



UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION

Instituto de Administración Pública

Selección de Temas sobre Administración Pública

TOMO XVI

La Corte de Cuentas de Italia

por MARTHA AMORIN

MONTEVIDEO

1962

I N D I C E

Prólogo	5
Cap. I Generalidades. Antecedentes, atribuciones, ubicación de la Corte.	
1—Antecedentes. Orígenes de la Corte	7
2—Atribuciones: Disposiciones constitucionales	8
3—Atribuciones: Disposiciones legales	10
4—Vinculación e interdependencia de las funciones de la Corte	11
5—Relación con el Poder Ejecutivo	13
Cap. II. Organización, composición, personal de la Corte	15
1—Organización interna de la Corte: Las secciones y sus cometidos ..	15
2—Personal: integración, designación, garantías de inamovilidad	16
3—Personal: el Procurador General	17
Cap. III. Contralor de legalidad (no jurisdiccional) de la Corte. Generalidades	20
1—Lineamientos generales del control de la Corte, su objeto y naturaleza	20
2—Control preventivo y sucesivo	21
3—Efectos de las observaciones efectuadas por la Corte en el control preventivo	22
4—Elementos del control: visto y registración. Su eficacia jurídica .	23
5—Distribución interna de las funciones de contralor	25
6—Procedimiento para el contralor preventivo	26
Cap. IV. Contralor de legalidad (no jurisdiccional) de la Corte. Estudio particular de la Corte de Cuentas	28
1—Contralor de legalidad sobre los decretos del Presidente de la República. Alcance. Eficacia del control	28
2—Contralor sobre disposiciones concernientes al personal	30
3—Contralor sobre disposiciones y operaciones hacendales	32
a) Sobre la ejecución del gasto.	
Control preventivo	32
—a la contratación del gasto	
—a la ejecución del pago.	
Control a posteriori	35
Sobre actos no sometidos al control preventivo	
—sobre mandatos emitidos por ordenadores secundarios en base al sistema de órdenes de crédito.	
—sobre decreto y mandatos concernientes a Haciendas autónomas.	

	Sobre actos sometidos al contralor preventivo.	
	—sobre rendiciones de cuentas de funcionarios ordenadores	
	—sobre la contabilidad mensual de los Tesoreros.	
	b) Sobre la ejecución del recurso,	38
	c) Sobre los agentes que manejan bienes del Estado	39
	d) Sobre cauciones	39
	e) Sobre la rendición de cuentas general del Estado	40
Cap. V.	Contralor sobre entes subvencionados por el Estado y sobre entes locales	43
	1—Sobre entes subvencionados por el Estado	43
	2—Sobre entes locales	45
Cap. VI.	Función jurisdiccional de la Corte de Cuentas: Generalidades sobre la jurisdicción de la Corte	47
	1—Introducción	47
	2—Secciones jurisdiccionales de la Corte: Secciones ordinarias y especiales; Sección integrada; Integración de las Secciones	47
	3—Características de la jurisdicción de la Corte	49
	4—Atribuciones jurisdiccionales de la Corte	50
Cap. VII.	Función jurisdiccional de la Corte de Cuentas: De los distintos juicios en particular	52
	1—Juicio de responsabilidad	52
	a) Noción de responsabilidad administrativa. Funcionarios responsables	52
	b) Presupuestos jurídicos que originan la acción de la Corte ..	54
	c) Otros principios en la determinación de la responsabilidad .	54
	d) Procedimiento a seguirse en el juicio	56
	2—Juicio de cuentas	56
	a) Responsabilidad de los agentes que manejan bienes del Estado. Obligación de rendir cuentas	56
	b) El juicio de cuentas. Su desarrollo	60
	c) Características del juicio de cuentas	61
	d) Examen de la cuenta	63
	3—Existencia jurídica y valuación económica del daño al erario ...	65
	4—Otros juicios (iniciados a instancias de particulares interesados)	68
	a) Juicios de apelación en responsabilidades determinadas por la administración	68
	b) Juicio de apelación concedido a los recaudadores de impuestos directos	68
	c) Juicios en materia de pensiones	69
	d) Contencioso de los empleados de la Corte	69
	5—Recursos contra las decisiones de la Corte	70
	6—Ejecución de las sentencias de la Corte	72
	7—Relaciones e interferencias entre los juicios de responsabilidad de la Corte y el penal	73
Bibliografía	77

PROLOGO DEL AUTOR

El presente trabajo forma parte de un plan de conjunto comenzado por el Instituto que se refiere a los cometidos y organización de los Tribunales de Cuentas de distintos países, encarando este estudio como paso previo al análisis del sistema en nuestro país.

Este punto de partida ha determinado la orientación de este trabajo, que ha buscado analizar la organización y la actuación de la Corte Italiana, destacando aquellos aspectos que pudieran ser indicativos de observaciones o modificaciones al ordenamiento de nuestro país.

El sistema italiano agrega, al interés derivado de la consideración de su experiencia y el análisis de su evolución, el de haber sido uno de los antecedentes tenido en cuenta por la Comisión de la Convención Nacional Constituyente que proyectó las disposiciones de la Constitución de 1934, que creó el Tribunal de Cuentas de nuestro país.

Sin embargo, existen fundamentales diferencias, que en breve síntesis pueden enunciarse:

- a) El alcance del contralor que la Corte ejerce sobre los actos de la Administración.

En nuestro país, se parcializa a los vinculados a la gestión financiera mientras que en Italia, además de ese contralor la Corte ejerce también un contralor general de legalidad, de carácter fundamentalmente jurídico, que alcanza a actos y disposiciones del Poder Ejecutivo que no tienen ese contenido, y que se ejerce sólo en forma preventiva.

b) El efecto de anulación, que en determinados casos deriva de la irregularidad constatada por la Corte en el ejercicio de su contralor preventivo a los actos. Como norma general, la administración puede insistir y ejecutar el acto, dando origen al "visto con reservas", pero, en ciertos casos, que se refieren a violaciones de la ley presupuestal, la observación de la Corte anula la disposición.

c) Las atribuciones jurisdiccionales, que permiten a la Corte italiana complementar el control objetivo sobre los actos de la administración, con el control sobre los funcionarios responsables (en juicios de cuentas y responsabilidad) obligándolos al resarcimiento del daño ocasionado.

Estas características constituyen la base del ordenamiento italiano y marcan, en oposición, la carencia de nuestro Tribunal de toda función jurisdiccional. De ahí, que el análisis de la Corte en el ejercicio de estas atribuciones haya sido objeto de especial consideración en este estudio.

Capítulo I

GENERALIDADES. ANTECEDENTES, ATRIBUCIONES, UBICACION DE LA CORTE

1 — *Antecedentes. Orígenes de la Corte.*

La Corte de Cuentas del reino de Italia surge en una de las primeras leyes aprobadas luego de proclamada la unificación nacional, de fecha 14 de agosto de 1862, N° 800, con la abolición contemporánea de varias Cortes existentes en los antiguos estados (Corte de Cerdeña, con sede en Turín; de Nápoles, Florencia y Palermo).

Comenzó a funcionar en Turín el 1° de octubre de 1862, posteriormente se trasladó a Florencia, (ley 1864), y por último a Roma (ley 1871). Sepe, (1) dice: "La nueva ley de 1862 atribuía a la Corte cuatro distintas funciones: el control financiero, el control de legalidad sobre decretos reales, un poder de administración activa —después abolido— en materia de pensiones de los empleados estatales, y algunas funciones jurisdiccionales. Nace un organismo complejo, en que las atribuciones contenciosas se enlazan e interfieren con las funciones de control y con la de administración activa. No obstante —con excepción de la competencia en materia de pensiones—, se mantiene una unidad conceptual, derivante del hecho de que, con las funciones jurisdiccionales, a través de la determinación de la responsabilidad de los funcionarios, se ejerce una forma de control repressivo, ligado a aquellas mismas exigencias de legitimidad de los actos, que realiza el control financiero de legalidad".

Esta ley por muchos años, permaneció prácticamente inalterable. Las modificaciones más profundas, se introdujeron en ley 3 de abril de 1933, N° 255, referidas al ordenamiento y competencia del instituto.

Con fecha 12 de julio de 1934, se aprobó un decreto real, N° 1214,

(1) Sepe, O., "La Corte dei Conti. Ordinamento e funzioni di controllo". Milano, 1956, pág. 22.

que recoge en un texto único todas las normas existentes hasta el momento, y que básicamente es la disposición que regula en materia.

En general las modificaciones a la ley de 1862, con la disminución de la intervención activa de la Corte en materia de pensiones, acentúan su carácter de organismo de control, en posición de independencia, con funciones administrativas y jurisdiccionales, dirigidos a asegurar una correcta gestión de la Administración.

2 — *Atribuciones: Disposiciones Constitucionales.*

La constitución actual de la República Italiana, promulgada el 27 diciembre 1947, contiene normas que recogen las atribuciones y la independencia de la Corte.

Las disposiciones son las siguientes:

Título III - El Gobierno - Sección III. Los órganos auxiliares.

Art. 100: "El Consejo de Estado es órgano de consulta jurídico-administrativo y de tutela de la justicia en la administración".

"El Tribunal de Cuentas ejerce el control preventivo de legalidad en los actos del gobierno y también el control sucesivo en la gestión del presupuesto del Estado. Participa, en los casos y en las formas establecidas por la ley, en el control de la gestión financiera de los entes a los cuales el Estado contribuye ordinariamente. Informa directamente a las Cámaras del resultado de la verificación efectuada.

La ley asegura la independencia de ambos institutos y de sus componentes frente al gobierno".

Título IV, La magistratura. Sección I. Ordenamiento jurisdiccional.

Art. 103: "... El Tribunal de Cuentas tiene jurisdicción en las materias de contabilidad pública y en las otras especificadas por ley".

Título IV, La magistratura. Sección II. Normas sobre la jurisdicción.

Art. 111: "Todas las medidas jurisdiccionales deben ser motivadas.

Contra las sentencias y contra las medidas sobre libertad personal, pronunciada por los órganos jurisdiccionales ordinarios o especiales, es siempre admitido recurso de casación por violación de ley. Se puede derogar esa norma solamente para las sentencias de los tribunales militares en tiempo de guerra.

"Contra las decisiones del Consejo de Estado y de la Corte de Cuentas, el recurso de casación es admitido solamente por motivos inherentes a la jurisdicción".

Cabe, por último, recordar el art. 108, que establece que la ley "asegura la independencia de los jueces de las jurisdicciones especiales".

En resumen, la Constitución italiana sitúa a la Corte como un órgano de control general sobre la gestión administrativa (control preventivo de legalidad sobre actos de gobierno, control preventivo y a posteriori de la gestión del Presupuesto) y como Tribunal especial "en materia de contabilidad pública y otros especificados por ley".

Es posible apreciar que la Constitución italiana, al indicar los cometidos de la Corte en normas muy amplias, deja elasticidad a la ley para que determine su funcionamiento y actuación.

La posición atribuida a la Corte en el ordenamiento italiano, señala Sepe ⁽¹⁾, tiene dos consecuencias. La primera "que estando prevista por la Constitución sus atribuciones y sus relaciones con otros órganos del Estado, las disposiciones no pueden ser abolidas ni modificadas con normas ordinarias". (La Constitución italiana es rígida, y el procedimiento para modificarla es el previsto en su art. 138).

"Sería necesaria una ley constitucional, para abolir el control preventivo de la Corte, o la jurisdicción en materia de contabilidad, o para eliminar su participación en el control de los entes a los que el Estado subvenciona en forma ordinaria, o para establecer una comunicación no directa de la Corte a las Cámaras. No es requerida, en cambio, para determinar los casos y las formas de control sobre los entes, o la independencia del instituto frente al Gobierno, porque eso es disciplinado con ley ordinaria y modificable de la misma manera. Pero, tanto el control sobre entes, como la garantía de los componentes de la Corte, *deben existir* y no pueden ser legalmente derogados con leyes ordinarias".

"Consecuencia también de las citadas normas en la Constitución, de orden formal, es que el Instituto ha sido expresamente colocado en particular destaque al registrar las atribuciones a él conferidas, y al haber establecido que sus observaciones se comuniquen directamente al Parlamento. El prestigio del órgano que ejerce las más altas funciones de control, es garantido con la independencia asegurada a sus miembros, y con la solemnidad derivante de haber indicado sus atribuciones en la ley fundamental del Estado".

En cuanto a la ubicación de la Corte en el ordenamiento, cabe señalar que la diversidad de los cometidos, ha determinado que distintos autores, en distintas épocas, lo ubicaron ya como órgano delegado del P. Legislativo, ya como órgano jurisdiccional (entendiendo que la función de control se aproxima a la jurisdicción), como órgano del P. Ejecutivo aunque reconociendo independencia en su actuación, e inclusive, como poder

(1) Sepe O. Op. cit., pág. 62.

autónomo de control. La Constitución, lo incluye en la particular categoría de "órganos auxiliares", dejando subsistente el problema. (1)

3 — *Atribuciones: disposiciones legales.*

Las disposiciones que regulan la competencia de la Corte de Cuentas, son anteriores a las disposiciones constitucionales, procediendo fundamentalmente del Texto Unico de 1934, tal como ya se ha señalado.

Pero permanecen vigentes, sin perjuicio de la reconocida necesidad de adecuar la ordenación del Instituto a la nueva Constitución, porque ésta en el ámbito del control de la gestión administrativa, confirmó la competencia de la Corte especificando su alcance en relación a los entes financiados por el Estado, y, en sus funciones jurisdiccionales, amplió la esfera de su competencia, comprendiendo, genéricamente, "la materia de la contabilidad pública". (Art. 103). (2)

De acuerdo al art. 13 del T. U. las funciones de la Corte son las siguientes:

- Controla los decretos reales del jefe de Estado. (Art. 17 T. U.).
- Controla los gastos del Estado.
- Vigila la recaudación de las entradas públicas.
- Controla los almacenes y depósitos de materiales y mercaderías de propiedad del Estado, y toda otra gestión patrimonial indicada por la ley.
- Controla las cauciones de los agentes del Estado obligados a prestarlas, y vigila la regularidad de la gestión de los agentes que manejan bienes del Estado.
- Verifica la rendición de cuentas consuntiva general de la administración del Estado, y las de haciendas autónomas sujetos a su control o a su vigilancia, antes que sean presentadas al Parlamento.

Posteriormente incisos de ese artículo, detallan la actuación de la Corte en función jurisdiccional:

- juzga las cuentas que deben rendir los que tienen manejo de dineros o valores del Estado y de otras administraciones públicas establecidas por ley.
- juzga sobre responsabilidad por daños causados al Estado por funcionarios públicos retribuidos por el Estado, en el ejercicio de su función.
- juzga sobre recursos contra procedimientos administrativos en materia de cuentas y responsabilidad (retenciones, débitos, etc.; también en litigios entre agentes que manejan bienes).
- juzga, en apelación de las decisiones de los Consejos de prefecturas, las

(1) Este punto es desarrollado por Sepe, obra citada, que en su cap. I°, "La Corte dei Conti nell'ordinamento dello Stato italiano" señala las distintas posiciones.

(2) Calogero Bentivenga, "Elementi di contabilità di Stato", Milano, 1955, pág. 315; Sepe, op. cit., pág. 157.

- cuentas de Comunas, Provincias, de Instituciones de beneficencia pública y de otros entes (v. art. 103 de la Constitución).
- juzga en los recursos por reembolso de cuotas no exigibles de impuestos directos.
 - juzga sobre recursos en materias de pensiones en todo o en parte a cargo del Estado, y de otros Entes designados por ley.
 - juzga sobre los reclamos de sus empleados.

En su último inciso, el art. 13 hace referencia a funciones de administración de carácter consultivo: La Corte formula propuestas y da parecer en la formación de actos y procedimientos administrativos indicados por la ley.

Sus atribuciones consultivas posibilitan a la Corte para intervenir, a los efectos del perfeccionamiento del derecho, sugiriendo modificaciones a determinadas normas y reglamentos.

Así, por ej., deben ser preventivamente sometidas al parecer de la Corte de Cuentas todas las normas reglamentarias para la administración del patrimonio y la contabilidad estatal (art. 88 de la ley de cont. general de 1923); sobre pensiones (art. 202 del T. U. N° 70, de 1895); como también las instrucciones ministeriales referentes al funcionamiento del servicio de proveeduría general del Estado en la fabricación de papel valorado (art. 4 del R. D. N° 1058 de 1920). ⁽¹⁾

El art. 41 del T. U. de 1934, determina que la Corte, en la relación anual al Parlamento, debe exponer las variaciones y reformas que considere oportunas para el perfeccionamiento de la administración en materia administrativa y financiera. El fundamento de estas facultades, es que la Corte, en el ejercicio del control que efectúa, puede llegar al conocimiento de las imperfecciones de la legislación, y está en consecuencia, posibilitada para proponer útiles modificaciones para su perfeccionamiento.

Cabe agregar, que de acuerdo al R. Decreto-Ley de fecha 9/2/1939, N° 273, art. 1°, la Corte interviene para formular observaciones y dar su parecer, en todo acto legislativo que introduzca modificaciones a la ordenación de la Corte o a sus atribuciones.

4 — *Vinculación e interdependencia de las funciones de la Corte.*

Como comentario general al ordenamiento italiano, nada mejor que transcribir las palabras de Salvatore Sica, que, refiriéndose a las funciones de la Corte, señala dos aspectos:

a) Control objetivo de la administración; b) control de la función pública, o de responsabilidad subjetiva.

“El control de la administración es un control objetivo. Ese control se

(1) Bentivenga, op. cit., pág. 323, nota 54.

produce mediante la intervención "ex officio" de la Corte, con el fin de examinar: 1) la legalidad de la conducta seguida por la administración en el curso de la ejecución del presupuesto; 2) la legalidad de las disposiciones, en particular del Jefe de Estado.

"Es éste un grandioso ejemplo de derecho orgánico. El derecho orgánico, a fin de que pueda obrar en los límites objetivos de la ley, conforme a una conducta que no pueda resultar negligente u omisiva, posee dos instrumentos: a) el control objetivo de los actos; b) la determinación de la responsabilidad subjetiva.

a) Con el control objetivo de los actos se atiende a obtener "ex officio" la restitución del acto a la legalidad donde la administración se apartó de ella.

b) Con la determinación de la responsabilidad subjetiva se busca ofrecer a la Administración el título ejecutivo para el reintegro del daño". (1)

Es decir, que el poder de la Corte tiene dos bases: el control sobre la legalidad de la conducta de la administración; y el control sobre la responsabilidad subjetiva, fase ésta en que no se persigue la legalidad del acto, sino la reparación por parte del agente que, por un comportamiento ilegal, activo u omisivo, ha producido daño al estado.

"Las funciones de control y jurisdiccionales constituyen dos aspectos de la actividad del instituto que se complementan recíprocamente". (2)

Lógicamente, esta dualidad de funciones determina que en algunos casos, actos sujetos al control de la Corte, vuelvan a su examen en la esfera jurisdiccional. (Ej. en materia de pensiones civiles y militares). Se ha señalado esta circunstancia como inconveniente, entendiéndose que la Corte puede considerarse comprometida por su anterior pronunciamiento.

Analizando este punto, Sepe señala que este nuevo y más profundo examen del acto, sometido a una Sección diferente, puede permitir la determinación de ilegalidades que escaparon al control objetivo, y que por tanto, no puede crear inconvenientes. Los tres grados de la jurisdicción ordinaria, con la posibilidad de dictámenes divergentes, es uno de los elementos básicos del sistema jurídico italiano; el principio es adoptado también en la justicia administrativa. Debe observarse además, dice, que el control ejercido por la Corte no constituye acto jurisdiccional, y que ésta no interviene en el curso de la formación del acto administrativo y que la responsabilidad del acto recae exclusivamente sobre la oficina o instituto que lo emitió; todo lo cual, permite el examen autónomo e independiente del acto, en el ámbito jurisdiccional. (3)

(1) Salvatore Sica, "Dizionario Universale della Finanza Pubblica", Roma, 1956, tomo II, pág. 614.

(2) Sepe, opinión citada, pág. 69.

(3) Sepe, op. citada, pág. 69-70.

5 — *Relación con el Poder Ejecutivo.*

Tal órgano, que constituye un instrumento de garantías constitucionales destinados a asegurar la conformidad de la acción administrativa a las normas vigentes, debe ser, por consecuencia, totalmente independiente del P. Ejecutivo, tal como unánimemente es proclamado por la doctrina.

La Constitución italiana en su artículo 100, establece esa independencia, pero, sin embargo, de acuerdo a facultades que serán analizadas en el siguiente capítulo, el gobierno, en la legislación vigente, tiene posibilidad de elegir sus fiscalizadores, al influir en la formación del personal de magistratura de la Corte, "sistema éste que, si bien en la línea de los hechos no ha reportado graves inconvenientes, representa, en línea de los principios, un grave menoscabo de las prerrogativas de la Corte y del mismo Parlamento". (1)

Debe además señalarse que el D. Real de 5/2/930, N° 21, colocaba a la Corte en dependencia del Presidente del Consejo de ministros, "cosa que, si era justificable en base a la concepción jurídico-política de la época, que atribuía al Presidente del Consejo poderes particularmente amplios, no lo es ya hoy, puesto que en base a las modificadas concepciones del estado de derecho, resulta difícilmente justificable que el órgano de control sea colocado en dependencia del mismo poder que debe controlar". (2)

Pero, si bien el Parlamento no ha dictado ninguna ley sobre el punto, la disposición constitucional excluye toda subordinación de la Corte respecto a otros órganos, debiendo considerarse suprimida la dependencia del Jefe de Gobierno. (3)

Asimismo, debe considerarse derogado el art. 2º del T. U. de 1934, que establecía que el Presidente del Instituto debía comunicar al Jefe de Gobierno el desarrollo de los trabajos de la Corte, por la norma constitucional que establece que el presidente informa directamente al Parlamento. (4)

En otro sentido, la Corte tiene muy reducida autonomía financiera: no tiene presupuesto propio, y sus capítulos de gastos forman parte del presupuesto del Ministerio del Tesoro. De acuerdo al art. 8 del D. L. de 5 de

(1) Francesco Valori, "La Corte dei Conti nel centenario dell'unificazione dell'Italia", en *Riv. di Politica Economica*, abril 1961, pág. 688.

(2) Francesco Valori, *op. citada*, pág. 678.

(3) Vittorio Oliviere Sangiacomo. "La Corte dei Conti e la nuova Costituzione italiana", en *"Il foro Italiano"*, año 1948, IV, págs. 77a 80.

(4) O. Sepe, *op. citada*, pág. 181.

mayo de 1948, N° 589, los compromisos y órdenes de pago del Instituto en los límites asignados, son emitidos y firmados por su Presidente.

“En estudios de reforma administrativa, han existido frecuentes demandas para modificar una situación indudablemente anormal, pero de hecho, existe sobre este punto un evidente conflicto entre la doctrina, que considera a la Corte órgano constitucional y jurisdiccional, de acuerdo a los dictámenes de la Constitución, y la legislación positiva que hace de la Corte, en la práctica, un órgano de carácter administrativo, sin una completa independencia del P. Ejecutivo, situación ésta que debilita indudablemente, la eficacia de la función de la Corte”. (1)

(1) F. Valori, *op. cit.*, pág. 679.

Capítulo II

ORGANIZACION, COMPOSICION. PERSONAL DE LA CORTE.

1 — *Organización de la Corte. - Las Secciones y sus cometidos.*

A los efectos del desarrollo de sus funciones, la Corte se organiza en distintas secciones. Existen cuatro secciones de carácter ordinario o permanente: una que desarrolla el control sobre la gestión de la Administración y tres que actúan en ámbito contencioso. Además, se han instituido dos secciones, una de control y una jurisdiccional, en la región siciliana, con sede en Palermo.

A tales secciones se agregan otras de carácter transitorio: una para eliminar el atraso en materia contencioso-contable; tres para examinar recursos de pensiones de guerra.

En general, los puntos a consideración de la Corte son analizados por las Secciones, vale decir, por órganos colegiados integrados por magistrados que discuten el tema y adoptan decisión por mayoría de votos.

En determinadas ocasiones, tanto en funciones jurisdiccionales como de contralor de legalidad, la Corte actúa en Sección Integrada.

El número de miembros que integran, en ámbito jurisdiccional, las secciones, es invariable: cinco votantes para la sección simple, once para la integrada, de acuerdo al Art. 2 de la ley 161 de 1953.

Ninguna prescripción limita el número de los que pueden participar a la reunión de control y a la de la sección integrada para igual fin; en la primera, presidida por el Presidente de la Corte, pueden intervenir todos los consejeros delegados al control de los actos de los ministerios (art. 22. T. U.) y en la segunda todos los consejeros de la Corte (mínimo, siete y once respectivamente).⁽¹⁾

Las secciones constituyen órganos paralelos que excluyen entre sí toda subordinación jerárquica.

(1) O. Sepe, op. citada, pág. 87.

En la estructura de la Corte, la existencia del Presidente, con los poderes a él conferidos, y del cargo de Secretario General, proveen al Instituto de órganos directivos y de coordinación, que permiten el desenvolvimiento de las distintas funciones.

2 — *Personal: integración, designación, garantías de inamovilidad.*

El personal de magistratura de la Corte, vale decir, el que actúa desarrollando las funciones específicas de ese Instituto, comprende:

1 presidente, 6 presidentes de secciones, 38 consejeros, 1 procurador general, 2 vice-procuradores, 114 referendarios y sustitutos procuradores generales, y 262 vice-referendarios. Sería un total de 424; a los que se agregan cargos para el cumplimiento de servicios de carácter transitorio en número de 93. ⁽¹⁾

En atención a la posición de este organismo, su personal superior es objeto de particulares garantías, principio éste que establece la Constitución italiana en su art. 100: "La ley asegura la independencia de la Corte y sus componentes ante el Gobierno".

El presidente de la Corte, los presidentes de secciones, los consejeros y el procurador general son nombrados por el Presidente de Estado, a propuesta del Presidente del Consejo de Ministros, previa deliberación de este Consejo. La elección es libre para el presidente y la mitad de los cargos de consejeros. La otra mitad, los presidentes de secciones y el Procurador General, deben ser elegidos entre los magistrados de la Corte de grado inmediato inferior. Sin embargo, si en la designación el Gobierno quiere nombrar funcionarios del Estado, éstos deben reunir determinadas condiciones: ser de grado 4º o 5º con por lo menos tres años de antigüedad. (Los consejeros de la Corte son de grado 4º).

Comentando esa facultad del Gobierno, Sepe ⁽²⁾ dice: "Es indudable que tal indiscriminada facultad del Gobierno constituye un grave menoscabo para la Corte. Aparte que el libre nombramiento administrativo puede recaer sobre personas que no den segura garantía de idoneidad para las altas funciones a ejecutar, es indudable que no ayuda al prestigio del Instituto el que un alto porcentaje de cargos de funciones elevadas, sea conferido, tal vez con criterio meramente político, a personal extraño, muchas veces proveniente de la administración activa, con hábitos mentales completamente diversos de aquellos que se forman en el ejercicio de control o de la jurisdicción".

Señala que se ha planteado este punto, como aspecto a contemplarse en una reforma administrativa. Y agrega: ⁽³⁾

(1) Sepe, op. cit., pág. 113.

(2) Sepe, op. cit., pág. 116.

(3) Sepe, op. cit., pág. 117.

“Este problema fue discutido por la subcomisión para la organización del Estado, en estudio para la Constituyente. Se vió la oportunidad de excluir la libertad de elección de los Consejeros fuera del personal de la Corte, pero se concluyó observando que era necesario conciliar dos tendencias: de un lado, la necesidad de favorecer la elección de los consejeros entre los magistrados a fin de asegurar la independencia de la Corte y evitar una influencia del Gobierno a través de sus nombramientos, y además, de asegurar al personal una adecuada carrera; por otro lado, la necesidad de posibilitar el ingreso a cargo de consejero de elementos expertos de la administración activa, que puedan dar una útil contribución en la aplicación de las funciones del Instituto. La contemporización de las dos exigencias podría lograrse restringiendo a 1/4 el porcentaje de los elementos extraños, y solicitando venia del parlamento para el nombramiento, como forma de evitar el ingreso de elementos seleccionados por su vinculación al gobierno. Tales propuestas esperan ser traducidas en ley”.

Pero aún cuando existe el peligro señalado por Sepe, hay otra garantía destinada a otorgar absoluta independencia a la actuación de los magistrados de la Corte: el art. 8 del T. U. establece que los presidentes y consejeros no podrán ser revocados, ni jubilados de oficio, o alejados en cualquiera otra forma si no es por decreto real, (decreto presidencial) con dictamen conforme de una comisión compuesta de los presidentes o vice-presidentes de la Cámara, a solicitud del Presidente de la Corte o del Gobierno.

El nombramiento del personal en los restantes grados de la magistratura es efectuado por decreto del Jefe de Estado, según indicación del presidente del Consejo, de acuerdo a propuesta del presidente de la Corte.

La admisión a cargos de vice-referendarios se produce por concurso de méritos y examen, al que pueden acceder empleados del Estado del grupo A, y del grupo B de la Corte, exigiéndoles un título de conocimiento en materia jurídica (“laurea in giurisprudencia”); son también admitidos los abogados con por lo menos un año de inscripción en el registro profesional.

Debe señalarse que estos magistrados no gozan de inamovilidad “lo que, especialmente para los que han sido destinados al control, constituye una incongruencia, en atención a la responsabilidad y delicadeza de sus funciones (referendarios y vice-referendarios)”. (1)

3 — *Personal: El Procurador General.*

Un cargo de gran importancia en la Corte, en el ámbito jurisdiccional, es el de Procurador General, en correspondencia con el cargo de Ministerio Público en la justicia ordinaria (art. 1 del T. U.). Su función es promover y colaborar en la aplicación exacta de las normas, y tutelar los derechos del Estado. El procurador sostiene en los debates públicos las razones del erario y tiene la facultad de impugnar el pronunciamiento del juez.

(1) Sepe, *op. cit.*, pág. 131.

Esta posición ha sido objeto de numerosas críticas, que señalan la contradicción de esa duplicidad de funciones.

Moffa ⁽¹⁾ condensa el problema en el siguiente párrafo: "Es esta una posición jurídica singular y extraña: si se admite, en efecto, que actúa como suprema garantía del derecho objetivo, ¿cómo puede, al mismo tiempo, defender y sostener las razones correspondientes al derecho subjetivo de una de las partes en la causa?"

Esta objeción puede ser refutada en gran parte con las palabras de Sepe: ⁽²⁾ "Es necesario tener presente que esas funciones se unen en un órgano (el procurador) al cual corresponde la importante tarea de solventar las deficiencias del sistema de garantía de la actividad administrativa, como órgano activo, y no juzgante, destinado a determinar la prevalencia de los intereses estatales sobre todo otro interés particular.

Por eso, sea que el procurador general se presente como ministerio público, o como actor, recurrente o demandado, integra siempre con su propio impulso la actividad del instituto, con el fin de garantizar el alcance de los fines generales que el instituto mismo se fija".

La posición adoptada, es que el procurador debe actuar en el interés superior de la ley, no en el subjetivo de las partes (ni siquiera en el de la administración del Estado, si bien es frecuente que coincidan el interés de la administración y la resolución final de las causas en las que el Procurador actúa). Precisamente en su calidad de representante de la ley, representa implícitamente a la administración pública, pues no cabe admitir que ésta actúe fuera del ámbito de la ley.

El procurador tiene un amplio campo de actuación; es fundamental su intervención en los procedimientos jurisdiccionales, pero también actúa en funciones consultivas y de control administrativo.

Interviene en todos los procedimientos jurisdiccionales instaurados ante la Corte y es siempre oído en sus conclusiones (art. 72 T. U.); como consecuencia, interviene en ámbito administrativo, en el proceso de aprobación de la rendición de cuentas del Estado, en el que, de acuerdo a disposición del T. U., se siguen las formalidades propias de la jurisdicción contenciosa (art. 40 T. U.).

Tiene un amplio poder instructorio destinado a reunir los elementos necesarios sobre los que el juez ha de fallar en los juicios de su competencia; puede solicitar documentos en poder de la administración y disponer averiguaciones directas. (Art. 74 T. U.).

Tiene potestad de iniciativa en los juicios de responsabilidad de los funcionarios del Estado, que se inician a su instancia, independientemente

⁽¹⁾ Moffa, *Il concetto di parte, la Pubblica Amministrazione e le spese nei giudizi innanzi la Corte del Conti*, in *Riv. di diritto pubblico*, 1922 (fasc. 1), pág. 43.

⁽²⁾ Sepe, *op. cit.*, pág. 123.

de la comunicación recibida de la Administración interesada, y también en oposición a la voluntad expresada por ella: puede llamar a los funcionarios que crea responsables del daño y abstenerse de iniciar juicio de responsabilidad solicitado por la Administración. El Procurador actúa como órgano activo, no como juez, para suplir las deficiencias del sistema de garantías de la actividad administrativa.

No se limita a ello su poder de iniciativa: puede recurrir de la registración de disposiciones definitivas de liquidación de pensiones a cargo del Estado. Puede proponer juicio de cuentas y citación de agentes responsables. Pide la compilación de oficio de la cuenta cuando el agente no la presenta. Puede recurrir a la Sección Integrada contra decisiones en primera instancia en materia de cuentas judiciales, o sea, que tiene facultad para impugnar el pronunciamiento del juez.

En otro aspecto, compete también al Procurador General atribuciones de naturaleza administrativa, como ser: tiene a su cargo transmitir a la Administración las decisiones de la Corte, las ordenanzas y decretos presidenciales que a aquellas interesa para su ejecución; notifica al recurrente de las decisiones en materia de pensiones de guerra, etc. ⁽¹⁾

Designación del Procurador: es nombrado por decreto del Jefe de Estado, en base a propuesta del presidente del Consejo de Ministros, previa deliberación de este Consejo, y debe ser elegido entre los presidentes de Sección, los consejeros o los vice-procuradores generales (art. 4 D. L. 5 mayo de 1948, N° 589). Tiene el régimen de inamovilidad que corresponde a presidentes y consejeros de la Corte.

(1) Para el detalle de sus funciones, ver Sepe, op. cit., págs. 123 a 125; E. Vicario, "La Corte dei Conti in Italia", Milano, 1938, pág. 66 y sgs.; Ferruccio Pergolesi, "Diritto Costituzionale", 1958, págs. 440-1.

Capítulo III

CONTRALOR DE LEGALIDAD DE LA CORTE (NO JURISDICCIONAL). GENERALIDADES

1 — *Lineamientos generales del control de la Corte, su objeto y naturaleza.*

El control de la Corte se limita a una indagación de legalidad, o sea, que no entra a analizar la conveniencia o el mérito de una disposición o acto administrativo. Comprende tanto el control preventivo como el sucesivo; que se ejercen, sobre disposiciones ya completamente formadas, pero antes de su ejecución, o sobre actos ya formados y ejecutados de un determinado período.

Al precisar los límites del control ejercido por la Corte, debe señalarse que comprende, no sólo vicios de incompetencia y de violación de la ley, sino también el exceso de poder en sus varias figuras, posición que ha sostenido la Corte.

Bentivenga, analizando esta extensión del control de la Corte, dice:

“En razón de ésto, la vigilancia de la Corte desarrolla sensiblemente su eficiencia y alcance, hasta casi alcanzar la zona del mérito, aunque, como es obvio, en la práctica, de las varias figuras de exceso de poder administrativo elaborado por la doctrina y la jurisprudencia (desviación de poder, violación de normas directivas, tergiversamiento de hechos, ilogicidad manifiesta, contradictoriedad de disposiciones, etc.) sólo algunas pueden ser, de hecho, comprendidas por el control”. (1)

Y estas limitaciones que de hecho existen, se justifican, porque la Corte debe apreciar la regularidad de los actos en mérito a la documentación que le es enviada, y no puede solicitar a la administración pública otras pruebas que pudieran revelar la eventual existencia de un exceso de poder.

La Corte actúa en salvaguardia de la regularidad de la acción administrativa, y debe evitar la ejecución de actos que darían lugar a su anulación

(1) Bentivenga, op. cit., pág. 337.

por sentencia judicial; eso justifica el contralor de legalidad, con la extensión señalada; pero, por lo mismo que su actuación es de carácter general y no a instancia de parte, carece del poder instructorio que tienen los órganos jurisdiccionales. El análisis de la Corte se limita al control de legalidad que surge del acto y de la respectiva documentación; aunque naturalmente, su competencia se extiende a la indagación de los extremos de hecho necesarios para la aplicación de una norma, lo cual es elemento del control de legalidad.

Es interesante destacar que en el control a posteriori de la gestión general de la Administración, se admite que la Corte, en el análisis de la rendición de cuentas, puede extenderse sobre cuestiones de mérito; pero en ese caso, el informe de la Corte tiene como fin preparar el control del Parlamento sobre la gestión general del Estado y proporcionar elementos para el juicio político del gobierno.

2 — *Control preventivo y sucesivo.*

La actuación de la Corte, de tutela de la legalidad del Estado en el ejercicio de sus funciones administrativas, tiene un doble sentido: evitar que se cometan actos irregulares, y, en caso que se cometan, observarlos o descubrirlos, individualizando al responsable de las infracciones cometidas, y tratar que el orden violado se restablezca, aún cuando sea a través de la forma subsidiaria del resarcimiento del año. El primer objetivo es fundamental en el control previo al acto; el segundo, en el control sucesivo.

Es indiscutible en la función de control de la Corte, la preeminencia del control preventivo.

En el control preventivo, el ordenamiento italiano faculta a la Corte a ejercer, en carácter general, el examen de la legalidad de los actos del gobierno (art. 100 de la Const. italiana) contralor que se ejerce mediante el visto y registro de estos actos.

En el sistema vigente italiano, como regla general, los decretos del jefe de Estado (art. 17 T. U.), sin distinción de objeto son presentados a la Corte a los efectos del control de legalidad, salvo determinadas excepciones.

Esto significa un control que excede el aspecto financiero o exclusivamente de gestión presupuestal, y que, en otro aspecto, alcanza también a las disposiciones que reglamentan, no para un caso particular, sino en vía general.

Sepe, ⁽¹⁾ dice: "La doctrina opina que, después de la nueva carta constitucional, las funciones de control del instituto han permanecido fun-

(1) Sepe, op. cit., pág. 157.

“damentalmente las mismas indicadas en el T. U. 12 julio 1934, N° 1214
“ (art. 17 y sig.) en espera de nueva ley.

“El principio que informa, es que ningún acto del Estado que com-
“ porta un gasto, escapa a un examen, preventivo o sucesivo, del órgano
“ de control. El control de legalidad ⁽¹⁾ en vez, mira materia taxativamente
“ determinada, abarcando gran parte de la actividad de los ministerios, y
“ casi todos los decretos del presidente de la República.

“El ordenamiento italiano, en efecto, sigue el criterio del control siste-
“ mático y preventivo de legalidad por parte de un órgano externo sobre
“ los actos del P. Ejecutivo. En particular, el control tiene carácter general
“ para los decretos dictados por el jefe de Estado; para otros procedimientos,
“ el control está limitado a determinadas categorías y restringido a determi-
“ nados importes: en particular se ejerce sobre todos los decretos concer-
“ nientes al nombramiento, promoción y cesación del servicio de empleados
“ y agentes del Estado, sobre los decretos con los cuales se conceden esti-
“ pendios y otras asignaciones periódicas a cargo del presupuesto estatal, o se
“ liquidan pensiones o asignaciones o indemnizaciones a personal jubilado;
“ sobre los decretos de aprobación de contratos de importes superiores a
“ L. 1.200.000 y sobre aquellos que autorizan gastos de importe superior a
“ L. 600.00 cuando la autorización no es contemporánea a la emisión de la
“ orden de pago”.

El control, “a posteriori” se limita en cambio, a examinar la gestión
financiera de los órganos estatales, tal como lo indica el art. 100 de la
Const. Se efectúa a través de un control de carácter general sobre la rendi-
ción de cuentas del Estado, y de un control particular sobre actos indicados
por ley: gestión financiera de las haciendas autónomas, rendiciones con-
suntivas de los ministerios, mandatos y órdenes de pago emitidas sobre “ór-
denes de créditos” por los funcionarios delegados, contabilidades especiales,
cuentas de pagos ejecutados por las tesorerías provinciales.

El control de la Corte se extiende además al examen de la gestión fi-
nanciera de los entes a los que el Estado contribuye en forma ordinaria;
punto éste que será analizado por separado en un capítulo posterior de este
trabajo.

3 — *Efectos de las observaciones efectuadas por la Corte en el control pre- v^ontivo.*

La intervención de la Corte en el control preventivo, es elemento ne-
cesario para posibilitar la ejecución del acto examinado. La observación de
la Corte paraliza el acto, pero la administración tiene la posibilidad de insistir

(1) Los autores italianos hablan de control preventivo de “legalidad general” o
de “constitucionalidad”, y de “legalidad financiera”, de la Corte, según que miren actos
que tengan o no atinencia con materia financiera.

y dar ejecución al acto considerado irregular por la Corte, si lo considera conveniente, haciendo uso del particular instituto del "visto con reserva". Este instituto tiende a conciliar la posición de la Corte, que trata de asegurar la conformidad de la acción administrativa a las normas vigentes, con la posible necesidad de la administración, de dar curso a una disposición u acto que escape al rígido marco legal, pues así lo exigen razones de interés público, o de la gestión administrativa.

No significa un menoscabo de la independencia de la Corte, pues ésta registra el acto, pero mantiene su observación, que comunica quincenalmente al Parlamento. El gobierno, al hacer uso del visto con reserva, hace uso de su poder político, y su gestión será juzgada por el Parlamento.

Vale decir, que el control preventivo, como norma general, sanciona los actos irregulares mediante la observación al Parlamento; pero es fundamental destacar que, en determinada categoría de actos, en que no se admite la registración con reserva, el control que ejerce la Corte es represivo, por cuanto, al rechazar el visto, anula el procedimiento ilegal. Tal efecto se da para las ilegalidades taxativamente indicadas en el art. 25 del T. U. Son ellas:

a) los compromisos y órdenes de pago cuando violan la ley presupuestal, vale decir, exceden la suma asignada, o son imputadas al residuo y no a la competencia o viceversa, o bien cuando son imputados a un capítulo distinto del indicado en la disposición del Ministerio que lo emite.

b) decretos de nombramiento o de promociones de empleados estatales de cualquier orden o grado, cuando sean dispuestos fuera de los límites de los respectivos escalafones.

c) las órdenes de crédito a favor de los funcionarios delegados por importes que excedan los límites establecidos por la ley.

En todos estos casos le es imposible al gobierno solicitar la registración con reserva, y el acto es privado de validez. Cualquier otra violación de ley o reglamento, originaría solamente las normales consecuencias del rechazo, con posibilidad de ir a la registración con reserva.

4 — *Elementos del control: visto y registración. Su eficacia jurídica.*

El control preventivo se ejerce por medio de dos actos, el visto y la registración, elemento sustancial el primero, formal el segundo. ⁽¹⁾

a) Valor y efectos del visto.

El visto es una declaración de la Corte que valora la conformidad del acto a las normas jurídicas. (No siempre consagra la legalidad, por el contrario, el visto con reservas, es una inequívoca declaración de ilegalidad). La intervención de la Corte condiciona la eficacia de los actos sometidos a control.

⁽¹⁾ Sepe, op. cit., pág. 185.

Faltando el visto de la Corte, los actos administrativos, inclusive los decretos del Presidente de la República, están privados de producir sus propios efectos jurídicos. La declaración de legalidad de la Corte (o el visto con reserva) es requisito de eficacia del acto, que se entiende retrotrae sus efectos a la fecha en que éste fue dictado.

Existe amplia jurisprudencia sobre el punto: en particular, un fallo de la Corte de Cuentas ⁽¹⁾ dice: "El control de la Corte es elemento de eficacia, no en el sentido que determine los efectos jurídicos del acto o los ponga en vigencia, sino sólo en el sentido que tales efectos del acto ya formado o perfecto permanecen en suspenso hasta tanto el acto no sea reconocido conforme a leyes y reglamentos. Registrado el acto, se produce el mismo efecto que cuando se verifica una condición suspensiva, como es precisamente considerada la registración de la Corte; cesa el estado de suspensión y los efectos, ya completamente determinados del acto regular, no encuentran impedimento a su actuación, que es referida, no al momento de la registración, sino al momento en que, efectuado el último de los elementos constitutivos del acto, éste era perfecto".

Es interesante destacar en el fallo transcripto, un pronunciamiento sobre un punto debatido por la doctrina: si el visto constituye elemento integrante del acto sometido a control, y por tanto esencial de su existencia, o bien solo elemento esencial de su validez. La primera tesis se basa en el concepto de acto complejo; la segunda, es la que sustenta la doctrina hoy dominante, y afirma la completa separación del acto de control y del acto sometido a ese control; el visto no es elemento constitutivo del acto administrativo, no lo perfecciona, sino que es externo a él. La voluntad controlada y la controlante, no puede fundirse en un único acto jurídico, faltando unidad de efectos, contenido e intereses. ⁽²⁾

b) La registración es un acto de mera formalización del visto, señala Sepe, que agrega: ⁽³⁾ La diferencia entre el visto y la registración es evidente en el hecho de que mientras el visto puede ser dado también con reserva... la registración no comporta jamás reserva, precisamente por su carácter ejecutivo o certificativo. No constituye sino una consecuencia del control sustancial, concluyéndose positivamente con la adición del visto (ordinario o con reserva)".

En los decretos sometidos a control, la Corte da a cada uno de ellos número y fecha de registración, restituye el original a la administración que lo emitió y retiene la copia, insertándola en orden cronológico y numérico,

(1) Corte de Cuentas, Sección II, 17 de junio de 1949, en *Revista di Diritto Pubblico*, 1949, II, pág. 975.

(2) Sobre la naturaleza del visto, ver: Sepe, *op. citada*, pág. 186 y sig.; Vitta, *Diritto Amministrativo*, I, ed. 1955, pág. 361; y, en especial, un estudio de Zaccaria, "Natura e effetti del visto e della registraciones della Corte del Conti", en *Riv. Diritto Pubblico*, 1949, II, p. 976. Moffa, "La Corte del Conti del Regno d'Italia", Milano 1939, pág. 96 y sig.

(3) Sepe, *op. cit.*, pág. 186.

en el respectivo registro. Se ha señalado que la registración cumple así dos fines importantes: dar fecha cierta al acto de control, y facilitar la custodia del decreto en archivo independiente.

Pero además, y en especial para los actos relativos a la gestión presupuestal, es un medio indispensable para lograr la continuidad y eficacia del control, dado que el desenvolvimiento de la acción administrativa es gradual; la registración permite unir actos dictados o efectuados en épocas distintas, que estén ligados entre sí. La registración de mandatos de pago, por ejemplo, origina una sistematización de datos, transcribiéndose sus elementos esenciales en el correspondiente libro mayor, en el que se hará luego constar los extremos del pago; también se archiva la documentación del mandato.

5 — *Distribución interna de las funciones de contralor.*

El control de la Corte se efectúa con carácter general, por Ministerio, designándose para la vigilancia de los actos de c/u, un Consejero, que actúa en calidad de delegado de la Sección de Control, ayudado en sus funciones por otro magistrado y el respectivo personal ejecutivo y auxiliar. Este sistema puede tener el inconveniente de permitir o aún acentuar diferencias de interpretación en los Ministerios. Pero este aspecto es contemplado por el ordenamiento italiano, que busca la unidad de los procedimientos y directivas, designando Presidentes de Sección encargados de coordinar la actuación de los Consejeros (uno para el control preventivo, otro para el subsiguiente).

Sin embargo, para determinadas materias (decretos de concesión de jubilaciones, control sobre almacenes del Estado, pagos de deudas vitalicias y gastos fijos, etc.) se prescinde del Ministerio que dicta la disposición, y los contralores correspondientes lo ejercen Consejeros delegados especialmente para actuar en esas circunstancias.

El sentido de la organización de la Corte, es que el control se ejerce en forma colegiada, pero, por rapidez, en los casos ordinarios se delega ese control en el Consejero.

La intervención de la Sección de Control reunida colegialmente se da en el pronunciamiento sobre actos o decretos que implican la resolución de problemas de particular importancia; también, en los actos que a juicio del consejero delegado, deban ser observados.

Como norma, el control se desenvuelve en la Corte, donde radican los cuerpos de control; sin embargo, en forma excepcional, pueden ser destacadas delegaciones en la Administración o en Haciendas Autónomas cuando ello se juzgue necesario. Es frecuente esta descentralización, como forma de agilizar su gestión, para servicios de carácter industrial o bancario. (Hay

delegación de la Corte en la Dirección de Deuda Pública, en la Caja de Depósitos y Prestamos, en la hacienda autónoma de Correos, etc.). (1)

Otro aspecto, destacado por Sepe (2) en el sistema actual de la Corte, es que se ha buscado unidad en la acción del control preventivo y sucesivo, mediante la reunión de los correspondientes cuerpos de control, utilizando dos medios: por una aproximación física de locales, y por unión de dirigentes, al designarse un único consejero para el control previo y a posteriori de los actos de cada ministerio.

6 — *Procedimiento para el control preventivo.* (3)

Los actos sometidos a este contralor, deben ser transmitidos por el Ministerio a la Corte de Cuentas. El control es ejercido por el Consejero delegado, quien, si entiende que la disposición se ajusta a las normas, la visa y ordena la registración. En caso contrario, la devuelve al Ministro. Si éste insiste, y el Consejero, no obstante las nuevas puntualizaciones del Ministro, insiste en su punto de vista, se pronuncia la Sección de Control (integrada por el Presidente de la Corte que lo preside, por los Presidentes de Secciones designados para la coordinación y por los Consejeros delegados en el control de los ministerios, art. 22 T. U.).

Fuera de este caso, puede deferirse a la Sección el pronunciamiento sobre el visto y la registración de los actos o decretos, cuando signifique la resolución de problemas de máxima importancia.

En estos casos, se da comunicación escrita al ministerio interesado y al del Tesoro. Estos pueden presentar objeciones y hacerse representar por funcionarios ante la Sección (art. 1º ley 27 de marzo 1953).

Si la Sección rechaza la registración, la decisión motivada es transmitida por la Corte al Ministerio. Este, para insistir, debe someter el acto al examen del Consejo de Ministros. Si se resuelve mantenerlo, el Ministro solicita el "visto con reserva".

Esta solicitud es sometida a la Sección Plenaria, la cual procede a un nuevo examen del acto; si a su parecer, a diferencia de lo expresado por la Sección, el acto es regular, ordena la registración en forma ordinaria; de otro modo, es efectuado con reservas, y a los efectos de la eventual responsabilidad del poder ejecutivo, lo comunica al Parlamento.

Un procedimiento especial surge cuando el Ministro se encuentra en la necesidad de dar curso a un procedimiento, reconociendo a priori que éste no se ajusta a las leyes o reglamentos. En tal caso, el examen del acto es deferido a la Sección Integrada, eliminándose todo el procedimiento introductorio de competencia de la Sección de Control.

(1) Sepe, op. cit., págs. 91-92; Bentivenga, op. cit., pág. 324.

(2) Sepe, op. cit., pág. 92.

(3) Determinado por el artículo 1º, ley 21 de marzo 1953, que modifica el art. 24 del T. U. y por el art. 25 T. U.

La comunicación al Presidente se realiza cada 15 días. Las Cámaras tienen Comisiones encargadas del examen de estos casos.

El control que realiza la Corte, en esta forma, tiene como consecuencia la determinación de una responsabilidad política del ministro o del gabinete; pero en la práctica, señala Zanobini, ha tenido siempre una eficacia limitada. ⁽¹⁾

(1) Zanobini, "Corso di diritto Amministrativo", Milano, ed. 1958, tomo 3, pág. 61.

Capítulo IV

CONTRALOR DE LEGALIDAD (NO JURISDICCIONAL) DE LA CORTE. ESTUDIO PARTICULAR DE LA CORTE DE CUENTAS.

En el capítulo anterior se encaró el análisis general de las atribuciones de control de la Corte, así como los procedimientos y efectos de este control; corresponde ahora estudiar en detalle el alcance de este control, en particular para aquellas categorías de actos que le significan a la Corte un gran volumen de trabajo: 1) contralor de decretos del Jefe de Estado. 2) de actos relativos al personal. 3) de operaciones hacendadas.

1 — *Contralor de legalidad de los decretos del Presidente de la República Alcance. Eficacia del control.*

Hemos visto que es éste un control que trasciende los límites de naturaleza económica y financiera para extenderse a las disposiciones gubernativas que asumen determinada forma (art. 13 T. U.): decretos del Presidente de la República.

De acuerdo al art. 100 de la Constitución, la Corte ejerce el control preventivo de los "actos de gobierno"; se ha entendido que la constitución no ha modificado las atribuciones que aquel Instituto ya poseía, y que se refiere al control preventivo que mencionan los arts. 13 y 17 del T. U., estableciéndolo sobre los "decretos reales". (1)

Hay varias excepciones, en el alcance general de esta regla, admitidas por el art. 17 del T. U. y reglamentadas con decreto de 27 de julio 1934 (medidas que significan el ejercicio de la actividad política del Gobierno, como ser: nombramientos de ministros, convocación de las Cámaras, etc.; de prerrogativa del jefe de Estado en el campo penal: amnistía, indulto, gracia y conmutación de pena; o conferimento de títulos honoríficos).

(1) Sobre el punto, ver Sepe, obra citada, pág. 159 y sgs., en que analiza el alcance de la expresión "atti di governo"; ver llamada (24), en la que detalla opiniones de diversos constitucionalistas.

La Corte controla las normas jurídicas dictadas por el gobierno que pueden ser:

—decretos legislativos, cuando el gobierno dicta normas con valor de leyes por haber recibido delegación del Parlamento (art. 76 Constitución).

—decreto-ley, cuando el gobierno en caso de urgente necesidad dicta normas con fuerza de ley sin haber delegación (son “ordenanzas de urgencia”). Deben ser presentados al Parlamento para la conversión en ley; si no se hace, el decreto deja de tener valor (art. 77 Constitución).

—decretos reglamentarios, en uso de sus facultades normales.

“Dicho examen, a más de la regularidad del procedimiento formativo de la norma y la legalidad formal y exterior del documento que la declara (la Corte indaga, entre otros elementos, la regularidad de la premisa en relación a las citas de fuente legislativa y de los dictámenes solicitados, la refrenda de los ministros, etc.) examina también las disposiciones contenidas para determinar su legitimidad sustancial en relación a las reglas constitucionales sancionados por el derecho existente sobre las facultades del P. Ejecutivo” señala Bentivenga. ⁽¹⁾

El mismo concepto expresa Salvatore Sica, ⁽²⁾: “Ejerce un control sobre las normas jurídicas cualesquiera sean, provenientes de la autoridad gubernativa, ya sea *formal o exterior*, con lo cual se sigue el procedimiento de formación de la norma y su inserción en el acto que la declara; sea *intrínseco*, porque se proyecta a determinar la legalidad sustancial de la norma y su conformidad o no, al ordenamiento jurídico. Tal control resulta extrínseco y formal sobre el decreto ley, pero se hace mucho más amplio en los decretos legislativos y más aún para los normativos”.

En particular, en decretos legislativos, la Corte observa y valora el fin de las disposiciones, para observar si entran en la facultad normativa conferida al Gobierno (puede estar viciado por “exceso de poder normativo absoluto” si actúa fuera de toda delegación o en oposición con los principios generales de derecho; por “exceso de poder normativo relativo”, si ha actuado fuera de los límites y condiciones impuestas por la delegación.

“El control sobre decretos que aprueban reglamentos es más amplio, porque los límites impuestos por la ley, pueden ser frecuentemente superados, y es menester mantener dentro de ellos el ejercicio de la potestad del gobierno, teniendo presente que numerosas materias están reservadas exclusivamente a la ley y que las normas reglamentarias no pueden abolir o modificar leyes formales o decretos con fuerza de ley, o derogar los principios generales de derecho o disponer con fuerza retroactiva”. ⁽³⁾

Eficacia de este control. El problema de si este control es necesario u oportuno fue estudiado con motivo de la reforma de la constitución, ha-

(1) Bentivenga, op. cit., pág. 340.

(2) Salvatore Sica, op. citada., pág. 617.

(3), Sepe, op. cit., pág. 171.

biéndose sostenido la posición que convenía abolir el contralor sobre los actos del jefe de estado, que tenía una razón histórica, observando que existían suficientes garantías con la deliberación del Consejo de Ministros, el visto del "Guardasellos" (1) y el recurso ante órganos jurisdiccionales.

En la posición contraria, se señaló que ese control constituía una garantía de legalidad incluso sobre actos presidenciales, y, que era distinto de las otras garantías señaladas, que constituyen, unas, controles ejercidos por el mismo gobierno, y otras controles jurisdiccionales que intervienen en caso de lesión de derechos ya acaecida, y solamente cuando existen derechos o intereses legítimos de particulares.

En cambio, el de la Corte es un control uniforme y constante, para el respeto de la legalidad objetiva, ejercido por un órgano exterior a la administración, y en forma preventiva.

Otro aspecto, es la extensión de ese control y la fijación de criterios de discriminación de los actos que deben ser alcanzados por él.

Señala Sepe, (2): "La necesidad del visto y de la registración para casi todos los actos presidenciales se basa en la presunción —en la realidad escasamente fundada— de que a ese órgano máximo son sometidos los actos administrativos más importantes del Estado. Pero a menudo, actos de escasa importancia requieren la emisión de decretos presidenciales, en tanto que actos relevantes son a veces de competencia ministerial, y, si no están incluidos en las categorías indicadas por la ley, no están sujetos a control. El problema de la extensión del control, podría resolverse fijando un criterio distinto de discriminación, sustitutivo del formal en vigor; y en tal sentido se dirigen los estudios actuales. La directiva que parece prevalecer es la de limitar el control de la Corte a los decretos presidenciales de contenido financiero, a los de contenido normativo, y a los de interés general, que, de acuerdo al R. D. 24 de setiembre 1931, N° 1256, deben ser insertos en el registro oficial de leyes y decretos".

2 — *Contralor sobre disposiciones concernientes al personal.*

Una importante categoría de actos y disposiciones que la ley sujeta al control preventivo de la Corte son los concernientes al personal. Representa esto una garantía para el Estado y para los funcionarios interesados. Esta materia origina una frecuente intervención de la Corte, cuyo control abarca desde el procedimiento de admisión de empleos públicos hasta la cesación del servicio y la liquidación de su jubilación.

Verifica la legalidad del llamado a concurso, en las condiciones impuestas por la administración, investiga la constitución de las comisiones

(1) Actualmente, Ministro de Justicia y Culto.

(2) Sepe, op. cit., pág. 169.

examinadoras, la determinación y valuación de títulos, duración del período de prueba, eventuales incompatibilidades existentes para ingresar al cargo, etc.

También, en la legalidad de las promociones, puede efectuar innumerables observaciones: por no existencia de vacantes en el grado a que se asciende, por falta de condiciones requeridas para el ascenso, por incorrecta distribución de puestos conferibles por diversos títulos (examen, mérito, antigüedad), etc. La Corte examina inclusive, la legalidad de las calificaciones anuales del empleado, teniendo presente las numerosas normas que conceden beneficios en consideración a distintos elementos (por servicios anteriores, de guerra, por estudios).

Por último, controla decisiones de cesación del servicio y de liquidación de asignación jubilatoria (en la causa de la cesación: edad, enfermedad, antigüedad, ineptitud física o intelectual; en la documentación e inclusión de los años de servicios valubles; en el importe asignado). (1)

Precisamente, una de las atribuciones que antiguamente tenía la Corte, era la de determinar las jubilaciones de los dependientes del Estado y dictar los respectivos decretos (función de administración activa). Por R. D. 27/6/933 Nros. 703 y 704, se transfirió esa materia a la competencia de los ministerios, y la Corte asumió, sobre esa nueva actividad de la administración, el control preventivo de legalidad.

Esas disposiciones, además, facultan al Procurador General de la Corte para impugnar el decreto concesivo, mediante recurso a las Secciones jurisdiccionales. (2) Todas las resoluciones aceptadas para registrar, se comunican al procurador general, con los documentos justificativos, para el eventual recurso a las secciones jurisdiccionales. Por eso la ejecución de la disposición está condicionada al asentimiento del procurador, que se exterioriza con la devolución de los antecedentes a la administración.

Se han efectuado reservas a esta atribución del Ministerio público:

"Tal prerrogativa de recurrir a las secciones jurisdiccionales, que subsiste aún cuando el acto haya sido visado en deliberación colegiada de la Sección de control, no puede fundamentarse sólo en la tutela del erario, porque toda la acción de la Corte se dirige a tal fin, y significaría una duplicación del control en el propio Instituto.

La más reciente tendencia jurisdiccional de la Corte, es justificar la intervención como efectuada en el interés abstracto de la legalidad; pero se mantiene entonces la objeción de porqué ésto se efectúa solamente en los actos de pensión y no en todos los otros sujetos al control de la Corte, y que tam-

(1) El control se ejerce sobre las disposiciones de cesación de servicio, y liquidación de jubilaciones; están en cambio sustraídos del control de la Corte los decretos que niegan la solicitud de pensiones, asignaciones o indemnizaciones, y que en consecuencia no significan ninguna erogación a cargo del presupuesto. (Sepe, op. cit., pág. 208).

(2) Ver Cap. III de este trabajo.

bién pueden ocasionar lesiones a los intereses de terceros, con posibilidad de recurso jurisdiccional o de acción ante la autoridad judicial ordinaria". (1)

3 — *Contralor sobre disposiciones y operaciones hacendales.*

La Corte no participa en el proceso de formación del presupuesto, que es preparado directamente por el Poder Ejecutivo. Controla el ejercicio de la facultad concedida a los Ministros, de distribuir en artículos las sumas asignadas a los capítulos del presupuesto, a la iniciación del ejercicio, así como las variaciones que se efectúen en los artículos en el curso del mismo. (2).

En particular, con referencia a las operaciones hacendales examinadas por la Corte, pueden señalarse los siguientes aspectos:

a) El control de la ejecución presupuestal se desenvuelve en el examen de legalidad de los procedimientos que disponen *gastos* en la siguiente forma:

Control preventivo.

1. — En principio, el derecho existente sustrae la etapa del compromiso al control preventivo de la Corte de Cuentas, estableciéndolo en el momento de la ejecución del gasto.

Hay excepción al respecto, cuando el monto elevado de la erogación prevista u otros motivos, determinan la obligación de registración preventiva.

El art. 18 del T. U. N° 1214, y modificaciones, determina que todos los decretos de aprobación de contratos de importes superiores a L. 1:200.000, u otros con los que se autorizan gastos por más de L. 600.000, deben ser sometidos al control de la Corte.

La ejecutoriedad de los contratos públicos está subordinada a la registración de la Corte, en los casos previstos, del respectivo decreto de aprobación ministerial. Cuando la ley no disponga lo contrario, dar ejecución a un contrato antes de su registración, puede dar lugar a responsabilidad patrimonial del funcionario responsable.

Para contratos de menor importancia al señalado, el control de la Corte se limita a la etapa del pago.

Otra excepción al principio general enunciado, se da en la clausura del año financiero, por los compromisos a transportar en el nuevo ejercicio, y por los que significan sumas o residuos a pagar del ejercicio cerrado. Antes de la clausura de las cuentas generales, la administración efectúa el cómputo de

(1) Sepe, op. citada, págs. 210-211.

(2) Bentivenga, op. citada, pág. 221.

tales residuos, ⁽¹⁾ y los comunica a la Corte, documentando y justificando rigurosamente los motivos por los que cada suma se mantiene (art. 53 de la ley de contabilidad general); la Corte analiza la legalidad y la necesidad de mantener el compromiso, y, si no están suficientemente demostradas, impide la conservación del compromiso.

En resumen, la Corte, no teniendo registros propios para seguir minuciosamente cada uno de los compromisos, puede sólo vigilar indirectamente esas operaciones, vigilancia que se muta en control directo en los pocos casos mencionados. Esta actuación responde a la tendencia de excluir la intervención de este Organismo en casos de escasa importancia; y actualmente, se propone una elevación del límite de contratación como forma de agilizar los trámites de la administración.

Pero, en otro sentido, la falta de registración de actos de compromiso por parte de la Corte, le impide determinar si la administración se obliga en exceso de los límites presupuestales, control que realizan las Contadurías Centrales cuyo Contador es directamente responsable del cumplimiento de las normas de contabilidad, y que, cuando el gasto excede la autorización, no puede dar curso al compromiso, ni siquiera por orden escrita del Ministro. ⁽²⁾

Si, por deficiencias del control, se asumieran compromisos en exceso de la autorización presupuestal, puede, en tal caso, proponerse una acción de resarcimiento de daño contra el funcionario culpable de irregular acto de compromiso (art. 81 de la ley de contabilidad).

2. — Previo a la ejecución del pago. La intervención que cabe a la Corte en el control preventivo a esta etapa del gasto, varía según que el pago se efectúe por mandato emitido a favor de los acreedores directamente por la administración (mandato directo); o que sea dispuesto por funcionarios delegados, por sumas puestas a su disposición (orden de crédito a favor de los funcionarios).

El control preventivo de la Corte se ejerce solamente sobre la primera forma, mandatos de pagos, los que deben ser sometidos, con los documentos justificativos, al control de la Corte.

En los créditos a favor de los funcionarios, ⁽³⁾ en cambio, la Corte

(1) La determinación del importe a conservarse como residuo por compromisos del ejercicio vencido, se efectúa por las Contadurías ministeriales; tal fijación se hace para cada capítulo del presupuesto, por decreto del Ministro respectivo, que se registra en la Corte de Cuentas (art. 6 ley 9-12-1928, N° 2783).

(2) Sepe, op. cit., pág. 214.

(3) Mediante títulos llamados "órdenes de créditos", los ministros abren créditos en las tesorerías centrales y provinciales a favor de funcionarios delegados, (para el pago de gastos relativos a recaudación de entradas, gastos fijos, gastos por circunstancias extraordinarias y para los cuales no esté autorizado el pago por funcionarios delegados, etc.) arts. 283 y 325 del reg. de contabilidad. Las leyes anteriores de contabilidad, hablan de dos especies de mandatos, los mandatos de disposición y los de anticipación, que, con ley de fecha 1° de mayo 1930, fueron sustituidos por los "órdenes de créditos", que significan

controla si han sido emitidos en los límites establecidos de suma, y por servicios para los cuales la ley consiente el uso de tal sistema; pero los pagos que en base a ellos disponen los funcionarios delegados, sólo son examinados por la Corte en oportunidad de la rendición de cuentas.

En los mandatos directos emitidos por los Ministros, la Corte retiene los documentos justificativos agregados al título del gasto, para eventuales determinaciones de responsabilidad, y también para evitar que, en pagos fraccionados, deban ser nuevamente presentados. Las órdenes que se reconocen regulares, son registradas en los libros de la Corte (un mayor para cada capítulo del presupuesto).

Con posterioridad a la registración, la Corte trasmite los mandatos a la Dirección General del Tesoro; la cual a su vez trasmite a la tesorería central y a las Secciones de Tesorería Provincial, los mandatos que respectivamente deban pagar. ⁽¹⁾

Es interesante señalar que la Corte de Cuentas (también la respectiva Contaduría y la Dirección General del Tesoro) debe vigilar, entre otros puntos, la existencia del aviso con que, de acuerdo al R. D. 17 marzo 1927, N° 550, debe comunicarse al acreedor, la emisión de la orden de pago.

Hay un tercer sistema, para los pagos de gastos fijos. La administración compila planillas (separando por capítulos de presupuesto y por provincias) en base a las autorizaciones de gastos de carácter "permanente", que, sometidas al control de la Corte, son transmitidas a la Tesorería competente. Igual procedimiento se sigue cuando se verifican modificaciones en el monto de los gastos fijos, en el número o nombre de los inscriptos, etc.; circunstancias en que se formulan registros o planillas de variación.

Sobre la base de dichas comunicaciones, la Oficina provincial del Tesoro, al vencimiento determinado por las planillas, procede a emitir una orden de pago, previa comprobación de la existencia de las condiciones previstas en ellas. ⁽²⁾

En resumen, el sistema significa una apertura de crédito a favor de determinados acreedores, los cuales reciben los correspondientes importes,

(1) Bentivenga, op. citada, págs. 388-9 y 393.

(2) Para los gastos fijos, a cuyo pago se procede directamente por la administración central, el Director de las Contadurías debe llevar las cuentas individuales en la misma forma que las que van unidas a las planillas, escriturando, en el crédito, la cuota a pagarse, y en el débito, los pagos dispuestos.

una autorización de la administración central a la tesorería de entregar a un funcionario las sumas que requiera o de extinguir los mandatos que emita, dentro de un determinado límite, o dotación. Señalan distintos autores, que es éste un sistema que debería ser limitado a casos excepcionales pero que por parte de la administración pública, hay tendencia a extenderlo lo más posible para escapar al control preventivo.

Bentivenga (ob. cit., pág. 377), consigna varios inconvenientes al sistema: no permite un control eficiente, y deroga el principio general de contabilidad de acuerdo al cual las funciones de ordenador no pueden acumularse con las que significan el manejo directo de los dineros públicos.

cuando el servicio del Tesoro reconoce en una determinada fecha de vencimiento, que poseen realmente los requisitos exigidos. (1)

El control de la Corte consiste en determinar la regularidad de las planillas, que son examinadas en su legalidad antes de ser transmitidas a la Tesorería, así como las variaciones comunicadas.

Es evidente que la ordenación del pago, escapa a su control preventivo; por lo cual es particularmente importante el control que ejerce sobre la contabilidad demostrativa de los pagos de gastos fijos efectuados. Tales pagos son examinados por la Corte, y escriturados en sus propios registros. Para ello, lleva fichas encabezadas por cada acreedor, sobre las cuales descarga los pagos efectuados por las tesorerías cuando éstas remiten las sumas pagadas mensualmente.

Cabe agregar que los gastos fijos no son registrados en el Mayor, y esto hace teóricamente posible que sobre un mismo capítulo, ya agotado por la emisión de planillas, se dicten mandatos u órdenes que, aún superando la autorización, resulten en apariencia regulares y admisibles a pago. (2)

La Corte vigila, en la autorización del gasto, que sea dada por autoridad competente, y que se observen las formas prescriptas. En los contratos, analiza su legalidad en razón de las normas del derecho común y de las especiales de su procedimiento de formación y concertación. En los pagos, el examen de legalidad de la Corte significa una indagación del motivo del gasto y de su naturaleza, para determinar si tiene causa lícita, la competencia de la autoridad que dicta el gasto, la exactitud de la liquidación, la correcta imputación al presupuesto, así como la regularidad formal del título. El control de la Corte, en cuanto a la imputación o atribución de gasto al capítulo apropiado del balance, es de fundamental importancia, por el alcance que le ha dado el legislador: cuando la Corte entienda que un gasto excede el importe del respectivo capítulo, cuando considere que es imputable a los residuos y no a la competencia y viceversa, o a un capítulo distinto del que solicita la administración, el rechazo de la Corte es absoluto, y anula la disposición del gasto.

Control a posteriori.

La Corte actúa también sobre las operaciones hacendales, ejerciendo el contralor a posteriori del gasto. Este asume dos formas: el control particular sobre serie de actos determinados; y, en otro sentido, el control general sobre la gestión financiera del Estado.

1) El control sucesivo, en muchos casos, constituye el único control al que están sujetos ciertos actos. Sin embargo, normalmente acompaña al

(1) Vicario, op. citada, pág. 141.

(2) Sobre el punto: Bentivenga, op. cit., págs. 393 a 397; Sepe, op. cit., pág. 225, Vicario, op. cit., pág. 141.

control preventivo y controla que los actos —en los que se ha consentido la ejecución— se hayan producido en forma regular.

a) Actos controlados sólo después de la ejecución: los mandatos y órdenes de pago emitido por funcionarios delegados (ordenadores secundarios del gasto) sobre “ordenes de crédito”. El control preventivo, como ya se ha señalado, se limita al examen de las condiciones a las que la ley subordina la emisión de la orden, en particular, a los límites de sumas previstos y a la prohibición de disponer nuevas aperturas de crédito a funcionarios que no hayan justificado el empleo de las sumas ya puestas a su disposición. El control sucesivo examina la gestión cumplida por el funcionario, para constatar si se ajusta a las normas legales y reglamentarias, y determinar su eventual responsabilidad. A estos efectos se ha establecido la obligación para los funcionarios delegados, de presentar rendiciones de cuentas trimestrales. ⁽¹⁾

Debe señalarse que éstas son cuentas administrativas, y no sometidas a la jurisdicción de la Corte. Hay, sin embargo, posibilidad de someter los funcionarios a la jurisdicción de la Corte, cuando haya existido un manejo verdadero y personal del dinero; pero debe señalarse que esta rendición de cuentas (judicial) es eventual, no obligatoria.

b) Otro caso, en que la Corte realiza solamente un control “a posteriori” se da en los decretos y mandatos concernientes a determinadas Haciendas Autónomas (enunciadas por el art. 28 del T. U.); fundamentalmente, ferrocarriles, correos y telégrafos, monopolios del Estado, forestas del Estado. ⁽²⁾

El control de la Corte se ejerce por intermedio de funcionarios destacados, y tiene carácter casi exclusivamente “a posteriori” a fin de permitir la rápida ejecución de los procedimientos adoptados por la Hacienda.

Sobre este punto, Sepe, ⁽³⁾ dice: “El control sucesivo ejercido sobre las haciendas autónomas es de alcance general, y mira todos los actos, de compromiso (nombramientos, promociones o cesaciones del personal, decretos de aprobación de contratos, etc.), de erogación (títulos de pago). La actividad del control sucesivo es plena e inquisitoria, y está dirigida a determinar la legalidad de los actos de la administración de la hacienda. Actúa con las formas propias del control preventivo (visto y registración), llevando registraciones regulares, y deferiendo a la sección de control el pronunciamiento del visto, en caso de actos considerados ilegítimos por el consejero

(1) Sobre el punto, ver Bentivenga, op. cit., pág. 375 y sigs.

(2) La legislación italiana revela un progresivo desarrollo de las funciones atribuidas a la Corte de Cuentas en materia de control sobre las administraciones autónomas que tienen manejo de dinero público. Esto se ha verificado gradualmente, siguiendo el crecimiento de nuevos y múltiples cometidos que el estado ha ido asumiendo. Un detalle de esa evolución, se establece en el art. de F. Valori, op. cit., (Riv. de Política Económica), pág. 680-681. Vitta, pág. 523, llamada (1), detalla las sucesivas normas que someten a la Corte el control de las haciendas estatales autónomas.

(3) Sepe, op. cit., pág. 234.

delegado. El control a posteriori, en el caso de las haciendas en que no existe control preventivo, se diferencia de éste último sólo por el hecho de que el visto no condiciona la eficacia de los actos, sino que sanciona, con un juicio, su conformidad a la ley. La acción de control puede ser concomitante en el sentido que, en el momento en que la administración perfecciona el acto, lo trasmite a la Corte para su control. La rapidez del control a posteriori aumenta su eficacia, y por tal motivo, existen cuerpos de control de la Corte descentralizados en las haciendas”.

2) El control sucesivo se extiende, además de esos actos, también a aquellos que ya han sido objeto de control preventivo. Se da en el análisis de las rendiciones de cuentas consuntivas, que deben remitir anualmente a la Corte por medio de los respectivos Ministerios, los funcionarios ordenadores.

Deben ser presentados al fin del ejercicio, dentro de un plazo establecido. La sección de control puede aplicar penas pecuniarias a los funcionarios omisos.

Otro aspecto, es el control que la Corte ejerce sobre la contabilidad mensual de los tesoreros, como agentes pagadores.

En materia de pagos, los cuales, en su mayor parte, señala Vicario, ⁽¹⁾ son ejecutados en las provincias, no es admisible el control preventivo de la Corte. “El pago material de los gastos entra en las operaciones de los agentes de la administración, cuya posible negligencia o irregularidad encuentra, en todo caso, una sanción en el poder jurisdiccional de la Corte, y en la enajenación de las cauciones, que los agentes deben prestar como garantía de su actuación. Por eso, un control preventivo ejercido por la Corte por medio de sus delegados ante la Caja pública, no sólo podría determinar una confusión de la responsabilidad de los agentes con la de los delegados de la Corte. . . , sino que además sería superflua”.

La Tesorería Central y la Dirección General de la Banca de Italia (que cumple el servicio de caja en la periferia a través de las Secciones de Tesorería instituidas en cada provincia) transmiten a la Dirección General de Tesoro mensualmente las cuentas demostrativas de las operaciones ejecutadas separándolas por ministerio.

Esta, a su vez, examina y verifica las cuentas y remite un ejemplar a la Corte de Cuentas, adjuntando los mandatos extinguidos.

La Corte, ejecutado el control, si ninguna observación le merece, restituye a la Dirección General del Tesoro un ejemplar de la nota resumen, con constancia de regularidad.

Mediante este control, la Corte está posibilitada para determinar la legalidad y regularidad en general de la actuación de pagadores y ordenadores secundarios, así como para recoger los elementos fundamentales para

(1) Eduardo Vicario, op. cit., pág. 141.

proceder a fin del ejercicio financiero, a la verificación de la rendición de cuentas. (1)

b) *Control sobre la ejecución del recurso.* La Constitución, al confiar a la Corte el control sobre la gestión presupuestal determina un control también sobre los recursos, indicado ya en el T. U., art. 13.

Pero, mientras para los gastos se prescribe un efectivo control a ejercerse, para la entrada se establece en cambio una simple vigilancia de la acción administrativa. (2) De los tres momentos característicos que concurren en el proceso de ejecución del recurso, —devengamiento, recaudación y versión— solamente los dos últimos entran en conocimiento de la Corte, la cual verifica, por tanto, si las entradas determinadas han sido regularmente recaudadas y debidamente vertidas en la Caja del Estado. Los sujetos pasivos de esa vigilancia son, en consecuencia, los agentes de la administración; de ahí, que el control de la Corte sobre las entradas, a tiempo que contribuye a preparar los elementos sobre los cuales cumplirá, a fin de ejercicio, la comprobación del consuntivo, le ofrece ocasión de advertir las posibles irregularidades de los agentes recaudadores y de otros funcionarios, independientemente de las cuentas judiciales.

El examen de competencia de la Corte, se ejerce en forma muy sumaria, mediante el examen de informes y planillas, pero privados de documentos justificativos. Se limita a seguir en forma analítica las distintas operaciones, para determinar si se han desenvuelto en tiempo y forma regular.

El art. 34 del T. U. establece que los Ministros deben transmitir a la Corte las planillas de recaudaciones y pagos efectuados por los agentes del gobierno en el curso del ejercicio; el 36, que deben serle comunicados los informes de los funcionarios encargados de realizar inspecciones ante los agentes que manejan dineros o valores del Estado.

El art. 262 del Reglamento de contabilidad general, dispone que le sean transmitidas periódicamente, por las contadurías centrales, las cuentas consuntivas demostrando, para cada capítulo del presupuesto de recurso: el débito de los agentes, las cuotas vencidas a cargo de ellos y de los garantes o deudores directos, las recaudaciones efectuadas por los agentes, las versiones realizadas en Tesorería, las sumas pendientes de pago, y las diferencias a cargo de los agentes, por las sumas recaudadas y no vertidas.

Además, la Corte tiene derecho de solicitar a los Ministros, a la Administración y a los agentes que de ella dependan, las informaciones y documentos que se refieran a las recaudaciones, necesarios para el ejercicio de sus atribuciones (art. 16 T. U.).

En algunos casos especiales, la Corte ejerce un control directo, tal como sucede en los recursos que derivan de contratos del Estado. También, en

(1) Bentivenga, op. cit., págs. 388-389; Vicario, op. cit., pág. 142; Arnaldo Marcantonio "L'Azienda dello Stato", 1950, pág. 374.

(2) Eduardo Vicario, op. cit., pág. 144.

los decretos de anulación de créditos, para su eliminación de los residuos activos del presupuesto, que son sometidos al visto y registro de la Corte. En estos casos, cuando la Corte considere que la falta de recaudación obedezca a culpa o negligencia de los agentes del Estado, trasmite los antecedentes al procurador general para la determinación de las eventuales responsabilidades. Y, en otro aspecto, la vigilancia sobre el recurso se dan en conexión a la total actividad de control de la Corte.

c) Otro punto, es la especial vigilancia que la compete a la Corte *sobre los agentes que administran bienes y fondos del Estado*. La Sección de Control tiene facultad de disponer inspecciones e indagaciones ante los agentes que tienen manejo de dinero o de material de propiedad del Estado (art. 33 del T. U.).

Asimismo, se le otorga un contralor indirecto; de acuerdo al art. 36 del T. U., se transmiten a la Corte los informes de los funcionarios encargados de cumplir inspecciones ante los agentes que tienen manejo de dinero y otros valores del Estado.

Se remiten también a la Corte, las cuentas de las cajas del Estado, con indicación de valores y forma en que se integran (art. 34 T. U.).

En otro aspecto, la Corte ejerce un contralor a posteriori sobre los actos de funcionarios a quienes se confía la gestión de determinados almacenes del Estado (con independencia de los cometidos que le competen en ámbito jurisdiccional).

El art. 35 del T. U., que reconoce antecedentes en otras disposiciones, confía a la Corte el control de algunos almacenes o depósitos de materiales o mercaderías de propiedad del Estado.

Se le dio a ese control un alcance muy amplio: la Corte además de la legalidad formal de los actos sometidos a su examen, debía asegurar otros aspectos, como ser: la regularidad de las versiones de tesorería por materiales cedidos en pago, la correspondencia entre registraciones contables y existencia de almacenes, el correcto cómputo de mercaderías averiadas, mermas y deterioramiento. Sin embargo, distintos autores ⁽¹⁾ concuerdan en que tales fines no han sido alcanzados por deficiencia de los medios utilizados.

El control se ejerce principalmente en base a los inventarios de almacenes y depósitos comprobados por la Administración, a las órdenes de entradas y salidas registradas por la Corte; a las actas e informes de inspecciones ordenadas por el M. de Finanzas sobre los almacenes, a fin de verificar la realidad de su inventario, que deben ser transmitidas a la Corte (art. 35 del T. U.).

d) Un distinto género de control es el que la Corte desarrolla *sobre las cauciones* que están obligados a prestar determinados agentes que tienen

(1) Bentivenga, ob. cit., pág. 494; Sepe, ob. cit., pág. 229.

manejo de dinero o valores públicos, o que no están ligados al Estado por una relación de dependencia. (1)

La Corte ejerce el control preventivo sobre los decretos que determinan, modifican, desvinculan o confiscan cauciones, estableciendo si los títulos y garantías prestados son suficientes, si su valuación responde a criterios prescriptos, si los documentos justificativos de la gestión de los agentes son regulares, etc.

e) Las funciones de control sobre la entrada y gasto, encuentra su más completa síntesis en el pronunciamiento de la Corte *sobre la rendición general de cuentas del Estado y anexas*.

Cerrado el ejercicio, cada Ministro prepara sus cuentas, en las que resume los resultados de su propia gestión, las que son enviadas a la Contaduría General. El Ministerio del Tesoro, por intermedio de este Organismo, compila la cuenta general de los hechos del ejercicio, que incluye una cuenta patrimonial. (2)

Antes de ser sometida a la aprobación de las Cámaras, la rendición de cuentas del Estado es enviada por el Ministerio del Tesoro, a la Corte de Cuentas (art. 38 del T. U.).

(1) El principio general, es que los agentes y funcionarios presupuestados de la Administración, cuyos cometidos impliquen gestión de dinero o valores estatales, no están obligados a prestar caución. Se sustituye esta obligación con la facultad de la Administración de disponer la retención de asignaciones, en caso de daño determinado administrativamente, inclusive con anterioridad al juicio de la Corte (Bentivenga, op. cit., págs. 511-512).

(2) De acuerdo a la ley 9/12/928, N° 2783, la rendición de cuentas del Estado consta de dos partes; la cuenta consuntiva del presupuesto y la cuenta del patrimonio del Estado. La primera comprende:

- a) las entradas de competencia del año financiero, determinadas, recaudadas y a recaudarse.
- b) los gastos ordenados y liquidados, y los comprometidos durante el año.
- c) las sumas vertidas en Tesorería, y las pagadas para cada capítulo del presupuesto, en cuenta competencia y en cuenta residuo.
- d) la gestión de los residuos, activos y pasivos de los ejercicios anteriores.
- e) la cuenta total de residuos activos y pasivos que se transmiten al ejercicio siguiente.

La cuenta de patrimonio, de acuerdo al artículo 146 del reglamento de contabilidad general (23 de mayo de 1924, N° 827), demuestra el estado del patrimonio al principio del ejercicio, la variación verificada por cualquier causa (gestión presupuestal, extra-presupuestal u otras) en el curso del mismo, y la consistencia final, que han tenido:

- a) el activo o pasivo financiero, propio de la cuenta del Tesoro.
- b) los bienes muebles e inmuebles, créditos, títulos de créditos, bienes de naturaleza industrial y otras actividades disponibles.
- c) materiales militares, bienes destinados al servicio del Estado, material artístico y científico, y otras actividades, no disponibles.
- d) deudas consolidadas y diversas.

Se acompaña una demostración de los puntos de concordancia entre la cuenta del presupuesto y la de patrimonio, dirigida a determinar las variaciones patrimoniales ocasionadas por la entrada y el gasto neto, y como consecuencia, el beneficio o pérdida que el presupuesto ha dejado al patrimonio. Se agregan la cuentas especiales demostrativas de los resultados de los distintos servicios. Sobre el punto ver Bentivenga, pág. 277, cuenta consuntiva, y 280-82, cuenta del patrimonio.

El control que ésta debe efectuar, es indicada por el art. 39 del T. U. que estipula:

“La Corte verifica la rendición de cuentas general del estado y confronta sus resultados, para las entradas y gastos, controlándolo con la ley de presupuesto. Con tal fin, verifica: si las entradas recaudadas y vertidas y los residuos activos a recaudarse y verse resultantes de la rendición de cuentas, concuerdan con los datos expuestos en las cuentas periódicas (de los agentes) y en los resúmenes generales remitidos a la Corte por los Ministerios; si los gastos comprometidos y pagados durante el ejercicio concuerdan con las escrituras llevadas o controladas por la Corte; y verifica los residuos pasivos en base a los documentos agregados a los decretos ministeriales de compromisos y a sus propias escrituras.”

La Corte, con iguales comprobaciones, verifica las rendiciones de cuentas agregadas a la rendición de cuentas general, de las haciendas, gestiones y administraciones estatales con ordenamiento autónomo sujetos a su control”. (1)

La Corte se pronuncia sobre la regularidad de la rendición, en Sección Unida, con las formalidades establecidas para los procedimientos contenciosos (art. 40 T. U.).

A la declaración sobre la rendición general, (de concordancia o conformidad), se acompaña un informe, de acuerdo al art. 41 del T. U. que debe contener:

- a) las razones que justifican el visto con reserva en los actos o decretos controlados;
- b) sus observaciones referentes a la forma en que la administración se ha sujetado a las normas de orden administrativo o financiero;
- c) las variaciones o reformas que crea oportunas para el perfeccionamiento de las leyes y reglamentos sobre la administración, y las cuentas del dinero público.

Bentivenga (2) señala que este informe anual puede concerner problemas no sólo de mera legalidad, sino también cualquier cuestión de mérito,

(1) Ingresso “Il controllo successivo sul bilancio e la Corte dei Conti”, en Archivio Finanziario, Padova, 1951, pág. 129 y sig.) señala dos fases en el control de la rendición de cuentas del Estado: la *verificazioni* e la *parificazioni*. La “*verificazione*” es la operación de confrontación, establecida en la ley, entre los documentos de la administración y las escrituras que la Corte compila toda vez que son cumplidos los actos: las entradas, por la vigilancia que la ley le atribuya sobre su recaudación y versión; los gastos, por el control que sobre ellos le compete. Es la comprobación jurídica. La “*parificazione*”, en cambio, es la operación formal y aritmética, con la que la Corte confronta, globalmente, las entradas y los gastos, con el fin de emitir la declaración de equilibrio, superavit o déficit.

En el mismo sentido, Sepe, op. citada, pág. 242.

(2) Bentivenga, obra citada, págs. 411-412.

de naturaleza administrativa o financiera. Como, por ej. las relativas a desigualdad de tratamiento o procedimiento, sobre casos idénticos, entre dos ministerios; a la necesidad de eliminar violaciones de competencia y evitar en general, toda irregularidad administrativa; a la duda sobre la consistencia y eliminación de los residuos; a la realidad de los recursos; a los efectos de las operaciones financieras sobre el presupuesto; a los conflictos entre economía privada y pública o entre intereses particulares e intereses generales; al cumplimiento y consecuencias de los contratos administrativos más importantes; a gestiones extra-presupuestos, a contabilidades de hecho, a contabilidades especiales.

Gustavo Ingresso, en un estudio sobre el control a posteriori de la Corte de Cuentas ⁽¹⁾ analiza el régimen vigente, y en particular el art. 41 a efectos de determinar si compete a la Corte el contralor de mérito, y dice:

“Del contenido del informe, la exposición que establece el párrafo a) tiene un valor puramente de comentario, las observaciones del c) no escapan del campo técnico de propuesta con el fin de preparar una futura actividad legislativo. Solamente tiene alcance de apreciación de control inclusive de mérito las observaciones indicadas en el párrafo b). Y es necesario señalar, que la Corte se ha valido siempre de esta facultad, o mejor, ha cumplido esta obligación, que le señala la ley. Pero precisamente porque es la propia ley que reserva al informe *enunciar estas apreciaciones*, resulta, por exclusión, fundada la conclusión que se extrae del sistema hoy vigente, acerca del ejercicio del control de la Corte sobre la gestión del presupuesto. La verificación de la rendición permanece en el ámbito de un control a posteriori de legalidad. El control de mérito no le pertenece”.

En otro enfoque Ingresso analiza la posible modificación que puede surgir del art. 100 de la Constitución, y sostiene que el texto de este artículo entraña la admisión de un control de mérito; señalando que la fórmula requiere aplicación y desarrollo a través de nuevas disposiciones administrativas y de contabilidad, que deberán ser redactados. ⁽²⁾

El informe de la Corte conjuntamente con la declaración de conformidad de la Corte, es transmitida directamente al Parlamento (art. 100 de la Constitución). Como prueba del control, c/u de las cuentas que forman la rendición general del Estado, debe contener (además del visto del Contador General con la declaración: reconocido exacto y conforme a las escrituras de la Contaduría General del Estado”) la firma del presidente de la Corte, con la declaración “Visto y reconocido conforme a las escrituras de la Corte, de acuerdo a su deliberación en sección unida, de tal fecha”.

(1) Ingresso, op. cit., pág. 131.

(2) Ingresso, op. cit., pág. 132.

Capítulo V

CONTRALOR SOBRE ENTES SUBVENCIONADOS POR EL ESTADO Y SOBRE ENTES LOCALES

1 — *Contralor sobre entes subvencionados por el Estado.*

De acuerdo al art. 100 de la Constitución italiana, la Corte de Cuentas participa, en los casos y en las formas establecidas por la ley, al control sobre la gestión financiera de los entes a los cuales el Estado contribuye en forma ordinaria, y comunica al Parlamento el resultado del control ejecutado.

Este control tiene una base: El Estado tiene un interés general en seguir la vida de los entes que operan en el campo de la economía nacional; y un interés particular, de controlar aquellos entes, que, por usufructuar dineros públicos, están obligados a rendir cuenta de su gestión. Este control es tanto más necesario por la coexistencia de intereses privados, que podrían hacer dudar de la distribución legítima y equitativa de los fondos del Estado.

La disposición constitucional fue reglamentada por ley de fecha 21 de marzo de 1958, N° 159.

De acuerdo a esta ley, son sometidos a control los entes, tanto públicos como privados que: 1) obtengan contribuciones, subvenciones o subsidios de la Administración Públicas o de una hacienda autónoma; 2) que estén autorizadas a recaudar impuestos, tasas o contribuciones, o que participen en su rendimiento. (No se incluye la ayuda del Estado concedida a través de la renuncia de la totalidad o una parte de los tributos que el ente está obligado a pagar). 3) También, por el art. 12 de esta ley, están sometidos a control los entes públicos que cuenten con aportes al patrimonio realizado por el Estado o las haciendas autónomas estatales, en capital, servicios o bienes, o mediante la concesión de garantías financieras.

Hay categoría de entes que están excluidos de este control, de acuerdo al art. 3°. Son ellas: a) los entes de interés puramente local, y aquellos en que la contribución del Estado sea particularmente débil en relación a la naturaleza del ente y a su consistencia patrimonial y financiera. b) los entes a los cuales la contribución del Estado haya sido concedida por aplicación de disposiciones legislativas de carácter general.

Felice Villani, ⁽¹⁾ señala: "La ley tiende a dar una interpretación restrictiva del art. 100 de la Constitución y a limitar, como consecuencia, el número de los entes sometidos al control, sobre todo con el fin de posibilitar el mismo". Pero, a pesar de que la ley contiene normas destinadas a individualizar los entes sujetos a dicha fiscalización, la determinación particular debe ser efectuada por decreto del Presidente de la República, por propuesta del Presidente del Consejo, de acuerdo con el Ministro del Tesoro y con el Ministro respectivo; decreto que debe ser comunicado al ente (art. 3).

Esta norma mereció la crítica de la Corte; porque de acuerdo a ella, el Presidente de la República puede por sí, decidir un asunto de competencia de la Corte, mientras que, en base a las disposiciones vigentes, todo acto legislativo que introduzca modificaciones a las atribuciones de la Corte debe ser precedido del dictamen de la Corte.

El decreto que establece el art. 3 tiene carácter declarativo, porque los entes que poseen los elementos subjetivos y objetivos previstos por la ley, son sometidos al control de la Corte directamente por ella. Pero el decreto presidencial es elemento previo a la aplicación de la norma general, no pudiendo la simple existencia de los supuestos previstos por la ley, hacer operativo el control de la Corte.

El control que ejerce la Corte, es exclusivamente a posteriori. Los documentos sobre los cuales la Corte ejerce su control, son las cuentas consuntivas y los balances, con la respectiva cuenta de utilidades y pérdidas, documentos que de acuerdo al art. 4 de la ley, deben ser transmitidos por los entes, conjuntamente con los informes de los órganos administrativos y de revisión, dentro de determinado plazo (6 meses y 15 días a partir de la terminación del ejercicio financiero a que se refieren).

Según los entes controlados, la Corte cuenta con distintas formas de control. La primera que puede decirse "normal" es la prevista por los arts. 5 y 6 de la ley: los representantes de las administraciones del Estado o de los entes públicos que en ese carácter integren los colegios sindicales o de revisión de entes que perciban contribuciones, deben proveer a la Corte, a su solicitud, toda información que, por tal condición, estén facultados a obtener. En caso que la Corte considere insuficientes los elementos que en esas condiciones recibe, le cabe la facultad de solicitar a los entes controlados y a los Ministerios competentes, informaciones y documentos concernientes a la gestión financiera.

(1) Felice Villani "Del controllo sugli enti sovvenzionati dello Stato" en "Rivista di Politica Economica" año 1959, pág. 1405.

Otra forma de control es prevista por la ley, para los entes públicos a los que la Administración del Estado o una hacienda autónoma contribuya con aportes en capital, bienes, servicios, o mediante la concesión de garantía financieras.

Para estos entes, el control es ejercido por un magistrado de la Corte de Cuentas, con asistencia a las sesiones de los órganos administrativos y de revisión (art. 12).

El control de la Corte, no es un control de mera legalidad; pero, ese poder de control, que abstractamente se extiende al mérito de los actos, no tiene correspondencia en la potestad de impedir la eficacia de los actos de los entes (ni aún en el caso de ilegalidad), o de tender al restablecimiento del orden jurídico violado.

En efecto, de acuerdo al art. 8, la Corte de Cuentas concreta su control en dos formas: la normal, consistente en una relación anual al Parlamento sobre el resultado del control ejecutado; y en una segunda forma, de naturaleza intermitente, constituida por la formulación de "observaciones" al Ministro del Tesoro, y al Ministro competente, cuando la Corte lo considere oportuno o determine irregularidades en la gestión de un ente.

Como comentario general a esta ley, se señala que significa un paso adelante, pero que el control que se ejerce en este sector, está lejos de alcanzar la eficacia del que la Corte ejerce sobre los órganos de la administración directa del Estado.

"El control exclusivamente sucesivo sobre las cuentas consuntivas y documentos, presentado a menudo con retraso, la escasa posibilidad de los cuerpos de la Corte de intervenir para controlar la legalidad de los actos de esos entes, la falta de presentación de cuentas judiciales y del consiguiente juicio de responsabilidad sobre los agentes "consignatarios", las numerosas excepciones que sustraen a algunos entes, y no los menos importantes, al control de la Corte, hace que éste sea en los hechos insuficiente, y no factible de garantizar a los contribuyentes la absoluta legalidad de las erogaciones y de los gastos cumplidos por estos entes". (1)

Control sobre entes locales (regiones, provincias, comunas).

El legislador ha establecido delegaciones de la Corte ante tres de las regiones de estatuto special: una sección de control y una jurisdiccional en

(1) Francesco Valori: "La Corte dei Conti nel centenario dell'unificazione dell'Italia", in Riv. di Politica Economica, año 1961, pág. 684.

Palermo (Sicilia) (D. L. N° 655, del 6 de mayo de 1948); una delegación en Caller (Cerdeña), D. P. R. N° 250, del 19/5/949; y una delegación en Trento (Venecia Tridentina), D. P. R. N° 574, del 30/6/954.

Los actos administrativos de las Juntas Regionales son sometidos al control de legalidad de la Corte, en los casos citados; vale decir, que existe un control directo para esas regiones.

Pero, con carácter general, ningún control se le atribuye a la Corte sobre los otros entes locales (regiones, provincias, comunas) ⁽¹⁾, ⁽²⁾. Existe, sí, en ámbito jurisdiccional, un control indirecto, en los juicios de apelación contra decisiones de los Consejos de Prefectura, que juzgan, en 1ª instancia, la responsabilidad de los administradores comunales.

Es interesante consignar la opinión de F. Valori: ⁽³⁾

“En sustancia, toda la vasta y compleja materia de las finanzas locales escapa casi completamente al control o incluso al conocimiento de la Corte de Cuentas; si se piensa que el presupuesto de las comunas, de las provincias y de los entes públicos de beneficencia asciende a cerca de la mitad del presupuesto del Estado, resulta evidente la oportunidad de una radical revisión del sistema, de forma de asegurar sobre las finanzas locales, a menudo mal administradas, un control más directo de la Corte, que una a las necesarias características de elasticidad y descentralización las garantías de legalidad que deben necesariamente acompañar la gestión de fondos comunales o provinciales”.

(1) La citada ley sobre los entes subvencionados del Estado, del 21 de marzo de 1958, N° 259, en su art. 13, establece: “Las disposiciones de la presente ley no se aplican a las Regiones, a las Provincias, a las Comunas...”.

(2) La justificación de esta exclusión está dada por un particular sistema de control. Sobre el punto, ver Zanobini, op. cit., tomo VII, págs. 188 a 206; Alfonso Tesaurò, “Istituzioni di Diritto Pubblico”, UTET, 1960, págs. 387-8; Pietro Gasparri, Corso di diritto Amm., Padova, 1960, pág. 69.

(3) F. Valori, op. cit., pág. 683 de la Revista.

Capítulo VI

FUNCION JURISDICCIONAL DE LA CORTE DE CUENTAS. GENERALIDADES SOBRE LA JURISDICCION DE LA CORTE

1 — *Introducción.*

La Corte tiene como función fundamental el control administrativo de legalidad de los actos del gobierno, especialmente en el aspecto financiero. Sus atribuciones en el aspecto jurisdiccional complementan las de control, y, de acuerdo al art. 103, inc. 2º de la Constitución, se desarrollan “en la materia de contabilidad pública y en otras especificadas por ley”.

2 — *Secciones jurisdiccionales de la Corte: Secciones ordinarias y especiales. - Sección integrada. Integración de las Secciones.*

Secciones ordinarias y especiales.

La actividad jurisdiccional de la Corte es ejercida por ocho secciones, pero de ellas, solamente cuatro tienen carácter normal y permanente; las otras son transitorias y constituyen las “secciones especiales”. (1).

a) La 1ra. sección, llamada del contencioso de cuentas, ejerce dos órdenes de jurisdicción.

Una es de 1ra. instancia y comprende dos competencias: 1) la que se refiere a la jurisdicción contenciosa sobre responsabilidad que juzga las cuentas de los agentes encargados de recaudar, pagar, conservar o manejar dineros públicos o de tener en custodia valores o bienes de propiedad del Estado; también de aquellos que intervengan, sin autorización legal, en las tareas atribuidas a dichos agentes (art. 44 T. U.) (juicio de cuentas). 2) la 2ª atiende a la responsabilidad de los funcionarios, empleados y agentes civiles y militares, que, en el ejercicio de su función, por acciones u omisiones imputables a su culpa o negligencia, hayan causado un daño

(1) Zanobini, “Corso di diritto amministrativo. Ed. 1958, tomo II, págs. 347 a 349.

patrimonial al Estado (art. 52 T. U.) (juicio de responsabilidad administrativa).

La segunda jurisdicción es de *apelación*, sobre decisiones emitidas en 1ra. instancia por los Consejos de prefectura sobre cuentas de provincias, comunas, instituciones de asistencia y beneficiencia y de otros entes sujetos a tales jurisdicciones en virtud de leyes especiales. La Sección, salvo que la apelación no verse sino sobre algunos puntos de la decisión impugnada, puede reexaminar íntegramente el asunto y las cuestiones relativas a la competencia del juez de 1er. grado, y puede sustituirse también a él al indicar los motivos erróneamente omitidos. ⁽¹⁾

b) La IIª y IIIª sección, “de las pensiones”, juzgan en recursos en materias de pensiones ordinarias, en primera y única instancia. La IIª atiende los recursos de pensiones civiles; la IIIª atiende las militares.

c) Hay una sección jurisdiccional en Sicilia, establecida por el art. 3 del decreto N° 655. de 1948; es un órgano de descentralización territorial de la función jurisdiccional de la Corte. Tiene competencia en los juicios de cuenta y responsabilidad concernientes a la Región; así como los instaurados en interés de las Administraciones estatales, cuando el evento productivo del daño al Estado se ha verificado en el territorio de la Región; juzga además las controversias sobre jubilaciones de los empleados de la Región y los juicios de apelación contra las decisiones de los Consejos de Prefectura referidos a entes locales comprendidos en la región (arts. 3-4 del citado decreto).

d) Las secciones especiales, una está destinada a eliminar atrasos en juicio de responsabilidad; las otras tres juzgan los recursos en materia de pensiones de guerra.

Sección integrada.

La Corte además, puede sesionar en “Sección integrada”, ejerciendo dos órdenes de competencia: ⁽²⁾

—una jurisdicción de 1er. y único grado, sobre recursos interpuestos por los empleados de la Corte, por controversias derivadas de la relación de empleo (art. 65 texto único).

—en apelación sobre decisiones pronunciadas en 1er. grado por la 1ra. Sección jurisdiccional en la materia de su competencia, (art. 67 T. U.) así como por la Sección jurisdiccional para la Región Siciliana, en materia de contencioso contable (arts. 3-4 decreto 1948).

Pero además, la Sección integrada interviene en otros casos. Cuando una sección jurisdiccional de la Corte advierte que el punto de derecho sometido a su examen, ha dado lugar a controversias jurisprudenciales, el jui-

(1) Sepe, op. cit., pág. 103.

(2) Zanobini, op. cit., tomo II, pág. 349.

cio puede ser remitido a la Sección Integrada (art. 4, ley 21 marzo de 1953); también, cuando sea necesario la resolución de principios de particular importancia. Pero en estos casos y si es posible la apelación a la sección integrada, el deferimiento está subordinado al consentimiento de las partes.

Integración de las Secciones:

Cada sección juzga con un número invariable de 5 votantes, incluido el presidente (art. 2º de la citada ley N° 161 de 1953). Solo en la Sección jurisdiccional de la Región Siciliana, el número de votantes puede ser inferior a 5, pero no menor de 3 (art. 7º del decreto 6/5/48, N° 655).

La Corte, cuando delibera en sesión integrada, decide con un número invariable de 11 votantes (art. 2º de la ley N° 161, 1953).

En tal caso, está investida, además de las funciones jurisdiccionales, también de actividad consultiva y de control (Texto Unico, art. 3).

A las deliberaciones de las Secciones, así como de la Sección integrada pueden participar los Consejeros y también los referendarios, los cuales tienen voto deliberativo cuando sustituyen consejeros ausentes, y en todos los asuntos en que sean informantes. Su número no puede ser mayor de dos en las secciones (uno en la Sección regional), ni de cuatro en las Secciones integradas (T. U., art. 5º).

3 — *Características de la jurisdicción de la Corte.* — Zanobini ⁽¹⁾ señala que la jurisdicción de la Corte, atendiendo a su contenido, puede considerarse una jurisdicción plena, exclusiva e inquisitoria.

a) Jurisdicción exclusiva significa una jurisdicción que, en las materias atribuidas a ella, conoce todos los posibles asuntos, sean ellos relativos a derechos subjetivos, o a simples intereses legítimos. Su competencia excluye la de cualquier otra autoridad y en particular las generales de la autoridad judicial y del Consejo de Estado. Por constante jurisprudencia, la Corte conoce, además de los problemas atribuidos expresamente a su competencia, también todos aquellos que en los respectivos juicios sean planteados en vía prejudicial o incidental, comprendiendo aquellos de puro derecho civil o de estado personal (sobre calidad de cónyuge, de hijo legítimo, de heredero o similares), con la sola exclusión del incidente de falsedad. ⁽²⁾

b) Jurisdicción plena, por cuanto ella comprende el conocimiento de las controversias en el doble aspecto de la determinación de los hechos y de las aplicaciones del derecho.

Zanobini señala que este contenido equipara la jurisdicción de la Corte a las ordinarias, que en otro sentido, también por sus limitaciones, es asimilada a la de los tribunales ordinarios. "La jurisprudencia ha afir-

(1) Zanobini, op. cit., t. 2, pág. 338; Vitto, op. cit., tomo 2, pág. 716.

(2) Vicario, op. cit., ed. 1938, pág. 318 y sig., efectúa un análisis de la jurisprudencia de la Corte sobre este punto.

mado que son aplicables a la jurisdicción de la que hablamos las limitaciones dictadas para los juicios ordinarios por los arts. 4 y 5 de la ley 20 de marzo de 1865; la Corte puede determinar la ilegalidad de los actos administrativos y por consiguiente negar su aplicación, *pero no puede anularlos o sustituirlos*; de su legalidad, además, puede conocer bajo el aspecto de violación de ley, no bajo el de exceso de poder. Algunas decisiones de la Corte se dirigen por ley, a modificar procedimientos ministeriales (como aquellos de liquidación de pensiones) o a sustituir procedimientos que la administración ha rechazado (concesión de jubilación). Tales ejemplos, sin embargo, deben considerarse excepcionales. Lo mismo puede decirse del poder discrecional del que la Corte es investida en algunos juicios, como en los de responsabilidad. Como regla, la jurisdicción de la Corte se acerca por el contenido, más a la de los tribunales ordinarios que a la de las jurisdicciones administrativas”.

c) El carácter inquisitorio es una particularidad de la jurisdicción de la Corte, que la diferencia de la ordinaria y de la del Consejo de Estado; ella en el ejercicio de su potestad no está ceñida ni a las precedentes resoluciones de la administración, ni a las demandas de las partes, ni a los motivos por ellos aducidos, teniendo facultad para cumplir u ordenar cualquier investigación de oficio y pronunciarse en conformidad a sus resultados. (1) La Corte puede no sólo excluir una responsabilidad que el Procurador general haya afirmado, sino también condenar a un agente para el cual éste no había hecho ninguna solicitud de condena, ni la administración ninguna denuncia.

Esta extensión particular ha sido siempre afirmada por la jurisprudencia y reconocida por la justicia.

4) *Atribuciones jurisdiccionales de la Corte.* Son las detalladas en el art. 13 del T. U. ya transcripto (ver numeral 3 del Cap. 1º).

Las materias sujetas a esta jurisdicción especial, pueden sintetizarse en los términos que se expresan a continuación:

- 1) Cuentas que rinden los funcionarios o agentes que tienen manejo de valores públicos. En apelación de las decisiones de los Consejos de Prefectura, las cuentas de las Comunas, Provincias, Instituciones de Beneficiencia y otros entes.
- 2) Responsabilidad administrativa (excluida la de los agentes citados en el numeral anterior).
- 3) Por conexión de materias, conoce en las cauciones que prestan los agentes.
- 4) En algunos casos de responsabilidad interviene en instancia de apelación contra las decisiones administrativas que la determinan.

(1) Zanobini, op. cit.; Vicario, op. cit., pág. 314.

- 5) En cuotas "no exigibles" de impuestos.
- 6) Derecho a jubilación (por apelación de resoluciones administrativas).
- 7) Reclamos del personal de la Corte.

Los juicios relativos a la responsabilidad civil (noción que abarca los juicios referidos en los numerales 1), 2), 4) y 5) de los agentes y funcionarios del Estado, se dirigen a tutelar los intereses patrimoniales del Estado, mas que a la tutela de los intereses de cada uno, como sucede en la justicia administrativa. El fin inmediato es garantizar la regularidad de la administración, y, como fin mediato, la individual, y determinar la responsabilidad de gestión.

Los otros juicios, en materia de pensiones y sobre recursos del personal, tienen distinta justificación: origen histórico el primero, medio para perfeccionar la independencia del Instituto, el segundo.

Como antecedente al estudio de los juicios de responsabilidad y de cuentas, cabe puntualizar que en la ley de contabilidad italiana, se distingue y se aplica distinto tratamiento para la responsabilidad "contabile", de carácter especial, y la más general, denominada responsabilidad administrativa por algunos autores (Bentivenga, Vicario); civil por otros (Zanobini, Vitta, etc.).

Tal como lo ha delimitado la jurisprudencia, la primera se refiere a casos de responsabilidad patrimonial de los consignatarios de valores o materiales públicos, y es correlativa a la obligación de rendir cuentas; la segunda, se refiere a la responsabilidad patrimonial de funcionarios públicos, empleados y agentes administrativos por daños producidos al Estado por acciones u omisiones en el ejercicio de sus funciones. Estos conceptos, señala Bentivenga, ⁽¹⁾ han sido acogidos por gran parte de la doctrina, y puede decirse también del mismo legislador, que, sin dar una formal definición de los dos tipos de responsabilidad, ha utilizado en algunos casos esas locuciones, afirmándolas únicamente en el señalado sentido, y cita ejemplos de tal circunstancia. ⁽²⁾

La Corte juzga estos dos tipos de responsabilidad, que constituyen responsabilidad civil, entendida esta expresión en sentido amplio y convencional, comprensivo de cualquier obligación derivada de hecho ilícito y que tiene como contenido un resarcimiento del daño, en los juicios de cuentas y responsabilidad.

(1) Bentivenga, ap. cit., pág. 434.

(2) Hay otra acepción para la expresión "responsabilidad contabile". "Debe notarse, que alguna vez esta expresión se emplea para indicar todos los casos de responsabilidad por el cual puede ser llamado a conocer la Corte de Cuentas (atendiéndose con esto más al órgano que a sus funciones en particular); en consecuencia, en relación a tal acepción, la responsabilidad de los consignatarios se denomina entonces, precisando más, "responsabilidad "contabile" en sentido estricto". Bentivenga, op. cit., pág. 435.

Capítulo VII

FUNCIÓN JURISDICCIONAL DE LA CORTE DE CUENTAS: DE LOS DISTINTOS JUICIOS EN PARTICULAR

1 — *Juicio de responsabilidad.*

a) *Noción de responsabilidad administrativa. Funcionarios responsables.*

La responsabilidad administrativa es la responsabilidad de los funcionarios públicos y empleados, que encuentra su fundamento y sanción en los arts. 81 y 82 de la ley N° 2.440 de Administración del patrimonio y contabilidad general del Estado, de fecha 18 de noviembre de 1923, y en las correspondientes normas de otras leyes especiales (ley comunal y provincial, 3 de marzo de 1934, N° 383. arts. 252-264).

Consiste en la obligación de resarcimiento de los funcionarios y empleados del Estado y entes menores, del daño ocasionado al ente público (o a terceros, por los cuales el ente debe responder) por cualquier acción u omisión, debida a culpa o dolo, realizada en el ejercicio de su función.

La responsabilidad civil es determinada a través de un procedimiento jurisdiccional que, para los órganos del Estado, es de competencia de la Corte de Cuentas (art. 83 ley de Contabilidad); para los entes menores pertenece, salvo algunas excepciones, a los tribunales ordinarios (art. 265 de la ley provincial y comunal).

De acuerdo al art. 81, la ley de contabilidad hace responsables, en particular, por el daño sufrido por la administración a “los funcionarios administrativos encargados de comprometer gastos y de disponer pagos, los jefes de las contadurías de las administraciones centrales, los funcionarios a favor de los cuales se haya dispuesto apertura de crédito”, a “los ordenadores secundarios de gastos y pagos”, a “los funcionarios públicos a los que se les ha cometido el control y la verificación de cajas y almacenes” y, en general, “a todos los funcionarios públicos estipendiados del Estado que por acciones u omisiones causen daño al Estado”. (Se exceptúan los cargos honorarios).

El art. 82, a su vez, establece que el empleado que, por acciones u omi-

siones, aún solo culposas, en el ejercicio de su función, ocasione perjuicios al Estado, está obligado a resarcirlo. El juez es la Corte de Cuentas, que, valuando la responsabilidad individual, puede poner a cargo de los responsables todo o parte del daño ocasionado o del valor perdido (art. 83). (1) Tal principio es reafirmado por el art. 52 del Texto único de la Corte de Cuentas.

Vale decir, que de acuerdo a los arts. citados, están sujetos a juicios por responsabilidad civil, ante la Corte, *todos* los funcionarios del Estado, siendo indiferente al ordenamiento italiano que los actos se vinculen o no a la gestión presupuestal (ordenadores de gastos, ingresos, pagos). Según jurisprudencia, la Corte alcanza incluso a los ministros: la responsabilidad política de los ministros, de la cual es juez el Parlamento, no excluye su responsabilidad civil por el resarcimiento de los daños producidos al Estado en el ejercicio de funciones puramente administrativas.

El sistema italiano difiere en este sentido de otras legislaciones, como la francesa o la belga, que, a semejanza de la italiana, se apoyan en la distinción conceptual e institucional entre "administrador" y "contable" (agente que maneja fondos o bienes públicos).

La jurisdicción de las Cortes de Cuenta de esos países es mucho más limitada, y no pueden atribuírse competencia ni siquiera sobre los funcionarios ordenadores, no ya sobre todos los empleados, como el sistema italiano.

Es interesante señalar que la disposición del art. 81 (el 82 surge en 1923) tiene su origen en 1853 en la traducción de la ley belga de contabi-

(1) El texto de los artículos mencionados es el siguiente:

"Nº 81. — I funzionari amministrativi, incaricati di assumere impegni e di disporre pagamenti, i capi delle ragionerie delle amministrazioni centrali e i funzionari a favore dei quali vengono disposte aperture di credito debbono rispondere dei danni che derivano alla amministrazione per loro colpa o negligenza o per la inosservanza degli obblighi loro demandati nell'esercizio delle funzioni ad essi attribuite.

"La responsabilità dei funzionari predetti non cessa per effetto della registrazione o dell'applicazione del visto da parte della Corte dei conti sugli atti d'impegno e sui titoli di spesa.

"Gli ordinatori secondari di spese pagabili in base a ruoli e ogni altro funzionario ordinatore di spese e pagamenti, sono personalmente responsabili dell'esattezza della liquidazione delle spese e dei relativi ordini di pagamento, come pure della regolarità dei documenti e degli atti presentati dai creditori.

"Gli ufficiali pubblici stipendiati dallo Stato, compresi quelli dell'ordine giudiziario, e specialmente quelli a cui è commesso il riscontro e la verifica delle casse e dei magazzini, debbono rispondere dei valori che fossero per loro colpa o negligenza perduti dallo Stato.

"Nº 82. — L'impiegato che per azione od omissione, anche solo colposa, nell'esercizio delle sue funzioni, cagioni danno allo Stato, è tenuto a risarcirlo.

"Quando l'azione od omissione è dovuta al fatto di più impiegati, ciascuno risponde per la parte che vi ha presa, tenuto conto delle attribuzioni e dei doveri del suo ufficio, tranne che dimostri di aver agito per ordine superiore che era obbligato ad eseguire.

"Nº 83. — I funzionari di cui ai precedenti art. 71 e 82 sono sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti la quale, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto".

lidad, del 15 de mayo de 1846 y que un defecto de traducción modificó y amplió el régimen (ver Salvatore Sica, pág. 636 y sigs.).

b) *Presupuestos jurídicos que originan la acción de la Corte.*

Desglosando los presupuestos jurídicos que originan la acción de la Corte en juicios de responsabilidad, Salvatore Sica, ⁽¹⁾ dice:

Condiciones esenciales en el juicio de responsabilidad administrativa, además de la existencia objetiva del daño, son:

a) Que el sujeto responsable tenga la calidad de funcionario, empleado o agente de la administración.

b) Que el hecho productivo del daño haya sido cumplido en el ejercicio de la función pública. De no ser así, no se configura la hipótesis del art. 82 citado, sino que originaría una común acción de resarcimiento, de competencia de los tribunales ordinarios.

c) Que subsista el nexo de causalidad entre el hecho y el daño. Se requiere que la acción u omisión del funcionario sea causal eficiente y decisiva del daño sufrido por el Estado.

d) Que el hecho sea imputable en relación a la capacidad y a la libre voluntad del sujeto (un caso analizado en jurisprudencia, es la responsabilidad del empleado por orden impartida; si le cabe a éste analizar su legalidad. Con este propósito se ha distinguido: "materia de competencia propia y originaria" del empleado, en que tiene la facultad, o más bien el deber de rebelarse a la orden ilegítima, y "materia de competencia delegada"). ⁽²⁾

Cabe puntualizar que el daño, presupuesto de la acción de responsabilidad, puede ser infligido al Estado también en forma indirecta cuando éste deba responder de daños causados a terceros; y la acción de resarcimiento del Estado hacia el funcionario o agente es de competencia de la Corte de Cuentas. Sin embargo, Zanobini señala que, con posterioridad a lo dispuesto por el art. 28 de la Constitución ⁽³⁾ la responsabilidad del funcionario hacia terceros por actos cumplidos en violación de derecho, debe considerarse como responsabilidad directa y personal del funcionario. Sólo en el caso que el Estado haya pagado el resarcimiento en lugar de éste, encuentra aplicación la indemnización del Estado frente a él. ⁽⁴⁾

c) *Otros principios que resultan de la legislación italiana en la determinación de la responsabilidad de los funcionarios, son:*

(1) S. Sica, op. cit., tomo II, pág. 647.

(2) S. Sica, op. cit., tomo II, pág. 649.

(3) El citado art. 28 dice: Los funcionarios y los dependientes del Estado y de los entes públicos son directamente responsables según las leyes penales, civiles y administrativas, de los actos cumplidos en violación de deberes.

En tales casos, la responsabilidad civil se extiende al Estado y a los agentes públicos".

(4) Zanobini, op. cit., tomo I, pág. 353.

1) Cuando la acción u omisión causante del daño obedece al hecho de varios empleados, c/u responde por la parte que ha tomado, teniendo en cuenta las atribuciones y deberes de su cargo; no son sin embargo responsables, aquellos que demuestren haber actuado por orden superior, que hayan estado obligados a seguir (art. 88). Es evidente que en este caso, la responsabilidad incumbe al superior jerárquico, por la orden impartida.

2) En caso de responsabilidad de miembros de órganos colectivos, por una decisión del órgano, se exceptúan los que, por legítimos motivos, no hayan participado en la deliberación, o que participando en ella, hayan hecho constar su discrepancia en actas. ⁽¹⁾

3) Son responsables en forma concurrente y solidaria los jefes de oficinas que, en conocimiento de hechos que pueden dar lugar a responsabilidad hayan omitido con dolo o culpa, presentar denuncia, (art. 53 del Texto Unico de 1934); de donde resulta que da lugar a responsabilidad la falta de vigilancia sobre el empleado dependiente, debida a grave negligencia o a dolo. ⁽²⁾

4) La ley considera en forma particular, a los efectos de la responsabilidad civil, a los funcionarios ordenadores de gastos:

a) los ordenadores de gastos y pagos, y los funcionarios a favor de los cuales se ha dispuesto apertura de crédito deben responder de los daños que derivan a la administración por su culpa o negligencia, o por inobservancia de las obligaciones que les impone el ejercicio de sus funciones. En igual forma, se considera la responsabilidad pecuniaria de los jefes de contadurías ministeriales.

b) los ordenadores secundarios de gastos que se pagan en base a planillas, y todo otro funcionario ordenador de gastos y pagos, son personalmente responsables de la exactitud de las liquidaciones de los gastos y de las respectivas órdenes de pago.

5) En los entes locales, se establecen normas en la ley comunal y provincial (T. U. del 3 de marzo de 1934, N° 383) sobre la responsabilidad pecuniaria de los funcionarios. En general, la determinación de la responsabilidad por daños causados a los entes locales por los administradores o funcionarios con dolo o culpa grave, es de competencia de la justicia ordinaria (art. 265). Pero la ley determina una especial responsabilidad para los funcionarios que contraigan compromisos y ordenen gastos no autorizados, así como para otros casos que significan una violación de las formas prescriptas por la ley, en la recaudación y erogación de las sumas. El magistrado en estos casos, es el Consejo de Prefectura, con apelación a la Corte

(1) Ver art. 24 T. U. de las disposiciones sobre el Estatuto de los funcionarios civiles del Estado, D. P. R. 10/I/957.

(2) Cino Vitta, Diritto Amministrativo, T II, pág. 297.

de Cuentas (art. 260), en igual tratamiento que para la responsabilidad de agentes que manejan fondos del Estado. ⁽¹⁾

Similares disposiciones rigen para las administraciones de los Institutos de Beneficiencia pública.

d) *Procedimiento a seguirse en el juicio.*

El juicio para establecer la responsabilidad se inicia a instancia del Procurador Gral., que obtiene los documentos para su actuación directamente de la Administración (art. 53 del T. U.: los directores o jefes de servicios que en el ejercicio de su función conozcan un hecho que pueda dar lugar a responsabilidad, debe denunciarlo al Procurador Gral.) o de otras fuentes, especialmente, de las comunicaciones o documentos que llegaran a la Corte en el ejercicio de sus funciones de control o de otras contenciosas. Al sostener una acción de responsabilidad el Procurador no está obligado por la solicitud de la Administración o por los resultados que ella determina.

La instancia iniciada por el Ministerio Público es notificada al funcionario presunto responsable.

Una facultad del juicio de responsabilidad es el poder conferido a la Corte (art. 52 del T. Unico), de condenar al funcionario público en el reintegro total del daño ocasionado al erario, o de reducir la condena a una suma menor, facultad discrecional que debe ser ejercida teniendo en cuenta todas las circunstancias del caso, como la entidad del daño, grado de responsabilidad del funcionario, el hecho de que los superiores no observaran el error estando en condiciones de hacerlo, etc.

Hay un procedimiento especial en los juicios de referencia cuando el valor de la causa no exceda de 2.000 L.; en ese caso el Presidente de la Sección jurisdiccional o un consejero delegado por él, oído el M. Pco. sobre el importe del débito, puede determinar las sumas a pagar al erario, y fijar un término para que el interesado declare la aceptación, estableciendo al mismo tiempo la audiencia para la consideración de la causa, en caso de no aceptación. Este procedimiento es común al juicio de cuentas.

2 — *Juicio de cuentas.*

a) — *Responsabilidad de los agentes que manejan bienes del Estado. Obligación de rendir cuentas.*

Existe una especial responsabilidad, señala Bentivenga, ⁽²⁾ que concierne

(1) Un estudio de la ley comunal y provincial sobre responsabilidad de los funcionarios, es efectuado por Vitta, op. cit., Tomo II, págs. 298-299.

Zanobini, op. cit., tomo II, pág. 384, estudia la competencia jurisdiccional de los Consejos de Prefectura, en relación a estos casos de responsabilidad civil.

(2) Bentivenga, op. cit., pág. 435.

a los agentes consignatarios ⁽¹⁾ (art. 44 T. U.), haya o no una cuenta a juzgar, la que puede ser determinada, sea en juicio de cuentas, sea en juicio especial de responsabilidad a instancia del procurador general de la Corte de Cuentas. Están sujetos a ella los que, como empleados, o como particulares, a quienes se les confía una función o servicio público, tienen manejo o custodia de dinero, valores o bienes pertenecientes a los entes públicos, o por los cuales éstos deban responder a terceros; alcanza también a los consignatarios de hecho, o sea, aquellos que como órganos de la administración o como concesionarios, sin mandato regular, se insertan en el citado manejo. ⁽²⁾

Esta responsabilidad se origina en cualquier irregularidad cometida por el agente en sus funciones específicas de la relación de servicio, en el pago o en la conservación de dineros o valores de la administración, a diferencia de la responsabilidad administrativa general, en que la acción u omisión del empleado público puede en ocasiones identificarse como violación de deberes genéricos emanados de su calidad de tal y no del incumplimiento de sus funciones. ⁽³⁾ ⁽⁴⁾

La responsabilidad de los consignatarios, afirma Zanobini, ⁽⁵⁾ constituye una variante de la responsabilidad civil, pero se distingue de ésta, porque en su actuación es más rigurosa. Surge por el solo hecho de la irregularidad de la gestión, prescindiéndose de la búsqueda de elementos positivos de culpa; no requiere la prueba del daño, que es siempre presunto. Pero el agente que es declarado responsable, puede proveer la prueba de la inexistencia de daño o de su responsabilidad en él, y obtener en tal forma su descargo.

La determinación de eventuales irregularidades de la gestión se efectúa mediante el instituto de las "rendiciones de cuentas judiciales" obligatorio para los agentes al fin de cada ejercicio financiero. La rendición de cuentas es presentada ante la Corte de Cuentas por los funcionarios del Estado; mientras que los de entes locales deben presentarlas al Consejo de

(1) La expresión empleada es "agenti contabili"; hemos traducido "agentes consignatarios", entendiéndolo que es la que más se aproxima en su significado a la italiana.

(2) El término "manejo" se entiende en el sentido más amplio de "disponibilidad" de dinero, cosa o valores, que posibilita al agente, cuando así lo desea, la material detención de una cosa.

(3) Bentivenga, op. cit., pág. 434, nota 14.

(4) Acerca de la naturaleza de la responsabilidad de los consignatarios y de la responsabilidad administrativa, la jurisprudencia de la Corte de Cuentas italiana ha evolucionado. En un primer momento, distinguió ambas responsabilidades, otorgando al elemento culposo diferentes esencias: incumplimiento contractual como base de la primera; incumplimiento de deberes genéricos de buen administrador, como base de la administrativa. Pero recientemente, se ha orientado hacia el punto de sostener que ambas formas de responsabilidad pueden considerarse inmersas en la categoría general de la responsabilidad contractual, en razón del vínculo preconstituido entre la administración y sus dependientes (Salvatore Sica, ob. citada, págs. 440-442. Zanobini, ob. citada, Tomo II, pág. 357, nota 25).

(5) Zanobini, ob. cit., Tomo I, pág. 353.

Prefectura, teniendo de su sentencia apelación ante la Corte de Cuentas.

Al establecer el alcance de la responsabilidad de los agentes consignatarios, la Corte en su jurisprudencia ha apelado siempre a los principios que regulan el contrato de depósito de la ley civil, considerando que son innatas en la relación del agente con la Administración las obligaciones de custodiar y restituir la cosa o los valores habidos en consignación o de demostrar su legítima salida; y que es suficiente que resulte una deficiencia de género o valor para que el consignatario esté obligado al resarcimiento a la Administración; correspondiéndole la prueba en contrario, de demostrar que existió caso fortuito o fuerza mayor. ⁽¹⁾

A los efectos de una mejor comprensión de lo expuesto precedentemente, se expondrán las características que deben reunir estos agentes.

El agente consignatario puede ser una persona física, que actúe directamente o por medio de representantes, o una persona jurídica; en consecuencia, el concepto no implica necesariamente la existencia de la relación de empleo público. ⁽²⁾

Pero para que exista el agente "consignatario" es necesario que éste tenga a su cargo el cumplimiento de una función pública, que signifique la ejecución de una facultad correspondiente a los entes públicos.

Del ejercicio de esa potestad, surge la especial responsabilidad que analizamos.

No todos aquellos que *por un motivo cualquiera* se le confían valores o materiales pertenecientes al Estado pueden ser considerados agentes "consignatarios" (caso de expedidor o fletador que tienen en custodia objetos del Estado para su transporte). Es necesario que la administración pública confíe a ese empresario un servicio del Estado, y se valga de él como propio agente para que desaparezca la figura de un simple contratista y surja una relación de directa dependencia de la Administración.

Pero también cuando el ejercicio de la función pública que signifique el manejo de cosa o valores públicos es realizado por un agente sin título legal para su actuación, determina idéntica posición jurídica en la determinación de su responsabilidad patrimonial y esto origina la distinción de "consignatario de hecho" y "consignatario de derecho". ⁽³⁾

(1) Salvatore Sica, op. cit., Tomo 2, pág. 647. Bentivenga, op. cit., págs. 435 y 460.

(2) Ejemplos que proporciona Bentivenga: empresa de transportes postales que tienen el manejo de valores por los que el Estado debe responder a terceros; la Banca d'Italia, a la que se confía el servicio de tesorería provincial.

(3) La indebida ingerencia puede originarse cuando un empleado invade funciones que no le han sido atribuidas, o prolonga su gestión legalmente atribuida o cuando existe un nombramiento regular, pero han sobrevenido hechos que hacen ilegítima la permanencia del funcionario en el cargo (suspensión, revocación, asunción de cargos incompatibles, etc.) y también en casos de funcionarios de hecho, caso poco frecuente. Estos casos, pueden originar, a más de responsabilidad contable, responsabilidad penal, que origina la coexistencia de dos jurisdicciones competentes. (Esta coexistencia no existe, de acuerdo al art. 25 y siguientes del Código penal italiano, para la responsabilidad administrativa).

La norma general de contabilidad pública, establece como obligación de los agentes consignatarios la de realizar la rendición de cuentas judicial, y los sujeta a la jurisdicción del magistrado de cuentas para determinar su eventual responsabilidad patrimonial; esto sin perjuicio de las comprobaciones y cuentas administrativas que están obligados a rendir a la Administración de que dependen.

Pero la rendición de cuentas judicial, la especial competencia de la Corte, no configura por sí la relación "consignatario público" puntualiza Bentivenga. Y en efecto, "no todos los agentes indicados están obligados a la rendición de cuentas periódica judicial, ya que, si bien excepcionalmente, puede existir un consignatario que no rinda tal cuenta". (1) Bentivenga cita en su apoyo la doctrina prevalente en jurisprudencia, y por otra parte, normas que hablan de consignatarios sobre los cuales no grava la obligación de la rendición de cuenta judicial. (2) Estos agentes, exonerados de la rendición de cuentas judicial, en caso de responsabilidad determinada administrativamente, son sometidos a juicios especiales a iniciativa de los órganos competentes.

Y, en el aspecto contrario, pone en relieve la existencia de algunos casos en que, por particulares exigencias administrativas, la persona obligada a la rendición de cuentas judicial, es distinta del verdadero "consignatario". Así, las cuentas relativas a ingresos consulares, son redactadas y presentadas al magistrado competente, por el Ministerio del Exterior, sin intervención de los agentes (cónsules) a los cuales las cuentas se refieren.

Otro aspecto ya señalado, es que puede existir la figura del "consignatario", no obstante que la gestión directa sea realizada por otra persona en representación del mismo. Como regla general, los agentes no están obligados sino por su gestión personal, pero responden también de la obra de

(1) Bentivenga, op. cit., pág. 454.

(2) Los artículos en que se basa, son. art. 7, 32, 610, del reglamento de contabilidad del Estado y fundamentalmente art. 78 del R. decreto de 23 de mayo de 1924, N° 827.

El citado autor, desarrolla en párrafo posterior, las excepciones a la obligación de rendir cuenta judicial. (Pág. 484). Ellas son:

- a) Algunos agentes dependientes de ministerios militares.
- b) Funcionarios de todas las administraciones, delegados a pagar gastos en base a apertura de créditos.
- c) Los agentes que tienen en consignación bienes muebles de oficina con la obligación de vigilancia, registros u otros objetos de los que deba hacerse uso para el servicio de la oficina al que el consignatario está destinado (art. 32 del reglamento).
- d) Los agentes que tienen en custodia la colección contenida en museos, pinacotecas, bibliotecas, observatorios y similares institutos (art. 7 del reglamento).

"Estas son las excepciones más notables (entre otras menores las relativas a la gestión de fondos secretos y de los gastos del cuerpo legislativo) explícitamente sancionadas por el derecho positivo, pero como norma general debe tenerse presente que la obligación de la rendición es correlativa al destino de los bienes, y cuando se trata de muebles destinados al consumo de una oficina, el consignatario no está obligado a la rendición; la cual surge cuando la custodia constituya el objeto del servicio o de uno de los servicios al que el agente está destinado".

cajeros y empleados de que se valen en su propio cargo, designados por el propio agente, o dispuesto por autoridad competente. El agente titular de la gestión es único responsable, frente a la administración, salvo acción de resarcimiento contra el representante culpable.

b — *El Juicio de Cuentas. Su desarrollo.*

Las cuentas judiciales presentadas por los agentes del Estado, son analizadas por la Corte en su 1ª Sección Jurisdiccional.

Es necesario distinguir de estas rendiciones de cuentas, las rendiciones de cuentas "administrativas" o "consuntivas", que tienden a proveer elementos para el conocimiento sobre el desenvolvimiento y regularidad de la gestión; y que, son analizadas por la Corte en el ejercicio de su función de control administrativo. Como en su oportunidad se ha señalado, estas cuentas, cuya presentación es obligación fundamentalmente de los ordenadores, denuncia los hechos administrativos verificados en el servicio, y su estructura y revisión, no tienden a la determinación de la responsabilidad patrimonial, sino de la legalidad de los actos administrativos, si bien esa revisión puede dar lugar a denuncia para un juicio de responsabilidad.

La contabilidad económica y la rendición de cuentas del consignatario de valores o materias, buscan en cambio poner en evidencia la existencia inicial, mutaciones activas y pasivas, y existencia final para determinar la responsabilidad patrimonial del agente.

La presentación de la cuenta da origen a un juicio de la Corte, de características especiales, que tiene por objeto exclusivo la revisión de la cuenta, juicio que se concluye en sentencia de liberación o condena del consignatario.

La cuenta, formulada por el agente consignatario, es presentada al juez competente directamente (caso excepcional) o por medio de la administración de la que el agente depende, dentro de los tres meses de la clausura del ejercicio financiero o de la cesación del agente en su cargo. Si en un año se han sucedido varios titulares en un cargo, c/u rinde cuenta separada. (1) En caso de muerte, la obligación incumbe a los herederos.

La forma de compilar la cuenta es indicada en el reglamento de contabilidad. (2) Se establece que el modelo de la misma, así como la documentación que, según la diversidad de servicios, es necesario exhibir en juicio se determina por la Contaduría General a propuesta de la Administración y de acuerdo con la Corte de Cuentas. En caso que el consignatario haya unido los documentos justificativos a las cuentas periódicas administra-

(1) La ausencia del titular debe ser definitiva; la gestión no se considera interrumpida por licencia, enfermedades, etc., entendiéndose que el agente confía, bajo su responsabilidad, el servicio de su oficina a otra persona.

(2) Art. 620, Regl. Cont. del Estado, 23 de mayo 1924, n. 287.

tivas, puede limitarse en la cuenta judicial a una simple referencia.

Si la cuenta no es presentada en el término prescripto, falta la base indispensable para el juicio; de ahí, la existencia de distintos medios para obtener esa presentación:

a) La cuenta es formulada de oficio por la Administración, la cual, fija al agente o a sus causa-habientes un término para reconocerla o suscribirla; entendiéndose reconocida la cuenta si los interpelados no responden en el término prefijado.

b) La Corte, a instancia del Procurador General o a solicitud de la administración, dicta un decreto requiriendo al consignatario el cumplimiento de su obligación dentro de una fecha determinada. Vencido este término, la Corte puede condenar al agente a una pena pecuniaria, e incluso, proponer al Ministro respectivo la suspensión o destitución, si la gravedad del caso lo aconseja. Puede también ordenar la compilación de la cuenta, de oficio y a cargo del agente.

Presentada la cuenta, la Corte juzga, no solamente el cómputo aritmético, sino también la regularidad de las operaciones cumplidas por el consignatario, y lo adeuda de las partidas que no aparecen justificadas. ⁽¹⁾ No se extiende a indagar otras posibles causas de responsabilidad del agente que no repercutan en las partidas de la cuenta.

Cuando la cuenta se refiere a gestión de bienes, el control de la Corte se restringe, por cuanto verifica solo que sea correcto el número de objetos que permanecen en almacén o depósito, sin poder juzgar el estado de conservación ni posibles negligencias del agente que hayan incidido en él. La Corte, en estos juicios, no juzga el valor de los bienes. Sólo en caso de condena, fija el valor, que debe resarcir el agente.

c) *Características del juicio de cuentas.*

La singularidad del juicio de cuenta resulta de las disposiciones que lo rigen: arts. 44 a 51 del texto único de la Corte de Cuentas y arts. 27 a 42 del reglamento de procedimiento del 13 agosto 1933. Salvatore Sica, ⁽²⁾ dice: "De la letra y del espíritu de tales disposiciones se desprende que domina en materia el interés público, sustrayendo a la autonomía individual aquellas facultades que le son normalmente reconocidas en el proceso civil y en contraposición a las cuales están los siguientes principios, que son otras tantas características del juicio de cuentas:

A) La ficción jurídica, por la cual el agente se constituye en juicio por

(1) Vitta, op. cit., Tomo II, pág. 722.

(2) S. Sica, op. cit., Tomo II, pág. 646.

efecto de la sola presentación de la cuenta (art. 45, 1º inciso del texto único citado). (1)

Entre la aplicación de este principio es particularmente interesante aquella que considera la relación procesal no susceptible de interrupción por la muerte del agente, y entonces admite la posibilidad de que el juicio prosiga con los herederos sin ningún acto de reasunción de instancia". (2)

Se justifica ese principio porque en la mayor parte de los casos, las cuentas no presentan irregularidad, y por la conveniencia de no distraer a los agentes de sus ocupaciones, sin una real necesidad.

B) la *necesidad* del juicio "la cual no sólo vuelve obligatoria la rendición de cuentas, sino que, además, determina el examen del juez independientemente de la subsistencia o no de materia controvertida". Cuando el juicio no se presenta en el término prescrito, en los casos previstos por el art. 45 del T. U., la Corte a instancia del procurador general, ordena la compilación de oficio, pudiéndose aplicar penas pecuniarias en razón de la mora, o incluso solicitar sanciones disciplinarias a aplicarse al agente.

C) *La continuidad de la jurisdicción*, por la cual la cuenta de cada ejercicio se une a la anterior, a través de la toma de saldos, "de manera que para la sucesión periódica de las cuentas de una determinada gestión, exista una correlativa sucesión de juicios, que encuentra un límite sólo en la duración de la gestión. La concordancia con los resultados de la cuenta precedente constituye en la toma de los saldos la única prueba del cargo inicial de cada cuenta: pero en presencia de eventos de fuerza mayor que han determinado la destrucción de documentos en gestión se ha considerado admisible la continuación de los saldos fundados sobre prueba indirecta o equivalente (Sección 1ª, 17 noviembre-15 diciembre 1949, Moretti).

D) Bentivenga por su parte, señala además de las características de continuidad y necesidad de la jurisdicción, las ya analizadas, de inquisitorialidad y exclusividad, generales para los juicios de la Corte de Cuenta. Dice Bentivenga: (3) "El carácter de función pública que tiene siempre la jurisdicción, cuando se ejerce en contiendas de derecho privado, se acentúa en la jurisdicción contable; de lo que resulta que en el juicio de cuentas el interés público, dominando la materia sometida al magistrado, no sólo introduce una

(1) Debe señalarse, que en la posición de algunos autores, el efecto indicado, que el art. 45 afirma como general e inevitable, es solamente eventual; dado que, en consideración de otras normas legales, sostienen que en determinado caso el juicio está excluido.

(2) Esta es una indicación clara de la índole de la jurisdicción, señala Vicario, pág. 312, 313. La jurisdicción de la Corte, cuando se dirige a determinar la responsabilidad de los funcionarios o agentes, es civil o patrimonial, y no tiene nada de común con los poderes disciplinarios de la administración, de carácter eminentemente personal. La especialidad de la controversia es lo que determina la competencia de la Corte de Cuentas independientemente de la persona interesada.

(3) Bentivenga, op. cit., págs. 446-447.

limitación a la autonomía individual que el derecho común reconoce a las partes, sino que permite además juzgar sobre hechos que las partes no habían alegado. (1)

“En consecuencia, el carácter inquisitivo del juicio de cuentas está íntimamente vinculado al de necesidad, de forma que aquel puede considerarse presupuesto de este último.

“Puede, por consiguiente el juez, prescindir de los elementos de juicio producidos por las partes y buscar otros, puede declarar ineficaz la declaración hecha por la administración pública en favor del agente responsable o de terceros, y puede, si existen omisiones en la cuenta, adoptar sobre ella las medidas del caso, aún cuando la administración interesada no señale la omisión.

“En otros términos, el magistrado de cuentas ejerce su jurisdicción sin ningún término o condición, mediante la necesaria indagación con la potestad de examinar íntegramente toda cuestión a fin de asegurar la observancia de la ley —también la tutela de los intereses de los entes estatales— independientemente de los hechos alegados y de las comprobaciones efectuadas en vía administrativa”.

d) — *Examen de la cuenta.*

Un caso que puede presentarse es que en el juicio de cuentas falte toda controversia cuando la cuenta presentada resulte regular. Eso ha determinado que algunos estudiosos consideren excesiva la solemnidad de un juicio contencioso y una sentencia, y sostengan que la intervención del magistrado debía limitarse a los casos en que se planteen problemas y de efectivo contraste de intereses.

A esto, la doctrina prevalente italiana opone las garantías que tanto para el agente como para la administración, presenta el examen de la gestión de los consignatarios efectuados por un magistrado, en períodos fijos y con solemnidad contenciosa, para establecer judicialmente la posición de los sujetos interesados.

Estos dos puntos de vista, se han conciliado mediante un procedimiento de carácter expeditivo, que aplica la Corte para los casos en que la cuenta presentada se iguale y resulte en todo regular.

En tal circunstancia, la aprobación se efectúa mediante decreto de descargo, o declaración de regularidad, que puede ser colectivo, emitido por el presidente de la Sección del Contencioso - de cuentas, de acuerdo a propuesta del funcionario designado para el examen de la cuenta, y previa comunicación al Procurador General.

Diversos autores, señalan que esa aprobación excluye el juicio y que

(1) La administración es representada por el M. P. que reviste entonces la doble calidad de representante de la Adm. (parte en causa) y de representante de la ley.

constituye ejecución de una nueva función administrativa de control. ⁽¹⁾

Basan esta afirmación en la letra del art. 84 de la ley de Contabilidad: la Corte, cuando reconoce la regularidad de las cuentas, "tiene la facultad de declarar el descargo de los agentes, sin proceder a juicio"; lo que significa, que la determinación preliminar no hace parte del juicio, sino que constituye una forma de control administrativo.

En este sentido, Gino Vitta ⁽²⁾ señala: "Estamos en presencia de un juicio cumplido por una autoridad independiente de las partes, que son la administración activa interesada en la gestión y el agente, pero sin que exista controversia alguna entre ellos para la aplicación de la ley, de donde parece faltar la sustancia misma de la jurisdicción, que implica la resolución de un conflicto entre contrapuestos intereses: esta última comienza solamente cuando el informante ha condenado al agente considerándolo deudor de sumas o partidas o por las oportunas medidas instructorias, o cuando, no obstante el informe favorable, el Procurador General haga expresamente constar su opinión en contrario".

En el mismo sentido, Vicario ⁽³⁾ y Lentini. ^(3 bis).

No es esta opinión unánime de todos los autores italianos; Bentivenga ⁽⁴⁾ entiende que ese procedimiento se mantiene en el terreno jurisdiccional: "la autoridad de la cual dichos decretos emanan, la intervención de "la procuración general, la finalidad de las medidas, y sobre todo la explícita afirmación del legislador de que, con la presentación de la cuenta es "regularmente constituido en juicio ⁽⁵⁾ muestra que no se trata de un "simple control administrativo, los cuales pueden limitarse a un examen "puramente jurídico con el fin de conseguir la aplicación rigurosa de determinadas normas del derecho objetivo, pueden además en su ejercicio "incidir en verdaderos derechos subjetivos...; nada en abstracto impide "que asuman las formas y garantías del contradictorio, pero su resultado "final no será el de emanar una sentencia u otro acto jurisdiccional". Y en anotaciones Benetivenga agrega: "Aún faltando la solemnidad de dictamen emitido por la Corte el decreto conclusivo tiene en sí la eficacia de la sentencia".

Cuando se instaura el proceso, se notifica al agente del día fijado para la audiencia, así como las observaciones que formula el Procurador General.

Se asigna un término al agente para que presente su respuesta y cual-

(1) Zanobini, ob. cit., Tomo II, pág. 354. Renato Alessi, "Sistema istituzionale del Diritto Amministrativo Italiano", Milano 1958, pág. 756.

(2) Vitta, op. cit., Tomo II, pág. 723.

(3) Vicario, op. cit., pág. 742. Edición 1938.

(3 bis) Lentini, A., "La Giustizia Amm.", 1950, pág. 384.

(4) Bentivenga, op. cit., pág. 487.

(5) Art. 45 t. u. "La presentación de la cuenta constituye al agente de la administración en juicio".

quier documento o justificativo que crea necesario producir. Además el Presidente designa, en otro decreto, al informante. En la audiencia interviene el Procurador General para presentar sus conclusiones escritas y orales..

En juicio pueden existir decisiones preparatorias, teniendo la Corte amplio poder instructorio (puede solicitar justificativos, documentos, u ordenar depósitos de documentos, inspecciones contables, etc.).

Si en el juicio se originan decisiones interlocutorias, éstas deben ser comunicadas al agente consignatario para que presente sus observaciones durante la instrucción del mismo.

La decisión definitiva pronunciada por la Corte, oído el informante y la conclusión del M. P., puede ser el pronunciamiento del descargo, cuando la cuenta concilia o salda a favor del agente, o la liquidación de la suma correspondiente a las partidas no justificadas, la condena al pago y la enajenación de las cauciones; también de las prestadas por terceros, a condición que estos hayan sido citados o hayan intervenido en juicio. En caso contrario, el M. P. inicia contra ellos un juicio especial según el procedimiento de los juicios de responsabilidad.

Dictado el pronunciamiento sobre la cuenta, cabe, en un término de 30 días, la "oposición", concedida al agente consignatario para que impugne aquellas partidas en las que no se requirió su justificación (art. 51 T. U.); en consecuencia, no se admite este especial recurso, en partidas a las que se ha referido una decisión interlocutora, porque ésta ha sido notificada. (1)

Un caso especial, es cuando se determina una deficiencia de caja o valores, o un daño producido al erario por hecho u omisión imputable a agente consignatario antes que se inicie juicio de cuentas; en ese caso, la Corte puede pronunciarse tanto contra él como contra sus fiadores, sin esperar la rendición de cuenta, (art. 85 ley de Contabilidad del Estado) si bien el juicio de responsabilidad puede, naturalmente influir sobre el posterior juicio de cuenta.

Cuando junto con la responsabilidad del agente que rinde cuentas, concurre la responsabilidad de otros funcionarios que no sean consignatarios, ambos juicios se unen; pero, si lo exigen circunstancias especiales, puede accionarse contra los responsables del daño, antes del juicio de cuentas.

3 — *Existencia jurídica y valuación económica del daño al erario.*

A) En las acciones de responsabilidad analizadas el "daño" está cons-

(1) "No se trata de un verdadero recurso contra la sentencia, sino más bien de una forma de prosecución del juicio, el cual no puede decirse cerrado, en tanto que en la decisión existen elementos a los cuales el agente consignatario no haya podido contraponer sus alegatos de deducción". Zanobini, pág. 343, Tomo II.

tituído por cualquier disminución del patrimonio (en el sentido del derecho civil) que el Estado haya sufrido, y comprende por ello no solamente la *pérdida sufrida* (daño emergente) sino también la *ganancia perdida* (lucro cesante).

La obligación de resarcimiento al Estado mira tanto el daño directo, como el infligido al tercero y resarcido por el Estado y supone, en cualquiera de esos casos, un daño *efectivo y actual*; ⁽¹⁾ debe consistir en una indudable pérdida patrimonial, de bienes del Estado, o que indudablemente el Estado podía hacer propios.

Salvatore Sica señala que sin embargo este principio ha sido un poco atemperado por la jurisprudencia del magistrado de Cuenta habiéndose en algunos casos considerados como efectivos y actuales daños que son potenciales y futuros, o por lo menos, subordinados a la realización de algunas condiciones.

Un ejemplo: las sumas reembolsadas por el Estado a los poseedores de bonos robados o extraviados en una oficina pública que los tenía en consignación, se consideró efectivo y actual, no obstante que los títulos no fuesen presentados para su cobro por otros que tuviesen derecho. La Corte consideró, que esos títulos son rescatables por cualquier poseedor de buena fé por el período de prescripción, y que constituían frente al responsable, una salida lesiva de la Administración. ⁽²⁾

b) En caso de daño infligido a terceros, como el derivado de accidentes automovilísticos producido por un funcionario estatal, la Corte ha analizado, en varias ocasiones los efectos derivantes de la transacción entre la Administración Pública y el tercero damnificado, a los efectos de la valuación de la suma resarcible.

La jurisprudencia de la Corte considera que esa transacción es unilateral, porque el funcionario no participa en ella, y en consecuencia no puede tener repercusión sobre la determinación de la responsabilidad del empleado, ni de la medida del daño; que ella solamente ofrece elementos indicativos. ⁽³⁾

(1) Salvatore Sica, op. cit., Tomo II, pág. 642; Bentivenga, op. cit., pág. 517.

(2) Se observa que entre los medios de pruebas sobresalen en esta materia las presunciones; por la cual el daño del robo de una resma de papel sellado se eleva del valor del papel al de la tasa, por la presunción que se utilice poniéndose en venta por su valor de monopolio. Su limitada comercialidad no disminuye la responsabilidad del agente por el valor integral perdido.

Sin embargo, si se comprueba la destrucción en incendio de valores del Estado, el daño se valúa en el solo importe del valor material del papel y estampillado.

En general, en caso de pérdidas de sumas confiadas al Estado por terceros, se ha considerado que la circunstancia que a los depositantes no se les pague las sumas perdidas, no elimina la acción de resarcimiento ante los funcionarios responsables, bastando para dar derecho a ello, que subsista el débito del Estado. (Bentivenga, op. cit., pág. 520).

(3) S. Sica, op. cit., Tomo II, pág. 643, cita Sentencia de la Sección I; 3/II/949-2/3/950.

c) Momento de la valuación del daño. Salvatore Sica, ⁽¹⁾ luego de señalar que tal problema ha sido frecuentemente debatido ante el magistrado ordinario, que ha dado dos soluciones opuestas: una que fija la medida del daño en relación al momento en que se produjo, otro que lo adecúa al momento del juicio, dice:

“Un examen de igual naturaleza ha cumplido la Corte en casos recientes, dado que el artículo 33 del reglamento de contabilidad general del Estado, al disponer que para las deficiencias no justificadas los consignatarios son responsables del objeto en naturaleza y en su precio corriente, no especifica la fecha a la cual es necesario referirse para la determinación del precio corriente. Y tal fecha, como es obvio, puede en abstracto ser tanto aquella en la cual la deficiencia se verificó, como la de la denuncia hecha por el consignatario, o de la constatación por parte de la administración, como también la del definitivo proceso administrativo. En los casos de gestiones sometidas a contabilidad judicial, se ha sostenido poder referir el momento valuativo a la fecha de la clausura de la cuenta, en armonía con el principio de que el autor del daño está obligado a reintegrar el patrimonio dañado, y por consiguiente la responsabilidad del consignatario por las deficiencias de gestión es medida al precio corriente en aquella fecha.

(Sección I, 22 enero-1º agosto 1948, procurador general contra Marchesi).

En otros casos, en vez, la Corte ha adoptado el criterio de asumir como momento valuativo el de la comprobación de la pérdida del bien de pertenencia de la Administración (Sección I, 7 nov. 1946-20 feb. 1947, procurador general contra Rana)”.
d) Un caso particular de responsabilidad, es la prevista por el art. 81 de la ley de contabilidad para los funcionarios que asumen compromisos y disponen pagos en exceso al fondo autorizado. ⁽²⁾

Bentivenga ⁽³⁾ señala que es evidente que al elemento subjetivo de la culpa, debe asociarse el del daño; pero que el problema que esta norma plantea es con qué criterio conómico deberá medirse.

Como ideas orientadoras señala: cuando el balance está en déficit, el daño patrimonial derivado del mayor gasto no autorizado, puede, por lo menos, encontrar un elemento de medida en el interés que el Estado debe pagar por el débito contraído para solventar el déficit (un caso evidente, es cuando es necesaria la emisión de bonos de tesoro).

Otros elementos pueden buscarse luego, para establecer en cada caso

(1) S. Sica, op. cit., Tomo II, pág. 643.

(2) Puede hablarse de daño, sólo en los casos de exceso de compromisos por gastos que hubieran podido evitarse o diferirse; no por los obligatorios ni tampoco cuando se prueba que con la erogación se ha evitado al Estado un daño mayor. (Bentivenga, op. cit., pág. 522).

(3) Bentivenga, op. cit., pág. 520.

el alcance efectivo del daño. Establecido el monto del daño, no significa que debe ser de cargo íntegramente del responsable. La culpa del sujeto puede ser sensiblemente atenuada por varias circunstancias de ambiente y de labor y el juez tiene la facultad de reducir discrecionalmente el monto a resarcir proporcionándole al grado de culpa del responsable (art. 83 ley de Cont. Gral.).

4 — *Otros juicios.*

La Corte tiene competencia en una serie de juicios, que a diferencia de los examinados (de cuenta y responsabilidad), se inician a instancia de los particulares interesados. ⁽¹⁾

a) Una categoría de juicios se originan en situaciones en las cuales, por especiales disposiciones de ley, la responsabilidad es determinada por la autoridad administrativa, con procedimientos puramente administrativos: la tutela de los particulares frente a tales procedimientos, se efectúa con el medio normal del recurso.

Son ellos: 1) La administración de los ferrocarriles del Estado tienen la potestad de determinar directamente la responsabilidad patrimonial de algunas categorías de sus dependientes. Estos tienen recurso ante la Corte, dentro de 30 días de la comunicación. 2) Otro caso, se da con la facultad de la administración de retener en forma preventiva, 1/5 de los estipendios, de los funcionarios cuando se determine un daño en vía administrativa y se espera la decisión jurisdiccional de la Corte de Cuentas. Contra el procedimiento de retención, el funcionario o el empleado puede recurrir a la Corte (art. 57 regl.).

b) El más importante de los juicios a instancia de parte, es el concedido a los recaudadores de impuestos directos ⁽²⁾ en apelación de las resoluciones de repetición de cuotas inexigibles (de acuerdo a la jurisprudencia, estos agentes son considerados agentes consignatarios). Se trata de una limitada competencia en materia de finanzas locales, atribuída a la Corte en razón de la materia.

Los cobradores comunales y recaudadores provinciales están obligados a verter en la caja del ente público, al vencimiento prescripto, el monto de la totalidad del impuesto cargado en planilla, aún cuando efectivamente no lo hayan percibido. Esta regla que se expresa con la fórmula de la responsabilidad del "non riscosso per riscosso" hace superflua la presentación de la rendición de cuentas judicial, pues la administración se satisface con la versión de las sumas inscriptas en los registros; pero entonces es justo

(1) El juicio de cuentas no puede considerarse juicio a instancia de parte, dado que el agente no tiene autonomía en la presentación de la cuenta.

(2) Estos agentes están ligados al Estado por contrato (Marcantonio, "L'azienda dello Stato", 1950, pág. 110).

que, cuando la ejecución contra los deudores morosos de impuestos resulte infructuosa, aquellos obtengan el reembolso de las respectivas cuotas.

El recaudador solicita el reembolso en vía administrativa, en sucesivas etapas que culmina en recurso al Ministro de Finanzas, probando, con documento válido, la inexigibilidad de la cuota.

Contra el pronunciamiento del Ministro, agotada la vía administrativa, hay recurso a la Corte de Cuentas, en que interviene la Sección jurisdiccional del Contencioso de Cuentas.

c) Juicio en materia de pensiones.

La Corte juzga sobre pensiones civiles, en la 2ª Sección, y sobre pensiones militares, en la 3ª Sección. Para las pensiones de guerra, con un fundamento y estructura distinta de las ordinarias, la competencia corresponde a tres Secciones especiales. ⁽¹⁾

Los juicios se inician, por lo general, por recurso de los interesados con el que impugnan medidas que niegan el derecho a jubilación, o el derecho a la pensión o indemnización, o que efectúan una liquidación inferior a la que se pretende. El recurso puede ser propuesto también por el Procurador General, toda vez que considere que la administración, concediendo la pensión o indemnización, ha lesionado el interés del Estado. Las decisiones de la Corte con que se reconoce el derecho a jubilación tienen valor constitutivo, y sustituye la disposición de la administración activa.

De las sentencias en materias de pensiones, no existe apelación a la Sección Integrada.

d) Otra competencia jurisdiccional atribuída a la Corte, es la del contencioso de sus propios empleados, referido a todos los reclamos en alguna forma atinentes a la relación de empleo (nombramientos, promociones disciplina). El control de la Corte, a igual que el del Consejo de Estado, es solamente de legitimidad, y de acuerdo al art. 65 T. U., está limitado a "motivos de incompetencia, exceso de poder o violación de la ley".

El recurso corresponde a la Sección Unida.

En su origen, esta competencia, determinada inicialmente por el art. 54 de ley 22/11/1908, N° 693, significó un homenaje a la autonomía y posición constitucional de la Corte. ⁽²⁾

(1) El motivo de esta competencia de la Corte, es histórico; la ley institutiva de la Corte (14 agosto 1862, n. 800), atribuída a la Corte la liquidación de pensiones para el personal perteneciente a toda la administración del Estado; contra el procedimiento de la Corte en ámbito administrativo, se admitió el recurso a la Sección Unida en función jurisdiccional. La ley de 3/4/933 transfirió a los Ministerios la liquidación de las pensiones; la Corte interviene, en el control previo de los decretos de pensiones y en función jurisdiccional, en el examen de los recursos en la materia.

(2) Zanobini, ob. cit., Tomo II, pág. 365.

(3) Vitta, señalando que esta competencia se fundamenta en una garantía de plena independencia del personal de la Corte, hace ver que esta razón no es justificable, porque el Consejo de Estado juzga en recursos análogos iniciados por el personal judicial (ob. cit., Tomo II, pág. 734).

La norma del T. U., plantea dudas en cuanto a la extensión de esta competencia: si alcanza a los "empleados" en sentido restringido (la ley habla de "tutti i reclami dei suoi impiegati ed agenti"), o si se extiende al personal superior que, de acuerdo a la ley de 1953, N° 161, forma la "magistratura" de la Corte (presidente, consejero, referendario o vicereferendarios).

Zanobini ⁽¹⁾ se pronuncia en los siguientes términos. "Consideramos que es aplicable solamente a los empleados, vice-referendarios y referendarios; en cuanto a los consejeros, presidentes y procurador general, las garantías excepcionales que gozan excluyen que sean objeto de las mismas normas aplicables a los empleados"; sin perjuicio de señalar, en nota 47, jurisprudencia del Consejo de Estado y de la propia Corte de Cuentas, que han afirmado que la jurisdicción de este Instituto, no obstante la letra del art. 65, se extiende a todo su personal, comprendidos los consejeros y también los presidentes.

Es la opinión de Vitta ⁽²⁾ que dice: "superando la letra y considerando la razón de la ley, se deduce que los recursos de los magistrados son también llevados al examen de la Corte, porque es precisamente por consideración a ellos que puede ser dictada una defensa contra el control de una autoridad distinta".

5 — *Recursos contra las decisiones de la Corte.*

Corresponden salvo algunas restricciones, a las admitidas para las sentencias de la jurisdicción ordinaria. ⁽³⁾

No se considera como tal, la oposición contable, que no constituye un verdadero medio contra la decisión, sino una forma de prosecución del juicio, el cual no puede considerarse del todo terminado, si no se da la garantía de un efectivo contradictorio.

De tal modo, cinco son los recursos a considerarse, dice Zanobini, y son aquellos que eran previstos para las sentencias judiciales por el Cod. Proc. Civil 1865:

1) La oposición de terceros es concedida a quien, no habiendo sido parte en los procedimientos haya sufrido un daño ocasionado por la decisión. La oposición no está sujeta a términos y se propone ante el mismo cuerpo que la ha pronunciado.

2) La llamada "oposición contumacial" (desaparecida del Código Proc. Civil vigente), que compete al interesado que no haya sido citado personalmente y que en consecuencia, no haya estado presente en el juicio

(1) Zanobini, ob. cit., Tomo II, pág. 369. En el mismo sentido, Lentini, ob. cit., pág. 388.

(2) Vitta, ob. cit., Tomo II, pág. 734.

(3) Sobre el punto, Zanobini, Tomo II, págs. 376 a 379.

(art. 474). Es aplicable solamente a los juicios de cuenta y de responsabilidad, y se propone con recurso directo a la Sección competente.

3) La apelación está por ley circunscrita a las decisiones de la Corte en materia de cuentas judiciales, de responsabilidad civil o de controversias conexas con éstas: en otras palabras, se refiere a todas las decisiones emitidas en 1ª instancia por la 1ª Sección Jurisdiccional y a aquellas pronunciadas, en 1ª instancia y en la misma materia, por la Sección jurisdiccional de la Región siciliana (arts. 3-4 del D. L. 6/5/948). Las decisiones en materia de pensiones y sobre recursos de los empleados de la Corte son inapelables. (También las decisiones de la 1ª sección en materia de reembolso de cuota inexigible).

Tampoco se admite apelación cuando la suma objeto de la demanda judicial no supera las 2.000 liras; sólo al Ministerio Público es concedido sin límite de valor. La apelación debe ser propuesta a la Corte en Sección Integrada dentro del término de 30 días.

4) El recurso de revocación es admitido para cualquier decisión de la Corte y puede ser planteado tanto por las partes, como por el Ministerio Público; una característica del juicio de cuentas es la posibilidad de que la revocación sea promovida también de oficio por el colegio juzgante. En todo caso, el recurso puede fundarse: 1) por error de hecho o de cálculo (es necesario probar que fue imposible demostrar antes el error de las circunstancias tomadas en el 1er. juicio). 2) por el reconocimiento de omisiones o de doble consideración; 3) por el hallazgo de nuevos documentos; 4) por reconocimiento de falsedad de documentos sobre los cuales se pronunció el fallo ⁽¹⁾. (La causa más común de revocación es error de hecho: errores puramente materiales y tales que el colegio habría podido evitar con un examen más atento de los actos).

El recurso corresponde a la competencia del mismo colegio que pronunció la decisión impugnada y debe ser propuesto dentro del término de tres años; en el caso que se funde sobre nuevos documentos (se comprenden también aquellos que existían a la época en que la decisión fue emitida y que el interesado no pudo presentar en juicio por causa de fuerza mayor) o sobre documentos declarados falsos puede ser propuesto aún transcurridos los 3 años, en el término de 30 días a partir del hallazgo de los documentos o de la noticia de la falsedad.

5) Recurso por anulación: todas las decisiones de la Corte de Cuenta pueden ser impugnadas tanto por las partes como por el Ministerio Público, por vicios de incompetencia o exceso de poder, ante la Corte de Casación en sección Unida. Analizando este recurso Zanobini ⁽²⁾ dice: "...la incompetencia que deriva de ser la decisión emanada por una Sección en vez de otra, o por la Corte en primer grado, y no por apelación del juicio

(1) Vitta, op. cit., Tomo II, pág. 738. Arts. 68-69 T. U.

(2) Zanobini, op. cit., Tomo II, pág. 378.

del Consejo de Prefectura, no puede ser motivo de recurso a la Casación: tal motivo, en efecto ha sido reducido al de incompetencia absoluta, o sea, exceso de poder o defecto absoluto de jurisdicción. Pueden ser impugnadas, también las decisiones con las cuales la Corte, declarando su propia incompetencia, se ha rehusado pronunciarse”.

“Estos principios han sido reafirmados por la Constitución: por el art. 111, la impugnabilidad en Casación de las decisiones del Consejo de Estado y de la Corte de Cuentas se limita a los “solos motivos inherentes a la jurisdicción” (inciso 33), mientras en cambio son impugnables “por violación de leyes” las decisiones de todos los otros órganos jurisdiccionales ordinarios y especiales (inc. 2). Si se trata de decisión definitiva, la anulación, pronunciada por la Casación, excluye todo otro juicio de la Corte; si el defecto de jurisdicción ha sido afirmado sobre un problema incidental, la causa principal puede volver al juicio de la Corte, la cual debe uniformarse a la sentencia de la Casación en el punto de derecho por ella decidido (T. U., art. 71)”.

Los términos establecidos para las varias formas de recurso transcurren, para el Ministerio Público, de la fecha de publicación de la decisión; para las partes, de la de su notificación. Ninguna de las impugnaciones admitidas por la ley tiene efecto suspensivo; sin embargo, la Corte, a instancia de la parte interesada y oído el Ministerio Público, puede ordenar por decreto la suspensión de la ejecución de las decisiones impugnadas. La solicitud de suspensión puede ser hecha en el recurso mismo o en acto sucesivo; en todo caso, debe indicar los motivos (reg., art. 90-92).

6 — *Ejecución de las sentencias de la Corte.*

La ejecución material de la sentencia corresponde a la Administración (normas contenidas en el R. D. 5 setiembre 1909, N° 776; art. 641 regl. contabilidad). A tales fines, la Corte comunica las sentencias de condena de funcionarios públicos o agentes a la Administración, y también al Director General del Tesoro, por intermedio del Procurador General. (1)

En otro aspecto, los problemas inherentes a la ejecución de sus decisiones (con excepción de los de interpretación y de los relativos a la incautación de cauciones) corresponden ser resueltos, no por la Corte, sino por los órganos de la jurisdicción civil. (2)

(1) Sobre las medidas que la Administración puede adoptar ver Zanobini, op. cit., Tomo II, págs. 375-76.

(2) Bentivenga, op. cit., pág. 531.

7 — *Relaciones e interferencias entre la jurisdicción de la Corte en materia de responsabilidad civil de los funcionarios y agentes del Estado, y el juicio penal.*

En general, la jurisdicción ordinaria y la especial de la Corte son independientes, refiriéndose, en sus respectivas competencias, a materias distintas. La Corte, en la materia propia de su jurisdicción, es único y supremo juez, sujeto únicamente a la competencia de la Suprema Corte de Casación (en Sección Reunida) en conflictos inherentes de la jurisdicción.

Esta separación, lógicamente, no es absoluta, puesto que existe una relación de coordinación con sentencias de otras jurisdicciones. Se da esa relación, cuando la resolución de un problema judicial supone pronunciarse sobre una cuestión prejudicial, materia de otra jurisdicción; si sobre ésta no existe una precedente sentencia, la Corte decide sobre el problema sólo a los fines de la decisión sobre la cuestión principal, sin restar ningún poder a la otra jurisdicción.

Otro caso se da en los juicios de responsabilidad de la Corte, frente a la sentencia del juez penal, cuando, en una acción en que el juez administrativo tiene competencia para juzgar, la Administración ha optado en constituirse parte civil en el juicio penal.

Este punto ha sido objeto de frecuentes pronunciamientos en la jurisprudencia italiana, que estudia la aplicación de los arts. 25, 26 y 28 del Cod. de Procedimiento Penal. (1)

(1) El texto de dichos artículos es el siguiente:

25 — *Relazione tra il giudicato penale e l'azione civile.*

L'azione civile non può essere proposta, proseguita o riproposta davanti al giudice civile o amministrativo, quando in seguito a giudizio è stato dichiarato che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso, o che il fatto fu compiuto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima, ovvero che non è sufficiente la prova che li fatto sussista o che l'imputato lo abbia commesso.

26 — *Divieto di riproporre l'azione civile.*

Nel caso di condanna dell'imputato, l'azione civile già esercitata nel procedimento penale non può essere più proposta in sede civile o amministrativo, neanche limitatamente alla liquidazione dei danni. Può essere tuttavia riproposta per la liquidazione dei danni verificatisi successivamente alla sentenza di condanna e negli altri casi preveduti dalla legge.

28 — *Autorità del giudicato penale in altri giudizi civile o amministrativo.*

Fuori dei casi preveduti dell'art. precedente, la sentenza penale irrevocabile di condanna o di proscioglimento, pronunciata in seguito a giudizio e il decreto di condanna divenuto esecutivo, hanno autorità di cosa giudicata nel giudizio civile o amministrativo, quando in questo si controverte intorno a un diritto il cui riconoscimento dipende dall'accertamento dei fatti materiali che furono oggetto del giudizio penale, salvo che la legge civile ponga limitazione alla prova del diritto controverso.

(C. P. P., del 19/10/930).

Salvatore Sica, en su obra, *Dizionario Universale de la Finanza Pubblica* (1) analiza la jurisprudencia italiana, desglosando diversos puntos, que se vinculan a las sentencias dictadas en el ámbito penal.

a) La sentencia penal, además de declarar la responsabilidad penal del agente, determina a favor de la Administración, constituida en parte civil, un crédito por los daños patrimoniales causados por la actividad delictiva del agente. En tal caso, de acuerdo al art. 26 del Cod. de Proc. Penal, no puede ser incoado por el procurador general el juicio de responsabilidad; existe interferencia entre el juicio penal y el de responsabilidad de la Corte.

“La jurisprudencia de la Corte se ha orientado en el sentido de que no pueda procederse a la liquidación de los daños cuando la sentencia penal contenga el pronunciamiento sobre el “quantum debeatur” además que sobre el “an debeatur”. (2)

Y agrega que, por otra parte, “el propio Procurador General, ha considerado improcedente la acción de responsabilidad administrativa contra un agente no “contabile” (3) ya condenado en sede penal al resarcimiento del daño provocado a la Administración, limitándose a citar en juicio ante la Corte sólo a los responsables indirectos, no imputables penalmente”.

Pero no sucede lo mismo para el juicio de cuentas, en que la Corte afirma su exclusiva competencia.

“Dicho juicio, que representa una de las razones fundamentales de la existencia institucional de la Corte, en base a las normas que rigen el Instituto y a las de contabilidad general del Estado, tienen carácter necesario e inquisitorio, en cuanto el “consignatario”, a través de la rendición de cuentas, se constituye automáticamente en juicio ante la Corte”.

“La cuenta constituye un complejo de hechos y relaciones, cuya valuación no puede ser reservada sino al magistrado contable. Esto responde a exigencias de naturaleza publicista que aparejan la imprescindible necesidad de aclarar el real valor de la gestión y la veracidad de las escrituras para la determinación de los saldos, a efectos de las relaciones patrimoniales entre los agentes consignatarios y para la liquidación de las cuentas en las partidas constitutivas y resultados finales.

“El juicio en jurisdicción penal, en cuanto concierne a la determinación del daño, es sustancialmente distinto del otro”.

“Y si el magistrado penal, frente a la Administración constituida en parte civil, se pronuncia también sobre el resarcimiento del daño derivado del hecho penal determinando su monto, esto no interfiere en la competencia del juez administrativo que, en el examen de la cuenta, puede ob-

(1) S. Sica, ob. cit., Tomo II, págs. 644 a 646.

(2) Corte de Cuentas, I Sección Jurisdiccional, 20 de febrero de 1947, en “Giurisprudenza Amm. It.”, 1947, III, pág. 177.

(3) “Contabile”, en el sentido ya expresado, de agente que tienen el manejo de dineros o bienes de propiedad del Estado.

“servar irregularidades distintas de las determinadas en la sede penal”. (1)

Pero no pudiéndose emitir otra sentencia de condena por los mismos daños determinados en el juicio penal, lo cual “determinaría una duplicación de juicio sobre el mismo objeto” al estar ya la administración en posesión de título necesario para resarcirse del daño sufrido, la Corte se limita a comprobar los saldos a cargo del agente, salvo que se determinen otras irregularidades, mayores o diversas de las que fueron objeto del juicio penal.

b) La sentencia penal determina una condena genérica de resarcimiento de los daños, con remisión a juicio separado sobre el cuántum.

En tal caso, la Corte sostiene que el pronunciamiento penal, habiendo dejado incierto el cuántum y aún, como es admitido por la reciente jurisprudencia civil, la propia existencia del daño, no puede producir los efectos propios de la sentencia ordinaria de condena, sino solamente aquellos de una declaratoria de derecho, que reserva al juez civil el pronunciamiento definitivo sobre la concreción del resarcimiento. De allí, que, en la fase del juicio reservado a la Corte, ésta no debe limitarse a declarar el monto del daño, sino que debe hacer un pronunciamiento formal de condena en el proceso del responsable (Sección I, 29 de enero-22 de julio 1948, procurador general contra Gelli). (2)

c) La sentencia final determina la absolución por insuficiencia de pruebas. S. Sica cita jurisprudencia de la Corte resolviendo el punto: si esa sentencia impide la acción del procurador general para determinar la responsabilidad patrimonial del funcionario, como consecuencia del mismo hecho que dio lugar al juicio penal.

La solución dada por la Corte, considerando el texto de los correspondientes artículos del Código de Procedimiento Penal (3) ha sido la de entender aplicable lo dispuesto por el art. 28, por efectos del cual el juicio administrativo y el civil están supeditados a las comprobaciones efectuadas en la jurisdicción penal en lo relativo a la existencia de los hechos materiales susceptibles de constatación objetiva. Pero la consideración de los hechos al fin específico de la responsabilidad penal, no significa una atadura para la determinación de la responsabilidad, de otra naturaleza, que conoce el juez administrativo: “No puede sostenerse que la valuación del elemento subjetivo, a los efectos civiles, signifique violación del juicio penal, por cuanto es distinto el fundamento de la responsabilidad por estar la penal fundada en el requisito de la imputabilidad que representa un estadio de la voluntad más adelantado que el que determina la comisión del delito civil. Por eso, la sentencia penal que, admitiendo el hecho, pone sólo en duda la imputabilidad del sujeto, no excluye necesariamente los elementos valuables en el orden de la culpa civil, y por consiguiente no existe ninguna posibilidad de interfe-

(1) Sentencia citada, en *Giurisprudenza Amm.*, pág. 178.

(2) S. Sica, *op. cit.*, Tomo II, págs. 645-46.

(3) *Cod. proced. penal*, arts. 22, 25 y 28.

rencia o contradicción entre el juicio penal y el civil (Sección I, 5 diciembre 1946-10 julio 1947, procurador general contra Pinzani)". (1)

d) Otro punto, lo constituyen los efectos de la calificación jurídica del delito contenida en la sentencia penal; por ej. si el magistrado penal condenó por peculado (vale decir, por el delito cuyo elemento constitutivo es que las sumas sustraídas pertenecen a la Administración) ello impide al juez administrativo determinar si esas sumas estaban efectivamente comprendidas en el patrimonio de la Administración. Sobre esto, la Corte sostuvo que el examen del juez penal respecto a la pertenencia de las sumas, no entra entre las determinaciones por las cuales la sentencia penal tiene autoridad de cosa juzgada en el juicio civil o administrativo; consideró que tal examen busca establecer la calificación jurídica a los efectos penales del hecho comprobado en el juicio, y que es aplicado únicamente con el fin de encuadrar el hecho dentro de una u otra figura de delito, para las consecuencias ulteriores a obtener en el juicio (Sección I, 16 de junio, 17 julio 1947, proc. general contra Blois). (2)

(1) S. Sica, op. cit., pág. 644.

(2) S. Sica, op. cit., Tomo II, pág. 645.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- Renato Alessi*, "Sistema Istituzionale di diritto Amministrativo Italiano", 1958. Milano.
- Calogero Bentivenga*, "Elementi di Contabilità di Stato", 2ª edición, Milano, 1955.
- Pietro Gasparri*, "Corso di diritto Amministrativo", vol. 4º, Año 1960. Padova.
- Ingresso Gustavo*, "Il controllo successivo sul bilancio e la Corte dei Conti in Italia", en *Archivio Financiero*, Padova 1951, pág. 129 y sig.
- Arturo Lentini*, "La giustizia Amministrativa", Milano, 1950.
- Arnaldo Marcantonio*, "L'Azienda dello Stato", Milano, 1950.
- G. Moffa*, "La Corte dei Conti del Regno d'Italia", Milano, 1939.
- Moffa*, "Il concetto di parte, la Pubblica Amministrazione e le spese nei giudizi innanzi la Corte dei Conti", in *Riv. di diritto pubblico*", 1922 (fasc. 1).
- Francesco Molteni*, "Intorno alla nuova disciplina del controllo della Corte dei Conti sugli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria", en "Il foro Italiano", Año 1958, 93.
- Ferruccio Pergolesi*, "Diritto Costituzionale" año 1958.
- Vittorio Olivieri Sangiacomo*, "La Corte dei Conti e la nuova Costituzione Italiana", en "Il foro Italiano", año 1948, págs 77 a 80.
- Onorato Sepe*, "La Corte dei Conti. Ordinamento e funzioni di controllo", Milano, 1956.
- Salvatore Sica*, "Dizionario Universale della Finanza Pubblica", Roma, 1956.
- Alfonso Tesaura*, "Istituzioni di diritto pubblico", UTET, Torino, 1960.
- Francesco Valori*, "La Corte dei Conti nel centenario dell'unificazione dell'Italia", en "Rivista di Politica Economica", abril de 1961.
- Edoardo Vicario*, "La Corte dei Conti in Italia", Milano, 1938.
- Felice Villani*, "Del controllo sugli enti sovvenzionati dello Stato", en "Riv. di Politica Economica", año 1959.
- Cino Vitta*, "Diritto Amministrativo", Torino, año 1955.
- Guido Zanobini*, "Corso di diritto Amministrativo", Milano, año 1958, 8ª edición.
- Zaccaria*, "Natura ed effetti del visto e della registrazione della Corte dei Conti", en *Riv. Diritto Pubblico*, año 1949, II, pág. 976.