



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas



Escuela de Estudios de Posgrado

Carrera de Especialización en Administración Financiera del Sector
Público

Proyecto
Trabajo Final de Especialización

Juicio administrativo de responsabilidad: Hacia un procedimiento más
eficaz.

Autor: Ab. Rodrigo Federico Alejandro Rodríguez Méndez.

e-mail: estudiorodriguezmendez@gmail.com

Docente/Director: Mg. Cristina Rolandi.

Noviembre/2022



INDICE:

CAPÍTULO I

I. Introducción	4.
I.1) Fundamentación y relevancia.....	4.
I.2) Planteamiento del problema.....	10.
I.3) Objetivos	14.
I.4) Hipótesis.....	15.

CAPÍTULO II

I. Marco Teórico.....	16.
I.1) El Juicio Administrativo de Responsabilidad en la Ley N° 500 y su Reglamentación Interna. Plazo de Prescripción de la Acción de Responsabilidad Patrimonial de los Funcionarios Públicos con Anterioridad a la Sanción de la Ley N° 26.944 de Responsabilidad Estatal y del Código Civil y Comercial de la Nación.....	19.
I.2) Responsabilidad Administrativa Patrimonial en el Marco de la Ley provincial de Administración Financiera N° 3.755. Plazo de Prescripción de la Acción de Responsabilidad Patrimonial de los Funcionarios Públicos con Posterioridad a la Sanción de la Ley N° 26.944 de Responsabilidad Estatal y del Código Civil y Comercial de la Nación.....	27.



I.3) Juicios Administrativos de Responsabilidad en Trámite en el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Cruz año 2016 (muestra selectiva). Apertura de los Sumarios. Plazo de Tramitación. Jurisprudencia sobre Plazo Razonable en los Procedimientos Administrativos.....38.

CAPÍTULO III

I. Diagnóstico.....43.

CAPÍTULO IV

I. Propuesta de Reglamentación y Modificaciones Procedimentales.....45

I. 1) Reglamentación del Artículo 180° de la LAF.....45

I.2) Modificación de la Resolución N° 013-T.C.-89.....46

II. Conclusiones Finales.....57

CAPÍTULO V

I. Referencias Bibliográficas60



CAPÍTULO I

I- INTRODUCCIÓN

I.1) Fundamentación y relevancia:

En principio, recordemos que el 17 de noviembre del año 1965 se sancionó en el ámbito provincial la Ley N° 500 (Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas) la que en su artículo 2° establece que el Tribunal de Cuentas (en adelante TC): *“Es el organismo fiscalizador de la gestión financiero patrimonial de la Provincia, los municipios, las empresas para-estatales, las reparticiones descentralizadas y autárquicas, creadas o que se creen y como tal, sólo depende de la Constitución y de la Ley. Tendrá jurisdicción en todo el territorio de la Provincia, y residirá en la Capital de la misma”*.

Por su parte, en orden a la responsabilidad patrimonial de los agentes estatales, el artículo 25° prescribe que: *“Todo estipendiario del Estado provincial o municipal responderá de los daños que por su culpa o negligencia sufra la hacienda pública y estará sujeta a la jurisdicción del Tribunal de Cuentas. Quedan sujetas a la misma jurisdicción, todas aquellas personas que sin ser estipendiarias del Estado, manejen bienes públicos”*.

El mecanismo establecido para hacer efectiva esa responsabilidad patrimonial lo encontramos normado en su Capítulo XI -JUICIO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD-, más precisamente el artículo 55° establece que: *“La determinación administrativa de responsabilidad que no sea emergente de una rendición de cuentas, se establecerá por los procedimientos dispuestos en el presente capítulo. Se hará mediante un*



juicio que mandará iniciar el Tribunal de Cuentas, cuando se le denuncien actos, hechos u omisiones susceptibles de producir un perjuicio a la hacienda pública, o adquiera por sí la convicción de su existencia”.

Desde luego que la potestad asignada al TC como Órgano de Control encargado de establecer la mencionada responsabilidad a través del citado procedimiento, dimana directamente de la Carta Magna provincial que en su artículo 123° prescribe que: *“Un Tribunal de Cuentas, tendrá a su cargo el examen de las cuentas de percepción e inversión de las rentas públicas provinciales y municipales. La ley determinará su organización y constitución, así como la obligación de comunicar inmediatamente a la Cámara los actos que realice el Poder Ejecutivo contrariando la expresa oposición del Tribunal. Sus miembros serán designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Cámara, salvo uno que lo será a propuesta del partido político que constituya la primera minoría en la Provincia”.*

Que, a través del Juicio Administrativo de Responsabilidad, podemos sostener que el TC ejerce facultades jurisdiccionales las que se materializan, en este caso, mediante el dictado de un fallo condenatorio (cargo patrimonial) o absolutorio.

Que, asimismo, debemos señalar que el 29 de junio del año 1972 la Honorable Cámara de Diputados de la provincia sancionó la Ley N° 760 (Ley de Contabilidad) cuyo artículo 1° prescribe que: *“La presente Ley regirá los actos u operaciones de los que se deriven transformaciones o variaciones en la hacienda pública, quedando comprendidos en la misma, los órganos administrativos centralizados y descentralizados del Estado. Para los entes de carácter comercial o industrial esta Ley será de aplicación supletoria, en tanto sus respectivas leyes orgánicas o estatutos no provean expresamente lo*



contrario. Las haciendas privadas, servicios o entidades en cuya gestión tenga intervención el estado, quedan comprendidas en el régimen de control instituido por esta Ley y que les resulte aplicable en razón de las concesiones, privilegios o subsidios que le acuerdan o de los fondos o patrimonio del estado que administren”.

En lo que respecta a la responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos, el artículo 66° del mencionado dispositivo legal reza que: *“Todo funcionario, empleado o persona a quien se le haya confiado el cometido de recaudar o pagar fondos, valores o especies y bienes del Estado, así como quienes sin estar expresa o legalmente autorizados para ello, tomen injerencia en tales cometidos, son responsables y están obligados a rendir cuenta documentada o comprobable de su gestión ante el Tribunal de Cuentas de la Provincia”.*

Ahora bien, con la sanción de la Ley N° 3.755 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Provincial en Santa Cruz (en adelante LAF), nos encontramos en el ámbito provincial frente a un cambio de paradigma tanto en materia de administración financiera gubernamental, como así también respecto a la responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos. La mencionada norma sigue, en líneas generales, a la Ley N° 24.156.

En este sendero de ideas, distinguida doctrina enseña que:

La polémica instalada desde hace un buen tiempo en el ámbito financiero público, detrás de los nuevos vientos que soplaron con el desarrollo del Programa de Administración Financiera Gubernamental (PRAFG) en Argentina a principio de la década de los noventa, tiene -y no pocos- defensores y detractores. La cuestión se profundizó con la sanción de la ley 24.156 de



sistemas de administración financiera y de control gubernamental en sustitución de la entonces vigente ley de contabilidad ... Cuando se propugnó la reforma de la administración financiera nacional se señaló como crítica que la Ley de Contabilidad y el Tribunal de Cuentas, por su concepción limitada de administración financiera, actuaron por exclusión dejando diversas actividades sin registrar ni controlar. Complementariamente, se afirmó que no consideraban a la administración estatal en su totalidad, ni las interrelaciones e intervenciones entre sus partes componentes. Por otra parte, se adujo que el diseño de las funciones administrativo-financieras fueron parciales al sustentarse en principios meramente jurídicos, como inconducentes sus acciones ante la ausencia en el uso de técnicas adecuadas. Y, lo que es más conflictivo, se sostuvo desde la presuposición que el control externo posterior sólo serviría para comprobar que se transgredió la ley y no para impedirlo, la necesidad de implementar la intervención previa ejercida por el Tribunal de Cuentas de la Nación. Se pensaba que se impediría así la violación de la ley antes de concretarse el proceso del gasto (Las Heras, 2006) .

Asimismo, el citado autor señala como eje central de la Ley N° 24.156 la concepción sistémica que considera y estudia a la problemática financiera como un universo.

Se incluyen no sólo los sistemas institucionales como ámbito de aplicación de la ley a la totalidad del sector público (artículos 1 y 8) sino también a la generalidad de los sistemas objetivos en la terminología SIMAFAL (Sistemas de Mejoramiento de la Administración Financiera en América Latina) al



legislarse en el título III el sistema de crédito público. La ley llena un vacío importante registrado en la legislación anterior. El nivel que alcanzó el endeudamiento público producido en la década de los setenta y los primeros años de los ochenta impactó severamente no sólo en las finanzas estatales sino en la economía del país. Si bien fueron decisiones de política económica las que motivaron tal endeudamiento, la ausencia de una legislación adecuada contribuyó a una falta de controles sobre el uso y destino del crédito. La ley de contabilidad dentro de una cultura de fuerte indisciplina fiscal era poco compatible con el grado de complejidad y desarrollo que alcanzaron las finanzas nacionales e internacionales, sumado a la carencia de información oportuna y confiable sobre la magnitud de los compromisos que se estaban asumiendo. Aun así con la inclusión expresa del sistema de crédito público, nobleza obliga, no se evitó el pavoroso crecimiento de la deuda externa en la década de los noventa. Las normas pueden ser muy buenas -y la LAFCO fue un avance en ello- pero la administración debe estar dispuesta a cumplirlas y los organismos de control a controlar. Muchos propósitos de la reforma fracasaron pero los modernos instrumentos tecnológicos del SIDIF (Sistema Integrado de Información Financiera) permitieron, por lo menos, conocer a ciencia cierta el nivel de endeudamiento, información que no era posible saber con anterioridad (Las Heras, 2006).

Concretamente, en lo que respecta a la temática del presente trabajo, advertimos que la LAF estableció el plazo de prescripción de la acción tendiente a hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos, instituto éste último



que no se encontraba normado expresamente en ninguno de los dispositivos legales precedentemente señalados.

En dicho sentido, el artículo 178° de la LAF prescribe que: *“Toda persona humana que se desempeñe en las jurisdicciones o entidades sujetas a la competencia del órgano de Control Externo responderá de los daños económicos que por su dolo, culpa o negligencia en el ejercicio de sus funciones causaren al estado provincial, siempre que no se encontrare comprendida en regímenes especiales de responsabilidad patrimonial”*.

Asimismo, el artículo 180° establece que: *“La acción tendiente a hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de todas las personas humanas que se desempeñen en el ámbito de los organismos y demás entes mencionados en los Artículo 8 de esta ley, prescribe en los plazos fijados por el Código Civil y Comercial de la Nación contados desde el momento de la comisión del hecho generador del daño o de producido éste si es posterior, cualquiera sea el régimen jurídico de responsabilidad patrimonial aplicable con estas personas”*.

Pues bien, el Órgano de Control Externo mencionado por el artículo 179° resulta ser el TC. En efecto, el artículo 119 de la LAF reza que: *“El órgano rector del sistema de control externo del sector público provincial, será el Tribunal de Cuentas de la provincia de Santa Cruz, conforme a lo dispuesto el Artículo 123 de la Constitución Provincial”*.

En consonancia con lo expuesto, debemos destacar que el procedimiento a través del que se investiga y, eventualmente, se establece el perjuicio patrimonial al fisco derivado de acciones u omisiones de los agentes públicos, es el denominado Juicio Administrativo de Responsabilidad (en adelante JAR) cuya sustanciación se encuentra



encomendada al Órgano Rector del Sistema de Control Externo establecido por la LAF, es decir el TC.

Entendemos que deviene de suma importancia establecer si el procedimiento señalado (JAR), se inicia dentro del plazo establecido por la LAF respecto a la prescripción de la acción tendiente a hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de los agentes del estado, ya que, de lo contrario se vería comprometida la eficacia del mismo operando la liberación de los presuntos responsables del perjuicio por el solo transcurso del tiempo.

Por las consideraciones hasta aquí realizadas, entendemos que el análisis propuesto brindará la información necesaria para establecer si el actual procedimiento del JAR es instado y concluido en los plazos prescriptos por la LAF y, a partir de dicho análisis, podremos concluir si este resulta un mecanismo jurisdiccional eficaz a fin de investigar la responsabilidad patrimonial de los agentes públicos, caso contrario, nos permitiremos sugerir cambios procedimentales a fin ayornar su reglamentación interna con el objetivo de establecer un proceso más eficaz.

I.2) Planteamiento del problema:

Que, en primer término, debemos señalar que la normativa relativa a la responsabilidad de los funcionarios públicos es materia de derecho público local. En ese sentido, distinguida doctrina señala que:

Punto aparte merece el debate suscitado respecto de la inclusión o no de estas responsabilidades, en las disposiciones de un Código Civil y Comercial Unificado. Al respecto, coincidimos con la mayoría de la doctrina administrativista en cuanto a que se trata de una materia propia del Derecho



Público y por ende de regulación local, que merece un tratamiento ajeno al sistema del Derecho Civil ... Respecto de la responsabilidad de los funcionarios públicos consideramos que es de naturaleza eminente local ... En este sentido consideramos pertinente la aplicación de un enfoque sistémico de la relación de empleo público, de tal suerte que es imposible separar el ámbito en el que se desarrolla el empleo de las responsabilidades que surgen de la actuación de sus funcionarios (Asociación de Docentes Facultad de Derecho y Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires, 2013, pp. 1032/1033) .

Sin perjuicio de lo expuesto, respecto al plazo de prescripción de la acción tendiente a hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios públicos, la LAF en su artículo 180° nos remite a las disposiciones del Código Civil y Comercial de la Nación (en adelante CCCN), estableciendo el momento preciso en que comienza el computo del plazo liberatorio al establecer que el mismo inicia: “...desde el momento de la comisión del hecho generador del daño o de producido éste si es posterior...”.

Como señaláramos precedentemente, con anterioridad a la sanción de la LAF el plexo normativo provincial en materia administrativa no contenía plazo alguno de prescripción de la acción en materia de responsabilidad, ello más allá de los diversos planteos intentados por los responsables quienes, erradamente, proponían la aplicación analógica al JAR del artículo 54° de la Ley N° 500 referido este último al procedimiento del Juicio de Cuentas.

De lo dicho, podríamos, en principio, sostener que el plazo de prescripción establecido por la norma local resultaría ser el normado por el artículo 2560°,



segundo párrafo del CCCN que reza: “...*El plazo de la prescripción es de cinco (5) años, excepto que esté previsto uno diferente en la legislación local*”.

En dicho sentido, con anterioridad a la sanción de la Ley de Responsabilidad Estatal y del CCCN, la doctrina enseñaba que:

En cuanto a los términos de prescripción, el Artículo 131 de la Ley N° 24.156 contempla que la acción para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial, de todas las personas físicas que se desempeñen en el ámbito de los organismos y entes sujetos al control de la Auditoría General de la Nación, prescribe de acuerdo con los plazos del Código Civil contados desde la comisión del hecho que generó el daño o producido éste, si es posterior. La Procuración del Estado ha interpretado que, por tratarse de una responsabilidad contractual, corresponde la aplicación del plazo decenal del Artículo 4023 del Código Civil (Ivanega, 2010, p. 117).

Luego, tendremos que armonizar lo expresado con las normas contenidas en la Ley N° 26.944 de Responsabilidad Estatal.

Entendemos necesario dejar establecido que a lo largo del presente trabajo cuando hablamos de responsabilidad nos referimos a la de naturaleza patrimonial, diferenciándose ésta de la contable, disciplinaria, civil y penal.

El procedimiento del JAR tiene por finalidad establecer la existencia de responsabilidad de los funcionarios públicos, ajena a la rendición de cuentas, que por acción u omisión produce un perjuicio económico concreto a la hacienda pública.



Actualmente, el procedimiento señalado se encuentra normado, por el Capítulo XI de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la provincia de Santa Cruz (Ley N° 500) y, asimismo, por la Resolución N° 013-T.C.-89 que aprobó su reglamentación interna.

Debemos aclarar que la LAF mantiene al TC como el Organismo rector del sistema de control externo de la administración pública, por ello resulta relevante el análisis del JAR a fin de ponderar la eficacia del mismo en su faz procedimental.

Las partes que intervienen en el JAR son, por una parte, el TC a través de la Coordinación General de Asuntos Jurídicos, designándose un Instructor a fin que lleve a cabo la investigación de los hechos que originaron la apertura del procedimiento; y por la otra, los agentes públicos involucrados en los sucesos que, presuntamente, configuraron el perjuicio económico al erario público.

Una vez sustanciado el procedimiento investigativo tendiente a la recolección de pruebas de cargo, el mismo concluye con la confección de un informe final por parte del sumariante. Acto seguido, se corre traslado del mismo a los responsables a efectos que presenten descargo asegurándose así el debido proceso. Analizado el descargo, el TC dicta un fallo mediante el que se declara la responsabilidad de los agentes involucrados imponiéndoles un cargo patrimonial o bien se dispone el archivo de las actuaciones. La finalidad del proceso, cuando se comprueba la afrenta económica, es el restablecimiento del patrimonio público.

Asimismo, advertimos que en numerosas ocasiones la apertura de los JAR es motivada por sumarios realizados por distintos Organismos de la Administración Pública quienes una vez concluidos los mismos, en caso de advertir un presunto perjuicio, remiten los actuados al TC, es decir que resulta posible que la instrucción del sumario y su



posterior remisión al TC se efectuó una vez transcurrido el plazo liberatorio establecido por la LAF.

Sumado a lo expuesto, debemos señalar que resulta necesario establecer si la sustanciación de los JAR se realiza respetando el denominado plazo razonable, garantía esta integrante del debido proceso adjetivo, ya que en reiteradas oportunidades los investigados han acusado la prescripción, o mejor dicho la caducidad, de la acción de responsabilidad y, por consiguiente, del procedimiento.

Como corolario de los todo los hasta aquí desarrollado, consideramos que analizada la temática propuesta podremos sugerir modificaciones procedimentales que redunden en una mayor eficacia del JAR, minimizando de esta forma la posibilidad de que, eventualmente, la reparación de un perjuicio al estado no pueda prosperar por el transcurso del tiempo, o bien que iniciado el mismo éste quede trunco por un planteo referente al plazo razonable del procedimiento.

I.3) Objetivos:

Los objetivos a lograr con la investigación del problema planteado son los siguientes:

- 1) Precisar cuál es el plazo de prescripción establecido por el artículo 180° de la L.A.F.
- 2) Establecer si actualmente los JAR se inician de manera previa al acaecimiento del plazo liberatorio establecido por el artículo 180° de la LAF.
- 3) Analizar si los JAR se sustancian en un plazo razonable.



4) Proponer la reglamentación del artículo 180° de la LAF, como así también la implementación de cambios procedimentales al Reglamento de Sumarios que regula el JAR a fin que estos redunden en un procedimiento jurisdiccional más eficaz.

La metodología para alcanzar los objetivos propuestos, será tomar como base fáctica una muestra selectiva de los sumarios abiertos por el TC durante el año 2016, estableciendo si los procedimientos se ajustan, respecto a su inicio y finalización, al plazo establecido por el artículo 180° de la LAF y, asimismo, si aseguran el plazo razonable del proceso.

I.4) Hipótesis

Las hipótesis respecto al problema de investigación planteado ut supra son las siguientes:

- A) ¿Cuál es el plazo de prescripción al que hace referencia el artículo 180° de la LAF?

- B) ¿El JAR regulado por la Ley provincial N° 500 se inicia en forma previa a la verificación del plazo de prescripción establecido por el artículo 180° de LAF?

- C) ¿Los JAR en trámite por ante el TC abiertos durante el año 2016 respetan la garantía del plazo razonable del proceso?

- D) ¿La Resolución N° 013-T.C.-89 debe ser modificada en pos de lograr un proceso más eficaz?



CAPÍTULO II

I. Marco Teórico:

Podemos afirmar, sin mayor hesitación, que las facultades jurisdiccionales del TC surgen nítidamente en el marco del JAR el que posibilita analizar la responsabilidad de los funcionarios públicos y, en consecuencia, cuando se determina que la actuación de estos es causa eficiente del perjuicio al patrimonio provincial o comunal, el TC establece a través del mencionado procedimiento la existencia del daño, la responsabilidad del agente y la cuantificación del perjuicio.

En sintonía con lo expuesto, la doctrina señala que:

Sin embargo, hay un punto, una cuestión, en la cual se da un acuerdo prácticamente unánime y es que los Tribunales de Cuentas son organismo con función jurisdiccional ... Se trataría de tribunales constitucionales especiales con jurisdicción administrativa. Solo pueden ser calificados de administrativos en cuanto a su jurisdicción o materia sobre la que recae su función pero nunca en cuanto a su propia naturaleza, ya que no pertenecen a la Administración. Están, en todo caso, dentro del ámbito legislativo (Cardón, 1996, pp. 119 y 128).

Asimismo, respecto de las facultades jurisdiccionales otorgadas a los tribunales administrativos, la Corte Suprema ha resuelto que: *“Si bien el otorgamiento de facultades jurisdiccionales a órganos de la Administración desconoce lo dispuesto en los artículo 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...¹”.

Pues bien, los requisitos exigidos por la C.S.J.N. para reconocer facultades jurisdiccionales a los órganos de la administración los encontramos reunidos en la Ley N° 500.

En primer término, recordemos que el TC tiene génesis constitucional conforme lo prescribe el Art. 123° de la Carta Magna local: *“Un Tribunal de Cuentas, tendrá a su cargo el examen de las cuentas de percepción e inversión de las rentas públicas provinciales y municipales. La ley determinará su organización y constitución, así como la obligación de comunicar inmediatamente a la Cámara los actos que realice el Poder Ejecutivo contrariando la expresa oposición del Tribunal. Sus miembros serán designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Cámara, salvo uno que lo será a propuesta del partido político que constituya la primera minoría en la Provincia”.*

En cuanto a la independencia e imparcialidad de los miembros del TC, el artículo 4° de la ley N° 500 reza: *“Los miembros del Tribunal de Cuentas no podrán aceptar ni desempeñar comisiones o funciones públicas, retribuidas o ad-honorem, encomendadas permanente, transitoria o interinamente, por alguna autoridad de la Provincia. El desempeño del cargo de miembro del Tribunal de Cuentas será incompatible con el ejercicio*

¹ C.S.J.N. autos: “Ángel Estrada y Cía. S.A. c/ resol. 71/96 - Sec. Ener. y Puertos s/ recurso extraordinario”, Expte. N° 750- 002119/96. Buenos Aires, 5 de abril de 2005.



de su profesión u otra actividad rentada, con excepción de la docencia y gozarán de la misma remuneración que los vocales del Tribunal Superior de Justicia”. Asimismo, el artículo 6° establece que: “Los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de las mismas prerrogativas e inmunidades que los jueces de la Provincia y son enjuiciables ante el mismo jurado, por igual procedimiento y en los mismos casos que ellos”.

Por su parte, respecto al control judicial amplio de las decisiones adoptadas por el TC, el artículo 50° de su la Ley Orgánica prescribe que: *“Si el fallo fuera absolutorio, notificado que sea, dispondrá el archivo de las actuaciones, si la sentencia fuese condenatoria, podrá presentarse recurso de revisión ante el Tribunal conforme a lo establecido en los Artículos 77° y 78° de la presente Ley, y dentro de los diez (10) días de notificada la sentencia del recurso de revisión o la improcedencia del mismo, cabrá recurso judicial fundado ante la Cámara de Apelaciones de la Primera Circunscripción Judicial, quién deberá oír al Tribunal de Cuentas y dictará resolución a la vista de los antecedentes requeridos dentro de los cuarenta (40) días de planteada la cuestión”.*

Ahora bien, establecidas las facultades jurisdiccionales del TC en el marco de JAR, seguidamente analizaremos el plexo normativo de ese procedimiento en la Ley N° 500, su Reglamento Interno aprobado por Resolución N° 13-T.C.-89, como así también su correlación con la responsabilidad patrimonial a la luz prescripciones contenidas en la Leyes Nros. 3.755, 26.944 de Responsabilidad Estatal (en adelante LRE) y 26.994 CCCN, estableciendo en cada caso el plazo de prescripción de la acción tendiente a hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria de los agentes públicos.



I.1) El Juicio Administrativo de Responsabilidad en la Ley N° 500 y su Reglamentación Interna. Plazo de Prescripción de la Acción de Responsabilidad Patrimonial de los Funcionarios Públicos con Anterioridad a la Sanción de la Ley N° 26.944 de Responsabilidad Estatal y del Código Civil y Comercial de la Nación.

Que, como señaláramos anteriormente, el JAR se encuentra normado en el Capítulo XI de la Ley N° 500. Así, el artículo 55° establece que: *“La determinación administrativa de responsabilidad que no sea emergente de una rendición de cuentas, se establecerá por los procedimientos dispuestos en el presente capítulo. Se hará mediante un juicio que mandará iniciar el Tribunal de Cuentas, cuando se le denuncien actos, hechos u omisiones susceptibles de producir un perjuicio a la hacienda pública, o adquiera por sí la convicción de su existencia”*.

Advertimos que la norma es por demás clara respecto a que la responsabilidad que se juzga en el JAR es la denominada “administrativa patrimonial”, en contraposición a “responsabilidad contable” que justamente se pondera en el marco del Juicio de Cuentas.

En consonancia con lo expuesto, se ha dicho que:

La responsabilidad contable se distingue de la administrativa-patrimonial por no requerir la existencia de una relación de empleo, pudiendo configurarse respecto de los agentes públicos, terceros, personas jurídicas públicas y privadas, que reciban fondos, bienes o valores estatales y que los gestionen (manejen, administren, recauden, custodien, dispongan, etc.) ... En nuestro Derecho, han quedado bien delimitados los ámbitos de cada una de las responsabilidades, de tal forma que responsabilidad patrimonial y contable



responden a distintos fundamentos ... En la República Argentina, el denominado “juicio de cuentas” corresponde a un tipo de procedimiento administrativo, que se sustancia en el ámbito de los Tribunales de Cuentas provinciales –y en algún caso ante los organismos de control interno– y que a nivel nacional fue suprimido por la ley 24.156, a partir de la modificación del sistema de control (Asociación de Docentes Facultad de Derecho y Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires, 2013, pp. 1040 - 1041).

Asimismo, respecto al momento en que puedo darse inicio a este procedimiento el artículo 56° prevé que: *“No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, los obligados a rendir cuentas pueden ser traídos a juicio de responsabilidad en los siguientes casos: a) Antes de rendirla, cuando se concretan daños para la hacienda pública o para los intereses puestos bajo la responsabilidad del Estado; b) En todo momento, cuando se trate de actos, hechos u omisiones extraños a la rendición de cuentas; c) Después de aprobadas las cuentas y por las materias en ellas comprendidas, cuando surja posteriormente un daño imputado a la culpa o negligencia del responsable”*.

Por su parte, respecto a la obligación de denuncia que pesa en cabeza de los agentes públicos, el artículo 57° dispone que: *“Los agentes del Estado que tengan conocimiento de irregularidades, que ocasionen perjuicios pecuniarios al fisco, deberán comunicarlos de inmediato a su superior jerárquico, quién los pondrá, cuando corresponda, en conocimiento del Tribunal de Cuentas, el que intervendrá con jurisdicción y competencia administrativa de carácter exclusivo, a los efectos de instaurar el respectivo juicio de responsabilidad”*.



Que, siguiendo con el análisis del procedimiento, el artículo 58° da cuenta de la modalidad de inicio del JAR prescribiendo que: *“El juicio de responsabilidad se iniciará con el sumario que deberá instruir el Tribunal de Cuentas, de oficio o a pedido del respectivo organismo. El Tribunal podrá designar a cualquiera de sus funcionarios administrativos, técnicos o profesionales, para la instrucción del sumario pertinente”*.

Entrando de lleno en la faz procedimental del JAR, el artículo 59° dispone que: *“El sumariante practicará todas las diligencias que hagan al esclarecimiento de lo investigado y las que propusiere el denunciante o el acusado, cuando las estimara procedentes dejando constancia en el caso que las denegara, y de los fundamentos que lo justifiquen. En las diligencias aludidas se aplicarán, por analogía, las disposiciones pertinentes del Código de Procedimientos en lo Criminal. Todo agente del Estado está obligado a prestar la colaboración que le sea requerida para la investigación. Rigen para los sumariantes las causas de excusación y recusación señaladas en el artículo 13° de la presente Ley”*.

Una vez colectada toda la prueba de cargo y, eventualmente, habiendo el instructor producido los medios probatorios ofrecidos por los presuntos responsables (prueba de descargo), prosigue el procedimiento según lo previsto por el artículo 60°: *“Cerrado el sumario, el sumariante lo elevará con sus conclusiones directamente o por la vía jurisdiccional respectiva al Tribunal de Cuentas, el que resolverá según corresponda: a) Su archivo, sin más trámites, no resulta una responsabilidad. Y correlativamente, el descargo en la cuenta del responsable; b) La ampliación del sumario por el mismo sumariante u otro designado al efecto, así como otras medidas para mejor proveer; c) La citación de los presuntos responsables, para que tomen vista de las actuaciones y produzcan su descargo”*.



Ahora bien, en caso que los integrantes del Cuerpo compartan, en líneas generales, el informe del instructor quien tiene por acreditada la existencia de perjuicio a las arcas públicas, el artículo 61° dispone que: *“La citación aludida en el inciso c) del artículo anterior, se hará en la forma prescripta en el artículo 45 de la presente Ley, a todos los que, directamente o indirectamente, aparezcan implicados y contendrá el emplazamiento para contestar la vista en un plazo que nunca será menor de diez (10) ni mayor de veinte (20) días. Este término que correrá desde la notificación del emplazamiento, podrá ampliarse por el Tribunal de Cuentas cuando la naturaleza del asunto o razones de distancia lo justifiquen”*.

Advertimos que en este estadio del procedimiento se les otorga a los responsables la posibilidad de ejercer nuevamente, ya que en un primer momento se asegura con la indagatoria, un amplio derecho de defensa. Así, el artículo 62° prescribe que: *“El presunto responsable podrá comparecer por sí o por apoderado a contestar la vista, debiendo acompañar los documentos que contribuyan a su descarga o indicar los que existan en las oficinas públicas para que el Tribunal de Cuentas los pida. También podrá pedir señalamiento de audiencia para producir declaraciones de testigos de descargo o para interrogar a los que en el sumario hubieren depuesto en su contra y solicitar pericias. El Tribunal de Cuentas no podrá limitar el número de testigos ni prescindir de sus declaraciones. Si autorizará pericias, el Tribunal designará los peritos previo sorteo y les fijará plazo para expedirse. En todos los casos podrá tener el presunto responsable como desistido de la prueba cuando a su juicio no lo haya urgido convenientemente”*.

Asimismo, el artículo 63° establece que: *“Realizados los trámites que prescriben los artículos anteriores, el Tribunal de Cuentas sin perjuicio de las medidas previas que pudiera dictar para mejor proveer, lo pasará a un auditor para que examine la*



causa y solicite lo que de conformidad con la Ley, deba resolverse". Debemos señalar que el artículo transcrito cuando se refiere al examen de la causa por parte de auditor, desde luego se hace alusión al estudio netamente contable del perjuicio patrimonial informado por el instructor sumarial, ya que el profesional contable no podrá ingresar en la valoración de la prueba y conclusiones finales del sumario por exorbitar estos temas, que por cierto resultan eminentemente jurídicos, su competencia profesional.

Que, una vez evacuado el traslado conferido al auditor, los actuados quedan en instancia de dictar sentencia conforme lo prescribe el artículo 64° en los siguientes términos: *“Producido el dictamen del auditor, aludido en el artículo anterior, el Tribunal de Cuentas dictará su resolución dentro de los treinta (30) días. La resolución será fundada y expresa, si fuera absolutoria, llevará aparejada la providencia de archivo de las actuaciones previa notificación a quienes corresponda; si fuera condenatoria, deberá fijar la suma a ingresar por el responsable, cuyo pago se lo intimará con fijación de término, formulando cargo. El fallo del Tribunal admitirá los recursos de revisión y judicial previstos en el artículo 50° de la presente Ley”*.

En el caso que sustanciado íntegramente el sumario no se advirtiese la existencia de perjuicio al patrimonio estatal, pero si irregularidades administrativas en los procesos de contratación por ejemplo el TC podrá imponer a los responsables la multa indicada en el artículo 19°, inc. d). (cfrme. art. 65°).

Diferenciado la responsabilidad que se juzga a través del JAR respecto de la disciplinaria, el artículo 66° establece que: *“Las disposiciones del presente capítulo no excluyen las medidas de carácter disciplinario que adopten los superiores*



jerárquicos, las que será independientes del juicio a substanciarse ante el Tribunal de Cuentas y no influirán en la decisión de éste”.

En sintonía con lo normado por el artículo 169° del Código Procesal Penal local (obligación de denunciar), el artículo 67° de la Ley N° 500 prescribe que: *“Si en la substanciación del juicio de responsabilidad se presumiera fundadamente que se ha cometido algún delito de acción pública, el Tribunal de Cuentas formulará la denuncia correspondiente ante la justicia sin perjuicio de continuar su trámite”.*

Por último, el artículo 68° deja establecido que la acción resarcitoria del estado sustanciada en el marco del JAR no se extingue, como si es de aplicación en el derecho penal, en caso que: *“La renuncia, separación del cargo, incapacidad legalmente declarada o muerte del obligado, no impide ni paraliza el juicio de responsabilidad. En caso de incapacidad o muerte se substanciará con los curadores o herederos del causante respectivamente”.*

Hasta aquí analizamos la normativa del JAR contenida en la Ley Orgánica del TC, por lo que seguidamente nos introduciremos, brevemente, en el Reglamento Interno de Sumarios aprobado por Resolución N° 013-T.C.-89.

En sus Capítulos I/V el mencionado Reglamento regula la apertura del sumario, recusación y excusación del sumariante, la investigación de los hechos, las notificaciones y las pautas a seguir en el marco de las audiencias indagatorias y testimoniales, respectivamente.

En lo que aquí nos interesa, el Capítulo VI -Cierre y Elevación del Sumario-, el artículo 18° prescribe que: *“El instructor del sumario dispondrá el cierre del*



mismo dentro de los noventa días, al cabo de los cuales deberá proceder a elevar el informe respectivo, de conformidad a lo estipulado en el Art. 60º) de la Ley n° 500 (t.o. dto. 662/86)”.

Para el caso en que el sumariante no logre concluir el sumario en el plazo mencionado, el artículo 19º establece, en su parte pertinente, que: “... *el instructor dentro de los cinco días siguientes deberá comunicar por escrito al Presidente del Tribunal de Cuentas, las circunstancias que a su juicio existieren para ello ... valorada dicha presentación, la autoridad podrá acordar nuevo plazo similar u otro distinto según lo estime pertinente a efectos de proceder a su clausura y elevación de informe...*”.

Más adelante veremos si en la sustanciación de los JAR que se analizarán se cumplió el plazo establecido por el artículo 18º.

Como ya señaláramos ut supra, hasta la sanción de la LAF las normas de derecho administrativo local no establecían, ni aun por remisión al Código de Fondo, plazo de prescripción alguno a fin de hacer efectiva la acción de responsabilidad patrimonial contra los funcionarios públicos.

En dicho sentido, podemos señalar que se verificaron algunas presentaciones de responsables solicitando la aplicación, en el marco de JAR, del artículo 54º de la Ley N° 500 que reza: “*Cuando no se hayan formulado o notificado reparos o cargos dentro de los dos (2) años a contar desde la elevación de una rendición al Tribunal de Cuentas, o transcurrido ese término, desde la contestación del responsable, formulando descargos concretos sobre la misma, se considerará aprobada, transfiriéndose la responsabilidad que pudiera existir a los funcionarios que sean declarados culpables de la demora en la tramitación, quienes se excusarán de seguir entendiendo en el asunto y estarán a las resultas que se establezcan en definitiva*”.



En efecto, la norma transcripta se ubica en el Capítulo X - Procedimiento en el Juicio de Cuentas- de la Ley Orgánica del TC y, en consecuencia, entendemos que la misma resulta de aplicación únicamente al mencionado procedimiento siendo ajena al mecanismo jurisdiccional del JAR.

Pues bien, teniendo presente lo manifestado respecto a la ausencia de norma administrativa local que estableciera el plazo de prescripción señalado, debemos necesariamente recurrir a la doctrina y jurisprudencia en la materia construida en base a la Ley N° 24.156.

El artículo 131° de esa ley establece que: “ *La acción tendiente a hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de todas las personas físicas que se desempeñen en el ámbito de los organismos y demás entes premencionados en los artículos 117 y 120 de esta ley, prescribe en los plazos fijados por el Código Civil contados desde el momento de la comisión del hecho generador del daño o de producido éste si es posterior, cualquiera sea el régimen jurídico de responsabilidad patrimonial aplicable con estas personas*”.

Al respecto, previo a la entrada en vigencia de la Ley de Responsabilidad Estatal y del Código Civil y Comercial de la Nación, el maestro Gordillo enseñaba que:

Dado que el funcionario se halla ligado al Estado mediante una relación contractual, cualquiera sea su nivel incluyendo a todos los funcionarios de nivel político, toda irregular prestación es incumplimiento del contrato. Esa responsabilidad contractual asume las características fijadas en el art. 1112. Este artículo funcionaría en este caso como elemento legal del contrato. El regular cumplimiento de las obligaciones legales es una de las obligaciones impuestas



al funcionario por su aceptación de la relación contractual que lo liga al Estado: su violación, en consecuencia, origina responsabilidad contractual, y por ello la prescripción aplicable es la del art. 4023: 10 años ... Tal principio fue recogido en la vieja ley de contabilidad, cuyo art. 142, segunda parte, establecía: “La acción del Estado tendiente a hacer efectiva la reparación civil de los daños e intereses ocasionados por actos u omisiones imputables a los agentes de la administración nacional, incluidos los de entidades descentralizadas, empresas del Estado y haciendas para estatales, prescribirá a los diez años de cometido el hecho que imponga tal responsabilidad.” En definitiva, es la misma solución que se impone por el vínculo contractual que une al agente con el Estado (Gordillo, 2013, pp. 686/687).

Luego de la sanción del actual CCCN (Ley N° 26.994), teniendo siempre presente que la responsabilidad patrimonial de los funcionarios se fundamenta en la relación contractual de estos con el estado, el plazo de prescripción decenal normado por el derogado artículo 4023° fue sustituido por el artículo 2560° del nuevo Código quedando establecido, según lo sostenido por parte de la doctrina, en cinco años.

Hasta aquí desarrollamos el marco normativo del JAR y el plazo de prescripción aplicable a la acción tendiente a hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos, todo ello con anterioridad a la sanción de la LAF provincial.

I.2) Responsabilidad Administrativa Patrimonial en el Marco de la Ley provincial de Administración Financiera N° 3.755. Plazo de Prescripción de la Acción de Responsabilidad Patrimonial de los Funcionarios Públicos con posterioridad a la Sanción



de la Ley N° 26.944 de Responsabilidad Estatal y del Código Civil y Comercial de la Nación.

Que, con la sanción de la LAF a nivel provincial se introduce una norma específica que establece el plazo de prescripción de la acción dirigida a hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos.

Así, la mencionada ley en su Título IX -De la Responsabilidad-, Sección I -Administrativa Patrimonial-, en tres artículos sienta los principios relativos a este tipo de responsabilidad.

En efecto, el artículo 178° de la LAF prescribe que: *“Toda persona humana que se desempeñe en las jurisdicciones o entidades sujetas a la competencia del órgano de Control Externo responderá de los daños económicos que por su dolo, culpa o negligencia en el ejercicio de sus funciones causaren al estado provincial, siempre que no se encontrare comprendida en regímenes especiales de responsabilidad patrimonial”*.

Por su parte, el artículo 179° reza que: *“Toda infracción a las normas establecidas en la presente, en que incurran funcionarios o empleados de la administración, generará la responsabilidad personal y directa de los mismos”*.

Asimismo, en lo que aquí nos interesa, el artículo 180° establece que: *“La acción tendiente a hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de todas las personas humanas que se desempeñen en el ámbito de los organismos y demás entes mencionados en los Artículo 8 de esta ley, prescribe en los plazos fijados por el Código Civil y Comercial de la Nación contados desde el momento de la comisión del hecho generador del daño o de producido éste si es posterior, cualquiera sea el régimen jurídico de responsabilidad patrimonial aplicable con estas personas”*.



Como anteriormente hemos señalado, el citado artículo 180° de LAF local reproduce, casi textualmente, el artículo 131° de la Ley N° 24.156.

Debemos realizar una importante aclaración respecto al órgano de control externo en el ámbito nacional y provincial. En efecto, mientras que en la provincia dicho control continúa en cabeza del TC, a nivel nacional la Ley N° 24.156 establece como órgano de control externo a la Auditoría General de la Nación (en adelante AGN), implicando su creación la necesaria disolución del Tribunal de Cuentas de la Nación.

Que, en consonancia con lo expuesto, el artículo 116° de la Ley N° 24.156 establece que: *“Créase la Auditoría General de la Nación, ente de control externo del sector público nacional, dependiente del Congreso Nacional. El ente creado es una entidad con personería jurídica propia, e independencia funcional. A los fines de asegurar ésta, cuenta con independencia financiera. Su estructura orgánica, sus normas básicas internas, la distribución de funciones y sus reglas básicas de funcionamiento serán establecidas por resoluciones conjuntas de las Comisiones Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras del Congreso de la Nación, por vez primera. Las modificaciones posteriores serán propuestas por la auditoría, a las referidas comisiones y aprobadas por éstas. Su patrimonio estará compuesto por todos los bienes que le asigne el Estado Nacional, por aquellos que hayan pertenecido o correspondido por todo concepto al Tribunal de Cuentas de la Nación y por aquellos que le sean transferidos por cualquier causa jurídica”.*

Asimismo, respecto a su competencia, el artículo 117°, en su parte pertinente, prescribe que: *“Es materia de su competencia el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal, así como el dictamen sobre*



los estados contables financieros de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos...”.

En cuanto al tipo de control que desempeña la AGN, la Dra. Ivanega sostiene que:

Básicamente se identifican tres modelos básicos: a) el francés, con la Cour de Comptes creada por Napoleón en 1807, que integra la Administración Pública; b) el italiano de la Corte di Conti, independiente de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y c) el modelo angloamericano, con las Auditorías o Contralorías Generales que dependen de las Cámaras legislativas. Nuestro país, a partir del año 1993 se inclinó por este último sistema. Es decir que el Poder Legislativo es, en sentido estricto, el órgano de control externo en los términos del artículo 85 de la Constitución Nacional y de la ley 24.156 ... Volviendo al control externo que ejerce ese poder, con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, la ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control dispuso la creación de la Auditoría General de la Nación (AGN), organismo que constituye el brazo técnico del Congreso Nacional en esta materia ... El tipo de control que ejerce es externo (porque ese organismo no pertenece, o está fuera, a la organización de la institución que es controlada), administrativo (traduce el ejercicio de una función administrativa) y posterior (es ejercido luego de ejecutado un acto o concretada una operación). (Ivanega, Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ), 2004).



Debemos agregar, que con la reforma de la Carta Magna del año 1994 la AGN adquirió jerarquía constitucional con la introducción del artículo 85° que dispone: *“El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo. El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación. Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos”.*

Sobre la jerarquización a nivel constitucional de la AGN, la doctrina enseña que:

Jerarquizar un órgano de control destinado a combatir la corrupción administrativa, en idéntica dirección que la que otorgó independencia al Ministerio Público (art. 120) y definió como ataque a la democracia, los delitos dolosos que conlleven enriquecimiento ilícito (art. 36), ambos de la Constitución Nacional. El sistema de equilibrio y contrapesos entre los poderes del estado se hace efectivo mediante los mecanismos de control los cuales,



conviene reiterarlo, han constituido una deuda pendiente de eficacia de la democracia argentina, a pesar de que la Constitución histórica los ha establecido y se dictaron leyes para reglamentarlos. La importancia de los controles económicos y financieros sobre el sector público mediante mecanismos idóneos, se hace evidente en cuanto se repara en los costos sociales que produce la corrupción administrativa. Ésta no constituye sólo un problema moral de los gobernantes que usan su posición de poder para delinquir en beneficio propio. En efecto, la corrupción administrativa es una cuestión de interés general, pues expande el desánimo en la población, desacredita las instituciones, agrava las cargas públicas en términos de presión tributaria y sustrae recursos que, de lo contrario, podrían aplicarse a satisfacer necesidades sociales en áreas tan cruciales como la salud, la educación y la creación de trabajo con inversión pública genuina. (...) No obstante (...) la Auditoría General parece más un organismo de asesoramiento legislativo, dado que como el mismo art. 85 lo dispone, el control externo del sector público nacional es una atribución del Congreso Federal y la Auditoría emite dictámenes que sustentarán ese control. Aunque también puede formular recomendaciones a fin de producir cambios en orden a una administración más eficiente (Gelli, 2007, pp. 781/782).

En relación a la disolución del Tribunal de Cuentas de la Nación, el Decreto N° 2660/92, en su artículo 1° dispuso: *“La disolución y liquidación de la SINDICATURA GENERAL DE EMPRESAS PUBLICAS y del TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA NACION, a que se refieren los artículos 116, 132, 137 y 138 de la ley 24.156, se efectivizará a partir del 1° de enero de 1993”*.



Respecto a los JAR en trámite por ante el extinto Tribunal, el artículo 2° de la norma estableció que: *“Establécense los siguientes procedimientos y destinos de las causas administrativas y judiciales radicadas o promovidas ante el Tribunal de Cuentas de la Nación: ... 5. - Juicios administrativos de responsabilidad o de cuentas que no hubieran arribado a la situación reglada en el apartado 1° del presente artículo. Serán remitidos a los organismos de origen para que examinen la procedencia de promover acciones judiciales, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 130 y 131 de la ley 24.156 y a los procedimientos previstos en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. La promoción de acciones judiciales deberá resolverse conforme a lo dispuesto en el decreto 411/80 (t.o. 1987). Encomiéndase a la PROCURACION DEL TESORO DE LA NACION la supervisión del ejercicio de esta atribución...”*.

Ahora bien, a fin de realizar una interpretación jurídica armónica de todos los marcos normativos precedentemente señalados, entendemos necesario analizar la Ley N° 26.944 de Responsabilidad Estatal, sancionada el 2 de julio de 2014 y promulgada el 7 de agosto del mismo año, la que en su artículo 1° prescribe que: *“Esta ley rige la responsabilidad del Estado por los daños que su actividad o inactividad les produzca a los bienes o derechos de las personas. La responsabilidad del Estado es objetiva y directa. Las disposiciones del Código Civil no son aplicables a la responsabilidad del Estado de manera directa ni subsidiaria”*.

Asimismo, el artículo 7° establece que: *“El plazo para demandar al Estado en los supuestos de responsabilidad extracontractual es de tres (3) años computados a partir de la verificación del daño o desde que la acción de daños esté expedita”*.



Por su parte, respecto al plazo de prescripción, el artículo 9° reza: “*La actividad o inactividad de los funcionarios y agentes públicos en el ejercicio de sus funciones por no cumplir sino de una manera irregular, incurriendo en culpa o dolo, las obligaciones legales que les están impuestas, los hace responsables de los daños que causen. **La pretensión resarcitoria contra funcionarios y agentes públicos prescribe a los tres (3) años. La acción de repetición del Estado contra los funcionarios o agentes causantes del daño prescribe a los tres (3) años de la sentencia firme que estableció la indemnización**”.* Le negrita me pertenece.

Que, a través de la Ley provincial N° 3.396 se materializó la adhesión a la norma nacional. En dicho sentido, su artículo 1° reza: “**ADHIÉRASE la provincia de Santa Cruz a la Ley Nacional 26.944 de Responsabilidad Estatal**”. La negrita me pertenece.

Pues bien, advertimos que, en principio, nos encontramos frente a una antinomia, es decir una contradicción normativa que se produce cuando ante una misma condición fáctica se imputan consecuencias jurídicas que no pueden observarse simultáneamente, ello entre el artículo 180° de la LAF y los artículos 1°, 7° y 9° de la LRE, aplicable en el ámbito provincial en virtud de la adhesión antes mencionada, ya que respecto a la prescripción la primera norma remite a las disposiciones del CCCN, mientras que el artículo 1° de la LRE excluye expresamente la aplicación, tanto directa como subsidiaria, de ese Código de Fondo.

La situación expuesta ha sido también advertida a nivel nacional en virtud de la incompatibilidad de la LRE respecto al artículo 131° de la Ley N° 24.156. En consonancia con lo expuesto se ha dicho que:

Lamentablemente la Ley N° 26.944, en relación a los funcionarios públicos, muestra una parcialidad al aislarse del contexto de la organización



pública, de los tipos de responsabilidad y del marco legal que se encontraba –y aún se encuentra– vigente, mostrando contradicciones y omisiones significativas ... La aplicación de la Ley N° 24.156 y las contradicciones que se plantean, en particular respecto de los plazos de prescripción fijados en el Artículo 131 de dicha ley, tema que trataremos a continuación ... Fijar el plazo de prescripción a tres (3) años implica introducir una excepción a la normativa específica: el Artículo 131 de la Ley N° 24.156, que fue objeto de interpretación por parte de la Procuración del Tesoro de la Nación (PTN) durante más de veinte (20) años ... Si bien el nuevo Código Civil y Comercial marcará una modificación de tal criterio –dado que el Artículo 2560 establece un plazo general de prescripción de cinco (5) años y no existe una disposición específica a fin de encuadrar el supuesto aquí analizado–, continuamos preguntándonos sobre los motivos que se tuvieron en cuenta con la innovación introducida en la Ley N° 26.944. Además, en los regímenes provinciales se aplica un sistema distinto, en virtud de los modelos de control en cabeza de los Tribunales de Cuentas; ello da lugar a que el reconocimiento de las autonomías locales se materialice, respecto de estas responsabilidades, en una regulación uniforme entre ellos, con un plazo de prescripción de diez (10) años (Ivanega, Fundamentos de la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos (y las incertidumbres de la Ley N° 26.944), 2018, pp. 16-19).

Que, apartándonos de la doctrina citada y a fin de superar la presunta incompatibilidad de las normas citadas, seguidamente expondremos una interpretación armónica de los preceptos jurídicos en cuestión a fin de establecer el plazo de prescripción



aplicable a la acción tendiente a hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios públicos en los términos del Art. 180° de la LAF.

Pues bien, recordemos que respecto a la interpretación de la ley el Tribunal Cimero sostuvo que: *“Para determinar la validez de una interpretación, debe tenerse en cuenta que la primera fuente de exégesis de la ley es su letra (Fallos: 304:1820; 314:1849), a la que no se le debe dar un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, sino el que las concilie y conduzca a una integral armonización de sus preceptos (Fallos: 313:1149; 327:769). Este propósito no puede ser obviado por los jueces con motivo de las posibles imperfecciones técnicas en la redacción del texto legal, las que deben ser superadas en procura de una aplicación racional (Fallos: 306:940; 312:802), cuidando que la inteligencia que se le asigne no pueda llevar a la pérdida de un derecho (Fallos: 310:937; 312:1484)²...”*.

Sumado a lo dicho, en materia de prescripción el Máximo Tribunal ha sentado jurisprudencia en “Filcrosa” al resolver que: *“Que si bien la potestad fiscal que asiste a las provincias es una de las bases sobre las que se sustenta su autonomía ... debe recordarse que, como en materias semejantes lo estableció esta Corte, el límite a esas facultades viene dado por la exigencia de que la legislación dictada en su consecuencia no restrinja derechos acordados por normas de carácter nacional (doctrina de Fallos: 176:115; 180:96; 183:143; 200:444; 203: 274; 211:945; 220:202; 226:727; 227:100; 268:544; 276:401; 282:20; 284:319; 285:209; 301:709; 304:163; 316:2182, entre otros). Que en ese marco, debe tenerse presente que del texto expreso del citado art. 75, inc. 12, de la Constitución deriva la implícita pero inequívoca limitación provincial de regular la*

² C.S.J.N. autos: “Acosta, Alejandro Esteban s/ infracción art. 14, 1° párrafo ley 23.737”, Causa N° 28/05”. Buenos Aires, 23 de abril de 2008.



prescripción y los demás aspectos que se vinculan con la extinción de las acciones destinadas a hacer efectivos los derechos generados por las obligaciones de cualquier naturaleza. Y ello pues, aun cuando los poderes de las provincias son originarios e indefinidos y los delegados a la Nación definidos y expresos (Fallos: 320:619, entre otros), es claro que la facultad del Congreso Nacional de dictar los códigos de fondo, comprende la de establecer las formalidades que sean necesarias para concretar los derechos que reglamenta, y, entre ellas, la de legislar de manera uniforme sobre los aludidos modos de extinción (Fallos: 320:1344). Que el conflicto planteado entre los alcances de ese poder y el contemplado en los arts. 121 y 122 de la misma Carta Magna, debe ser resuelto mediante una interpretación que permita integrar las normas supuestamente en pugna dentro del sistema ideado por el constituyente, sin establecer restricciones que no surjan de sus respectivos textos, ni sean derivación inequívoca de las materias que en cada uno se regulan...³”. La negrita nos pertenece.

Consecuentemente, realizando una interpretación integral de las normas relativas a la prescripción contenidas en la LRE y el CCCN, entendemos que el plazo de prescripción de la acción dirigida a hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos es de tres años.

Como colofón de todo lo expuesto, podemos afirmar que el plazo de prescripción al que hace alusión el artículo 180° de la LAF es el establecido por el artículo 2561° del CCCN el que, en su parte pertinente, reza: “...*El reclamo de la indemnización de daños derivados de la responsabilidad civil prescribe a los tres años...*”.

³ C.S.J.N. autos: “Recurso de hecho deducido por Abel Alexis Latendorf (síndico) en la causa Filcrosa S.A. s/ quiebra s/ incidente de verificación de Municipalidad de Avellaneda”, Fallos: 326:3899. Buenos Aires, 30 de septiembre de 2003.



I.3) Juicios Administrativos de Responsabilidad en Trámite en el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Cruz año 2016 (muestra selectiva). Apertura de los Sumarios. Plazo de Tramitación. Jurisprudencia sobre Plazo Razonable en los Procedimientos Administrativos.

Dirimida la cuestión relativa al plazo de prescripción al que alude el artículo 180 de la LAF, seguidamente analizaremos su implicancia práctica en base a una muestra selectiva de tres Juicios Administrativos de Responsabilidad abiertos en el TC durante el año 2016, dejando constancia que los fallos recaídos en los sumarios se encuentran firmes y consentidos.

1) JUICIO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD N° 01/16 - PRESUNTO PERJUICIO PATRIMONIAL EN LA PRESTACIÓN DE PUBLICIDAD INSTITUCIONAL, EXPTE. N° 817.501 – LETRA T.C. AÑO 2016.

El JAR de referencia se inicia a partir de la Resolución N° Resolución N° 041-T.C.-16, dada en el Acuerdo Ordinario N° 2.591 de fecha 09/03/2016. Su antecedente lo encontramos en la actuación administrativa caratulada: “*P/ ABONAR A LA FIRMA TOSCANO DAMIAN LUIS LA SUMA DE PESOS (20.000,00)*”, Expediente N° 56158/2015, generado por la Dirección de Administración del Instituto de Desarrollo Urbano y Vivienda, siendo su objeto de investigación las presuntas irregularidades detectadas por la auditoría actuante en el marco de los procesos de contratación de publicidad institucional de ese Organismo descentralizado.

Las Conclusiones Sumariales fueron elevadas por la Coordinación General de Asuntos Jurídicos con fecha 06/10/2021, dictándose Sentencia a través del Fallo N° 5.589, dado en Acuerdo Ordinario N° 2.849 celebrado el día 20/04/2022. A partir de lo



señalado, podemos afirmar que el plazo de sustanciación de este sumario, desde su apertura hasta la elevación de las conclusiones, se extendió por alrededor de 5 años y 7 meses.

Ahora bien, teniendo presente que los hechos generadores del presunto perjuicio fiscal investigado en este caso tuvieron lugar durante los meses de abril, mayo, junio y julio de 2015, podemos afirmar que a la luz del artículo 180° de la LAF la acción de responsabilidad fue instada en tiempo oportuno (cfrme. Resolución N° 041-T.C.-16 de fecha 09/03/2016).

2) JUICIO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD N° 06/16 PRESUNTO PERJUICIO PATRIMONIAL EN LA ADQUISICIÓN DE UN COMPACTADOR VIBRADOR POR PARTE DE LA MUNICIPALIDAD DE RÍO GALLEGOS, EXPTE. N° 817.589 - LETRA T.C. - AÑO 2016.

Este Sumario reconoce su génesis en la Resolución 277-T.C.-16, dada en Acuerdo Ordinario N° 2.615 realizado el día 07/09/2016, su antecedente es el Informe Final elevado por la auditoría de Entes Municipales a raíz de una inspección realizada en la Municipalidad de Río Gallegos, donde se observaron, en relación al Expte. N° 6255/2013 “Iniciador Gral. Obras y Servicios S/ Pedido de adquisición N° 80-DOV-13 de COMPACTADOR VIBRATORIO”, irregularidades administrativas en el procedimiento de la compra.

Por su parte, el Informe de la Instrucción fue concluido y elevado el día 15/04/2021, dictando Sentencia el TC mediante Fallo N° 5.434 dado en Acuerdo Ordinario N° 2.813 de fecha 02/06/2021.

Debemos señalar que el plazo de sustanciación del JAR se prolongó por aproximadamente 4 años y 7 meses. Ahora bien, desde el acaecimiento del presunto hecho



generador del daño, es decir el día 14/08/2014 en que se verificó el pago al proveedor, momento partir del que comienza a computarse el plazo de prescripción conforme el artículo 180° de la LAF, hasta la apertura del sumario por Resolución 277-T.C.-16 de fecha 07/09/2016 no transcurrió el plazo liberatorio señalado por lo que consideramos que la acción de responsabilidad fue articulada en tiempo y forma.

3) JUICIO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD N° 07/16 - PRESUNTO PERJUICIO PATRIMONIAL EN LA ADQUISICIÓN DE MAQUINAS VIALES POR PARTE DE LA MUNICIPALIDAD DE RÍO GALLEGOS, EXPTE. N° 817.590 -LETRA T.C.- AÑO 2016:

El mencionado JAR fue abierto mediante Resolución N° 278-T.C.-16, dada en el Acuerdo Ordinario N° 2.615 de fecha 07/09/2016. El antecedente del procedimiento sumarial fue el Informe Final confeccionado en la Actuación N° 46-Letra T.C.- Año 2014, caratulada: “AUDITORIA ADMINISTRATIVO CONTABLE REALIZADA EN LA MUNICIPALIDAD DE RÍO GALLEGOS (RESOLUCIÓN 195-T.C.-2014), en donde la auditoria actuante analizó y objetó dos contrataciones de maquinaria vial efectuadas por la Comuna local durante el mes de mayo del año 2013.

En este caso el Informe Sumarial fue elevado el día 16/04/2021, recayendo Sentencia del TC mediante Fallo N° 5.433 dado en Acuerdo Ordinario N° 2.813 de fecha 02/06/2021.

En virtud de lo dicho, advertimos que el plazo de instrucción del JAR insumió aproximadamente 4 años y 7 meses. Asimismo, desde el acaecimiento del presunto hecho generador del daño (mayo/2013), momento partir del cual comienza a computarse el plazo de prescripción conforme el artículo 180° de la LAF, hasta la apertura del



sumario transcurrieron 3 años y 4 meses aproximadamente, es decir que según la interpretación propuesta del plazo de prescripción aplicable al caso (3 años) los responsables, recordemos que este instituto jurídico no opera de oficio, podrían haber solicitado la prescripción de la acción tendiente a hacer efectiva su responsabilidad patrimonial.

Analizados los Sumarios precedentemente citados según la muestra propuesta, seguidamente abordaremos, brevemente, las implicancias prácticas de la **Garantía del Plazo Razonable** en los procesos de naturaleza administrativa, concretamente en lo que aquí nos interesa en relación al JAR.

En dicho sentido, nos resulta insoslayable citar el pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) en el caso “Baena”, el que versaba sobre un procedimiento administrativo sancionador llevado adelante contra trabajadores del Congreso de Panamá, en presunta violación de las garantías del debido proceso consagradas en los artículos 8 y 25.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH).

En ese precedente la Corte IDH sostuvo que: *“Si bien el art. 8° de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino [al] conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales’ a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal ... Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben*



respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas...⁴. La negrita nos pertenece.

Por su parte, en relación al plazo razonable la Corte IDH en el caso “Genie Lacayo” entendió que: *“El art. 8° de la Convención que se refiere a las garantías judiciales consagra los lineamientos del llamado “debido proceso legal” o “derecho de defensa procesal”, que consisten en el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada en su contra o para la determinación de sus derechos de carácter civil, laboral, fiscal u otro cualquiera...⁵”*. El subrayado nos pertenece.

Ahora bien, en el ámbito nacional la citada jurisprudencia fue recepcionada por el máximo Tribunal en el caso “Losicer”. En dicha oportunidad, la Corte debió establecer si el procedimiento administrativo sancionador llevado adelante por el B.C.R.A. contra los directivos y síndicos de una empresa había resguardado la garantía del plazo razonable, en virtud que el mismo había durado aproximadamente veinte años.

Al respecto, el Tribunal Cimero sostuvo que: *“...cabe descartar que el carácter administrativo del procedimiento sumarial pueda erigirse en un óbice para la aplicación de los principios reseñados, pues en el estado de derecho la vigencia de las garantías enunciadas por el art. 8° de la citada Convención no se encuentra limitada al Poder Judicial -en el ejercicio eminente de tal función- sino que deben ser respetadas por todo órgano*

⁴ Corte IDH, “Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá” (Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de fecha 02/02/2001, Serie C, N° 72, párr. 124. La negrita me pertenece.

⁵ Corte IDH, “Caso Genie Lacayo vs. Nicaragua” (Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de fecha 29/01/1997, Serie C, N° 30, párr. 74.



o autoridad pública al que le hubieran sido asignadas funciones materialmente jurisdiccionales ... el ‘plazo razonable’ de duración del proceso al que se alude en el inciso 1, del art. 8º, constituye (...) una garantía exigible en toda clase de proceso, difiriéndose a los jueces la casuística determinación de si se ha configurado un retardo injustificado de la decisión...⁶”. La negrita nos pertenece.

Pues bien, teniendo presente que el JAR resulta, como explicáramos más arriba, un procedimiento administrativo de naturaleza jurisdiccional debe éste, inexorablemente, sustanciarse respetando las garantías establecidas por el artículo 8.1 de la CADH, resguardado celosamente el señalado “plazo razonable” de duración del proceso, todo ello so pena de incurrir en violación a los estándares internacionales y locales en la materia.

CAPÍTULO III

I. Diagnóstico.

Que, en virtud de las consideraciones realizadas, podemos señalar que con la sanción de la LAF a nivel provincial se introdujo un cambio sistémico en la administración financiera del sector público y, asimismo, se regularon institutos que antes no se encontraban expresamente receptados como el plazo de prescripción de la acción tendiente a hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos.

En dicho sentido, advertimos que el artículo 180º de la LAF que establece, por remisión al CCCN, el mencionado plazo de prescripción debe ser reglamentado a fin de evitar dudas e interpretaciones diversas respecto a que norma del Código de Fondo resulta aplicable a la prescripción liberatoria en materia de responsabilidad patrimonial.

⁶ CSJN, autos: “Losicer, Jorge Alberto y otros c/ BCRA - Resol. 169/05 (expte. 105.666/86 - SUM FIN 708)”. Sentencia de fecha 26/06/2012.



Sumado a lo expuesto, entendemos que resulta necesario fortalecer el control interno por parte de la Contaduría General, a través de la puesta en marcha de las UAI, ya que analizando la muestra de los citados JAR vislumbramos que, si el TC no hubiese advertido las irregularidades administrativas susceptibles de producir un perjuicio fiscal, el control interno de los organismos y/o municipios habría pasado por alto dichos hechos.

En consonancia con lo dicho, consideramos que deberían ser las UAI o el control interno de las Comunas quienes pongan, inmediatamente, en conocimiento del TC cualquier hecho que, envueltamente, pudiere generar un presunto perjuicio patrimonial al fisco provincial y/o municipal a fin que el Órgano de control externo ponga en marcha tempestivamente, es decir evitando la prescripción de la acción, el mecanismo previsto al efecto por el Capítulo XI de la Ley N° 500.

Por su parte, en lo que respecta a la reglamentación vigente del JAR, juzgamos conveniente realizar una serie de modificaciones a la Resolución N° 013-T.C-89 a fin de ayornarla a la LAF, como así también a los actuales estándares internacionales que garantizan el debido proceso en sede administrativa.

En ese sendero de ideas, teniendo presente la muestra selectiva de JAR analizados, podemos señalar que su tramitación excede ampliamente el plazo establecido al efecto por su reglamentación y, eventualmente, podrían los sujetos investigados plantear una vulneración a la garantía del plazo razonable del proceso.

Que, como corolario de todo lo hasta aquí expuesto, tenemos la firme convicción que con la propuesta de reglamentación del artículo 180° de la LAF, como así también la modificación de la Resolución N° 013-T.C-89 que seguidamente propondremos, se logrará un procedimiento jurisdiccional (JAR) más eficaz, asegurándose el del tal forma el



estado provincial un efectivo ejercicio de la acción dirigida a hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos, lográndose así la tutela del bien jurídico amparado por ese mecanismo, es decir la hacienda estatal.

CAPÍTULO IV

I. Propuesta de Reglamentación y Modificaciones Procedimentales.

Que, seguidamente desarrollaremos la propuesta de reglamentación respecto al plazo de prescripción regulado por el artículo 180° de la LAF, como así también propondremos la modificación de la Resolución N° 013-T.C.-89 la que prescribe el procedimiento del JAR.

I.1) Reglamentación del Artículo 180° de la LAF.

Recordemos que el artículo 180° de la LAF prescribe que: *“La acción tendiente a hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de todas las personas humanas que se desempeñen en el ámbito de los organismos y demás entes mencionados en los Artículo 8 de esta ley, prescribe en los plazos fijados por el Código Civil y Comercial de la Nación contados desde el momento de la comisión del hecho generador del daño o de producido éste si es posterior, cualquiera sea el régimen jurídico de responsabilidad patrimonial aplicable con estas personas”*.

Ahora bien, la reglamentación que proponemos del citado artículo es la siguiente: *“La acción tendiente a hacer efectiva la responsabilidad patrimonial cuya sustanciación se realice mediante el Juicio Administrativo de Responsabilidad previsto en el*



Capítulo XI de la Ley N° 500, prescribe a los tres (3) años desde el momento de la comisión del hecho generador del daño o producido este si es posterior.

Los Organismos sometidos a la Jurisdicción del Tribunal de Cuentas deberán poner en conocimiento de manera inmediata todo hecho susceptible de generar un presunto perjuicio pecuniario a la hacienda pública, acompañado del inicio de las acciones propias de su competencia, bajo responsabilidad por la omisión que se incurriere a tal manda legal”.

Entendemos que la reglamentación propuesta despeja toda duda respecto del plazo de prescripción aplicable a la acción tendiente a hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos y, asimismo, pone en cabeza de los Organismos sujetos a la jurisdicción del TC la obligación de informar a éste cualquier hecho capaz de generar un perjuicio fiscal.

I.2) Modificación de la Resolución N° 013-T.C.-89.

Que, como señaláramos más arriba, la faz procedimental del JAR se encuentra regulada por la Resolución N° 013-T.C.-89 que aprobó el Reglamento de Sumarios allá por el año de 1989.

Advertimos, sin mayor esfuerzo, que el citado Reglamento se encuentra totalmente desactualizado respecto a la normativa que se sancionó con posterioridad a su aprobación tanto a nivel nacional y provincial.

Por lo expuesto, consideramos necesario dejar sin efecto el mencionado Reglamento y aprobar un nuevo que recepte la más novedosa normativa supranacional, nacional y local, todo ello en pos de asegurar el debido proceso de los sujetos



investigados y, asimismo, lograr un mecanismo jurisdiccional más eficaz principalmente en lo que respecta al plazo de sustanciación de los sumarios.

En dicho sentido, teniendo presente que el citado Reglamento fue adoptado por Resolución del TC, propondremos un Proyecto de Resolución que deje sin efecto la mencionada reglamentación y, en consecuencia, apruebe un nuevo ordenamiento para la tramitación de los sumarios.

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

VISTO:

La Resolución N° 013-T.C.-89 dada en Acuerdo Ordinario N° 2.325 de fecha 26/01/1989, el artículo 75°, inc. 22° de la Constitución Nacional y la Ley provincial N° 3.755 y;

CONSIDERANDO:

Que, mediante la citada Resolución este Tribunal de Cuentas aprobó y adoptó el Reglamento de Sumarios que como Anexo I forma parte integrante de la misma;

Que, el Reglamento de Sumarios tiene por finalidad reglar la faz procedimental de los Juicios Administrativos de Responsabilidad, estableciendo normas de carácter general y uniforme;

Que, con la reforma Constitucional del año 1994 se otorgó a una serie de tratados internacional jerarquía supralegal, entre ellos destacamos la Convención América sobre Derechos Humanos cuyo artículo 8.1 prescribe que: *“Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de*



cualquier acusación penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”;

Que, asimismo, con la sanción de la Ley N° 3.755 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Provincial en el ámbito local nos encontramos frente a un cambio de paradigma tanto en materia de administración financiera gubernamental, como así también respecto a la responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos la que justamente tramita en el marco del Juicio Administrativo de Responsabilidad;

Que, en dicho sentido, entendemos necesario dejar sin efecto la Resolución N° 013-T.C.-89 y, en consecuencia, aprobar un nuevo Reglamento de Sumarios a fin de asegurar el debido proceso adjetivo como garantía de los sujetos investigados respetando los estándares internacionales en la materia, incorporando en su tramitación nuevos procedimientos como la notificación electrónica, todo ello a fin de lograr un mecanismo jurisdiccional más eficaz con miras a establecer, en un plazo razonable, la eventual responsabilidad administrativo patrimonial de los funcionarios públicos;

Por ello, y en uso de las atribuciones que le confiere la Ley N° 500-T.O. Decreto N° 662/86;

EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA PROVINCIA DE SANTA CRUZ

RESUELVE:

PRIMERO: DÉJESE SIN EFECTO la Resolución N° 013-T.C.-89, dada en el Acuerdo Ordinario N° 1314 de fecha 23 de enero del año 1989, esto conforme los Considerandos de la presente.



SEGUNDO: **APRUÉBESE** el “Reglamento de Sumarios” que como Anexo I forma parte integrante de la presente, el que entrará en vigencia a partir del día (...).

TERCERO: **HÁGASE SABER** a las distintas dependencias de este Organismo. **PUBLÍQUESE** la presente por tres (3) días en el Boletín Oficial de la provincia. **DÉJESE CONSTANCIA** en el Libro de Actas y Acuerdos, cumplido; **ARCHÍVESE**.

“ANEXO I”

REGLAMENTO DE SUMARIOS

ARTÍCULO 1° - OBJETO. La determinación administrativa de responsabilidad se establecerá por el procedimiento dispuesto en el presente Reglamento y de conformidad con lo establecido por Capítulo XI de la Ley N° 500. El Juicio Administrativo de Responsabilidad tiene por objeto la investigación de hechos u omisiones extraños a las rendiciones de cuentas que deriven en daño al Erario Público o a la regularidad administrativa.

ARTÍCULO 2° - PRINCIPIOS Y GARANTÍAS PROCESALES. En la tramitación del Sumario se resguardarán los principios y garantías reconocidos a todo imputado en los términos del artículo 18° de la Constitución Nacional y artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En caso de duda, se estará a lo que sea más favorable para el imputado.

ARTÍCULO 3° - SECRETO DE SUMARIO. El sumario será secreto hasta el informe de elevación previsto en el artículo 60° de la Ley N° 500 (T.O. Dto. 662/86). La obligación de mantener tal estado se extiende al personal que intervenga en la tramitación y al que por cualquier motivo tenga conocimiento de hechos o circunstancias vinculadas al mismo.



El sumario será público para las partes y sus defensores que lo podrán examinar después de la indagatoria.

ARTÍCULO 4° - APERTURA DEL SUMARIO. El Cuerpo del Tribunal de Cuentas resolverá la apertura del Juicio Administrativo de Responsabilidad mediante resolución fundada, la que deberá contener:

- a) Designación del Instructor Sumarial.
- b) Determinación y descripción de la irregularidad detectada, indicando el marco legal vulnerado.
- c) La indicación del presunto perjuicio patrimonial.

ARTÍCULO 5° - INSTRUCTOR SUMARIAL. Actuará como Instructor el sumariante designado por el Cuerpo, encontrándose el primero facultado para designar secretario de actuación. El Instructor labrará acta de avocamiento y el secretario designado aceptará el cargo, previo juramento de Ley.

ARTÍCULO 6° - EXCUSACIÓN Y RECUSACIÓN. Una vez remitido el expediente a la Coordinación General de Asuntos Jurídicos, el Instructor en el plazo de 48 horas deberá excusarse para el caso que le competan las causales de excusación y recusación previstas en el Art. 13 de la Ley N° 500 (T.O. DTO. 662/86).-

Los Instructores podrán ser recusados en el primer acto procesal en el que se intervenga. En el mismo acto deberá ofrecerse la prueba del impedimento o causal invocado.

Las mismas serán resueltas en forma inapelable por el Cuerpo. Para el caso que la recusación fuera desestimada, se devolverán las actuaciones al instructor que originariamente entendiera en la causa, caso contrario se designará reemplazante.



ARTÍCULO 7° - DEBERES Y OBLIGACIONES DEL INSTRUCTOR. Son deberes del Instructor:

- a) Investigar los hechos, reunir pruebas, determinar el presunto perjuicio patrimonial indicando los presuntos responsables del mismo.
- b) Fijar y dirigir las audiencias indagatorias y testimoniales y realizar personalmente las demás diligencias que este reglamento pone a su cargo.
- c) Dirigir el procedimiento dentro de los límites establecidos en este Reglamento.

ARTÍCULO 8° - INVESTIGACIÓN DE LOS HECHOS. Asumido el cargo, el Instructor ordenará o solicitará el cumplimiento de las diligencias o medidas que estime pertinentes. El Instructor deberá realizar un plan de trabajo indicando las medidas probatorias necesarias para dilucidar el objeto de investigación, las que deberán ser puestas en conocimiento del Coordinador General de Asuntos Jurídicos.

ARTÍCULO 9° - MEDIOS PROBATORIOS. En la tramitación del sumario, el Instructor podrá valerse de cualquier medio de prueba para la acreditación de los hechos y sus circunstancias, la determinación del perjuicio patrimonial y/o erogaciones realizadas con motivos del hecho investigado, la individualización de los agentes y/o funcionarios intervinientes o que debieron intervenir en órdenes a sus obligaciones legales.

ARTÍCULO 10° - PRUEBA TESTIMONIAL. Todo agente de la Administración pública provincial, municipal o de los Organismos sujetos a la Jurisdicción de este Tribunal de Cuentas que fuere citado como testigo está obligado a prestar declaración, siendo informados de las consecuencias a que puedan dar lugar las declaraciones falsas o reticentes.



Para la declaración de los testigos, se fijarán DOS (2) audiencias, una principal y otra de carácter supletoria, notificándose ambas al testigo con la advertencia de que, si no compareciere a la primera sin causa justificada, se le podrá hacer comparecer a la supletoria por medio de la fuerza pública.

ARTÍCULO 11° - DEL INTERROGATORIO. El testigo debe ser interrogado en forma individual, personal, directa y de viva voz y prestará juramento de decir verdad a todo lo que se le preguntare o fuere explicado. Será interrogado sobre sus datos personales, debiendo acreditar su identidad mediante la presentación de la documentación pertinente y siendo interrogado sobre si le comprenden las generales de la Ley. Seguidamente será preguntado por todas las circunstancias referentes a los hechos investigados, y finalmente por la razón de sus dichos.

El testigo no podrá leer sus respuestas ni constatar datos de notas o documentos, salvo aquellos que se refieran a fechas o cantidades o nombre de personas, previa autorización de la instrucción.

ARTÍCULO 12° - DE LAS PREGUNTAS. Las preguntas no contendrán más de un hecho y serán claras y concretas. No se podrán formular en términos afirmativos o que sugieran la respuesta o sean ofensivos o vejatorios.

ARTÍCULO 13° - DEL ACTA. De la declaración se labrará acta, se leerá a viva voz y se preguntará al testigo si quiere agregar, enmendar y/o quitar algo de lo expuesto. Finalizada la declaración firmará al pie del acta, debiendo suscribir igualmente cada una de las hojas donde conste la declaración.

ARTÍCULO 14° - TESTIGO FUERA DEL RADIO DEL TRIBUNAL. Cuando la persona que deba declarar como testigo resida en el interior de la provincia, el Tribunal podrá



comisionar al Instructor a efectos que se constituya in situ, sea para recepcionar la declaración del requerido, delegar en el Juzgado de Paz y/o en la dependencia policial de la ciudad respectiva la realización de la audiencia. A tal efecto se enviará un oficio y el pliego interrogatorio según corresponda.

ARTÍCULO 15° - PRUEBA TÉCNICA-PERICIAL. Cuando para la dilucidación de la causa el instructor requiera la colaboración de equipo de trabajo, asesoramiento de otros profesionales o pericia técnica, formulará su pedido y lo elevará al Coordinador General de Asuntos Jurídicos fundando la necesidad y especificando los puntos sobre los que versará la pericia. El Coordinador de Asuntos Jurídicos deberá elevar el requerimiento a la Procuración Fiscal quien evaluará la viabilidad del pedido.

ARTÍCULO 16° - PRUEBA INFORMATIVA – DOCUMENTOS. La instrucción podrá solicitar los informes y la documentación que estime necesaria en forma directa a cualquier agente o funcionario de los organismos que estén sometidos a la jurisdicción y competencia de este Tribunal de Cuentas. Dichas requisitorias deberán ser suscriptas en forma conjunta por el Procurador Fiscal y el Coordinador General de Asuntos Jurídicos salvo, cuando fuesen dirigidos a autoridades superiores, en cuyo caso serán refrendados conjuntamente por el Sr. Presidente y el Procurador Fiscal.

ARTÍCULO 17° - RECAUDOS, PLAZOS Y RETARDO. Los entes públicos deberán contestar el pedido de informes o remitir el expediente dentro del plazo de veinte (20) días hábiles y las entidades privadas dentro de diez (10) días hábiles, salvo que la instrucción fije plazo distinto en atención a la naturaleza de los actuados.



Si por circunstancias atendibles al requerimiento no pudiere ser cumplido dentro del plazo, se deberá informar a la Coordinación General de Asuntos Jurídicos, antes del vencimiento de aquél, sobre las causas y la fecha en que se cumplirá.

Cuando el Instructor Sumarial constate que los organismos o entes privados no cumplen con el requerimiento, deberá informar al Coordinador General de Asuntos Jurídico para que este informe al Cuerpo del Tribunal de Cuentas y, en caso de corresponder, se proceda conforme al artículo 20° de la Ley N° 500.

ARTÍCULO 18° - INDAGATORIA. Los presuntos responsables serán citados a prestar declaración indagatoria en los términos del artículo 278° del Código de Procedimiento Penal de la provincia de Santa Cruz.

La negativa a declarar del presunto responsable no será considerada prueba en contra, aunque podrá considerarse su eventual responsabilidad y culpabilidad si concurrieran otros indicios que reunieran los caracteres de graves, precisos y concordantes.

De la declaración se labrará un acta en base a los términos del artículo 10° del presente Reglamento.

ARTÍCULO 19° - DETERMINACIÓN DEL PERJUICIO PATRIMONIAL. Recopiladas las probanzas y recepcionadas las declaraciones correspondientes, en forma previa a emitir el Informe Final y cuando de las actuaciones no surja claramente la cuantía del perjuicio patrimonial, el Instructor podrá requerir la intervención de la Auditoría correspondiente a efectos de su determinación.

ARTÍCULO 20° - CIERRE Y ELEVACIÓN DEL SUMARIO. Practicadas todas las averiguaciones y tramitaciones conducentes al esclarecimiento de los hechos investigados



y diligenciadas todas las medidas probatorias, el Instructor procederá a dar por terminadas las actuaciones en lo relacionado con la investigación, disponiendo la clausura de la misma.

ARTÍCULO 21° - DEL INFORME FINAL. En el Informe Final el Instructor deberá expedirse fundadamente sobre los siguientes puntos:

- a) Relación del hecho, con precisa indicación de las circunstancias de tiempo, lugar, modo u ocasión que el mismo ocurrió.
- b) Nombres y apellidos completos, datos de identidad y domicilio de los presuntos responsables.
- c) Fundamento legal en que se basa la imputación de la responsabilidad administrativa de los presuntos responsables, cuya intervención en el hecho se vincula con el perjuicio fiscal, con expresa referencia de los elementos de juicio determinantes de dicha responsabilidad y su carácter personal o solidario.
- d) Determinación de la existencia de procedimientos administrativos irregulares.
- e) Monto del perjuicio patrimonial y criterio aplicado para su fijación.
- f) La presunción de existencia de algún delito de acción pública.

ARTÍCULO 22° - NOTIFICACIONES. DOMICILIO ELECTRÓNICO. Las notificaciones dirigidas a las personas que fueran citadas en calidad de indagados o testigos y que revistan carácter de responsables en los términos del artículo 25° de la Ley N° 500, serán diligenciadas en su domicilio electrónico personal con los alcances establecidos en el “Reglamento de Domicilio Electrónico y Notificaciones Electrónicas”, aprobado por Resolución N° 282-T.C.-20.



Para el caso de las personas cuya citación no pudiera ser realizada a través de medios electrónicos, estas se practicarán personalmente dejando constancia en el sumario, por cédula, telegrama colacionado, carta documento o por cualquier medio que autoricen la Leyes Nros. 500 y 1.260. A tales efectos, se tendrá por válida la notificación cursada en el domicilio real que conste en el legajo personal como agente de la Administración Pública. De no contarse con el domicilio antes señalado, podrá notificarse en el domicilio laboral y, en última instancia, el Instructor podrá solicitar al Cuerpo, la notificación por edictos que se publicarán por un día en el Boletín Oficial y en el diario de mayor circulación de la provincia.

Para prestar declaración indagatoria el presunto responsable deberá ser citado con una anticipación no menor de 48 horas, si no concurriera sin acreditar justa causa el Instructor podrá citarlo nuevamente sin perjuicio de proseguir con las restantes diligencias que sean necesarias para completar la instrucción del sumario.

ARTÍCULO 23° - PLAZOS. Cuando los hechos a investigar en el Sumario hubieren acaecido dentro el radio del Tribunal de Cuentas, la instrucción deberá sustanciarse en el plazo de DOCE (12) meses contados a partir del día siguiente al avocamiento del Instructor. Cuando los hechos a investigar hubieren ocurrido fuera del asiento del Tribunal de Cuentas el plazo se ampliará en SEIS (6) meses más.

Constituye falta grave imputable al Instructor el vencimiento del plazo establecido para la sustanciación del Sumario sin que este haya elevado el Informe Final.

Los plazos se computarán en días hábiles administrativos, a partir del día siguiente al de su notificación. Cuando no se hubiera fijado un plazo especial para el cumplimiento de una diligencia o la contestación de una vista, el mismo será de CINCO (5) días.



ARTÍCULO 24° - PRÓRROGA. El plazo establecido en el artículo precedente podrá ser prorrogado, debiendo el Instructor solicitarlo antes del vencimiento del plazo original y será facultad del Cuerpo del Tribunal de Cuentas concederlo.

ARTÍCULO 25° - HECHOS NUEVOS. Si de la investigación sumarial surgiere o se denuncien hechos nuevos que pudieran constituir otra u otras irregularidades, el instructor lo pondrá en conocimiento al Cuerpo del Tribunal de Cuentas quienes podrán resolver la procedencia y en su caso la ampliación de sumario y/o la formación de un nuevo expediente.

ARTÍCULO 26° - NORMA DE APLICACIÓN ANALÓGICA. En la sustanciación del Sumario resultarán aplicables analógicamente las disposiciones del Código Procesal Penal de la provincia de Santa Cruz.

II. Conclusiones Finales.

Que, en virtud del desarrollo que hemos realizado en base a los objetivos e hipótesis propuestos, podemos afirmar que con la sanción de la LAF a nivel provincial se introduce un cambio sistémico en materia de administración financiera del sector público y, asimismo, se regula expresamente el plazo de prescripción de la acción tendiente a hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos.

En dicho sentido, habiendo efectuado un análisis exhaustivo de la doctrina y jurisprudencia en la materia, armonizando las diversas normas aplicables, podemos concluir que el plazo de prescripción en cuestión es el de tres (3) años prescripto por el artículo 2561° del CCCN, segundo párrafo, contados desde el momento de la comisión del hecho generador del daño o de producido éste si es posterior, en concordancia con lo normado por la Ley de Responsabilidad Estatal.



Luego, en el ámbito práctico, tomando como muestra selectiva tres JAR abiertos por el TC durante el año 2016, logramos establecer que dos de los sumarios fueron abiertos en forma previa al acaecimiento del plazo liberatorio establecido por el artículo 180° de la LAF. Por el contrario, el sumario restante excedió el plazo señalado por la norma para dar inicio a la acción de responsabilidad, por lo que este caso fue el puntapié de la reglamentación propuesta al mencionado artículo.

Asimismo, en lo relativo a las garantías del debido proceso en el marco del JAR, analizado a la luz de la CADH, advertimos que los sumarios exceden ampliamente el plazo normado para su tramitación encontrándose este hecho reñido con la denominada garantía del plazo razonable del proceso. Entendemos que la mencionada falencia reconoce su fuente en el deficiente y vetusto Reglamentos de Sumarios aprobado por Resolución N° 013-T.C.-89, el que no recepta los nuevos avances implementados por el TC, como por ejemplo la notificación electrónica, lo que desde luego demora su tramitación y, por otra parte, establece plazos de sustanciación de los sumarios que no se compadecen con la complejidad del trabajo que debe realizar el instructor.

En ese sendero de ideas, consideramos que la propuesta de modificación al Reglamento de Sumarios se presenta como una herramienta necesaria para adecuar el procedimiento del JAR al actual estado de derecho, todo ello en miras de un procedimiento jurisdiccional más eficaz que se encuentre en sintonía con los principios que inspiran la LAF, es decir eficacia, eficiencia y economicidad, los que por supuesto tienen su correlato jurídico en las directivas procesales de celeridad, concentración y economía procesal.



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas



Como colofón de todo lo expuesto, entendemos, humildemente, que el análisis, desarrollo y propuestas efectuadas a lo largo del presente trabajo podrían inspirar tanto la reglamentación del artículo 180° de la LAF, como así también la modificación del Reglamento de Sumarios vigente en el ámbito del TC, todo ello con el afán de acompañar el proceso de modernización normativa que viene llevando a cabo el estado provincial en materia administrativa y financiera del sector público.



CAPÍTULO V

I- Referencias Bibliográficas:

- Constitución de la Nación Argentina.
- Constitución de la provincia de Santa Cruz.
- Ley N° 23.054. Aprobación de la C.A.D.H.
- Ley N° 24.156. Ley de Administración Financiera Nacional.
- Ley N° 26.944. Ley de Responsabilidad Estatal.
- Ley N° 26.994. Código Civil y Comercial de la Nación.
- Decreto Nacional N° 2660/92
- Ley N° 500, texto ordenado Dto. N° 662/86. Ley Orgánica Tribunal de Cuentas.
- Ley N° 760. Ley de Contabilidad provincial.
- Ley provincial N° 3.396. Adhesión a la Ley de Responsabilidad Estatal.
- Ley N° 3.755. Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del

Sector Público Provincial.

- Resolución N° 013-T.C.-89. Reglamento de Sumarios.
- **Cardón Rubén C. A.**; “Estudios sobre Tribunales de Cuentas y de Control

Público”. Editorial: Comisión Bicameral Examinadora de Obras de Autores Salteños, Salta, año 1996.

- **Gelli, María Angélica**, Constitución de la Nación Argentina: comentada y concordada, 3a ed. actualizada y ampliada, La Ley, Buenos Aires, año 2007.

- **Gordillo, Agustín**; “Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas”.

Editorial: Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, año 2013.



- **Ivanega, Miriam Mabel;** “De las responsabilidades de los funcionarios públicos”. Editorial: Asociación de Docentes Facultad de Derecho y Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires, 1ª Edición: diciembre de 2013.
- **Ivanega, Miriam Mabel;** “Reflexiones en torno al Control Externo de la Administración Pública y sus consecuencias”. Jurisprudencia Argentina, Suplemento Derecho Administrativo – Llexis Nexis. Id SAIJ: DACF070005, mayo de 2004.
- **Ivanega, Miriam Mabel;** “De nuevo sobre la responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos”, en Revista Argentina de la Administración Pública – Rap: 381, año 2010.
- **Ivanega, Miriam Mabel;** “Fundamentos de la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos (y las incertidumbres de la Ley N° 26.944)”, en Revista Argentina de la Administración Pública – Rap: 437, año 2018.
- **Las Heras, José María;** “Contabilidad Pública versus Administración Financiera Gubernamental. Un intento de conciliación”. Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal N° 7 Santa Fe ene./dic. año 2006. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-37272006000100003&script=sci_arttext.
- **Rolandi, Cristina;** Material del Módulo Metodología de la Investigación de la Carrera de Especialización en Administración financiera del Sector Público - UBA. Filminas para alumnos.