



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



"2019 – AÑO DEL CENTENARIO DEL NACIMIENTO DE EVA DUARTE DE PERÓN"

Informe Legal N° 49/2019

Letra: T.C.P. - C.A.

Cde.: Expte. S.S. N° 21946/2018

Ushuaia, 15 de abril de 2019

SEÑOR SECRETARIO LEGAL A/C

DR. PABLO GENNARO

Viene al Cuerpo de Abogados el Expediente de referencia, perteneciente al registro de la Gobernación de la Provincia de Tierra del Fuego, A. e I.A.S., iniciado por la Secretaría de Estado de Seguridad, asunto: "*S/SOLICITUD FONDO EMERGENCIA DESTINADO A TODOS LOS GASTOS QUE TUVIERON LUGAR EN EL INCENDIO DE LA PLANTA FABRIL EN LA CIUDAD DE RÍO GRANDE*", a fin de tomar intervención, procediéndose a su análisis.

I. ANTECEDENTES

A través de la Resolución N° RESOL-2018-1016-E-GDETDF-MECO, del 12 de diciembre de 2018 (fs. 9), el Ministerio de Economía otorgó un Anticipo con Cargo a Rendir, por la suma de tres millones de pesos (\$3.000.000,00), para cubrir los gastos no previstos y urgentes producidos en el siniestro de la destrucción total de la planta fabril de plásticos "*Isla Grande*", situada en el parque industrial de la ciudad de Río Grande (artículo 1°).

A su vez, mediante el Decreto provincial N° 3551/2018, del 19 de diciembre de 2018 (fs. 16/17) y en lo que al presente informe respecta, se dispuso lo siguiente:

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

“ARTÍCULO 1º.- Exceptuar de lo establecido en el Decreto Provincial N° 674/11, Anexo I, Artículo 34, Apartado b), Punto II, inciso 97, respecto del límite del monto del Anticipo con Cargo a Rendir (...).

ARTÍCULO 2º.- Autorizar el pago de anticipos, y en su caso la cancelación total, previo a la conformidad definitiva por el servicio prestado, a las empresas que brindarán los servicios de racionamiento, provisión de agua, baños químicos y cualquier otro imprevisto que pudiera surgir, a través del Anticipo con Cargo a Rendir (...).

ARTÍCULO 3º.- Exceptuar de lo establecido en la Resolución Cont. Gral. N° 18/12, Anexo I, Punto IV, Apartado a), en cuanto al requerimiento de tres presupuestos al superar el 5% del monto determinado para compra directa (...).

Así, efectuado el libramiento correspondiente (fs. 24), se procedió al pago de las facturas respectivas y por Resolución de la Secretaría de Estado de Seguridad N° 58/2019, del 13 de febrero de 2019, se aprobó la rendición del anticipo con cargo a rendir referido (fs. 121/123).

Entonces, habiendo intervenido la Auditoría Interna a través del Informe N° 197/2019-SS, del 25 de febrero de 2019 (fs. 125), las actuaciones del corresponde fueron remitidas a este Órgano de Contralor Externo.

Luego, en el Informe Contable N° 132/2019, Letra: T.C.P. - P.E., del 4 de abril de 2019 (fs. 127/128) se solicitó que previo al análisis contable de rigor, el área legal de este Organismo se expidiese en relación a las excepciones de los



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



"2019 – AÑO DEL CENTENARIO DEL NACIMIENTO DE EVA DUARTE DE PERÓN"

artículos 1º y 3º del Decreto provincial N° 3551/2018, transcritos *ut supra*, haciéndose referencia a lo sustentado en el Dictamen Legal N° 17/2017, Letra: T.C.P. - A.L.

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

De manera preliminar, se aclara que no pueden extenderse a las actuaciones de marras las conclusiones alcanzadas en el Dictamen Legal N° 17/2017, Letra: T.C.P. - A.L., por cuanto refirieron a un caso concreto que dista fácticamente del aquí analizado (en concordancia con el criterio sostenido por la Procuración del Tesoro de la Nación, Dictámenes 233:92, 233:118, 236:91, entre otros). No obstante, sí serán consideradas las normas vigentes y los principios jurídicos generales allí referidos, que serán desarrollados en lo sucesivo.

A su vez, corresponde destacar que el Decreto provincial N° 674/2011, reglamentario de la Ley provincial N° 1015 (por ultraactividad dispuesta en el artículo 72), prevé en su Anexo I, artículo 34, inciso 97, apartado b), puntos I y II, que: "(...) 97. *PLAZOS DE PAGO ESPECIALES* (...) b) *El Ministerio de Economía podrá autorizar anticipos con cargo a rendir a agentes del Estado Provincial para su utilización en: i. proyectos específicos de duración determinada y por un monto que no podrá exceder el determinado por el Decreto Jurisdiccional de Compras vigente para compra directa; ii. eventos imprevisibles que su inobservancia ocasione un perjuicio al patrimonio del Estado o impida el cumplimiento de sus funciones fundamentales (...)*".

Luego, si bien en el artículo 1º del Decreto provincial N° 3551/2018 se indicó que la excepción refería a lo previsto en el punto II de la norma transcrita,

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

a continuación expresamente se señaló que lo era “(...) respecto del límite del monto del Anticipo con Cargo a Rendir (...)”. De allí que debería interpretarse que la exclusión en la aplicación normativa sería en relación al punto I, que por lo demás es conteste con lo previsto en los considerandos de dicho acto.

Por su parte, la Resolución de Contaduría General N° 18/2012 de procedimientos de utilización de los Anticipos con Cargo a Rendir, preveía en su Anexo I, punto IV, apartado a) que “IV. EJECUCIÓN. a) Cuando un gasto en particular supere el 5% del monto determinado para compra directa estipulado en el Decreto Jurisdiccional de Compras vigente, deberán requerirse al menos 3 presupuestos para analizar ofertas justificando en su caso, las causales que imposibiliten el cumplimiento de este requisito (...)”. La norma fue observada legalmente por este Tribunal de Cuentas (v. Resolución Plenaria N° 204/2015), habiéndose emitido el 7 de marzo de 2019 la Resolución de la Secretaría de Contrataciones N° RESOL-2019-40-E-GDETFD-SC#MECO.

III. ANÁLISIS

En primer lugar, corresponde señalar que tanto el Decreto provincial N° 674/2011 como la Resolución de Contaduría General N° 18/2012 son actos de alcance general de carácter normativo o reglamentario.

Al respecto, se ha explicado que son aquellos dirigidos “(...) 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 Administrativos*, La Ley, Buenos Aires, 2011, p.

19).



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



"2019 – AÑO DEL CENTENARIO DEL NACIMIENTO DE EVA DUARTE DE PERÓN"

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.).

De allí que en los casos de actos administrativos de alcance particular en los que dicha normativa sea de aplicación, no debiera vulnerarse o hacer excepción a lo dispuesto por el reglamento, que vincula imperativamente a la Administración, en virtud del principio de "*inderogabilidad singular del reglamento*" (conf. USLENGHI, Alejandro J., "*Régimen...*", op. cit., p. 495). Aquel principio encuentra su fundamento en los principios de igualdad y de juridicidad (conf. BALBIN, Carlos F., *Tratado de Derecho Administrativo*, La Ley, Buenos Aires, 2010, t. III – Acto administrativo y reglamento. Procedimiento, p. 255).

Sin embargo, la Doctrina ha argumentado razonadamente que la Constitución Nacional le acuerda al Poder Ejecutivo la potestad reglamentaria y, en atención a las atribuciones implícitas, podría el reglamento prever casos de excepción en su aplicación o incluso que ante circunstancias objetivamente consideradas se justifique su dispensa (conf. FRANCAVILLA, Ricardo H., "*La iinderogabilidad singular del reglamento*", en *Cuestiones de acto administrativo*,

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

reglamento y otras fuentes del Derecho Administrativo, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, pp. 583/595).

En efecto, el Dr. FRANCAVILLA ha explicado que: “(...) *al igual que la ley, el reglamento no puede prever al momento de su sanción todas las situaciones especiales que pueden presentarse, o bien que puedan aparecer posteriormente, y que sean merecedoras de una excepción al régimen general.*”

En dichos supuestos, el Poder Ejecutivo, a mérito de sus facultades implícitas, podrá establecer excepciones debidamente fundadas al reglamento, pues de no poder hacerlo se caería en una verdadera injusticia, ya que se perjudicaría a quienes hubieran acreditado una situación especial, que bien justifica la dispensa singular.

En definitiva, soy de la opinión de que el principio de inderogabilidad singular no es tan absoluto como a primera vista parece, ni su vigencia se limita sólo al Poder Ejecutivo; a mi modo de ver, lo que realmente impide, y tanto a la Administración como al propio legislador, es que ambos se puedan apartar de sus propias normas generales cuando les parezca, por su solo arbitrio, pues ello ofendería el principio de juridicidad, pero no obtura la posibilidad de que dispongan excepciones singulares debidamente justificadas por circunstancias objetivas, con la lógica condición de que sean extensibles a todos los demás casos iguales, lo que en definitiva favorecerá al interés general, y es más ajustado a derecho que negar una excepción perfectamente atendible (...)” (FRANCAVILLA, Ricardo H., “La inderogabilidad...”, op. cit., p. 589).



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



"2019 – AÑO DEL CENTENARIO DEL NACIMIENTO DE EVA DUARTE DE PERÓN"

Así, véase que la causa y motivación de las excepciones de los artículos 1° y 3° del Decreto provincial N° 3551/2018 radicó en cubrir los gastos no previstos y urgentes producidos en el siniestro de la destrucción total de la planta fabril de plásticos "Isla Grande", tal como ha sido fundamentado en los considerandos del acto.

A colación de aquello, vale recordar que en el precedente del Superior Tribunal de Justicia Provincial, "*Galego, Horacio Jorge c/Tribunal de Cuentas de la Provincia s/Recurso de Apelación*" (sentencia del 4 de febrero de 1999 – SDO), el Dr. HUTCHINSON dilucidó las características de la urgencia. Allí se explicó que: "(...) *para aplicar un procedimiento de urgencia, las instituciones normales del Derecho Administrativo deben resultar insuficientes para lograr satisfacer el interés general. Pero esa insuficiencia, debe ser completada con el dato tiempo que, sin duda alguna, es un requisito fundamental en el tema que tratamos.*

Antes que nada, debe ponerse de relieve que es la urgencia el motivo, el fundamento y el fin del procedimiento especial de que se trate (...). Todo instituto basado en la urgencia se caracteriza por el empleo de procedimientos que no son los normales y por el dato tiempo que es fundamental. (...) La insuficiencia jurídica del procedimiento normal justifica la utilización de los institutos excepcionales de la urgencia. El procedimiento de urgencia lo que posibilita es obtener el fin perseguido; es el único procedimiento idóneo para alcanzar la meta. La sustitución de un procedimiento normal por uno excepcional radica en la insuficiencia de uno y en la idoneidad del otro para conseguir el fin
propuesto.

VI.- *La insuficiencia del medio normal ha de serlo en razón del tiempo. Quiere con ello significarse que el tiempo es la causa por la cual el procedimiento administrativo normal no sirve para lograr el fin perseguido. La utilización del procedimiento normal alcanzaría la misma meta que el procedimiento de urgencia, si no fuera por el dato tiempo. Y este es esencial en el caso. La insuficiencia implica imposibilidad de alcanzar el fin perseguido por la incapacidad de lograrlo por un medio normal, pero dicho fin es posible de realizarse si se emplea un trámite de urgencia. Por ello debe concluirse que, en los casos de urgencia, el dato tiempo es elemento constitutivo de la finalidad querida, lo que no ocurre en los procedimientos normales.*

La eficacia de la Administración está relacionada con la celeridad y la legitimidad de su obrar, y las instituciones administrativas normales no pueden ser un obstáculo a esa rapidez-eficacia. Pero esa rapidez, que debe ser normal, a veces se transforma en urgencia. Por eso debe ponerse de resalto esta diferencia conceptual entre ésta y la rapidez. En la actividad administrativa normal el elemento tiempo no es, como en la urgencia, un elemento determinante del fin perseguido y si lo es, resulta compatible con los procedimientos normales (...).

En este sentido, no puede desconocerse que lo acontecido en la fábrica de plásticos de la ciudad de Río Grande fue de público y notorio conocimiento en la Provincia, por lo que, amén de exceder en principio la órbita de competencias de este Tribunal de Cuentas la apreciación de la urgencia (por ser una facultad discrecional, conforme los parámetros vertidos en la causa “Galeno”), las medidas adoptadas al respecto presentarían razonabilidad para alcanzar la finalidad administrativa, en razón de la insuficiencia de los procedimientos normales de contratación y del factor tiempo.



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



“2019 – AÑO DEL CENTENARIO DEL NACIMIENTO DE EVA DUARTE DE PERÓN”

De esta manera, la situación excepcional y urgente suscitada, objetivamente fundamentada, encuadraría dentro de las excepciones válidas al régimen general y por ende haría mermar en este caso particular el principio de “*inderogabilidad singular del reglamento*”, concluyéndose en la juridicidad de los artículos 1º y 3º del Decreto provincial N° 3551/2018.

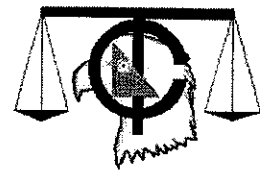
IV. CONCLUSIÓN

Como corolario de lo hasta aquí vertido, se estima que la urgencia especial y debidamente justificada, en atención a lo vertido respecto del principio de inderogabilidad singular del reglamento y las excepciones válidas al régimen general, ameritaría las dispensas en la aplicación del Decreto provincial N° 674/2011, Anexo I, artículo 34, inciso 97, apartado b), punto I y de la Resolución de Contaduría General N° 18/2012, Anexo I, Punto IV, Apartado a), efectuadas mediante el Decreto provincial N° 3551/2018 para el caso suscitado a raíz de la destrucción de la planta fabril de plásticos “*Isla Grande*”.


Dra. Yesica S. LOCKER
Abogada
Mat. N° 720 CPAU TDF
TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA PROVINCIA



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

135

"2019- AÑO DEL CENTENARIO DEL NACIMIENTO DE EVA DUARTE DE PERÓN"

Expte. N° 21946/2018 Letra S.S

Ushuaia, 16 de abril de 2019.

SEÑOR SECRETARIO CONTABLE A/C
C.P. RAFAEL A. CHOREN

Me dirijo a Usted en el marco del Expediente de referencia, del registro de la Secretaría de Estado de Seguridad, caratulado: *"S/SOLICITUD FONDO EMERGENCIA DESTINADO A TODOS LOS GASTOS QUE TUVIERON LUGAR EN EL INCENDIO DE LA PLANTA FABRIL EN A CIUDAD DE RIO GRANDE."*, a los fines de remitirle en devolución el expediente para la continuidad del trámite.

Le hago saber, que comparto el Informe Legal N° 49/2019 T.C.P.-C.A., suscripto por la Dr. Yesica S. LOCKER y agregado a fojas 130/134 de las presentes, en relación a la consulta efectuada por la Auditora Fiscal, C.P. María Paula PARDO (fs. 127/128).

Dr. Pablo E. GENNARO
a/c de la Secretaría Legal
Tribunal de Cuentas de la Provincia

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

