



BON° 923 de Ec 4a 14/02/95

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

## FISCALIA DE ESTADO

Tramita por ante esta Fiscalía de Estado de la Provincia el Expediente F.E. N° 009/95, caratulado "s/PRESUNTAS IRREGULARIDADES EN LA AFECTACION DE FONDOS PARA LA PAVIMENTACION DE USHUAIA", el que se iniciara como consecuencia de la presentación efectuada por el Concejo Deliberante de la ciudad de Ushuaia a través del Sr. Presidente, mediante Nota N° 109/95 Letra: P.C.D. de fecha 9 de febrero del corriente año (fs. 1/5), adjuntando a dicha nota diversa documentación (fs. 6/57).

Corresponde puntualizar que la presentación del Concejo Deliberante de la ciudad de Ushuaia ha sido realizada en virtud de la acciones que se le encomendaran mediante la Resolución C.D. N° 446/94 dada en sesión ordinaria de fecha 28/12/94 (fs. 6/7 y 114/115).

En cuanto al contenido de la presentación, se expresa que con fecha 27 de agosto de 1993 la Municipalidad de la ciudad de Ushuaia suscribió un convenio con la Provincia de Tierra del Fuego - ratificado por la Provincia por Decreto N° 2009/93 obrante a fs. 10 y 118 -, vinculado a la obra "Pavimentación urbana Ushuaia", a través del cual la Provincia se comprometía a participar en el CINCUENTA POR CIENTO (50%) del costo que implique la ejecución de dicha obra (fs. 8/9 y 116/117).

Dicha obra, se indica, fue declarada de interés municipal por medio de la Resolución C.D. N° 244/93 (fs. 83/85 y 166/168).

Considerando que el Municipio necesitaba afectar fondos para el pago de la obra en la parte que le correspondía, el Concejo Deliberante sancionó en la sesión ordinaria del 1 de septiembre de 1993 una Ordenanza mediante la cual se incorporaron dos artículos a la Ordenanza Tarifaria vigente, en los que se disponía que el CINCUENTA POR CIENTO (50%) del monto total recaudado en concepto de Impuesto Automotor sería destinado al financiamiento de la obra "Pavimentación y Repavimentación Urbana de esta ciudad, la que tramita por expediente N° O-11972/93", y

que dicho monto sería depositado en una Cuenta Especial que abriría al efecto el Ejecutivo Municipal (fs. 11/12 y 119/120).

Se señala en la presentación, que en Sesión Ordinaria del 18 de diciembre de 1992, el Concejo Deliberante había sancionado la Ordenanza N° 1.089 que incrementaba el Impuesto Automotor, debiéndose agregar que dicha Ordenanza había establecido que el CINCUENTA POR CIENTO (50%) del monto recaudado por el citado impuesto sería destinado a obras de pavimentación y repavimentación (fs. 13/14 y 121/122).

Asimismo, por Ordenanza N° 1.155 sancionada en sesión ordinaria de fecha 1 de septiembre de 1993, se autorizó al Ejecutivo Municipal a contraer un empréstito destinado a financiar la obra, ello condicionado a los requisitos que en la misma se establecen (fs. 15/16 y 123/124).

Señala la presentación del Concejo Deliberante, que al intentar dicho Cuerpo ejercer el control de la Cuenta Especial creada por la Ordenanza N° 1.251/93 no obtuvo la información necesaria, lo que motivó el dictado de la Resolución C.D. N° 339/94 de fecha 13 de septiembre de 1994 (fs. 17/18, 99/100, 125/126 y 228/229) por medio de la cual se solicitó al Ejecutivo Municipal informara respecto al monto total recaudado en la Cuenta Especial; asignaciones realizadas de esa cuenta y el saldo a la fecha de la solicitud; y de la Resolución C.D. N° 383/94 de fecha 14 de octubre de 1994 (fs. 19/22 y 106/109) a través de la cual se requiere se indique, con relación al proyecto de Presupuesto para el año 1994, cuál es el importe de los recursos provenientes de la Cuenta Especial y dónde están expresados en el proyecto que se acompaña; y con respecto a la ejecución presupuestaria, dónde están incluidos los importes recaudados por la Cuenta Especial, cuál es el monto recaudado por dicho concepto en el año y cuál es el monto acumulado disponible.

Con fecha 1 de noviembre de 1994 el Señor Intendente remite Nota N° 345/94 Letra: MUN.U. (fs. 23 y 131), adjuntando la



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

FISCALIA DE ESTADO

Nota N° 184/94 Letra: S.E.y F. de igual fecha suscripta por la Secretaría de Economía y Finanzas (fs. 24/26 y 132/134), a través de la cual se pretendió dar respuesta a la información solicitada.

Se señala en la presentación efectuada ante esta Fiscalía de Estado, que habiendo el Concejo Deliberante considerado insatisfactoria la respuesta dada por el Municipio - incluso los términos utilizados por la Secretaría de Economía y Finanzas dieron lugar a la Resolución C.D. N° 410/94 de fecha 16 de noviembre de 1994 (fs. 110/113 y 257/260) -, se realizaron averiguaciones por parte del mismo llegándose a la conclusión que desde la creación de la Cuenta Especial en el mes de septiembre de 1993 y hasta diciembre de 1994, debía existir un saldo en concepto de CINCUENTA POR CIENTO (50%) de recaudación del Impuesto Automotor de PESOS UN MILLON OCHOCIENTOS CUARENTA MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y DOS CON VEINTIOCHO CENTAVOS (\$ 1.840.442,28), en virtud de haberse certificado por la obra la suma de PESOS DOS MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y CINCO MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y CUATRO CON CINCUENTA Y CINCO CENTAVOS (\$ 2.335.834,55) y de haberse tomado crédito por PESOS DOS MILLONES TRESCIENTOS VEINTIDOS MIL UNO CON CINCUENTA Y CINCO CENTAVOS (\$ 2.322.001,55), de lo que se deduciría que de la Cuenta Especial sólo debería haberse debitado la suma de PESOS TRES MIL TREINTA Y UNO (\$ 3.031).

Sin embargo, se afirma en la nota, de los resúmenes de la Cuenta Corriente de la Municipalidad abierta en el Banco de la Provincia bajo el número 1/71/0005/8 - única a nombre del Municipio - surge por ejemplo durante el mes de abril de 1994 un saldo deudor de PESOS UN MILLON DOSCIENTOS DIECIOCHO MIL CIENTO SETENTA Y SEIS CON NOVENTA Y CINCO CENTAVOS (\$ 1.218.176,95).

Finaliza la presentación manifestando que en atención a lo precedentemente expuesto y frente a la persistente negativa del Departamento Ejecutivo a suministrar toda la información que permita a este Concejo Deliberante ejercer el control

correspondiente, se decidió solicitar la intervención de la Fiscalía de Estado.

Habiendo sintetizado la presentación realizada por el Concejo Deliberante, previo a adentrarme en el análisis de la cuestión sujeta a investigación, considero pertinente señalar que en el tema ha tomado intervención el Tribunal de Cuentas de la Provincia.

Dicho órgano de control ha dictado la Resolución del Tribunal de Cuentas V.L. N° 75/95, cuyo artículo 2° dice: "DAR intervención a la Fiscalía de Estado de la Provincia en las presentes actuaciones, por las causales indicadas en el Dictamen N° 01/95 procedente de la Vocalía Legal, que se agrega a la presente como Anexo 1" (fs. 284/285).

Sobre dicho aspecto, en el mencionado dictamen se puede leer: "... Sobre la calificación del accionar expuesto, y, teniendo especialmente en cuenta que a nuestro juicio, podría haberse incurrido en un delito penal, consistente en haber desobedecido la ordenanza creadora de la cuenta especial y afectación específica de fondos, habiendo dispuesto el dinero en erogaciones corrientes corresponde se giren las actuaciones a la Fiscalía de Estado, a quien se le ha atribuido por Ley provincial N° 3 la atribución de: "Artículo 1°) ... a) Investigar la conducta administrativa de la totalidad de los agentes y funcionarios de la Administración Pública Provincial, de sus reparticiones descentralizadas y de las empresas del estado, cualquiera sea el grado escalafonario, posición o cargo que ejercieren y de los municipios o comunas cuando lo solicitaren los intendentes y de los concejos deliberantes o los concejos comunales hasta tanto la Ley orgánica de los municipios o comunas o las cartas orgánicas municipales establezcan su propio órgano de control". (fs. 295/296).

Corresponde ahora sí avocarse al análisis de los hechos denunciados.



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

FISCALIA DE ESTADO

Sin duda alguna, la primera cuestión a abordar es la Ordenanza dada en la sesión ordinaria de fecha 1 de septiembre de 1993, a la que finalmente se registró bajo el N° 1.251/93..

Con respecto a dicha Ordenanza cabe manifestar que en la fecha indicada en el párrafo precedente la Sra. Presidente del Bloque M.P.F. Laura Inés Vera se dirige al Sr. Presidente del Concejo Deliberante, "... a efectos de solicitarle tenga a bien incorporar a la Sesión del día de la fecha el Proyecto de Ordenanza. Trata sobre la recaudación del impuesto al automotor." Conforme a la documentación arrojada, dicho asunto habría sido registrado bajo el número 774 y girado al expediente N° 662/92 (fs. 173).

A fs. 174 se observa el proyecto presentado.

Cabe señalar que conforme al Acta N° 158 correspondiente a la sesión ordinaria del día 1° de septiembre de 1993 (fs. 178/183) y el detalle de proyectos presentados para dicha sesión (fs. 185), el proyecto registrado como asunto número 774/93 fue presentado en conjunto por los dos bloques del Concejo Deliberante, esto es el Movimiento Popular Fueguino y el Partido Justicialista (fs. 182 y 185); habiendo sido tratado sobre tablas (fs. 182 y 185) y aprobado por unanimidad (fs. 183).

También de la traducción de la versión taquigráfica de la sesión del 1° de septiembre, surge el carácter de proyecto presentado en conjunto por los dos bloques (fs. 186), su tratamiento sobre tablas (fs. 186) y la aprobación por unanimidad (fs. 188).

En cuanto al texto de la Ordenanza bajo análisis - registrada finalmente bajo el N° 1.251/93 -, el artículo 1° de la misma dice:

"INCORPORAR a la Ordenanza Tarifaria vigente, en el Título XI, Impuesto Automotores, los Artículos 17 bis y 17 ter., los que quedarán redactados de la siguiente forma: "ARTICULO 17 BIS: "El cincuenta por ciento (50%) del monto total recaudado, en virtud a

los valores establecidos en las planillas mencionadas en el Artículo 17 del Título XI, será destinado al financiamiento de la Obra de Pavimentación y Repavimentación Urbana de esta ciudad, la que tramita por expediente N° O-1972/93 y Licitación Pública N° 05/93. "ARTICULO 17 ter.: "El cincuenta por ciento (50%) del monto total recaudado en cada período de pago del Impuesto al Automotor será depositado en una CUENTA ESPECIAL que abrirá al efecto, el Ejecutivo Municipal.".-". (fs. 11/12 y 119/120).

Con referencia a dicha Ordenanza, teniendo en cuenta que la interpretación que debe darse a la misma ha sido pormenorizadamente desarrollada en el Dictamen de la Vocalía Legal N° 01/95, no cabiendo dudas en mi opinión respecto al claro sentido de la norma, me remito a las expresiones vertidas en el mismo obrantes a fs. 288/293 de las presentes actuaciones, las que deberán considerarse como formando parte del presente.

Sin perjuicio de ello, deseo formular algunas apreciaciones respecto de los argumentos esgrimidos por el Ejecutivo Municipal para justificar su accionar, por considerar dicho análisis de fundamental relevancia a efectos de analizar la conducta de quienes puedan ser responsables del incumplimiento de la Ordenanza N° 1.251/93.

Aprobada la Ordenanza indicada en el párrafo precedente en la sesión ordinaria del 1° de septiembre de 1993, mediante Nota N° 802/93 LETRA: C.D. de fecha 2 de septiembre de 1993 ello es comunicado al Sr. Intendente Municipal (fs. 177).

El 9 de septiembre de 1993 por medio de la Nota N° 248/93 LETRA: MUN. U. (fs. 189) el Señor Intendente Municipal remite el Decreto N° 819/93 de fecha 7 de septiembre de 1993 (fs. 190/191) a través del cual se veta la Ordenanza sancionada por el Concejo Deliberante con fecha 1° de septiembre de 1993, referente a la incorporación en la Ordenanza Tarifaria vigente, Título XI, Impuesto Automotores, de los artículos 17 bis y 17 ter..

En los considerandos del mencionado decreto se lee:



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

FISCALIA DE ESTADO

" Que el objetivo de la Ordenanza Tarifaria es fijar los importes a abonar por distintas Tasas, Servicios, Derechos, Patentes e Impuestos que perciba la Municipalidad de los Contribuyentes (art. 1º);".

"Que el Presupuesto debe comprender la universalidad de los gastos y recursos ordinarios, extraordinarios y especiales de la Municipalidad (Ley 236);".

"Que destinar una parte de los ingresos corrientes a la ejecución del plan de obras constituye una afectación de Recursos, por lo que forma parte de la Estructura del Presupuesto General de Recursos y Erogaciones (Ley de Contabilidad);".

"Que por lo expuesto no corresponde modificar la Ordenanza Tarifaria vigente".

No puede caber duda alguna que las consideraciones transcriptas, son las únicas que ahora puede invocar el Ejecutivo Municipal (lo que no ha hecho en momento alguno en el curso de la presente investigación) para cuestionar los términos de la Ordenanza N° 1.251/93, argumentos que evidentemente no pueden ser utilizados para el incumplimiento de la misma, en la medida que en el marco de la Ley Orgánica de Municipios - Ley Territorial N° 236 - que rige al Municipio de Ushuaia, el Concejo Deliberante ante el veto del Ejecutivo Municipal insistió con la Ordenanza otorgando a la misma sanción definitiva.

Con referencia a la insistencia, a fs. 192/195 obra Acta N° 166 correspondiente a la sesión extraordinaria del día 2 de diciembre de 1993, habiendo sido registrado el asunto bajo número 804/93 (fs. 194) y aprobado por mayoría (fs. 194); a fs. 197 obra detalle de Despachos de comisión constando la aprobación por dos tercios (2/3); a fs. 198 se encuentra el dictamen de mayoría de la comisión N° 1 de Legislación e Interpretación; a fs. 199/202 obra traducción de la versión taquigráfica de la sesión antes mencionada, donde se observa que la insistencia fue aprobada con

el voto afirmativo de cinco concejales (fs. 202) y por último a fs. 207/208 obra la Resolución C.D. N° 417/93.

De la lectura de la traducción surge nítidamente que el planteo de quienes se opusieron a la insistencia (dos concejales) se fundó - a través del Concejal Guillermo Torre - en las argumentaciones esgrimidas por el Ejecutivo Municipal al utilizar el recurso del veto, esto es en que la forma de instrumentarse la decisión de afectar un cincuenta por ciento (50%) de lo recaudado por el Impuesto Automotor a la obra de Pavimentación y Repavimentación de la calle Gdor. Paz, era errónea en su opinión por realizarse a través de la inserción de dos artículos en la Ordenanza Tarifaria, cuando esta última resultaba ajena a la cuestión.

En ningún momento se objetó por parte de los concejales que no votaron afirmativamente la insistencia lo sustancial de lo resuelto - la afectación específica de un 50% del Impuesto Automotor -, como tampoco se efectuaron disquisiciones extrañas en cuanto a que lo que se estuviera aprobando fuera una autorización para una simple registración contable como - a criterio del suscripto sin sustento alguno - pretende sostener actualmente el Ejecutivo Municipal.

Ha quedado debidamente aclarado cuál fue la objeción del Ejecutivo Municipal que lo condujo al veto, la que no resultó convincente para el Concejo Deliberante que decidió insistir con la Ordenanza otorgándole sanción definitiva.

Una vez comunicado al Ejecutivo Municipal mediante nota de fecha 7 de diciembre de 1993 lo decidido por el Concejo Deliberante (fs. 206), aquél mediante Decreto N° 1.514/93 de fecha 23 de diciembre de 1993 promulga la Ordenanza Municipal N° 1.251 (fs. 209/210).

No cabe duda que luego de la sanción definitiva y posterior promulgación de la Ordenanza citada en el párrafo precedente, de considerar el Ejecutivo Municipal que la misma





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

FISCALIA DE ESTADO

resultaba violatoria de las normas legales vigentes, así lo planteara ante la Justicia pertinente, y en tanto ésta no tomara alguna decisión en contrario diera cumplimiento a la Ordenanza 1.251/93.

Sin embargo no fue ese el accionar del Ejecutivo Municipal.

En efecto, el mismo no efectuó planteo alguno ante la Justicia, pero lo que es de suma gravedad, no dió cumplimiento a la Ordenanza N° 1.251/93.

Hemos visto que, conforme lo manifestado por el Señor Presidente del Concejo Deliberante, cuando éste pretendió ejercer el control de la Cuenta Especial creada por la Ordenanza N° 1.251/93 se encontró con la "... persistente negativa del Departamento Ejecutivo a suministrar toda la información ..." (fs. 5).

La documentación colectada avalaría lo afirmado por el Sr. Presidente del Concejo Deliberante.

En tal sentido se puede señalar como requerimientos que directa o indirectamente están vinculados a información que hubiera permitido ejercer el control pertinente, y como tales han sido mencionados por el Sr. Presidente del Concejo Deliberante:

1) Nota N° 42/94 LETRA: B.M.P.F. de fecha 16 de marzo de 1994 suscripta por la Presidente del Bloque M.P.F. Laura Inés Vera solicitando remita al Cuerpo "... copia autenticada de los extractos de todas las Cuentas Corrientes, con entidades financieras locales y de otras plazas, con que opera la Municipalidad. Los extractos de referencia deberán ser de Enero del corriente a la fecha de remisión de lo peticionado ...". Finaliza la nota diciendo "... Sírvase darle a la presente el carácter de pronto despacho ..." (fs. 95).

A fs. 90 el Presidente del Concejo Deliberante dice: "... lo que no tuvo respuesta ...".

2) Luego de "... numerosas gestiones personales efectuadas indistintamente por los Concejales Laura VERA, Eduardo BLEUER, Mónica MENDOZA y el suscripto que no tuvieron éxito ..." según se manifiesta a fs. 90, se dicta la Resolución C.D. N° 101/94 de fecha 9 de junio de 1994 (fs. 96/98 y 219/221) requiriendo al Ejecutivo Municipal informe sobre la situación del Tesoro Municipal, incluyendo saldo de cada una de las cuentas bancarias de cualquier naturaleza y si los fondos depositados en las mismas eran de libre disponibilidad o tenían afectación específica, además de otros ítems.

A fs. 222/226 obra Acta N° 179 correspondiente a la sesión ordinaria de fecha 31 de mayo de 1994, observándose a fs. 225 que el pedido de informes fue aprobado por unanimidad, lo que también puede verse en la traducción de la versión taquigráfica, concretamente a fs. 227.

3) "... Ante la falta de información concreta sobre los ítems reclamados, entre los que figuraba obviamente la cuenta especial motivo de la denuncia ..." se indica a fs. 91, se dicta la Resolución C.D. N° 339/94 de fecha 13 de septiembre de 1994 (fs. 17/18, 99/100, 125/126 y 228/229) solicitando al Departamento Ejecutivo "... información referida a la Cuenta Especial creada por la Ordenanza Municipal N° 1251/93: a) Monto total recaudado en la Cuenta Especial.- b) Asignaciones realizadas de esta Cuenta.- c) Saldo actual de la Cuenta.-".

A fs. 230/233 obra Acta N° 189 correspondiente a la sesión ordinaria de fecha 7 de septiembre de 1994, observándose que la Resolución N° 339/94 fue aprobada por unanimidad (fs. 233), lo que también puede constatarse en la traducción de la versión taquigráfica (fs. 235).

4) Resolución C.D. N° 345/94 de fecha 13 de septiembre de 1994 por la que se reiteran diversos pedidos de informes entre los que figura el instrumentado mediante Resolución C.D. N° 101/94



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

FISCALIA DE ESTADO

de fecha 9 de junio de 1994 (fs. 101/103 y 236/238), resultando de interés la lectura de los considerandos.

La Resolución C.D. N° 345/94 también fue aprobada en la sesión ordinaria de fecha 7 de septiembre de 1994 conforme Acta N° 179 (fs. 230), pero por mayoría - votaron afirmativamente cuatro concejales - (fs. 233). La razón por la cual no fue acompañado por la totalidad de los concejales, no estuvo vinculada a lo que se estaba requiriendo, sino a que los mismos no estuvieron de acuerdo con la fijación de un plazo - 5 días - para que el Ejecutivo Municipal respondiera (fs. 240/243).

5) Nota N° 101/94 LETRA: B.M.P.F. de fecha 16 de septiembre de 1994 suscripta por la Presidente del Bloque M.P.F. Laura Inés Vera y dirigida a la Sra. Secretaria de Economía y Finanzas de la Municipalidad de Ushuaia Dña. Florencia Pastor (fs. 104/105).

Respecto la cuestión aquí analizada, en el requerimiento se puede leer: "... SOBRE EL TEXTO DEL PRESUPUESTO: ... 4) Cuenta especial para la pavimentación: cómo y dónde están en el presupuesto los recursos por este concepto ? ..."; "... SOBRE LA EJECUCION DEL PRESUPUESTO 94: ... 2) Cuenta especial para el pavimento y repavimentación: dónde están incluidos los fondos recaudados por este concepto en la ejecución presupuestaria ?Cuál es el monto recaudado en este ejercicio y cuál es el acumulado disponible ? ...".

6) A fs. 91 se expresa que "... Frente a la falta de respuesta a los numerosos y permanentes requerimientos, muchos de los cuales lamentablemente no fueron formalizados con el objeto de hacer un aporte a la convivencia política y dando excesivas muestras de tolerancia ..." se dicta la Resolución C.D. N° 383/94 de fecha 14 de octubre de 1994 (fs. 19/22 y 106/109).

En uno de los considerandos se observa que se cita la Nota N° 101/94 del Bloque del Movimiento Popular Fueguino a que se hiciera referencia en el punto precedente (fs. 106).

Asimismo, del Anexo I cabe transcribir los siguientes puntos: "... SOLICITUD DE ACLARACIONES AL PROYECTO DE PRESUPUESTO MUNICIPAL PARA EL AÑO 1994 ... 3) Cuenta especial para la pavimentación: cual es el importe de los recursos provenientes de este concepto y donde están expresados en el proyecto presentado ... " y "... INFORMACIONES REFERIDAS A LA EJECUCION DEL PRESUPUESTO Y QUE SON NECESARIAS PARA UN MEJOR ANALISIS DEL PROYECTO PRESENTADO ... II) Cuenta especial para la pavimentación y repavimentación que informe: a) donde están incluidos los importes recaudados por este concepto en la ejecución presupuestaria; b) cuál es el monto recaudado por este concepto en el presente año; c) cuál es el monto acumulado disponible." (fs. 108/109).

A fs. 248/254 obra Acta N° 193 correspondiente a la sesión ordinaria del día 5 de octubre de 1994 en que se aprobó la Resolución C.D. N° 383/94, la que conforme se puede ver a fs. 254 fue aprobada por mayoría.

Por otra parte, a fs. 256 se encuentra la traducción de la versión taquigráfica de la mencionada sesión, de la que se extrae que la aprobación de la Resolución contó con el voto afirmativo de seis concejales y el negativo de uno.

7) Se señala a fs. 91 que "Como respuesta a esta última resolución, el Cuerpo que presido recibe una nota del Intendente Municipal acompañada de un informe de la Señora Secretaria de Economía y Finanzas, con términos lesivos para el Concejo Deliberante, en la que se omite dar las precisas informaciones requeridas ... Y como consecuencia de dicha actitud, el Concejo dictó la resolución N° 410/94, de fecha 16/11/94 ...".

Resulta importante señalar que a través de la nota N° 184/94 Letra: S.E.y F. de fecha 1° de noviembre de 1994, suscripta por la Secretaria de Economía y Finanzas (fs.24/26, 132/134 y 270/272), por primera vez - al menos de acuerdo a la documentación colectada - la Municipalidad esgrime hacia afuera de dicho



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

FISCALIA DE ESTADO

Departamento - internamente ya se había emitido el Dictamen N° 210/93 Letra: A.L.M. de fecha 21/12/93 con el cual erróneamente se pretende sustentar la actual interpretación del Ejecutivo - la teoría de que la Cuenta Especial no es presupuestaria, aún cuando todavía no manifiesta que carácter tiene conforme a su interpretación, cuestión que será objeto de análisis más adelante.

En cuanto a la Resolución C.D. N° 410/94 se encuentra a fs. 110/113 y 257/260 de las presentes actuaciones.

Sin perjuicio de considerar conveniente la lectura de los considerandos de la Resolución C.D. N° 410/94, cabe señalar que la misma establece lo siguiente: 1) Rechaza los términos expresados en la Nota Letra S.E. y F. N° 184/94 por "improcedentes y lesivos" a los integrantes del Concejo Deliberante; 2) Encomienda al Intendente sancione a la Secretaria de Economía y Finanzas; 3) Hace un llamado de atención al Intendente por la "reiterada negativa a informar sobre la utilización de los fondos públicos"; y 4) Reitera al Departamento Ejecutivo que informe sobre los aspectos no respondidos a lo requerido en la Resolución C.D. N° 383/94, los que son detallados en el Anexo I de la Resolución.

A fs. 261/267 obra Acta N° 196 correspondiente a la sesión ordinaria de fecha 16 de noviembre de 1994, en tanto a fs. 269/277 se encuentra traducción de la versión taquigráfica de la sesión, observándose que la votación arrojó tres votos por la afirmativa y tres por la negativa siendo finalmente aprobado por el voto del Sr. Presidente del Cuerpo (fs. 277).

La enumeración de requerimientos vinculados directa o indirectamente a la Cuenta Especial, sin bien quizás se haya tornado demasiado extensa y tediosa tiene una finalidad.

Ella no es otra que demostrar que el Ejecutivo Municipal no puede plantear recién en el mes de noviembre de 1994 que interpreta que la Cuenta Especial creada por la Ordenanza N°

1.251/93 no tiene carácter presupuestario, sino meramente contable.

Ya ha quedado claramente demostrado que cuando en septiembre de 1993 se sanciona lo que finalmente sería la Ordenanza citada en el párrafo precedente, el Departamento Ejecutivo veta la misma con un argumento que nada tiene que ver con lo que ahora se plantea - no cabe duda que la creación de cuentas contables es de resorte del Ejecutivo Municipal, ajeno a las facultades del Concejo Deliberante, de tal forma que ese debería haber sido el argumento a sostener por aquél en caso de considerar realmente que se trataba de una cuenta contable (ver 5º párrafo fs. 290) -, y sin que ante la insistencia del Departamento Deliberativo haya efectuado algún planteo ante la Justicia, o siquiera remitido algún proyecto que remediara lo que para el Ejecutivo constituyeron falencias que hacían procedente la utilización del veto.

Por ello, tal como ya ha sido dicho, no cabe duda que el Ejecutivo Municipal debió dar cumplimiento a lo establecido por la Ordenanza N° 1.251/93, lo que no ha hecho.

A tal fin ha recurrido al argumento que la Cuenta Especial creada por la Ordenanza citada, no tiene carácter presupuestario con los alcances que se fija en dicha norma, sino que simplemente se referiría a una autorización para abrir una cuenta especial contable, esto es una mera registración.

Dicha interpretación en opinión del suscripto no resulta aceptable, y tanto el encontrarnos ante una afectación de fondos y la creación de una cuenta especial presupuestario - no contable - y consecuentemente una bancaria, ha sido claramente desarrollado por el Tribunal de Cuentas de la Provincia (fs. 288/293).

En cuanto al carácter presupuestario de la Cuenta Especial creada bastaría remitirse a la Resolución C.D. N° 417/93 de fecha 7 de diciembre de 1993 (fs. 93/94 y 207/208) en cuyo considerando se lee: "Que la Ordenanza Sancionada y vetada está



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

FISCALIA DE ESTADO

legalmente sustentada en los artículos 112; 113 inciso 3º; 114 y 115 de la Ley Territorial N° 236".

Dichos artículos se encuentran ubicados bajo el título "sobre finanzas", debiendo señalar que desde el artículo 103 al 120 nos encontramos ante normas de evidente carácter presupuestario.

En todo caso, la errónea interpretación que se pretende realizar de la Ordenanza N° 1.251/93 sólo podría haber tenido algún grado de veracidad en la medida que la cita de artículos de la Resolución C.D. N° 417/93 fuera respecto el artículo 122 de la Ley Territorial N° 236, lo que no ha ocurrido.

Reitero que la simple enunciación de los artículos 112 a 115 de la Ley Territorial N° 236 efectuada en la Resolución citada, es lo suficientemente categórica en cuanto al carácter presupuestario de la Cuenta Especial creada, ello sin perjuicio de los argumentos que se exponen en el Dictamen de la Vocalía Legal del Tribunal de Cuentas de la Provincia, los cuales el suscripto hace suyos.

Por otra parte, resulta impensable suponer que para la habilitación de una simple cuenta contable el Ejecutivo Municipal debiera contar con autorización del Concejo Deliberante.

Sobre este aspecto, cabe señalar que en la Nota F.E. N° 106/95 se solicitó se informe "... si existen otras cuentas especiales contables cuya creación haya sido dispuesta mediante Ordenanza. En caso afirmativo, deberá remitir un detalle de las mismas con indicación de las respectivas Ordenanzas de creación ..." (fs. 86), habiendo sido la respuesta negativa (Informe S.E. y F. N° 02/95 de fecha 01/03/95, fs. 217).

Asimismo el requerimiento de que se informara "... la norma legal que establece la existencia de cuentas especiales contables, y que la creación de las mismas debe disponerse mediante Ordenanza ..." (Nota F.E. N° 142/95 de fecha 15/03/95, pto. 5º, fs. 281) no obtuvo respuesta.

Pero además de la falta de argumentos que respalden la posición ahora sostenida por el Ejecutivo Municipal, resulta necesario puntualizar que debido a la actitud reticente del mismo a brindar información - lo que ha sido detallado en párrafos anteriores -, recién en noviembre de 1994 el Concejo Deliberante habría tomado conocimiento de que para el Ejecutivo Municipal lo aprobado por Ordenanza N° 1251/93 no era una cuenta especial presupuestaria, y en febrero de 1995 que se consideraba una simple cuenta contable.

Pero hay otro elemento importante a considerar.

La Secretaria de Economía y Finanzas manifiesta en la Nota N° 39/95 LETRA: S.E. y F. de fecha 09/02/95 (fs. 214/215) que la interpretación se efectuó conforme al Dictamen N° 210/93 de Asesoría Letrada Municipal (fs. 280/281), lo que en opinión del suscripto resulta inexacto.

En primer término, se desprendería del primer párrafo del dictamen, que éste ha sido emitido ante una consulta respecto si la cuenta especial creada por la Ordenanza N° 1.251/93 era bancaria o contable.

La presentación de estas dos alternativas pueden conducir a confusión.

En efecto, en principio parecería que en la pregunta no se plantea la posibilidad de estar ante una cuenta presupuestaria, desconociendo los motivos de ello.

Lo cierto es que, quizás por un error conceptual, el Asesor Letrado de la Municipalidad equiparó el concepto de cuenta contable con el de presupuestaria, lo que sumado a la redacción del último párrafo del dictamen, llevó al Ejecutivo Municipal a pretender invocar dicho dictamen para sostener el criterio de cuenta especial contable.

La confusión de conceptos surge nítidamente cuando para fundamentar su conclusión, el Asesor Letrado dice: "Es así que el Concejo argumenta como fundamento jurídico para el dictado de la





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

FISCALIA DE ESTADO

Ordenanza los arts. 112 a 115 de la Ley 236, que se encuentran dentro del capítulo "sobre finanzas", donde se trata todo lo atinente al presupuesto municipal. (fs. 280) (el subrayado es del suscripto).

Más adelante expresa: "... por lo que debe entenderse que se está refiriendo a cuentas especiales presupuestarias o contables, es decir que contablemente deberá registrarse el movimiento de los fondos que de ella se hagan, de forma tal de cumplir con el fin de la Ordenanza ..." (el subrayado es del suscripto).

Partiendo de la confusión de conceptos, al asimilar cuenta especial contable con presupuestaria, el Asesor Letrado finaliza concluyendo en que estamos ante una cuenta especial contable (así como podría haber utilizado el término presupuestaria).

Más allá del término utilizado, resulta incuestionable que cuando el Asesor Letrado se refiere a los artículos que fundamentan la norma, dice expresamente que los mismos están referidos al presupuesto municipal.

Evidentemente el Asesor Letrado no reflejó en forma clara su opinión, aún cuando de su lectura surge más allá de la confusión de conceptos cuál fue la interpretación que dió a la norma, confusión de conceptos que quizás, si nos atenemos a expresiones de la Sra. Secretaria de Economía y Finanzas, se deban a que se refieren a un área "tan específica".

Pero por la misma razón, no cabe duda que en el error conceptual en que cayó el Asesor Letrado, no puede caer entre otros funcionarios, la Sra. Secretaria de Economía y Finanzas, quien ha utilizado la confusión de aquél para sostener que nos encontramos ante una cuenta especial contable, cuando evidentemente el Asesor Letrado está planteando la existencia de una cuenta especial presupuestaria.

De todas maneras, deseo dejar aclarado que las normas que rigen la cuestión sujeta a análisis resultan claras, no compartiendo la opinión de la Sra. Secretaria de Economía y Finanzas en cuanto a los conocimientos "tan específicos" que deberían tenerse para comprenderlas, opinión que entiendo solo pretende justificar el accionar por parte del Ejecutivo Municipal, que al menos en mi opinión, se presenta como claramente impropio.

Considerando que con las expresiones vertidas en el Dictamen de la Vocalía Legal del Tribunal de Cuentas y las desarrolladas en el presente dictamen, ha quedado nítidamente demostrado que la Ordenanza N° 1.251/93 estableció una afectación de fondos, la apertura de una cuenta especial presupuestaria y la consecuente cuenta especial bancaria, cabe demostrar el incumplimiento de dicha Ordenanza por parte del Ejecutivo Municipal.

A tal fin, y a los efectos de evitar reiteraciones innecesarias, me remito a la parte pertinente del dictamen de la Vocalía Legal N° 01/95 del Tribunal de Cuentas de la Provincia (fs. 293/294) en donde se puede apreciar claramente el incumplimiento que se pretende probar.

Sólo he de señalar que el Ejecutivo Municipal no sólo no abrió una cuenta especial bancaria a efectos de depositar los fondos a que hace referencia la Ordenanza N° 1.251/93, sino que ni siquiera mantuvo dichos fondos en la cuenta corriente general - N° 1/71/0005/8 - que el mismo tiene en el Banco de la Provincia de Tierra del Fuego (de marzo a agosto de 1993 la cuenta tuvo saldo negativo, según se indica a fs. 295).

Por ello, corresponde seguidamente analizar si la conducta del Ejecutivo Municipal se encuadra en alguno de las figuras previstas por el Código Penal.

En tal sentido considero necesario hacer referencia al artículo 260 del Código Penal.



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

FISCALIA DE ESTADO

Dicho artículo dice: "Será reprimido con inhabilitación especial de un mes a 3 años, el funcionario público que diere a los caudales o efectos que administrare una aplicación diferente de aquella a que estuvieren destinados. Si de ello resultare daño o entorpecimiento del servicio a que estuvieren destinados, se impondrá además al culpable, multa del 20 al 50% de la cantidad distraída."

En la obra de DAYENOFF "Código Penal. Concordancias. Comentarios. Jurisprudencia. Esquemas de defensa" se puede leer: "Todos los delitos de que trata este capítulo tutelan la regularidad del cumplimiento de las actividades patrimoniales del Estado, sea con relación a sus bienes propios ... Los tipos no protegen específicamente la propiedad de esos bienes (eso queda para los delitos contra la propiedad) sino la seguridad de su afectación a los fines para los cuales se los ha reunido o creado; por eso todos ellos tienen en común su caracterización como manejo anormal de los bienes por parte de quienes funcionalmente están encargados de hacerles cumplir sus finalidades o preservarlos para ello (Creus, op. cit., II, 320) (el subrayado es del suscripto).

Creus, al especificar cual es el bien jurídico protegido, manifiesta que "... es la regular inversión y aplicación de los bienes públicos dentro de la misma órbita de la Administración, que se menoscaba con la afectación de los mismos a fines que no sean los legalmente determinados, aún cuando no sean quitados de la pertenencia administrativa. Con otra terminología: es en puridad, el ordenamiento patrimonial de la Administración el que se protege". (CREUS, "Delitos contra la Administración Pública", p. 312/313) (el subrayado es del suscripto).

Al describir la conducta, los autores antes mencionados señalan: "La acción típica es la de dar a los caudales o efectos administrados por el autor una aplicación diferente de aquella a la que estuvieren destinados". (Creus, obra citada, p. 313) (el subrayado es del suscripto).

"La conducta punible es la de dar a los caudales o efectos públicos que se administran una aplicación diferente de aquella a que estuvieren destinados." (DAYENOFF, obra citada, p. 668) (el subrayado es del suscripto).

En el caso bajo estudio, la Ordenanza N° 1.251/93 estableció claramente que el CINCUENTA POR CIENTO (50%) del monto total recaudado en concepto de Impuesto a los Automotores sería destinado al financiamiento de la Obra de Pavimentación y Repavimentación Urbana de la ciudad de Ushuaia, a cuyo fin se abriría una Cuenta Especial.

Sin embargo, el Ejecutivo Municipal incumpliendo la mencionada norma dió a dichos fondos una aplicación diferente de aquella a la que estaban destinados, lo que permite afirmar que el mismo se encuentra presuntamente incurso en la figura prevista en la 1ª parte del art. 260 del Código Penal.

El destino diferente del que se había previsto para el CINCUENTA POR CIENTO (50%) de lo recaudado en concepto de Impuesto a los Automotores conforme la Ordenanza N° 1.251/93, surge claramente de la verificación de los saldos de la Cuenta Corriente de la Municipalidad de Ushuaia en el Banco de la Provincia y de los párrafos de la Nota N° 39/95 LETRA: S.E. Y F. (fs. 72/73) que a continuación se transcriben: "... Si lo ordenado resultara ser una Cuenta Bancaria, así se debió establecer, conjuntamente con las particularidades de su manejo y del tratamiento especial presupuestario, dado que se produciría un desbalance que daría por resultado presupuestos desequilibrados, aún en los Ejercicios en los que se produzcan las erogaciones que financia. Al margen de ello, si la cuenta fuera bancaria, produciría innecesaria e injustificadamente inmovilizaciones financieras que afectarían gravemente el cumplimiento de funciones municipales esenciales, pago de sueldos, atención de emergencias, etc.." (el subrayado es del suscripto).



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

FISCALIA DE ESTADO

"... Mantener fondos inmovilizados en exceso para cubrir futuros y muy eventuales 50% de déficit que pueda arrojar la ecuación más arriba explicitada constituiría el rompimiento de los más elementales principios de buena administración, que sólo se justificaría si el fin seguido fuese lograr el ahogo financiero del Municipio para impedir el cumplimiento de sus funciones esenciales, lo que en definitiva es atentar contra la comunidad, contra el vecino, contra los propios empleados del Municipio, etc., a los que el Señor Intendente les debería explicar lo inexplicable: que tenemos el dinero pero no lo podemos utilizar ...".

En cuanto a la segunda parte del citado artículo, denominada "malversación agravada", considero que deberá estarse a las conclusiones a que arribe el Tribunal de Cuentas de la Provincia, pues la existencia de perjuicio fiscal conduciría a suponer que el Ejecutivo Municipal ha incurrido en dicha figura.

Por lo hasta aquí expuesto cabría concluir:

1) Por Ordenanza 1.251/93 se dispuso claramente que el CINCUENTA POR CIENTO (50%) de lo recaudado en concepto de Impuesto a los Automotores debía destinarse a la obra de pavimentación y repavimentación de Ushuaia, a cuyo fin se abriría una cuenta especial;

2) Dicha Cuenta Especial tenía sin lugar a dudas carácter presupuestario, sin perjuicio de la apertura de una cuenta especial bancaria, carácter que el Ejecutivo Municipal de ninguna manera podía y puede desconocer.

3) El mismo Ejecutivo Municipal al vetar la Ordenanza N° 1.251/93 lo hace por considerar que se está instrumentando erróneamente el objetivo perseguido, al introducir una cuestión presupuestaria en una norma ajena a dicha materia - ordenanza tarifaria -;

4) Si nos colocáramos en la hipótesis - inaceptable por lo señalado en el punto anterior - que el Ejecutivo Municipal en

un principio no comprendió el carácter presupuestario de la cuenta especial creada por la Ordenanza N° 1.251/93, ello no resulta creíble luego del dictado de la Resolución C.D. N° 417/93 en uno de cuyos considerandos se lee "Que la Ordenanza Sancionada y vetada está legalmente sustentada en los artículos 112; 113 inciso 3°; 114 y 115 de la Ley Territorial N° 236";

5) Dichos artículos, sin que quepa duda alguna, están referidos a aspectos presupuestarios, lo que incluso es puesto de manifiesto en el Dictamen A.L.M. N° 210/93, el que erróneamente se pretende utilizar para dar sustento a la insostenible teoría de la "cuenta especial contable";

6) Contrariamente a lo sostenido por la Municipalidad, al margen de las imprecisiones que se observan en el mismo, en realidad el dictamen antes citado está indicando el carácter presupuestario de la cuenta especial creada por la Ordenanza N° 1.251/93;

7) Una cuenta contable no constituye otra cosa que una mera registración contable, para la cual el Ejecutivo Municipal no puede desconocer que no resulta necesaria autorización alguna de parte del Concejo Deliberante;

8) El Ejecutivo Municipal ha manifestado que al margen de la creada por Ordenanza N° 1.251/93 - en su particular interpretación - no hay otra cuenta especial contable creada por autorización del Concejo Deliberante. Ello no podía ser de otra manera, pues no es posible - incluyendo el caso bajo análisis - la creación de cuentas especiales contables por parte del Concejo Deliberante, siendo materia propia del Ejecutivo Municipal;

9) El Ejecutivo Municipal no ha indicado - en realidad no la hay - la norma legal que establece la existencia de cuentas especiales contables y que la creación de las mismas debe disponerse mediante Ordenanza;

10) Por las consideraciones efectuadas en los puntos precedentes, la teoría de la "cuenta especial contable" no puede



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

FISCALIA DE ESTADO

entenderse más que como un intento de justificar el claro incumplimiento de la Ordenanza N° 1.251/93, incurriendo incluso el Ejecutivo Municipal en contradicción con la interpretación que en un primer momento realizara (ver Dto. Mun. N° 819/92, fs. 190);

11) De la documentación colectada surge la presunta comisión del delito de malversión de caudales públicos - art. 260 del Código Penal - al haberse dado a caudales públicos municipales una aplicación diferente de aquella a la que estaban destinados. Asimismo resulta de fundamental importancia las conclusiones a que arribe el Tribunal de Cuentas de la Provincia a efectos de saber si ha existido perjuicio fiscal, pues ello podría implicar encontrarnos ante una malversación agravada;

12) El incumplimiento de la Ordenanza N° 1.251/93 no sólo surge de las manifestaciones de funcionarios públicos del Ejecutivo Municipal, sino también del análisis de la cuenta corriente que el Municipio tiene en el Banco de la Provincia de Tierra del Fuego;

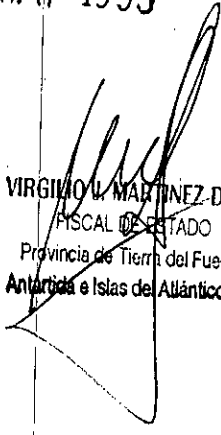
13) Ante la presunta comisión de un delito, corresponde a esta Fiscalía de Estado efectuar la pertinente denuncia ante la Justicia, la que determinará si el mismo efectivamente se ha producido y en tal caso quienes son los funcionarios municipales incurso en el mismo.

Por último, considero necesario dar a la presente investigación el carácter de RESERVADA por un plazo prudencial y hasta tanto el magistrado interviniente haya tomado las medidas conducentes para llevar adelante su investigación. Transcurrido el mismo, deberá notificarse el presente dictamen y la Resolución a través de la cual se materialicen las conclusiones a que se ha arribado, al Tribunal de Cuentas de la Provincia; al Concejo Deliberante de la ciudad de Ushuaia y al Departamento Ejecutivo de la citada ciudad; y acompañarse ambos a la denuncia a efectuarse

ante el Juzgado competente.-

DICTAMEN FISCALIA DE ESTADO N° 26/95.-

FISCALIA DE ESTADO - Ushuaia, 23 MAY 1995

  
DR. VIRGILIO U. MARTÍNEZ DE SUCRE  
FISCAL DE ESTADO  
Provincia de Tierra del Fuego,  
Antártida e Islas del Atlántico Sur