



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

FISCALIA DE ESTADO

BOPN: 985.
16.09.98

27

Tramita por ante esta Fiscalía de Estado de la Provincia el expediente de nuestro registro N° 021/98, caratulado: "s/PRESUNTAS IRREGULARIDADES EN LA REGISTRACION DE DECRETOS Y RESOLUCIONES", el que se iniciara con motivo de una presentación realizada por el Sr. Presidente del Concejo Deliberante de Río Grande - Nota C.D. - D.L. N° 060/98, a través de la cual remite a este organismo de control "... fotocopia autenticada de la Resolución N° 09/98, aprobada por este Cuerpo en Sesión Extraordinaria del día 29 de abril del cte. Año, a los efectos que correspondan..." (fs. 1).

Aquí es importante puntualizar, más aún cuando el contenido de la Resolución es el que fija el objeto de la investigación solicitada por el Concejo Deliberante de Río Grande, que en la nota antes citada del Sr. Presidente de dicho Cuerpo se ha deslizado un error, pues la Resolución adjuntada a la misma es la N° 10/98 y no la N° 09/98, la que por otra parte no tiene como "destinatario" a la Fiscalía de Estado (ver fs. 19/20).

Efectuada la aclaración precedente, entiendo conveniente transcribir, en lo pertinente, la parte dispositiva de la Resolución N° 010/98 a efectos de precisar el objeto de la presentación que ha originado estas actuaciones:

"... Art. 1°) EFECTUASE formal denuncia ante la Fiscalía de Estado de la Provincia sobre los hechos y acciones que se detallan:

- a) Irregularidades constatadas en libro de Registro de Resoluciones y Decretos según anexo I, como parte integral de la presente - consta de cinco (5) fojas.
- b) Irregularidades en las publicaciones en el Boletín Oficial Municipal de Resoluciones y Decretos; según detalle anexo II como parte integrante de la presente; consta de una (1) foja, en contravención art. 8°) Constitución Provincial y Ordenanza 368/88, modificada por la Ordenanza 756/95.

Art. 2°) SOLICITASE al Sr. Fiscal de Estado Provincial realice las investigaciones administrativas correspondientes, y de considerar la existencia de algún delito, efectúe la pertinente denuncia, en el fuero judicial correspondiente de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 3/92, encomendándole asimismo el seguimiento de los efectos de Decretos y Resoluciones que resultan nulos por aplicación del art. 8°) - II párrafo - Constitución Provincial.-


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

Art. 3º) SOLICITASE al Sr. Fiscal de Estado emita formal dictamen con: comunicación al Concejo Deliberante de la ciudad de Río Grande; a fin de ejercer las acciones que correspondan por la responsabilidad política que resulte aplicable ..." (fs. 3).

Como paso previo a introducirme en el análisis del asunto planteado, debo verificar la competencia de este organismo de control para realizar la pertinente investigación.

En tal sentido debo afirmar que de acuerdo al texto de la ley provincial N° 3, y específicamente de su artículo 1º inc. a), y teniendo en cuenta que la solicitud proviene de una Resolución aprobada por el Cuerpo Colegiado antes mencionado, esta Fiscalía de Estado es competente para realizar la investigación solicitada.

Sentado lo precedente corresponde ahora sí analizar y emitir las conclusiones pertinentes con relación al asunto sometido a investigación.

Con tal objeto he de analizar en primer lugar lo indicado en el inciso a) del artículo 1º de la Resolución N° 10/98 y posteriormente lo indicado en el inciso b) del mismo artículo y Resolución:

A) PRESUNTAS IRREGULARIDADES EN LIBRO DE REGISTRO DE RESOLUCIONES Y DECRETOS:

Con relación a este punto, se cuenta con la documentación aportada por el Sr. Presidente del Concejo Deliberante de Río Grande (fotocopia autenticada del Acta Notarial de fecha treinta de marzo del corriente año (fs. 6/9), y la información y documentación colectada luego de distintos requerimientos que fueron respondidos a través de nota de fecha siete de mayo del corriente año suscripta por el Sr. Intendente Municipal (fs. 14/342); Nota N° 105/98 Letra: M.R.G.D.A.S.A. suscripta por la Sra. Directora de Administración de la Secretaría de Gobierno (fs. 343/5); nota de fecha once de junio del corriente año suscripta por el Sr. Secretario de Gobierno (fs. 347/568) y Nota N° 274/98 LETRA: MRGSPi suscripta por el Sr. Intendente Municipal (fs. 570/99).

Las irregularidades aquí analizadas están vinculadas a la existencia de dos Libros de Actas, utilizados como Registro de Resoluciones uno y de Decretos el otro, en los cuales se observan anotaciones en lápiz, espacios intercalados en blanco y otros escritos sobre corrector (ver fs. 2/3 y 6/8).



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

FISCALIA DE ESTADO

Cabe señalar, que a través del Acta Notarial antes mencionada se identifica los Libros observados (fs. 7 y 8), como así también las Resoluciones cuyo tema se encuentra anotado en lápiz (fs. 7); los casos en los cuales al lado del número de Resolución no se indica tema, esto es que el espacio se encuentra en blanco - (fs. 7/8); y los casos en los cuales el número de decreto o el tema del mismo contienen anotaciones sobre corrector (fs. 8).

Desde ya adelanto que las observaciones contenidas en el Acta Notarial de fecha treinta de marzo del corriente constituyen notorias irregularidades.

Sin perjuicio de ello, entiendo importante transcribir a continuación las explicaciones que se han dado para justificar lo descrito en el Acta Notarial antes citada.

En tal sentido, en la misma Acta la Sra. Stella MONCHIETTI - de quien no se indicó en que carácter se encontraba presente y tomó la palabra -, "informó" "... **que en los ... que están escritos con lápiz se refieren a Actos administrativos dictados, y liberados esos Actos se pasan en tinta para girar copias a las áreas competentes; y que los que están en blanco, son Actos libres que no se utilizan y deben ser dejados sin efecto a través de una norma posterior (decreto) ...**" (el subrayado me pertenece, fs. 8).

Antes de continuar con las explicaciones que se han brindado con relación a las observaciones realizadas en el Acta Notarial ya mencionada, no puedo dejar de señalar **que la explicación antes transcripta, en su conjunto, como así también el afirmar la "liberación" de actos y la existencia de "Actos libres" constituye un verdadero disparate jurídico.**

A fs. 16/7 obra la Nota N° 104/98 Letra. M.R.G.D.A.S.G. suscripta por los Sres. Eduardo MARTIN - Coordinador Asuntos Relacionados con el Concejo Deliberante - y Carlos CONDE - Coordinador Despacho Gral Secretaría de Gobierno -, y la Sra. Marta Beatriz BARRETO - Directora de Administración Secretaría de Gobierno -.

En ella se manifiesta: "... En relación al libro de actas que se utiliza en la Dirección de Administración - Coordinación Despacho General, mediante el cual se procede a dar número de registro a la documentación que se recepciona de las distintas áreas del municipio a los efectos de poder dictar el acto administrativo, **en nuestra forma de trabajo diario, se procede a designar bajo el número que corresponda en forma provisoria el concepto del trámite a realizar, a los efectos de que el mismo sea rubricado por los**

Sres. Secretarios y el Sr. Intendente Municipal. Una vez realizado este trámite, se procede a liberar la documentación, a fin de remitir las copias necesarias a los sectores intervinientes, por lo que una vez firmado, se procede a transcribir el concepto en tinta quedando de esta forma el libro de registro completo.

En caso de no ser utilizado un número de registro, el mismo se procede a declarar de nulidad a través de una norma correspondiente.

Es de conocimiento público, que los actos administrativos que aquí se realizan, toman validez una vez que son publicados en el Boletín Oficial Municipal, por lo que debemos tomar al libro de registro de Decretos y Resoluciones, como un instrumento de trabajo interno ..." (el subrayado me pertenece).

La explicación brindada, que en líneas generales coincide con lo expresado por la Sra. MONCHIETTI – por lo que merece similar apreciación -, en cierto modo permite comprender como se han podido dar las numerosas irregularidades de que da cuenta el Acta Notarial de fecha treinta de marzo de corriente año.

En verdad, con un "procedimiento" como el desarrollado en la Nota N° 104/98 Letra. M.R.C.D.A.S.C., y cuya utilización en cierta medida está acreditada a través de la documentación colectada, lo que debería sorprender es que no se hayan producido más irregularidades que las que se han detectado – lo que no significa que no existan -.

Sobre esto último debo señalar que además de lo indicado en el Acta Notarial de fecha treinta de marzo del corriente, de la documentación adjuntada por el Ejecutivo Municipal se desprenden otras irregularidades:

1. Resolución Municipal N° 301/98 en la que los Secretarios que suscriben la misma no concuerdan con los indicados en el artículo 3° (fs. 409). Asimismo, del cotejo con otras Resoluciones de la misma fecha (ver fs. 403/8 y 410/3), surgiría que los Secretarios que suscriben la Resolución N° 301/98 no estarían a cargo de las mismas el día 9 de marzo del corriente año;
2. Del cotejo de la Resolución N° 306/98 (fs. 415) con las Resoluciones N° 305/98 (fs. 414); 308/98 (fs. 416) y 309/98 (fs. 417) surge una situación no idéntica pero si similar a la indicada en el punto precedente;
3. La Resolución Municipal N° 398/98 tiene fecha veinticinco de marzo del corriente año (fs. 438), cuando la anterior – N° 397/98, de fs. 437 – es de fecha



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

FISCALIA DE ESTADO

veintiséis del mismo mes y año. Aquí cabe puntualizar que en el Registro de Resoluciones se ha indicado como fecha de la Resolución N° 397/98 el día veinticuatro de marzo del corriente año (fs. 56);

4. Una situación parecida a la anterior se da con la Resolución Municipal N° 331/98 (fs. 507) que tiene fecha veintitrés de marzo del corriente año, cuando varias de las Resoluciones siguientes tienen fecha anterior (ver fs. 508 a 535). Aquí también corresponde señalar que según Registro de Resoluciones la Resolución N° 331/98 es de fecha dieciséis de marzo del corriente año (fs. 54).

Reitero, aún a riesgo de ser redundante, que lamentablemente las irregularidades detectadas de ninguna manera pueden sorprender teniendo en cuenta el irregular "procedimiento" utilizado para el registro de Decretos y Resoluciones.

Y seguidamente he de señalar porque el "procedimiento" es irregular, pues hasta ahora sólo me he limitado a manifestar su improcedencia y a calificarlo de "disparate jurídico".

En tal sentido debo manifestar que las anotaciones en lápiz o el dejar espacios en blanco en los registros de decretos y resoluciones no resultan admisibles en dichos Registros.

Cabe señalar, tal como se desprende del Acta Notarial de fecha treinta de marzo del corriente, que los dos libros en los cuales se han observado irregularidades se encuentran rubricados por la Dirección de Administración, habiendo sido "habilitados" para el Registro de Decretos uno, y de Resoluciones el otro (ver también fs. 43/4 y fs. 58).

Lo indicado precedentemente resulta suficiente para descalificar la pretensión que se observa en la Nota N° 104/98 Letra. M.R.G.D.A.S.G. de considerar a los libros de registro de meros "instrumentos de **trabajo interno**" (ver fs. 16), más a ello debe agregarse que la existencia de libro de Registro no sólo deviene de una necesidad de trabajo, sino de imposiciones contenidas en la normativa vigente.

Al respecto, basta remitirse a la lectura de la última parte del artículo 212 de la Ley Orgánica de Municipalidades – Ley Territorial N° 236.

Pero por otra parte, la citada ley también establece en su artículo 212 la numeración ordinal de todas las Ordenanzas y Resoluciones (lo cual también resulta aplicable a los Decretos), "... **manteniéndose la numeración correlativa por la fecha de promulgación** ...".

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

Evidentemente, con un "procedimiento" como el que ha sido descrito, el resultado fue el incumplimiento de dicha prescripción, esto es la falta de correlatividad en la numeración de decretos y resoluciones de acuerdo a la fecha de promulgación, a la par que la fecha otorgada puede no coincidir con la de promulgación, pues no se puede pretender considerar en dicha situación - promulgado - a un decreto o resolución que carezca de las firmas del Intendente y Secretarios que correspondan.

En otro orden, pero también con referencia a las afirmaciones obrantes en la Nota N° 104/98 Letra. M.R.G.D.A.S.G. tendientes a minimizar la importancia de los libros de Registro de Decretos y Resoluciones, surge un evidente desconocimiento de aspectos básicos de derecho administrativo, con el agravante que las erróneas afirmaciones se realizan con suficiencia: "Es de conocimiento público, que los actos que aquí se realizan, toman validez una vez que son publicados en el Boletín Oficial Municipal ..." (el subrayado me pertenece, fs. 16).

Al respecto, resulta evidente que quienes suscriben la Nota N° 104/98 Letra: M.R.G.D.A.S.A. no perciben la diferencia entre "validez" y "eficacia" de los actos administrativos.

Sobre este tema, MARIENHOFF afirma:

"... Para surtir efectos el acto administrativo no sólo debe ser "válido", sino también "eficaz"; sólo así adquirirá ejecutoriedad y podrá ser puesto en práctica. El acto administrativo, para ser "perfecto", requiere "validez" y "eficacia".

El acto administrativo se hace "eficaz", adquiriendo entonces ejecutoriedad, mediante su "publicidad" o "comunicación" a los interesados.

Tal publicidad o comunicación a los interesados (colectividad o personas particularmente interesados en sus efectos), constituye un aspecto de la "forma" vinculado directamente a la "eficacia" del acto. Trátase de una "formalidad" posterior al acto.

Sin el previo cumplimiento de la "publicidad" o de la "comunicación" el acto administrativo podrá ser "válido", pero no "eficaz" ("TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO", TOMO II, ps. 340/2).

Asimismo en una nota, MARIENHOFF señala:

"... "Validez" y "eficacia" son conceptos distintos: ambos integran el de acto administrativo "perfecto". "Válido" es el acto que ha nacido conforme al ordenamiento positivo vigente. En cambio, la "eficacia" del acto sólo



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

FISCALIA DE ESTADO

se vincula a su ejecutoriedad, a su fuerza ejecutoria, a la posibilidad de ponerlo inmediatamente en práctica. De modo que sólo puede hablarse de "ineficacia" de un acto válido cuando dicho acto carezca de fuerza ejecutoria. Véase: De Valles: "Elementi di diritto amministrativo", página 153. Acto "perfecto" sólo es el que simultáneamente reúna los requisitos de validez y eficacia.

No obstante, algunos tratadistas, en lugar de considerar la "validez" y la "eficacia" como requisitos para que el acto se repunte "perfecto", es decir como requisitos de la perfección del acto, oponen el concepto de "perfección" al de "eficacia", asimilando entonces perfección a validez (en tal sentido: Alessi: "Diritto Amministrativo", página 249, y "Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano", página 314; D'Alessio: "Istituzioni di diritto amministrativo italiano", tomo 2º, páginas 196-197; Sayagués Laso: "Tratado de Derecho Administrativo", tomo 1º, página 488; Garrido Falla: "Tratado de Derecho Administrativo", tomo 1º, página 473; Díez: "El acto administrativo", página 257), lo que considero inaceptable, pues, evidentemente, el acto que siendo "válido" no sea también "eficaz" no es un acto "perfecto". Trátase de una cuestión lógica. De ahí que cuadre distinguir "perfección" de "validez" y considerar a ésta como un requisito de aquélla, lo mismo que la "eficacia". La Constitución Nacional, en su artículo 87, reconoce la distinción entre "validez" y "eficacia" ..." (obra citada, p. 341).

Entiendo que los párrafos transcriptos resultan por demás ilustrativos para observar la errónea apreciación vertida por quienes suscriben la Nota N° 104/98 Letra. M.R.G.D.A.S.G. en cuanto a que los actos administrativos "toman validez una vez que son publicados en el Boletín Oficial Municipal".

En síntesis, en mi opinión del análisis de la información y documentación colectada surge en forma clara y evidente la existencia de serias irregularidades en los Registros de decretos y resoluciones, las que todo indica provienen de la implantación de un "procedimiento" que inevitablemente debía conducir a aquéllas.

Dicho "procedimiento" se ha apartado de las normas aplicables a la cuestión, razón por la cual entiendo que deberá el Sr. Intendente Municipal ordenar la inmediata iniciación de un Sumario Administrativo tendiente a determinar y deslindar responsabilidades, sin perjuicio de que en caso de surgir la presunción de que se haya cometido algún delito, se realice inmediatamente la pertinente denuncia penal ante la Justicia, y sin perjuicio de las sanciones administrativas que corresponda aplicar a los responsables.


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

BOP N° 985
16.09.98

Asimismo, deberá el Sr. Intendente en forma urgente tomar los recaudos y disponer las medidas necesarias para poner en marcha en forma inmediata el procedimiento correcto sobre la firma, registro y posterior publicación de decretos y resoluciones, sugiriendo que al efecto adopte el seguido por la Gobernación Provincial.

B) IRREGULARIDADES EN LAS PUBLICACIONES EN EL BOLETIN OFICIAL MUNICIPAL DE RESOLUCIONES Y DECRETOS:

Con relación a esta cuestión, se cuenta con la documentación adjuntada a la Nota C.D. D.L. N° 060/98, esto es la Nota N° 036 DIRECCION LEGISLATIVA (fs. 11), y la información y documentación arimada por el Ejecutivo Municipal, de acuerdo a Nota N° 104/98 Letra. M.R.G.D.A.S.G. (fs. 16/7 y fs. 66/128).

En este punto adelanto que también observo irregularidades.

Específicamente lo que se plantea por parte del Concejo Deliberante es la falta de publicación de una serie de decretos y resoluciones, que se encuentran enumerados en la Nota N° 036 Dirección Legislativa (fs. 11).

Al respecto en la Nota N° 104/98 Letra. M.R.G.D.A.S.G. suscripta por los Sres. Eduardo MARTIN – Coordinador Asuntos Relacionados con el Concejo Deliberante – y Carlos CONDE – Coordinador Despacho Gral. Secretaría de Gobierno – y la Sra. Marta Beatriz BARRETO – Directora de Administración Secretaría de Gobierno -, manifiestan que "... Con fecha 29 de abril de año en curso a las 18:30 horas, fue ingresado al Departamento Legislativo del Concejo Deliberante bajo el N° 333 la Nota N° 74/98 Letra. M.R.G.S.G., remitiendo diez ejemplares del Boletín Oficial Municipal año X N° 103, donde en su foja N° 88 consta documentación faltante en Boletines anteriores, referidos a las Resoluciones Municipales N° 1.435/96, 1.455/96, 1.497/96, 1.703/96 1.467/97, 1.468/97 y los Decretos Municipales N° 904/96, 670/97, 783/97; por lo que los mismos al día de la fecha, cuentan con la validez correspondiente.

Le informamos que en el Boletín Oficial Municipal año VIII N° 80 de fecha 27 de Mayo de 1.996, en su foja N° 3, se encuentra publicada la Resolución Municipal N° 2.101/95.

Con relación a lo solicitado referente a la Resolución Municipal N° 1.773/96, debemos notificarle que dicha Resolución obra en poder de la Justicia en el Juzgado del Dr. Roberto Magraner, por tal motivo la misma no se encuentra



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

FISCALIA DE ESTADO

en nuestros archivos y por consecuencia no ha sido publicada y nos encontramos imposibilitados de remitir copia correspondiente ..." (fs. 16/7).

Por otra parte en la Nota Nº 105/98 Letra. M.R.G.D.A.S.G. la Directora de Administración de la Secretaría de Gobierno señala:

"... Asimismo, pongo en su conocimiento que en la Resolución Nº 10/98 emitida por el Concejo Deliberante de nuestra ciudad, se procede a detallar entre los Decretos Municipales los Registros Nº 1.467/97 y 1.468/97, no existiendo en esta Administración, debido a que durante el transcurso del año 1.997 se han registrado la cantidad de 1.228 Decretos Municipales ..." (fs. 345).

Es importante señalar que la Resolución a través de la cual se plantean irregularidades en la publicación en el Boletín Oficial Municipal de Resoluciones y Decretos - Nº 10/98 - fue aprobada en sesión extraordinaria del día 29 de abril del corriente año, esto es el mismo día en que a las 18,30 hs. ingresaba a dicho Cuerpo Colegiado el Boletín conteniendo la publicación de casi la totalidad de los decretos y resoluciones contenidos en la Nota Nº 036 DIRECCION LEGISLATIVA (ver fs. 11 y fs. 66/126).

Contando con dicha información, seguidamente he de analizar la cuestión aquí tratada.

En primer lugar no puedo dejar de puntualizar que al afirmarse en la Nota Nº 104/98 Letra. M.R.G.D.A.S.G. con motivo de la publicación de distintos decretos y resoluciones : "... por lo que los mismos al día de la fecha, cuentan con la validez correspondiente ...", se reitera la confusión entre "validez" y "eficacia" a la que ya me he referido, remitiéndome en mérito a la brevedad, a lo expresado oportunamente.

Realizada la observación precedente, corresponde ahora determinar si la publicación realizada en Boletín Oficial Nº 103 de fecha veinte de abril del corriente año, regulariza la situación planteada por el Concejo Deliberante a través de la Resolución Nº 10/98.

Al respecto debo decir que a través de la publicación en principio - habría que ver cada caso en particular - se ha otorgado eficacia a los pertinentes decretos y resoluciones, claro está, en la medida que sean de carácter general, pues caso contrario la publicación no supe la notificación a los interesados.

Sin embargo, dicha publicación no "subsana" en su totalidad la falta de publicación de los decretos y resoluciones recién publicados el día veinte de abril del corriente año.

Ello así, pues de la simple lectura de los mismos y su fecha de publicación – ver fs. 110/2 - surge en forma clara e indubitable el incumplimiento del plazo previsto en el artículo 4º de la Ordenanza N° 368 del año 1.988 que dispone que "La publicación será efectuada dentro de los diez (10) días hábiles posteriores a ser emitidas conforme a las normas legales vigentes."

Por otra parte, es importante remarcar que la publicidad de los actos constituye una de las notas características del régimen republicano, y en tal sentido el artículo 8º de la Constitución Provincial ha consagrado la "publicidad de los actos de gobierno".

En síntesis, en mi opinión ha habido un claro incumplimiento del plazo previsto en la Ordenanza para la publicación de decretos y resoluciones, razón por la cual se hace necesario que, también con relación a lo aquí investigado, el Sr. Intendente Municipal ordene la instrucción de un sumario administrativo a efectos de determinar y deslindar responsabilidades, realizando en el caso de corresponder según surja del mismo, la correspondiente denuncia penal ante la Justicia, sin perjuicio de las sanciones administrativas que corresponda aplicar a los responsables.

Habiendo finalizado con el análisis de la cuestión objeto de investigación, y a los efectos de materializar las conclusiones a las que he arribado, deberá dictarse el pertinente acto administrativo, el que con copia autenticada del presente, deberá notificarse al Sr. Intendente Municipal de Río Grande y al Concejo Deliberante de dicha ciudad en la persona de su Presidente.-

DICTAMEN FISCALIA DE ESTADO N° 27 /98.-

Ushuaia, **11 AGO 1998**.


DR. VIRGILIO J. MARTINEZ DE SÚA
 FISCAL DE ESTADO
 Provincia de Tierra del Fuego,
 Antártida e Islas del Atlántico Sur