

"2024 - 30° ANIVERSARIO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994"

Informe Legal N.º 152/2024

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

Cde.: Nota Interna N.º 1975/2024,

Letra: TCP-SC.

Ushuaia, 19 de diciembre de 2024.

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

Viene al Cuerpo de Abogados del Tribunal de Cuentas la Nota Interna del corresponde, perteneciente al Registro de este Tribunal de Cuentas en el marco del Informe Contable N.º 683/2024, Letra: TCP-LFM, con el objeto de tomar intervención, emitiendo el informe jurídico pertinente.

I.- ANTECEDENTES:

En las presentes actuaciones el Auditor Fiscal C.P. Sebastián ROBELIN emitió el Informe Contable N.º 683/2024 Letra: TCP-LFM y su acápite "ANÁLISIS" dijo: *"Si bien con el dictado de la Resolución Plenaria N.º 367/2021 y su similar N.º 10/2024, se allanó el camino para la intervención sobre tramitaciones digitales que lleven adelante los poderes, entes, fideicomisos y empresas del estado provincial, cabe destacar que la aplicación de aquellas, queda supeditado a los casos donde el cuentadante posea un sistema informático para la tramitación de sus actuaciones, lo cual no aplica a la presente empresa auditada."*

En este sentido, se recuerda que el Laboratorio del Fin del Mundo SAPEM, posee coexistiendo varios sistemas para el registro de sus operaciones, de acuerdo

al relevamiento realizado. Sin embargo, y tal como se mencionó anteriormente, los mismos no se encuentran integrados entre sí, por lo que no cumplen con el criterio de transacción única.

Así las cosas, y en el normal y habitual pedido de documentación conforme a la planificación de esta delegación, se procedió a la solicitud de los antecedentes de una compra que resultó elegida como muestra dentro del universo. Los mismos, fueron recibidos vía correo electrónico institucional mediante un único archivo PDF, que contendría lo requerido conforme a su manual de compras y contrataciones, aprobado por el Decreto Provincial N.º 1837/2022.

Pero en forma previa al análisis, se plantea el interrogante sobre la validez legal de la documentación recibida, con el formato y por la vía antes mencionada”.

*Ante ello, el Auditor Fiscal interviniente entendió conducente la actuación de la Secretaría Legal, por lo que realizó la siguiente “**Consulta Jurídica**” e indicó: “Conforme a lo antedicho, y salvo mejor y elevado criterio, se solicita dar intervención al área legal de este organismo de control, a fin de que se expida sobre las siguientes cuestiones, las que serán consideradas para las futuras intervenciones de esta delegación sobre las tramitaciones de la empresa bajo análisis:*

- 1. Si es válida la recepción de documentación vía correo electrónico institucional, y no por medio de un sistema informático de gestión de expedientes.*
- 2. Si la documentación recibida, que cuenta con solo una firma digital, es válida para proceder a la intervención de la misma en el marco del control posterior.*



"2024 - 30º ANIVERSARIO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994"

3. Si ante la falta de firma digital u hológrafa sobre determinado documentado remitido, y que es incorporado como parte integrante de la documentación recibida, hace responsable a quien suscribe el documento general.

4. Toda otra cuestión que estime pertinente o a considerar, sobre la documentación a recibir y los requisitos que deba cumplir, a fin de ser considerada válida para su intervención en el marco del control posterior, por parte de esta delegación".

En consecuencia, el Secretario Contable a/c C.P. David R. BEHRENS, a través de su Nota Interna N.º 1975/2024, Letra: TCP-SC, dijo: "Por medio de la presente, me dirijo a usted, con el objeto de remitir el Informe Contable N.º 683/2024 Letra: TCP-LFM, suscripto por el Auditor Fiscal C.P. Sebastián ROBELIN, a los fines de que se expida sobre la consulta legal realizada en el apartado 6 del mismo".

II.- ANÁLISIS

El presente análisis se llevará a cabo en función a la intervención requerida por la Secretaría Contable, a través de la Nota Interna: N.º 1975/2024, Letra: TCP-SC, sugerida en el Informe Contable N.º 683/2024, Letra: TCP-LFM-, donde se solicitó la actuación de la Secretaría Legal de este Organismo.

Primera cuestión: es válida la recepción de documentación vía correo electrónico institucional, y no por medio de un sistema informático de gestión de expedientes.

Así, a los efectos de poder abordar esta primera cuestión entiendo conveniente mencionar que el Cuerpo Plenario de Miembros trató el procedimiento de gestión de expedientes en la Resolución Plenaria N.º 367/2021.

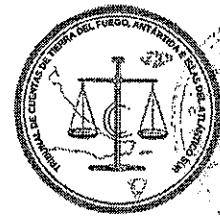
f

En el acto administrativo mencionado indicó que: “(...) el Tribunal de Cuentas estableció los procedimientos para el ejercicio del control preventivo (Resolución Plenaria N.º 1/2001 y sus modificatorias), control posterior (Resolución Plenaria N.º 122/2018), asesoramiento (Resolución Plenaria N.º 124/2016), pedido de excepción al control preventivo (Resolución Plenaria N.º 123/2016) y denuncias e investigaciones especiales (Resolución Plenaria N.º 363/2015), entre otras.

Que en dichas Resoluciones, no se encuentra prevista la utilización de tecnologías informáticas y plataformas electrónicas, expedientes electrónicos, documentos electrónicos, firmas electrónicas, firmas digitales, comunicaciones electrónicas, notificaciones electrónicas y domicilios electrónicos constituidos”.

Ante ese contexto, el Cuerpo Plenario de Miembros agregó: “Que en el ejercicio de las funciones otorgadas a este Tribunal por la Constitución Provincial en su artículo 166 y por la Ley provincial N.º 50 en su artículo 2º, surge la necesidad de establecer un procedimiento de recepción, intervención y remisión de actuaciones administrativas que tramiten en tecnologías informáticas y plataformas electrónicas, expedientes electrónicos, documentos electrónicos, generadas por la Administración Centralizada, Entes Descentralizados, Autárquicos, Poderes del Estado, Municipalidad de Tolhuin (Departamento Ejecutivo y Concejo Deliberante), fondos fiduciarios y fideicomisos y/o demás entes, organismos y empresas que se encuentren bajo el control de este Tribunal de Cuentas.

Bajo ese escenario, el Cuerpo Plenario Resolvió que: “(...) corresponde proceder al dictado del presente acto con el objeto de implementar un procedimiento que articule la normativa citada con las funciones de control que ostenta este Tribunal de Cuentas en el marco de sus competencias.



"2024 - 30º ANIVERSARIO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994"

Que a tal fin, las Resoluciones que aprueben los procedimientos tendientes a intervenir los Expedientes que tramiten a través de los sistemas informáticos plataformas digitales de los entes controlados, serán emitidas en el marco de lo establecido en el Anexo I de la presente, quedando sujetas a revisiones posteriores en caso de cualquier inconveniente que surja de su aplicación práctica.

Así las cosas, en el Anexo I de la Resolución precedentemente citada, sobre la Administración Central, Entes Descentralizados o Autárquicos y Empresas con participación mayoritaria del estado o que el mismo posea formación de decisiones se indicó que: "(...) tramiten sus actuaciones administrativas en tecnologías informáticas, plataformas electrónicas y expedientes electrónicos, se ajustaran al siguiente procedimiento, para que este Organismo ejerza su función de control:

En primer lugar, la Dirección de Informática y Comunicaciones del Tribunal de Cuentas deberá coordinar con el responsable del área encargada del sistema informático de la Jurisdicción o entidad sujeta a control, los modos, claves de acceso y demás cuestiones necesarias para operativizar el control por parte de este Organismo, respecto de los Expedientes que tramiten a través del Sistema Informático del controlado. Cumplido ello, la aludida Dirección evaluara la capacidad técnica del Tribunal para su implementación.

Por otra parte, sobre las entidades que este Tribunal de Cuentas ejerce el control y no obtenga aprobación de su procedimiento referido a expedientes electrónicos manifestó: "(...) el controlado deberá continuar remitiendo las actuaciones administrativas sujetas a control en soporte convencional (papel), con el correspondiente sellado de copia fiel de corresponder".

En ese orden de ideas, adentrándome específicamente en la consulta realizada en el marco del control ejercido al Laboratorio del Fin del Mundo

f

SAPeM, a mi modo de ver y ante el contexto normativo precedentemente citado, al no encontrarse un procedimiento aprobado por el Cuerpo Plenario de Miembros al momento en relación a la sociedad en cuestión, las actuaciones deberán ser remitidas en soporte papel convencional, con el correspondiente sello de copia fiel en el caso que corresponda.

Ahora bien, también entiendo conveniente sugerir que se recomiende a la Sociedad citada que, en el hipotético caso que entienda apropiado una remisión electrónica y/o digital de documentación a los efectos de poder garantizar el control de este Tribunal, que la misma disponga de un procedimiento con ese fin y sea remitido a este Organismo con el propósito de su aprobación con el correspondiente Informe técnico del área técnica de este Organismo.

En tal sentido, y en el hipotético caso que la sociedad mencionada entienda oportuno un procedimiento digital para la remisión de documentación a este Organismo, entiendo que corresponde sugerir que la misma tenga en cuenta lo establecido por el artículo 55 de la Ley provincial N.º 141 que establece: *“Las notificaciones podrán realizarse por cualquier medio que dé certeza de la fecha de recepción del instrumento en que se recibió la notificación (...)”*.

A ello, la Ley provincial N.º 1312 modificó determinados artículos de Plexo Normativo mencionado y agregó: *“Artículo 20.- Incorpórese como inciso g) al artículo 55 de la ley Provincial 141, el siguiente texto: ‘g) por correo electrónico u otros medios electrónicos siempre que garanticen la certeza de su recepción, su fecha y hora, y su contenido, en los términos que determine la reglamentación’”*.

Segunda cuestión: la documentación recibida, que cuenta con solo una firma digital, es válida para proceder a la intervención de la misma en el marco del control posterior.



"2024 - 30° ANIVERSARIO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994"

A modo preliminar, sobre la presente cuestión consultada, en mi opinión, la presente consulta está íntimamente supeditada a lo expuesto sobre la primera cuestión, debido a que el procedimiento deberá ser aprobado de forma previa por el Cuerpo Plenario de Miembros a efectos de poder recepcionar documentación que cuente solo con firma digital.

Aclarado ello, en cuanto a la firma digital, comprendo conveniente formular algunas apreciaciones normativas a tener en cuenta, además del contexto legal antes expuesto, el artículo 3° de la Ley provincial N.º 955, referente a la implementación de la firma digital en el ámbito de los tres poderes del Estado provincial, dispone: *"Se entenderá por cumplido el requisito de firma de todo acto administrativo, con la utilización de la 'Firma Digital' de acuerdo a las prescripciones de la presente, con los alcances de la Ley nacional N.º 25.506"*.

En igual sentido, la Ley provincial N.º 1312 que modificó algunos artículos de la Ley provincial de procedimientos administrativo expuso en su artículo 21 indica: *"Incorpórese como segundo párrafo al artículo 97 de la Ley Provincial 141, el siguiente texto: 'La firma de la autoridad que la emite podrá ser instrumentada en forma electrónica o digital, en los términos que determine la reglamentación'".*

Además, determinó en su artículo 22 que: *"Sustituyese el artículo 21 de la Ley Provincial 141, por el siguiente texto: 'Artículo 21.- El procedimiento se desarrollará con arreglo a criterios de imparcialidad, gratuidad, celeridad, sencillez y eficacia, permitiendo la utilización de tecnologías informáticas y plataformas electrónicas que faciliten la eficiencia de los mismos conforme lo establezca la reglamentación."*

f

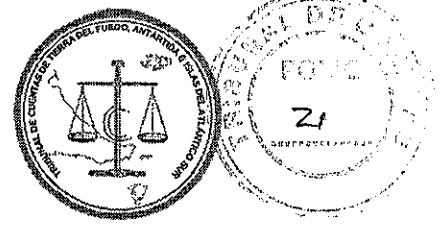
A tal efecto, se autoriza la utilización de expedientes electrónicos, documentos electrónicos, **firmas electrónicas, firmas digitales**, comunicaciones electrónicas y domicilios electrónicos constituidos, en todos los procesos administrativos que se tramitan ante Administración Pública, con idéntica eficacia jurídica y valor probatorio que sus equivalentes convencionales” (el énfasis me pertenece).

Asimismo, la Ley nacional N.º 25.506 establece determinadas características que refieren a la firma digital.

Así, diferencia a la firma digital de la electrónica, a la primera la define en su artículo 3º diciendo: “Firma Digital. Se entiende por firma digital al resultado de aplicar a un documento digital un procedimiento matemático que requiere información de exclusivo conocimiento del firmante, encontrándose ésta bajo su absoluto control. La firma digital debe ser susceptible de verificación por terceras partes, tal que dicha verificación simultáneamente permita identificar al firmante y detectar cualquier alteración del documento digital posterior a su firma”.

En cambio, sobre determinan a la firma electrónica en su artículo 5º: “Firma electrónica. Se entiende por firma electrónica al conjunto de datos electrónicos integrados, ligados o asociados de manera lógica a otros datos electrónicos, utilizado por el signatario como su medio de identificación, que carezca de alguno de los requisitos legales para ser considerada firma digital. En caso de ser desconocida la firma electrónica corresponde a quien la invoca acreditar su validez”.

Además, el Plexo Normativo mencionado presume la autoría de quien suscribe el documento ya que en su artículo 7º indica: “Presunción de autoría. Se



"2024 - 30º ANIVERSARIO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994"

presume, salvo prueba en contrario, que toda firma digital pertenece al titular del certificado digital que permite la verificación de dicha firma".

También, establece los requisitos de validez de la firma digital sobre ello establece en su artículo 9º: *"Validez. Una firma digital es válida si cumple con los siguientes requisitos:*

a) Haber sido creada durante el período de vigencia del certificado digital válido del firmante;

b) Ser debidamente verificada por la referencia a los datos de verificación de firma digital indicados en dicho certificado según el procedimiento de verificación correspondiente;

c) Que dicho certificado haya sido emitido o reconocido, según el artículo 16 de la presente, por un certificador licenciado".

Ante ese contexto normativo, no entiendo que haya óbice legal para la recepción y tramitación de documentación que posean únicamente firma digital o electrónica, tanto para su validez como para poder ejercer los tipos de control brindados por el ordenamiento a este Organismo de Control, a condición de que se respeten las características que debe poseer la misma de acuerdo a las normas imperantes y siempre y cuando se implemente un procedimiento a dicho efecto y el mismo sea aprobado por el Cuerpo Plenario de Miembros.

Cabe destacar que, tanto la firma digital como electrónica poseen validez únicamente dentro de/los sistema/s informáticos que garantizan su fidedignidad en función a las medidas de seguridad digital que expongan los mismos.

f

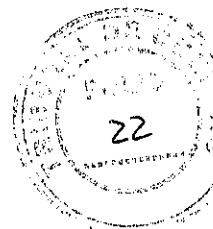
En ese orden de ideas, al menos por ahora toda tramitación que se genere en el marco de un sistema electrónico con la firma digital correspondiente, tendrá únicamente validez a los efectos del Control que ejerce este Tribunal, cuando sea impreso y remitido a este Organismo de Control como “*copia fiel*” por el funcionario autorizado para ello.

Tercera cuestión: Si ante la falta de firma digital u ológrafa sobre determinado documentado remitido, y que es incorporado como parte integrante de la documentación recibida, hace responsable a quien suscribe el documento general.

A los efectos de abordar la presente cuestión, bajo el marco jurídico precedentemente citado en el análisis aquí realizado el envío de documentación que carezca de firma digital u ológrafa deberá ser tratado como una copia simple.

En ese orden de ideas, en principio la falta de firma digital u ológrafa sobre determinado documentado remitido lo transforma en una copia simple y su consecuencia es la imposibilidad de constitución al mismo como instrumento hábil para hacer, por sí solo, fe de su autenticidad legalidad, siempre y cuando sea exigencia legal del mismo su suscripción.

La autenticidad consiste en acreditar la identidad gráfica del documento sea el original o en su defecto copia certificada del mismo. Por consiguiente, los documentos remitidos si las características establecidas por la norma para su validez carecen de fuerza de convicción. - Es decir, resultan inhábiles para ejercer las competencias de este Organismo de Control, en razón de que no tienen más valor que el de una copia simple sin eficacia jurídica, siempre y cuando su específica suscripción sea necesaria y exigida por la norma.



"2024 - 30º ANIVERSARIO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994"

Sin embargo, como antes se dejó entrever, puede ser que documentación remitida no deba contener suscripción alguna de algún funcionario interviniente, pero ello deberá ser evaluado en función del caso en particular y de la normativa específica que impere sobre el documento en cuestión.

Ahora bien, en cuanto a la remisión de documentación digital firmada de forma general por un funcionario, en el hipotético caso que el procedimiento sea aprobado por este Organismo, quien lo hace, a mi modo de ver no da fe de su contenido y no podrá ser responsable por el mismo, y se lo tendrá que tener como una situación análoga a quien remite documentación en formato papel y la certifica como "*copia fiel*", por lo que su responsabilidad sólo será alcanzará sobre si la misma fue remitida en la totalidad mencionada y si contiene es realmente la que se indica.

No obstante, entiendo dable mencionar que si quien suscribe el documento en general es el mismo que el que posee competencias para firmar alguno de los documentos remitidos, en esa situación particular si se lo podría tener como responsable de su contenido a pesar de que su firma obre a modo genérico en la totalidad de los documentos.

Asimismo, como antes se adelantó, a mi modo de ver no se puede hacer responsable al mero suscribiente de un documento, por lo que el mismo carecerá de validez legal y en consecuencia no podría encontrarse responsable a quien firmó a la documentación de forma general.

En síntesis, sobre la presente consulta entiendo que en principio la documentación remitida que carezca de firma ológrafa o digital tendrá la validez

J

correspondiente a una copia simple y en el caso puntual se evaluará si ello cumple con la formalidad requerida.

Además, en cuanto a documentación remitida y suscripta digitalmente por un funcionario en modo general, la misma tendrá efectos semejantes a una “copia fiel” como ocurre cuando es enviada en formato papel, salvo que quien suscribe el documento en general sea quien debía suscribir el documento particular remitido en el marco de sus competencias.

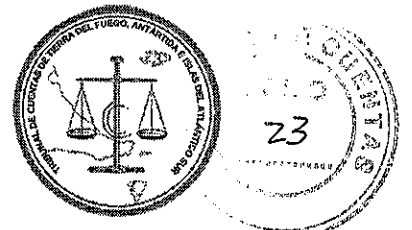
Por otro lado, es necesario destacar que el análisis propiciado por esta Secretaría sobre todas las tres consultas antes analizadas, se realiza en abstracto, es decir que no ha tenido una aplicación práctica todavía, por lo que en la eventual ejecución en determinados casos particulares podrán surgir otras cuestiones no precisadas aquí, que merezcan una opinión diferenciada de este Tribunal.

Asimismo, entiendo produce sugerir que se ponga en conocimiento al Cuerpo Plenario de Miembros en razón de la trascendencia de la temática y a los de indicar mejor y más elevado criterio.

III. CONCLUSIÓN:

El presente Informe buscó dar debida respuesta al análisis solicitado por la Secretaría Contable de este Organismo de Control, referido a los hechos sobrevenientes de la documentación requerida al Laboratorio del Fin del Mundo SAPEM, a los efectos de llevar a cabo la labor de Control establecida a este Tribunal.

En cuanto a la primera cuestión referida a la recepción de documentación vía correo electrónico institucional, a mi modo de ver y ante el contexto normativo imperante y especialmente la Resolución Plenaria N.º 367/2021, al no encontrarse un



"2024 - 30º ANIVERSARIO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994"

procedimiento aprobado por el Cuerpo Plenario de Miembros al momento en relación al Laboratorio del Fin del Mundo, las actuaciones deberán ser remitidas en soporte papel convencional, con el correspondiente sello de copia fiel en el caso que corresponda.

Por otro lado, en relación a la posibilidad de recibir documentación únicamente suscripta digitalmente, a mi modo de ver no habría óbice legal para la recepción y tramitación de documentación que posean únicamente firma digital o electrónica, tanto para su validez como para poder ejercer los tipos de control brindados por el ordenamiento a este Organismo de Control, a condición de que se respeten las características que debe poseer la misma de acuerdo a las normas imperantes y de manera previa el procedimiento de remisión esté aprobado por el Cuerpo Plenario de Miembros.

En cuanto a la tercera cuestión consultada, sobre la falta de suscripción específica de documentación enviada, que en principio la documentación remitida que carezca de firma ológrafa o digital tendrá la validez correspondiente a una copia simple y en el caso puntual se evaluará si ello cumple con la formalidad requerida.

Además, en cuanto a documentación remitida y suscripta por un funcionario en modo general, la misma tendrá efectos semejantes a una "copia fiel" como cuando es enviada en formato papel, salvo que quien suscribe el documento en general sea quien debía suscribir el documento particular remitido en el marco de sus competencias.

También es importante destacar que, el análisis propiciado por esta Secretaría sobre todas las tres consultas antes analizadas, se realiza en abstracto, es decir que no ha tenido una aplicación práctica todavía, por lo que en la eventual

ejecución en determinados casos particulares podrán surgir otras cuestiones no precisadas aquí, que merezcan una opinión diferenciada de este Tribunal.

En función de lo manifestado, elevo las actuaciones del corresponde para su continuidad.



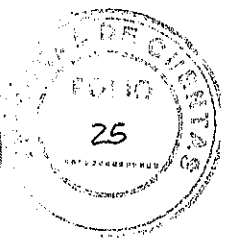
Gonzalo Nicolás SUAREZ
Abogado
Tribunal de Cuentas de la Provincia

Reporte de Instrumentos Jurídicos y voces

24

Tipo-Nro-Año-Letra	Proc. de Int.	Carátula del Expte. o Asunto Nota	Categoría	Voces	Res. que aprueba	Res. Compartida?
Informe-152/2024 TCP-CA	Asesoramiento Interno - Consultas	Nota Interna N.º 1975/2024	Ley Provincial N.º 141 - PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Ley Nacional N.º 25.506 Firma Digital (Adhesión provincial a través de Ley prov. N.º 633 - Reglamentada por Decreto prov. N.º 832/2021). Ley provincial N.º 1136 Laboratorio del Fin del Mundo SAPEM	Notificación por Correo Electrónico Firma Digital Ley Nacional N.º 25.506 Firma Digital (Adhesión provincial a través de Ley prov. N.º 633 - Reglamentada por Decreto prov. N.º 832/2021). Personal dependiente		C.P.: S.L.: C.S.L.: Pro.L.:

Gonzalo Nicolás SUAREZ
 Abogado
 Tribunal de Cuentas de la Provincia



2024 - 30º ANIVERSARIO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994

Nota Interna N° 4573/2024
Letra: T.C.P. – S.L.
Ref.: Expte. N° 279 / 2024
Letra: TCP - SL

Ushuaia, 30 de diciembre de 2024

SR. SECRETARIO CONTABLE A/C

C.P. DAVID R. BEHRENS.

Comparto el criterio vertido en el Informe Legal N° 152/2024, Letra: T.C.P. - C.A., suscripto por el Dr. Gonzalo SUAREZ, en el marco del Informe Contable N° 683/2024 Letra: TCP-LFM.

Sin perjuicio de ello, entiendo prudente sugerir, que además de comunicárselo al Auditor que realizo la consulta, sea elevada la presente para que tomen conocimiento los respectivos Vocales del Cuerpo Plenario de Miembros, atento a la trascendencia de la presente consulta.

Se giran las presentes para su continuidad.

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

