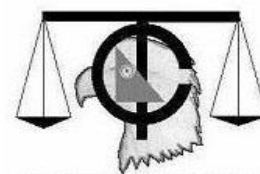




Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



TRIBUNAL DE CUENTAS DE TIERRA DEL FUEGO
ANTÁRTIDA
E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR

"2020 - Año del General Manuel Belgrano"

Dictamen Legal N° 6 /2020

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

Cde.: Expte. N° 1148/19.

Ushuaia,

SEÑOR SECRETARIO LEGAL A/C

DR. PABLO GENNARO.

Vienen a esta Asesoría Letrada el expediente del corresponde, perteneciente al registro de la Municipalidad de Tolhuin, caratulado: *“Apertura de Calle 9 de Julio los Macizos 264”*, con motivo de la consulta legal remitida por la Secretaría Contable a través de la Nota Interna N° 791/2020 Letra: T.C.P. S.C.

I.- ANTECEDENTES.

Las presentes actuaciones llegan con motivo de una consulta legal formulada por el Auditor Fiscal, CP Esteban TOVARES, a través del Informe Contable N° 182/2020 Letra: TCP-AOP, en relación con la normativa aplicable en el Municipio de Tolhuin, puntualmente si se aplica la Ley Nacional N° 13.064 en materia de obras públicas en dicho orden local, así como la aplicabilidad del

Decreto provincial N° 674/11 respecto a la determinación del ajuste de los montos establecidos en los decretos jurisdiccionales.

Sobre el particular señala que las actuaciones se enmarcan en la Ley Territorial N° 236 (Ley Orgánica de Municipalidades) y en la Ley provincial N° 892 (de transformación de la Comuna de Tolhuin en Municipio).

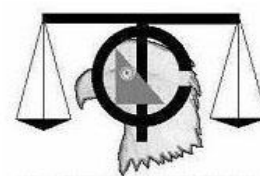
Asimismo advierte que en materia de contrataciones se encuentra vigente (a partir del 1° de enero de 2017) la Resolución S.H.M.T. N° 1162/16, de fecha 22/11/2016, que aprueba los procedimientos administrativos para la ejecución y tramitación de *“todos los gastos, excepto los que corresponden al Inciso I (Personal), de la Municipalidad de Tolhuin”*, destacando que en el punto 1 Anexo I se dispone: *“Para el caso de tratarse de inversiones en Obras Públicas o Trabajos Públicos que deban regirse por la Ley Nacional de Obras Públicas, deberá imitarse el procedimiento descripto”*.

Dicha Resolución se encuentra ratificada por Decreto E.M.T. N° 526/16, de fecha 29 de noviembre de 2016.

Por otro lado, menciona los Decretos N° 135/19 y N° 764/19, de fechas 19/02/2019 y 26/1/2019, respectivamente, los cuales aprueban el jurisdiccional de compras y contrataciones que se realizan bajo el régimen de la Ley Nacional N° 13.064 y la Ley Territorial N° 236 Orgánica de Municipalidades, y la contratación de servicios públicos, resaltando que de su



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



TRIBUNAL DE CUENTAS DE TIERRA DEL FUEGO
ANTÁRTIDA
E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR

"2020 - Año del General Manuel Belgrano"

comparación, se verificó un aumento del 500% respecto al monto máximo dispuesto para el trámite llevado a cabo mediante la contratación directa.

Por último, advierte que la compra directa tramitada por las actuaciones no fue encuadrada legalmente en la Ley Nacional N° 13.064 y que, como consecuencia de ello, no se dio cumplimiento a los requisitos que exige la misma.

Todo lo cual deriva en las consultas legales referida a si se aplica la Ley Nacional N° 13.064 en materia de obras públicas en dicho orden local, así como la aplicabilidad del Decreto provincial N° 674/11 respecto a la determinación del ajuste de los montos establecidos en los decretos jurisdiccionales.

II.- ANÁLISIS.

En relación con el Régimen Legal de los Municipios, la Constitución Provincial establece en su artículo 180°: *“Los municipios habilitados para dictar sus cartas orgánicas mientras no hagan uso de ese derecho y los restantes previstos en esta Constitución, se rigen por la Ley Orgánica de Municipalidades (...)”*.

En materia de contrataciones, debe mencionarse también el artículo 74° de la Constitución Provincial que dispone: “*Las contrataciones del Estado Provincial o de los municipios se efectuarán según sus leyes u ordenanzas específicas en la materia, mediante el procedimiento de selección y una previa, amplia y documentada difusión*”.

Sobre el particular, cabe aclarar que el Municipio de Tolhuin aun no ha dictado su Carta Orgánica, por lo que continúa rigiéndose por la Ley Orgánica de Municipalidades N° 236.

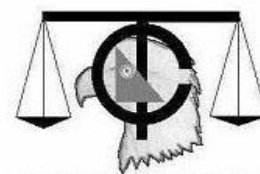
En este sentido, el artículo 139 de la Ley Territorial N° 236 (Orgánica de Municipalidades) dispone: “*Las Municipalidades en todo lo referente a obras públicas y adquisiciones, deberán ajustarse a las prescripciones de la presente Ley, a las ordenanzas que dicte el Concejo y supletoriamente se tomarán, de aplicación las normas vigentes a nivel Territorial*”.

Por su parte la Ley provincial N° 892 (de transformación de la Comuna de Tolhuin a Municipio), dispone en su artículo 3°: “*El régimen legal vigente para el Municipio de Tolhuin se establece por la Ley territorial 236, Ley Orgánica de Municipalidades, con las modificaciones establecidas en la Constitución Provincial, hasta tanto dicte su Carta Orgánica Municipal*”.

En función de los antecedentes normativos analizados cabe concluir que, en materia de obras públicas, deberá considerarse lo dispuesto en la Ley Territorial N° 236, artículos 126 a 138 y, a su vez, dado lo dispuesto en la última



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



TRIBUNAL DE CUENTAS DE TIERRA DEL FUEGO
ANTÁRTIDA
E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR

"2020 - Año del General Manuel Belgrano"

parte de su artículo 139, deberá considerarse también a la Ley Nacional N° 13.064, ya que la misma data del año 1947 y se encontraba vigente en el orden territorial.

Por otro lado en materia de contrataciones que no encuadren en obra pública, se encuentra vigente la Ley Territorial N° 236, la Ley Territorial N° 6 y el Decreto Territorial N° 292/1972.

Ahora bien, adentrándonos al análisis de la Resolución S.H.M.T. N° 1162/16 que fija el Manual de procedimientos para compras y contrataciones s/ Jurisdiccional de Compras y Contrataciones (Decreto E.M.T. N° 102/14), ratificada por Decreto E.M.T. N° 526/16, corresponde efectuar una observación a lo indicado en el punto V "OBSERVACIÓN", el que dispone: *"(...) para las modalidades de compra mencionadas en los incisos b) y c) del presente punto, registrá lo mencionado por la Ley provincial N° 1015, artículo 72: 'Hasta tanto se dicte el reglamento de la presente, registrá el Decreto provincial N° 674/11 reglamentario de la Ley territorial 6 de Contabilidad en su Capítulo II, Título III y sus modificatorios, el Decreto provincial N° 1505/02 reglamentario de la Ley territorial 6 de Contabilidad en su Capítulo V, los Decretos Jurisdiccionales y las resoluciones de Contaduría General y Subsecretaría de Hacienda y Contrataciones vigentes, que no se opongan a la presente ley'".*

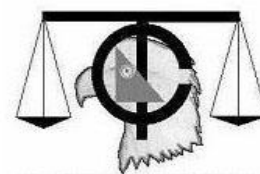
Sobre el particular debe indicarse que dicha disposición adolece de una ilegalidad, dado que por más que haya sido ratificada por Decreto E.M.T. N° 526/16, no puede modificarse el marco jurídico establecido en la Constitución Provincial que remite en su artículo 180 a la Ley Orgánica de Municipalidades (hasta tanto no se dicte la Carta Orgánica del Municipio), la que a su vez dispone, en materia de contrataciones, la aplicación de dicha Ley Territorial y de las leyes vigentes en el orden territorial, hasta tanto no se dicten las correspondientes Ordenanzas Municipales (conf. artículo 139 Ley Territorial N° 236).

Es por ello que no pueden aplicarse en el Municipio de Tolhuin los Decretos provinciales N° 674/11, ni el N° 1505/02, así como tampoco la Ley provincial N° 1015, ya que al ser normas provinciales, no encuadran en el marco normativo dispuesto por la Constitución Provincial y la Ley Orgánica de Municipalidades para el orden municipal.

Consecuentemente, en materia de contrataciones u obras públicas del Municipio de Tolhuin, deberán considerarse la Ley Territorial N° 236, y las leyes vigentes en el orden territorial, es decir, la Ley Territorial N° 6 en materia de compras y contrataciones (que no sean obra pública) y su Decreto Reglamentario N° 292/72 vigente en el orden territorial y, en materia de obra pública, la Ley Territorial N° 236 y la Ley Nacional de Obras Públicas N° 13.064 vigente en el orden territorial y sus decretos reglamentarios vigentes en el territorio. Cabe resaltar que en el punto 2.7-4 de la Resolución S.H.M.T. N° 162/16 expresamente se prevé que toda obra pública se encuadra dentro del marco legal establecido por la Ley de Obra Pública.



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



TRIBUNAL DE CUENTAS DE TIERRA DEL FUEGO
ANTÁRTIDA
E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR

"2020 - Año del General Manuel Belgrano"

Sin perjuicio de lo indicado, se advierte que en la Resolución S.H.M.T. N° 1162/16 se realizan otras remisiones normativas que también van a contramano de lo dispuesto para el orden municipal tanto en la Constitución Provincial como en la Ley Orgánica de Municipalidades N° 236.

En este sentido, debe observarse también el punto VI, b) *“Inscripción en el Registro de Proveedores”*, en cuanto remite a lo establecido en el Decreto provincial N° 674/11, N° 2184/12 y N° 788/13, artículo 34, inciso 1 a 6, los cuales refieren a los Proveedores y al Registro de Proveedores del Estado. Como se dijo, el Decreto Provincial N° 674/11 no rige en el ámbito municipal, debiendo considerarse en lo atinente a los proveedores y su registro, lo dispuesto en el Decreto Territorial N° 292/72, artículo 34, incisos 1 a 29.

Por otra parte, en el Anexo II de la Resolución bajo análisis, se dispone en el punto 1 los requisitos para que la Tesorería emita órdenes de pago, remitiéndose al efecto a la Ley Territorial N° 6, Decreto provincial N° 674/11, Ley provincial N° 50, Decreto E.M.T. N° 102/14 y otras normas que se ocupan de la administración financiera del gasto público y organismos de control.

Debe indicarse, como se dijo, que no corresponde la aplicación del Decreto provincial N° 674/11, debiendo aplicarse en cuanto al funcionamiento de la Tesorería el Decreto Territorial N° 292/72, artículo 53, cc y ss.

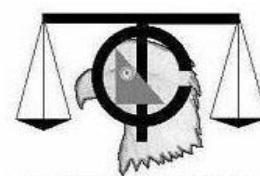
En cuanto a la aplicación de la Ley provincial N° 50, refiere a que este Organismo se encargará del control de las cuentas municipales, hasta tanto se constituya el órgano de control externo local, lo cual se condice con lo previsto en el artículo 1° de la Ley provincial N° 50.

Sin perjuicio de ello, cabe mencionar que, al igual que en el orden provincial, las leyes territoriales podrían ser reglamentadas por el Poder Ejecutivo municipal. Ello conforme el antecedente “*Flores*” de nuestro Superior Tribunal de Justicia, en donde se indicó: “*Las leyes nacionales 18.017, 20.589 y 21.372 y el decreto nacional 890/74 – en tanto no sean derogadas o modificadas por normas locales (...) mantienen su vigencia en la Provincia de Tierra del Fuego. El Poder Ejecutivo Provincial en virtud de las facultades reglamentarias que le conciernen y merced también a la expresa autorización del art. 14 de la ley 23.775 cit. reglamentó la normativa nacional con el dictado del decreto N° 1.793/96.*”

Como lógica consecuencia de lo dicho en el párrafo anterior, el citado decreto nacional 890/74 -reglamentario de la ley nacional 20.586- ha sido modificado por la normativa provincial (...)” (conf. “*FLORES, JOSÉ LUIS C/IPPS S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO*” expte. N° 454/97 de la Secretaría de Demandas Originarias del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Tierra del Fuego, de fecha 3/12/1998).



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



TRIBUNAL DE CUENTAS DE TIERRA DEL FUEGO
ANTÁRTIDA
E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR

"2020 - Año del General Manuel Belgrano"

En el precedente citado se sentó el criterio en función del cual las normas territoriales que mantienen su vigencia en el orden local, pueden ser reglamentadas por el poder ejecutivo local, derogándose en consecuencia el decreto nacional o territorial anterior.

El fundamento para ello viene dado por la autonomía que se reconoce a la Provincia de Tierra del Fuego en el artículo 14 de la Ley de provincialización N° 23.775, el cual dispone: *“Las normas del territorio nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur vigentes a la fecha de promulgación de la presente ley, mantendrán su validez en el nuevo estado, mientras no fueren derogadas o modificadas por la Constitución de la nueva provincia, la presente ley, o la Legislatura provincial, en cuanto sean compatibles con su autonomía”*.

En el caso del Municipio de Tolhuin, en materia de contrataciones, tenemos que el citado artículo 139 de la Ley Orgánica de Municipalidades, dispone que: *“Las Municipalidades en todo lo referente a obras públicas y adquisiciones, deberán ajustarse a las prescripciones de la presente Ley, a las ordenanzas que dicte el Concejo y supletoriamente se tomarán, de aplicación las normas vigentes a nivel Territorial”*.

Y, como se dijo, la Ley provincial N° 892 (de transformación del Municipio de Tolhuin), dispone en su artículo 3°: *“El régimen legal vigente para el Municipio de Tolhuin se establece por la Ley territorial 236, Ley*

Orgánica de Municipalidades, con las modificaciones establecidas en la Constitución Provincial, hasta tanto dicte su Carta Orgánica Municipal”.

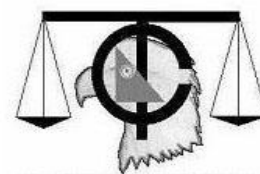
Es decir, al igual que en el orden provincial, se mantiene la vigencia de las normas territoriales en el ámbito municipal, en forma supletoria, hasta tanto no sean dictadas ordenanzas posteriores, en el caso referidas a contrataciones.

Ahora bien, ello no quita que el Poder Ejecutivo local pueda ejercer su potestad reglamentaria, la cual le viene dada en el caso por la Ley Orgánica de Municipalidades N° 236, la que en su artículo 101, inciso 2 dispone: “*Artículo 101.- Constituyen atribuciones y deberes en general del Departamento Ejecutivo: (...) 2.- Reglamentar las ordenanzas sin alterar su espíritu*”.

En el caso, el eventual decreto reglamentario que se emita deberá respetar los límites de la Ley territorial que venga a reglamentar, sin alterar su espíritu. La cuestión se vincula también con la autonomía que se reconoce en favor de los municipios, tanto en la constitución provincial como en la Ley provincial N° 892, que dispone en su artículo 2°: “*Reconócese al Municipio de Tolhuin las atribuciones, competencias y restricciones que enumera la Constitución Provincial en la Segunda Parte, Título II, Régimen Municipal, en los artículos pertinentes referidos a municipios con autonomía política, administrativa y económico financiera*”.



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



TRIBUNAL DE CUENTAS DE TIERRA DEL FUEGO
ANTÁRTIDA
E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR

"2020 - Año del General Manuel Belgrano"

En este sentido, en el artículo 169° de la Constitución Provincial se dispone: *“Esta Constitución reconoce al municipio como una comunidad socio política natural y esencial con vida propia sostenida en un desarrollo socio cultural y socio económico suficiente en la que, unidas por lazos de vecindad y arraigo, las familias concurren en la búsqueda del bien común.*

Asegura el régimen municipal basado en la autonomía política, administrativa y económico financiera de las comunidades. Aquellos municipios a los cuales se reconoce autonomía institucional podrán establecer su propio orden normativo mediante el dictado de cartas orgánicas, gobernándose conforme al mismo y con arreglo a esta Constitución”.

Sobre este punto, en el precedente “*Flores*” se indicó: *“La tacha de inconstitucionalidad resulta errónea pues el mencionado decreto -provincial- 1.793/96 no altera la letra ni el espíritu de la ley 20.586, sino que mediante el mismo la autoridad provincial competente, en uso de legítimas atribuciones derivadas del régimen federal que reserva a las provincias los poderes no delegados en el gobierno central (art. 121 CN) cambia la anterior reglamentación vigente en el orden nacional por otra norma que reviste validez local. La ley 23775 ha surtido el efecto de ‘provincializar’ la legislación de derecho público que era aplicable en el territorio, y en el plano reglamentario entiendo que el Poder Ejecutivo se encontraba habilitado para establecer normas modificatorias, debiendo repulsarse la declaración de inconstitucionalidad requerida por el Instituto demandado respecto del decreto en cuestión”.*

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

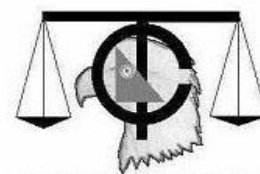
Dicha doctrina es de aplicación también al tiempo de analizar como rigen en el orden local municipal las leyes territoriales, es decir, considerando la pauta de la autonomía así como de las competencias propias del Poder Ejecutivo local.

En función de ello, las leyes vigentes en el ámbito territorial que se aplican en el orden municipal, son susceptibles de ser reglamentadas por el poder ejecutivo local, derogándose en consecuencia el decreto territorial o nacional vigente hasta ese momento, debiendo siempre respetarse el límite de no alterar el espíritu de la norma que se viene a regular.

En este mismo orden el juez Carranza en el citado fallo “*Flores*” menciona respecto del Decreto Provincial N° 1793 que reglamentó una Ley Nacional en materia previsional: “(...) *tampoco puede ponerse en tela de juicio su validez y plena vigencia jurídica en el ámbito provincial, puesto que con el dictado de la ley de provincialización (23.775, sancionada el 26-4-90) las normas vigentes en materia previsional se mantienen en tanto no resulten derogadas o modificadas por la Constitución de la nueva Provincia, por la ley de provincialización o por la Legislatura provincial, y en cuanto sean compatibles con su autonomía (art. 14 cit); siendo atribución constitucional del Sr. Gobernador expedir instrucciones, decretos y reglamentos necesarios para poner en ejercicio las leyes de la Provincia, siempre que no se altere el espíritu de la ley (art. 135, inc. 3 de la C.P.).*



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



TRIBUNAL DE CUENTAS DE TIERRA DEL FUEGO
ANTÁRTIDA
E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR

"2020 - Año del General Manuel Belgrano"

Así fue que, con el objetivo de compatibilizar y concentrar las disposiciones nacionales (vigentes en virtud de la ley 23.775) con las dictadas en el ámbito provincial (...) es que sanciona el citado decreto -provincial- 1.793/96, dentro de las facultades otorgadas al ejecutivo por la Constitución Provincial (...)"(STJ, "Flores..." exp. N° 454/97, del 3/12/98).

En el caso del Municipio de Tolhuin, al no haber dictado aún su Carta Orgánica, la competencia dada al poder ejecutivo para reglamentar viene dada por la citada Ley Orgánica de Municipalidades N° 236 ya citada y, por otro lado, ello se vincula con el resguardo de las autonomías municipales, reconocidas en la Constitución Provincial, así como en la citada Ley provincial N° 892.

III.- CONCLUSIÓN.

En base al análisis normativo realizado, cabe indicar que en el Municipio de Tolhuin se encuentran vigentes en materia de contrataciones, la Ley Territorial N° 236, la Ley Territorial N° 6 y su Decreto reglamentario N° 292/72, y la Ley de Obras Públicas N° 13.064 y sus decretos reglamentarios, en las condiciones de su vigencia en el orden territorial, es decir sin las modificaciones posteriores a la provincialización de Tierra del Fuego.

En función de ello, corresponde formular observación legal al Punto V "OBSERVACIÓN" de la Resolución S.H.M. N° 1162/16, ratificada por Decreto

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

E.M.T. N° 526/16, por resultar dicho reglamento contrario a normas de jerarquía superior como la Constitución Provincial (artículo 180) que remite a la Ley Orgánica de Municipalidades, la que en su artículo 139 fija el régimen de contrataciones vigente en los órdenes municipales, remitiendo a las ordenanzas y, en su caso, a las normas vigentes a nivel territorial, no rigiendo en consecuencia para el Municipio, las normas provinciales en materia de contrataciones.

Por esa misma razón deben observarse el punto VI, b) “*Inscripción en el Registro de Proveedores*”, en cuanto remite a lo establecido en el Decreto provincial N° 674/11, N° 2184/12 y N° 788/13, artículo 34, inciso 1 a 6 y el Anexo II de la Resolución bajo análisis, punto 1 cuando menciona al Decreto provincial N° 674/11.

Así las cosas, independientemente de dar respuesta a la consulta legal formulada, salvo mejor criterio, debería darse intervención al Plenario de Miembros en orden a que se formulen las observaciones legales a la citada normativa municipal.

Elevo el presente a su consideración.