recurso de apelación o en el plazo de noventa (90) días, la acción contencioso administrativa, de conformidad con lo previsto por el artículo 70 de la Ley provincial N° 50.

**ARTÍCULO 6°:** Notificar en la sede del Organismo al señor Secretario Legal, Dr. Sebastián OSADO VIRUEL con remisión de las actuaciones del visto para la continuidad del trámite y a la abogada dictaminante, Dra. Susana GRASSI.

**ARTÍCULO 7°:** Registrar; notificar. Cumplido, archivar.

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS N° 9 /2015 V.L.**



CPN Hugo Sebastián PANI  
Vocal de Auditoría  
Tribunal de Cuentas de la Provincia



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