

XVI CONGRESO NACIONAL DE CONTADURIAS GENERALES

SAN LUIS - PROVINCIA DE SAN LUIS

Título: LA RESPONSABILIDAD: LIMITE ETICO DE LA LIBERTAD

Tema: Responsabilidad del Contador General



Autor: Cr. Guillermo Ignacio LEON

Contaduría General de la Provincia de Río Negro

San Luis - 28, 29 y 30 de noviembre de 2001

Datos personales y profesionales

Contador Público Nacional graduado en 1969 en la Universidad Nacional del Sur, estudios de economía y de post-grado en Investigación Operativa.

Auditor Interno y contraparte local del Préstamo Bid 389/SFAR en el Instituto de Desarrollo del Valle Inferior del Rio Negro.

Director General y Asesor ministerial en el área económica, profesional de la Dirección General de Presupuesto, del Servicio Técnico de Coparticipación y Director de Auditoría de la Contaduría General.

Vocal del Tribunal de Cuentas de la Municipalidad de Viedma por tres períodos por elección popular y Vocal Gubernamental de la Junta de Disciplina Provincial.

Ejercicio de la docencia en los niveles primario, secundario y universitario, y a cargo de cátedra durante siete años de Contabilidad Pública y Formulación de Proyectos de Inversión en la Universidad Nacional del Comahue.

Asesor de la Presidencia de la Legislatura Provincial.

Secretario de Cámara de la Legislatura Provincial.

Contador General de la Provincia desde 1995.

LA RESPONSABILIDAD LIMITE ETICO DE LA LIBERTAD

“ ...El precio de la grandeza es la responsabilidad ...”

Winston Churchill

En la naturaleza, solamente los seres humanos tienen la posibilidad de en forma consciente elegir alternativas de acción, y esa facultad de elección tiene efectos.

Es decir que la responsabilidad presupone al existencia de la libertad, a decir de Hans Jonas “... la responsabilidad es la carga de la libertad...”.

Es decir que desde el punto de vista de la filosofía del derecho responsabilizar implica la posibilidad de preguntar a otro obligándole a dar explicaciones y aún a conceder una satisfacción.

En el Derecho Romano la Ley de las XII Tablas se basa en el término “nexum” cuyo significado es ligar o anudar, esta relación tiene expresión material en el hecho que el deudor que no pagaba podía ser encadenado por el acreedor, y después de sesenta días podía ser vendido como esclavo.

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, el término responsabilidad alude a la calidad de responsable, pero evidentemente la acepción que resulta más interesante es la “5.Der. Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente”.

En el sentido jurídico se encuentra que el término responsabilidad es utilizado normalmente con varios significados a saber:

- ❖ la responsabilidad especial como obligación derivada del ejercicio de un cierto cargo o rol.
- ❖ la responsabilidad de factor causal cuando se establece que un resultado está casualmente relacionado por un acto, válida tanto para personas como para cosas.
- ❖ la responsabilidad derivada del ejercicio de las acciones de las personas que tienen el dominio de sus actos.
- ❖ la responsabilidad en el sentido de aplicar a la persona una sanción, multa o indemnización.

Al respecto Martínez Urrutibehety anota “...responsabilidad importa, en general responder, sea en función de un determinado rol o posición ocupada o en virtud de la ejecución de un acto. Es decir la responsabilidad como concepto jurídico fundamental es respuesta, la forma que el derecho regula y ordena la respuesta frente a determinado hecho que en alguna forma alteró, altera o alterará el orden y la armonía. Este es precisamente el sentido más genérico y común en que, en nuestra opinión, puede entenderse la responsabilidad como concepto jurídico fundamental...”

Siguiendo al mismo autor se procede al ordenamiento de los elementos que configuran la responsabilidad jurídica:

1.- Se denomina responsable a quién el derecho determina que debe cargar con determinada consecuencia.

Este concepto jurídico está íntimamente ligado a los hechos que la hacen surgir, imputabilidad relacionada con la capacidad del responsable, culpabilidad con la intencionalidad del responsable y causalidad con la relación entre la acción y el resultado.

2.- Las razones de la existencia de responsabilidad referencian al porqué el derecho establece que una persona deba responder.

En principio una primer razón surge de la voluntaria acción u omisión de la transgresión del orden.

También existe responsabilidad por culpa, es decir obrar con negligencia, impericia o negligencia.

Además el sistema jurídico asigna responsabilidad no por actos propios del sujeto sino por actos de terceros. Este caso de responsabilidad refleja debe estar necesariamente fijada en la ley o en el contrato (responsabilidad del principal por sus dependientes).

Por último la responsabilidad objetiva o sin culpa surge del riesgo creado.

3.- El objeto de la responsabilidad lo encontramos en la responsabilidad subjetiva, es decir en la que surge por hechos positivos u omisivos del sujeto con intencionalidad en el obrar o por defecto de conducta (negligencia), debe responderse con sanción penal y/o civil. Si se trata de responsabilidad objetiva, es decir la que surge independiente de la conducta del responsable (la que surge en función de determinado rol o de una posición jurídica) debe responderse con reparación pecuniaria.

4.- Con relación al momento u oportunidad de hacer cumplir la responsabilidad, si se trata de responsabilidad punitiva se mide a partir del responsable, si por el contrario la responsabilidad es resarcitoria la oportunidad está en función del damnificado.

En el análisis filosófico - jurídico del concepto de responsabilidad, se encuentra tal vez el punto mas cercano con la ética (del griego ethos costumbres) y la moral (del latín mores costumbres). En este sentido Albert Camus escribe que para ser, el hombre debe sublevarse, pero su rebelión debe respetar el límite que ella descubre en sí misma, su actitud nace ante condiciones injustas e incomprensibles.

El hombre rebelde, es el hombre que dice “no”, quizá esto sea paradigmático para la figura del Contador General.

EXEGESIS DE LAS FUENTES DE RESPONSABILIDAD

“Las ideas han de ser claras y distintas. Si no lo son, si se embozan en laberínticas expresiones, probablemente estén ocultando su propio vacío”

Descartes

Las fuentes legales de la responsabilidad del funcionario son todas aquellas disposiciones normativas que regulan su actuación.

En términos generales se puede citar la Constitución Nacional, la Constitución Provincial, los Códigos Civil, Penal y de Comercio, y las leyes y reglamentos generales y específicos tales como las leyes de contabilidad y procedimiento administrativo.

Su jerarquía normativa está establecida en el artículo 31 de la Constitución Nacional, a saber “...Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada Provincia están obligadas a conformarse a ellas, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la Provincia de Buenos Aires los tratados ratificados después del 11 de noviembre de 1859...”.

Por otra parte diferentes Constituciones provinciales han previsto la asignación de responsabilidades al Contador General en la ley de contabilidad, tal es el caso de las Constituciones de Corrientes artículo 137, de La Pampa artículo 106, de Mendoza artículo 141, de Neuquén artículo 140, de Tierra del Fuego artículo 168, etc.

Similar solución han dispuesto las Constituciones de Misiones artículo 130, San Luis artículo 170, y Santiago del Estero artículo 159 en las cuales la fijación de responsabilidades se determina en la ley respectiva.

También es dable observar que en la mayoría de las Constituciones, se establece la intervención de la Contaduría autorizando los pagos de acuerdo a la ley de presupuesto o leyes especiales.

Un caso particular lo constituye la Constitución del Chaco, ya que si bien no menciona la palabra responsabilidad, en su artículo 175 establece como atribuciones de la Contaduría:

- Ejercicio del control interno.
- Registro de la gestión económico financiera y patrimonial del sector público provincial.
- Control preventivo de los libramientos de órdenes de pago con autorización originado en la ley general de presupuesto o en las leyes que sancionen gastos.
- Preparar e informar a la Cámara de Diputados sobre la cuenta general del ejercicio.

La Constitución de Río Negro por su parte en el artículo 191 expresa “...Corresponde a la Contaduría General el registro y control interno de la hacienda pública. Autoriza los pagos con arreglo a la ley de presupuesto y leyes especiales...”

En la ley de administración financiera provincial se especifica como **responsabilidad** de la Contaduría tres artículos:

- Artículo 67 por el cual la Contaduría es órgano rector del sistema de contabilidad gubernamental y como tal **responsable** de prescribir, poner en funcionamiento y mantener dicho sistema.
- Artículo 76 por el cual la Contaduría es órgano rector del sistema de control y como tal **responsable** de los aspectos normativos, de desarrollo, y coordinación.
- Artículo 78 por el cual la Contaduría es **responsable** actos y hechos variados tales como la realización de auditorías, asesoramiento al sector público provincial y vigilancia del cumplimiento de la aplicación de las observaciones.

Además en el texto legal citado el artículo 68 y el 75 mencionan la **competencia** de la Contaduría General en las siguientes materias:

- El artículo 68 contempla dos tipos de disposiciones, algunas referidas a su función específica tales como dictar normas de contabilidad gubernamental , y otras propias del ejercicio de la función tales como dictar su reglamento interno.
- El artículo 75 es específico en el sentido que convierte en actividad reglada la prescripción constitucional que determina que la Contaduría General es el órgano de control interno, al prescribir “...Su materia de competencia es la verificación, supervisión y vigilancia de los procesos administrativos, derivados de los hechos, actos u operaciones de las que surjan transformaciones del Sector Público Provincial. A los fines antes enunciados, este organismo tendrá acceso directo a la documentación y registro que se refiere a esta operatoria, en el lugar, tiempo y forma que aseguren su conocimiento previo...”

Frecuentemente en el ordenamiento jurídico legal y reglamentario se han utilizado los términos competencia y atribuciones de la Contaduría General, lo que ha inducido a errores respecto a la interpretación de los mismos. Siguiendo el pensamiento de Bielsa “...las palabras tienen una extraordinaria importancia, por eso es que hay que administrarlas sin banalidad...”.

En este sentido Fernández Vazquez define como atribución la facultad o potestad concedida por disposición legal, y como atribuciones las facultades inherentes a determinado cargo.

El término competencia lo define en forma más genérica, “...la competencia de un órgano administrativo es la esfera de atribuciones a él encomendadas por el ordenamiento jurídico...”.

RESPONSABILIDAD POLITICA DEL CONTADOR GENERAL

*“¡El pueblo! – Siempre simple y siempre maravillado,
sobre un escenario a su costa decorado,
contempla en otros su destino representado.”*

Victor Hugo (Cromwell)

La responsabilidad política del funcionario público es inherente al sistema republicano de gobierno y deriva del principio según el cual el poder se ejerce en representación del pueblo.

Se considera que cuando el interés general de la sociedad se ve lesionado por la conducta de ciertos funcionarios específicamente mencionados en la Constitución, la sanción de remoción y eventualmente la de inhabilitación se aplica por un procedimiento especial de juicio político.

Este tipo de responsabilidad no necesariamente implica la transgresión a normas jurídicas sino que es suficiente el criterio según el cual no se ha cumplido en forma satisfactoria el mandato, en consecuencia se produce en forma acumulativa la responsabilidad civil y penal, cuya diferencia está radicada en los bienes o valores jurídicos que se tiende a proteger o tutelar.

Este principio fue expresado en la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano aprobada por la Asamblea Nacional de Francia en 1789, cuando se proclama “...la

sociedad tiene él deber de pedir cuentas a todo funcionario público de su administración...”.

La jurisprudencia ha dicho “...El juicio político tiene una naturaleza muy especial, que no es judicial, sino vinculada al equilibrio entre los órganos del Estado, y tiene una tramitación específica (sea la constitucional o la legal) que no puede compararse con ningún procedimiento judicial de la clase o tipo que fuera. La circunstancia de que se puedan utilizar (art.37,ley 4589 –ADLA,XXXVII-C,3653-) supletoriamente disposiciones del Código Procesal Penal y de la ley orgánica de los tribunales, no autoriza a confundir al denunciante del proceso penal con el denunciante en el juicio político...” (Tribunal de Enjuiciamiento Tucumán marzo 31-980- Avila Gallo Ezequiel c/ Colombres Bernardo T. y otro) ED 89-539.

La responsabilidad del Contador General también puede ser analizada en función de las causas y procedimiento aplicado para su remoción. En un análisis simplificado, cuando se reconoce la existencia de la Contaduría en la Constitución, se puede apreciar la existencia de diferentes situaciones:

- Se produce por decisión del Gobernador (Provincia de Córdoba).
- El sistema de remoción queda reservado a la Ley (Provincias de San Luis, Neuquen, Mendoza)
- Se materializa por un jury de enjuiciamiento. (Provincias de Entre Ríos, Misiones).
- Se prevé mediante la figura del juicio político. (Provincias de Jujuy, Formosa, La Pampa, Chaco).

En la Provincia de Río Negro el Contador General es removido por las causales y procedimientos de juicio político (artículo 193 de la Constitución Provincial).

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha manifestado “ ...para someter a un magistrado nacional u otro funcionario sujeto a juicio político a la jurisdicción de tribunales ordinarios, es necesario la previa destitución de aquel por vía del juicio político regulado en los artículos 45°, 50° y 52° de la Ley Fundamental (actuales artículos 53°, 59° y 60°) ...” conforme C.S.J., fallos 1:302 in re “Bilbao”; 8:466; 113:317; 116:409; 300:75; 302: 226; 312:2429;.

Las causas de denuncia para la iniciación de juicio político son de acuerdo al artículo 150 de la Constitución Provincial:

- Incapacidad física o mental sobreviniente: la pérdida de aptitud física o psíquica se presenta cuando se hace evidente que el acusado ha adquirido o se ha manifestado una inhabilidad de tal importancia y permanencia que le incapacita seguir cumpliendo las funciones.
- Delitos en desempeño de sus funciones: se trata de los llamados delitos funcionales , es decir que la responsabilidad política surge por actos vinculados con la función desempeñada.
- Delitos comunes
- Falta de cumplimiento de los deberes a su cargo: en este caso existen diferentes situaciones de hecho en orden a la gravedad o a la reiteración. Como ejemplo pueden mencionarse ineptitud técnica, realización de actividades determinadas como incompatibles o prohibidas por la Constitución, leyes y reglamentos que regulan sus funciones, dejar de cumplir obligaciones que expresamente señalan las leyes y reglamentos que regulan sus funciones etc.

La jurisprudencia señala "...El propósito del juicio político no es el castigo de la persona delincente, sino la protección de los intereses públicos contra el peligro u ofensa por el abuso del poder oficial, descuido del deber o conducta incompatible con la dignidad del cargo. Pueden los actos de un funcionario no ajustarse al vocabulario de las leyes penales vigentes, no ser delitos o crímenes calificados por la ley común, pero sí constituir mal desempeño porque perjudiquen el servicio público, deshonren al país o a la investidura pública, impidan el ejercicio de los derechos y garantías de la Constitución..." (T Enjuiciamiento Mendoza junio 21-990- Higginson Ricardo LA LEY 1990-E,252).

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha establecido los siguientes principios:

- La finalidad del juicio político en la Constitución Nacional, es la destitución o remoción del cargo del funcionario.
- La inhabilidad para desempeñar en el futuro, empleos de honor, de confianza o a sueldo de la Nación, es una pena accesoria de la principal.
- El cese de funciones del enjuiciado, pone fin a la prosecución del juicio político.

En la provincia de Río Negro de acuerdo a lo establecido por los artículos 150 ,160 y concordantes de la Constitución Provincial, que sigue en lo pertinente a la institución nacional, mutatis mutandi, es plenamente aplicable la citada doctrina.

LA INMUNIDAD JURIDICA ES UN CONCEPTO DESHONRADO

“ Los principios deben de ser moderados; las leyes implacables; las penas, sin remisión posible”

Saint-Just

De la interpretación literal del Capítulo IV Organos de Control Interno de la Constitución Provincial, no se desprende que la figura del Contador General tenga fuero alguno.

Sin embargo existe otra lectura sobre el tema, fundamentalmente por una acción de inconstitucionalidad conforme autos caratulados “Ponce de Leon, Rodolfo s/acción de inconstitucionalidad art. 3º, Ley 2247 Expte. N° 12.028/ 97-STJ “ del Superior Tribunal de Justicia.

La parte actora por derecho propio en su carácter de ciudadano petitionó dicha inconstitucionalidad que se refiere al régimen de inmunidades de los miembros del Tribunal de Cuentas de la Provincia.

El representante de la Provincia opuso como excepción, la falta de legitimación activa del accionante, pues éste, no invocó ni justificó, perjuicio con relación a la norma que tacha de inconstitucional.

En esa instancia procesal se citó doctrina del Superior Tribunal de Justicia, contenida en la sentencia del 11-4-97, in re, “ Grosvald, Guillermo y otro s/acción de inconstitucionalidad leyes 2972 y 2973 Expte. N° 11.487/96-STJ” en la cual se determinó que ni aún, un

Legislador, tiene legitimación activa para demandar la inconstitucionalidad de la ley formal, que en el caso concreto, no lo afecta en un interés legítimo, tal como lo exige el artículo 207 de la Constitución Provincial.

Del análisis del contenido de la contestación a la demanda, surge una inferencia sistémica de la Constitución Provincial, es así que de la lectura del artículo 166 que establece que los miembros del Tribunal de Cuentas, una vez designados, y durante el plazo de su mandato sólo pueden ser removidos por las causales y procedimientos del juicio político, se colige que el citado trámite de destitución, implica la inmunidad definida por el artículo 128 de la Constitución Provincial.

A contrario sensu, la inexistencia de inmunidad haría perder sentido a la referencia de la remoción por juicio político. Este procedimiento, sólo tiene razón de ser, ante funcionarios, que a partir del régimen de competencia constitucional y en virtud de la función que cumplen, tienen **inmunidad de proceso**.

Bidart Campos señala “...El juicio político, como antejuicio del proceso penal, es una garantía o inmunidad más amplia que el desafuero de los legisladores, porque éste significa que mientras la Cámara no lo otorga, el legislador no puede ser privado de la libertad en un proceso penal (pero el proceso de puede iniciar y tramitar), en tanto el juicio político, implica que si mediante él, no se llega a la destitución, ninguno de los funcionarios del artículo 45 (actual artículo 53), puede ser sometido a proceso penal mientras desempeña sus funciones; es por ende, una inmunidad de proceso...”

Se desprende entonces, que la citada inmunidad, se la considera inmanente a la condición de funcionario político, aún cuando el texto constitucional no la establezca expresamente. Esta posición se nutre que en la redacción del artículo 53 de la Constitución Nacional, en la que, igual a lo señalado en el artículo 166 de la Constitución Provincial, solamente se menciona la procedencia del respectivo juicio político, omitiendo toda referencia a la inmunidad referida.

Otro razonamiento que sostiene la inmunidad del Contador General está dado, que la imprevisión no se presume en el legislador ordinario o constituyente, conforme a la jurisprudencia inveterada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. La sistémica constitucional, al construir el capítulo IV Organos del Control Interno, lleva a concluir en una adecuada hermenéutica, que si la Fiscalía de Estado tiene expresamente previsto para su titular la correspondiente inmunidad (artículo 192 de la Constitución Provincial), la misma debe hacerse extensiva al Contador General.

Establecida así la postura jurídica por parte del representante gubernamental de la Provincia de Río Negro, cabe concluir que la manifiesta desjerarquización que conlleva el concepto de inmunidad, se origina en la sinonimia que se hace de este término con impunidad. Como reflexión cabe recordar aquello que escribía Oscar Wilde “...el vicio supremo es ser superficial...”, claro, esto lo escribió mucho antes que lo llevaran a prisión.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Bidart Campos Germán - Tratado Elemental de Derecho Constitucional Edit. Ediar.

Constituciones Provinciales.

Diccionario de la Lengua Española – Real Academia Española 1992.

Fernandez Vazquez Emilio - Diccionario de Derecho Público - Edit. Astrea 1981

Jonas Hans – El principio de responsabilidad – Edit. Herder 1975

Lozada Ezequiel y Martín - El Derecho Público de Río Negro - Edit. Estrada 1994

Martinez Urrutibehety - De la responsabilidad en tanto concepto fundamental.- El Dial
Diario Juridico Internet

Pérez Galimberti Alfredo - Remoción, suspensión y sanción disciplinaria de magistrados y
funcionarios judiciales en la Constitución de Chubut.- Boletín Judicial 20/ Chubut.