

Expte. N° 13-04050249-6 “Bruno Irma Beatriz Carlos c/ Honorable Tribunal de Cuentas p/ Acción Procesal Administrativa”

Sala Segunda

EXCMA. SUPREMA CORTE:

I- La actora impugna por ilegitimidad el Acuerdo N° 16679 dictado el 16 de noviembre de 2016 por el Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia en el marco del expediente N° 254-A-2015 en el que tramita juicio parcial de cuentas de la Municipalidad de Guaymallén, mediante el cual se le impuso un cargo patrimonial y solicita la anulación por adolecer de vicio de arbitrariedad, violar principios generales del derecho y resultar contradictorio e incongruente.

Señala como antecedentes que los autos se inician a solicitud de Secretaría Relatora del HTC conforme lo dispuesto por el art. 22 inc. d de la Ley N° 1003, con sustento en el informe elaborado por la Dirección de Auditorías Especiales respecto de hechos irregulares detectados en el relevamiento de las contrataciones realizadas por el Municipio para el alquiler de máquinas y camiones, dando lugar al trámite de ley.

Sostiene que coincide y hace propias las consideraciones del fallo en disidencia propuesto por el vocal Dr. Mario Francisco Angelini, en cuanto resultan inaplicables los arts. 10 y 11 de la Ley N° 8706, y, subsiste la aplicación de los procedimientos admitidos por la Ley N° 3799.

Indica que las responsabilidades funcionales debieron ajustarse a tres instrumentos legales: a) El Manual de funciones, b) El Manual de Procedimientos y c) Los respectivos Pliegos de Condiciones Generales y Particulares.

Explica que el Manual de Procedimientos es el

reglamento que clarifica las responsabilidades de los intervinientes en el circuito de la contratación de horas máquinas y camiones, y la certificación del cumplimiento de las horas insumidas era de los Encargados de las Areas respectivas conforme art. 18 del Pliego de Condiciones Particulares.

Interpreta la Ley de Administración Financiera no regía al momento de los hechos por cuanto la Municipalidad no había adecuado su estructura organizativa a la misma, por lo que correspondía aplicar los principios y disposiciones que se encontraban operativas previamente a la entrada en vigencia de la Ley 8706, esto es las normas internas consistentes en Manual de Funciones y Manual de Procedimientos.

Señala que en virtud de las normas internas citadas, las técnicas usuales de control eran las revisiones por muestras, esto es compulsas al azar y selectivas de los expedientes referidos a pagos de contratación de horas máquina y camiones.

Consecuente con lo anterior, entiende que no es atribuible a la contadora Bruno, salvo interpretación forzada, en su función de Secretaria de Hacienda del Municipio, en tanto no surge de la descripción de funciones que fuera su responsabilidad el control personal de los elementos contables respaldatorios de los pagos realizados.

Describe que el proceso de armado del expediente de pago llega a la Secretaría de Hacienda cuando en las áreas correspondientes se han verificado los requisitos para que la erogación tenga sustento legal y contable; las facturas son conformadas por sello y funcionario correspondiente que certifica la correspondencia de la misma con el servicio prestado de acuerdo a los Pliegos.

Afirma que prueba de ello es que la contadora Bruno promovió trámite de investigación administrativa N° 11660-SH-2015-60204 a los fines de dilucidar la veracidad de los hechos denunciados en forma anónima concordante con la investigación del HTC.

Sostiene que hubo efectiva prestación de servicios, que los comprobantes existieron y por alguna razón fueron destruidos conforme dichos del Sr. Rubén Carrera en dependencias de la Dirección de Servicios, por lo que la imposibilidad de comprobación no puede ser atribuida a la falta de control de la contadora Irma Beatriz Bruno.

Finalmente alega que el fallo impugnado contradice el propio criterio del HTC en expediente N° 439-PS-2013 Pieza Separada del expte. N° 259-A-2011/ Municipalidad de Lujan de Cuyo.

II- El Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia en el responde de fs. 109/116 y vta. relata los antecedentes administrativos de la observación formulada.

Indica que el expediente 254-A-2015 trata la rendición parcial de cuentas de la Municipalidad de Guaymallén, Ejercicio 2015, por lo efectivamente pagado al 30/06/15 por alquiler de camiones y máquinas destinados a las áreas de servicios públicos y espacios verdes. Las acusaciones relativas al presente proceso fueron formuladas en dicho expediente. Así, en virtud del informe N° 165/2015 de la Dirección de Auditorías y Normas, el Tribunal ordenó en fecha 29/07/2015 la apertura de un juicio parcial, formulando un único reparo en relación a la acreditación de la efectiva prestación del servicio mencionado.

Refiere que al analizar el procedimiento de control de las horas trabajadas por los vehículos contratados, cuya documentación respaldatoria estaba constituida por vales, según manual de procedimientos de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, obrante a fs. 683/1087, cuya vigencia fuera ratificada en descargo de fs. 628, se observó que tales vales no fueron aportados para respaldar los pagos efectuados.

En consecuencia, la revisión determinó una partida no comprobada por vicios en la demostración de las salidas de fondos criterio que fue compartido por Secretaría Relatora y por el Tribunal en el fallo cuestionado.

Entiende que el art. 191 de la Ley 8706 dispone claramente que la misma es de aplicación a todos los municipios y solo deja librado a la reglamentación del municipio el tema de proveedores municipales (art. 147) y la adopción de un clasificador presupuestario institucional homogéneo, disponiendo el 3 párrafo del art. 191 la posibilidad de que el municipio adecue sus estructuras organizativas a los sistemas que prevé la ley en su art. 7.

Afirma que la actora no demuestra documentalmente, a los efectos de deslindar su responsabilidad, haber realizado las compulsas al azar y selectivas de los expedientes referidos a pago de contratación de horas máquinas y camiones como asevera, de allí la obligación de exigir la restitución de lo ilegítimamente pagado.

Alega que el desorden administrativo en el circuito de pago, la inexistencia de controles- sobre todo teniendo en cuenta la exigencia del pliego de facturar las horas efectivamente trabajadas-, las deficiencias documentales aludidas, obraron como causa necesaria de los pagos de servicios que no pudieron ser acreditados, siendo la conducta reprochable en función del art. 133 de la Ley 1079 que impone a los miembros del Poder Ejecutivo municipal una responsabilidad solidaria por las órdenes de pago ilegítimas que autorizan.

Afirma que integra la órbita de competencia de la actora la función de dirigir y controlar la gestión financiera, presupuestaria y contable del municipio y la conducta omisiva obró como causa necesaria del daño que se produjo, sin que pueda deslindar su responsabilidad arguyendo que las facturas venían conformadas por instancias previas.

Describe la naturaleza de la imposición del cargo en tanto reintegro del valor por el perjuicio sufrido (partidas ilegítimas o no comprobadas) y no como una sanción (procedimiento administrativo irregular).

Manifiesta que el carácter de cuentadante “responsable”, a los efectos de la rendición de cuentas, se definen una acepción

más amplia, comprensiva de aquel que ejerce no sólo el manejo directo de los caudales públicos, sino también el que ejerce funciones de dirección, ejecución, supervisión, reglamentación, preparación o presentación de información, registración, control, custodia, certificación, etc., por ello la actora resulta obligada.

Postula que no ha existido arbitrariedad ni falta de motivación por cuanto los actos del Tribunal han sido una derivación razonada del derecho vigente aplicable.

III- Fiscalía de Estado se presenta a fs. 121/122 y manifiesta que su control, se limitará al estado de cosas descrito en el responde de fs. 109/116 a cuya acreditación orientará su actividad probatoria.

IV- Sobre el juicio de cuentas V.E. tiene dicho que el juicio del Tribunal de Cuentas es básicamente un juicio de responsabilidad, donde se le imputa o se lo libera de un cargo y donde se visualiza si las cuentas se han llevado en corrección. No se incursiona en ninguno de los otros ámbitos de responsabilidad del funcionario o empleado público (L.S. 299-279).

La tramitación del mencionado juicio se encuentra regulada por la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas N° 1003, la cual establece que, culminados los trámites en ella reglados, el Tribunal de Cuentas dictará la resolución que corresponda, pudiendo aprobar la misma y declarar libre de cargo al que la presentó o al observado, determinando las *partidas ilegítimas o no comprobadas* y declarándolas a cargo del responsable. Se prevé que si fuera necesario analizar y resolver aspectos no rendidos, podrá ordenar la apertura de piezas separadas, para cuya tramitación regirán los plazos procesales previstos para el juicio de cuentas conforme lo dispuesto por el art. 40° Ley N° 1.003, texto según Ley N° 7.144.

Por su parte el art. 42° de dicha Ley prevé que cuando en el juicio de cuentas *“no se establezcan daños para la hacienda pública, pero sí procedimientos administrativos irregulares, el Tribunal de Cuentas impondrá al o los responsables una multa...”*.

En tal sentido, el fallo atacado en su Artículo 1° formuló cargo por \$747.324,15 en forma solidaria, hasta los montos que en cada caso se detallan a los responsables: Sr. Luis Alberto Lobos (Intendente), Sr. Federico César Sampieri (Secretario de Obras y Servicios Públicos), Cont. Irma Beatriz Bruno (Secretaria de Hacienda) y Cont. Matilde Musotto (Contadora Municipal) por la suma de \$ 747.324,15 (...) según lo expresado en el considerando VIII, por vicios en la demostración ante la falta de documentos, en este caso remitos o “vales” que acreditaran la efectiva prestación del servicio.

Analizadas las actuaciones, los argumentos esgrimidos por las partes en litigio, los elementos de juicio incorporados a la causa y teniendo en cuenta el control de legitimidad que ejerce V.E. respecto al obrar del Honorable Tribunal de Cuentas, este Ministerio entiende que correspondería rechazar la acción intentada en atención a las siguientes consideraciones:

i. Se advierte que la actora fracasa en el intento de demostrar la procedencia de su pretensión, con argumentos que no logran desvirtuar, en concreto, los extremos fácticos y jurídicos debidamente ponderados al emitir la resolución puesta en crisis ni acreditar la existencia de arbitrariedad que justifique la modificación de la resolución dictada.

ii- La falta de prueba documentada exigida por las normas internas aplicables, Manual de Procedimientos de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos así como por los Pliegos de Condiciones Particulares confirma la posición adoptada por la accionada en la decisión impugnada la cual resulta legítima y ajustada a derecho, en tanto considera a la actora como cuenta-dante responsable.

La obligación de presentar los vales no sólo se encuentra en el Manual de Procedimientos sino en el Pliego de Condiciones Particulares que establecía la forma de facturación y pago tal como pone de manifiesto la parte demandada.

Por tanto, se considera que pese a los esfuerzos de la accionante tendientes a demostrar la inexistencia de responsabilidad de su parte, no ha logrado tal cometido.

Al respecto se han tenido en cuenta las cons-

tancias de los expedientes administrativos acompañados y el resto de las actuaciones que acreditan un desorden que ha dado lugar a un trámite extensísimo y complejo.

iii- En definitiva, no se advierte la existencia de pruebas o elementos de convicción que permitan afirmar con pleno convencimiento que el obrar del Honorable Tribunal de Cuentas fue irrazonable o contrario a derecho.

Consecuente con ello esta Procuración General estima que las razones que invocan la accionante no resultan atendibles y se comparten los fundamentos expuestos por el Tribunal de Cuentas en el Fallo N°16.679 (Expte. N°254-A-2015, Juicio Parcial- Municipalidad de Guaymallén) el cual se ajusta a derecho, no se avizora voluntarista, ni adolece de vicios sino que resulta adecuado a los hechos comprobados y debidamente fundado.

De allí que los argumentos que sustentan la pretensión no logran abatir la decisión del Honorable Tribunal de Cuentas que contiene una adecuada fundamentación en las circunstancias de hecho corroboradas y en el derecho vigente aplicable en el marco de un regular procedimiento administrativo previo y en el cual el HTC emitió su fallo.

En síntesis, este Ministerio considera que la falta atribuida responde a la situación fáctica acreditada, y por ello el cargo formulado no se avizora arbitrario, sugiriendo por tanto la desestimación de la demanda.

Despacho, 19 de junio de 2020.-



Dr. HECTOR FRAGAPANE
Fiscal Adjunto Civil
Procuración General