



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

"2012 en Memoria a los Héroes de Malvinas"

En la ciudad de Ushuaia, capital de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, siendo las 11,2^º horas del día 24 de julio de 2012, se reúnen los Miembros del Tribunal de Cuentas, a fin de dar tratamiento plenario al Expediente del Registro de este Tribunal de Cuentas, Letra VA, N° 124 del año 2012, caratulado: **"S/CONSULTA SOBRE LEY N° 50 Y SU MODIFICATORIA LEY N° 871".-----**

Habiendo analizado las actuaciones en primer término el entonces Presidente del Tribunal Dr. Miguel LONGHITANO, emite su voto que dice: "...Viene a examen de este Vocal Abogado, en ejercicio de la Presidencia, el Expediente del Registro de este Tribunal de Cuentas, Letra VA, N° 124 del año 2012, caratulado: **"S/CONSULTA SOBRE LEY N° 50 Y SU MODIFICATORIA LEY N° 871"** a los fines de fundar mi voto.-----

En tal sentido, cabe señalar que las presentes actuaciones se inician con motivo de la Nota Interna N° 841/12 Letra TCP-SC, por la que la Prosecretaría Contable a/c de la Secretaría Contable CPN María Laura PEREZ TORRE, consultó al Vocal de Auditoría respecto de la interpretación que debía hacerse en relación con el artículo 2° inciso a) de la Ley Provincial N° 50, modificado por su posterior N° 871, el cual quedó redactado de la siguiente forma:-----

"Artículo 2° (modificado por las Leyes Provinciales N° 495 y 871) "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 dispusieren fondos públicos, así como aquellos relativos a inversiones de fondos, percepción de caudales públicos u operaciones financieras patrimoniales del estado Provincial. **En ningún caso, la inexistencia del control preventivo obstará el control posterior...**" (lo resaltado no es del original).-----*

Por otro lado, señaló, el artículo 32 de la Ley Provincial N° 50 dispone: *"El control preventivo de los actos, omisiones o cuentas, se realizará por el método de auditoría que establezca el Tribunal, el que de ninguna manera podrá obstaculizar o demorar el desarrollo de las funciones del órgano controlado. El control preventivo será obligatorio, toda vez que lo requiera el Poder Ejecutivo provincial o el ente sujeto a control. **La inexistencia de control preventivo con observación, obsta a su posterior intervención por el Tribunal de Cuentas**" (la negrita no es del original).-----*

Consecuentemente, formuló su consulta en los siguientes términos: *"De la lectura integral de la misma surge, una aparente contradicción en la modalidad de la*



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

REGISTRADO BAJO EL Nº.

2301



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

"2012 en Memoria a los Héroes de Malvinas"

intervención de este Órgano de Control, puesto que, si bien en el artículo 2º se permite que, aún cuando no se ejerciera el control preventivo, el control puede ejercerse en una instancia posterior, mediante el artículo 32º se está normando que, la inexistencia de control preventivo con observación obsta a su posterior intervención, por lo que, en la práctica, si el Órgano de Control, no efectúa el control previo, y este es observado, no se podrá ejercer el control posterior.-----

Dado lo expuesto, esta Secretaría Contable considera adecuado su tratamiento plenario, ante la aparente contradicción planteada...".-----

En función del tenor de la consulta formulada, el Vocal de Auditoría remitió las actuaciones al área legal de este Organismo y el Secretario Legal Dr. Sebastián OSADO VIRUEL, emitió el Informe Legal N° 136/2012 Letra TCP-SL, indicando:--

"La Procuración del Tesoro de la Nación tiene dicho que: "La inconsecuencia o la falta de previsión jamás se supone en el legislador, resultando aconsejable atender no sólo a la letra sino al espíritu y finalidad de las leyes, privilegiando cuando corresponde la intención de aquél (conf. Dict. 213:209).-----

No es viable subsanar por medio de la hermenéutica jurídica el resultado de una disposición cuando su literalidad es categórica y precisa y revela en forma directa un significado unívoco. Tampoco lo es, cuando la expresión que contiene una norma no suscita interrogantes, añadirle a ésta previsiones que no contempla ni sustraerle las que la integran, porque en tal supuesto sólo cabe su corrección por el camino de la modificación por otra norma de igual jerarquía.-----

No resulta admisible la pretensión de hacer decir a la ley lo que la ley no dice, o dejar de cumplir lo que inequívocamente ordena. De allí que si la escritura de la regla jurídica no suscita la posibilidad de entendimientos disímiles la única conducta aceptable es su acatamiento ad pedem literae" (conf. Dictámenes 258:260; 177:117; 253:156).-----

En ese mismo sentido, opino que que la única interpretación que puede realizarse, de modo que ambas normas resulten coherentes entre sí, no es extractar y sacar del contexto general la última frase del artículo 32, sino realizar su lectura e interpretación de manera sistémica y entender lo que literalmente dice en su conjunto.-----

Es decir, mientras la primer parte del artículo 32 se refiere a la metodología con que debe llevarse a cabo el control preventivo, su última parte prevé que el único caso en que resulta obligatorio el control preventivo se configura cuando éste es expresamente solicitado por el organismo sujeto a control, único caso en que la falta



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

"2012 en Memoria a los Héroes de Malvinas"

de observaciones en esa instancia obstará a la aplicación de sanciones y la persecución de perjuicios fiscales en el marco del control posterior.-----

Correspondería entonces entender como una misma idea que: "El control preventivo será obligatorio, toda vez que lo requiera el Poder Ejecutivo provincial o el ente sujeto a control. La inexistencia de control preventivo con observación, obsta a su posterior intervención por el Tribunal de Cuentas".-----

A mayor abundamiento, entiendo que independientemente de que no hubiera quedado previsto ese supuesto en la norma en esos términos, igualmente, si el ente controlado pidiera de modo expreso que se intervenga preventivamente un trámite, si en ese momento no se efectuaran observaciones, el reproche posterior se vería seriamente condicionado por la denominada "teoría de los propios actos válidos anteriores".----

Una vez detallado los antecedentes del caso, cabe señalar que comparto el criterio legal expuesto por el Dr. OSADO VIRUEL, en el sentido de que a partir de la modificación introducida por la Ley Provincial N° 871 a la Ley Provincial N° 50, en todos los casos, la falta de control preventivo no obsta el análisis en el marco del control posterior.-----

El único supuesto en que opera la prohibición de llevar a cabo un control posterior, será cuando habiéndose efectuado un análisis en el marco del control preventivo no se hubieran formulado observaciones.-----

Por el contrario, sí será viable la realización de observaciones en el marco del control posterior cuando no se hubiera intervenido en el marco del control preventivo (inexistencia de control preventivo) sea porque las actuaciones no hayan sido remitidas a este Organismo, sea que hubieran quedado fuera de muestra por el Auditor Fiscal interviniente.-----

Menciona en este sentido el Secretario Legal que dicha conclusión se deduce también de la teoría de los actos propios, la cual -cabe aclarar- resulta aplicable a la Administración, toda vez que la Doctrina ha señalado: "La Administración en su actuar debe guardar correspondencia con sus actos anteriores".-----

Diversos fallos han predicado, a nuestro juicio correctamente, la aplicabilidad de la doctrina de los actos propios tanto a los particulares como al Estado.-----

Algún pronunciamiento ha ido más allá, declarando que cuanto más alta sea la función ejercida por los poderes del estado, tanto más les será requerible que adecuen aquéllas a las pautas fundamentales sin cuyo respeto la tarea de gobierno quedará reducida a un puro acto de fuerza, carente de sentido y justificación.-----



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

"2012 en Memoria a los Héroes de Malvinas"

Y en otro se dijo que el principio cardinal de la buena fé informa y fundamenta todo nuestro ordenamiento jurídico, tanto público como privado. Una de sus derivaciones es el derecho de todo ciudadano al comportamiento leal y coherente del Estado.-----

Es así que la doctrina de los actos propios es aplicable a materias regidas por el Derecho administrativo, claro con las necesarias adaptaciones" (Marcelo J. LÓPEZ MESA, Carlos ROGEL VIDE, "La doctrina de los actos propios" - Doctrina y Jurisprudencia, Editorial REUS pág. 133).-----

Por último, cabe traer a colación lo señalado por el legislador MARINELLO en el marco de la discusión parlamentaria dada en sesión ordinaria de fecha 19 de abril de 2012, en ocasión de tratarse la modificación a la Ley Provincial N° 50.-----

En este sentido el legislador manifestó: "...Nosotros hemos presentado este proyecto de ley que ha sido un reclamo histórico del Tribunal de Cuentas de la provincia en su calidad de control externo de la administración. Es un reclamo histórico porque alguna vez, **con la Ley 495 de Administración Financiera del Estado**, allá por el año 2000 -si no me equivoco-, en su artículo 109, modificaba la Ley 50 y **establecía una barrera, un obstáculo**. Por eso, creo que ha sido esta la iniciativa del Tribunal de históricamente poder soslayar.-----

Decía que todo lo que no tuviera observación o control preventivo no podía tener control posterior; no podía ser objeto de sanciones ni de recupero de perjuicio fiscal en el control posterior si no era controlado obligatoriamente de manera preventiva.-

Lejos de pensar que esto pueda ser un proyecto que vuelva para atrás con el espíritu que tiene un control externo como el Tribunal de Cuentas, al contrario, **esta modificación lo que hace es poder garantizar que el 100% de los actos administrativos de la administración -valga la redundancia- van a ser controlados en cualquier condición, sin ningún tipo de obstáculos, sin ningún tipo de condición a través de una ley que, por la causa que sea, impida que cualquier acto de la administración pueda ser controlado, sancionado con lo que sea, u observado.-----**

También permite agilizar la operatoria de la administración cuando existieren urgencias en ella; de modo que el Tribunal de Cuentas con criterios de auditoría pueda dejar para un control posterior el examen y el análisis de las actuaciones administrativas que puedan venir por alguna situación de urgencia, sin tener que movilizar a un ejército de auditores que si no controlan obligatoriamente de manera preventiva no pueden hacer después el control posterior. Esta es la barrera y el obstáculo que, a través de esta norma, estamos intentando quitar para que justamente se extiendan aún más los controles y podamos darle al Tribunal de



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

REGISTRADO BAJO EL N° 2301



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

"2012 en Memoria a los Héroes de Malvinas"

Cuentas su verdadero espíritu de control externo; porque para el control interno la administración tiene organizado un sistema de auditorías internas que ya lo hace, pero el rol del Tribunal de Cuentas es realmente gravitante en la democracia como cualquier órgano de contralor externo.-----

Mejora la redacción de la ley porque permite entender claramente la competencia del Tribunal de Cuentas de la provincia no solo respecto a los actos que disponen fondos públicos de manera directa sino también, cuando se habla de fondos públicos, de manera indirecta como pueden ser inversiones que tenga que hacer el Estado, como pueden ser percepciones de caudales por otras operatorias que no sean de erogar dinero, operaciones financieras, patrimoniales del Estado, etcétera. Mejora la calidad de la redacción.-----

Considero que es un proyecto de ley muy importante que ayuda a que la administración pueda tener un mejor desarrollo y el control sea aún más exhaustivo. Y en el 100% de los casos garantizaremos que todo acto administrativo que tenga que ver con fondos públicos sea controlado por el Tribunal de Cuentas..." (lo resaltado es propio).-----

De los argumentos esgrimidos por el legislador MARINELLO, cabe concluir sin mayor hesitación que el espíritu de la modificación legislativa ha sido habilitar el ejercicio del control posterior por parte de este Tribunal de Cuentas, aun en los casos en que aquél no se hubiese ejercido previamente, sea porque no se remitan las actuaciones a este Organismo, sea que sean dejadas fuera de muestra por parte del Auditor Fiscal interviniente.-----

Asimismo, conforme surge de los argumentos dados en la sesión, con la modificación introducida por medio de la Ley Provincial N° 871 se buscó agilizar el funcionamiento de la Administración y, a su vez, garantizar el control por parte de este Tribunal de Cuentas, ya que para los casos de urgencias se prevé la posibilidad de que -a partir de criterios de auditoría- pueda omitirse el control preventivo, sin que ello obste el análisis de las actuaciones en marco del control posterior.-----

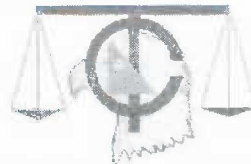
En cuanto a los alcances que cabe darle a las aclaraciones dadas por el legislador en ocasión de darse tratamiento a la modificación de la Ley Provincial N° 50, cabe traer a colación el criterio sentado por la Corte Suprema de Justicia, la que al respecto señaló: "Que todo ello revela, sin lugar a dudas, 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 discusión de la ley, son, en general, simples manifestaciones de opinión individual de las personas que las pronuncian (fallos



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

REGISTRADO BAJO EL Nº

2301



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

"2012 en Memoria a los Héroes de Malvinas"

77:139), 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)" (extraído del fallo emitido por la CSJN en los autos "Las Mañanitas S.A. c/ Neuquén, Provincia del s/ acción declarativa de certeza", sentencia del 4 de agosto de 2009).-----

Así las cosas, debo señalar a la Prosecretaría Contable que no encuentro contradicciones entre el artículo 2 inc. a) y el 32 de la Ley Provincia N° 50, en función de que ambos prevén supuestos diferentes, esto es, el primero prevé los casos de inexistencia de control previo, mientras que el segundo artículo se refiere a los casos en que efectivamente hubiera habido un control preventivo y NO se hubieran formulado observaciones. Claramente se trata de situaciones diversas.-----

Así las cosas, impulso mi voto en el sentido de que se dicte un acto administrativo por medio del cual se disponga:-----

1.- Hacer saber a la Prosecretaría Contable a/c de la Secretaría Contable CPN María Laura PEREZ TORRE, que no existe contradicción entre el artículo 2° inc, a) y 32° de la Ley Provincial N° 50, conforme surge de los considerandos.-----

2.- Notificar con copia del acto administrativo a dictarse a la Prosecretaría Contable a/c de la Secretaría Contable de este Organismo y a todas los Auditores Fiscales de este Organismo para su conocimiento. Es mi voto".-----

Seguidamente las actuaciones resultan analizadas por el Vocal Contador en ejercicio de la Presidencia, C.P.N. Alberto Luis CABALLERO, quien emite su voto que dice: "...Vienen a examen de este Vocal Contador en ejercicio de la Presidencia el Expediente del Registro de este Tribunal de Cuentas, Letra VA, N° 124 del año 2012, caratulado: **"S/CONSULTA SOBRE LEY N° 50 Y SU MODIFICATORIA LEY N° 871"**, a los fines de fundar mi voto:-----

Entrando al análisis de las actuaciones surge que antecede el voto del Vocal Abogado, Dr. Miguel LONGHITANO, por lo que en mérito a la brevedad me remito al relato de los hechos que conforman el caso formulado por éste, adhiriendo al mismo y al dictado del acto administrativo propuesto en su voto, ello en consideración al análisis formulado y los antecedentes citados en el mismo. Es mi voto".-----

Por todas las consideraciones expuestas, el Cuerpo Plenario de Miembros, en el marco de las facultades previstas en el artículo 27 de la Ley Provincial 50, **RESUELVE:**-----



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

REGISTRADO BAJO EL N° 2301



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

"2012 en Memoria a los Héroes de Malvinas"

ARTÍCULO 1°.- Hacer saber a la Prosecretaría Contable a/c de la Secretaría Contable CPN María Laura PEREZ TORRE, que no existe contradicción entre el artículo 2° inc, a) y 32° de la Ley Provincial N° 50, conforme surge de los considerandos.-----

ARTÍCULO 2°.- Notificar con copia del acto administrativo a dictarse a la Prosecretaría Contable a/c de la Secretaría Contable de este Organismo y a todas los Auditores Fiscales de este Organismo para su conocimiento.-----

ARTICULO 3°.- Por Secretaría Privada del Cuerpo Plenario de Miembros, desglosar los originales de los Votos, a los efectos de su incorporación al registro de Acuerdos Plenarios conjuntamente con el presente, debiendo ser reemplazados en las presentes actuaciones por copia certificada de los mismos. Ello, acorde lo dispuesto por la Circular N° 06/08.-----

No siendo para más se da por finalizado el acto en el lugar y fecha indicadas ut supra.
Fdo. Presidente C.P.N Luis Alberto CABALLERO, Vocal Abogado Dr. Miguel LONGHITANO.

ACUERDO PLENARIO N° 2301 .-

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

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