



Informe Legal Nº 176/2021.-

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

Cde.: Expte. Nº 129 Letra: T.C.P.-S.C.

Año: 2021

Ushuaia, 16 de julio de 2021.

SEÑOR SECRETARIO LEGAL A/C DR. PABLO GENNARO

Me dirijo a usted en relación al expediente del corresponde, perteneciente al registro de este TRIBUNAL DE CUENTAS, caratulado: "S/ANÁLISIS DECRETO E.M.T. Nº 183/2017, DECRETO E.M.T. N.º 135/2019 Y DECRETO E.M.T. N.º 764/2019- APRUEBA JURISDICCIONAL DE CONTRATACIONES- MUNICIPALIDAD DE TOLHUIN", a fin de emitir opinión legal.

I. ANTECEDENTES:

Las actuaciones arriba indicadas se inician a partir del Informe Contable N° 285/2020, Letra: T.C.P.- TOLHUIN, del 08 de octubre de 2020, suscripto por la Auditora Fiscal Subrogante, Belen ROJAS, en el que expresó "El Decreto E.M.T. N° 764/19, no contiene modificación respecto quienes son

autorizados a suscribir actos administrativos pero si muestra un incremento en los montos establecidos, fundándose '(...) en virtud al sostenido aumento de los precios, los valores establecidos en el Decreto citado (...) no se ajustan a las actuales necesidades operativas'. '(...) a los efectos de adaptar los procedimientos a los nuevos valores que garanticen celeridad y eficiencia en las mismas, resulta indispensable poder establecer una escala de actualización anual de los mismos. En el caso de los montos de bajo la órbita de la Ley N° 13.064, considera la variación del índice del costo de la construcción, nivel general que publica el INDEC'. No se verifica en el texto, referencia al artículo 27 de la Ley Territorial N° 6, o reglamentación de ese Municipio en relación a lo establecido respecto a los Jurisdiccionales que versa: '(...)serán actualizados anualmente por el Poder Ejecutivo, en función del índice de precios implícito en el producto bruto interno al costo de factores, que determine el organismo técnico nacional correspondiente'.

(...) de la comparación de los nuevos importes establecidos en los Anexos del Decreto E.M.T. N°764/19 con los Jurisdiccionales aplicables en el ámbito provincial, los montos de éste último resultan inferiores y fueron dictados en forma posterior al Decreto Municipal".

De allí, que mediante Nota Interna N.º 1715/2020, Letra: T.C.P.-S.C., (fojas 17/18), del 14 de diciembre de 2020, dirigida al Secretario Legal A/C, Pablo GENNARO, suscripta por el Pro Secretario Contable A/C, C.P. David BEHRENS, se dijo "Por medio de la presente, se remite copia de los Decretos E.M.T. N.º 135/19 de fecha 19/02/2019 y su modificatorio, Decreto E.M.T. Nº 764/19, de fecha 26/12/2019, por medio de los cuales se aprueba el nuevo jurisdiccional de Compras y Contrataciones a utilizarse bajo el régimen de al Ley Nacional N.º 13.064 de Obras Públicas, Ley Territorial Nº 236, y la contratación de





servicios públicos en el ámbito de la Municipalidad de Tolhuin; a los efectos de que se expida sobre los mismos en el ámbito de su incumbencia y que se evacuen los interrogantes que surgen al respecto.

El Decreto E.M.T. N.º 135/19 de fecha 19/02/2019, en su primer artículo deja sin efecto el Decreto EMT N.º 183/17 de fecha 24/04/2017. Atento a que no hay constancia que este Tribunal se haya expedido sobre el Decreto EMT N.º 135/19, se comprende que el análisis que respecta a la variación numérica de los mismos debe tomar como base los montos comprendidos en el Decreto EMT N.º 183/17. Se remite copia del mismo.

Asimismo, se ha tenido en cuenta para el presente análisis, lo expuesto en el Dictamen Legal Nº 6/2020 Letra: T.C.P.-A.L., respecto a las normas que tienen vigencia en el ámbito de la Municipalidad de Tolhuin, donde se indica que '... en el Municipio de Tolhuin se encuentran vigentes en materia de contrataciones, la Ley Territorial Nº 236, la Ley Territorial Nº 6 y su decreto reglamentario Nº 292/72, y la Ley de Obras Públicas Nº 13.064 y sus decretos reglamentarios, en las condiciones de su vigencia en el orden territorial, es decir sin las modificaciones posteriores a la provincialización de Tierra del Fuego' y que '... no pueden aplicarse en el Municipio de Tolhuin los Decretos provinciales Nº 674/11, ni el Nº 1505/02, así como tampoco la Ley provincial Nº 1015, ya que al ser normas provinciales, no encuadran en el marco normativo dispuesto por la

Constitución Provincial y la Ley Orgánica de Municipalidades para el orden municipal ...'.

El Decreto E.M.T. Nº 764/19, en su 6to párrafo de los considerandos expresa: '... Que a los efectos de practicar la actualización anual de los montos establecidos en el jurisdiccional de compras y contrataciones que se realiza bajo la órbita de la Ley N.º 13.064, corresponde considerar la variación del índice de costo de la construcción, nivel general que publica el INDEC (Instituto de Estadística y Censos)...'. No se cita en los considerandos la norma de aplicación. Asimismo, se comprende que el decreto analizado comprende otros gastos no relacionados a la Obra Pública.

La Ley de Contabilidad N.º 6 (11/1971), que resulta ser de aplicación según el dictamen arriba mencionado, establece en su artículo 27 que '...Los límites establecidos en los incisos 1) y 2) del artículo 26 serán actualizados anualmente por el Poder Ejecutivo, en función del índice precios implícito en el producto bruto interno al costo de factores, que determine el organismo técnico nacional correspondiente ...'

Por todo lo expuesto, se requiere que se indique cuál debería ser la norma a tener en cuenta para efectuar el análisis de la variación numérica en los ámbitos de cada ley de aplicación, teniendo en cuenta, que para el caso de la Ley de Contabilidad N.º 6, no se encuentran publicaciones por parte del INDEC respecto del índice de precios implícito en el producto bruto interno al costo de factores.





Asimismo, se requiere que se analice la correspondencia de los autorizados a suscribir los respectivos actos administrativos para cada etapa de la tramitación.

Por último cabe indicar que no consta en el acto administrativo que se haya dado intervención al área legal".

Por ende, en el Informe Legal Nº 19, Letra: T.C.P.- C.A, (fojas 20/28), del 2 de marzo de 2021, suscpripto por el Dr. Luis GRASSO, se expresó "(...) Mediante su Nota Interna Nº 1715/2020, la Secretaría Contable hace dos consultas legales: la primera es respecto de cuál debería ser la norma a tener en cuenta para efectuar el análisis de la variación numérica en los ámbitos de cada ley de aplicación; y la segunda se refiere la correspondencia de los autorizados a suscribir los respectivos actos administrativos para cada etapa de la tramitación.

Respecto de cuál debe ser la norma a tener en cuenta para efectuar la variación numérica, considero que debe aplicarse el IPI previsto por la Ley de Contabilidad.

Tengo para mi que en el espíritu de la ley lo que busca es un criterio objetivo y externo que valide las actualizaciones. Por ello, si la situación económica lo requiriera y se cumpliesen los requisitos temporales previstos en la

Ley territorial N° 6, en ausencia de publicación del índice por un ente nacional, entiendo que sería prudente calcularlo a partir de los datos que sí ofrece el INDEC en su página de internet.

Si ello tampoco fuese factible, como tercer alternativa y con la debida aclaración reglamentaria previa, en obediencia a la finalidad buscada por el Legislador, se podría aplicar el índice propuesto por el Poder Ejecutivo Municipal.

A propósito de ello, sería prudente que en el ámbito de la Secretaría Contable se corrobore la variación acumulada de dicho índice en base al Decreto EMT Nº 135/2019 y el resultado confrontarlo con los montos límites dictados en Decreto EMT Nº 764/2019.

En el caso de que hubiese algún error material, informar al Municipio de Tolhuin a los fines que se corrija el error material, con la advertencia de que si así no lo hiciese, podrían ser observados los actos de ejecución del Reglamento.

En cuanto a las autoridades competentes para autorizar, aprobar y adjudicar contrataciones públicas, entiendo que el recaudo más elemental es que se trate de distintos funcionarios y que el único requisito necesario para que la designación sea válida sería el nivel de jerarquía administrativa. Con mayor precisión que quien `aprueba la contratación/adjudicación´ sea de un nivel jerárquico superior a aquel que autoriza los respectivos procedimientos.





Esta situación se verifica en la mayoría de los casos en el instrumento bajo análisis con una excepción, que podría deberse a un error material. Por ello, resultaría prudente que en el caso del cuadro del Anexo I referido a las Obras Públicas, se modificase de tal modo que la autoridad que autoriza el llamado, aprueba y adjudica en el caso del concurso de precios no sea exclusivamente el Secretario de Planificación y Desarrollo Urbano.

En función de ello, a fojas 29, por Nota Interna N.º 350/2021, Letra: TCP-S.C, se remiten las actuaciones al Auditor Fiscal, C.P. Leonardo BARBOZA.

En consecuencia, mediante Informe Contable Nº 148/2021, Letra: T.C.P.- TOLHUIN, (fojas 30/33) del 27 de abril de 2021, suscripto por dicho auditor, se expresó "(...) Elevo a su consideración, que en base de las tareas y procedimientos descriptos en el Apartado I y II, se puede concluir que la actualización de los montos del Decreto E.M.T. Nº 135/19, tomando como referencia lo establecido en la segunda opción del Informe Legal N 19/2021 letra: TCP-CA, es inferior a lo establecido en el Decreto E.M.T. Nº764/19".

Al respecto, a fojas 34, se adjunta Nota Interna N.º 924/2021, Letra: TCP-S.C, suscripta por el Secretario Contable A/C, C.P. Rafael CHOREN, se remiten las actuaciones al Vocal de Auditoria, C.P.N Hugo PANI, en la que se sostuvo "(...) Efectuado el análisis por parte del profesional actuante, elevo a su consideración indicando que:

a) en cuanto a las autoridades competentes para autorizar, aprobar y adjudicar cada uno de los procedimientos para las contrataciones públicas, me remito a lo indicado en el último párrafo del Informe Legal N.º 19/2021, Letra: T.C.P.-C.A. que se adjunta al presente que indica: 'Esta situación se verifica en la mayoría de los casos en el instrumento bajo análisis con una excepción, que podría deberse a un error material. Por ello, resultaría prudente que en el caso del Anexo I referido a las Obras Públicas, se modificase de tal modo que la autoridad que autoriza el llamado, aprueba y adjudica en el caso del concurso de precios no sea exclusivamente el Secretario de Planificación y Desarrollo Urbano.

b) y en cuanto a las actualizaciones de los montos puede verificarse un exceso respecto de la actualización efectuada por el Decreto E.M.T. N.º 764/2019".

Luego, por Nota Interna N.º 1129/2021, Letra: TCP-Pres, que se adjunta a fojas 36, suscripta por el Presidente de este Tribunal de Cuentas, Dr. Miguel LONGHITANO, dirigida al Secretario Legal A/C, C.P. Rafael CHOREN, se expresó "(...) Ello, a efectos de solicitarle que previo a la emisión del acto administrativo pertinente, indique si se han llevado adelante obras utilizando el jurisdiccional aprobado por Decreto E.M.T. N.º 764/2019; e inste el análisis de las consecuencias del exceso detectado en el Informe Contable N.º 148/2021, Letra: T.C.P.-TOLHUIN, respecto de las actualizaciones de monto bajo examen".

En consecuencia, mediante Nota Externa N.º 903/2021, Letra: TCP-TOLHUIN, de fojas 38, suscripta por el Auditor Fiscal, C.P. Leonardo BARBOZA, dirigida al Intendente de la Municipalidad de Tolhuin, Sr. Daniel HARRINGTON, se solicitó la remisión de un listado de Obras Públicas llevadas





adelante desde el 26/12/2019 al 31/05/2021, haciendo referencia de número de expediente, tipo de contratación, monto y proveedor adjudicado y la obra realizada en el marco de lo establecido en el Jurisdiccional de Compras Decreto E.M.T. N.º 754/2019.

Por ende, mediante Nota Externa N.º 60/2021, Letra: S.P y D.U.M.T., adjunta a fojas 39/40, del 25 de julio de 2021, suscripta por el Secretario de Planificación y Desarrollo Urbano, de la Municipalidad de TOLHUIN, Arquitecto Carlos Alberto BARGETTO, se remitió el listado de Obras Públicas realizados desde el 26/12/2019 al 31/05/2021.

Luego, se emitió el Informe Contable Nº 215/2021, Letra: T.C.P.-TOLHUIN, del 06 de julio de 2021, suscripto por el Auditor Fiscal, C.P. Leonardo BARBOSA se expresó "(...) Se mantienen grandes diferencias entre los montos del jurisdiccional de Obra Pública aprobado por Decreto E.M.T. N.º 135/2019 actualizados a partir de la utilización del ICC, con montos del jurisdiccional vigente. Dicha diferencia se podría inferir que son producto de que los valores originales eran muy bajos. No obstante en su relación con el jurisdiccional de Obra Pública de la Provincia Decreto N.º 513/20 (Informe Contable N.º 148/21 fojas 33), los montos son más similares.

En cambio en la comparación de los montos del jurisdiccional Compras y Contrataciones, aprobado por Decreto E.M-T. N.º 135/2019

actualizados a partir de la utilización del IPC, con los montos del jurisdiccional vigente, surgen menores diferencias arrojando valores superiores para la Compra Directa de \$ 184,800,00 y para la Licitación Privada \$ 183.400,00, y un valor inferior para el Concurso de Precios de \$ 79.000,00.

Con respecto al incumplimiento del segundo requerimiento, se procede a incorporar la Nota Externa N.º 60/21 Letra: Spy DUMT sobre el detalle de las obras realizadas durante el período comprendido entre 20/12/2019 y 31/05/2021, verificándose que se realizaron las obras con el Jurisdiccional aprobado por el Decreto E.M.T. N.º 764/2019 de la Municipalidad de Tolhuin".

De allí, que mediante Nota Interna N.º 1413/2021, Letra: T.C.P.-S.C., de fojas 45, del 07 de julio de 2021, dirigida al Secretario Legal A/C, Pablo GENNARO, suscripta por el Pro Secretario Contable A/C, C.P. David BEHRENS, se dijó "(...) Por medio de la presente, me dirijo a Usted, en el marco del expediente de la referencia, y de lo indicado por el Sr. Vocal abogado en el ejercicio de la presidencia Dr. Miguel LONGHITANO en la Nota Interna N.º 1129/2021, Letra: T.C.P.-Pres., (...), que indica lo siguiente: `(...) e inste el análisis de las consecuencias del exceso detectado en el Informe Contable N.º 148/2021 Letra: TCP-Del Tolhuin, respecto de las actualizaciones de montos bajo examen (...) '.

En función de lo expuesto, y habiéndose efectuado la correspondiente intervención por parte del Auditor Fiscal C.P Leonardo BARBOZA, mediante Informe Contable N.º 215/21, Letra:T.C.P.- Deleg. Tolhuin, agregado a fs. 41/44, se remiten las actuaciones de la referencia, en atención a su incumbencia profesional y a fin de dar respuesta al requerimiento transcripto en el párrafo anterior".





ANÁLISIS

En función de los antecedentes expuestos, en primer lugar, podemos sostener que en función de los expresado en relación a los montos de los jurisdiccionales establecidos por el Decreto N.º 764/2019, de la Municipalidad de TOLHUIN, en el Informe Contable Nº 215/2021, Letra: T.C.P.- Deleg. Tolhuin se expresó "(...) Se verifica un exceso respecto de la actualización de los montos.

(...) Se mantienen grandes diferencias entre los montos del jurisdiccional de Obra Pública aprobado por Decreto E.M.T. N.º 135/2019 actualizados a partir de la utilización del ICC, con montos del jurisdiccional vigente. Dicha diferencia se podría inferir que son producto de que los valores originales eran muy bajos. No obstante en su relación con el jurisdiccional de Obra Pública de la Provincia Decreto N.º 513/20 (Informe Contable N.º 148/21 fojas 33), los montos son más similares.

Asimismo, por Nota Interna N.º 924/2021, Letra: TCP-S.C, suscripta por el Secretario Contable A/C, C.P. Rafael CHOREN, se remiten las actuaciones al Vocal de Auditoría, C.P.N Hugo PANI, en la que se sostuvo "(...) Efectuado el análisis por parte del profesional actuante, elevo a su consideración indicando que: (...)b) y en cuanto a las actualizaciones de los montos puede verificarse un exceso respecto de la actualización efectuada por el Decreto E.M.T. N.º 764/2019".

Al respecto cabe aclarar que dichas conclusiones fueron efectuadas, conforme a lo indicado en el Informe Legal Nº 19/2021, Letra : T.C.P.- C.A, en el que se analizó cuál debería ser la norma a tener en cuenta para efectuar el análisis de la variación numérica en los ámbitos de cada ley de aplicación

Allí, se dijo: "En el caso bajo análisis, resulta que en un mismo acto se actualizan dos aspectos del artículo 9° de la Ley nacional N° 13.064 y del artículo 26 de la Ley territorial N° 6: por un lado, los montos que determinan los procedimientos de selección; por otro, cuáles son los funcionarios que autorizan llamados, aprueban procedimientos, adjudican contratos y ordenan los pagos.

Z

Si bien es claro que el Poder Ejecutivo municipal tiene la competencia para dictarlo, el instrumento en análisis no reflejaría ciertos aspectos técnicos.

La imprecisión en la expresión de motivos respecto de los hechos que le servirían de antecedentes -la única consideración es `que en virtud del sostenido aumento de precios, los valores establecidos en el Decreto citado en el visto del presente no se ajustarían a las actuales necesidades operativas´- y la aparente ausencia de informes técnicos (económicos y jurídicos), habrían llevado a infringir los artículos 8° de la Constitución Provincial, 27 de la Ley territorial N° 6 y 104 de la Ley 141.

El artículo 27 de la Ley territorial N° 6 de Contabilidad, establece que Los límites establecidos en los incs. 1) y 2) del art. 26 serán actualizados anualmente por el Poder Ejecutivo, en función del índice de precios implícito en







el producto bruto interno al costo de factores, que determine el organismo técnico nacional correspondiente.

A propósito de ello, debe precisarse que para la actualización de montos se establecieron tres criterios: 1°) que dicha responsabilidad recae en el titular del Poder Ejecutivo; 2°) que el marco temporal es de un año; y 3°) una pauta objetiva -externa- para la actualización de montos.

De la verificación de estos criterios surge que sólo se cumple con el primero ya que dictó una segunda actualización en un plazo menor al previsto por la ley y que tampoco se habrían utilizado criterios objetivos o habría un error material en el cálculo.

(...) En síntesis y a los fines de dar respuesta a la consulta respecto de cuál debe ser la norma a tener en cuenta para efectuar la variación numérica, considero que como primer criterio, debe aplicarse el IPI previsto por la Ley de Contabilidad. En caso de ausencia de publicación del índice por un ente nacional y que por las condiciones económicas fuese necesaria la actualización, entiendo que sería prudente calcularlo a partir de los datos que sí ofrece el INDEC en su página de internet.

Una tercer alternativa es que, previa aclaración reglamentaria y en obediencia a la finalidad buscada por el Legislador, se apliquen criterios no arbitrarios de actualización como el índice de costo de la construcción considerado en el Decreto EMT Nº 164/2019.

Hay que mencionar, respecto de la condición de eficacia de los actos administrativos de alcance general que dicte el Poder Ejecutivo de Tolhuin, que así como los decretos ejecutivos no pueden excederse de los límites marcados por la la ley a la que reglamentan, tampoco serán válidos si vulneran la Constitución Nacional o la Constitución Provincial u otras leyes.

Es decir, que el Decreto N.º 764/2019, de la Municipalidad de TOLHUIN, por el que se estableció la actualización de los montos de los jurisdiccionales de Compras y Contrataciones, de obras y servicios públicos, por un lado tendría un vicio en su motivación, ya que en los antecedentes del acto administrativo mencionado, se indica que los nuevos montos se realizan `(...) en virtud del sostenido aumento de precios, los valores establecidos en el Decreto citado en el visto del presente no se ajustarían a las actuales necesidades operativas".

Por otro lado, dichos aumentos al no ser discrecionales (como aparentemente fueron establecidos, según los antecedentes indicados), no habrían sido fijados conforme a los parámetros legales expuestos, 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 fundamentación o de motivación cuando no se exponen debidamente los motivos que indujeron a la Administración Pública a la emisión del acto (Miquel 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) (...).





Provincia de Tierra del Fuego. Antartida e Islas del Atlàntico Sur República Argentina

"2021 – AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

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 actoadministrativo, no cbe la admisión de formas carentes de contenido, de expresiones de manifiesta generalidad o, en su caso, circunscribirla a la manción 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



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

"2021 – AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

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, elñ 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,





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

"2021 - AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

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".

En este contexto, cabe advertir que mediante el Informe Legal N° 144/2018, aprobado por la Resolución Plenaria N° 8/2019, en el que se hizo referencia a las observaciones que deben ser formuladas por el Cuerpo Plenario y su alcance, se dijo "(...) *Primeramente*, se advierte que la potestad de observar

legalmente de este Órgano de Contralor tiene origen constitucional, ya que el artículo 166, inciso 2º 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 (...).

(...) 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



Provincia de Tierra del Fuego. Antartida e Islas del Atlàntico Sur República Argentina

"2021 – AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

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).

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".

Por otra parte, una vez derogado el jurisdiccional vigente en sede administrativa, salvo mejor criterio de la superioridad, sería aconsejable el dictado de un nuevo acto cuya actualización de los montos de los jurisdiccionales que allí se establezcan, sean ajustados conforme los parámetros legales antes expuestos, teniendo en cuenta que los montos establecidos en el decreto que venimos analizando fueron fijados en exceso respecto a dichas pautas.

Por otro lado, cabe indicar lo manifestado por la Doctrina que en ese sentido sostiene "(...) b) Mientras los actos afectados de nulidad absoluta no pueden convalidarse, ello si ocurre con los que padecen una nulidad relativa; c) Normalmente se predica que los efectos de la nulidad relativa son exnunc y los de la nulidad absotula son ex tunc; en principio ello es así (...) pero cabe reconocer que aún en el caso de los actos afectados con nulidad absoluta deben contemplarse los supuestos de actos derivados y situaciones creadas a favor de terceros, pues bien los actos que declaran la nulidad son retroactivos per se, sus consecuencias pueden ser limitadas al tener que respetar situaciones consolidadas.

Por ello la distinción entre efectos ex tunc y ex nunc de los actos afectados de nulidad absoluta y relativa, respectivamente, es conceptualmente





correcta en términos generales, pero no siempre es así, pues el principio de la eficacia ex tunc del acto que declara la nulidad absoluta se encuentra matizada, por ejemplo por el respeto a los derechos e intereses de terceros. Por otra parte no es aconsejable borrar siempre y ab initio los efectos realmente producidos por un acto inválido. Se debe deshacer lo hecho siempre que ello sea lógico y posible y no produzca un grave trastorno al interés público.

Asimismo, deben mantenerse los actos firmes dictados al amparo de una norma posteriormente declarada nula; aunque en éste caso no se priva de efectos ex tunc a la declaración de invalidez, sino de mantener como eficaces los acto firmes dictados en base aquélla.

Por eso la irretroactividad de los efectos del acto afectado de nulidad absoluta debe respetar, en principio, los derechos de terceros y además está limitada por la imposibilidad de eliminar todos los efectos producidos por el acto ilegítimo. Así, por ejemplo, los derechos de los terceros y demás está limitada por la imposibilidad de eliminar todos los efectos producidos por el acto ilegítimo. Así, por ejemplo, la nulidad del acto no puede transformar en ilegales las actuaciones de los agentes que lo han llevado a efecto. La nulidad del acto que denegó el ascenso de un agente, no puede hacer que el funcionario haya investido, durante el período intermedio en que duró el trámite para declarar la nulidad del acto (por ejemplo mientras tramitó un recurso), del grado superior, con todas las consecuencias inherentes a ello". (conf. HUTCHINSON, Tomas,

Procedimiento Administrativo – De la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Emprendimientos Fueguinos, Ushuaia, 1997, pág. 264/266).

En consecuencia, con respecto a los vicios que presenta dicho acto administrativo en relación a las obras ya realizadas utilizando el jurisdiccional aprobado por Decreto N.º 764/2019, Letra: E.M.T. indicadas en la Nota Externa N.º 60/21, Letra: SpyDUMT, no deberían ser alcanzadas por dicha situación ya que ello ocasionaría un grave perjuicio al Estado .

Sin embargo, se advierte que si se realizaren nuevas obras en base al jurisdiccional en cuestión, éstas deberían ser observadas en función de los vicios que contiene dicho acto, una vez que el Cuerpo Plenario observe el Decreto y se notifique al cuentadante de dicha situación.

CONCLUSIÓN

En virtud de lo expuesto, conforme a los vicios en los elementos causa y motivación del Decreto E.M.T. N.º 764/2019, podríamos sostener que el acto administrativo en cuestión es nulo de la nulidad absoluta conforme al artículo 110 inc. d) de la Ley provincial 141, en consecuencia, por lo que debería ser observado por este Tribunal, a efectos de que se efectúe su derogación en sede administrativa.

En consecuencia, salvo mejor criterio de la superioridad, sería consejable el dictado de un nuevo acto cuyas actualización de los montos de los jurisdiccionales que allí se establezcan, sean ajustados conforme los parámetros legales antes expuestos, teniendo en cuenta que los montos establecidos en el decreto arriba señalado, fueron fijados en exceso respecto a dichas pautas



Provincia de Tierra del Fuego. Antartida e Islas del Atlàntico Sur República Argentina

"2021 – AÑO DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL"

Por otra parte, independientemente de ello, con respecto a las obras ya realizadas utilizando el jurisdiccional aprobado por Decreto E.M.T. N.º 764/2019, indicadas por Nota Externa N.º 60/21, Letra: SpyDUMT, debe considerarse que no podrían ser alcanzadas por dicha situación ya que ello ocasionaría un grave perjuicio al Estado. Sin embargo, se advierte que si se realizaren nuevas obras en base al dicho jurisdiccional, éstas deberían ser observadas en función de la nulidad del acto conforme a lo indicado precedentemente. una vez que el Cuerpo Plenario observe el Decreto y se notifique al cuentadante de ello.

En consecuencia, giro las actuaciones del corresponde para la continuidad del trámite.

Dra. Beatriz Lilián BRITES
ABOGADA
Tribunal de Cuentas de la Provincia





Nota Interna Nº 177 1/2021

Letra: T.C.P.-S.L.

Ref.: Expte. N.º 129/2021.

Letra: T.C.P.-S.C.

Ushuaia, / de agosto de 2021

SR. SECRETARIO CONTABLE A/C C.P. DAVID BEHERENS

Comparto el criterio vertido en el Informe Legal N.º 176/2021 Letra: T.C.P.-C.A., suscripto por la Dra. Beatriz Lilián BRITES en el marco del Expediente de referencia, caratulado "S/ANÁLISIS DECRETO E.M.T. N.º 135/2019 Y DECRETO E.M.T. N.º 764/2019 — APRUEBA JURISDICCIONAL DE CONTRATACIONES — MUNICIPALIDAD DE TOLHUIN", en respuesta al requerimiento efectuado en la Nota Interna N.º 1413/2021 Letra: T.C.P.-S.C., por la que se solicitó "(...) Inste el análisis de las consecuencias del exceso detectado en el Informe Contable N.º 148/2021 Letra: TCP-Del.Tolhuin, respecto de las actualizaciones de montos bajo examen (...)".

En consecuencia se remiten las actuaciones a efectos

de dar continuidad al tramite.

Dr. Pablo E. GENNARO de de la Secretaria Legal Tribunel de Cuentas de la Provincia

