



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



“2020 – Año del General Manuel Belgrano”

Informe Legal N° 163/2020

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

Nota Interna N° 1415/2020 T.C.P.-S.C.

Ushuaia, 24 de septiembre de 2020

SEÑOR SECRETARIO LEGAL a/c

Dr. Pablo GENNARO

Viene a este Cuerpo de Abogados la nota del corresponde, que remite el Informe Contable N° 267/2020 suscripto por los Auditores Fiscales a cargo del Grupo Especial de Auditoría de Haberes, a fin de tomar intervención, emitiendo el dictamen jurídico pertinente.

ANTECEDENTES

En su remisión el Auditor Fiscal a/c de la Secretaría Contable, C.P. Rafael A. CHORÉN, efectuada por la nota del corresponde, solicita la presente intervención con el objeto de que desde el área legal de este Tribunal de Cuentas, se emita opinión jurídica en relación a la competencia del Ministro de Finanzas Públicas en materia del dictado de los actos administrativos de autorización y aprobación de las liquidaciones de haberes correspondientes al personal del Poder Ejecutivo para el ejercicio 2020, específicamente respecto a dos situaciones en particular:

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

“(..) 1. Si el titular del Ministerio de Finanzas Públicas resulta competente para el dictado de los actos administrativos de **aprobación de liquidaciones de haberes normales y habituales y reintegro de descuentos**.

2. Si el titular del Ministerio de Finanzas Públicas resulta competente para el dictado de los actos administrativos de **aprobación de liquidaciones complementarias**, amparadas en la facultad otorgada en los Decretos provinciales N° 322/2020, N° 323/2020, N° 486/2020, N° 625/2020, N° 676/2020, N° 744/2020 y N° 866/2020.

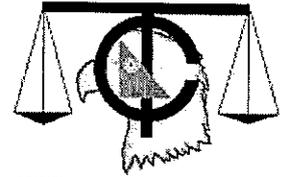
En efecto, en el Informe Contable N° 267/2020, Letra: TCP-GEA Haberes, suscripto por los Auditores Fiscales C.P. Lisandro CAPANNA, C.P. María José FURTADO y C.P. Claudia M. CHAVEZ, se indicó que se relevaron distintos actos administrativos de autorización y aprobación de las liquidaciones de haberes del personal del Poder Ejecutivo, correspondientes al Ejercicio 2020.

A partir del cuadro que se realiza en el mencionado informe de dichos actos, al cual me remito, los Auditores pudieron observar lo siguiente:

“(..) Los actos administrativos referenciados en los puntos Nros. 1, 4, 8, 10, 13, 15 y 17 corresponden a la **aprobación de haberes y contribuciones de los haberes (normales y habituales)** de los meses Enero a Julio del corriente año, ambos inclusive, mientras que el N° 16 al **Sueldo Anual Complementario del 1° Semestre**. Se advierte que los detallados en los Nros. 1 y 4 fueron emitidos por el Gobernador de la Provincia, mientras que los individualizados en los Nros. 8, 10, 13 y 16 por el Ministro de Finanzas Públicas y ratificados por el titular del Poder Ejecutivo. En tanto que los actos identificados en los Nros. 15 y 17 fueron dictados por la autoridad ministerial, sin un acto de mayor jerarquía



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

“2020 – Año del General Manuel Belgrano”
que lo ratifique, al menos hasta el 14 de septiembre pasado de acuerdo a las
publicaciones del Boletín Oficial de la Provincia.

Además, los actos administrativos de los puntos Nros. 2, 3, 6, 9, 12 y 15,
correspondientes a la **autorización y aprobación de la liquidación por el monto
total de las sumas fijas creadas** por los Decretos provinciales N° 322/2020, N°
323/2020, N° 486/2020, N° 625/2020, N° 676/2020, y N° 866/2020, fueron
dictados por el Ministro de Finanzas Públicas, sin una posterior ratificación. En
los precitados decretos se incluye un artículo que reza: ‘Facúltese al
MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS como Autoridad de Aplicación a
dictar las normas complementarias y aclaratorias del presente Decreto’. Cabe
aclarar que la suma dispuesta por el Decreto provincial N° 744/2020, con
idéntico contenido fue aprobada conjuntamente con los haberes del mes de mayo
en el acto descrito en el punto 13, siendo luego este ratificado por un decreto
provincial. Téngase presente que los decretos mencionados, determinan la suma
individual por agente, y los requisitos para su percepción, y constituyen en si
actos de autorización del gasto, y no de aprobación del mismo.

Asimismo, los actos enumerados en los puntos Nros. 5, 11 y 14
corresponden a resoluciones ministeriales ratificadas a través de decretos
provinciales, dictados con motivo de la aprobación de complementarias con
origen en liquidación de guardias, indumentaria y reintegros; mientras que el
acto del numeral 7 emitido con motivo de reintegros, no cuenta con dicha
ratificación (...)."



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

Este tratamiento diferenciado que se ha hecho en los distintos actos relevados, vinculado a la aprobación del gasto en personal, motivó la consulta de los Auditores, en los dos puntos ya referenciados al inicio de la presente; por lo que se procederá a su análisis

ANÁLISIS

Preliminarmente corresponde indicar que efectivamente, todos los actos administrativos enunciados en los puntos 1 a 17 del cuadro elaborado por los Auditores Fiscales en el Informe Contable N° 267/2020, Letra: T.C.P.-G.E.A., tuvieron por objeto la autorización y aprobación de haberes tanto de carácter habitual y permanente como extraordinario de los distintos agentes y funcionarios que integran la Administración Central.

Dicha facultad, es exclusiva del señor Gobernador de la Provincia en su carácter de Jefe de la Administración del Estado, conforme el artículo 135 de la Constitución Provincial.

Por su parte, en lo que aquí interesa el inciso 11 del artículo 135 de la Constitución Provincial establece “(...) 11.- *Hacer recaudar y decretar la inversión de las rentas provinciales con arreglo a las leyes (...)*”.

Por su parte, el Poder Ejecutivo que tiene carácter unipersonal, sólo integrado por el Gobernador, puede ser asistido en las distintas funciones que le atribuye el citado artículo 135 por los Ministros.

En efecto, el artículo 136 de la Carta Magna Provincial establece:



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

“2020 – Año del General Manuel Belgrano”

*“El despacho de los asuntos administrativos del Estado Provincial
estará a cargo de ministros designados por el Gobernador.*

*Una ley especial determinará los ramos funciones y
responsabilidades de cada uno de ellos, cuya iniciativa corresponde al Poder
Ejecutivo”.*

Esa ley a la que hace referencia el precepto constitucional es la denominada Ley de Ministerios, y habitualmente se dicta al inicio de cada gestión de gobierno por iniciativa del gobernador electo o en funciones; actualmente la Ley N° 1031 es la vigente en la materia.

El artículo 1° de esa norma establece: *“El Gobernador de la Provincia será asistido, en la conducción de la acción de gobierno y de la administración del Estado, por los Ministros y Secretarios de Estado individualmente, de acuerdo con las facultades y responsabilidades que les confiere la presente ley como competencia y en conjunto constituyendo el Gabinete Provincial”.*

El Ministerio que lo asiste en la materia de inversión y gasto de los fondos públicos es el de Finanzas Públicas, cuyas funciones están previstas en su artículo 14.

D

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

“ARTÍCULO 14.- Compete al Ministerio de Finanzas Públicas asistir al Gobernador, en orden a sus competencias, en todo lo inherente a la política económica, administración de las finanzas públicas y a las relaciones financieras y fiscales con la Nación, y en particular (...)

De la lectura de las funciones que se le otorgan tanto en el exordio del artículo como en los 25 incisos que lo componen, a los que me remito en honor a la brevedad; surge que en todos los casos es una función de asistencia y colaboración; en ningún caso le delega las funciones que son inherentes al Gobernador, como por ejemplo la del citado inciso 11 del artículo 135 de la Constitución Provincial.

Así por ejemplo el inciso 8) del artículo 136 de la Constitución Provincial le otorga la función de: *“(...) Entender en lo referente a la contabilidad pública de todo gasto e inversión que se ordene sobre el Tesoro de la Provincia (...)*”

A su vez el inciso 9) establece que deberá *“(...)Entender en la aplicación de la política salarial del sector público provincial con intervención y participación de los ministerios, secretarías de Estado y organismos que correspondan (...)*”

Por último, tal como lo indican los Auditores, algunas de las Resoluciones MFP han sido dictadas bajo el amparo de una supuesta delegación de facultades del Gobernador al Ministro de Finanzas Pública.

En efecto, en los Decretos provinciales N° 322/20, N° 323/20, N° 486/20, N° 625/20, N° 676/20, N° 744/20 y N° 866/20, en todos ellos se ha



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

“2020 – Año del General Manuel Belgrano”
insertado la siguiente cláusula *“Facúltese al MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS como Autoridad de Aplicación a dictar las normas complementarias y aclaratorias del presente Decreto”*.

En función del plexo normativo precedentemente transcrito, anticipo respuesta en sentido negativo a las dos consultas formuladas por los Auditores Fiscales.

La primera de ella consistió en *“(…) 1. Si el titular del Ministerio de Finanzas Públicas resulta competente para el dictado de los actos administrativos de **aprobación de liquidaciones de haberes normales y habituales y reintegro de descuentos** (…)*.

Claramente la respuesta debe ser negativa, por cuanto dicha competencia ha sido puesta en cabeza del Gobernador en el Art. 135 de la Constitución Provincial, y no ha sido delegada mediante acto administrativo alguno.

Esto surge claramente de los propios actos emanados del Poder Ejecutivo, por lo que no merece mayores argumentaciones.

2

En efecto, en los considerandos de los Decretos N° 427/20, N° 623/20, N° 679/20, N° 680/20, N° 830/20, N° 867/20 y N° 940/20, que en todos los casos fueron ratificatorios de Resoluciones del Ministerio de Finanzas Públicas por las

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

cuales se autorizaron y aprobaron liquidación de haberes del personal de la Administración Pública, se dijo lo siguiente:

“(..) Que diversas razones de carácter operativo, vinculadas en parte a la emergencia sanitaria suscitada por la pandemia de coronavirus COVID19 que fue declarada mediante el Decreto Provincial N° 465/20, tomaron imposible el dictado del Decreto correspondiente, razón por la que se optó por instrumentar el pago de la liquidación de los haberes para el personal de la Administración Central mediante un acto administrativo del señor Ministro de Finanzas Públicas, quien de acuerdo con sus competencias instituidas por el artículo 14 de la Ley Provincial N° 1301, administra el Tesoro General de la Provincia y entiende en la política salarial del sector público.

Que, en dicho marco, se ha verificado que la Resolución MFP N° ... se encuentra afectada de nulidad relativa por cuanto fue dictada con incompetencia en razón del grado, siendo menester proceder al saneamiento del acto administrativo en cuestión mediante su ratificación.

Que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 115 de la Ley Provincial N° 141 el acto administrativo afectado de nulidad relativa también será susceptible de:
a) Ratificación por el órgano superior, cuando el acto hubiere sido emitido con incompetencia en razón de grado y siempre que la avocación, delegación o sustitución fueren procedentes; b) confirmación por el órgano que dicte el acto subsanando el vicio que le afecte. Los efectos del saneamiento se retrotraerán a la fecha de emisión del acto objeto de ratificación o confirmación de acuerdo a lo previsto en el inciso b) del artículo 108 (...).”

En consecuencia, es el propio titular del Poder Ejecutivo quien reconoce la incompetencia del Ministro en razón del grado, y la consecuente nulidad relativa de las Resoluciones dictadas por el titular de dicha cartera



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

“2020 – Año del General Manuel Belgrano”
ministerial en materia del dictado de los actos administrativos de aprobación de liquidación de haberes normales y habituales y reintegro de descuentos.

El hecho de que las Resoluciones M.F.P. N° 220/20, N° 236/20, N° 263/20 N° 390/20 y N° 460/20 no hayan sido aún ratificadas, entiendo que ha sido un error involuntario de parte del titular del Ejecutivo, ya que la situación es sustancialmente idéntica a la que emana de las Resoluciones M.F.P. precedentemente señaladas y que fueron oportunamente ratificadas por el Decreto correspondiente.

La segunda consulta formulada por los Auditores Fiscales, fue: “(...) 2. Si el titular del Ministerio de Finanzas Públicas resulta competente para el dictado de los actos administrativos de **aprobación de liquidaciones complementarias**, amparadas en la facultad otorgada en los Decretos provinciales N° 322/2020, N° 323/2020, N° 486/2020, N° 625/2020, N° 676/2020, N° 744/2020 y N° 866/2020”.

La respuesta también debe ser negativa, ya que conforme se indicara el tenor de la cláusula insertada en dichos artículos sólo lo habilita a dictar normas complementarias y aclaratorias de cada uno de los decretos que la contienen.

En consecuencia, la norma que invoca el Ministro de Finanzas Públicas en las Resoluciones N° 97/20, N° 107/20, N° 172/20 y N° 220/20, como

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

fundamento de su competencia, no tiene el alcance necesario para atribuir la facultad de administrar y disponer el gasto en personal, sino solamente la facultad de dictar las normas necesarias para hacer operativos dichos decretos.

En consecuencia al no advertirse que se haya dictado ningún acto administrativo con la virtualidad suficiente para delegar en el Ministro de Finanzas Públicas la facultad de disponer de los fondos públicos en materia de gastos de personal; las resoluciones así dictadas se encuentran afectadas de nulidad relativa por haber sido dictada con incompetencia en razón del grado y por lo tanto susceptibles de ser saneadas mediante su ratificación por el titular del Poder Ejecutivo.

CONCLUSION

En virtud de lo expuesto cabe indicar que se han analizado las actuaciones y se han vertido las correspondientes conclusiones a la consulta efectuada; las que se encuentran reseñadas en el apartado precedente, a cuyos términos me remito.

En consecuencia, la suscripta entiende que, salvo mayor elevado criterio, con la conclusión alcanzada, corresponde dar por terminada la intervención del Cuerpo de Abogados, en razón de haber dado respuesta a la consulta formulada.



Dra. Patricia Bertolin
ABOGADA
Mat. Prov. N° 461
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

"2020- AÑO DEL GENERAL MANUEL BELGRANO"

Informe Legal N° 172/2020

Letra: T.C.P. – S.L.

Cde: Nota Int. N° 1415/2020

Ushuaia, 13 de octubre de 2020.

SEÑOR SECRETARIO CONTABLE A/C
C.P.N RAFAEL ANIBAL CHORÉN

Comparto los términos vertidos en el Informe Legal N° 163/2020, Letra: T.C.P.-C.A., suscripto por la Dra. Patricia BERTOLÍN, realizando algunas consideraciones particulares.

En ese camino, se destaca que la Letrada dictaminante concluyó lo siguiente: *“La segunda consulta formulada por los Auditores Fiscales (...) conforme se indicara el tenor de la cláusula inserta en dichos artículos sólo habilita a dictar normas complementarias y aclaratorias de cada uno de los decretos que la contienen.*

En consecuencia, la norma que invoca el Ministerio de Finanzas Públicas en las Resoluciones N° 97/20, N° 107/20, N° 172/20 y N° 220/20, como fundamento de su competencia, no tiene el alcance necesario para atribuir la facultad de administrar y disponer el gasto en personal, sino solamente la facultad de dictar normas para hacer operativos dichos decretos.

En consecuencia al no advertirse que se haya dictado ningún acto

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

administrativo con la virtualidad suficiente para delegar en el Ministro de Finanzas Públicas la facultad de disponer de los fondos públicos en materia de gastos de personal; las resoluciones así dictadas se encuentran afectadas de nulidad relativa por haber sido dictada con incompetencia en razón del grado y por lo tanto susceptibles de ser saneadas mediante su ratificación por el titular del Poder Ejecutivo”.

La Ley provincial N° 1301 de Ministerios, en su artículo 7° tiene prevista la delegación, de la siguiente manera: *“Facultar al Gobernador a delegar en los ministros, secretarios de Estado, funcionarios del Poder Ejecutivo Provincial u organismos que en cada caso determine, las facultades relacionadas con las materias que le competen, de acuerdo con lo que se determine expresa y taxativamente por decreto.*

Solo podrán delegarse las atribuciones que se reciban por delegación, cuando ello esté autorizado en la norma delegante.

La delegación deberá precisar expresamente las funciones y materias de incumbencia que en cada caso se determine al que se delegan las facultades y en su caso, el término de vigencia” (el resaltado me pertenece).

Como puede apreciarse, la norma es clara al disponer que la delegación debe ser expresa y taxativa, determinado las funciones y materias que se van a delegar, lo que conlleva a afirmar que su interpretación debe tener carácter restrictivo.

Así, los Decretos provinciales emitidos, en la parte que aquí interesa



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

"2020- AÑO DEL GENERAL MANUEL BELGRANO"

expresan: *"Facúltese al MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS como Autoridad de Aplicación a dictar las normas complementarias y aclaratorias del presente Decreto"*.

De la literalidad de la norma, no surgiría que el Gobernador esté delegando la aprobación y pago de la liquidación de haberes. Simplemente refiere, en su carácter de autoridad de aplicación, a *"dictar normas complementarias y aclaratorias"* por lo que, teniendo en cuenta el carácter restrictivo que debe dársele a la delegación conforme lo previsto en el artículo 7º de la Ley provincial N° 1301, no puede inferirse que estemos este supuesto (delegación para el pago en materia salarial).

Tampoco podría fincarse la atribución sostenida por el Ministro, en la calidad o función de Autoridad de Aplicación, porque si bien este concepto sería caracterizado como *"(...) el organismo del Estado encargado del cumplimiento de lo ordenado y establecido en una norma reguladora. De acuerdo a un régimen federal, las autoridades de aplicación pertenecen al orden nacional, provincial y/o municipal"* (<http://www.arquinstal.com.ar/glosario.html>), en el caso particular se faculta específicamente a esa autoridad únicamente a *"dictar normas complementarias y aclaratorias"*.

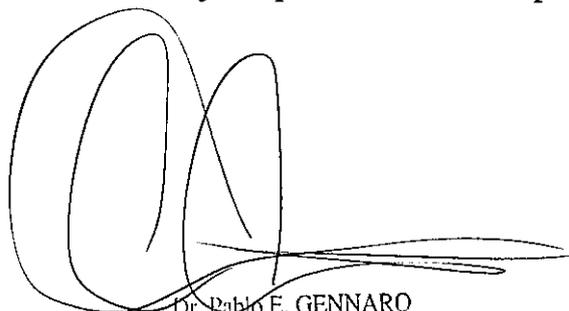
Todo ello me lleva a entender, que en la manda no estarían incluidas facultades para la aprobación del eventual pago.

Más allá, resulta prudente remarcar, que como bien señala la Letrada preopinante y resulta además el camino seguido por propios Decretos ratificatorios de otras resoluciones del Ministerio de Fianzas acompañados al correo electrónico

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

por la Secretaria Contable, que se trataría de una nulidad relativa, surgiendo viable su ratificación en los términos del artículo 115 inciso a) de la Ley provincial N° 141.

Sin otras consideraciones, le remito la Nota N° 1415/2020, Letra: T.C.P-S.C., el Informe Contable N° 267/2020, Letra: T.C.P.-G.E.A. Haberes, el Informe Legal N° 163/2020, Letra: T.C.P.-C.A. y el presente Informe para la continuidad del trámite.



Dr. Pablo E. GENNARO
Jefe de la Secretaría Legal
Tribunal de Cuentas de la Provincia