Informe Legal Nº 289/2021
Letra: T.C.P. - C.A.
Cde.: Nota Interna N° 2405/2021
Letra:T.C.P.-S.C.

Ushuaia, 19 de octubre de 2021

AL SECRETARIO LEGAL A/C
DR. PABLO E. GENNARO

Viene a este Cuerpo de Abogados, la Nota del corresponde suscripta por el Auditor Fiscal a/c de la Secretaría Contable C.P. David R. BEHRENS conjuntamente con el Informe Contable N.° 348/2021 Letra: TCP-AOP, a fin de emitir el presente Informe Legal.

I. ANTECEDENTES

Por Nota Interna N.° 2405/2021 Letra: T.C.P.-S.C. del 6 de octubre de 2021, el Auditor Fiscal a/c de la Secretaría Contable, C.P. David R. BEHRENS, remitió el Informe Contable N.° 348/2021 Letra: TCP-AOP suscripto por la Auditora Fiscal C.P. Yésica FLECHA, a los fines de que esta Secretaría Legal se expida sobre la cuestión allí planteada.

Así, en el Informe Contable N.° 348/2021 Letra: TCP-AOP se consultó lo siguiente: "*1. Procedencia y validez de la remisión de copias fieles de los*

expedientes a este organismo, como reemplazo a los originales, en el marco de sus tareas de control.

2. Procedencia y validez de la intervención por parte de este grupo Especial de Obra Pública sobre la copia fiel de las actuaciones, toda vez que no se tratare de las originales.

3. Toda otra cuestión que estime corresponder, respecto a la consulta de marras".

Ahora bien, los antecedentes que motivaron dicha consulta legal consistieron en los siguientes: *"Con fecha 09/08/2021 este Grupo Especial de Obra Pública emitió la Nota Externa N.° 1272/2021 por la cual se solicitó al Municipio de Tolhuin la remisión de ciertos expedientes en el marco de las tareas de control, de modo de verificar los descargos realizados frente a la intervención previa de los mismos por parte de este Organismo de Control.*

Es así que se reciben con fecha 09/09/2021 los expedientes N.° 15/2021 caratulado 'Urbanización Municipal Laderal del Kamuk – Tolhuin' y N.° 68/2021 'Plaza Integradora B° Islas del Sur - Tolhuin'. Con motivo del comienzo de la intervención se advierte que los instrumentos emitidos por este organismo en función de su intervención oportunamente efectuada no se correspondían a los originales

A raíz de lo advertido, se mantuvo comunicación telefónica con el Arq. Carlos BARGETTO, Secretario de Planificación del municipio, a los fines de aclarar lo acontecido, comunicándose que la documentación remitida a este

T.C.P. son copias del expediente original debido a que en forma paralela se continúa la gestión los pagos correspondientes al avance de las obras de referencia.

Posteriormente, en fecha 23/09/2021 se reciben los expedientes originales en cuestión, pudiéndose corroborar, salvo en algunos casos, que la foliatura es coincidente con la copia remitida en su oportunidad".

II. ANÁLISIS

Al respecto, la Ley provincial N.° 141 de Procedimiento Administrativo, en el Capítulo II "*De los Expedientes*" dice: "*Artículo 27.- La identificación con que se inicie un expediente será conservada a través de las actuaciones sucesivas, cualquiera fueren los organismos que intervengan en su trámite.*

Todas las unidades tienen la obligación de suministrar información de un expediente en base a su identificación inicial" (el resaltado me pertenece).

En el comentario realizado a la mentada norma, el Dr. Tomás HUTCHINSON se refirió al concepto de expediente, de la siguiente manera: "*Como concepto de expediente puede citarse el adoptado en el punto 1.1.14 de las Normas para la elaboración, redacción y diligenciamiento de los proyectos de actos y documentación administrativa, aprobado por decreto nacional 333/85, que define al expediente como el 'conjunto de documentos o actuaciones administrativas, originadas a solicitud de parte interesada o de oficio, ordenados cronológicamente, en el que se acumulan informaciones, dictámenes y todo otro dato o antecedentes, relacionado con la cuestión tratada a efectos de lograr los elementos de juicio*

necesarios para arribar a conclusiones que darán sustento a la resolución definitiva'(…)" (el subrayado no pertenece al original).

Dicha definición, fue luego recogida por el Decreto Territorial N.º 4144/1986 en su punto 1.1.14. "*Expediente*".

Además, el comentario al artículo 27 de la Ley provincial N.º 141 continúa diciendo: "(…) *Los expedientes que dan cuenta de la actividad administrativa constituyen la documentación administrativa* (…) *Estos documentos administrativos no pueden identificarse con los instrumentos públicos de éste cuerpo legal, pero poseen una validez superior y especial sobre los instrumentos privados* (…)" (el resaltado me pertenece).

A mayor abundamiento, el artículo 28 de dicha Ley provincial, prevé el caso de la pérdida o extravío de un expediente de la siguiente manera: "*Comprobada la pérdida o extravío de un expediente se ordenará dentro de los cinco (5) días su reconstrucción, incorporándose las copias de los escritos y documentación que aporta el interesado, de los informes y dictámenes producidos, haciéndose constar los trámites registrados. Si se hubiere dictado resolución, se agregará copia autenticada de la misma, prosiguiendo las actuaciones según su estado*" (el subrayado no se corresponde con el original).

De lo expuesto en los apartados anteriores, se desprende que los expedientes constituyen, en su conjunto, una documentación administrativa que reviste una entidad superior a la de un instrumento privado, que debe tener un orden cronológico, previendo expresamente la norma en qué supuesto dicho expediente

puede ser sustituido por una copia -pérdida o extravío del original-, único caso en que en principio, éste continuaría revistiendo dicha calidad.

Así, en supuestos que no encuadren en el artículo 28 de la Ley provincial N.° 141, la compilación de documentación en copias (simples o certificadas) perdería la calidad de expediente y en consecuencia su validez como tal.

Tal importancia reviste el expediente administrativo, que el Decreto provincial N.° 2244/1994 reglamentario de la Ley provincial N.° 141, establece el inicio de una información sumaria o sumario a fin de determinar el responsable de su pérdida o extravío y la posibilidad de aplicar sanciones a quién así resulte.

Este, en su artículo 15 reza: "*En todos los casos en que se compruebe pérdida o extravío total o parcial de un expediente debe substanciarse obligatoriamente una información sumaria o sumario a fin de determinar las responsabilidades en el hecho y aplicar las sanciones que pudieran corresponder*".

Por otro lado, cabe recordar que conforme lo dispuesto por nuestra Carta Magna local y la Ley provincial N.° 50 de creación de este Tribunal de Cuentas, este "(...) *es un órgano autónomo de contralor externo de la función económico-financiera de los tres poderes del Estado Provincial. El control comprenderá también a las municipalidades -en tanto no establezcan un órgano de contralor específico en sus cartas orgánicas-, a las comunas, a las empresas o sociedades de propiedad total o mayoritaria del Estado Provincial, municipalidades y comunas, y a los entes autárquicos y jurídicamente descentralizados provinciales, municipales o comunales*".

Asimismo, el artículo 2 dice: *"De conformidad con lo establecido por la Constitución Provincial, el Tribunal de Cuentas ejercerá las siguientes funciones:*

a) ejercer el control preventivo de legalidad y financiero respecto de los actos administrativos que dispusieran fondos públicos, así como en aquellos relativos a inversiones de fondos, percepción de caudales públicos u operaciones financieros patrimoniales del Estado provincial. En ningún caso, la inexistencia de control preventivo obstará el control posterior (...)".

Sobre el procedimiento a realizarse en el marco del Control Preventivo, la Resolución Plenaria N.° 1/2001 (modificada por la Resolución Plenaria N.° 89/2002) reza: "(...) *la intervención del Tribunal de Cuentas en los términos del Art. 2° inc. a) y complementarios de la ley 50 y modificatorias se llevará a cabo posteriormente a la emisión del acto Administrativo que disponga la afectación de fondos y al informe de Auditoría o control interno del ente controlado y en forma previa a la emisión de la orden de pago.*

Dichos actos administrativos deberán ser comunicados formalmente, antes de entrar en la etapa de ejecución, al Auditor Fiscal responsable del ente, en original y con todos los antecedentes que lo determinen (...)" (el resaltado me pertenece).

Por Resolución Plenaria N.° 123/2016, se estableció el procedimiento de excepción al Control Preventivo dispuesto en el artículo 2 inciso a) de la Ley provincial N.° 50, previendo en el Anexo I punto d) que remitida la solicitud a la Secretaría Legal, el Informe Legal que se suscriba sobre la decisión a adoptar deberá contener, "(...) *en caso de entender la correspondencia de su aceptación, el plazo u*

oportunidad en que deberá remitirse el expediente objeto de la solicitud para su control (…)" (el subrayando no se corresponde con el original).

Asimismo, en el punto e) especifica que: "(…) *En la Resolución Plenaria como en la cédula de notificación dirigida al funcionario, deberá dejarse expresa constancia del plazo en que deberá remitir las actuaciones* (…)" (el resaltado me pertenece).

En igual sentido, la Resolución Plenaria N.° 122/2018 sobre procedimientos de Control Preventivo y Control Posterior del Tribunal de Cuentas, en su Anexo I-Procedimiento de Control Posterior-, refiere a que "(…) *este tipo de control, se vincula con el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial y el ejercicio de la potestad sancionatoria, respecto de los apartamientos normativos que se verifiquen, cuando el expediente no haya sido analizado en el marco del control preventivo, o que habiendo sido analizado no se hubieran concretado al momento del primer análisis,o que habiéndose concretado, no se encontraban subsanados en instancias del control preventivo (seguimiento) Asimismo, será aplicable en los casos en que el cuentadante haya solicitado la excepción al control preventivo en los términos de la Resolución Plenaria N.° 123/16 (o la que la reemplace en el futuro)* (…)" (el subrayado no se corresponde al original).

Además, esta última en el punto 1. "*Intervención del Auditor Fiscal*" dice lo siguiente: "(…) *El Auditor Fiscal, en un plazo de cinco (5) días desde recibidas las actuaciones administrativas, emitirá una Acta de Constatación de Control Posterior* (…)" (el resaltado me pertenece).

Como se advierte de la normativa citada en los apartados anteriores, para el efectivo ejercicio del Control conferido a este Tribunal de Cuentas, es necesario disponer del expediente administrativo en que tramite la disposición de fondos públicos.

En consecuencia, tomando como base lo prescripto en la Ley provincial N.° 141 -Capítulo II "*Del Expediente*"-, entiendo que en principio, de no darse el supuesto contemplado en el artículo 28 de dicha Ley provincial -pérdida o extravío del expediente-, correspondería remitir a este Tribunal de Cuentas las Actuaciones Administrativas y no copias -simples o certificadas- del Expediente en cuestión.

III. CONCLUSIÓN

Como corolario de todo lo expuesto, conforme lo prescripto por la Ley provincial N.° 141 de Procedimiento Administrativo, el Decreto territorial N.° 4144/1986 y el Decreto provincial N.° 2244/1994 reglamentario de la mentada Ley, podría definirse al Expediente Administrativo, como un conjunto de documentos o actuaciones administrativas, ordenados de forma cronológica -cualquiera fueren los organismos que intervengan en su trámite- que dan cuenta de la actividad administrativa y como tal posee validez superior y especial sobre los instrumentos privados.

Asimismo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 28 de la Ley provincial N.° 141, podrá admitirse la conformación de un Expediente con copias -simples o certificada-, en principio, cuando se proceda a la reconstrucción de las Actuaciones Administrativas por haberse producido su pérdida o extravío.

En consecuencia, dado que entre las atribuciones de este Tribunal de Cuentas está ejercer el Control sobre aquellos actos que dispusieren de fondos públicos, debiendo contar para ello con el Expediente en que tramite dicha disposición, entiendo que a fin de cumplir con la normativa vigente, deberán remitirse a este Organismo de Contralor las Actuaciones Administrativas conforme lo prescripto en la Ley provincial N.° 141.

En mérito a las consideraciones vertidas, se giran las presentes para la prosecución del trámite.

María Belén URQUIZA
Abogada
Mat. Nº 728 CPAU TDF
Tribunal de Cuentas de la Provincia

Nota Interna N° 2520/2021
Letra: T.C.P.-S.L.
Cde: Nota Interna N.° 2405/2021
Letra: T.C.P.-S.C.

Ushuaia, 19 de octubre de 2021.

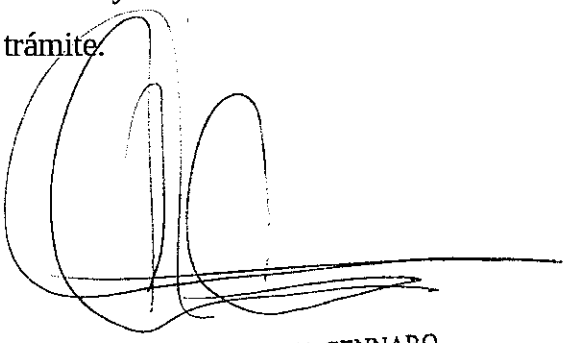
AL AUDITOR FISCAL
A/C DE LA SECRETARÍA CONTABLE
C.P. DAVID R. BERHENS

Comparto el criterio vertido en el Informe Legal N°289/2021, Letra: T.C.P-C.A., suscripto por la abogada María Belén URQUIZA, en el marco de la nota de referencia, concluyendo que: "(...) *conforme lo prescripto por la Ley provincial N.° 141 de Procedimiento Administrativo, el Decreto territorial N.° 4144/1986 y el Decreto provincial N.° 2244/1994 reglamentario de la mentada Ley, podría definirse al Expediente Administrativo, como un conjunto de documentos o actuaciones administrativas, ordenados de forma cronológica -cualquiera fueren los organismos que intervengan en su trámite- que dan cuenta de la actividad administrativa y como tal posee validez superior y especial sobre los instrumentos privados.*

Asimismo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 28 de la Ley provincial N.° 141, podrá admitirse la conformación de un Expediente con copias -simples o certificada-, en principio, cuando se proceda a la reconstrucción de las Actuaciones Administrativas por haberse producido su pérdida o extravío.

En consecuencia, dado que entre las atribuciones de este Tribunal de Cuentas está ejercer el Control sobre aquellos actos que dispusieren de fondos públicos, debiendo contar para ello con el Expediente en que tramite dicha disposición, entiendo que a fin de cumplir con la normativa vigente, deberán remitirse a este Organismo de Contralor las Actuaciones Administrativas conforme lo prescripto en la Ley provincial N.º 141".

Sin otras consideraciones, respondida la consulta solicitada por Informe Contable N.º 248/2021 Letra: TCP-AOP, se gira la presente conjuntamente con el Informe Legal N.º 289/2021 Letra: T.C.P.-C.A. y la Nota Interna N.º 2405/2021 Letra: T.C.P.-S.C. para la prosecución del trámite.



Dr. Pablo E. GENNARO
A/c de la Secretaria Legal
Tribunal de Cuentas de la Provincia