



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

FISCALIA DE ESTADO

ES COPIA FIEL

ERIC LEONARDO PEREZ
AUXILIAR PRINCIPAL
Sec. Reg. Despacho y Contable
FISCALIA DE ESTADO

Tramita por ante esta Fiscalía de Estado de la Provincia el expediente de nuestro registro N° 31/10, caratulado: "s/DENUNCIA IRREGULARIDADES EN EL ÁMBITO DEL IN.FUE.TUR.", el que se iniciara con motivo de una presentación realizada por el Señor Eduardo Gabriel López, en su carácter de Secretario de Acción Social del Consejo Directivo Provincial de la Asociación Trabajadores del Estado, mediante la cual denuncia diversos hechos acaecidos en el ámbito del In.Fue.Tur.

En concreto denuncia que "... el día 8 de octubre de 2009, el Sr. Secretario de Política Interna, obviamente con la anuencia del Presidente del Instituto, resolvió cesar con las funciones de fiscalización respecto de los prestadores de servicios turísticos hasta tanto se redacte una normativa que se ajuste a la realidad actual" (fs. 1, 4° párrafo).

Asimismo manifiesta que "... el día 12/11/08, se suspende la fiscalización de los Guías de Turismo en el ámbito de la Provincia mediante Resolución 1496/08, hasta tanto se encuentre finalizada la tarea de revisión de la Reglamentación vigente en materia de servicios turísticos en el marco de la ley 65. ..." (fs. 2, 1° párrafo).

Además expone: "... que el Centro de Montaña Glaciar Martial, pese a encontrarse en condiciones operativas, tal como surge de la nota 44/10 Letra "Aerosilla", aun no se ha puesto en funcionamiento..." (fs. 3, último párrafo).

Al respecto agrega: "Además de lo dicho aún no se encuentra firmado el convenio entre el IN.FUE.TUR. y el Club Andino, hecho indispensable para el pisado de la pista, sin lo cual no puede ser utilizada para su fin." (fs. 4, 2° párrafo).

Denuncia además: "La utilización de recursos propios para afrontar compromisos salariales, cuando se encuentra imputado los gastos de sueldos dentro del presupuesto de la administración central..." (fs. 4, 4° párrafo).

Manifiesta también que las: "Continuas ausencias del máximo funcionario del INFUETUR y suspensión de toda actividad administrativa genera la paralización del mismo" (fs. 5, 2° párrafo).

ES COPIA FIEL

ERIC LEONARDO PEREZ
AUXILIAR PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALIA DE ESTADO

Expuesto el objeto de la presentación que diera origen a estas actuaciones, en forma previa cabe indicar que, una vez recibida la denuncia esta Fiscalía de Estado, en atención a que alguna de las materias a las que refiere y las atribuciones que le han sido conferidas al Tribunal de Cuentas de la Provincia por la Constitución Provincial y por la Ley Provincial N°50 son propias de éste, le remitió al mismo copia certificada de la presentación y de la documentación a ella glosada para su intervención. (Véase fs. 31)

Concomitantemente se enviaron los siguientes requerimientos al Sr. Presidente del Instituto Fueguino de Turismo: **1)** Nota F.E. N° 390/10, (fs. 32), respecto de la cual el Sr. Presidente del In.Fue.Tur. solicitó prórroga mediante Nota N° 507/10 Letra: INFUETUR.-, (fs. 34) la que previa notificación de su otorgamiento efectuada por Nota F.E. N° 419/10 (fs. 36), fuera respondida parcialmente por la Sra. Laura Matilde González de la Secretaría de Política Interna del In.Fue.Tur. mediante Nota Externa N° 584/10 Letra: Presidencia – In.Fue.Tur.- (fs.79) y la documentación a ella glosada (fs. 37/78); **2)** Nota F.E.N° 512/10 (fs. 80) dirigida al Sr. Presidente del In.Fue.Tur; que fuera respondida por Nota N° 677/10 Letra: INFUETUR, (fs. 87) y la documentación a ella agregada (fs.82/86).

Reseñado lo actuado por este organismo de control, y pasando a la cuestión que ha dado origen a estas actuaciones, debo decir que a la luz de los antecedentes colectados la denuncia aquí tramitada ha devenido abstracta, en base a los fundamentos que a continuación se exponen.

Siendo integrada la Nota Externa N° 584/10 Letra: Presidencia – In.Fue.Tur.- (fs.79), con las copias certificadas de las resoluciones del Instituto Fueguino de Turismo N° 782/2010, 760/2010 y 787/2010 (fs. 67, 68, y 69/70 respectivamente) surge que las situaciones que fundaran la denuncia han sido rectificadas por la autoridad de aplicación.

Ahora bien, esa corrección de modo alguno puede servir para justificar la inverosímil situación originada en las Resoluciones 1496/08 y 299/10 y en la Disposición 190/09, por cuanto con el dictado de



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

FISCALIA DE ESTADO

ES COPIA FIEL

ERIC LEONARDO PEREZ
AUXILIAR PRINCIPAL
Sec. Reg. Despacho y Contable
FISCALIA DE ESTADO

las mismas se suspendió toda actividad del ente, incluso la de fiscalización de los Guías de Turismo y de los servicios turísticos en general, funciones éstas que constituyen, junto con otras, el objetivo del Instituto Provincial de Turismo, en virtud de lo expresamente normado por la Ley Provincial N° 65.

Al respecto el Sr. Presidente del Instituto sostiene, en referencia a la Resolución In.Fue.Tur N° 1496/08, que la misma *"...no se dejó sin efecto, en la convicción de que era la decisión más conveniente para el desarrollo de la actividad, debido a las incongruencias que se ponían de manifiesto al realizarse la fiscalización de la misma de acuerdo a las normas vigentes."* (fs. 37, 2° párrafo).

Expresa que la conceptualización dada por la ley Territorial N° 338 hace que *"... se torne obsoleta, debido al crecimiento que ha tenido en los últimos años la actividad turística, incorporándose a la misma, actividades que antes consideradas simplemente deportivas, recreativas, hobbies, etc. ... adquiriendo las mismas una importancia tal que podría decirse que son hoy las actividades que prevalecen por sobre las que tradicionalmente se consideraron turísticas"* (fs. 37, 3° párrafo).

En consonancia manifiesta que desde hace tiempo se vienen realizando tareas en el ámbito del Instituto al fin de concretar el proyecto de Ley de Guías de Actividades Turísticas, y que *"...Desde finales del año 2009 este proyecto se trabajó en el ámbito del despacho del Legislador Fabio Marinello"* y que *"Paralelamente el mencionado proyecto fue cuidadosamente estudiado y trabajado por el Consejo Provincial de Turismo"* (fs. 37, párrafos 6° y 7°).

Refiere que ante la demoras para que el Proyecto de ley adquiriera estado parlamentario, se lo elevó a la Sra. Gobernadora a los efectos que sea presentado ante la Legislatura de la Provincia. (fs. 37, último párrafo).

En relación a la Disposición del Instituto Fuegoño de Turismo N° 190/09, justifica la suspensión de la fiscalización en *"...los inconvenientes que se presentan al momento de realizar tal función respecto de los alojamientos, ya que la normativa vigente presenta*

ES COPIA FIEL

ERIC LEONARDO PEREZ
AUXILIAR PRINCIPAL
Sec. Reg. Despacho y Contable
FISCALIA DE ESTADO

numerosas dificultades que obstaculizan el buen desempeño de la tarea." (fs. 38, 1º párrafo).

Sostiene que, no obstante ello: "... a fin que no se interprete como una actitud `caprichosa`, se dictó la Resolución N° 782/2010 en la cual se dispone se reinicien las fiscalizaciones a guías y establecimientos turísticos por parte del Departamento de Servicios Turísticos a partir del día 6 de julio de 2010." (fs. 38, 6º párrafo).

Continúa el Presidente del Instituto, en referencia a las potestades que surgen del Decreto Provincial N° 2621/93 (véase fs. 2, 4º párrafo), justificando su dilatorio accionar en el hecho que el elaborar los reglamentos como "... cualquier otro proyecto que haga el marco normativo para regular la actividad, es un trabajo interdisciplinario, en el que participan distintos Departamentos de este Instituto, lo que se traduce muchas veces en una ralentización del trabajo." (fs. 38 último párrafo).

En cuanto a la resolución Instituto Fueguino de Turismo N° 299/10, mediante la cual se suspendió toda actividad hasta tanto no se regularice el normal funcionamiento de la Dirección de Administración y Finanzas, el Sr. Presidente del ente manifiesta (véase fs. 40, párrafo 3º y ssgtes) que la misma respondió a una situación de hecho excepcional, originada en una "crisis momentánea", reforzada por la ausencia del Director a cargo junto a diversas irregularidades, que acarreó el inicio de una información sumaria. Manifiesta entonces que las actividades se fueron reactivando progresivamente.

Aclara además que "Debido a una omisión absolutamente involuntaria no se formalizó una Resolución en contrario, para dejar sin efecto la anterior", pero que al efecto de dejar a salvo tan omisión se dictó la resolución Instituto Fueguino de Turismo N° 843/10, obrante a fs. 78.

Deteniéndome en el análisis de las justificaciones descriptas por el Presidente del ente, surge en principio que las fundamentaciones brindadas son, por lo menos, ligeras.

Ello por cuanto partiendo de la premisa que: "la competencia de los órganos administrativos será la que resulte, según los



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

FISCALIA DE ESTADO

ES COPIA FIEL

ERIC LEONARDO PEREZ
AUXILIAR PRINCIPAL
Sec. Reg. Despacho y Contable
FISCALIA DE ESTADO

casos de la constitución Nacional, de las leyes y de los reglamentos dictados en consecuencia ... (y que) ... Su ejercicio constituye una obligación de la autoridad o del órgano correspondiente y es improrrogable, a menos que la delegación o sustitución estuvieran expresamente autorizadas...”, se evidencia que el presidente del ente, en virtud de lo dispuesto por la Ley Provincial N° 65, se encuentra obligado a ejercer las funciones de fiscalización que la norma le impone, sin poder justificar de modo alguno el no cumplimiento de las misma aun con las razones articuladas por la autoridad de aplicación ya más arriba descriptas. (Véase: Monti, Laura, “La jerarquía y la competencia como principios de la organización administrativa” en “Organización Administrativa, Función Pública y Dominio Público” 1ª edición, Buenos Aires, Rap 2005, pág. 117).

A mayor abundamiento, debo reseñar que la competencia otorgada al funcionario (como a cualquier otro órgano público) *“...implica la atribución del poder concreto conferido por una norma a un determinado órgano para que, en cumplimiento del deber de realización del Derecho que le es impuesto, y utilizando al efecto los medios personales y materiales con que se los dota, decida, en los distintos supuestos contemplados por la norma - y sólo en ellos- de acuerdo con el procedimiento en cada caso establecido, lo que por ser la voluntad o fin querido por el ordenamiento en relación con los distintos asuntos objeto de su regulación, ante todos debe valer y a todos vincular.”* (De la Morena y de la Morena, Luis, citado por Monti Laura óp. Cit.) El resaltado es propio.

De las citas transcriptas surge sin hesitación, que el funcionario no sólo debe actuar dentro del marco de su competencia, sino que se encuentra compelido a hacer todo aquello que sea primordial y congruente para lograr el objetivo ambicionado por la norma, y a cuyo efecto le fuera otorgada aquella.

En ese orden, atendiendo al principio de paralelismo de las formas y las competencias, la competencia atribuida al órgano sólo puede ser modificada o dejarse sin efecto por una norma de igual

ES COPIA FIEL

ERIO LEONARDO PEREZ
AUXILIAR PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALIA DE ESTADO

jerarquía y procedencia que aquella que se la otorgó (Fallos 296:343). Lógicamente entonces, también la suspensión de la competencia debe ser dispuesta por una norma de igual jerarquía y procedencia, deduciéndose entonces que el Presidente del In.Fue.Tur. no posee competencia para suspender y/o limitar las atribuciones y/u obligaciones y/o deberes que le otorgó la ley (en sentido formal) y su reglamentación.

En ese entendimiento la Procuración del Tesoro de la Nación ha expresado: *"...ante la clara previsión de la ley, una eventual reglamentación no podría variar la consecuencia que la ley de fondo prevé para el supuesto examinado, so pena de incurrir en grave vicio constitucional.*

La desnaturalización de la ley, es decir la violación de su espíritu y finalidad, constituye uno de los vicios constitucionales específicos de los reglamentos ejecutivos que generalmente se presentan cuando el reglamento excede el ámbito de la interpretación posible u opinable de la ley, optando por una solución fuera de ésta. (Conf. Fallos 300:1167)" (257:245).

Insisto entonces, que si no es factible que por medio de cualquier acto se modifique el espíritu y la finalidad de la norma, mucho menos podrá suprimírsele, tal como sucede con los actos administrativos erradamente dictados por las sucesivas máximas autoridades del Instituto.

Atento la falta de remisión de las copias certificadas de los dictámenes previos relacionados a las resoluciones del Instituto Fueguino de Turismo N° 1496/08 y N° 299/10 y a la disposición del Instituto Fueguino de Turismo N° 190/09, he de resaltar además que, amén de no poder autolimitarse en sus obligaciones aún por las razones esgrimidas, las justificaciones expuestas en el informe más arriba considerado, debieron haber sido analizadas jurídicamente por el área correspondiente del propio ente, perfeccionándose en el oportuno dictamen.

Obviamente que no basta con la sola opinión del Presidente del organismo, sino que una resolución de tales características necesita una adecuación técnica - jurídica que no se ha



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

FISCALIA DE ESTADO

ES COPIA FIEL

ERIC LEONARDO PEREZ
AUXILIAR PRINCIPAL
Sec. Reg. Despacho y Contable
FISCALIA DE ESTADO

visto reflejada en el caso, en contraposición con la facilidad con la que recién ahora se pretende justificar la situación denunciada.

Al no haber ello ocurrido, se deja huérfana de justificación y encuadre normativo a lo resuelto en las resoluciones y en la disposición señaladas en el párrafo precedente, lo que sumado a lo expuesto en cuanto a la falta de potestad de la máxima autoridad del ente para modificar sus obligaciones, me permiten concluir en lo equivocado del procedimiento utilizado al dictar las mismas.

Considerando ahora la supuesta falta de apertura del Centro de Montaña Glaciar Martial; a fs. 68 se encuentra agregada copia certificada de la resolución Instituto Fuegoino de Turismo N° 760/2010, de fecha 30 de junio de 2010. Se observa así que al momento de la presentación que diera inicio a esta investigación administrativa realizada el 2 de julio de 2010, no se encontraba configurada la aludida irregularidad; por lo tanto corresponde desestimar la denuncia en este cariz.

Además se encuentra glosada al expediente copia del Acta Acuerdo de fecha 1° de julio de 2010, registrada bajo el N° 004, (fs. 71/2) ratificada, aprobada e instrumentada mediante resolución Instituto Fuegoino de Turismo N° 787/2010, (fs. 69/70) informándose además por NOTA N° 241/2010.- LETRA: D.G.L.S.P y P. que se encuentra en trámite la homologación (véase fs. 74); circunstancias que comprueban que se hubieron de acordar las pautas de trabajo con los agentes del In.Fue.Tur que prestan servicios en el Centro de Montaña del Glaciar Martial.

En referencia a la supuesta falta de firma del convenio con el Club Andino Ushuaia, a los fines que éste proceda al mantenimiento de la pista de esquí, el Sr. Presidente del Instituto manifiesta que no se trata de un convenio sino que *"de acuerdo a los montos involucrados es necesario para su concreción un concurso de precios."* Informa que luego de superados diversos inconvenientes el *"contrato... se encuentra en estos momentos a la firma."* (fs. 39, 3° párrafo y siguientes).

ES COPIA FIEL

ERIC LEONARDO PEREZ
AUXILIAR PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALIA DE ESTADO

Al respecto, desde este organismo de control se aconseja que, dada la evidente estacionalidad del uso de la pista de esquí, se tomen las provisiones correspondientes con el objeto que, antes del inicio de la temporada invernal, se encuentren debidamente rubricados todos y cada uno de los acuerdos y/o contratos administrativos necesarios a los efectos de lograr una adecuada y eficiente prestación de los servicios por parte del In.Fue.Tur., especialmente de aquellos que se prestan en el Centro de Montaña Glaciar Martial.

Corresponde ahora abordar la supuesta irregularidad basada en el pago de salarios con recursos propios del Instituto.

Tiene dicho la Procuración del Tesoro de la Nación que: *"La diferencia entre administración centralizada y la administración descentralizada -ambas formas de hacer efectiva la actividad de la Administración Pública- radica en el hecho de que las cuestiones de importancia sean resueltas por los órganos centrales de la Administración, administración centralizada, o bien, que también participen en dichas decisiones las entidades con personalidad jurídica que constituyen la administración descentralizada o indirecta del Estado, administración descentralizada.*

Como especie de descentralización se encuentran las entidades autárquicas, respecto de las que se indican los siguientes elementos que las caracterizan: a) la personalidad del ente -lo que le permite adquirir derechos y contraer obligaciones, incluso estar en juicio-; b) un patrimonio afectado para el cumplimiento de sus fines y c) un fin público específico, que excede el mero interés general (conf. Dictámenes 138:425; 146:216; 183:121; 207:597)." (249:264).

En el desarrollo que se efectúa a fs. 84, punto 3, si bien se esboza un contrapunto con lo manifestado por el Subsecretario de Presupuesto del Ministerio de Economía, no se hace ninguna mención normativa por la cual se justifique que los fondos propios del Instituto tengan una aplicación específica, distinta a las que se les ha dado.

Tal como válida y correctamente expone el Subsecretario de Presupuesto del Ministerio de Economía, Claudio Blanco, corresponde



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

FISCALIA DE ESTADO

ES COPIA FIEL

ERIC LEONARDO PEREZ
AUXILIAR PRINCIPAL
Sec. Reg. Despacho y Contable
FISCALIA DE ESTADO

entender las diferencias en el lenguaje según hablemos desde el punto de vista presupuestario o desde el financiero.

Debemos distinguir financieramente la Administración Central de los organismos descentralizados; aunque presupuestariamente - ello porque todos forman parte de la Administración Pública Provincial - el Poder Ejecutivo contemple entre sus gastos los figurativos, que *"sirven para clasificar las transferencias a organismos que consolidan presupuestariamente..."* (Véase fs. 49, 5º párrafo), como explica el Sr. Subsecretario de Presupuesto.

En efecto, lo explicado por el Sr. Subsecretario encuentra andamiaje en diversos dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación que sostuvo: *"Las Universidades Nacionales reciben del Estado un aporte global, cuya distribución a las distintas Facultades y a los gastos comunes es decidida por el Consejo Superior de cada universidad, circunstancia que no desvirtúa, la unidad patrimonial del Estado."*

El Estado Nacional es una organización ética por excelencia, y más allá de toda disquisición relativa a su organización administrativa y descentralización, sea orgánica o funcional, debe ser rigurosamente entendido como una unidad institucional, teleológica y ética. ... el sentido más amplio, los patrimonios atribuidos a las empresas y entidades autárquicas son del Estado.

El verdadero sujeto titular del patrimonio del ente descentralizado es el mismo Estado central, siendo éste un fenómeno típico del derecho público, en el que la separación de personalidades no significa una real separación de patrimonios.

Las Universidades Nacionales son entidades autárquicas y, por ende, sujetas, por vía de principio, al control del Poder Ejecutivo; sólo están dotadas de autarquía administrativa, económica y financiera para adoptar y ejecutar por sí mismas las decisiones que hacen al cumplimiento de sus fines, de conformidad con normas que le son impuestas." (207: 597).

En cuanto a las supuestas ausencias del Sr. Presidente, observando que las mismas se fundan en cuestiones propias de su

ES COPIA FIEL

ERIC LEONARDO PEREZ
AUXILIAR PRINCIPAL
Sec. Reg. Despacho y Contable
FISCALIA DE ESTADO

función he de desestimar la denuncia en este aspecto; sin perjuicio del control referido a la materia propia del Tribunal de Cuentas de la Provincia al que, tal fuera expresado, se le remitiera copia certificada de la denuncia y de la documentación que sirve respaldarla.

Señalo entonces, sobre la base de los antecedentes mencionados en los párrafos precedentes que, amén de las irregularidades reseñadas y la necesidad que se adecuen los mecanismos internos del Instituto, las cuestiones denunciadas han devenido abstractas, sin perjuicio de la desestimación de las señaladas oportunamente.

Habiendo culminado con el tratamiento de la cuestión planteada, sólo resta materializar la conclusión a la que se ha arribado, para lo cual se ha de emitir el pertinente acto administrativo, el que con copia certificada del presente deberá ser notificado a la Sra. Gobernadora, al Presidente del Instituto Fuegoino de Turismo, a los miembros del Tribunal de Cuentas de la Provincia a través de su Presidente y al presentante.-

DICTAMEN FISCALÍA DE ESTADO N° 13 /10.-

Ushuaia, - 8 OCT. 2010

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