

Recurso Extraordinario Tribunal De Cuentas Acto Administrativo Validez Competencia Funcionario Publico Corrupcion

JURISPRUDENCIA

Recurso extraordinario. Tribunal de Cuentas. Acto administrativo.

Validez. Competencia. Funcionario público. Corrupción

Se declara procedente el recurso extraordinario interpuesto y se

revoca la sentencia que dejó sin efecto la responsabilidad del actor cuando, en su doble calidad de Ministro de Economía y Presidente del Banco de la Provincia de Jujuy, abonó comisiones a intermediarios para la toma de empréstitos. Ello así, al no haberse observado las normas de derecho público local y las internacionales sobre corrupción, en tanto se pudo contar con la autorización de la Legislatura Provincial para tales fines.

Buenos Aires, 22 de noviembre de 2016 Vistos los autos:

"Recurso de hecho deducido por el Estado Provincial - Provincia de Jujuy en la causa López Romero, Eduardo Federico Bernabé c/ Tribunal de Cuentas de la Provincia de Jujuy - Estado provincial", para decidir sobre su procedencia. Considerando: Que los agravios del apelante encuentran adecuada respuesta en el dictamen de la señora Procuradora Fiscal de la Nación, a cuyos fundamentos y conclusiones corresponde remitir en razón de brevedad. Por ello, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario interpuesto y se deja sin efecto la decisión apelada con el alcance indicado. Vuelvan los autos al tribunal de origen para que, por medio de quien corresponda, se dicte un nuevo fallo con arreglo al presente. Con costas. Exímese a la recurrente de efectuar el depósito previsto en el arto 286 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, cuyo pago se encuentra diferido de conformidad con lo prescripto en la acordada 47/91. Notifíquese, agréguese la queda a los autos principales y, oportunamente, remítase.

RICARDO LUIS LORENZETTI JUAN CARLOS MAQUEDA ELENA I. HIGHTON de NOLASCO HORACIO ROSATTI Buenos Aires, 31 de marzo de 2016. Suprema Corte A fs. 101/108 del expediente 9967 (a cuyas fojas me referiré en adelante salvo cuando indique lo contrario), el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Jujuy, por mayoría, al hacer lugar al recurso de inconstitucionalidad deducido por Eduardo Federico Bernabé López Romero, revocó la sentencia de anterior instancia, admitió la demanda entablada por aquél contra el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Jujuy y dejó sin efecto la resolución 1162-TP-2005 al igual que los actos que le precedieron, por los cuales se declaró la responsabilidad patrimonial del actor. De modo preliminar, la mayoría del tribunal circunscribió el tema en debate a determinar si López Romero, en su doble calidad de Ministro de Economía y Presidente del Banco de la Provincia de Jujuy, había actuado en el ámbito de su competencia cuando abonó comisiones a intermediarios para la toma de empréstitos a favor de la Provincia. A tal fin, ponderó el contexto económico, social y político que precedió a la formalización de las operaciones de crédito con la banca privada y la grave situación por la que atravesaba la provincia en la década de 1990 hasta el punto de generar atrasos en el pago de los haberes de los empleados públicos, concluyendo en que el desinbolso dirigido a solventar la intermediación había resultado una salida inevitable para obtener la asistencia crediticia, la cual finalmente se concretó. Aseveró que, en ese contexto, el entonces ministro tenía competencia para abonar las comisiones por la intermediación de los créditos tomados, además, porque contaba con la autorización verbal previa de los "jefes de la administración" (art. 137 de la Constitución Provincial) cuando el tema había sido tratado en las reuniones de gabinete y también con la posterior "aprobación" del Gobernador a las gestiones realizadas, por el decreto acuerdo 1351-E-96, cuya validez y eficacia -aseguró- no fueron cuestionadas judicialmente. - II - A fs. 113/129, el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Jujuy interpuso el recurso extraordinario que, denegado -por mayoría- a fs. 154/155, origina la presente queja. Alega que el pronunciamiento vulnera las amparadas por la Constitución Nacional, desconoce garantías el derecho vigente, resulta arbitrario e incurre en gravedad institucional, pues violenta la correcta aplicación de las normas de derecho público que rigen el caso.

Sostiene, asimismo, que el pronunciamiento viola el principio de congruencia al decidir cuestiones que no fueron introducidas al debate por el actor, en particular, sobre los hechos referidos a las autorizaciones y posterior aprobación del Poder Ejecutivo a la gestión de aquél, modificando así el objeto del litigio, el cual había girado únicamente en torno a la interpretación de las normas locales. Al respecto, indica que el tribunal, en vez de examinar las leyes provinciales -no controvertidas- 4864, 4885, 4920 y 4921 y los decretos 008-E-96, 230-E-96 y 1062-E-96 -de los cuales surge que ninguno de ellos autorizó el pago de comisiones a intermediarios y que, por ende, el entonces ministro carecía de competencia para abonarlas-, aludió a la existencia de autorizaciones verbales y a la posterior aprobación por el Gobernador de la gestión de aquél, cuestiones que no habían sido introducidas por las partes al proceso. Se agravia también de que se haya decidido en contraposición a las pruebas obrantes en la causa, ya que la existencia de actos administrativos, tales como las instrucciones previas y posteriores ratificadas por el Poder Ejecutivo, carecen de entidad para sanear la ilegalidad de la actuación del entonces titular de la cartera de hacienda en virtud de lo dispuesto en el art 81 de la Constitución Provincial. Precisa, al respecto, que la situación de emergencia justifica la toma de decisiones extremas que sean

demostrables y razonables, mas no vuelve legitimos actos contrarios a la Constitución y a las leyes aplicables. Así pues, señala que la invocación de esos fines supremos resultó, por un lado, insuficiente para justificar la legalidad de la decisión del funcionario, al igual que para excusar la falta de prueba que demostrara la razonabilidad de tal decisión y, por el otro, para respaldar la actuación del actor, ya que el único órgano que, según: el arto 81 inc. 10 de la Constitución Provincial, tiene competencia para contraer préstamos en nombre de la Provincia, y por ende, autorizar el pago de comisiones, es la Legislatura. - III - A mi modo de ver, si bien los agravios del apelante remiten al examen de cuestiones de hecho, prueba y derecho público local, propias de los jueces de la causa y ajenas -como regla y por su naturaleza- al recurso extraordinario, cabe señalar que, de acuerdo con lo declarado por V. E., corresponde apartarse de ese principio cuando el pronunciamiento apelado no constituye una derivación razonada del derecho vigente, con aplicación a las circunstancias comprobadas de la causa (Fallos: 312: 888 y sus citas). Ello es así, en mi opinión, porque el tribunal superior, en claro apartamiento de la normativa que rige el caso, ha prescindido de considerar planteos conducentes del apelante dirigidos a privar de sustento a la pretensión del actor, toda vez que omitió aplicar las disposiciones de derecho público local invocadas por aquél, con grave menoscabo del derecho de defensa en juicio (art. 14 de la ley 48) . En efecto, el razonamiento adecuado para la solución de la litis exigía -de manera ineludible- acudir a las previsiones de la Constitución de la Provincia de Jujuy, de las leyes locales 4864, 4885, 4920 Y 4921 Y de los decretos 008-E-96, 230-E-96 Y 1062-E-96, vigentes al momento de los hechos, a fin de determinar si dichas normas, además de autorizar la obtención de los préstamos, también permitían el pago de comisiones a particulares para gestionarlos. Sobre esa base, pienso que asiste razón al apelante cuando sostiene, al interpretar el plexo normativo local, que si pudieron dictarse leyes para conseguir préstamos e imputarlos a gastos ordinarios, el legislador bien pudo autorizar el pago de comisiones a intermediarios, y si fijó un monto máximo de endeudamiento, cualquier decisión que superara ese limite resultaria contraria a la autorización legislativa. Cabe tener presente que el órgano de la Administración cuando ejercita una atribución determinada, es preciso que cuente con la aptitud legal para llevarla a cabo, puesto que ello hace a su propia competencia, elemento que reviste el carácter de esencial en todo acto administrativo (Fallos: 298:172). Por otra parte, aun cuando se entendiera que el Legislativo había otorgado tal facultad, considero que resultan insuficientes los argumentos de la resolución para sostener la existencia de una delegación de competencia del titular del Poder Ejecutivo a favor del actor, toda vez que no es dable suponer que la autorización verbal del entonces Gobernador, mencionada por el a quo, haya cumplido con los recaudos específicos que habilitaran el pago de las comisiones, tanto en relación con a quién debía pagarse, a sus montos y de qué forma debían ser abonadas, de modo que "deba interpretarse que hubo una delegación expresa del titular del Ejecutivo provincial en el funcionario de hacienda para que éste actuara como lo hizo. Al respecto, conviene recordar que, sobre el orden jurídico administrativo, V.E. ha sostenido que la competencia constituye un elemento esencial que confiere validez a la actuación de los órganos estatales, a tal punto que aquélla no se configura como un límite externo a esa actuación sino, antes bien, como un presupuesto de ella, en virtud de la vinculación positiva de la Administración al ordenamiento jurídico, que debe autorizar a sus organismos para actuar en forma expresa o razonablemente implícita (v. Fallos: 254:56 y 328:651, voto del juez Belluscio) . Al margen de ello, y en la misma línea de razonamiento expresada por los doctores Falcone y Alsina -integrantes del tribunal superior, que votaron en disidencia en esta causa considero que se omitió examinar si los terceros, que intermediaron para la gestión de los créditos, se encontraban vinculados contractualmente con la Administración Pública, el procedimiento seguido para ello y la labor desarrollada por aquéllos que justificara el pago de las comisiones. Cabe rememorar que V.E., sobre la actuación de los empleados y funcionarios administrativos al momento de contratar, ha expresado que "aunque en principio pueda resultar indiferente a la ley el modo como los particulares arreglan sus propios negocios, no lo es la manera en que los funcionarios administran los asuntos públicos" (Fallos: 321:174). Dentro de ese contexto, estimo que siempre que se trate de causas que involucren el manejo de fondos y bienes públicos, la decisión que corresponde adoptar debe estar determinada por un mayor rigor al apreciar los hechos, debiendo tenerse presentes los compromisos asumidos por el Estado Nacional al suscribir tratados con otros países, como son la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, aprobadas por las leyes 24.759 y 26.097, cuyo incumplimiento podría generar responsabilidad internacional y que por ello, además, imponen su consideración por los magistrados de todas las instancias (doctrina de Fallos: 319:3148; 322:875, entre muchos otros). En consecuencia, la sentencia recurrida que acoge las pretensiones del actor basada en argumentos insuficientes y sin cumplir con el derecho administrativo local y las normas internacionales contra la corrupción, comporta una violación del arto 18 de nuestra Ley Fundamental. Por consiguiente, entiendo que los argumentos expuestos tornan innecesario el tratamiento de los otros planteamientos efectuados en el recurso y me llevan a la conclusión de que el pronunciamiento apelado no constituye una derivación razonada del derecho vigente, con arreglo a las circunstancias comprobadas de la causa, lo que impone su descalificación como acto judicial válido. - IV - Por las consideraciones que anteceden, opino que corresponde hacer lugar a la queja interpuesta, dejar sin efecto la sentencia recurrida en cuanto fue materia de recurso extraordinario y devolver las actuaciones al tribunal de procedencia

para que, por quien corresponda, se dicte una nueva conforme a derecho.	LAURA M. MONTI	ADRIANA N.
MARCHISIO Subsecretaria Administrativa. Procuración General de la Nación		Correlaciones:
Ganadera Los Lagos SA c/Gobierno Nacional -Corte Sup. Just. Nac.- 30/06/1941		011651E