

JORNADAS 2018 – JUJUY 10, 11 y 12 de Septiembre de 2018

TEMA SUGERIDO: Responsabilidad de los funcionarios públicos

Procedimiento administrativo en juicio de cuentas y juicio administrativo de responsabilidad.

Titulo ponencia:

**EL PROCEDIMIENTO DEL JUICIO DE CUENTAS Y DE RESPONSABILIDAD:
CONDICIONES PARA SU VALIDEZ CONSTITUCIONAL**

Autor: Abog. José Carlos MOSLARES
TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA PAMPA

INDICE

<u>Resumen</u>	<u>3</u>
<u>Metodología de la Investigación</u>	<u>4</u>
<u>Introducción</u>	<u>5</u>
<u>El control, su reconocimiento constitucional</u>	<u>5</u>
<u>Validez Constitucional de las facultades jurisdiccionales</u>	<u>8</u>
<u>Garantías Constitucionales</u>	<u>10</u>
<u>Seguridad Jurídica</u>	<u>11</u>
<u>Razonabilidad</u>	<u>12</u>
<u>Informalismo a favor del administrados</u>	<u>13</u>
<u>Debido Proceso</u>	<u>15</u>
<u>Acceso a la Justicia</u>	<u>17</u>
<u>Conclusiones</u>	<u>18</u>

RESUMEN

El presente trabajo se encuadra dentro del temario propuesto en lo referente a Responsabilidad de los funcionarios públicos, puntualmente en Procedimiento administrativo en juicio de cuentas y juicio administrativo de responsabilidad.

Allí se establecía como criterio para la realización de los trabajos la necesidad de conocer e implementar mejoras en los procedimientos, procesos, prueba, nexo causal, plazos, determinación de cargos y responsabilidades.

Es por ello que el trabajo propone el análisis de la validez constitucional de los procesos de control llevados a cabo en los Tribunales de Cuenta desde dos perspectivas, una desde los requisitos exigidos por la Corte Suprema para la validez de los tribunales administrativos y también desde el reconocimiento de la existencia y la vigencia de las garantías constitucionales en el ejercicio de sus mandatos constitucionales y legales.

Para ello se analizará la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, del Superior Tribunal de Justicia de La Pampa y la normativa de diferentes ordenamientos provinciales como el de La Pampa y Jujuy.

La conclusión importará el reconocimiento de las garantías como herramientas de control del poder de control y también redundará en la transparencia en el funcionamiento de los organismos de contralor.

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

El presente trabajo se basa fundamentalmente en una instancia de investigación que comprenda la indagación de la normativa que rige los procesos de control y los de naturaleza jurisdiccional llevados adelante ante los Tribunales de Cuenta y qué requisitos deben reunir para su validez constitucional.

Validez constitucional que no será determinada por norma alguna sino por los jueces a la hora de resolver, determinando la validez (constitucional) de las actuaciones llevadas adelante en los Tribunales ya sea que éstos impongan un cargo o multa o ya determinando la responsabilidad y justipreciando el daño en el marco de un juicio de responsabilidad.

Como componente esencial del trabajo, se recurrió la observación directa de los procesos llevados a cabo en el Tribunal de Cuentas de La Pampa, y que más allá de particularidades locales vamos a poder encontrar en el resto de los Tribunales de Cuentas Provinciales.

La identificación y conceptualización de las garantías constitucionales, desde un abordaje de herramientas efectivizadoras de derecho, importa un reconocimiento cada vez más pleno a la vigencia de las mismas como un modo de control de las actividades de los organismos estatales aún de los organismos de contralor.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objeto avanzar en el análisis de la validez constitucional de los procesos llevados a cabo en los Tribunales de Cuenta, ya sea como procesos renditivos *per se* o sean de naturaleza jurisdiccional.

En este punto es importante recordar que la validez constitucional no será determinada por norma alguna sino por los jueces a la hora de resolver, determinando la legalidad (constitucional) de las actuaciones llevadas adelante en los Tribunales ya sea imponiendo un cargo o multa o ya determinando la responsabilidad y justipreciando el daño en el marco de un juicio de responsabilidad.

Por ello es fundamental el rol del juez quien a la hora de ejercer su actividad jurisdiccional de revisión de las actuaciones administrativas (en este caso llevadas adelante en los Tribunales de Cuentas) dispone los alcances de las prerrogativas de los órganos de control, atento los fines de su creación, y bajo que condiciones deben ser realizadas a los efectos del debido respeto y resguardo de los derechos y garantías de los cuentadantes para que los mismos puedan ser considerados constitucionalmente válidos.

Así se realizará un análisis de la efectiva vigencia de las garantías constitucionales en el ámbito de los procesos llevados a cabo ante los Tribunales de Cuentas.

En el marco de la presente abordaré las garantías constitucionales como herramientas “efectivizadoras” de los derechos consagrados en la constitución protegiendo a los cuentadantes pero también asegurando, en su plena vigencia, la validez constitucional de estos procesos.

El resguardo de la validez constitucional de las funciones, sean jurisdiccionales sean en las instancias de control previo, preventivo concomitante y posterior, descansa no sólo en el ejercicio de las funciones constitucionalmente asignadas sino también en la efectiva vigencia de los derechos de los cuentadantes.

EL CONTROL, SU RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL

El control en sí mismo tiene fundamento constitucional y no caben dudas que tiene íntima vinculación con la forma de gobierno representativa y republicana.

También reconoce raigambre constitucional en las cláusulas constitucionales denominadas de progreso y bienestar, en aquello que la Constitución Nacional establece la necesidad de

promover el bienestar general.

La función de control se basa en el principio jurídico según el cual quien administra patrimonio ajeno estará obligado a rendir cuentas de sus actos y del resultado de su gestión al titular de los bienes administrados, ello surge del Artículo 15 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 que establece que toda sociedad tiene derecho a pedir a sus agentes rendición de cuentas de su administración.

La idea de control de la Administración Pública está vinculada con la idea del sistema republicano de gobierno, con la división de poderes, pero también con el principio de publicidad de los actos de gobierno.

La forma representativa de gobierno permite la participación del pueblo en la formación de sus órganos de gobierno y la elección directa de sus gobernantes, y quienes detentarán la responsabilidad de la gestión la hacienda pública.

La importancia del reconocimiento constitucional que tienen los Tribunales de Cuentas está dada por la posibilidad de asegurarles por parte del constituyente su independencia institucional.

Es por ello que se pretende que sus funciones de control estén resguardadas de las arbitrariedades de quien el Tribunal debe controlar. Entonces, qué mejor que reconocer su funcionamiento e independencia en la misma constitución provincial.

El control puede realizarse en distintas instancias del proceso de ejecución presupuestaria.

Así puede ser: previo, preventivo, concomitante y posterior. Según se realice antes o después de que un acto administrativo adquiera eficacia. El control previo contempla los casos de intervención del organismo de control externo, realizados con anterioridad a la emisión del acto administrativo, mientras que el control preventivo tiende al control realizado sobre actos ya dictados y donde la actuación de aquellos organismos precede a la ejecución de los mismos.

Adolfo Atchabahian¹ nos enseña que

“En las disciplinas contables el control se traduce en el proceso y el efecto de fiscalización y de revisión de la actividad realizada por los entes económicos. Es decir, el control implica la supervisión de la actividad administrativa económica de la hacienda, llevada a cabo por los órganos ejecutivos.”

Sigue Atchabahian señalando que

¹Atchabahian Adolfo, Régimen jurídico de la gestión y del control en la hacienda pública. Ed Depalma, 2013, págs. 13-14

“El control administrativo [...] se manifiesta al fiscalizar la ejecución del presupuesto, al aplicar las reglas de procedimiento financiero, en la auditoría de las registraciones contables, para descubrir errores, y en el examen de la conducta de los agentes públicos para deslindar su responsabilidad por los perjuicios que se causaren a la hacienda pública”.

En lo referente a las distintas etapas del control voy a proceder a enunciarlas genéricamente y a conceptualizarlas brevemente.

Domingo Sesin² señala que

“la clave y trascendencia del control previo es que, antes de la ejecución del acto, el Tribunal de Cuentas interviene con un eficaz procedimiento que impide la ejecución del acto. Y esto es fundamental para la transparencia, corrección administrativa y el interés público en juego, porque evita la producción de efectos jurídicos que nacerían de un acto viciado. Además, implícitamente, colabora con los funcionarios públicos al advertirles que existen desvíos antes de la consumación de la irregularidad a fin de que puedan evitarlo, y con ello, salven su eventual responsabilidad política, administrativa, penal o civil. De esta manera surge del control previo una proposición o sugerencia que puede o no ser implementada por el requirente, salvo en los casos en que los órganos de control se pronuncien con alcance de doctrina legal obligatoria; mientras que el pronunciamiento, consecuencia del control preventivo sobre un acto es obligatorio, atento que la observación del mismo suspende su eficacia y la resolución positiva habilita la ejecución del acto administrativo.”.

El control concomitante es el que se realiza a través de las auditorías. Las podemos definir como aquella actividad profesional que requiere la evidencia para formarse un juicio sobre los estados financieros y dar información confiable exteriorizando su opinión a través de dictámenes.

La auditoría la realiza un órgano externo, lo que garantiza la independencia del auditor, si bien es posterior a la realización del acto su inmediatez con el mismo permite la posibilidad de corregir las desviaciones que se produzcan y se vincula con el principio de la eficiencia en la gestión, verifica la legalidad de los actos sobre los que recae su control y hasta en los casos de las auditorías de tipo operacional verificar la oportunidad y conveniencia de los actos de la administración pública.

² “V y VI JORNADAS ROSARINAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO” Revista RAP AÑO XXXIV-405. pág. 127.

Siguiendo una línea “temporal” en la ejecución presupuestaria nos vamos a encontrar con la última instancia de control: El control posterior, que es aquel que se ejercita luego de que los actos se han ejecutado.

En esta instancia del control se verifica la correcta rendición del gasto y la validez de la documentación respaldatoria del gasto.

Aún cuando exceda los alcances del presente trabajo no podemos dejar de señalar que ninguna de estas modalidades de control garantiza la plena eficacia del control.

La implementación de estos mecanismos o instancias del control no resultan excluyentes una de otras sino todo lo contrario, su aplicación en simultáneo importan la posibilidad de avanzar en un control más pleno y revaloriza las funciones de quien controla donde su rol activo deja de lado la idea de un control de verificación del daño sino de promotor del cambio de conductas disvaliosas o dañinas al erario público.

VALIDEZ CONSTITUCIONAL DE LAS FACULTADES JURISDICCIONALES

Las facultades jurisdiccionales de los Tribunales de Cuentas surgen claramente en los juicios de Responsabilidad que permite que cuando la actuación de un funcionario o empleado público cause perjuicio al patrimonio provincial o comunal, el Tribunal determine la existencia del daño, la responsabilidad del agente y/o funcionario y la cuantificación del daño. Con respecto a la constitucionalidad de las facultades jurisdiccionales de los órganos administrativos (constitucionales como es el tribunal de Cuentas) la Corte ha resuelto para su validez que:

“Si bien el otorgamiento de facultades jurisdiccionales a órganos de la Administración desconoce lo dispuesto en los artículos 18 y 109 de la Constitución Nacional, tales principios constitucionales quedan a salvo siempre y cuando los órganos de la Administración dotados de jurisdicción para resolver conflictos entre particulares hayan sido creados por ley, su independencia e imparcialidad están aseguradas, el objetivo económico y político tenido en cuenta por el legislador para crearlos (y restringir así la jurisdicción que la Constitución Nacional atribuye a la justicia ordinaria) haya sido razonable y, además, sus decisiones están sujetas a control judicial amplio y suficiente” (Angel Estrada y Cía. S.A. c/ resol. 71/96 - Sec. Ener. y Puertos (Expte. N° 750- 002119/96). s/ recurso extraordinario.).

Vemos que el juicio de cuentas y el de responsabilidad que se lleva adelante en los Tribunales

de Cuentas cumple los requisitos establecidos por la Corte para la validez y constitucionalidad de sus funciones “jurisdiccionales”.

En primer lugar la mayoría de los Tribunales de Cuentas provinciales son de origen constitucional, donde se establecen las funciones y alcances de su intervención. Sin perjuicio de lo dispuesto por las respectivas leyes orgánicas que desarrolla el trámite del juicio de responsabilidad, asegurando las garantías constitucionales del derecho de defensa y el debido proceso adjetivo.

En cuanto a su independencia la misma conforme se encuentra garantizada por ejemplo por el artículo 104 de la Constitución de La Pampa donde se establece como se elegirán los integrantes del Tribunal (el mismo procedimiento que para designar a los jueces) y se les otorga la garantía de la inamovilidad mientras dure el buen desempeño en sus funciones.

La Constitución de Jujuy lo establece expresamente en su artículo 199 al referirse al Tribunal de Cuentas y su organización dispone:

“2. Sus miembros serán designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura, gozarán de inamovilidad y regirán para ellos las mismas incompatibilidades y prohibiciones que para los integrantes del Poder Judicial. Podrán ser removidos mediante juicio político. 3. La Legislatura dictará la ley orgánica del Tribunal de Cuentas, en la que se asegurará su independencia funcional y financiera.”

En lo referente a los efectos de la sentencia dictada sólo hará cosa juzgada administrativa permitiendo la revisión judicial amplia de la resolución que el tribunal dicte.

El Tribunal de Cuentas goza de independencia funcional y autarquía financiera.

La autonomía funcional del Tribunal se verifica en la posibilidad que tiene el mismo Tribunal de organizarse de manera autónoma a través de sus Resoluciones que dicta.

Así por ejemplo el artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de Jujuy (Ley provincial N.º 4376) en su inciso d) establece la facultad de “Dictar sus propios reglamentos y determinar – por esa vía – la oportunidad, los sistemas y técnicas a aplicar en el ejercicio del control y de la fiscalización externa.”

El Tribunal de Cuentas de La Pampa en su ley orgánica (D.L. 513/69) específicamente en su artículo 34 faculta al organismo a “c) dictar resoluciones a los efectos del cumplimiento de la presente ley;” .

En uso de tales facultades el Tribunal de Cuentas de La Pampa dictó la Resolución 103 del

año 1979 donde reglamenta los procedimientos renditivos fundado en la necesidad de contar con un sistema que permita

“a)menor costo administrativo al evitarse el desglose de comprobantes del expediente y luego su encuadernación y foliado; simplificación que redundará en menor costo administrativo y empleo de agentes, por la significativa reducción de tareas a cargo de los departamentos de Rendiciones de Cuentas de cada servicio administrativo; b)control inmediato de las inversiones al poder disponer diariamente de los comprobantes respectivos;” conforme reza en sus considerandos.

Todo lo aquí expuesto, demuestra que el constituyente y el legislador provincial reconocen a los organismos de control la facultad de dictar no sólo la normativa de organización sino también la de establecer la normativa de los procedimientos renditivos a aplicarse.

Pero el uso de esta potestad de naturaleza autónoma que tienen los organismos de control debe tener, a mi entender como contrapeso el respeto y la plena vigencia de los derechos del cuentadante.

GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

En el ejercicio de las funciones de control, los organismos con competencia constitucional para realizar dichas tareas, se interrelacionan no sólo con los cuentadantes sino también con la población toda y este enfoque “amplísimo”, si se permite la expresión, es sobre lo que versará el presente.

Es en dicha interrelación donde debemos prestar especial atención al resguardo de los derechos y garantías constitucionales de los particulares y las que corresponde a los distintos órganos de poder (y los funcionarios) ante los organismos de contralor.

Las garantías constitucionales son definidas³ como

“las técnicas previstas en el ordenamiento para reducir la distancia estructural entre normatividad y efectividad y por lo tanto, para posibilitar la máxima eficacia de los derechos fundamentales en coherencia con su estipulación constitucional”.

Es en la plena vigencia de las garantías constitucionales donde vamos a encontrar un límite al ejercicio abusivo de los poderes del Estado, aún de los órganos de control mismos.

El maestro Julio Comadira⁴ nos enseña que “la idea de que el accionar de la Administración Pública en la procura del bien común supone, necesariamente, el respeto del orden jurídico”

³ Ferrajoli, Luigi Derechos y Garantías, La ley del más débil, p. 25, Trotta, España, 1999

⁴ Comadira Julio, Ley de Procedimientos Administrativos, La Ley, Buenos Aires, 2003, p. 51

Es en este punto donde las garantías constitucionales adquieren particular importancia.

Así el Dr. Cassagne⁵ señala que

“Las garantías del administrado compensan el ejercicio de las prerrogativas y constituyen un mecanismo que hace a la seguridad jurídica de aquel. Su ejercicio deviene en Derechos Subjetivos o intereses legítimos, en la relación particulares entre los particulares y el Estado.”.

SEGURIDAD JURÍDICA

Los organismos de control en ejercicio de sus funciones, sea en las instancias de control previo, concomitante o posterior, fija posturas o posiciones respecto de los criterios que se aplican a la hora de controlar.

La rendición de cuentas constituye un ida y vuelta entre el obligado a rendirlas y su controlador, donde quien controla vela por el recto cumplimiento de las normas y el controlado porque su accionar se ajuste a derecho.

Ello se relaciona con la garantía de la seguridad jurídica respecto de quienes, de algún modo, se vinculan con el Organismo de Control.

Esa certeza marca la convicción que el obrar de quien rinde cuentas se ajusta a derecho.

La jurisprudencia y la doctrina vinculan la noción de la seguridad jurídica con la doctrina de los actos propios, donde el obrar de la administración debe resultar coherente y consecuente con sus decisiones anteriores.

El Dr. Coviello⁶ es uno de los autores que se ha dedicado al abordaje de esta garantía y el desarrollo del principio de la “confianza legítima” -sobre el que me referiré más adelante-, y señalaba, citando a Forsyth, que:

“Si el Ejecutivo asume en forma expresa o práctica un comportamiento determinado, el particular espera que tal actitud será ulteriormente seguida...ello es fundamental para el buen gobierno y sería monstruoso si el Ejecutivo pudiera renegar libremente de sus compromisos, la confianza pública en el gobierno no debe quedar indefensa”.

Esta situación se da permanentemente en los órganos de control, cada vez que el cuentadante procede a realizar una rendición de cuentas conforme establezca la legislación vigente aplicable y los criterios interpretativos de los organismos de contralor.

La “seguridad” está dada en la certeza de que quien rinde cuentas, conforme “doctrinas”

⁵ Cassagne Juan Carlos, Derecho Administrativo, T° II, Abeledo Perrot, 1996, pág. 24

⁶ Revista El Derecho de fecha 4 de mayo de 1998, tomo 177 pág. 894

fijadas por el Organismo de manera uniforme y continua en el tiempo, lo hace correctamente de acuerdo al ordenamiento legal vigente se encuentran en condiciones de ser aprobadas.

Así la Corte Suprema de Justicia de la Nación⁷ ha señalando:

“Que resulta pertinente recordar que la jurisprudencia de esta Corte ha establecido la necesidad de que los particulares conozcan de antemano las reglas claras de juego a las que atenerse en aras de la seguridad jurídica (Fallos 311:2082) y destacó la especial prudencia que debe presidir la aplicación en el tiempo de nuevos criterios”.

Ahora bien como se relacionan los principios de la seguridad jurídica y la confianza legítima.

Resulta esclarecedor el análisis que realiza el Dr. Coviello⁸ en cuanto a que:

“si se entiende que la seguridad jurídica es un valor jurídico que es genérico y abarca a todos los componentes de la vida comunitaria, por lo tanto nada impide que la invoque tanto el propio Estado como el particular o administrado, sea la relación de derecho público como privado. La confianza legítima se sitúa, por el contrario, en el particular o administrado –y no en el Estado- en su aspecto subjetivo y se orienta a protegerla frente al daño que le ocasiona la actuación estatal”.

La aplicación de esta garantía obliga al Estado, y a sus poderes, a mantener un criterio uniforme, pero esto no significa que no puedan, en el ejercicio de las funciones, modificar sus criterios.

Es por ello que la prudencia y confianza presentes en todo obrar estatal podemos exigirlos en el accionar de los órganos de control, cuyo obrar no debe ser solo transparente y eficiente sino también razonable.

RAZONABILIDAD

Para definir a esta garantía cabe recurrir a la cita de un fallo del Superior Tribunal de Justicia de la provincia de Neuquén, quien señaló:

“La razonabilidad exige que la actividad estatal se cumpla dentro de un cierto orden, de una cierta justicia. Es un patrón o un estándar que permite determinar, dentro del arbitrio más o menos amplio, ordinario o extraordinario de que gozan los órganos del Estado, aquello que es axiológicamente válido. La razonabilidad es un verdadero ideal de justicia, es un derecho natural constitucional...”⁹

⁷ Fallos 308:552

⁸ Coviello Pedro “Contrato Administrativo y Confianza Legítima”, Revista Rap N° 308, pág 305.

⁹ STJ Neuquén, mayo de 1984, “Martínez C. C./ Inst. de Seg. Soc. de Neuquén”. El Derecho, T. 116, pág. 566.

Es en la razonabilidad donde encontraremos un elemento que permite, de algún modo, poner freno a la discrecionalidad del obrar de los organismos de control.

En el marco de la garantía de la razonabilidad debemos abordar dos principios del derecho que deben ser incluidos en la misma, uno de ellos es el de la proporcionalidad y el otro el de la necesidad de la debida fundamentación del acto como un requisito de validez del mismo.

Sintéticamente podemos definir al principio de proporcionalidad como la relación debida y adecuada entre los medios utilizados y el fin buscado por la norma, que limita el poder del estado a la hora del ejercicio del poder de policía.

Tiene su primer reconocimiento en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 cuando se señala por primera vez, en el artículo 8º, que: “la ley no debe establecer más que las penas estricta y evidentemente necesarias”.

Con respecto a la necesidad de la fundamentación del acto como requisito de validez del acto podemos citar al Dr. Julio Cesar Cordon Aguilar¹⁰ quien sostuvo:

“la motivación de las resoluciones judiciales es el instrumento al alcance de las partes procesales –y de la sociedad en general – para verificar el fundamento racional, ajeno a toda arbitrariedad, de la decisión asumida. Es así como el deber de motivación configura una verdadera exigencia de orden constitucional que todos los jueces, cualquiera que sea su categoría o competencia, habrán de satisfacer a efecto de posibilitar la apreciación de las razones que le han impulsado a dictar su fallo, haciendo factible, a la postre, la labor de control que pueda instarse por vía de las impugnaciones que procedan.”

En la motivación del acto administrativo encuentra su razón de ser no sólo la legalidad que reviste cada acto de la organización administrativa sino también habilita un ejercicio pleno del derecho de defensa del cuantadante ya que le permite conocer los fundamentos de la decisión y/o resolución que dicte el Tribunal.

INFORMALISMO A FAVOR DEL ADMINISTRADO

Ahora comenzaremos el análisis de las denominadas garantías adjetivas, que centraremos en las de Informalismo a favor del administrado y en la garantía del debido proceso.

En el procedimiento administrativo, rigen los denominados principios de “verdad material” e “informalismo a favor del administrado” de plena aplicación en los procesos renditivos.

¹⁰ Fuente: <http://www.cc.gob.gt/DocumentosCC/InfoCC/Octubre2012.pdf>

Del primero de los principios enunciados se deriva el deber de la Administración de resolver ajustándose a los hechos, independientemente de las formalidades del expediente. Es decir, la Administración está obligada a comprobar la autenticidad de las cuestiones fácticas a dilucidar.

Por otra parte, el principio de informalismo a favor del administrado, tiene por finalidad el “dar una más efectiva protección jurídica a los individuos, y no, conferir mayor discrecionalidad a la administración”¹¹.

Es que ello se vincula con el fin mismo de todo procedimiento de rendición de cuentas el cual es la correcta administración y rendición de los fondos públicos.

Así expresamente lo reconoce el artículo 61° de la ley N°4376 (orgánica del Tribunal de Cuentas de Jujuy) donde establece con toda claridad los principios rectores de los trámites llevados a cabo frente al Tribunal.

Dispone la norma citada:

“Los trámites se ajustarán a las normas de la presente Ley y a los siguientes principios; a. Celeridad, economía, sencillez y eficacia en los trámites, quedando autorizado el Tribunal de Cuentas para establecer el régimen que asegure el decoro y el orden procesal; b. Informalismo: Excusación de la inobservancia por los interesados de exigencias formales no esenciales y que puedan ser cumplidas posteriormente; c. Sujeción del procedimiento a las necesidades del esclarecimiento de la verdad de los hechos, respetando las disposiciones constitucionales y de esta Ley; d. Adaptabilidad de las formas a las necesidades de los procedimientos. Cuando no se exigiere una forma determinada por los actos procesales, pueden realizarse de cualquier modo apto para la obtención de su fin.”.

En la provincia de La Pampa este principio se aplica por analogía, ya que está expresamente previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo (NJF 951) pero no en la Ley orgánica del Tribunal de Cuentas.

Sin embargo lo podemos encontrar implícito en el artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal cuando señala “Pendiente la notificación de sentencia, el Tribunal aceptará las contestaciones, sus ampliaciones o los documentos que se presenten después de vencido el plazo indicado en el artículo 14°.”

Para que esta garantía se efectiva no deben existir obstáculos que impidan o dificulten los

¹¹ Gordillo Agustín, “Tratado de Derecho Administrativo”, Tomo II, pg. 8

procedimientos renditivos, todo lo contrario, los organismos de control debemos colaborar, contribuir para una rendición más eficiente, en resguardo del interés público que propugnamos proteger.

Sin que lo mismo implique apartarse de los procedimientos que en si mismos implican una protección de los derechos del administrado y cuentadante en cuanto importan una limitación al poder discrecional del Estado.

En pos de la eficacia, eficiencia y transparencia que deben regir el accionar de los organismos de contralor es que bregamos por la vigencia razonable del principio del informalismo.

DEBIDO PROCESO

La garantía del debido proceso ha sido definida¹² como

“la garantía que impone al estado la obligación de garantizar y aplicar su poder jurisdiccional, para que los individuos puedan hacer efectivos sus derechos recurriendo a las técnicas y procedimientos establecidos por la ley”.

La garantía del debido proceso es de plena aplicación en los procesos llevados ante los organismos de control, sean en la instancia de control previo o posterior y sobre todo en aquellos de naturaleza jurisdiccional como los de responsabilidad.

Cuando del estudio de rendiciones surgiera el perjuicio indicado en el Tribunal iniciará juicio de responsabilidad al presunto culpable.

El juicio de cuentas que realiza el Tribunal de Cuentas es el cargo que se le impone a los responsables de las cuentas por las rendiciones cuyos comprobantes de pago no existieran o fueran ineficaces.

El Superior Tribunal de Justicia de La Pampa¹³ lo ha definido

“ El Juicio de Cuentas, es en sí mismo, un análisis contable, de balanceo de la cuenta, para verificar si el dinero recibido por el beneficiario se corresponde con la documentación que respalda su inversión, es decir, es un examen de la exactitud de las cuentas, mediante un procedimiento que verifica que el importe salido de las arcas estatales se haya utilizado para el fin otorgado; se visan comprobantes de pago, aplicando conceptos matemáticos; sin embargo, ante la constatación de irregularidades u observaciones, la ley permite que el Tribunal de Cuentas de traslado, por única vez,

¹² Badeni Gregorio, Tratado de Derecho Constitucional, Ed. La Ley, tomo II, pág- 805

¹³ Autos: "Fundación para la Promoción de Estudios Superiores en Tecnologías c/ Provincia de La Pampa s/ Demanda Contencioso Administrativa", expediente N° B-32/14, de fecha 29/11/2017.

para que el cuentadante tenga la oportunidad de regularizar su situación, incorpora y analiza la presentación efectuada y luego, dicta sentencia. A esta última instancia llega, de igual manera, si el observado no realiza presentación alguna.-Por lo que el Juicio de Cuentas, no es propiamente un juicio, sino que es un procedimiento de verificación de lo gastado o invertido, de conformidad al fin encomendado, constando en las resoluciones otorgantes de subsidios el objetivo o la finalidad para la cual fue erogado. En suma, no existe la denominada controversia o contienda jurisdiccional, dado que el procedimiento lo realiza un organismo administrativo de control de las cuentas, no existen dos partes que discutan un derecho.- Por su parte, la sentencia emanada del Tribunal de Cuentas, es un acto administrativo ejecutorio y el procedimiento concilia las otorgadas prerrogativas públicas y el debido proceso, con la posibilidad recursiva de tales fallos.”

En cuanto a los alcances de la garantía consagrada en el artículo 18 de la Constitución Nacional se destaca¹⁴ que:

“Se trata del debido proceso que es adjetivo en tanto exige cumplimentar ciertos recaudos de forma, trámite y procedimiento para llegar a una definición mediante sentencia y es sustantivo en cuanto a implicar que las sentencias sean valiosas en sí mismas, esto es, razonables”.

Los organismos de control en los procesos de rendición de cuenta como así también en los denominados juicios de cuenta y responsabilidad llevados ante ellos debemos necesariamente garantizar el pleno ejercicio de los derechos de aquellos que actúan ante su jurisdicción sin afectarles derechos y garantías de raigambre constitucional.

El debido proceso también se verifica en el proceso de rendición de cuentas cuando se dan vista a los cuentadantes de las observaciones que se le realizan de las rendiciones presentadas.

Así el artículo 76 de la ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de Jujuy que determina que

“el Tribunal de Cuentas emplazará el obligado requiriendo su presentación o la contestación del reparo según corresponda, señalándole término que no podrá ser menor de diez (10) días ni mayor de veinte (20), con más la ampliación que corresponde en razón de la distancia.”

En definitiva lo que debemos velar en el procedimiento de rendición de cuentas como en el de responsabilidad, es que se asegure el derecho de defensa a los cuentadantes, poniéndolo en

¹⁴ Jimenez Eduardo Pablo, Las garantías de los derechos en el marco del derecho constitucional procesal, pag. 19

conocimiento de las observaciones realizadas a sus rendiciones como también resolviendo todas las defensas sostenidas por el mismo.

Es por ello que debemos resguardar los derechos de los particulares y agentes de la Administración que, siendo partes de los procedimientos de naturaleza jurisdiccional llevado adelante por los organismos de control, de ningún modo puedan limitarse o restringirse en cuanto a su plena vigencia so excusa de la búsqueda de la verdad material objetiva.

ACCESO A LA JUSTICIA

Para finalizar el estudio de las garantías constitucionales he decidido finalizar el mismo refiriéndome a la garantía de acceso a la justicia como punto cúlmine de las garantías de los administrados y cuentadantes en los procesos de control.

De esta garantía se desprenden todas las que protegen y resguardan a los particulares en el marco de la actividad jurisdiccional de cualquiera de los poderes del estado y que comprenden, el derecho de defensa en juicio, el derecho de peticionar a las autoridades y hasta la del debido proceso legal.

Constituye una manera explícita de poder realizar un control vía reclamo (acción) o recurso (vía recursiva) sobre las decisiones que tomen los mismos.

¿Cómo logramos que ello sea efectivo desde los organismos de control?

En primer lugar, adoptando criterios amplios de admisibilidad de recursos o pedidos que formulen los cuentadantes ante los organismos de control, solicitando la revisión de las decisiones que se formulen respecto de los trámites traídos a análisis de los mismos.

En segundo lugar, eliminando obstáculos formales que impidan el acceso a la jurisdicción de los órganos de control.

En tercer lugar, informando, transparentando los criterios de aprobación o rechazo para los trámites traídos a su consideración.

En cuarto lugar, adoptando un criterio amplio de revisión de las decisiones que se adopten.

Todo ello debe realizarse sin resignar, por parte de los organismos de control, un ápice de las funciones constitucional y normativamente asignadas, es por ello que se deben adoptar criterios dinámicos de interpretación y ejercicio de sus funciones.

Las garantías constitucionales en los proceso de control operan como un limite al poder discrecional de los mismos, asimismo “regulan” sus tareas en pos de la tutela de los derechos de los particulares y de los cuentadantes.

CONCLUSIONES

El presente trabajo fue realizado con la idea de aportar elementos que permitan reconocer la validez (y legitimidad) constitucional de los Tribunales de Cuentas, fundamentalmente desde el enfoque de los procesos renditivos y jurisdiccionales llevados por ellos.

Destaco el reconocimiento en las constituciones provinciales de los organismos de control, donde no sólo operan como un límite del poder sino también refuerza las potestades de control de los poderes legislativos y hasta judiciales locales.

Para que esta validez constitucional sea plena, a mi entender, debe garantizarse la autonomía funcional de los mismos, necesaria para el debido ejercicio de sus funciones constitucionalmente asignadas.

El Dr. Domingo Sesin¹⁵ destaca:

“un órgano de jerarquía constitucional o garantizado por la Constitución no trasunta la voluntad primaria del Estado. No obstante, por la importante actividad que cumple, es conveniente que sea creado por la misma Ley Suprema, que le confiere al órgano una posición de independencia funcional en cuanto a la competencia asignada y a la ubicación de sus titulares. Estos órganos no configuran verdaderos poderes del Estado, sino que al otorgarles efectiva independencia funcional les da la jerarquía constitucional a fin que sean respetados como tales y no pueden ser extinguidos por el legislador”.

En la “evolución” de la doctrina de los organismos de control donde bregamos por un estado no sólo mas eficiente sino cada vez mas transparente debemos hacerlo de la mano del respeto de los derechos fundamentales solo válido en el respeto y plena vigencia de las garantías constitucionales de los particulares y los cuentadantes.

Uno de los aspectos más interesantes para analizar es que dentro de la normativa procedimental de los procesos (tanto renditivos como jurisdiccionales) llevados ante los Tribunales de cuenta podemos encontrar en algunos ordenamientos provinciales, más detallados los procesos de juicio de cuentas pero no así el desarrollo de los procesos de naturaleza jurisdiccional.

Así por ejemplo la Ley orgánica del Tribunal de Cuentas de La Pampa sólo dedicaba al proceso de juicio de responsabilidad cuatro artículos.

¹⁵ Revista de la Auditoría General de la Provincia de Salta Nº 02/13, pág. 28.

Esto devela de algún modo un enfoque restrictivo de las funciones de los organismos de control que van en desmedro de las garantías constitucionales de quienes, ya sea como cuentadantes ya sea como obligados a la rendición de fondos públicos se vinculen con ellos. Así la garantía fundamental que debe regir en toda función jurisdiccional como es la del debido proceso se encuentra, a mi entender, limitada en cuanto a su vigencia, que no atentará solamente contra los derechos de los cuentadantes sino también contra la validez misma del proceso llevado adelante ante el Tribunal.

La importancia de la garantía del debido proceso es reconocida como coadyuvante de la legalidad del procedimiento, como sostuvo el Superior Tribunal de Justicia de La Pampa, toda vez que

“El principio del debido proceso constituye una pieza fundamental del procedimiento, ya que conjuga el interés público que tutela la Administración Pública y el interés privado del administrado, quien protege su situación jurídica subjetiva y, al mismo tiempo, colabora con el Estado en la consecución del interés público.- De allí que el procedimiento administrativo tienda a asegurar la eficaz participación del administrado en la formulación de la voluntad administrativa, y no solo en la impugnación de las decisiones administrativas que lesionen o vulneren sus derechos.- En otras palabras, la efectiva participación del administrado en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa se fundamenta en el principio cardinal del debido proceso, regla que opera, no solamente en ocasión del agravio a los derechos subjetivos por parte de la Administración, sino que impera también cuando el administrado concurre para constituir la voluntad administrativa (cfr. Patricia R. Martínez, Debido proceso en el procedimiento administrativo, JA, 1985-IV, 790).”¹⁶

Esta garantía que se aplica también en todo el proceso de rendición de cuentas, los pedidos de antecedentes y las providencias que evidencian el ejercicio del derecho de defensa o argumentación por parte del cuentadante, son prueba de ello, aún cuando no se trate propiamente de un caso donde exista una controversia a dilucidar.

Pero de los resultados del juicio de cuentas ya sea con la imposición de un cargo o una multa no consentida por el obligado al pago podrá ser objeto de una posterior revisión judicial donde sí se analizará el resguardo de las garantías del cuentadante en todo el proceso de la rendición de cuentas.

¹⁶ Autos: "Fundación para la Promoción de Estudios Superiores en Tecnologías c/ Provincia de La Pampa s/ Demanda Contencioso Administrativa", expediente N° B-32/14, de fecha 29/11/2017

¿Cuáles son estas? Que se hayan resuelto todas su pretensiones, que la observación realizada señale la normativa vulnerada, que se haya permitido un ejercicio amplio del derecho de defensa del cuentadante y que la decisión que se dicte no sólo sea razonable sino que también fundada y que permita un acceso a la justicia, en la instancia de revisión no ya de la sentencia sino de todo el proceso llevado a cabo ante el Tribunal de Cuentas.

Esta revisión plena por parte de los jueces de la sentencia o decisorio que dicte el Tribunal de Cuentas constituye un requisito fundamental para la validez de los mismos.

En ese proceso de revisión el órgano judicial revisará que el proceso en si mismo haya constituido una defensa del administrado y/o del cuentadante por eso es importante destacar la importancia de las garantías y su respeto por los Tribunales de Cuentas quien en su búsqueda de la transparencia y correcta inversión de los fondos públicos no debe avasallar los derechos de quienes deban someterse a su jurisdicción.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Legislación

Constitución de La Pampa

Constitución de Jujuy

Ley provincial 513/69 (La Pampa)

Ley provincial N°4376 (Jujuy)

Doctrina

- * Régimen Jurídico de la Gestión y del Control en la Hacienda Pública, Adolfo Atchabahian, La Ley, 2013;
- * Cuestiones de Control de la Administración Pública, Jornadas organizadas por la Facultad de Derecho de la Universidad Austral, publicada por Ediciones RAP.
- * Revista RAP “V y VI JORNADAS ROSARINAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO” AÑO XXXIV-405.
- * Derechos y Garantías, La ley del más débil, Ferrajoli, Luigi, Trotta, España, 1999.
- * Ley de Procedimientos Administrativos, Comadira Julio, La Ley, Buenos Aires, 2003.
- * Derecho Administrativo, T° II, Cassagne Juan Carlos, Abeledo Perrot, 1996.
- * Revista El Derecho de fecha 4 de mayo de 1998, tomo 177 .
- * Contrato Administrativo y Confianza Legítima, Coviello Pedro, Revista Rap N° 308.
- * Tratado de Derecho Constitucional, Badeni Gregorio, Ed. La Ley, tomo II
- * Revista de la Auditoria General de la Provincia de Salta N° 02/13,