

Juicio De Cuentas Cargos Impuestos Por El Tribunal De Cuentas

DOMINGO, 10 DE ENERO DE 2021

JURISPRUDENCIA

Juicio de cuentas. Cargos impuestos por el Tribunal de Cuentas

Se confirma la decisión administrativa

del Honorable Tribunal de Cuentas en cuanto formuló cargos al reclamante por los egresos acaecidos en razón del pago de dos sentencias condenatorias cuando desempeñaba el cargo de intendente, pues se probó que menoscabaron al erario municipal.

En la ciudad de San Nicolás de los Arroyos, a los 30 días del mes de agosto de 2016, la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en San Nicolás, integrada por los Dres. Damián Nicolás Cebey, Marcelo José Schreginger y Cristina Yolanda Valdez, se reúne en Acuerdo ordinario para dictar sentencia definitiva en los autos "CARIGNANI MARCELO ALBERTO C/ HONORABLE TRIBUNAL DE CUENTAS S/ RECURSO DIRECTO TRIBUNAL DE CUENTAS", expediente n° 1814-2014.

De acuerdo con el sorteo efectuado se estableció el siguiente orden de votación: Dres. Cristina Yolanda Valdez, Marcelo José Schreginger y Damián Nicolás Cebey. **ANTECEDENTES** A. DE LA ACTORA Se presenta la Dra. Ivana Muriel Engelbrecht, apoderada del Farmacéutico Marcelo Alberto Carignani, solicitando el rechazo de la Resolución n° 595/2013 dictada por el Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires en el expediente n° 4-110.0-2010 y por la cual mantiene los cargos contra el ex Intendente por las sumas de Pesos Cuatro Mil Ciento Sesenta y Uno con Setenta y Dos centavos (\$4.161,72) y de Pesos Setenta y Siete Mil Setecientos Cincuenta y Cinco con Sesenta y Un centavos (\$77.755,61). Dice que los considerandos del acto administrativo impugnado están centrados en la falta de aporte de antecedentes que permitan verificar el inicio de las acciones previstas por el artículo 245 de la LOM por las sumas que se abonaron mediante las órdenes de pago n° 9110 y 10100, vinculadas con los autos "Navarro, Eduardo Alejandro c/ Municipalidad de San Nicolás de los Arroyos s/ pretensión anulatoria" y "Farrando Beatriz Susana c/ Municipalidad de San Nicolás de los Arroyos s/ pretensión anulatoria e indemnizatoria", liberando -a su vez- de responsabilidad al Asesor Letrado municipal por no haber recibido instrucciones del Departamento Ejecutivo para accionar en los términos del artículo 245 de la LOM. Efectúa un análisis de tal norma, e interpreta que no hay un acto personal y que fueron designaciones efectuadas con irregularidades. Sostiene que el Departamento Ejecutivo ha interpretado que los actos de designación de los funcionarios desplazados poseían un vicio que los transformaba en irregulares y que de haberlos mantenido, se hubiera comprometido el interés público. Afirma que es válida esa interpretación jurídica hecha por el departamento jurídico, "...atento a que todas las cuestiones jurídicas son pasibles de diferentes interpretaciones..." (fs. 19); y que así lo demostrarían las distintas resoluciones judiciales. Dice que no corresponde el inicio de acciones legales ya que la Municipalidad no ha sido condenada a pagar daños causados a terceros por actos personales de ningún funcionario. Afirma que de corresponder el envío de antecedentes en el marco del artículo 245 de la LOM, su representado estaría siendo obligado a declarar contra sí mismo. Se explaya sobre la autonomía municipal, sosteniendo que el Tribunal ha excedido sus límites, ya que la decisión comunal sería un acto sobre cuestiones de oportunidad, conveniencia y eficacia. Ofrece prueba. Deja planteada la cuestión constitucional y el caso federal. **B. DE LA DEMANDADA** Se presenta la Dra. María Hiraldo, Delegada de Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires; resume los antecedentes del caso y resalta el marco normativo en el que se desenvuelve la responsabilidad de los funcionarios municipales. Sostiene la legitimidad de los cargos cuestionados. Analiza las imputaciones, los incumplimientos del ex Intendente y la normativa que regula los recaudos que deben cumplirse a los fines de un obrar legítimo. Considera que está acreditado que el ex Intendente Carignani no inició las acciones dispuestas por el artículo 245 de la LOM. Destaca que la ausencia de documentación respaldatoria de la legitimidad de la erogación y del inicio de las acciones regresivas conforme el artículo 245 de la LOM presupone un perjuicio al Municipio que debe ser resarcido. Advierte que este tipo de procedimientos se establecen para garantía de los ciudadanos y del Estado. Rechaza los argumentos de la actora, en cuanto a la inexistencia de acto personal en las designaciones consideradas irregulares, siendo responsabilidad del actor cumplir con los procedimientos legales. Considera improcedentes los argumentos mentando la autonomía municipal, que no se encuentra en tela de juicio en este caso. Efectúa las negativas de rigor. Ofrece prueba. Hace reserva del caso federal y recurso de inconstitucionalidad provincial. **C. PRUEBA Y ALEGATOS** Realizada la audiencia que prevé el artículo 41 del CCA, y ordenada y producida la prueba, se pusieron los autos para alegar, haciéndolo solamente la demandada (fs. 112), y se llamaron los autos para sentencia. Encontrándose firme lo resuelto a fs. 118, el Tribunal estableció la siguiente: - **CUESTIÓN:** ¿Es justo el acto recurrido? **VOTACIÓN** A la cuestión, la Jueza Dra. Valdez dijo: 1.- En fecha 25 de abril de 2012, el HTC resuelve -entre otras cuestiones- desaprobar los egresos con formulación de cargo por las sumas de \$ 4.161,72 y \$ 77.755,61, por el que hace responsable al entonces Intendente de la Municipalidad de San Nicolás, Farmacéutico Marcelo Alberto Carignani, en solidaridad con el Asesor

Letrado Sebastián Ferrari (v. folio 3731 artículos sexto y séptimo), en función de lo dispuesto por los artículos 1, 107, 108 inc. 16 de la LOM; artículo 1 del Reglamento de contabilidad y Disposiciones de Administración para las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires y lo normado por el artículo 1 de las Disposiciones de Administración de Recursos Financieros y Reales para los Municipios en el marco del Dto. 2980/00 para el primero de los nombrados, aquí actor. Se disconforma el mismo por entender que los considerandos de HCT se centran en este punto en la falta de aportes de los antecedentes que permitan verificar el inicio de las acciones previstas por el artículo 245 de la LOM respecto de las sumas abonadas en dos juicios que se iniciaran contra el municipio. Contestando la demanda, la representante Fiscal argumenta que la falta de las acciones contra quienes el actor considerara responsables por el consecuente egreso municipal y en función del art. 245 LOM ante la ausencia de documentación respaldatoria de la legitimidad de la erogación, conlleva la presunción de perjuicio municipal que debe ser resarcido por quien su omisión lo ha generado. 2.- Toca decidir pues, sobre la legitimidad de los cargos formulados por los egresos acaecidos en razón del pago de dos sentencias condenatorias, en los exptes. "Navarro Eduardo Alejandro c/ Municipalidad de San Nicolás s/ Pretensión Anulatoria", y "Farrando Beatriz Susana c/ Municipalidad de San Nicolás s/ Pretensión Anulatoria e Indemnizatoria", que fueran motivo de oportuno conocimiento por esta Cámara. 3.- Del expediente administrativo n° 4.010.0 (Rendición de Cuentas de la Municipalidad de San Nicolás, año 2010), base de este litigio, surgen las siguientes circunstancias de análisis necesario para la posterior decisión: Al folio 3.594 se presenta el informe ordenado por el artículo 30 de la Ley n° 10.869 y sus modificatorias. En el apartado 6.2 de fs. 3.655 Autos caratulados "Navarro Eduardo Alejandro c/ Municipalidad de San Nicolás s/ Pretensión Anulatoria", dice que la municipalidad procedió a abonar la Orden de Pago n° 9110 por la suma de Pesos Tres Mil Ochocientos Veintisiete con Setenta y Un Centavos (\$3.827,71), siendo un pago parcial de lo efectivamente condenado en la sentencia de los autos mencionados, donde la Municipalidad resultó perdidosa. Ante el hecho descripto, la División Relatora del H.T.C. requiere a las autoridades municipales el envío de los antecedentes que permitan verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 245 de la LOM. A fs. 3.658 en el apartado 7.2.- Atento a la orden de pago n° 10.100 [complementada luego con otras órdenes de pago, hasta la suma reconocida y aprobada por el H. Concejo Municipal por Ordenanza n° 7689 (folio 3661vta.) a favor de la Dra. Beatriz Farrando, por la suma de Pesos Sesenta y Siete Mil Quinientos Uno con Ochenta y Un Centavos (\$67.501,81), también vinculada al juicio perdido por la municipalidad, caratulado "Farrando Beatriz Susana c/ Municipalidad de San Nicolás s/ Pretensión Anulatoria e Indemnizatoria" expdte. n° 528]. Solicitado por el HTC la remisión de los antecedentes que demuestren el cumplimiento de lo ordenado por el artículo 245 de la LOM y falta de remisión mediante, se procede a confirmar el reparo realizado. Al folio 3.685 luce la decisión del HTC de fecha 25/04/2012. En ella, y considerando que las autoridades municipales procedieron a abonar la orden de pago n° 9110 en las condiciones informadas ut-supra, se desaprueba el gasto realizado, con la formulación de los cargos pecuniarios ya citados y en función de lo dispuesto por los artículos 1, 107 y 108, inciso 16 de la LOM; artículo 1 del Reglamento de Contabilidad y artículo 1 de las Disposiciones de Administración de los Recursos Financieros y Reales para los Municipios, en el marco del Decreto n° 2980/2000. Al folio 3.712 se expide en idéntico sentido sobre la orden de pago n° 10100. Observado el gasto, requeridos los antecedentes del caso y ante la información de parte del Municipio que no se llevaron a cabo las acciones previstas en el artículo 245 de la LOM, el HTC decide formular concreta observación y decidir la desaprobación del gasto, en idéntica decisión al caso Navarro. A folios 3.730 vta./3.732 luce el Resuelve, en los dos (2) casos analizados, desaprobando los egresos, con formulación de cargos por los que deberá responder el Intendente Marcelo Carignani, quien recurre administrativamente. La División Relatora analiza el recurso de revisión presentado. En consideración "que en la presente ocasión no se ha recibido respuesta por parte del Sr. Intendente Municipal sobre el particular y dado que nada se agrega a lo que se adujera oportunamente, esta Relatoría sostiene que la decisión adoptada" -con relación al ahora actor- no debería ser modificada (fs. 4.037). Al folio 4.042, en su fallo n° 595/13 de fecha 07/11/2013, el HTC se expide acerca del recurso de revisión y confirma la responsabilidad del Farm. Marcelo Carignani, en sus artículos segundo y tercero, manteniendo los cargos imputados, conforme la motivación expuesta en los considerandos. 4.- La Ley Orgánica de las Municipalidades establece el principio de responsabilidad de los funcionarios municipales por todo acto que ejecuten o dejen de ejecutar excediéndose en el uso de sus facultades o infringiendo los deberes que les corresponden en razón de sus cargos (conf. artículo 241). El artículo 242 refiere que el principio de las responsabilidades asume distintas formas y en punto a la responsabilidad administrativa derivada de todo lo concerniente a la actividad económico financiera de los municipios y a la preservación de sus patrimonios, en el que prescribe: "será determinada y graduada ... por el Tribunal de Cuentas". Los artículos 243 y 244 del mismo cuerpo normativo, establecen que la responsabilidad a la que antes se hizo mención, se deriva del solo hecho de la inobservancia de las disposiciones legales aunque de ello no resulte un perjuicio, ya que todo acto de inversión de fondos públicos ejecutados al margen de las normas constitucionales, legales y de ordenanzas lleva implícita la presunción del perjuicio al erario municipal (conf. doctr. SCBA causa B. 50.909, "Schesler", sent. de 29-IV-1997). Ahora bien, se ha dicho que el juicio de cuentas, procede ante la falta de presentación o presentación parcial o

irregular de comprobantes de gastos o erogaciones de los agentes públicos o tercero que, por cualquier circunstancia, tienen a su cargo el manejo de fondos estatales (v. Horacio Rosatti. Tratado de Derecho Municipal. Tomo II 4a. ed. ampliada y actualizada, Rubinzal Culzoni. Sta. Fe. 2013 pág. 210). Esto es, ante el órgano -aquí demandado- que tiene por finalidad controlar la legalidad de los actos que afectan a la hacienda pública, informar la cuenta de inversión y propiciar y sustanciar el juicio de cuentas y el de responsabilidad según el caso, a todo obligado a rendir cuentas al Estado o a sus estipendiarios, cuando exista presunción de perjuicio al erario público (conf. ob cit.). Por su parte, el art. 126 del Reglamento de Contabilidad y Disposiciones de Administración para las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires (aprobado por Resolución del HCT Acuerdo 23/10/91 con vigencia a partir del 1/1/92) dispone que: "Los egresos de fondos no podrán realizarse sin orden escrita del Intendente, refrendada por el Secretario e intervenida por el Contador (modelos N° 28 y 29). Las órdenes de pago o de devolución contendrán como mínimo los siguientes requisitos: fecha de libramiento; número del mismo; nombre de la persona; entidad o autoridad a favor de la cual se extienda el documento; importe a pagar, en letras y números; concepto del egreso; imputación al crédito legal correspondiente y constancias de su asiento en libros. Para la numeración de los libramientos se seguirá en cada ejercicio el orden natural de los números, desde el uno en adelante según las fechas de emisión. A las órdenes de pago o de devolución se agregarán todos los antecedentes que permitan determinar la legitimidad del egreso y el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias referentes a cada una de ellas (expedientes de adquisición, contratación o devolución, órdenes de compra, factura, planillas, certificados de obra, etc., todos individualizados con un sello bien visible que indique el ejercicio al que corresponden). Las correspondientes a adquisiciones de elementos inventariables serán acompañadas de la constancia de incorporación al patrimonio, con intervención de la Contaduría (modelo N° 30)." (he resaltado en negrita).

5.- La aplicación de la normativa en la que la demandada ha fundado su decisión no ha sido cuestionada. Por el contrario, sí la legitimidad del acto, y sólo ella, surgente de la disconformidad de la presentación de los parámetros del artículo 245 LOM, basándose el actor en que no hay un acto personal por haberse tratado de dos designaciones -que él dejara sin efecto- realizadas entonces, a su entender, con irregularidades, por vulneración de la igualdad de oportunidades para la cobertura de los cargos en los que se ubicaran a los dos actores de los juicios ya mencionados, sin observarse el Estatuto del Empleado Municipal. en cuanto al ingreso y respeto de la carrera administrativa. En este punto corresponde hacer un alto y decir que existe cosa juzgada en los dos casos ya citados, con sentencia condenatoria que originaran aquellos egresos, de acuerdo a la consulta efectuada en el sistema y en la MEV Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires, Secretaría de Demandas Originarias, en el día de la fecha. Volviendo a la posición del recurrente, dice que la exigencia del envío de antecedentes en función del artículo 245 LOM implicaría declarar contra sí mismo, por corresponder a un mandato ejercido por el propio actor, período 2003-2007, y así la tacha de ilegítima, inoportuna, inconstitucional; y agrega injusta por haber basado entonces su decisión en un dictamen de Asesoría Legal de fechas 27 y 28 de abril y enero de 2004 respectivamente, exculpándose en falta de conocimiento en cuestiones técnicas legales, por ser él farmacéutico. Entiendo que resultan insuficientes tales argumentaciones en calidad de agravios, para intentar cambiar la suerte de la cuestión, como veremos. Como primera evaluación, la alegada inconstitucionalidad no se encuentra debidamente fundada. En tal tópico se ha dicho: "...La tacha de inconstitucionalidad de una norma legal o reglamentaria debe indicar, con precisión, de qué modo la disposición impugnada habría quebrantado los derechos, principios o garantías constitucionales cuya tutela se procura, y en caso de deficiencia argumental, ésta no puede ser suplida por el tribunal, debiéndose rechazar el planteo...." (Conf. SCBA, B 60192 S 5-4-2006 - "Massuh S.A. c/ Provincia de Buenos Aires (EPRE) s/ Demanda contencioso administrativa). En cuanto al resto de sus posiciones, no resultan eficaces técnicamente los argumentos que pretenden invalidar el acto cuestionado, y de ello me ocupo seguidamente, no sin antes advertir que la defensa no invoca carencia de razonabilidad en la decisión atacada.

6.- El HTC posee como atribución legal, entre otras, la de examinar las cuentas de percepción e inversión de las rentas públicas, tanto provinciales como municipales, aprobarlas o desaprobarlas y en este último caso, indicar el funcionario o funcionarios responsables, como también el monto y la causa de los alcances respectivos (arts. 15, 16 y cc Ley 10.869 y mod.). Constituye doctrina del Tribunal Superior bonaerense que el Tribunal de Cuentas se limita al examen de legalidad, estándole vedado emitir pronunciamientos sobre cuestiones de oportunidad, mérito, conveniencia y eficacia de los actos (doct. causas B. 56.085, "Pizzorno", sent. del 10-IX-2003; B. 55.127, "Roig", sent. del 31-VIII-2011, entre otras), además de tener limitado ese tipo de control, que sólo se extiende a la razonabilidad de la sanción aplicada. (conf. causa A. 71.222, "Bernini, Gabriel E. contra Provincia de Buenos Aires. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley", sentencia del 25II2015). Creo necesario recordar una vez más, que tanto en la causa "Navarro" como "Farrando", donde se juzgara la legitimidad de los actos que dispusieran en ambos casos el cese de los agentes, esta Cámara confirmó la nulidad de dichos actos, encontrándose firmes. Y a modo de resumen, luego del análisis que efectuáramos entonces de la potestad anulatoria y revocatoria de la Administración, y llevado a los casos concretos, se concluyó en la existencia de vicios en las motivaciones, en particular, por no haber acreditado la falta de idoneidad en los agentes para disponer la revocación oficiosa de sus designaciones, que

si bien no fueron por concurso o procedimiento especial de selección, ni según categoría escalafonaria, resultaron mediante otra forma de ingreso distinta a la del principio general -que indica por la categoría correspondiente al grado inferior a la clase inicial de cada agrupamiento-, siempre que el ingresante acredite capacidad potencial o capacitación suficiente para la cobertura de la misma.

Se expresó en "Navarro": "Como lo dijéramos anteriormente, las situaciones fácticas ya expuestas revisten la suficiente especialidad para tener por acreditado el requisito de idoneidad exigido por la excepción." Se citó en "Farrando" lo expuesto por la juzgadora en la instancia de grado, situación que se ponderó en la Alzada: "...la actora ha acreditado no sólo poseer capacidad para cubrir el cargo...sino que también su título universitario -abogada- y su especialización técnica -mediadora- resultan habilitantes para acreditar capacidad suficiente." También ponderamos allí: "Las razones del cese se encuentran fundadas en argumentos diferentes, lo que hace a la confusión en la motivación, no quedando claro si estuvo dado por ilegitimidad u oportunidad, mérito o conveniencia. Por un lado, la necesidad de contar con una persona que se encuentre consustanciada con el accionar de ese gobierno, de un personal de confianza para la ejecución de las directivas impartidas por el Sr. Secretario, con capacidad técnica de especial idoneidad para el ejercicio de la misma, por el otro, los vicios que tornarían al acto de designación en irregular. Esta superposición de fundamentos diferentes, y parcialmente excluyentes, altera la motivación del presente acto." En esta oportunidad, en el sub júdice, al demandar al HTC, es que el ex Intendente Carignani intenta renovar las justificaciones de la disposición de los ceses, con similares argumentos de los que se valiera el Municipio de San Nicolás de los Arroyos, para defender la validez de aquellos actos. No obstante que la condición de firmeza alcanzada por los mismos impide siquiera un análisis colateral de la cuestión, entiendo que la razón invocada respecto de su título de farmacéutico, no puede exculpar su responsabilidad en el perjuicio achacado por el Tribunal de Cuentas. A modo ilustrativo, y dicho de paso, el texto diáfano de la ley tanto respecto del modo de ingreso en la Administración Municipal, cuanto a la potestad oficiosa anulatoria y revocatoria, como otros mecanismos de consulta hábiles, y asimismo, la doctrina legal del Alto Tribunal, resultaban cuestiones orientadoras del tema, considerando aún que la interpretación que en su momento diera el Asesor Letrado actuante no resultaba vinculante para quien tuvo el poder decisorio.

En relación a este último aspecto, nos encontramos que el actor expresa en cuanto a la falta de remisión de antecedentes a fs. 18: "Que, en el hipotético caso de corresponder el envío de los antecedentes que permitan verificar el inicio de las acciones previstas por el art. 245 de la Ley Orgánica de las Municipalidades, mi representado estaría siendo obligado a declarar contra sí mismo ya que el ejercicio anterior correspondía a un mandato por él ejercido (2003-2007). Con lo cual el requerimiento del envío de dichos antecedentes devienen inexactos, inoportunos, inconstitucionales y carente de legitimidad." El deber incumplido por el actor respecto de la remisión de respuesta sobre los antecedentes de las órdenes de pago, posee consecuencias que se han visto valoradas negativamente respecto de él por el Tribunal de Cuentas. Soy de opinión que este deber de carácter formal, responde a la claridad en los actos de gobierno en un Estado de Derecho como el nuestro, y permite el control de las cuentas públicas por parte de quien tiene ese rol por mandato constitucional (art. 159 CPBA) y legal (Ley 10.869 y mod.). Pero el punto central que promueve el cargo, es la presunción del perjuicio al erario municipal, que en ningún momento se ha ocupado el actor de desvirtuar, y por cuya causa fuera invocado el art. 245 LOM. Ciertamente es que las sumas obladas en función de las órdenes de pago en favor de Navarro y Farrando, resultan en perjuicio del Municipio de San Nicolás de los Arroyos, por actos declarados ilegítimos, como ya hemos apreciado (doct. causas B. 55.953, 'Lozano', sent. del 7-II-2001). Es del caso que el Municipio, al no iniciar contra el propio entonces Intendente las acciones de repetición, el Tribunal de Cuentas al pronunciarse sobre la rendición del pago, decidió el resarcimiento del perjuicio, fijando su monto y obligando al actor. Y es que en las atribuciones conferidas por el bloque de legalidad de aplicación, encuentro que el Tribunal accionado actuó en forma legítima (arts. 244, 245 decreto ley n° 6769/58-LOM; art. 159 CPBA; Ley 10.869 y mod.). En este sentido la SCBA se ha expedido: "En consecuencia, imputados los incumplimientos de obligaciones a cargo de la actora, como presupuestos de su responsabilidad, y establecida de modo cierto la conexión causal entre las faltas y su autor (doct. causa B. 54.065, 'Bravo Almonacid', sent. del 11-X-1995), incumbía a ésta demostrar la ilegitimidad del accionar del Tribunal de Cuentas. Empero, ningún elemento concreto ha aportado en tal sentido (doct. causa B. 56.824, 'Brown', sent. del 14-VII-2010)" [SCBA, LP B 57974 RSD-363-14 S 10/12/2014 Juez Pettigiani (SD), "Pais, Silvia c/ Provincia de Buenos Aires (Tribunal de Cuentas) s/ Demanda contencioso administrativa", Magistrados Votantes: Pettigiani, Negri, Kogan, Genoud]. También dijo: "Las disposiciones contables que regulan la actuación económico-financiera de las municipalidades tienden a procurar la corrección en el manejo e inversión de los dineros públicos, cuyo destino se halla específicamente determinado en las normas que rigen la materia. En el caso, el órgano demandado ha fundado adecuadamente las sanciones de acuerdo a las faltas cometidas. (...) En esas condiciones, los motivos dados por la accionante para justificar su proceder no tienen entidad suficiente para conmovir los fundamentos de la sanción aplicada, y por esta razón el acto debe ser confirmado (B. 60.794, "Acevedo", sent. del 16-IX-2009)."

7. También duda la actora de las facultades del H.T.C. para intervenir, interfiriendo con la autonomía municipal. Considero que no está en peligro la autonomía municipal, y ello lo fundamento con las facultades del órgano revisor que repasaremos.

Como ya adelantara, el Honorable Tribunal de Cuentas es una Institución prevista y reglada por la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, estableciendo sus facultades, en el ejercicio del control de las cuentas públicas y las eventuales sanciones a los funcionarios responsables. Así lo establece en su Capítulo VII., "Del Tribunal de Cuentas": - Artículo 159.- La Legislatura dictará la ley orgánica del Tribunal de Cuentas. Éste se compondrá de un presidente abogado y cuatro vocales contadores públicos, todos inamovibles, nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado. Podrán ser enjuiciados y removidos en la misma forma y en los mismos casos que los jueces de las Cámaras de Apelación. Dicho tribunal tendrá las siguientes atribuciones: - 1- Examinar las cuentas de percepción e inversión de las rentas públicas, tanto provinciales como municipales, aprobarlas o desaprobarlas y en este último caso, indicar el funcionario o funcionarios responsables, como también el monto y la causa de los alcances respectivos. 2- Inspeccionar las oficinas provinciales o municipales que administren fondos públicos y tomar las medidas necesarias para prevenir cualquier irregularidad en la forma y con arreglo al procedimiento que determine la ley. Las acciones para la ejecución de las resoluciones del tribunal corresponderán al fiscal de Estado". También hemos visto que el mandato constitucional se complementa con la Ley n° 10.869 y mod. (Orgánica del Tribunal de Cuentas), que regula las facultades que detenta el Tribunal para efectuar el correspondiente control y las obligaciones de los funcionarios para el aporte de toda la información necesaria. Nuevamente, la LOM -decreto ley 6769/58 y mod.- (Capítulo IX) se ocupa de la ?Responsabilidad de los miembros y empleados municipales?. En sus artículos 241 y ss. prevé la responsabilidad de los funcionarios municipales. El hecho motivo de este juicio está legislado concretamente en el ya aludido artículo 245 de la LOM: - "Cuando la Municipalidad fuere condenada en juicio a pagar daños causados a terceros por actos personales de sus funcionarios, accionará regresivamente contra éstos a los efectos del resarcimiento. Si dicha acción no hubiera sido iniciada, el Tribunal de Cuentas, al pronunciarse sobre la rendición que contenga el pago, decidirá si el resarcimiento procede y fijará su monto obligando a los funcionarios." Permítaseme señalar a través de la cita parcial del caso "Brown", los principios doctrinarios que regulan el caso traído a juicio y resumir de esa forma, posición. En dicha causa (voto del Dr. Soria) nuestro Tribunal Cintero afirma: - "...V. Finalmente en cuanto a las infracciones detectadas por el organismo de control constitucional y que motivaran la imposición de las multas y el cargo patrimonial, entiendo que los argumentos aportados por el actor son insuficientes para invalidar la decisión atacada. 1. Las disposiciones contables que regulan la actuación económico financiera de los municipios tienden a procurar la corrección en el manejo e inversión de los dineros públicos, cuyo destino se halla específicamente determinado en la ley y en las ordenanzas que fijan el presupuesto de gasto de cada comuna. La Ley Orgánica de las Municipalidades establece el principio de responsabilidad de los funcionarios municipales por todo acto que ejecuten o dejen de ejecutar excediéndose en el uso de sus facultades o infringiendo los deberes que les corresponden en razón de sus cargos (art. 241). El art. 242 dispone que el citado principio de responsabilidad asume las formas política, civil, penal y administrativa. Respecto de esta última, concerniente a la actividad económica de los municipios y la preservación de sus patrimonios, corresponde sea determinada y graduada por el Tribunal de Cuentas. La consecuencia de la determinación de esta responsabilidad es la aplicación de las sanciones establecidas en el art. 243 de la Ley Orgánica de las Municipalidades, algunas de naturaleza correctiva (llamado de atención o apercibimiento) y otras de naturaleza pecuniaria, tal la multa y el cargo, el que cuando equivale a la totalidad de los montos en juego (tal como autoriza el art. 243), alcanza naturaleza verdaderamente resarcitoria o reparatoria del perjuicio, por lo que, tal como ha sostenido esta Corte, su aplicación supone no ya la presunción de un perjuicio, sino la certeza de su existencia. El art. 244 establece que todo acto de inversión de fondos públicos ejecutados al margen de las normas constitucionales, legales y de ordenanzas lleva implícita la presunción del perjuicio, correspondiendo al funcionario aportar las pruebas en contrario. Por ello y frente a la insuficiencia probatoria del accionante, en tanto no ha aportado ningún otro elemento tendiente a desvirtuar lo sostenido por la accionada, corresponde confirmar la decisión por él cuestionada. En tal sentido esta Suprema Corte, ha sostenido que las omisiones probatorias de la parte actora limitan los alcances de la decisión final del Tribunal, dado que en el ámbito del proceso administrativo el interesado debe aportar los elementos de convicción que permitan tener por acreditada la circunstancia que invoca, en tanto no actúa en simple instancia recursiva, sino en un proceso de conocimiento, debiendo entonces cumplir con la carga probatoria que impone el onus probandi (B. 49.121, ?D'Ambar S.A.', sent. del 21-VIII-1990; B. 57.985, ?Miró', sent. del 21-VI-2000; B. 56.587, ?Chescotta', sent. del 16-VII-2003)? [SCBA, B 56824 S 14-7-2010, Juez Soria (OP). ?Brown, Carlos Ramón c/ Provincia de Buenos Aires (Tribunal de Cuentas) s/ Demanda contencioso administrativa?, Mag. Votantes: Negri - Kogan - de Lázzari - Soria]. Por último, y en este punto, citaré: "La responsabilidad contable, surge como consecuencia del menoscabo causado en los caudales públicos, constatable por el Tribunal de Cuentas en el examen de las cuentas o derivado de su falta de presentación, por parte de las personas que tienen a su cargo el manejo, la administración o la custodia de los mismos." (Bruno Ariel Rezzoagli. La Función Jurisdiccional del Tribunal de cuentas en el régimen Provincial Argentino. Rubinzal Culzoni Editores. Revista de Derecho Público. Control Judicial de la jurisdicción administrativa.- I 2010-2 pág.116, Santa Fe, 2010). 8. En virtud de las razones dadas, propongo

rechazar la impugnación entablada por Marcelo Alberto Carignani por medio de su apoderada, Dra. Ivana Muriel Engelbrecht, confirmando la decisión administrativa del H.T.C. en lo que ha sido motivo de agravios. 9. Respecto de las costas, entiendo que la regulación ritual respecto de agente público es la de aplicación en el presente caso, por lo que corresponde distribuirlas por su orden (artículo 51 CCA, texto según Ley n° 14.437). ASÍ VOTO. El Juez Schreginger dijo: - 1. El actor cuestiona la decisión del HTC, ya reseñada, emitida en el expediente supra referido. Luego de transcribir el artículo 245 de la LOM (en puridad, del decreto ley n° 6769/58, dado en llamar Ley Orgánica de las Municipalidades, LOM en adelante), señala que no hubo acto personal (fs. 18, supra), que fueron designaciones efectuadas con irregularidades, que el D.E. interpretó que eran actos administrativos de designaciones con vicios que los tornaban en irregulares?, añadiendo que todas las cuestiones jurídicas son pasibles de diferentes interpretaciones, así lo demuestran acabadamente las diversas resoluciones adoptadas...?. Sintetiza señalado que no corresponde -en el caso- el inicio de las acciones previstas en el artículo 245 de la LOM, porque el Municipio no fue condenado a pagar daños causados a terceros por actos personales de ningún funcionario, por lo que no corresponde el inicio de acciones regresivas...?. Amplía indicando que, en la hipótesis que correspondiese el envío de los antecedentes que permitan verificar el inicio de las acciones previstas por el art. 245 (...) mi representado estaría siendo obligado a declarar contra sí mismo ya que el ejercicio anterior correspondía a un mandato por él ejercido (...). Con lo cual el requerimiento del envío de dichos antecedentes devienen inexactos, inoportunos, inconstitucionales y carentes de legitimidad? (fs. 18 y vta.). Y continúa exponiendo que No es justo que el HTC se incumba en un tema que es propio del Municipio, condenando a un funcionario a responder de manera personal, por cumplir con sus obligaciones como funcionario. Máxime cuando dichos actos administrativos fueron tomados en el marco de legalidad correspondiente, sustentados por un dictamen de Asesoría legal. (...) ello viene al caso ya que mi representado tiene estudios universitarios ajenos a cuestiones técnicas legales...? (fs. 18 vta.). En el siguiente apartado, ingresa el tema de la autonomía municipal, y tachando de excesiva -de los límites de la L.O. HTC- la fundamentación de su División Relatora, vinculando la condena por la ausencia de aportes de antecedentes que permitan verificar el inicio de las acciones dispuestas en el art. 245 de la LOM, acciones que, ..., no son procedentes? (fs. 18 vta.). Tras reseñar fallos, señala (fs. 20) que la LO HTC nunca puede ir en contra de normas constitucionales, ..., y -en síntesis- que Esta autonomía municipal, consagrada por la Constitución Nacional, hace que las normas dictadas por los municipios, sean de aplicación exclusiva a los mismos, no pudiendo en ningún caso el Honorable Tribunal de Cuentas inmiscuirse en cuestiones que hacen a la aplicación de las mismas y excediendo el cuestionable control que el mismo ejerce respecto a los Municipios?. 2. De los argumentos desplegados por las partes y las actuaciones administrativas agregadas sin acumular a la causa, debo adelantar mi opinión contraria a la pretensión actoral, conforme los elementos de hecho y de derecho que expondré. 3. Por mor a la brevedad, en cuanto a las constancias útiles del expediente administrativo n° 4.010.0 (Rendición de Cuentas de la Municipalidad de San Nicolás, año 2010), me remito a la reseña que realiza la colega que me antecede en la votación. 4. Queda claro, e indubitado por los contendientes, que la resolución sancionadora emitida por el HTC se sustenta en que, en dos supuestos fácticos similares, se produjo la falta del envío de los antecedentes -por el actor- que permitan verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 245 de la LOM. También está marginado del debate que las consecuencias de ello son las dispuestas por los artículos 241/224 de la LOM. Y, además, no ha sido cuestionado que las observaciones efectuadas por la División Relatora dieran sustento a la decisión del HTC. Evoco que la referida División Relatora (al analizar el recurso de revisión) señaló que en la presente ocasión no se ha recibido respuesta por parte del Sr. Intendente Municipal sobre el particular y dado que nada se agrega a lo que se adujera oportunamente, esta Relatoría sostiene que la decisión adoptada -respecto del actor- no debería ser modificada. 5. Analizaré los argumentos del actor para atacar lo decidido por el HTC, resaltando que no debemos dejar de tener presente que el cuestionamiento del HTC es la falta del envío de los antecedentes que permitan verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 245 de la LOM?. 5.1. Principiaré por la cuestión de la autonomía municipal, que se alega en crisis por la actividad del HTC. Los argumentos que se exponen en demanda no resultan de recibo, toda vez que son cuestiones diferentes que las normas que dicten las comunas sean de su aplicación, mas ello no implica que queden exentas de respetar el plexo normativo, ni del control que sobre ellas recaiga. Añado que el planteo actoral no resulta suficiente para admitirlo como argumento en pos de la tacha de constitucionalidad de la actuación del HTC en el caso, toda vez que no se indica, en concreto, aquello en lo que habría consistido y que permitiera configurar la plataforma para admitir tal achaque, por cuanto -además de tal insuficiencia- no se ha atacado el modo en que el artículo 159 de la constitución bonaerense atentaría contra la autonomía de los municipios. Evoco que ...Los órganos de control interno y externo de la hacienda pública receptados por el derecho público provincial argentino pueden ser clasificados en dos sistemas: a) un sistema tradicional constituido por los tribunales de cuentas, como órgano de control externo... El primero es el consagrado por casi la totalidad de las provincias argentinas. (...)? [Armando Mayor, ¿Órganos de control y auxiliares?, en Derecho público Provincial, Antonio María Hernández y Guillermo E. Barrera Buteler (coordinadores)-, Abeledo Perrot, segunda edición, Buenos aires, 2011, página 499]. ?II. Tribunales de cuentas.

1. Principios generales: (...). b) naturaleza jurídica. Los tribunales de cuentas tienen a su cargo el control externo de los gastos públicos y perfeccionan la inversión de la renta, ejerciendo el control de legalidad y juridicidad; (...). Para el cumplimiento de esos fines los tribunales de cuentas son configurados en el derecho argentino como tribunales administrativos, es decir que, a pesar de su nombre no integran el Poder Judicial y, por ende no ejercen funciones judiciales. Ejercen una jurisdicción de carácter administrativo, no una jurisdicción de carácter judicial: por ello es esencialmente de naturaleza administrativa el régimen jurídico aplicable a su actividad.- Esta jurisdicción de carácter administrativo como tal es siempre susceptible de un control judicial suficiente. Es por ello que sus resoluciones carecen por sí de valor de cosa juzgada. (...).? (Mayor, opus citado, páginas 500/501). Máxime cuando la SCBA ha admitido la intervención del HTC, dentro de los límites que señala -en los citados por la colega preopinante- en ?Roig? y ?Bernini?; no advirtiéndose que en autos hubiese el HTC incurrido extralimitándose en las atribuciones encomendadas por la CPBA y la LO HTC.

5.2. Otro argumento actoral se centra en que no sería de aplicación el artículo 245 de la LOM, con sustento en dos líneas argumentales: que no fue un daño generado a tercero, y no fue actuación personal y, en tal caso, que se obligaría a declarar en contra del propio actor. En cuanto al ?daño generado a un tercero?, surge que la comuna fue condenada judicialmente a efectuar los pagos que efectuó, a partir de lo cual emitió las órdenes de pago y a los respectivos egresos. Respecto de la no configuración de un ?acto personal?, los actos administrativos que dieron origen a las pretensiones que, posteriormente, sustentaron las decisiones judiciales, resultaron decisiones del ahora actor. Empero, insisto que la decisión del HTC no se vincula con tales pagos, sino con la no acreditación de la promoción de las acciones de regreso. Acciones de regreso que no fueran promovidas, como lo sostiene el propio actor, quien argumenta motivos para omitirlas (y que, como señalaré, no considero admisibles).

5.3. En cuanto a que -de haberse dado cumplimiento con las acciones de regreso- el actor habría declarado en contra de sí, violentándose la normativa constitucional, cabe señalar que ello no resulta de recibo, por cuanto no debemos confundir que la Comuna promueva los procedimientos y procesos para ello, con la no promoción de ellos en virtud de las personas contra las que podría decidirse su promoción; añadiendo que tales acciones deben realizarse con respeto de los derechos y garantías constitucionales.

5.4. Itero, estamos ante la sanción por el HTC por la falta de acreditación del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 245 de la LOM en cuanto a las acciones de regreso; no respecto de la ausencia de antecedentes que permitan determinar la legitimidad del egreso. No se advierte que el HTC actuase con la ilegitimidad que le enrostró el actor, puesto que no ha acreditado elementos concretos que sumen a su pretensión. El actor no demuestra ni argumenta suficientemente los motivos por los cuales el HTC habría procedido ilegitimamente, y tampoco brinda argumentos que justifiquen la omisión de disponer que se promoviesen las acciones de regreso. "En consecuencia, imputados los incumplimientos de obligaciones a cargo de la actora, como presupuestos de su responsabilidad, y establecida de modo cierto la conexión causal entre las faltas y su autor (doct. causa B. 54.065, 'Bravo Almonacid', sent. del 11-X-1995), incumbía a ésta demostrar la ilegitimidad del accionar del Tribunal de Cuentas. Empero, ningún elemento concreto ha aportado en tal sentido (doct. causa B. 56.824, 'Brown', sent. del 14-VII-2010)" [SCBA, LP B 57974 RSD-363-14 S 10/12/2014 Juez Pettigiani (SD), "Pais, Silvia c/ Provincia de Buenos Aires (Tribunal de Cuentas) s/ Demanda contencioso administrativa", Magistrados Votantes: Pettigiani, Negri, Kogan, Genoud]. "El carácter de juicio pleno en que se desenvuelve la acción contencioso administrativa y la amplitud de las facultades otorgadas a las partes para probar los hechos justificativos de la pretensión, imponían al actor la carga de demostrar la realidad de la situación fáctica en que sustenta su reclamo (conf. arts. 77, ley 12.008, texto según ley 13.101; 375, C.P.C.C.; doct. causa B. 61.867, 'Schmidt', sent. del 7-III-2007)" (SCBA, LP B 57974 RSD-363-14 S 10/12/2014, ya citada). Advierto que se debe rechazar por insuficiente la defensa de la parte actora encaminada a anular la decisión administrativa, destacando que -en muchos pasajes- el funcionario interviniente viene reconociendo los hechos que dieron base a la acusación y se limita a discrepar con el ente revisor en el criterio de evaluación, insuficiente para demostrar la ilegitimidad o errónea aplicación de la ley. La parte actora no sostiene que se cumplió con la manda del artículo 245 de la LOM, sino que se explaya sobre consideraciones tendientes a justificar decisiones administrativas (vinculadas con la relación de empleo público de los funcionarios Navarro y Farrando), que ya fueran objeto de análisis en las respectivas pretensiones de los agentes, que culminaron con sendas condenas al accionar del Municipio. Empero, e itero, tras el cumplimiento de las sentencias, nació una obligación para el funcionario responsable, que le fue requerida por el órgano de control: la de presentar la documentación que acredite el cumplimiento del mandato emitido por el artículo 245 de la LOM. Tras no haberlo hecho el ahora actor, tanto en el expediente administrativo o en estos autos, considero que queda sellada la suerte adversa del requirente. Recuerdo que el objeto de este litigio no se corresponde con la legitimidad o no del acto que decretara el cese de los empleados municipales mencionados, por lo que la suerte de replanteo actoral de un debate ya concluido, no es de recibo. Aquí no se cuestiona la legitimidad del acto administrativo comunal (ya analizado en sus respectivos procesos) sino la transgresión a la disposición reglamentaria referida a lo que el funcionario imputado debía hacer. ?Cuando el Estado hubiera indemnizado directamente a las víctimas, puede -y debe- exigir al agente la responsabilidad en que hubiere incurrido por dolo, culpa o negligencia, previa instrucción del procedimiento que

se establezca.- Si el fin con el que cumple la responsabilidad patrimonial de los agentes públicos es el de servir de instrumento fundamental para el buen funcionamiento del servicio, no se entendería que el municipio no ejerciera la acción de regreso contra los funcionarios. Pues si buscando la mayor cobertura del ciudadano resulta aplicable un sistema de responsabilidad directa de la municipalidad, ello debe llevar a que en aquellos casos en que el daño se produjo a consecuencia de un obrar negligente de su personal, no siga siendo el municipio el que haga definitivamente frente al resarcimiento (...)? ...Para que la municipalidad pueda ejercer la acción de regreso frente al agente, debe previamente haber resarcido al particular, por una conducta negligente, culposa o dolosa de aquél. (...).- ¿Cuando el agente llega a juicio (...) la repetición cabe como ejecución de sentencia, pero si el funcionario no intervino en el juicio civil, deberá instruirse el correspondiente procedimiento administrativo, en este caso un sumario de responsabilidad patrimonial? [Tomás Hutchinson, ¿Responsabilidad del agente municipal?, en Revista de Derecho Público, 2005-1, Derecho Municipal (segunda parte), Rubinzal-Culzoni editores, Santa Fe-Buenos Aires, páginas 293/294]. Y, por ende, la responsabilidad resulta personal, en tanto no acreditó haber dispuesto el inicio de la promoción de las acciones de regreso que correspondiesen; resultando prematuro afirmar -como lo sostiene- que hacerlo implicaría una declaración en contra de sí. 6. Respecto de las costas, coincido con el criterio que expone la distinguida colega que abre el Acuerdo. ASÍ VOTO. A la cuestión, el Juez Cebey expresó: - Compartiendo lo expuesto por el Juez Schreginger, VOTO en idéntico sentido. ASÍ VOTO.

En virtud del resultado que instruye el Acuerdo que antecede, esta Cámara RESUELVE: 1º Rechazar el recurso interpuesto por el actor por mayoría de fundamentos, confirmando el acto emanado del Tribunal de Cuentas bonaerense; - 2º Tener presente el caso federal y constitucional planteado; - 3º Imponer las costas por su orden (artículo 51 apartado 1º CCA según Ley nº 14.437); - 4º Volver los autos al Acuerdo para efectuar la regulación de los honorarios profesionales que correspondan. Regístrese y notifíquese por Secretaría. 011043E