PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO, ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR REPUBLICA ARGENTINA

RESOLUCIÓN REGISTRADA BAJO EL Nº 124

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

"2022 - 40° Aniversario de la Gesta Heroica de Malvinas"

Ushuaia, 17 MAY 2022

VISTO: el Expediente TCP - PR Nº 78/2022, del registro de este Tribunal de Cuentas, caratulado: *"RESOLUCIÓN D.P.V. N.º 50/2022 – EMERGENCIA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA"*;

CONSIDERANDO:

Que en las actuaciones del Visto obra a fojas 4 la Resolución D.P.V. N° 50/2022 suscripta el 3 de febrero de 2022 por el Presidente de la Dirección Provincial de Vialidad Sr. Edardo Ramón SANDRI, en la cual se expresa que: *"(…) Que por las resoluciones D.P.V. Nº 0898/21, Nº 0032/22 y Nº 003/22 se aceptaron las renuncias a sus cargos presentadas por el C.P. Andrés Maximiliano Ybars, como Director de Administración Financiera, TSAE María Jimena Ibañez como Directora de Finanzas y de la agente Noelia Guevara como Tesorera de la D.P.V.*

Que en vista a la ausencia de responsables en el área financiera de la Repartición y hasta tanto se concrete la designación de un responsable del área y se reorganice la misma determinando funciones del personal, debe emitirse un acto administrativo que garantice las funciones básicas e impostergables de la Repartición, esto es fundamentalmente pago de haberes, servicios y proveedores.

Que el pago de combustible mediante el sistema YPF en Ruta resulta imprescindible a los fines que la continuidad de los trabajos comprometidos mediante el Convenio de Funciones Operativas con la Dirección Nacional de Vialidad y mantenimiento general de las rutas a cargo de la institución.

Que para ello debe habilitarse un procedimiento excepcional que permita mediante la intervención directa del Banco de Tierra del Fuego, sucursal Río Grande, el movimiento de fondos para hacer frente a los gastos mencionados.

Que para dar continuidad al funcionamiento de la Repartición y no contando con personal en funciones capacitado en el sistema Gen Financiero en etapa de pago, se debe autorizar, de manera excepcional y mientras dure la

emergencia declarada por la presente a realizar la etapa correspondiente a pagos directamente con la intervención del Banco de Tierra del Fuego, sucursal Río Grande, debiendo regularizarse las cargas en el gen financiero, una vez concluida la misma.

Que el suscripto se encuentra facultado para el dictado del presente en virtud de lo previsto en el artículo 7 inc. v) de la Ley Provincial Nº 22 (…)"

Que asimismo, en su parte resolutiva expresa: "(…) ***ARTÍCULO 1°: ESTABLECER*** *la Emergencia Administrativa y Financiera de la Dirección Provincial de Vialidad por un plazo de sesenta (60) días plazo en el cual se deberá designar un responsable del área financiera del Organismo y reorganizar la misma a fin de dar cumplimiento a sus funciones específicas.* ***ARTÍCULO 2°: AUTORIZAR,*** *de manera excepcional y mientras dure la emergencia declarada por la presente a realizar la etapa correspondiente a pagos directamente con la intervención del Banco de Tierra del Fuego, sucursal Río Grande, debiendo regularizar las cargas en el gen financiero, una vez concluida la misma.-* ***ARTÍCULO 3°: COMUNICAR*** *a quienes corresponda, publicar en el Boletín Oficial de la Provincia, cumplido, archívese".*

Que ante el dictado de la Resolución precedentemente mencionada el Titular de la Dirección Provincial de Vialidad Sr. Edardo Ramón SANDRI remitió la Nota Nº 028/2022, Letra: DPV a este Órgano de Control expresando: "(…) *Por medio de la presente, me dirijo a Ud., con relación a la situación que está atravesando este organismo en el área de Administración Financiera, a efectos de poner en conocimiento, de manera formal, a las autoridades del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego, que se ha declarado la emergencia administrativa y financiera mediante Resolución D.P.V: Nº 50/2022, se adjunta copia.*

Por lo expuesto anteriormente, se solicita se tenga en consideración dicha situación ante los pedidos efectuados y/o a efectuarse, informando que desde nuestra parte consumaremos las acciones necesarias para poder remitir la información, asimismo terminando el plazo de la emergencia

procederemos a cumplimentar los informes y pedidos correspondientes.

Se remite copia de la presente a la Delegación del TCP-DPV, para su conocimiento, con motivo de Nota Externa Nº 364/2022, Letra. DPV-TCP, recibida con fecha 02/03/2022, solicitando prórroga para la presentación de dicha información, en los plazos establecidos en dicha Resolución (…)"

Que se emite el Informe Legal N.º 96/2022 Letra: T.C.P.-C.A. suscripto por el letrado Pablo M.F. RUSSO quien luego de un pormenorizado análisis concluye que: *"(…) En primer lugar corresponde destacar que que la Resolución D.P.V. N.º 50/2022 es de los denominados actos generales de carácter normativo o reglamentario y la misma ha sido publicado en el Boletín Oficial Nº 5080 (páginas 689/690) del día 28 de marzo de 2022 y que por imperio de los artículos 104 y 153 de la Ley provincial Nº 141 ha tomado eficacia y por consiguiente es productor de efectos jurídicos a partir del 7 de abril de 2022.*

En atención ello, entiendo prudente sugerir al Cuerpo Plenario de Miembros que se observe el artículo 1º de la Resolución D.P.V. N.º 50/2022 es nulo de la nulidad absoluta conforme al inciso d), artículo 110 de la Ley provincial 141, en consecuencia, a efectos de que se efectúe su derogación en sede administrativa.

En esa misma línea, correspondería que se observe el artículo 2º de la Resolución D.P.V. N.º 50/2022 por oponerse a lo dispuesto en el artículo 168 de la Constitución Provincial, los artículos 31 y 32 de la Ley provincial N.º 495 y el artículo 31 punto 2) y 3) del Decreto provincial N.º 1122/02 reglamentario de la Ley de Administración Financiera y del artículo 9 de la Ley provincial N.º 22 que somete a la Entidad a la ley de contabilidad, lo que acarrea su nulidad absoluta conforme al inciso a) y b), artículo 110 de la Ley provincial 141, en consecuencia, a efectos de que se efectúe su derogación en sede administrativa.

Las observaciones propuestas se realiza, en base a los fundamentos y con los alcances aquí dispuestos, haciendo saber al Titular de la Dirección

Provincial de Vialidad que deberá modificarlos en su propia sede (artículo 113 Ley provincial N° 141).

Por otro lado, en caso de compartir los lineamientos expuestos y en caso de que la Entidad de Vialidad no lo modifique en su propia sede en un término prudencial, correspondería hacer saber a la Fiscalía de Estado de la Provincia, a los efectos de que tome intervención en los términos del artículo 167 de la Constitución Provincial y el artículo 1° de la Ley provincial N° 3.

Asimismo correspondería hacer saber al Contador General, al Tesorero General y a la Dirección General de Presupuesto, como órganos rectores de los sistemas de Contabilidad, Tesorería y Presupuesto, respectivamente tomen conocimiento de la Resolución D.P.V. N.º 50/2022 y en el marco de las facultades otorgadas en la Ley provincial N.º 495 y su Decreto reglamentario, arbitren las medidas necesarias para dar juridicidad a la situación planteada por el Titular de la Dirección Provincial de Vialidad (...)".

Que mediante Nota Interna N.º 1039/2022 Letra: T.C.P.-CL, la Coordinadora Legal de la Secretaría Legal comparte el Informe Legal precedente.

Que este Cuerpo Plenario de Miembros, comparte y hace propios los términos vertidos en el Informe Legal N.º 96/2022 Letra: TCP-CA, en cuanto corresponde en esta instancia, formular observación legal a la Resolución D.P.V. N.º 50/2022, al ser contraria a las Leyes provinciales N.º 22, N.º 141, N.º 495, Decreto provincial N.º 1122/02 y la Constitución Provincial.

Que conforme a las observaciones mencionadas se le hace saber al Titular de la Dirección Provincial de Vialidad que deberá dejar sin efecto el mentado acto en su propia sede (artículo 113 Ley provincial N° 141) en el plazo de diez (10) días hábiles.

Que sin perjuicio de lo expuesto, corresponde hacer saber al Presidente de la Dirección Provincial de Vialidad Sr. Edardo Ramón SANDRI, que de no dar curso a los aquí señalado, se girarán los antecedentes del caso a la Fiscalía de Estado con el objeto que tome la intervención que le compete en los términos del artículo

167 de la Constitución Provincial y el artículo 1º de la Ley provincial N.º 3.

Que la presente se emite con el *quorum* previsto en el artículo 27 de la Ley provincial N° 50, en virtud de los dispuesto en la Resolución Plenaria N° 46/2022.

Que los suscriptos, se encuentran facultados para el dictado de la presente, en virtud de las atribuciones conferidas en el artículo 1º y 27 de la Ley provincial N.° 50.

Por ello:

EL TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUELVE:

ARTÍCULO 1º.- Aprobar y hacer propios los términos del Informe Legal N° 96/2022 Letra TCP-CA. Ello en virtud de lo expuesto en los Considerandos.

ARTÍCULO 2º.- Observar legalmente la Resolución D.P.V. N.º 50/2022, al ser ser contraria a las Leyes provinciales N.º 22, N.º141, N.º 495, Decreto provincial N.º 1122/02 y la Constitución Provincial. Ello, en virtud de lo expuesto en los Considerandos.

ARTÍCULO 3º.- Instar al Presidente de la Dirección Provincial de Vialidad Sr. Edardo Ramón SANDRI a que en el plazo de diez (10) días hábiles proceda a dejar sin efecto la Resolución D.P.V. N.º 50/2022 informando las medidas adoptadas.

ARTÍCULO 4º.- Notificar con copia certificada de la presente al Presidente de la Dirección Provincial de Vialidad, Sr. Edardo Ramón SANDRI.

ARTÍCULO 5º.- Notificar con copia certificada de la presente al Sr. Fiscal de Estado, Dr. Virgilio MARTINEZ DE SUCRE y al Contador General de la Provincia C.P. Francisco R. DEVITA, para conocimiento.

ARTÍCULO 6º.- Notificar en sede del Organismo, al Secretario Legal a cargo Dr. Pablo E. GENNARO, y por su intermedio, a la Coordinadora Legal y al letrado dictaminante con remisión de las actuaciones para el seguimiento del artículo 3º de la presente y al Auditor Fiscal a/c de la Secretaria Contable C.P. David R. BEHRENS y por su intermedio a los Auditores Fiscales a cargo de la Delegación de la Dirección Provincial de Vialidad.

ARTÍCULO 7°.- Registrar. Comunicar. Publicar. Cumplido, archivar.

RESOLUCIÓN PLENARIA Nº 124 **/2022.-**

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

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

TRIBUNAL DE CUENTAS
FOLIO
11

Informe Legal N° 96/2022
Letra: T.C.P. - C.A.
Cde.: Expte. N° 78/2022 Letra TCP-PR

Ushuaia, 18 de abril de 2022.

SEÑORA COORDINADORA DE LA SECRETARIA LEGAL
DRA. MARÍA JULIA DE LA FUENTE

Viene a este Cuerpo de Abogados el expediente del corresponde, perteneciente al registro de este Tribunal, caratulado *"RESOLUCIÓN D.P.V. N° 50/2022 - EMERGENCIA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA"*, que fuera girado por el Vocal Contador en ejercicio de la presidencia C.P. Hugo Sebastián PANI, quien requirió la intervención jurídica en estos obrados.

I. ANTECEDENTES

A fojas 4 obra la Resolución D.P.V. N° 50/2022, el cual en su parte dispositiva establece: *"ARTÍCULO 1°: ESTABLECER la Emergencia Administrativa y Financiera de la Dirección Provincial de Vialidad por un plazo de sesenta (60) días plazo en el cual se deberá designar un responsable del área financiera del Organismo y reorganizar la misma a fin de dar cumplimiento a sus funciones específicas.*

ARTÍCULO 2°: AUTORIZAR, de manera excepcional y mientras dure

la emergencia declarada por la presente a realizar la etapa correspondiente a pagos directamente con la intervención del Banco de Tierra del Fuego, sucursal Río Grande, debiendo regularizar las cargas en el gen financiero, una vez concluida la misma.-

ARTÍCULO 3°: COMUNICAR a quienes corresponda, publicar en el Boletín Oficial de la Provincia, cumplido, archívese.

Para así decidir, el Titular de la Dirección Provincial de Vialidad argumentó en los considerandos del acto al exponer: "*Que por las resoluciones D.P.V. Nº 0989/21, Nº 0032/22 y Nº 003/22 se aceptaron las renuncias a sus cargos presentadas por el C.P. Andrés Maximiliano Ybars, como Director de Administración Financiera, TSAE María Jimena Ibañez como Directora de Finanzas y de la agente Noelia Guevara como Tesorera de la D.P.V.*

Que en vista a la ausencia de responsables en el área financiera de la Repartición y hasta tanto se concrete la designación de un responsable del área y se reorganice la misma determinando funciones del personal, debe emitirse un acto administrativo que garantice las funciones básicas e impostergables de la Repartición, esto es fundamentalmente pago de haberes, servicios y proveedores.

Que el pago de combustible mediante el sistema YPF en Ruta resulta imprescindible a los fines que la continuidad de los trabajos comprometidos mediante el Convenio de Funciones Operativas con la Dirección Nacional de Vialidad y mantenimiento general de las rutas a cargo de la institución.

Que para ello debe habilitarse un procedimiento excepcional que permita mediante la intervención directa del Banco de Tierra del Fuego, sucursal Río Grande, el movimiento de fondos para hacer frente a los gastos mencionados.

Que para dar continuidad al funcionamiento de la Repartición y no contando con personal en funciones capacitado en el sistema Gen Financiero en etapa de pago, se debe autorizar, de manera excepcional y mientras dure la emergencia declarada por la presente a realizar la etapa correspondiente a pagos directamente con la intervención del Banco de Tierra del Fuego, sucursal Río Grande, debiendo regularizarse las cargas en el gen financiero, una vez concluida la misma.

Que el suscripto se encuentra facultado para el dictado del presente en virtud de lo previsto en el artículo 7 inc. v) de la Ley Provincial N° 22".

A raíz del dictado de la presente el Titular de la Dirección Provincial de Vialidad Sr. Eduardo Ramón SANDRI remitió la Nota Nº 028/2022, Letra: DPV en donde expresó:

"Por medio de la presente, me dirijo a Ud., con relación a la situación que está atravesando este organismo en el área de Administración Financiera, a efectos de poner en conocimiento, de manera formal, a las autoridades del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego, que se ha declarado la emergencia administrativa y financiera mediante Resolución

D.P.V: Nºº 50/2022, se adjunta en copia.

Por lo expuesto anteriormente, se solicita se tenga en consideración dicha situación ante los pedidos efectuados y/o a efectuarse, informando que desde nuestra parte consumaremos las acciones necesarias para poder remitir la información, asimismo terminando el plazo de la emergencia procederemos a cumplimentar los informes y pedidos correspondientes.

Se remite copia de la presente a la Delegación del TCP-DPV, para su conocimiento, con motivo de Nota Externa Nº 364/2022, Letra. DPV-TCP, recibida con fecha 02/03/2022, solicitando prórroga para la presentación de dicha información, en los plazos establecidos en dicha Resolución".

II. ANÁLISIS

En primer lugar, corresponde determinar la naturaleza jurídica de la Resolución D.P.V. N.º 50/2022 que fuera acompañada por el Titular de la Dirección Provincial de Vialidad, a los fines de determinar el tipo de de acto de qué se trata.

Para ello, es prudente recordar que por medio de la Resolución en estudio el Presidente de la Dirección Provincial de Vialidad declaró la emergencia administrativa y financiera por el plazo de sesenta (60) días.

Fundó su decisión, en el motivo de haber aceptado las renuncias a sus cargos de los agentes que ocupaban la Dirección de Administración Financiera,

la Dirección de Finanzas y la Tesorería de la entidad; y hasta tanto se concrete una nueva designación y se reorganice la misma determinando funciones para el personal.

Esta circunstancia, a su entender avaló la emisión del acto declarando la emergencia administrativa y financiera, con el fin de poder garantizar las funciones básicas e impostergables de la Repartición, esto es pago de haberes, servicios y proveedores.

En función de lo dispuesto en el artículo primero el Titular de la Dirección Provincial de Vialidad, en el artículo 2º de la Resolución D.P.V. N.º 50/2022 procedió a autorizar, de manera excepcional y mientras dure la emergencia declarada, a realizar la etapa correspondiente a pagos directamente con la intervención del Banco de Tierra del Fuego, sucursal Río Grande, debiendo regularizar las cargas en el gen financiero, una vez concluida la misma.

De los considerandos se desprende que el Presidente de la Entidad, para así disponer, argumentó: *"Que el pago de combustible mediante el sistema YPF en Ruta resulta imprescindible a los fines que la continuidad de los trabajos comprometidos mediante el Convenio de Funciones Operativas con la Dirección Nacional de Vialidad y mantenimiento general de las rutas a cargo de la institución.*

Que para ello debe habilitarse un procedimiento excepcional que permita mediante la intervención directa del Banco de Tierra del Fuego,

sucursal Río Grande, el movimiento de fondos para hacer frente a los gastos mencionados.

Que para dar continuidad al funcionamiento de la Repartición y no contando con personal en funciones capacitado en el sistema Gen Financiero en etapa de pago, se debe autorizar, de manera excepcional y mientras dure la emergencia declarada por la presente a realizar la etapa correspondiente a pagos directamente con la intervención del Banco de Tierra del Fuego, sucursal Río Grande, debiendo regularizarse las cargas en el gen financiero, una vez concluida la misma".

Entonces, en función a lo establecido en la parte dispositiva del acto bajo análisis, se puede mencionar que la Resolución D.P.V. N.º 50/2022 es de los denominados actos generales de carácter normativo o reglamentario.

En este sentido, se ha explicado que es aquel *"(...) dirigido a sujetos indeterminados, sentando una norma y pretendiendo su inserción en el ordenamiento jurídico (...)"* (COMADIRA, Julio R., El acto administrativo en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativo, La Ley, Buenos Aires, 2011, p. 19).

Luego, dicha vocación de permanencia para integrar el ordenamiento jurídico como fuente permanente de juridicidad, que regula situaciones objetivas e impersonales de manera general, importa que no se agota con su cumplimiento (conf. CASSAGNE, Juan C., Derecho Administrativo, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1998, t. I, p. 136 y ss.).

Por ello, es factible asimilar los reglamentos a la ley, amén de tener diferente rango y ser producto de un proceso de toma de decisiones deliberativo y mayoritario -en el caso de la ley- o puramente jerárquico -como acontece con los reglamentos del Poder Ejecutivo - (conf. USLENGHI, Alejandro J.,"Régimen Jurídico de la Potestad Reglamentaria", en Acto administrativo y reglamentario, RAP, Buenos Aires, 2002, p. 487 y ss.).

En consecuencia, un reglamento estará vigente hasta tanto sea derogado total o parcialmente y reemplazado por otro (v. artículo 157 de la Ley provincial N° 141).

Para ello, el artículo 104 de la Ley provincial N° 141 establece que *"Para que el acto administrativo de alcance particular adquiera eficacia debe ser objeto de notificación al interesado, y el de alcance general de publicación."*, y en el artículo 153 de la Ley citada dispone que: *"Los actos administrativos de alcance general y los reglamentos producirán efectos a partir de su publicación oficial y desde el día que en ellos se determine. Si no designan tiempo, producirán efectos después de los ocho (8) días, computados desde el siguiente al de su publicación oficial."*.

En esa misma línea, se ha expresado la CSJN en *"Tiempo Nuevo"* fallo (333:600), donde el Máximo Tribunal remitiéndose al Dictamen de la Procuración General de la Nación, desestimó el Recurso Extraordinario interpuesto por la CNRT y confirmó la sentencia de la Cámara de Apelaciones, deslizó entre las consideraciones vertidas que el cumplimiento del requisito de la

publicidad condiciona la validez del acto de contenido normativo general.

De la lectura de los boletines oficiales efectuados desde la fecha del dictado del acto 3 de febrero de 2022 el mismo ha sido publicado en el Boletín Oficial Nº 5080 (páginas 689/690) del día 28 de marzo de 2022, lo que por imperio de los artículos 104 y 153 de la Ley provincial Nº 141 el mismo ha tomado eficacia y por consiguiente es productor de efectos jurídicos a partir del 7 de abril de 2022.

Resaltado ello, en orden a abordar el objeto propuesto, entiendo propicio detallar los antecedentes normativos que resultarían necesarios para determinar la juridicidad de la Resolución traída al análisis.

Para ello, es prudente recordar, que el marco constitucional que abarca la creación y organización de los entes autárquicos estaría dispuesto en el artículo 105, que prevé como competencia del Poder Legislativo en su inciso 34, la facultad de: *"Crear y organizar reparticiones autárquicas"*.

Por otro lado, a los fines de entender la autarquía, es preciso enunciar que: "(…) *por entidad autárquica debe entenderse a toda persona jurídica pública estatal, con aptitud legal para administrarse a sí misma de acuerdo con la norma de su creación, que cumple fines públicos específicos"* (DROMI, Roberto, "*Derecho Administrativo*". 7° edición actualizada, Ciudad Argentina, pág. 530).

Asimismo, se destaca como rasgo distintivo de estas entidades que:

"*Tienen facultad para administrarse a sí mismas. Es la competencia para resolver sus problemas, sin recurrir a la administración central más que en los casos expresamente previstos*" (GORDILLO, Agustín — http://www.gordillo.com/ Tomo14.html, pág. 4*)*.

Entonces, "*La autarquía traduce la idea de un ente dotado de ´personalidad´, con facultades para administrarse a sí mismo de acuerdo con la norma de su creación. En cambio, en la mera descentralización no existe esa ´personalidad´, pues la descentralización sólo consiste en la atribución de funciones de la autoridad central a una repartición o funcionario, quienes las ejercen con relativa libertad, pues continúan estando jerárquicamente subordinados al órgano central, con todas las consecuencias de ello. En la autarquía desaparece la relación jerárquica del ente autárquico con el órgano central, relación que es reemplazada por el 'control administrativo'. En la mera descentralización sigue imperando la relación jerárquica*" (MARIENHOFF, Miguel S., "*Tratado de Derecho Administrativo — Administración Pública, Tomo 04. -Administración descentralizada o autárquica / Entidades autárquicas* – LexisNexis - Abeledo Perrot - Lexis N° 2202/002736, pág. 5*)*.

Por ello, en la relación*:* "(…) *del órgano autárquico y el poder central no hay, pues, relación jerárquica. La capacidad de administrarse a sí mismo que implica la autarquía, excluye teóricamente la posibilidad de que entre el órgano autárquico y el poder central exista relación jerárquica que, por principio, expresa la idea de 'subordinación` del inferior hacia el superior*" (MARIENHOFF, Miguel S., op. cit. pág. 5).

Ahora bien, conforme lo sostiene la Procuración del Tesoro de la Nación: *"El concepto de autarquía no encierra la noción de independencia absoluta del ente autárquico del Poder Administrador central, lo que importa la sujeción de ese ente, en el grado pertinente, a las medidas dispuestas por aquel Poder; por ende, el vínculo de subordinación se mantiene, ya que las entidades autárquicas integran la Administración Pública y, por ello, están obligadas a respetar los lineamientos y principios de conducta y política administrativa generales que se fijen para la Administración en su conjunto, con alcance para todas las ramas de ésta" (conf. Dict. 239:26; 249:700).*

Entonces tomando en cuenta lo expuesto por la Procuración del Tesoro, pero conforme a nuestro sistema constitucional (inciso 34, artículo 105), quien determina esa sujeción a la Administración Pública y dispone sus lineamientos es el Poder Legislativo y, en su caso, el Poder Ejecutivo por intermedio de una delegación legislativa efectuada en forma particular, radicando aquí una diferencia gravitante con el sistema nacional.

Sobre ello, este Tribunal de Cuentas afirmó en el Acuerdo Plenario N° 1916 que: *"De lo que se desprende que si bien las entidades autárquicas cuentan con independencia en cuanto a la administración de sus recursos, ello encuentra ciertas limitaciones, en este sentido se ha dicho: ´Como consecuencia de lo dicho, para resolver si una determinada entidad autárquica tiene o no tal o cual facultad, y, en general, para establecer cuál es el régimen jurídico del ente, es indispensable el examen del complejo normativo a que dicha entidad se halla sujeta´ -Lo resaltado es propio-. (Agustín A. GORDILLO, ´Tratado de Derecho Administrativo´, pág. XI-5, Ed. MACCHI).*

Asimismo señala el autor: ´La circunstancia de que las entidades autárquicas institucionales tengan aptitud para administrarse a sí mismas, de acuerdo a lo establecido en la norma que las creó, no significa que su actuación sea libre y esté exenta de todo control acerca de cómo actúen para cumplir sus fines. Eso es lo que determina el ´control administrativo´, que en materia de entidades autárquicas reemplaza al ´control o poder jerárquico´ de la administración centralizada. Ya se dijo que autarquía no es independencia.

El ´control administrativo´, según su objeto, puede responder a dos tipos: ´legitimidad´ y ´oportunidad´, mérito o conveniencia. El control de legitimidad tiene por objeto hacer respetar la ´legalidad´, asegurando que los actos del ente autárquico armonicen con el ´derecho objetivo´. El ´alcance´ del control de legitimidad es amplio: procede cuando se vulnera una ley, ya se refiera ésta a competencia o forma, o al fondo del acto, o en los supuestos de indebida aplicación de la ley; procede, asimismo, cuando se viola un contrato; cuando se lesiona un derecho adquirido, o cuando se incurra en desviación de poder´. -Lo resaltado no es del original- (ob. cit. pág. 439/440)(…)".

Entonces, en función de lo expuesto, corresponde verificar a través de la ley de creación de la Entidad de Vialidad, para determinar su legitimidad o si por el contrario excede el marco de la competencia que le fuera otorgado.

Así, tenemos que la Ley provincial N.° 22 en su artículo 1° creo la Dirección Provincial de Vialidad como una entidad de derecho público de carácter autárquico, con personería jurídica y capacidad para actuar privada y

públicamente, de acuerdo con lo que establezcan las leyes generales y las especiales que afecten su funcionamiento, dependiendo del Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

Por su artículo 6° definió que la Dirección Provincial de Vialidad será dirigida y administrada por un Presidente designado por el Poder Ejecutivo, con acuerdo de la Legislatura Provincial, el que no será necesario para su remoción.

En el artículo 7° se determinaron las atribuciones y deberes del Presidente, entre las que se señalan las de *"(...) h) nombrar, asignar funciones, promover, sancionar y remover al personal de la repartición, de acuerdo con la legislación vigente"; (...) ñ) observar todas las disposiciones determinadas en las leyes de contabilidad, de obras públicas y todas aquellas otras que fueren aplicables a los fines de esta Ley"; (...) rr) observar y hacer observar esta Ley, y los reglamentos que se dicten en su consecuencia; (...) u) autorizar el movimiento de fondos; v) firmar contratos, órdenes de pago, comunicaciones oficiales, resoluciones, escrituras y todo otro documento que requiera su intervención; (...) x) dictar los reglamentos necesarios para el régimen interno de las dependencias que componen la repartición, vigilando su cumplimiento (...)"*.

Luego en su artículo 9° se dispuso que para la Dirección Provincial de Vialidad serán de aplicación las leyes de contabilidad y obras públicas y sus respectivas reglamentaciones.

Por su parte, la Constitución Provincial en su Sección Cuarta "Organos de Control" Capítulo III "Contador General y Tesorero" en su artículo 168 establece que el Contador General observará todas las órdenes de pago que no estén encuadradas dentro de la Ley General de Presupuesto o leyes especiales, de la Ley de Contabilidad y demás disposiciones sobre la materia. El Tesorero no podrá efectuar pagos que, además de ajustarse a otros recaudos legales, no hayan sido autorizados por el Contador General. Cuando faltaren a sus obligaciones serán personalmente responsables. La Ley de Contabilidad determinará sus calidades, atribuciones y deberes, las causas y procedimientos de remoción y las demás responsabilidades a que estarán sujetos.

Luego, la Ley provincial N° 495 que regula la Administración Financiera y los Sistemas de Control del sector público provincial (art. 1°), comprende el conjunto de Sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado provincial (art. 2°) y esta integrada, entre otros, por el Sistema Presupuestario y de Contabilidad (art. 5°).

Esta es de aplicación en todo el sector público provincial (art. 8°), integrado por: a) Administración provincial, conformada por la Administración central y los organismos descentralizados, autárquicos, no autárquicos y las administraciones comunales no autónomas; b) empresas y sociedades del Estado provincial no financiero que abarca a las empresas públicas, las sociedades del Estado provincial no financiero, las sociedades anónimas con participación

estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado provincial tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.

En su artículo 9°, define que se entenderá por entidad u organismo, a toda organización pública con personalidad jurídica y patrimonio propio y por jurisdicción al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Poder Ejecutivo, los Ministerios, Secretarías de Estado, Fiscalía de Estado y al Tribunal de Cuentas.

Más adelante en su artículo 31 define que se considerará gastado un crédito, cuando queda afectado definitivamente al devengarse un gasto. La reglamentación establecerá los criterios y procedimientos para la aplicación de este artículo y corresponderá al órgano rector del sistema la regulación de los demás aspectos conceptuales y operativos que garanticen su plena vigencia.

En esa línea, el artículo 32 establece que las jurisdicciones y entidades comprendidas en esta Ley están obligados a llevar los registros de ejecución presupuestaria en las condiciones que les fije la reglamentación.

Agregando que como mínimo deberán registrarse la liquidación o el momento en que se devenguen los recursos y su recaudación efectiva y, en materia de presupuesto de gastos, además del momento del devengado, según lo establece el artículo precedente, las etapas de compromiso y del pago. El registro del compromiso se utilizará como mecanismo para afectar preventivamente la disponibilidad de los créditos presupuestarios y el del pago para reflejar la cancelación de las obligaciones asumidas.

A su vez, el Decreto provincial N.º 1122/02 reglamentario de la Ley provincial N.º 495 en su artículo 31 establece las principales características de los momentos a registrarse en la contabilidad presupuestaria y en el punto 2) define en materia de ejecución del presupuesto del gasto, disponiendo las siguientes:

2.1.- El compromiso implica: 2.1.1.- El origen de una relación jurídica con terceros, que dará lugar, en el futuro a una eventual salida de fondos, sea para cancelar una deuda o para su inversión en un objeto determinado; 2.1.2. - La aprobación por parte de un funcionario competente de la aplicación de recursos por un concepto e importe determinado y de la tramitación administrativa cumplida; 2.1.3.- La afectación preventiva del crédito presupuestario que corresponda en razón de un concepto y rebajando su importe del saldo disponible; 2.1.4.- La identificación de la persona física o jurídica con la cual se establece la relación que da origen al compromiso, así como la especie y la cantidad de los bienes o servicios a recibir o, en su caso el carácter de los gastos sin contraprestación.

2.2.- el gasto devengado implica: 2.2.1.- Una modificación cualitativa y cuantitativa en la composición del patrimonio de la respectiva jurisdicción o entidad, originada por transacciones con incidencia económica y financiera; 2.2.2.- El surgimiento de una obligación de pago por la recepción de conformidad de bienes o servicios oportunamente contratados, por haberse cumplido los requisitos Administrativos dispuestos para los casos de gastos sin contraprestación; 2.2.3.- La liquidación del gasto y la simultánea emisión de la respectiva orden de pago posterior al cumplimiento de los previstos en el numeral

anterior; 2.2.4.- La afectación definitiva de los créditos presupuestarios correspondientes.

Para establecer en el punto 3) que el registro del pago se efectuará en la fecha en que se emita el libramiento, se formalice la transferencia o se materialice el pago por entrega de efectivo o de otros valores.

Aquí es preciso recordar que, en orden a una correcta interpretación, surge relevante rememorar lo sostenido en numerosos fallos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al afirmar, que la interpretación de las leyes debe practicarse teniendo en cuenta su contexto general y correlacionando sus disposiciones con las que disciplinan la misma materia, como un todo coherente y armónico y teniendo en cuenta la finalidad perseguida por aquéllas (Fallos: 313:1467; 320:783 y 324:4367, entre otros). De igual forma, al resolver la causa "*Ramos*", determinó que la inconsecuencia o falta de previsión no se suponen en el legislador y, por esto, se reconoce como principio que las leyes deben interpretarse siempre evitando darles un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, debiendo adoptar como verdadero, el significado que las concilie y deje a todas con valor y efecto (Fallos 278:62).

Entonces, de la normativa transcripta y principalmente del artículo 168 de la Constitución Provincial, los artículos 31 y 32 de la Ley provincial N.º 495 y el artículo 31 punto 2) y 3) del Decreto provincial N.º 1122/02 reglamentario de la Ley de Administración Financiera citados, surge que el registro del pago debe efectuarse al momento de realizar la transferencia, sumado a que por el artículo 9 de la Ley provincial N.º 22 de creación de la Entidad de

Vialidad somete a la misma a la ley de contabilidad.

Por lo tanto, en cuanto a la declaración de **emergencia administrativa y financiera**, entiendo en principio podría encontrarse cubierta dentro de las facultades de organización interna otorgadas al Presidente establecidas en la Ley provincial N.º 22 artículo 7º inciso h) que expresamente dice: *"nombrar, asignar funciones, promover, sancionar y remover al personal de la repartición, de acuerdo con la legislación vigente";* y x) que dispone *"dictar los reglamentos necesarios para el régimen interno de las dependencias que componen la repartición, vigilando su cumplimiento"*

Ello, en función a que el argumento de su declaración fue las circunstancias de aceptación de renuncias de agentes a cargos de estructura, nuevas designaciones en los mismos, reorganización de estructura y determinación de funciones de esta y su finalidad sería el pago de haberes, servicios y proveedores.

Ahora bien, sin perjuicio de ello, también entiendo que su declaración en el artículo 1º de la Resolución DPV N.º 50/2022, no se encuentra debidamente justificada.

Ello, por el motivo, que estas circunstancias de renuncias hacen al desarrollo normal de la Entidad y en el marco de las mismas facultades enunciadas precedentemente, el Titular de la DPV debió prever la subrogancia de los cargos con los agentes que se encuentran dentro de la estructura orgánica de

cada dirección, a los fines de priorizar el pago de haberes, servicios y proveedores, por lo que dicho acto administrativo acarrearía un vicio en su causa y su motivación.

Con respecto a esta última, la jurisprudencia del Superior Tribunal de Justicia Provincial, sostuvo: *"Según Marienhoff, un acto carece de fundamentación o de motivación cuando no se exponen debidamente los motivos que indujeron a la Administración Pública a la emisión del acto (Miguel S. Marienhoff, 'Tratado de Derecho Administrativo', Ed. Abeledo-Perrot, 1993, t.II, pág..327). Más adelante este autor se pregunta ¿Cómo debe expresarse o concretarse la 'motivación'? y ¿Cuáles son sus requisitos?', respondiendo que 'Por principio, la motivación debe contener una relación de las circunstancias de hecho y de derecho que determinaron la emanación del acto. Es la motivación ideal o perfecta. Pero no es necesaria una relación analítica o circunstanciada: basta una relación sucinta, siempre que sea ilustrativa. A su vez, cuando la norma legal aplicable es suficientemente comprensiva, su mera referencia puede surtir efectos de motivación, resultando así que la simple cita de la disposición legal valdría entonces como 'motivación' (autor y obra cits., págs. 335/336).*

En ese sentido se ha señalado que el modo normal en que el Poder Administrador expresa la causa o motivo del acto es mediante su motivación, que no es más que la constancia de que en el caso concreto existen las circunstancias que justifican el dictado del acto administrativo (Procuración del Tesoro de la Nación, Dictámenes 199:88). (S.T.J. T.D.F., *"Ladereche, Juan Hector c/ Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego s/ Contencioso Administrativo*" Expte. 1920 SDO).

Asimismo, la Procuración de Tesoro de la Nación tiene dicho que: "[r]*especto a la motivación del acto impugnado, los antecedentes y la normativa citados en el Visto y el Considerando indican el motivo o causa suficiente del dictado del acto"* (Dictámenes 237:178).

Por su parte, la calificada Doctrina sostiene: "(…) otro *de los elemento esenciales del acto, según el propio texto legal, es la motivación del acto, de modo tal que el Estado debe expresar `en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto, consignando, además, los recaudos indicados en el inciso b del presente artículo´(inc. B: antecedentes de hecho y derecho).*

De todos modos, creemos que la motivación del acto no es simplemente el detalle y exteriorización o explicación de los antecedentes de hecho y de derecho que preceden al acto y que el Estado tuvo en cuenta para su dictado. Es decir, no se trata sólo de exteriorizar en los considerandos del acto de los hechos y derecho que sirven de marco o sustento sino explicar, además, cuáles son las razones o motivos en virtud de los cuales el Ejecutivo dictó el acto.

(…) Cabe aclarar que, más allá de las distinciones conceptuales entre causa y los motivos del acto, cierto es que habitualmente confundimos estos elementos superponiéndolos y desdibujando el principio motivación de los actos estatales. Por eso, creemos que el motivo debe ser considerado como un elemento autónomo y esencial, en términos de racionalidad y juridicidad de las decisiones estatales en el marco del Estado de Derecho.

Los operadores sostienen –quizás mayoritariamente- que el elemento motivación, se pronunció la Corte en el antecedente `Punte´ (1997) (...).

Por nuestro lado, creemos que este elemento debe ser definido como el vínculo o relación entre las causas, el objeto y el fin.

Estos elemento – que quizás podamos llamar centrales en la estructura del acto administrativo- están fuertemente relacionados entre sí por el elemento motivación. Así, la motivación del acto estatal es el nexo entre ellos otorgándole un sentido coherente y sistemático.

Dicho en otros términos, la motivación es, por lo tanto, la relación o correspondencia entre la causa y el objeto y, a su vez, entre el objeto y la finalidad. De modo que el ejecutivo debe explicar cuál es el vinculo entre las causas y el objeto, y entre éste y la finalidad; no sólo en tal caso, el acto está debidamente motivado en términos racionales y jurídicos.

A su vez, es importante advertir que la comunicación entre la causa y el objeto siempre debe tener como punto de apoyo al fin que persigue el acto.

De todos modos, cabe agregar que la motivación no es simplemente el marco estructural que nos permite unir los elementos del acto; es decir, el orden y la distribución coherente y sistemática de las partes del acto, sin más contenido (…).

En otras palabras, el elemento motivación del acto debe reunir, pero

no de cualquier modo sino de forma racional y proporcional, las causas, el objeto y el fin, dándole al acto un sentido coherente y sistemático.

(…) Por su parte, la Corte adujo que `si bien no existen formas rígidas para el cumplimiento de la exigencia de motivación explícita del acto administrativo, la cual debe adecuarse, en cuanto a la modalidad de su configuración, a la índole particular de cada acto administrativo, no cabe la admisión de formas carentes de contenido, de expresiones de manifiesta generalidad o, en su caso, circunscribirla a la mención de citas legales, que contemplan no sólo la potestad genérica no justificada en los actos concretos". (BALBÍN, Carlos F., *"Manual Derecho Administrativo"*, 3a ed Ampliada. ED. La Ley, Año 2015, Pag. 476/481*).*

Asimismo, en cuanto a la causa, la destacada Doctrina sostuvo: *"El artículo 7, LPA, establece que el acto `deberá sustentarse en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y en el derecho aplicable´. Así, el elemento causa comprende los hechos y el derecho en que el Estado apoya sus decisiones.*

En particular, los hechos son los antecedentes fácticos que tuvo en cuenta el órgano y que, junto con el marco jurídico, constituyen el fundamento del acto; es decir, las circunstancias anteriores que dan sustento al acto estatal, Como veremos más adelante, el acto administrativo esta dividido en los vostos, considerandos y, finalmente en su parte resolutiva. Este elemento debe surgir de modo claro y expreso de los considerandos del acto bajo estudio.

(…) Los antecedentes deben ser previos, claros y precisos según el texto del acto, sin perjuicio de que sea posible integrarlos y completarlo con otros actos dictados con anterioridad, trátese de actos preparatorios del propio acto o de otros actos administrativos.

*Las causas y el objeto deben conducirnos necesariamente al otro elemento, es decir: la finalidad. En sentido concordante, el objeto y la finalidad nos llevan hacia el antecedente y, por último, el antecedente y la finalidad nos guían hacia el objeto" (*BALBÍN, Carlos F., *"Manual Derecho Administrativo"*, 3a ed Ampliada. ED. La Ley, Año 2015, Pag. 476/481*).*

Por otra parte, con respecto a la causa la jurisprudencia ha explicado que: "(...) *es un elemento de la legitimidad del acto administrativo, aquí denominado razonabilidad, que éste repose sobre una justificación que lo funde racionalmente. Ello es así tanto si estamos ante facultades regladas como discrecionales. El acto es irrazonable y con ello insanablemente antijurídico cuando desconoce arbitrariamente la situación de hecho existente, o pretende fundarse en una situación de hecho que no existe. Se puede denominar a esto control de los hechos o motivos determinantes, o teoría de la causa; pero cualquiera que sea la terminología, es unánime la conclusión de que el acto se encuentra viciado de nulidad*" (Cámara de Apelaciones, Sala Civil, Comercial y del Trabajo, de la Provincia de Tierra del Fuego, en autos *"ESPÓSITO, MARIA FERNANDA c/ GOBIERNO DE LA PROVINCIA s/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO"*, del 19 de septiembre de 2014).

En ese sentido, con respecto a los vicios en la motivación de la

doctrina se dijo: "*Este elemento de acto -igual que el procedimiento-, no está previsto expresamente en el marco de las nulidades que establece el artículo 14, LPN. Sin embargo, es claro que una interpretación con alcance armónico e integral de los artículos 7,8,14 y 15, LPN, permite concluir razonablemente que los servicios sobre los motivos constituyen supuestos de actos nulos de nulidad absoluta o anulable de nulidad relativa, según el caso.*

(…) el acto es nulo si no establece los motivos o lo hace de modo insuficiente, irracional, discriminatorio o desproporcionado entre los antecedentes del acto (causa) y el objeto; y luego entre éste y su finalidad. Por ejemplo, el defecto sobre el elemento motivación impide la existencia de éste cuando el acto no explica cuáles son las razones de su dictado. En este caso, creemos que el juicio es categórico. En efecto, cuando el Estado no dice cuáles son las razones, el acto es nulo de nulidad absoluta e insanable.

(…) los vicios del elemento motivación pueden resumirse así:

(a) falta de razón. Es decir, inexistencia de relación adecuada entre antecedentes y el objeto por un lado, y el objeto y el fin del acto por el otro;

(b) contradicciones entre las causas, el objeto y el fin; y , por último,

(c) desproporción entre el objeto y el fin del acto.

*El elemento motivación y sus posibles vicios no concluye en ese estadio sino que (…) es necesario analizar, además, el vínculo entre el elemento objeto y el fin del acto, en términos de racionalidad y proporcionalidad". (*BALBÍN, Carlos F., *"Manual Derecho Administrativo"*, 3a ed Ampliada. ED. La Ley, Año 2015, Pag. 518/519*).*

Asimismo, con respecto a los vicios en el elemento causa, la doctrina expresó: "(…) *la ley establece que el acto es nulo de nulidad absoluta si falta el elemento causas (artículo 14 inciso a), LPA9. (…) La Ley señala dos supuestos: a) la inexistencia del derecho o los hechos; o b) la falsedad de derecho o los hechos.*

(…) tratándose de la falsedad o inexistencia de la causa según las circunstancias del caso y la subsistencia o no del elemento bajo análisis -el acto es nulo de nulidad absoluta o anulable de nulidad relativa". *(*BALBÍN, Carlos F., *"Manual Derecho Administrativo"*, 3a ed Ampliada. ED. La Ley, Año 2015, Pag. 515/514*).*

Entonces, conforme a los vicios del arriba señalados podríamos sostener que el acto administrativo en cuestión es nulo de la nulidad absoluta conforme al inciso d), artículo 110 de la Ley provincial 141, en consecuencia, debería ser observado por este Tribunal, a efectos de que se efectúe su derogación en sede administrativa.

En este sentido, cabe resaltar que el artículo 99 de la Ley provincial N.º 141, establece "*Son requisitos esenciales del acto administrativo:*

a) Ser dictado por autoridad competente;

b) Sustentarse en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y en el derecho aplicable;

c) el objeto debe ser cierto y física y jurídicamente posible, debe decidir todas las peticiones formuladas, pero puede involucrar otras no propuestas, previa audiencia del interesado y siempre que ello no afecte los derechos adquiridos;

d) antes de su emisión deben cumplirse los procedimientos esenciales y sustanciales previstos y los que resultaren implícitos del ordenamiento jurídico. Sin perjuicio de lo que establezcan otra normas especiales, considérase también esencial el dictamen jurídico cuando el acto pudiere afectar derechos o intereses.

e) ser motivado, expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto, consignando los recaudos indicados en el inciso b) del presente artículo;

f) cumplir con la finalidad que resulte de las normas que otorgan facultades pertinentes del órgano emisor, sin poder perseguir encubiertamente otro fines, públicos o privados, distintos de los que justifican el acto, su causa y objeto. Las medidas que el acto involucre deben ser proporcionalmente adecuadas a aquella finalidad".

Asimismo, conforme el inciso d), artículo 110 de la ley antes señalada dispone las consecuencias de dichos vicios, al sostener: "*Será nulo de nulidad absoluta el acto que hubiere sido dictado con: (…)*

d) falta de causa o motivación; (…)".

Al respecto, también conviene resaltar que en su artículo 113 de la Ley provincial N.º 141, dice: "*El acto administrativo afectado de nulidad absoluta debe ser revocado o sustituido por razones de ilegitimidad aun en sede administrativa.*

No obstante, si el acto estuviere firme y consentido y hubiere generado subjetivos que se estén cumpliendo, sólo se podrá impedir su subsistencia y la de los efectos aún pendientes mediante la declaración judicial de nulidad.

Sin embargo podrá ser revocado o sustituido en sede administrativa, aun cuando hubiere generado derechos subjetivos en vías de cumplimiento, si el interesado hubiere conocido el vicio o si el derecho se hubiere otorgado expresa y válidamente a título precario".

Ahora bien, lo dispuesto en el artículo 2º de la Resolución D.P.V. Nº 50/2022, que autoriza, de manera excepcional y mientras dure la emergencia declarada, a realizar la etapa correspondiente a pagos directamente con la intervención del Banco de Tierra del Fuego, sucursal Río Grande, debiendo regularizar las cargas en el gen financiero, una vez concluida la misma, en este

caso, entiendo se excedería el marco de competencias otorgado al titular de la Dirección Provincial de Vialidad, dado que la misma se contrapone con lo dispuesto en el artículo 168 de la Constitución Provincial, los artículos 31 y 32 de la Ley provincial N.º 495 y el artículo 31 punto 2) y 3) del Decreto provincial N.º 1122/02 reglamentario de la Ley de Administración Financiera y del artículo 9 de la Ley provincial N.º 22 que somete a la Entidad a la ley de contabilidad.

En consecuencia, el artículo 2 de la Resolución D.P.V. N.º 50/2022 poseería un vicio en sus elementos esenciales (artículo 99 inciso a) y c) Ley provincial Nº 141) por carecer de competencia y objeto ilícito al establecer procedimiento en la etapa de aprobación del gasto, que en particular provocaría su nulidad absoluta (artículo 110 inciso a) y b), Ley N° 141) y debería ser observada por este Tribunal, requiriendo su derogación en sede administrativa (artículo 113 Ley N° 141).

Ahora, en relación a las observaciones que se entienden pertinentes sean formuladas por el Cuerpo Plenario y su alcance, esta Secretaría afirmó en el Informe Legal N° 144/2018, Letra: T.C.P.-C.A., aprobado por la Resolución Plenaria N° 8/2019 que: "(…) *Primeramente, se advierte que la potestad de observar legalmente de este Órgano de Contralor tiene origen constitucional, ya que el artículo 166, inciso 2° de la Carta Magna Provincial, expresa que:*

´ARTÍCULO 166.- Son atribuciones del Tribunal de Cuentas: (...) 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; (...)´.

En la misma línea, la Ley provincial N° 50 prevé en el artículo 4°, inciso b) la atribución asignada al Tribunal de Cuentas para observar legalmente, en el marco del control preventivo, los actos administrativos que transgredan disposiciones legales o reglamentarias, siempre que aquellos tengan por objeto la disposición de fondos públicos, la inversión de fondos, la percepción de caudales públicos o las operaciones financiero patrimoniales del Estado.

A su vez, el capítulo VIII DE LAS OBSERVACIONES de dicha Ley se destina a esclarecer el efecto de una observación legal, previendo que es la suspensión de la ejecución de acto en todo o en la parte observada y el procedimiento a seguir, ya que el titular del poder o ente sujeto a control podrá insistir en el cumplimiento del acto observado, asumiendo la responsabilidad exclusiva por ello (v. en particular el artículo 30) (…).

(…) *la Resolución en crisis se encuentra vigente y está siendo aplicada, tomándose estéril la insistencia, toda vez que: 'el efecto jurídico de la observación es suspender los efectos del acto. Si la Administración comparte lo decidido por el Tribunal, resuelve el retiro del acto, es decir, lo deja sin efecto. (...)'* (*SESIN, Domingo J, 'El Derecho Administrativo en reflexión', Editorial*

RAP, págs. 504/505).

Que conforme el criterio expuesto, el objeto de las observaciones es suspender la ejecución de los actos y, por otro lado, la insistencia resulta ser la herramienta con que cuenta la Administración para ejecutar el mismo bajo su exclusiva responsabilidad. Va de suyo entonces que cuando el acto ya se encuentra ejecutado o, en el caso de actos normativos, aplicado, el trámite de la insistencia no resulta procedente (...).

Lo hasta aquí expuesto permite distinguir el tipo de acto de que se trata, ya que la RCG N° 17/2013 es un acto de alcance general de carácter normativo o reglamentario. En este sentido, se ha explicado que es aquel ´(...) dirigido a sujetos indeterminados, sentando una norma y pretendiendo su inserción en el ordenamiento jurídico (...)´ (COMADIRA, Julio R., El acto administrativo en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativo, La Ley, Buenos Aires, 2011, p. 19).

Luego, dicha vocación de permanencia para integrar el ordenamiento jurídico como fuente permanente de juridicidad, que regula situaciones objetivas e impersonales de manera general, importa que no se agote con su cumplimiento (conf. CASSAGNE, Juan C., Derecho Administrativo, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1998, t. I, p. 136 y ss.). Por ello, es factible asimilar los reglamentos a la ley, amén de tener diferente rango y ser producto de un proceso de toma de decisiones deliberativo y mayoritario -en el caso de la ley- o puramente jerárquico -como acontece con los reglamentos del Poder Ejecutivo- (conf.

USLENGHI, Alejandro i J., ´Régimen Jurídico de la Potestad Reglamentaria´, en Acto administrativo y reglamentario, RAP, Buenos Aires, 2002, p. 487 y ss.). En consecuencia, un reglamento estará vigente hasta tanto sea derogado total o parcialmente y reemplazado por otro (v. artículo 157 de la Ley provincial N° 141).

En ese andarivel, atento a lo consultado en el Informe Contable N° 200/2018, Letra: T.C.P. - P.E., la observación formulada en la Resolución Plenaria N° 204/2015 a la RCG N° 17/2013, no afectaría su condición de vigencia, tal como ha sido sostenido por la Contaduría General (fs. 207), hasta tanto sea derogado en su totalidad o en parte y reemplazado por otro acto reglamentario emanado de autoridad competente. A su vez, el efecto de una observación legal ha sido determinado por la propia Ley provincial N° 50 en el capítulo VIII DE LAS OBSERVACIONES, antes referido.

Lo expuesto en relación con la vigencia, sin embargo, no obsta a que una vez formulada la observación legal al reglamento, en los casos de actos administrativos de alcance particular en los que se aplique dicha normativa, este Órgano de Control deba efectuar la observación legal respectiva".

Asimismo, prestigiosa Doctrina ha referido: "(…) *mediante la 'observación' el ente de contralor presiona a los órganos estatales o paraestatales dotados de poder de decisión para que encuadren su accionar en el marco estricto que el orden jurídico -pauta cultural para la convivencia pacífica- ha diseñado*" (Horacio Daniel, ROSATTI, "*La Observación Legal: como instrumento de control de la hacienda pública*", Tomo 8, Ed. El Derecho,

Buenos Aires, págs. 741/742).

Por último, en la Resolución Plenaria N° 204/2015 se dijo: "*Que conforme al criterio expuesto, el objeto de las observaciones es suspender la ejecución de los actos y, por otro lado, la insistencia resulta ser la herramienta con que cuenta la Administración para ejecutar el mismo bajo su exclusiva responsabilidad. Va de suyo entonces que cuando el acto ya se encuentra ejecutado o, en el caso de los actos normativos, aplicado, el trámite de la insistencia no resulta procedente.*

Que así las cosas la cuestión debe ser puesta en conocimiento del otro Órgano de Control Externo a nivel provincial con competencia para accionar en contra de la ilegalidad del reglamento emitido por el IPAUSS, en función de lo dispuesto en la Ley Provincial N° 3, por cuyo artículo 1° dispone: 'PRINCIPIOS GENERALES: De acuerdo con las funciones que la Constitución de la Provincia le atribuye, corresponderá al Fiscal de Estado:...

d) controlar la legalidad** de la actividad del Estado y la de sus funcionarios y agentes, en cuanto obraren en el cumplimiento de sus funciones o invocando a aquél, **a fin de asegurar el imperio de la Constitución** y **el cumplimiento de las leyes, y demás normas dictadas en su consecuencia;

e) accionar judicial o administrativamente, por inconstitucionalidad** de leyes, decretos, **resoluciones** y demás actos administrativos o legislativos **contrarios a las prescripciones de la Constitución** y **alegar la nulidad de los

mismos' *(lo resaltado no es del original).*

Que sobre la función de control de la legalidad de la actividad administrativa estatal por parte de la Fiscalía de Estado se ha indicado: `Se trata de un control objetivo de legalidad o, mejor dicho, de juridicidad, que tiene los mismos límites que el control judicial de la actividad administrativa: la Fiscalía de Estado únicamente puede controlar si se han respetado o no los principios y los preceptos constitucionales, legales y reglamentarios, sin poder inmiscuirse en las cuestiones de oportunidad, mérito o conveniencia...

El control también se efectúa a posteriori, cuando el Fiscal de Estado toma conocimiento de una actividad administrativa ya consumada que le parece objetable, sea porque ha recibido una denuncia de un particular, sea porque la conozca de oficio.

En tales supuestos, emitirá un dictamen cuestionando el acto o actividad que reputa contrario al ordenamiento jurídico, en el cual requerirá que sea dejado sin efecto por la autoridad competente y, de no hacerse así, podrá accionar judicialmente' (FRANCAV1LLA Ricardo, 'El Rol de las Fiscalías de Estado', publicado en 'Cuestiones de Control de la Administración Pública, administrativo, legislativo y judicial', Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Ediciones RAP, págs. 432/433).

Que por otro lado, en relación con la facultad de impugnación judicial indicó: '...está estrechamente unida a su función de contralor de legalidad, que consiste en la facultad de impugnar judicialmente los actos

emanados de los poderes políticos, función que no hace más que confirmar que el Fiscal de Estado es un órgano independiente y no un mero consejero o asesor del Ejecutivo, instituido para la defensa de los intereses del Estado no sólo en los juicios iniciados por los particulares, sino también cuando dichos intereses se vean vulnerados por los actos de los propios poderes políticos...´.

Que tal como señala la Resolución Plenaria citada, el Superior Tribunal de Justicia de la provincia ha admitido la actuación del señor Fiscal de Estado en acciones de inconstitucionalidad contra actos emanados de uno de los órganos del poder el Estado en autos ´Fiscalía de Estado de la Provincia de tierra del Fuego s/ Acción de inconstitucionalidad — medida cautela´" y en ´Fiscalía de Estado de la Provincia c/ Provincia de Tierra del Fuego s/ Acción de Inconstitucionalidad´ (expediente N° 2197/09 de la Secretaría de Demandas Originarias)".

CONCLUSIÓN

En primer lugar corresponde destacar que que la Resolución D.P.V. N.º 50/2022 es de los denominados actos generales de carácter normativo o reglamentario y la misma ha sido publicado en el Boletín Oficial Nº 5080 (páginas 689/690) del día 28 de marzo de 2022 y que por imperio de los artículos 104 y 153 de la Ley provincial Nº 141 ha tomado eficacia y por consiguiente es productor de efectos jurídicos a partir del 7 de abril de 2022.

En atención ello, entiendo prudente sugerir al Cuerpo Plenario de

Miembros que se observe el artículo 1º de la Resolución D.P.V. N.º 50/2022 es nulo de la nulidad absoluta conforme al inciso d), artículo 110 de la Ley provincial 141, en consecuencia, a efectos de que se efectúe su derogación en sede administrativa.

En esa misma línea, correspondería que se observe el artículo 2º de la Resolución D.PV. N.º 50/2022 por oponerse a lo dispuesto en el artículo 168 de la Constitución Provincial, los artículos 31 y 32 de la Ley provincial N.º 495 y el artículo 31 punto 2) y 3) del Decreto provincial N.º 1122/02 reglamentario de la Ley de Administración Financiera y del artículo 9 de la Ley provincial N.º 22 que somete a la Entidad a la ley de contabilidad, lo que acarrea su nulidad absoluta conforme al inciso a) y b), artículo 110 de la Ley provincial 141, en consecuencia, a efectos de que se efectúe su derogación en sede administrativa.

Las observaciones propuestas se realiza, en base a los fundamentos y con los alcances aquí dispuestos, haciendo saber al Titular de la Dirección Provincial de Vialidad que deberá modificarlos en su propia sede (artículo 113 Ley provincial N° 141).

Por otro lado, en caso de compartir los lineamientos expuestos y en caso de que la Entidad de Vialidad no lo modifique en su propia sede en un término prudencial, correspondería hacer saber a la Fiscalía de Estado de la Provincia, a los efectos de que tome intervención en los términos del artículo 167 de la Constitución Provincial y el artículo 1° de la Ley provincial N° 3.

Asimismo correspondería hacer saber al Contador General, al

Tesorero General y a la Dirección General de Presupuesto, como órganos rectores de los sistemas de Contabilidad, Tesorería y Presupuesto, respectivamente tomen conocimiento de la Resolución D.P.V. N.º 50/2022 y en el marco de las facultades otorgadas en la Ley provincial N.º 495 y su Decreto reglamentario, arbitren las medidas necesarias para dar juridicidad a la situación planteada por el Titular de la Dirección Provincial de Vialidad.

En consecuencia, elevo a usted las presentes para continuidad del tramite.

Dr. Pablo M. F. RUSSO
Abogado
Mat. Nº 775 CPAU TDF
TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA PROVINCIA