

RELEVANCIA DEL JUICIO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD COMO PROCEDIMIENTO JURISDICCIONAL DE LOS TRIBUNALES DE CUENTAS

PAPROCKI, Letizia Mariel

Dra. en Administración
Magister en Gestión Pública
Magister en Administración estratégica de Negocios
Especialista en Administración de RRHH
Especialista en Gestión Tecnológica
Docente en investigadora FCE-UNaM
Contadora Pública - MP 1345
letiziapaprocki@gmail.com



RAMIREZ, Alejandra María Lorena

Magister en Administración estratégica de Negocios
Especialista en Educación y TICs
Especialista en Responsabilidad Social
Docente en investigadora FCE-UNaM
Contadora Pública - MP 1199
aml-ramirez@hotmail.com



DEL BELLO, Sandra Edith

Magister en Auditoría Gubernamental
Investigadora FCE-UNaM
Contadora Pública - MP 0825
sandrabello@hotmail.com



RESUMEN

El presente trabajo aborda la relevancia y beneficios que presenta el desarrollo del procedimiento del juicio administrativo de responsabilidad dentro de los procedimientos jurisdiccionales de los tribunales de cuentas.

Teniendo en consideración que dentro de la República Argentina, muchas provincias no poseen este procedimiento, en algunos casos porque los organismos de control externo son auditorías generales que presentan otras características y procesos de control, o en otros porque los tribunales de cuentas no poseen dentro de su ley orgánica este procedimiento, se ha presentado la inquietud de analizar la relevancia que posee para la administración pública en general y la importancia de que sea desarrollado por estos organismos de control.

Se estudiará en primer lugar el procedimiento en sí, en rasgos generales y particulares, luego se realizará un diagnóstico de la situación actual del procedimiento en las provincias de la República Argentina, para finalizar con un análisis sobre los beneficios y relevancia que presenta el juicio administrativo de responsabilidad como procedimiento jurisdiccional de control.

PALABRAS CLAVES

Control público – Juicio de responsabilidad – Tribunales de cuentas - Provincias

1. INTRODUCCIÓN

Una de las funciones jurisdiccionales asignadas a los tribunales de cuentas en general es las de desarrollar el procedimiento de juicio administrativo de responsabilidad.

El juicio administrativo de responsabilidad es un procedimiento jurisdiccional instaurado en los tribunales de cuentas, a través del cual se analizan hechos, actos u omisiones extraños a las rendiciones de cuentas que deriven en daño al erario público o irregularidad administrativa.

En nuestro país, sin embargo, algunos tribunales de cuentas no poseen dentro de su normativa este procedimiento jurisdiccional, o bien en otros casos, esta facultad ha sido derogada.

En estos casos el resarcimiento de daños patrimoniales que sufre la hacienda pública, que no surgen de una rendición de cuentas es llevado adelante, por ejemplo, por la Fiscalía Estado, a través de los procedimientos en la justicia ordinaria, o bien, tal como se plantea en el orden nacional, mediante la aplicación de lo establecido en el Código Civil y Comercial (artículos 1764 al 1766) y la Ley 23.944 de Responsabilidad Estatal (artículos 1 al 9).

Tal como plantea Andrada, la regulación de la responsabilidad del funcionario para con los particulares es derecho de fondo y propio del código civil. Pero la responsabilidad del funcionario para con el Estado, como consecuencia de la relación de empleo, es competencia de las

provincias, o de la nación, en sus esferas respectivas.

Por ello, el objetivo del presente trabajo es el de analizar la relevancia y beneficios que presenta el desarrollo del procedimiento del juicio administrativo de responsabilidad dentro de los procedimientos jurisdiccionales de los tribunales de cuentas para la administración pública en general.

Se plantea como hipótesis de trabajo que el juzgamiento de los hechos, actos u omisiones que pueden generar daños a la Hacienda Pública debe ser realizado por los tribunales de cuentas a través del procedimiento de Juicio Administrativo de Responsabilidad, dado que estos organismos cuentan con la estructura y la capacidad técnica necesaria para determinar eficazmente los responsables y los montos de tales perjuicios a ser resarcidos a la administración pública en general.

2. EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DE LOS TRIBUNALES DE CUENTAS - EL JUICIO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD - LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LOS AGENTES Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Tradicionalmente a los tribunales de cuentas se les asignan funciones de control,



jurisdiccionales, de normativa y asesoramiento, y de administración.

El concepto de jurisdicción responde a la facultad de declarar el derecho en caso de contienda, es decir que es aquella actividad o función de la propia administración pública, que tiene por objeto dirimir los conflictos de intereses que pueden surgir entre la administración activa y sus órganos, agentes públicos y cuentadantes, quienes deben rendir cuentas de sus actos.

En el ejercicio de esta función, los tribunales de cuentas -en general- gozan de autonomía, independencia, imparcialidad e imponen el respeto de principios de raigambre constitucional como el debido proceso legal y el juez natural. El juzgamiento que le compete es exclusivo y excluyente y hace cosa juzgada en sede administrativa.

Esta función jurisdiccional es ejercida por los tribunales de cuentas a través de los procedimientos de juicio de cuentas y de juicio administrativo de responsabilidad,

siendo estos procedimientos propios de estos organismos técnicos.

Tal como plantea Goulú, las normas reguladoras de la función pública establecen específicamente los derechos y obligaciones de cada funcionario o empleado, que pueden resumirse genéricamente en la obligación de realizar la actividad exigida por la administración, en relación a su esfera de competencia, y preestablecidas normativamente. Consecuentemente, quedan determinadas las responsabilidades para el supuesto de infracción, la cual se imputará, comprobará y atribuirá dentro del marco cognoscitivo procesal adecuado, ya fuere a través de la sustanciación de un juicio de responsabilidad o el juicio de cuentas.

Ahora bien, el procedimiento de juicio de cuenta está presente en todos los tribunales de cuentas del país, sin embargo, el juicio administrativo de responsabilidad no se desarrolla en todos ellos.

Tal como se ha mencionado en el planteo del problema, algunos tribunales de cuentas

no poseen dentro de su normativa este procedimiento jurisdiccional, o bien en otros casos, esta facultad ha sido derogada, siendo los casos de resarcimiento de daños patrimoniales que sufre la hacienda pública (no derivados de rendiciones de cuentas), llevados adelante, por ejemplo, por la Fiscalía de Estado, a través de los procedimientos en la justicia ordinaria.

Debe tenerse presente que ambos procedimientos abordan diferentes aspectos de la responsabilidad patrimonial de los agentes públicos cuando el damnificado es el erario público, persiguiendo el resarcimiento de los daños y perjuicios económicos que dañifican al Estado por el accionar de estos.

El juicio de cuentas está dirigido a todos aquellos funcionarios que tienen a su cargo la percepción de recursos y la ejecución de los gastos del Estado y que por tal condición asumen la condición de obligados o cuentadantes. Cuando las cuentas rendidas por esos cuentadantes (provinciales, municipales o beneficiarios de subsidios), son objeto de observaciones o reparos, se entabla la litis y se instaura el Juicio de Cuentas, que tiene por objeto obtener la reparación por los daños que tales cuentadantes hayan infringido a la Hacienda Pública, así como también imponer sanciones por las irregularidades administrativas cometidas y que hubieran motivado ese perjuicio.

Sin perjuicio de lo anterior, pueden asimismo existir actos, hechos u omisiones extraños a las rendiciones de cuentas, o comprobados antes o después de esas

rendiciones, en las que los cuentadantes u otros agentes o funcionarios públicos resulten responsables por daños ocasionados al Erario Público. En tales casos, para la reparación de esos daños así ocasionados, se instaura el procedimiento del Juicio Administrativo de Responsabilidad.

El procedimiento de juicio administrativo de responsabilidad es tomado de la "Corte dei Conti" instituida constitucionalmente en Italia en el año 1.862, que poseía funciones jurisdiccionales similares a las de la justicia, base para la sanción de la Ley N° 12.961 del año 1947 que reglamentaba este procedimiento, y que fuera remplazada luego por la Ley de Contabilidad del año 1.956 que crearía el Tribunal de Cuentas de la Nación manteniendo al mismo.

Es, por lo tanto, un procedimiento jurisdiccional instaurado en los tribunales de cuentas a través del cual se investigan hechos u omisiones extrañas a las rendiciones de cuentas que deriven en daño al erario público o irregularidad administrativa. Es decir que se trata de un procedimiento especial, para juzgar responsabilidades distintas de las examinadas en el juicio de cuenta.

El juicio de responsabilidad, es aquel que se ejercitaba contra todo funcionario que se presumía que había perjudicado a la Hacienda Pública, era un procedimiento administrativo para determinar la responsabilidad del funcionario o agente público, y una herramienta que permitía el juzgamiento administrativo en forma independiente de la actuación judicial

propiamente dicha. En él, se determinaba el grado de culpabilidad del empleado público, el importe o monto del daño producido y la relación causal entre la acción cometida y el daño ocasionado.

Tiene un perfil procesal inquisitivo con consecuencias sustanciales regidas básicamente por el derecho civil y penal. Tramitado el proceso instructorio y determinada la existencia del perjuicio y su relación de causalidad con el accionar del agente público, corresponde imputar responsabilidad personal que repercute en el patrimonio del agente, con sustento en leyes especiales dictadas al efecto y principios rectores receptados en normas superiores, todo lo cual permite acceder a una interpretación sistemática y una correcta imputación de la responsabilidad dentro de la órbita jurisdiccional de los tribunales de cuentas, partiendo de una tipificación genérica de la conducta referida al ejercicio irregular de la función pública.

Ello es así dado las características técnicas y especiales de estos organismos, que ya desde sus antecedentes coloniales resaltan esta cualidad, tal como lo observa Mariluz Urquijo en su estudio sobre el Tribunal Mayor y Audiencia Real de Cuentas de Buenos Aires, cuando señala que los tribunales de cuentas indianos estaban formados por contadores y no por juristas, es decir por personas con los conocimientos técnicos precisos para inspeccionar cuestiones de contabilidad.

En esta línea, Regodeseves señala que el juicio de cuentas se refiere al examen de legalidad del acto administrativo, mientras

que el juicio administrativo de responsabilidad juzga la conducta del funcionario teniendo en cuenta si la misma ha sido perjudicial o no, al patrimonio del Estado.

Así también, considera que el juicio administrativo de responsabilidad (JAR) es un verdadero proceso administrativo y tiene por finalidad determinar la responsabilidad administrativa del agente público; esto se fundamenta en que, si bien puede juzgar la conducta del agente público, no puede obligar a cumplir a este la sentencia dictada; es aquí donde podemos diferenciar con el juez dotado de "imperium" para obligar el cumplimiento forzado de un fallo.

Para hablar de responsabilidad es indispensable saber cuál es el deber, la función o la obligación de los servidores públicos, eventuales sujetos de la responsabilidad, los cuales intervienen en los actos de gestión administrativa, como así identificar su intervención; para su determinación debe ser una persona que sea estipendiario en una entidad u organismo del sector público o lo haya sido en el momento del acto o la circunstancia



que ha dado lugar a establecimiento de la responsabilidad.

Tanto la asignación de funciones como la identificación de responsabilidades tienen relación con la determinación del cumplimiento de objetivos legales y aspectos patrimoniales.

Para Marienhoff “funcionario público y empleado público es toda persona que realice o contribuya a que se realicen funciones esenciales y específicas propias de la Administración Pública” considerada esta en sentido sustancial, material y objetivo.

Siguiendo con los miramientos de Regodesebes, el proceso administrativo permite al imputado ofrecer descargos y pruebas para destruir la presunción que pesa sobre él; además en el juicio administrativo de responsabilidad el concepto de partes debe ser distinguido del existente en el proceso civil por las siguientes consideraciones:

- 1) No hay partes en sentido estricto y el impulso es de oficio;
- 2) Actúa en el juicio administrativo, el Estado a través del Tribunal de Cuentas que representa el interés fiscal y el presunto responsable.

La responsabilidad administrativa se diferencia de la responsabilidad civil dado que la primera se relaciona solamente con los daños producidos a la administración, que no pueden considerarse de naturaleza civil, mientras que los últimos se refieren a

daños ocasionados por agentes del estado a terceros.

Asimismo, la responsabilidad patrimonial es independiente de la responsabilidad disciplinaria de los agentes dado que protege distintos bienes jurídicos y se aplica por órganos diferentes, y de la responsabilidad penal, que puede deslindarse de manera paralela, ya que un pronunciamiento absolutorio en sede penal no influye en la resolución de un juicio administrativo de responsabilidad.

Es importante diferenciar asimismo al juicio administrativo de responsabilidad del juicio de cuentas. Mientras este último es precedido de una rendición de cuentas, cuyo cumplimiento y adecuación a la ley surge de una obligación preconstituida donde se encuentra a cargo del obligado demostrar que ha cumplido con los deberes impuestos, el primero tiene como etapa previa un sumario, que se justifica en la necesidad de investigación dado que corresponde a la Administración de probar la responsabilidad, es decir que, al contrario de lo establecido en el procedimiento anterior, la carga de la prueba recae en el Estado.

Tal como señala Andrada, en relación a la responsabilidad de los funcionarios públicos, es razonable y conveniente que el funcionario que ha actuado de manera irregular sufra también las consecuencias de sus hechos dañosos, siendo esto fundamental para fijar los límites concretos a la negligencia y arbitrariedad eventuales de los agentes públicos. Estas demandas deben ser atendidas sin demoras, dentro de

la razonable prontitud que permita la sustanciación de un juicio y el adecuado ejercicio de la defensa de las partes involucradas, dado que tienden a hacer efectivas las garantías hacia los administrados y contribuyen a que los agentes no actúen negligentemente basados en su impunidad.

A estos efectos, a los fines de la determinación de este tipo de responsabilidad a los agentes públicos, es necesario: que el daño producido, o perjuicio fiscal al erario público, sea cierto, real y efectivo, es decir evaluable en dinero; que el daño pueda ser imputado jurídicamente al sujeto que debe reparar el daño; que el comportamiento imputable al agente sea doloso, culposo o negligente; y que exista y pueda probarse la relación causa efecto entre el hecho y el daño ocurrido.

3. PROCEDIMIENTO DE JUICIO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD – ANÁLISIS DEL PROCESO EN EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA PROVINCIA DE MISIONES.

En la Ley I N° 3 del Digesto Jurídico de la Provincia de Misiones – Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la Provincia –, por ejemplo, el procedimiento se encuentra normado en el capítulo IX previendo que la determinación administrativa de responsabilidad que no es emergente de

una rendición de cuenta, se establece por el procedimiento de juicio administrativo de responsabilidad que manda a iniciar el Tribunal de Cuentas cuando se denuncian hechos, actos u omisiones susceptibles de producir un perjuicio a la hacienda pública.

Una de las funciones del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Misiones de acuerdo a lo establecido en la Ley I N°3 – Art. 56, es la determinación administrativa de responsabilidad que no sea emergente de una rendición de cuenta, cuando se denuncien actos, hechos u omisiones susceptibles de producir un perjuicio a la hacienda pública, o adquieran la convicción de su existencia, esto se materializa a través del procedimiento del juicio administrativo de responsabilidad.

Sin embargo, según lo dispone el Art. 57 de la ley mencionada, los obligados a rendir cuentas pueden ser traídos a juicio administrativo de responsabilidad:

- 1) antes de rendirla, cuando se concreta daño para la hacienda pública o para los intereses puestos bajo responsabilidad del Estado;
- 2) en todo momento, cuando se trata de actos, hechos u omisiones extraños a la rendición de cuentas;
- 3) después de aprobadas las cuentas, en los plazos y condiciones determinados en Ley mencionada, cuando sobre la base de documentación no obrante en la rendición de cuentas aprobada, posteriormente se comprueban daños imputables a culpas o negligencias del responsable.



El Tribunal de Cuentas de la Provincia de Misiones tiene jurisdicción y competencia administrativa de carácter exclusivo, a los efectos de instaurar, si corresponde, el respectivo Juicio de Responsabilidad, en adelante JAR.

El JAR se inicia con el sumario que se ordena instruir, el sumariante realiza toda la diligencia que hace al esclarecimiento de lo investigado y las que propusiera el denunciante o el acusado, cuando lo estime procedente.

En el Capítulo IX-arts. 56 a 69 Ley I N° 3-LOTC establece el procedimiento del JAR, donde una vez finalizado el sumario se pasa a la Dirección General de Inspecciones y Consultas donde se designa un fiscal que actuará en la causa, realizado el análisis de la misma, podrá solicitar:

1) su archivo, si del mismo resulta evidente la inexistencia de responsabilidad. En su caso y correlativamente, el descargo en la cuenta del responsable;

2) la ampliación del sumario por el mismo sumariante u otro designado al efecto, así como otras medidas para mejor proveer;

3) la citación de los presuntos responsables, para que tomen vista de las actuaciones y produzcan su descargo.

El procedimiento del JAR se cumple a través del debido proceso, conforme lo establece el Art. 63 de la LOTC, el presunto responsable puede aportar los documentos que contribuyan a su descargo o indicar los que existen en las oficinas públicas, solicitar declaraciones de testigos, ya sean de descargos o los que hayan depuesto en su contra, como así solicitar pericias.

Una vez realizados los trámites mencionados precedentemente, el Tribunal de Cuentas puede también dictar otras medidas que considere para un mejor proveer, y luego se pasa la causa a un fiscal de cuentas para que la examine y solicite lo que conforme a la Ley se debe resolver (Art.64 LOCT).

Una vez producidos los dictámenes, el Tribunal de Cuentas se pronunciará dentro de un plazo de treinta (30) días para su resolución definitiva, absolutoria o condenatoria.

La resolución es fundada y expresa:

- 1- si es absolutoria., lleva aparejada la providencia del archivo, notificando y comunicándose a quienes corresponda;
- 2- si es condenatoria debe fijar la suma a ingresar por el responsable, cuyo pago se le íntima con fijación de término, formulando el cargo
- 3- cuando no se establecen daños para la hacienda pública pero sí procedimientos administrativos irregulares, el Tribunal de Cuentas impone al responsable una multa.

Cabe señalar que el presente procedimiento de JAR, no excluye las medidas disciplinarias que le pueden caber al sindicado como responsable, y si de la sustanciación del mismo surge la presunción de algún delito de acción pública el Tribunal de Cuentas debe ponerlo en conocimiento del Fiscal Penal para su merituación.

De acuerdo a los lineamientos de la ISSAI 4000, las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) y promueven la buena gobernanza identificando y notificando las desviaciones con respecto a los criterios para que puedan adoptarse medidas correctivas y exigirse responsabilidades a quienes estén obligados a asumirlas por su actuación.

Las EFS que tienen jurisdicción para aplicar sanciones, al hacerlo, cumplen con los principios básicos del Estado de Derecho. De la misma manera pueden dictar juicios y sanciones respecto de los responsables de la administración y uso de los activos públicos.

Tal como lo dispone el Art. 76 de la LOTC, el fallo del Tribunal de Cuentas hace cosa juzgada en cuanto se refiere a la legalidad de las recaudaciones e inversiones de los fondos provinciales o comunales, así como a la legalidad de la gestión de los demás bienes públicos.

En el Capítulo X de la LOTC se dispone, en el caso de que el alcanzado no haya efectuado el depósito de lo establecido por el fallo, dentro del plazo establecido en la sentencia, o bien no ha presentado alguno de los recursos previstos en la Ley, el Tribunal de Cuentas remite testimonio de la sentencia junto con todos los antecedentes del caso, al Fiscal de Estado para que inicie la acción de cobro respectivo, dentro de los treinta (30) días hábiles de recibida tal sentencia y antecedentes. Antes que se promueva la acción judicial, y en el mismo plazo, los responsables pueden presentar documentaciones, que aún no fueron incorporadas a la causa, que hacen a su descargo; estas son remitidas por la Fiscalía de Estado al Tribunal para su merituación. Dentro de los treinta (30) días hábiles el Tribunal de Cuentas resuelve sobre su procedencia.

El cumplimiento de las decisiones del Tribunal de Cuentas se rige por los procedimientos del juicio ejecutivo y solo se

suspende cuando se presente recursos que autoriza la LOTC o cuando se efectúen el pago del importe del cargo a través del depósito bancario a la Cuenta del TC.

Los recursos que habilita la LOTC contra los fallos del TCM son:

- El recurso de revisión que se debe interponer dentro de los quince (15) días hábiles de la última notificación a las partes sujetas a juicio y puede fundarse en:

- 1) alegación de hechos o pruebas nuevas que hacen al descargo del obligado;
- 2) errónea interpretación de pruebas o documentos obrantes en el expediente.

La interposición del recurso tiene efecto suspensivo y no puede exigirse el previo depósito del importe del cargo impuesto por el TCM. Contra la resolución de este recurso puede interponerse el recurso ante el Superior Tribunal de Justicia.

- El recurso ante el Superior Tribunal de Justicia, se debe presentar dentro de un plazo de caducidad de quince (15) días desde la última notificación y puede fundarse en:

El análisis fue realizado a los fines de arribar a una determinación a nivel general, de la situación del procedimiento de juicio administrativo de responsabilidad en las Provincias de la República Argentina, realizando un estudio en el que se detallan qué provincias poseen reglada esta facultad jurisdiccional en los Tribunales de Cuentas, y cuáles no, confeccionándose el siguiente cuadro¹:

- 1) vicios o defectos de procedimientos sustanciales que afectan el derecho a la defensa en juicio y que como consecuencia de ello se provoca un daño cierto y determinado a los intereses legítimos del recurrente;

- 2) errónea interpretación y aplicación del derecho, ley, ordenanza, reglamento o doctrina legal aplicable al caso por parte del Tribunal de Cuentas o arbitrariedad manifiesta de su resolución.

4. DETALLE DE PROVINCIAS QUE CUENTAN CON EL PROCEDIMIENTO DE JUICIO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD

Para el desarrollo del presente punto se realizó un estudio de cada una de las Constituciones Provinciales y de la legislación vigente aplicable en la materia de cada Provincia, y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

¹ Fuente: elaboración propia en función del estudio de las Constituciones de las diferentes Provincias de la República Argentina, y la legislación correspondiente.

Órgano de control externo	JAR	Constitución Provincial	Ley Orgánica TC	Otras normativas
1. Río Negro	SI	Art. 163, inc. 2	Ley K N° 2747 (Art. 43 al 63)	Reglamento Orgánico Funcional (Res. N° 26/94)
2. Neuquén	SI	--	--	Ley Adm. Fciera N° 2141 (Art. 88, 89 inc. g), 108 a 124).
3. Buenos Aires	NO	--	--	
4. La Pampa	SI	--	Dec. Ley N° 513/69 (Art. 1 inc. c)	
5. Tucumán	SI	CP (Art. 80 inc. 5)	--	Ley Adm. Financiera- N°6970 (Art. 151 a 170)
6. Chaco	SI	CP (Art. 178 2.b)	Ley Orgánica del TC – N° 3.935	
7. Tierra del Fuego	SI	CP (art.166 inc. 5)	Ley N° 50 (Art. 48 a 65)	Ley de Administración Financiera N° 495
8. Misiones	SI	--	Ley Orgánica del TC Ley I N° 3 (art.24 inc. 5 y art. 56 a 69)	
9. Entre Ríos	NO	--	(JAR Derogado por Ley 8738 el 23/09/93)	
10. Formosa	NO	--	(JAR Derogado por Ley N° 1180 en fecha 18/12/95 - Ley 1216 art. 45 en fecha 07/11/96)	--
11. San Luis	SI	--	Ley VI-0166-2004 (Art. 40 inc.11 y art. 74 a 86)	--
12. Santa Fe	SI	--	--	Ley 12150- Ley Adm., Eficiencia y Control de Estado (art. 202, 226 a 236) Res. 010-06-TCP Reglamenta Art 226, 230 y 233 de la Ley 12510.
13. San Juan	NO	--	--	JAR Derogado por Ley N° 1100 E de Administración Financiera (Art. 163)
14. Salta	NO	--	--	--
15. Jujuy	SI	CP Art. 200	Ley Orgánica N° 4376 (Art. 15 inc. f); art. 18 inc. c) y art. 85 a 102)	Ley Adm. Financiera y los Sistemas de Control N° 4958 (art. 112)
16. Catamarca	SI	CP (art. 189 inc.d)	Ley Orgánica N°4561 (art. 27 inc.7); art. 79 a 88, 106 a)	--
17. Corrientes	NO	--	Ley 3757 y 5375 (art. 12 inc. b y d)	Ley N° 5920 (Fiscalía de Investigaciones Adm) Ley 5571 (Ley de Adm Fciera y de Sistemas de Control...)
18. Chubut	SI	CP (Art. 219 inc. 2)	Ley Orgánica V N° 71 (Art. 17 inc. l, y 44 a 59)	--
19. Mendoza	NO	--	--	--
20. Santa Cruz	SI	--	Ley N° 500 (Art. 19 inc. c, 20 al 23 y 55 al 73)	--
21. Córdoba	SI	CP (Art. 127, inc. 5)	Ley 7630 (Art. 19 inc. f, 21 inc. d.2, 38 y 61 a 74)	Ley de Administración Financiera N° 9086 (Art. 102 y 103)
22. Santiago del Estero	SI	CP (Art. 173 inc. 5)	Ley 5792 (Art. 17, 18 inc. c, y 43 al 69)	
23. La Rioja	SI	--	Ley 4828 (Art. 16 inc.d, 17 al 19, 20 inc. 3, y 76 al 90)	
24. Ciudad Autónoma de Bs. As	NO	--	--	

Tal como puede observarse en el cuadro anterior, de las 23 provincias, 16 poseen dentro de sus procedimientos jurisdiccionales contemplados dentro de sus Tribunales de Cuentas el juicio

administrativo de responsabilidad, es decir un 70% tiene contemplado dentro de sus normativas la posibilidad de ejercitar, contra todo funcionario, agente o estipendiario sobre el que se presume que hubiera

perjudicado a la Hacienda Pública, un procedimiento administrativo para determinar su responsabilidad, es decir, que poseen una herramienta que permite el juzgamiento administrativo en forma independiente de la actuación judicial propiamente dicha.

No poseen el procedimiento de Juicio Administrativo de Responsabilidad dentro de las facultades jurisdiccionales de sus Tribunales de Cuentas, 6 de las 23 legislaciones provinciales, representando el 26% del total en el país. Salta y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, no poseen Tribunales de Cuenta, sino que el control externo es asumido por sus respectivas Auditorías Generales, no existiendo en dichos organismos este procedimiento jurisdiccional. En todos estos casos, la restitución de los daños por perjuicios pecuniarios que sufra la Hacienda Pública, que no surjan de las rendiciones de cuentas, deben ser canalizados a través de otros medios como por ejemplo la justicia ordinaria.

En la Provincia de Corrientes, está previsto el procedimiento de juicio responsabilidad, dentro de la órbita de la Contaduría General de la Provincia ².

De manera similar en la provincia de Buenos Aires, la determinación administrativa de responsabilidad, se efectúa mediante actuación sumarial en la Contaduría General de la Provincia, y una vez terminado el

sumario se eleva lo actuado al Tribunal de Cuentas para su fallo definitivo³.

5. ANÁLISIS COMPARATIVO DEL PROCEDIMIENTO DE JUICIO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD REALIZADO EN LOS TRIBUNALES DE CUENTA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA

El siguiente análisis se basa en un relevamiento de información realizado en las Constituciones Provinciales, Leyes Orgánicas de los Tribunales de Cuentas y otras normativas que regulan dentro de cada jurisdicción el Juicio Administrativo de Responsabilidad.

Surge del mismo que nueve de las dieciséis provincias que cuentan con el procedimiento de juicio administrativo de responsabilidad, tienen mención de dicho procedimiento en las respectivas Constituciones Provinciales.

Generalmente el procedimiento de juicio administrativo de responsabilidad, se inicia por la denuncia efectuada por agentes, funcionarios, estipendiarios o terceros sobre hechos, actos u omisiones, o violaciones de normas susceptibles de originar perjuicio patrimonial al fisco; o como consecuencia

⁽²⁾ Ley 5571 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control, Contrataciones y Administración de los bienes del Sector Público Provincial. Provincia de Corrientes Art 131.

⁽³⁾ Ley 13767 (Texto Actualizado con las modificaciones introducidas por Ley 13929). Decreto Reglamentario 3260/08. Art. 119/122.



del estudio de las rendiciones de cuentas por hechos ajenos a la misma.

También puede efectuarse de oficio, cuando desde el Tribunal se tome conocimiento o se presuma la existencia de tales hechos.

En algunas provincias donde el Tribunal de Cuentas tiene competencia para intervenir en el control previo, el inicio del procedimiento de juicio administrativo de responsabilidad también puede darse por el incumplimiento a la obligación de dar intervención preventiva en los actos administrativos que disponen gastos, como en las provincias de Jujuy, Córdoba y La Rioja.

En la provincia de Río Negro se da intervención previa a la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, Organismo constitucional independiente, quién determina prima facie la existencia de un

daño real a la hacienda pública o la trasgresión a procedimientos o normas legales que regulan la administración o disposición de bienes del estado; y el o los presuntos responsables. Dicha Fiscalía de Investigaciones Administrativas, es parte en el procedimiento de juicio administrativo de responsabilidad, quién luego de su instauración, eleva las actuaciones al Tribunal de Cuentas.

En el resto de los casos analizados el procedimiento comienza con un sumario que puede efectuarse en el organismo donde la irregularidad se haya detectado o en el propio Tribunal, con la particularidad de la provincia de Tierra del Fuego, dónde en lugar de iniciarse en el organismo correspondiente se puede iniciar en la jurisdicción judicial civil, pero una vez iniciado por una vía no podrá desistirse e intentarse la otra vía de juzgamiento.

En todos los casos, con la excepción de lo mencionado en el párrafo anterior in fine, el Tribunal de Cuentas continúa el proceso en dicha sede, citando a los presuntos responsables, analizando, recepcionando, y produciendo las pruebas que acerquen los responsables y las que considere oportunas para el esclarecimiento de los hechos o actos analizados.

Se observa, además que los Fiscales, Auditores, o el propio Tribunal pueden solicitar pericias, auditorias, informes y otras medidas para mejor proveer, que les permitan fundamentar los dictámenes correspondientes. Asimismo, también toman intervención en el proceso asesores legales

expidiéndose en cuestiones legales específicas o de procedimiento.

Dichas pruebas deben permitir con certeza determinar el monto del daño, las leyes, normas, o procedimientos que han sido trasgredidos, los autores o responsables del correspondiente daño y su relación causal.

En la mayoría de las provincial el pronunciamiento del Tribunal de Cuentas (sentencias o resoluciones), y agotados los recursos previstos en cada caso, son definitivos y tienen fuerza ejecutoria.

Excepto en las provincias de Catamarca, Córdoba, La Rioja, Tierra del Fuego y Tucumán, de no efectuarse el pago del cargo o la multa correspondiente por parte de los responsables, las actuaciones se remiten a Fiscalía de Estado para proceder al juicio de apremio por la vía judicial.

En los casos citados en el párrafo superior, sin embargo, es el propio Tribunal quien inicia el juicio ejecutivo de apremio a través de sus abogados dependientes del área de asuntos legales.

6. ANÁLISIS SOBRE LA RELEVANCIA Y BENEFICIOS DEL JUICIO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD COMO PROCEDIMIENTO JURISDICCIONAL DE CONTROL DENTRO DE LOS TRIBUNALES DE CUENTAS

A raíz del análisis en profundidad del marco teórico, los antecedentes históricos, y los casos concretos estudiados dentro de las normativas provinciales, se puede observar que junto con el Juicio de Cuentas, el Juicio Administrativo de Responsabilidad es uno de los procedimientos jurisdiccionales previstos dentro de los tribunales de cuentas de modo general, dado que estos tiene su origen en el modelo de institución de organismos de control externo establecido por la "Corte dei Conti", o modelo italiano.



Así, y dentro de este marco, se determinan los siguientes puntos considerados sobre la relevancia y beneficios de que el juicio administrativo de responsabilidad sea desarrollado como un procedimiento jurisdiccional, dentro de los tribunales de cuentas:

Tal como fue establecido originariamente, el juicio de responsabilidad es necesario para abarcar todas las cuestiones que involucran a los perjuicios pecuniarios que puede sufrir el Estado a raíz de conductas antijurídicas de los estipendiarios.

Dentro de este marco, ambos procedimientos jurisdiccionales abarcan un espectro amplio, en donde al eliminarse uno de ellos, resulta acotada la competencia del órgano de control, quedando así fuera de su ámbito situaciones no derivadas exclusivamente de las secuelas del examen de las rendiciones de cuentas.

En el juicio de cuentas como en el de responsabilidad la litis se entabla con el objeto de restituir el equilibrio financiero y/o patrimonial frente a un perjuicio ocasionado al fisco como consecuencia de un acto o hecho irregular realizado por agentes del Estado. En el primero el agente es un cuentadante; en el segundo resultan comprendidos no solo cuentadantes sino también cualquier otro estipendiario que con su accionar antijurídico ha ocasionado un daño económico al Erario.

Claramente, el juicio administrativo de responsabilidad amplía las posibilidades de perseguir la restitución de los daños al erario, cuando estos provengan de actos, hechos u omisiones extraños a las

rendiciones de cuentas, o aun cuando no siéndolo, fueran detectados antes, durante o después de presentadas aquellas, en los supuestos que expresamente las legislaciones por lo general prevén para evitar el doble juzgamiento -antes de la rendición, cuando se concreten daños para la hacienda pública o para los intereses puestos bajo la responsabilidad del Estado; en todo momento, cuando se trate de actos, hechos u omisiones extraños a la rendición de cuentas; o después de aprobadas las cuentas y por las materias en ellas comprendidas, cuando surja posteriormente un daño imputable a culpa o negligencia del responsable.

Una multiplicidad de casos derivados de siniestros o de afectaciones patrimoniales, faltantes financieros o patrimoniales y toda una variada gama de situaciones no exclusivamente alcanzadas en el procedimiento del estudio de las rendiciones de cuentas, se incorporan a la competencia de control al poder desarrollarse este procedimiento.

Resulta fundamental que el juzgamiento de los hechos, actos u omisiones a los que se dirige el procedimiento del Juicio de Responsabilidad esté asignado a los tribunales de cuentas, dada la estructura y competencia de estos organismos.

Es fundamental que este procedimiento sea realizado por los Tribunales de Cuentas.

Ello es así dado que se tratan de organismos técnicos, con la estructura y competencia correspondiente para llevar adelante este tipo de controles y el juzgamiento de las

consecuencias que surjan de las irregularidades enmarcadas en los mismos.

Tanto en el juicio de cuentas como en el juicio administrativo de responsabilidad se deben tener en cuenta cuestiones específicas, especiales, y particulares, que surgen de la aplicación de la Ley de Contabilidad del Estado, o la Ley de Administración Financiera, siendo el Tribunal de Cuentas el organismo específico, con el personal competente y especializado para el destino y examen de estas cuestiones.

Uno y otro de los procedimientos, el de cuentas y el de responsabilidad, instituyen una jurisdicción especial que, por raigambre y tradición, se ha conferido a los Tribunales de Cuentas ejercer.

Más que extraordinaria o independiente excepcional, esta jurisdicción se torna especializada, por razón de la materia y de los actores implicados. Ante ello consideramos que más que una excepcionalidad, para el caso, se debe hablar de una especialidad.

Y se trata de una jurisdicción con competencia hacia dentro de la administración. Que como emerge de la teoría organicista, deriva del vínculo de servicio, es decir, de la noción de empleo público.

Esta jurisdicción especial, tanto se refiera al juicio de cuentas como al administrativo de responsabilidad, por su parte, no queda fuera de la instancia judicial natural, ejercido a través del Superior Tribunal de Justicia provincial, en preservación del cumplimiento de las normas del debido proceso y la

preservación de las garantías de defensa en juicio de los responsables, si estas parecieren conculcadas.

Cabe hacer notar que en estos casos es fundamental la figura del Contador Fiscal, ya que tanto en el Juicio de Cuentas como también en el Juicio Administrativo de Responsabilidad, es este profesional (contador público) el que detenta la competencia para desempeñarse en el área del control externo de la Hacienda Pública, a través del examen contable, formal, legal, numérico y documental de las cuestiones contables, financieras y patrimoniales. Además, en los tribunales de cuentas también existe la figura de los Directores, o Asesores de Asuntos Jurídicos, o figuras similares, que aportan a aspectos jurídicos o procedimentales complementarios y necesarios en el proceso.



Este hecho, si bien surge claramente en el caso del juicio de cuentas de manera incuestionable, es sin embargo dejado de lado en el caso del juicio administrativo de responsabilidad, cuando el mismo no se encuentra dentro de los procedimientos jurisdiccionales de los tribunales de cuentas, no teniendo ello ningún fundamento, puesto que, tal como puede observarse, en ambos

procedimientos las cuestiones tratan sobre el perjuicio al fisco derivado de aspectos contables, financieros o patrimoniales prevenientes de conductas antijurídicas, que surgen como consecuencias de actos ejecutados por agentes o funcionarios públicos.

Además, la estructura del procedimiento jurisdiccional establecida, permite que la cuestión se acote a la determinación del perjuicio económico, su responsable, el nexo causal y la antijuricidad que le dio origen. Esto permite que la cuestión objeto de juicio sea específica, excluyendo aspectos civiles, disciplinarios o penales, avocándose exclusivamente a la cuestión y determinación del cargo, en su caso, dictando el tribunal sentencia, y dirimiendo la causa en esta instancia, sin perjuicio de los recursos que puedan plantearse.

Además, al tratarse de un organismo que desarrolla específicamente este tipo de estudios y controles, con personal técnico exclusivo para ello, se genera una sinergia, especialización y profundización de las cuestiones y el procedimiento que permite alcanzar mejores resultados.

La importancia de generar antecedentes específicos o jurisprudencia en materia de control externo.

El desarrollo de estos procedimientos jurisdiccionales en los tribunales de cuentas, en un ámbito altamente especializado, facilita la generación de jurisprudencia específica, que en su sinergia no solamente promueve la uniformidad de los criterios en el órgano, sino que además orienta a los diversos responsables y estipendiarios, para

la sujeción de su accionar encuadrado en aquellos lo que por consiguiente contribuye significativamente al mejoramiento de las gestiones.

Además, acotados estos procedimientos al ámbito de un órgano jurisdiccional especializado, resulta posible generar información de manera sistemática relacionada con su accionar, que puede surgir, por ejemplo, de medir los tiempos del procedimiento, los resultados económicos obtenidos, la cantidad de juicios iniciados, en proceso y terminados, y el importe involucrado en cada uno.

Es importante destacar además que los retardos en los procesos resultan nocivos para el propio Estado y también producen afectación jurídica y patrimonial a los eventuales responsables. El otorgamiento de competencia a un órgano especializado permite reunir en él todas las cuestiones derivadas de la gestión de la Administración, con lo cual estos procedimientos tienen un curso específico, que no resulta comprometido por la diversidad y los volúmenes de causas, que se tramitan en las sedes judiciales ordinarias. Todos estos datos permiten la generación de indicadores útiles para la toma de decisiones.

7. CONCLUSIONES

En el presente trabajo se ha analizado la relevancia y beneficios que presenta el desarrollo del procedimiento del juicio administrativo de responsabilidad dentro de los procedimientos jurisdiccionales de los tribunales de cuentas.

Tal como se ha observado en el estudio realizado el juicio administrativo de responsabilidad es un procedimiento jurisdiccional propio de los tribunales de cuentas, sin embargo, en nuestro país no se desarrolla en todos los organismos externos de control.

No obstante, la mayoría de los tribunales de cuentas del país lo tiene incorporado en las legislaciones vigentes.

Es de gran relevancia que este procedimiento jurisdiccional se desarrolle dentro de los tribunales de cuentas del país dado que representa múltiples beneficios, como ser:

- los tribunales de cuentas son los organismos competentes para llevar adelante este procedimiento dada la estructura y las características del personal técnico y especializado que lo compone;
- el procedimiento permite abarcar todas las cuestiones que involucran a los perjuicios pecuniarios que puede sufrir el Estado a raíz de conductas antijurídicas de los estipendiarios, que si no se realizara quedarían fuera;
- al realizarse dentro de este organismo especializado en estas cuestiones permite la posibilidad de generar antecedentes específicos o jurisprudencia en materia de control externo.

Por todo lo expuesto, con el desarrollo del presente trabajo se ha dado el cumplimiento al objetivo del presente trabajo que era el de

analizar la relevancia y beneficios que presenta el desarrollo del procedimiento del juicio administrativo de responsabilidad dentro de los procedimientos jurisdiccionales de los tribunales de cuentas para la administración pública en general, validándose la hipótesis inicial, que proponía que el juzgamiento de los hechos, actos u omisiones que pueden generar daños a la Hacienda Pública debe ser realizado por los tribunales de cuentas a través del procedimiento de Juicio Administrativo de Responsabilidad, dado que estos organismos cuentan con la estructura y la capacidad técnica necesaria para determinar eficazmente los responsables y los montos de tales perjuicios a ser resarcidos a la administración pública en general.

8. BIBLIOGRAFÍA

MOSSET ITURRASPE, Jorge. "Responsabilidad por daños. Código Civil y Comercial de la Nación. Ley 26944". Tomo X. Editorial Rubinzal – Culzoni Editores. Buenos Aires. 2018

ANDRADA, Alejandro Dalmacio. "Responsabilidad del Estado y de los Funcionarios Públicos". Editorial La Ley. Buenos Aires. 2008

GOULÚ, Patricia. Facultades Jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas. Revista El control Público Digital. Edición N° 105. Edición Digital N° 6. Publicación electrónica del Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la República Argentina.

<http://www.elcontrolpublico.com.ar/pdf/ecp105.pdf>

PRAVATO, Luis. "Doctrina sobre Juicio de Cuenta y Juicio de Responsabilidad del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Río Negro". <http://alumnosmdag.blogspot.com/2011/04/doctrina-sobre-juicio-de-cuentas-y.html>

MORENO, Sergio Gastón y BARBIERI, Ana Mónica. "Responsabilidad de los Funcionarios Públicos". XXXI Simposio Nacional de Profesores de Contabilidad Pública. Facultad de Ciencias Económicas Jurídicas y Sociales Universidad Nacional de Salta. 2014. <http://www.apucp.org/wp-content/uploads/2014/12/Moreno-Barbieri.pdf>

MARILUZ URQUIJO, José. "El Tribunal Mayor y Audiencia Real de Cuentas de Buenos Aires". Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Año VI, NO. 23 Buenos Aires; enero-abril, 1951. Pág. 28 http://www.larramendi.es/i18n/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=1000289

REGODESEVES, José Rafael. "El Control Público". Buenos Aires, Editorial Talleres Gráficos La Ley. 1984

BARRESE, María Julia. "Responsabilidad Patrimonial de los funcionarios y empleados públicos. Especial referencia a la provincia de Neuquén". <http://docplayer.es/38078149-Responsabilidad-patrimonial-de-los-funcionarios-y-empleados-publicos-especial-referencia-a-la-provincia-de-neuquen-maria-julia-barrese.html>

IVANEGA, Mirian Mabel. "La responsabilidad de los funcionarios públicos". Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

http://dga.unsa.edu.ar/images/Biblioteca_Gral/Biblioteca_Restringida/11.pdf

PEREZ COLMAN, Luis. "Ley de Contabilidad y el Régimen de Contrataciones del Estado". Tomo II. Editorial Ciencias de la Administración SRL. Buenos Aires.

Ley I N° 3 del Digesto Jurídico de la Provincia de Misiones - Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Misiones. http://www.diputadosmisiones.gov.ar/web_camara/home.php?secretaria=4

ISSAI 4000 Normas internacionales para las auditoria de cumplimiento - Apartado 26

Ley 5571 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control, Contrataciones y Administración de los bienes del Sector Público Provincial. Provincia de Corrientes Art 131.

Ley 13767 (Texto Actualizado con las modificaciones introducidas por Ley 13929). Decreto Reglamentario 3260/08. Art. 119/122.

<http://www.issai.org/es/site-issai/issai-framework/4-directrices-de-auditoria.htm>

Constituciones Provinciales y Leyes de Contabilidad o de Administración de las diferentes Provincias de la República Argentina y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.