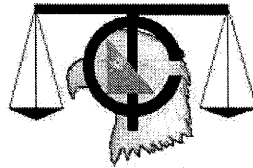
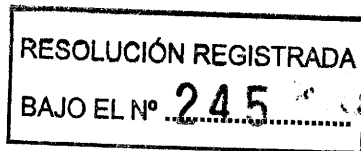




Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



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

"2014 – Año de Homenaje al Almirante Guillermo Brown,
en el Bicentenario del Combate Naval de Montevideo"

USHUAIA, 15 OCT 2014

VISTO: el Expediente del registro de este Tribunal de cuentas, Letra S.L. Nº 297, año 2014, caratulado "S/PRESENTACION DE LA SRA. DEL CARMEN AMAMBAY GABUTTI" y

CONSIDERANDO:

Que la señora Del Carmen Amambay GABUTTI, D.N.I. Nº 12.384.865, efectuó una presentación ante este Tribunal de Cuentas el 6 de octubre de 2014 (fs. 1/2), en que hizo saber que el expediente por el que tramitaría su jubilación ante el Instituto Provincial Autárquico Unificado de Seguridad Social (I.P.A.U.S.S.) -según afirma- se encontraba paralizado sin ninguna razón aparente.

Que en función de tal circunstancia, manifestó que accionaría judicialmente, con la consiguiente generación de costas al Estado, por cuanto solicita la intervención de éste organismo de control externo de la Administración Pública provincial.

Que tomó intervención la Secretaría Legal de este Órgano de Control, emitiendo el Informe Legal Nº 208/2014, Letra T.C.P. - S.L., cuyos términos se comparten plenamente.

Que deviene indispensable precisar el ámbito de competencia legal de este Tribunal de Cuentas para entender en la cuestión traída a conocimiento.

En ese orden de ideas, el artículo 166 de la Constitución Provincial establece que "Son atribuciones del Tribunal de Cuentas:

1 - Aprobar o desaprobado en forma originaria la recaudación e inversión de los caudales públicos, efectuadas por los funcionarios y administradores del Estado Provincial y de los municipios y comunas, en tanto los primeros no hayan establecido el órgano de control que deben prever sus cartas orgánicas, en particular con respecto a la Ley de Presupuesto y en general acorde lo determine la ley.

2 - Intervenir preventivamente en los actos administrativos que dispongan gastos, con excepción de los municipales, en la forma y con los alcances que establezca la ley. En caso de observación, dichos actos sólo podrán cumplirse cuando haya insistencia del poder del Estado al que corresponda el gasto. De mantener la observación, en el plazo de quince días el Tribunal pondrá a



disposición de la Legislatura los antecedentes del caso, dándose a publicidad los términos de la misma y los fundamentos de la insistencia.

3 - Realizar auditorías externas en las dependencias administrativas e instituciones donde el Estado tenga interés y efectuar investigaciones a solicitud de la Legislatura, conforme con las normas de esta Constitución.

4 - Informar a la Legislatura sobre las cuentas de inversión del presupuesto anterior, dentro del cuarto mes de las sesiones ordinarias.

5 - Actuar como órgano requirente en los juicios de cuentas y responsabilidad ante los tribunales de justicia e intervenir en los juicios de residencia en la forma y condiciones que establezca la ley.

6 - Elaborar y proponer su propio presupuesto al Poder Ejecutivo, y designar y remover a su personal”.

Que por su parte y en consonancia con la Carta Magna, el artículo 1º de la Ley provincial N° 50, establece que: “El Tribunal de Cuentas es un órgano autónomo de contralor externo de la función económico-financiera de los tres poderes del Estado Provincial”.

Que en ese mismo sentido, el artículo 2º del citado texto legal, entre otras funciones del Tribunal de Cuentas establece: “De conformidad con lo establecido por la Constitución Provincial, el Tribunal de Cuentas ejercerá las siguientes funciones:

a) ejercer el control preventivo de legalidad y financiero respecto de los actos administrativos que dispusieran fondos públicos, así como en aquellos relativos a inversiones de fondos, percepción de caudales públicos u operaciones financieros patrimoniales del Estado provincial. En ningún caso, la inexistencia de control preventivo obstará el control posterior;

b) fiscalizar la gestión de fondos públicos otorgados por medio de subvenciones, préstamos, anticipos, aportes o garantías...”.

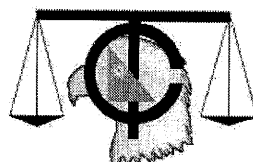
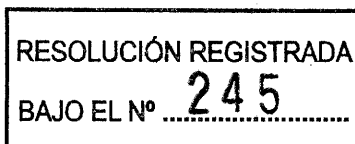
Que Doctrina específicamente desarrollada en materia de competencia legal del Tribunal de Cuentas, tiene dicho que: “Existe una variada tipología que se puede clasificar del siguiente modo:

a) Con referencia a la materia sobre la que recae el control: juridicidad y mérito.

Este último se vincula a la valoración política. En mi criterio, esta zona de reserva constitucional debe quedar al margen del control cuando es realizado por un



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



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

"2014 – Año de Homenaje al Almirante Guillermo Brown,
en el Bicentenario del Combate Naval de Montevideo"

órgano externo de carácter técnico. El control de juridicidad en sentido amplio comprende: 1) el de legalidad o juridicidad; y 2) el de gestión que, a su vez, abarca el de economía, eficiencia, eficacia y regularidad.

b) Con relación al momento en que se produce: preventivo, previo, concomitante y posterior...

En el marco del actual sistema nacional, el control puede ser de legalidad, regularidad financiera o fiscalización financiera (razonabilidad, registro e información contable) y de gestión (comprensivo de las tres "E": economía, eficacia y eficiencia)...

CONTROL DE LEGITIMIDAD O, MÁS PRECISAMENTE, DE JURIDICIDAD

Las reformas introducidas por el sistema constitucional comparado, como la Ley Fundamental de Bonn (Art. 20, ap.3º), la Constitución Italiana de 1984 (Art. 97) y la Constitución Española (Arts. 9.2 y 103.1), expresan que la actuación de la Administración Pública hoy no sólo se sujeta a la ley sino también al Derecho. Lo mismo ocurre con la reforma constitucional argentina y las modernas constituciones provinciales, que, como la de Córdoba, subordinan la Administración al orden jurídico (Art. 174).

Su efecto práctico es que se otorga significativa importancia a los principios generales del Derecho, los cuales junto a la ley pasan a constituir el marco de juridicidad que sirve como fuente de la actividad administrativa...

En lugar de requisitos de legitimidad del acto administrativo, debemos hablar de requisitos de juridicidad y, consecuentemente, de control de juridicidad: su razón es que la terminología actualmente en uso, legitimidad o legalidad, podría entenderse *prima facie* demasiado apegada a la ley y olvidar de tal forma que la Administración moderna debe someterse a un contexto mucho más amplio. De tal manera, también son elementos que hacen a la juridicidad del acto: la buena fe, la igualdad, la proporcionalidad, la razonabilidad, el precedente; y sus vicios: la desviación de Poder, la falsedad en los hechos, la ilogicidad manifiesta, el error manifiesto de apreciación, la arbitrariedad, la irrazonabilidad, entre otros. Ello amplía los clásicos elementos o requisitos de legitimidad que tradicionalmente recaen sobre la competencia, causa, motivación, objeto, forma, procedimiento y fin, con sus consecuentes vicios.



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

Por lo tanto, con el control de juridicidad, la estrategia o metodología de fiscalización no debe constituir su silogismo lógico jurídico sobre la base sólo de la ley, sino revisar el acto con un criterio amplio de adecuación a la unicidad del orden jurídico” (SESÍN, Domingo Juan, en Control de la Administración Pública, Rap, Buenos Aires, 2009, págs. 324/325).

Que asimismo, se ha sostenido que: “El control sobre la gestión tiene el siguiente cometido:

a) Verifica la legitimidad y regularidad de la gestión. Por legitimidad se refiere al análisis del acto concreto pudiendo detectar los vicios de violación de ley, incompetencia y desviación de poder. En nuestro ordenamiento argentino, se verifica lo mismo, aunque con otras palabras que comprenden la totalidad de los elementos del acto administrativo. Por regularidad se quiere significar el respeto por el trámite procedimental administrativo reglado.

b) Analiza la correspondencia de los resultados de la actividad administrativa a los objetivos establecidos por la ley. Se refiere al control de economicidad, eficiencia y eficacia.

c) Verifica el funcionamiento de los órganos internos de control.

10. NATURALEZA DEL CONTROL DE GESTIÓN

Tiene carácter eminentemente colaborativo, a fin de garantizar que cada sector de la Administración Pública responda al modelo ideal trazado por la Constitución... Pretende que las diversas unidades administrativas respeten los principios de legalidad, imparcialidad y eficacia.

11. DIFERENCIAS DEL CONTROL DE GESTIÓN CON EL DE LEGALIDAD O JURIDICIDAD

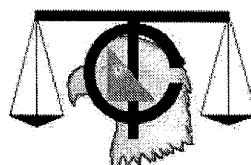
La diversidad no sólo está en que el control de legitimidad concierne a los actos individuales, sino que el control de gestión recae sobre la actividad considerada en el conjunto de sus efectos operativos y sociales; sobre todo, en la estructura misma de la función de control. En efecto, en el marco del control de gestión, el Tribunal de Cuentas debe operar a posteriori, haciendo una confrontación entre los resultados efectivamente logrados en la realidad y lo planificado normativamente a priori.

La Corte Constitucional Italiana... sostuvo que el control posterior sobre la gestión no puede ser asimilado a un mero control de derecho objetivo con



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

RESOLUCIÓN REGISTRADA
BAJO EL Nº **245**



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

"2014 – Año de Homenaje al Almirante Guillermo Brown,
en el Bicentenario del Combate Naval de Montevideo"

exclusión de cualquier apreciación que no sea estrictamente jurídica. El control de gestión, por sus objetivos, por sus efectos y por su modalidad de ejercicio, configura esencialmente un control de carácter empírico. Más que en parámetros normativos, se inspira en cánones o estándares de común experiencia que encuentran su racionalización en los conocimientos técnico-científicos, propios de las varias disciplinas utilizadas a los fines de la evaluación de los resultados de la actividad administrativa" (SESÍN, Domingo Juan, *op. cit.* pág. 329/330).

Que en orden a si este Tribunal de Cuentas tendría competencia para examinar la economicidad, eficiencia y eficacia de la contratación en cuestión y no superponer el control sobre cuestiones de llamada *oportunidad, mérito y conveniencia*, cabe distinguir su implicancia.

Que ha dicho calificada Doctrina también: "**CONCEPTO DE ECONOMICIDAD, EFICIENCIA Y EFICACIA**

Según el Manual de Control del Tribunal de Cuentas Europeo, [...] en el control de eficacia se verifica si los objetivos del ente controlado han sido alcanzados, en el de economicidad si se han elegido los medios menos onerosos para conseguir el objetivo fijado, y el de eficiencia si los medios han sido utilizados de manera apropiada...

El auditor no puede cuestionar el mérito de las políticas adoptadas por el órgano decisor, pero sí puede y debe examinar cómo dichas políticas son implementadas. El control de gestión no puede cuestionar los objetivos políticos fijados, los méritos de éstos, pero sí tiene derecho a que esos objetivos sean establecidos en forma clara y cuantificada, y, desde luego, en la eficacia y eficiencia de su implementación. Son los medios no los fines los que son objeto de control...

EL CONTROL DE JURIDICIDAD AMPLIADO TAMBIEN ABARCA EL CONTROL DE GESTION, EFICACIA, EFICIENCIA Y ECONOMICIDAD

Si el control de eficacia presupone verificar en esencia si una actividad administrativa ha alcanzado el objetivo propuesto, es indudable que ha existido antes una planificación prenormada en la que se ha incluido ese propósito. En consecuencia, expresa o implícitamente, ello comporta una actividad reglada o vinculada, donde el controlador debe verificar si los objetivos se han logrado conforme la planificación elaborada...



El examen de los proyectos, planes, programas y operaciones de la Administración Pública controlada, que verifica si se han logrado los objetivos previstos y si se han utilizado los recursos del Estado con eficiencia, economía, racionalidad, en el marco de la legalidad vigente, bien puede entrar dentro de un concepto alargado de juridicidad, desde que, en definitiva, se trata de actuar sobre la base de reglas normativas preestablecidas o pautas técnicas, científicas o de experiencia, de universal consenso o, al menos, tolerables. El control es perfectible, ya que, en definitiva, se trata de verificar si se han respetado reglas jurídicas o de otro tipo, pero reglas al fin, en las que el espacio de lo discrecional es generalmente inexistente y excepcionalmente reducido. Aun para este último supuesto, hay control de su ejercicio.

En definitiva, se puede hablar de control de legalidad relacionado con la verificación del cumplimiento de normas jurídicas, y de control de gestión omnicomprendido de la economía, eficacia y eficiencia. En mi criterio, ambos de legalidad y de gestión, pueden formar parte del control de juridicidad en su sentido más amplio” (SESÍN, Domingo Juan, op. cit. pág. 331/332).

Que también se ha establecido: “El alcance del control de los tribunales de cuentas.

Se advierte una clara evolución del alcance del control por parte de los tribunales (...) que nos permite distinguir distintas etapas sobre la base de la forma de su realización...

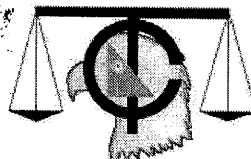
Por lo tanto podemos decir que la fiscalización de los tribunales de cuentas actualmente se refiere a un control de juridicidad en sentido amplio, que comprende el control de legalidad o juridicidad y el de gestión (economía eficiencia, eficacia)” (MAYOR, Armando, “Órganos de Control y Auxiliares” publicado en HERNÁNDEZ, Antonio María –Coordinador- Derecho Público Provincial, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2008, pág. 492).

Que de la inteligencia de tales preceptos normativos y doctrinarios, en la más amplia de las hipótesis, el control de juridicidad que corresponde a este Tribunal de Cuentas, se circunscribe a la materia económico financiera y, por lo tanto, la cuestión traída a conocimiento por la señora Del Carmen Amambay GABUTTI, relativa a una supuesta demora en el trámite de su jubilación por ante el Ente



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

RESOLUCIÓN REGISTRADA
BAJO EL N° 245



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

"2014 – Año de Homenaje al Almirante Guillermo Brown,
en el Bicentenario del Combate Naval de Montevideo"

previsional, se encuentra fuera de la esfera de competencia legal de este Órgano de Control.

Que corresponde dar por concluidas las presentes actuaciones.

Que los suscriptos se encuentran facultados para dictar el presente en función de lo previsto por los artículo 2 y 26 de la Ley provincial N° 50.

Por ello:

EL TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUELVE

ARTICULO 1º: Dar por concluida la intervención de este Tribunal de Cuentas en las presentes actuaciones, por tratarse de una cuestión ajena a su esfera de competencia legal, de acuerdo con lo expuesto en el exordio.

ARTÍCULO 2º: Notificar a la señora Del Carmen Amambay GABUTTI, D.N.I. N° 12.384.865 mediante cédula en el domicilio constituido en la presentación bajo tratamiento, con copia certificada de la presente y a la Secretaría Legal en la sede del Organismo mediante la remisión del expediente del Visto, para la pertinente intervención de la Asesora Letrada y su archivo.

ARTÍCULO 3º: Registrar, publicar en el Boletín Oficial de la Provincia, cumplido, archivar.

RESOLUCION PLENARIA N° 245 /2014.

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

C.P.N. Luis Alberto CABALLERO
VOCAL CONTADOR
Tribunal de Cuentas de la Provincia

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