

**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO**

DEL JUZGAMIENTO DE LAS CUENTAS: JURISPRUDENCIA Y COMENTARIOS

Memoria de Prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

Por

MARÍA LAURA GJUROVIC MANRÍQUEZ.

PROFESOR GUÍA DON ROLANDO PANTOJA BAUZA.

Santiago, Noviembre de 1999.

Texto completo NO publicado por no contar con autorización escrita del autor

INDICE .	1
INTRODUCCIÓN..	7

INDICE

INTRODUCCIÓN

PRIMERA PARTE

ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

1. La Evolución Histórica del Control Fiscal de la Administración Financiera del Estado

SEGUNDA PARTE

LA RESPONSABILIDAD CIVIL.

La Responsabilidad Civil

2.1. La capacidad del hechor

2.2. La acción u omisión proveniente de dolo o culpa

2.3. El daño

2.4. La relación de causalidad

2.5. La responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos en la rendición de cuentas. rendición de cuentas

2.6. La responsabilidad civil de los funcionarios públicos en la rendición de cuentas

2.7. La responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos por actos dolosos y culpables

2.8. La responsabilidad civil de los funcionarios públicos por actos dolosos y culpables

2.9. La responsabilidad civil de personas particulares derivada del traspaso de fondos públicos

Capítulo Primero

3. Del Procedimiento de Rendición y Examen de las Cuentas

3.1. Generalidades

Sección Primera

3.2. La Rendición de Cuentas

3.2.1. Conceptos Previos

3.2.2. Ámbito Objetivo

3.2.2.1. El contenido

3.2.2.2. El alcance

3.2.2.3. La oportunidad

3.2.2.4. La forma

3.2.3. Ámbito Subjetivo

3.2.4. Sanciones al Incumplimiento de la Obligación de Rendir la Cuenta

Sección Segunda.

3.3. El Examen de las Cuentas

3.3.1. Concepto

3.3.2. Objetivos del Examen de Cuentas

3.3.2.1. Control jurídico mediante fiscalización

3.3.2.2. Control técnico y contable

3.3.3 El Examinador de las Cuentas

3.3.3.1 Concepto

3.3.3.2 Imparcialidad del Examinador de las Cuentas

3.3.4. Procedimiento de Examen de las Cuentas

3.3.5. Resultado del Examen de las Cuentas

3.3.5.1. La Aprobación de las Cuentas

3.3.5.2 Observaciones a las Cuentas

3.3.5.3. El Reparó de las Cuentas

3.3.6. La Caducidad

Capítulo Segundo

4 De los Sumarios Administrativos e Investigaciones Sumarias

- 4.1. Generalidades
- 4.2. Investigaciones Sumarias y Sumarios Administrativos
 - 4.2.1 .Conceptos Previos
 - 4.2.2 La Potestad Disciplinaria
 - 4.2.3 El Debido Procedimiento Administrativo Disciplinario
- Sección Primera.
- 4.3 El Procedimiento de la Investigación Sumaria
 - 4.3.1. Fuentes Legales
 - 4.3.2. Tramitación
 - 4.3.2.1. Iniciación
 - 4.3.2.2 Discusión y Prueba
 - 4.3.2.3 Resolución y Recursos
- Sección Segunda
- 4.4. Los Procedimientos del Sumario Administrativo
 - 4.4.1. Fuentes Legales
 - 4.4.2 Tramitación de acuerdo con la Ley 18.834
 - 4.4.2.1. Iniciación
 - 4.4.2.2. Discusión y Prueba
 - 4.4.2.3. Resolución
 - 4.4.2.4. Impugnación de la Resolución
 - 4.4.3. Normas Comunes a los Procedimientos Disciplinarios Anteriores
 - 4.4.4. Tramitación de acuerdo con la Resolución N°236, de 1998 que aprobó el actual Reglamento de Sumarios instruidos por la Contraloría General de la República
 - 4.4.4.1 Iniciación
 - 4.4.4.2 Discusión y Prueba
 - 4.4.4.3. Proposición Dirigida a la Autoridad con Potestad Sancionatoria.
- Sección Tercera
- 4.5. Las Conclusiones de un Procedimiento Administrativo Sancionatorio
 - 4.5.1. Efectos Civiles
- Sección Cuarta
- 4.6. Efectos Civiles de la Extinción de la Responsabilidad Administrativa
 - 4.6.1. La Extinción de la Responsabilidad Administrativa
 - 4.6.2. Efectos de la Extinción de la Responsabilidad Administrativa

TERCERA PARTE

EL JUZGAMIENTO DE LAS CUENTAS

5.El Juicio de Cuentas

5.1.El Tribunal

5.2. La Controversia

5.3. Las Partes

Capítulo Primero.

5.4. Organización y Atribuciones del Juzgado de Cuentas

5.4.1. Concepto

5.4.2. Organización del Tribunal de Cuentas

5.4.3. Jurisdicción y Competencia del Tribunal de Cuentas

5.4.4 Otros Deberes de Juez de Cuentas

5.4.5. Inhabilidades del Juzgador

Capítulo Segundo

5.5. Las Partes. El Fiscal y el Cuentadante

Capítulo Tercero

6. El Juicio de Cuentas

6.1. Concepto

Sección Primera.

6.2.Procedimiento de Primera Instancia del Juicio de Cuentas

6.3. Tramitación del Proceso

6.3.1. Periodo de Iniciación del Procedimiento

6.3.1.1 El Reparó

6.3.1.2 El Requerimiento

6.3.1.3. Las Conclusiones de un procedimiento disciplinario

6.3.2. Las Notificaciones

6.3.3. El Desistimiento del Reparó o Demanda

6.3.4. Periodo de Discusión del Procedimiento

6.3.4.1. La Contestación

6.3.4.2. El Informe de la Unidad Emisora del Reparó

6.3.4.3. Vista del Fiscal

6.3.4.4. La Audiencia de Terceros

6.3.5. Periodo de Prueba del Procedimiento

6.3.5.1 Los Medios de Prueba y su Valoración

6.3.5.2. El Onus Probandi

- 6.3.5.3. Oportunidad y Forma de Rendir la Prueba
- 6.3.6. Tramites Posteriores al Periodo de Prueba
- 6.3.7. Periodo de Fallo del Procedimiento
- Sección Segunda
- 7. El Procedimiento de Segunda Instancia del Juicio de Cuentas
- 7.1 Periodo de Impugnación de la Sentencia Definitiva
- 7.1.1. El Recurso de Apelación
- 7.1.1.1. Principio de la doble instancia
- 7.1.1.2 Plazo para Interponer el Recurso
- 7.1.1.3 Tramitación del Recurso de Apelación
- 7.1.2. El Recurso de Aclaración, Rectificación o Enmienda
- 7.1.2.1. Concepto
- 7.1.2.2. Plazo para Interponer el Recurso
- 7.1.2.3 Tramitación del Recurso
- 7.1.2.4 El Recurso de Rectificación, Aclaración y Enmienda en el Juicio de Cuentas
- 7.1.3. El Recurso de Revisión
- 7.1.3.1. Concepto
- 7.1.3.2. Plazo para Interponer el Recurso
- 7.1.3.3. Tramitación del Recurso de Revisión
- Sección Tercera.
- 8. Los Recursos Extraordinarios
- 8.1 El Recurso de Queja
- 8.1.1. Concepto
- 8.1.2 Plazo para Interponer el Recurso
- 8.1.3. Tramitación del Recurso
- 8.1.4 El Recurso de Queja en el Juicio de Cuentas
- Sección Cuarta.
- 9. Los Efectos de la Sentencia Definitiva Pronunciada en el Juicio de Cuentas
- 9.1. La Ejecución de la Sentencia Definitiva
- 9.2. Defensas del Ejecutado
- CONCLUSIONES
- APENDICE
- LEY DE ORGANIZACIÓN Y ATRIBUCIONES DE LA CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA. LEY N° 10.336

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO Decreto
Ley N° 1.263, de 1975

Instrucciones sobre Rendición de Cuentas. CIRCULAR N° 70.490

Organigrama de la Contraloría General de la República

Bibliografía

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo consulta el marco normativo y el sistema de competencias públicas que regulan la actividad fiscalizadora de la Contraloría General de la República por aplicación del principio de control, que constituye uno de los fundamentos del Estado de Derecho y uno de los instrumentos de que se sirve el derecho público moderno para garantizar la consecución de los fines que constituyen la más íntima razón de ser de la Administración Pública.

De hecho, el principio de control junto con los de legalidad, responsabilidad, de separación de funciones, de constitucionalidad de las normas, de reconocimiento de los derechos subjetivos públicos, derechos sociales y económicos, y de justiciabilidad, propenden al sostenimiento de un ordenamiento institucional equilibrado que garantice la seguridad jurídica de sus miembros, sin obstaculizar la evolución de la legalidad vigente, en aras de promover el bien común como fin último del Estado.

En efecto, por aplicación del principio de control y de acuerdo con el marco jurídico vigente, la Contraloría General de la República ejerce potestades de fiscalización de la administración del Estado, tanto respecto de sus actos jurídicos como hechos materiales, garantizando el cumplimiento del ordenamiento jurídico, la protección y debido uso del patrimonio público, la preservación y fortalecimiento de la probidad administrativa y la transparencia de la información financiera. Tal misión, encomendada a este organismo goza de consagración constitucional, pues es la propia Carta Fundamental en su Capítulo IX, artículo 87, la que dispone a la letra: “Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá el control de legalidad de los actos de la

Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de la Municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevará la Contabilidad General de la Nación y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva”, norma acotada por el texto refundido de la Ley Orgánica Constitucional de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, Ley N° 10.336 de 1964 ¹, y por la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado, Decreto Ley N° 1.263 de 1975 ², sin perjuicio de la aplicación de Circulares interpretativas e instructivas, de las cuales se destaca su carácter didáctico.

De este modo, las fuentes legales de la acción fiscalizadora del órgano contralor establecen cuáles son las principales funciones que ejerce, las que podemos ordenar de la siguiente forma:

a) En un primer orden de materias, la Contraloría General ejerce el control de legalidad de los actos de la Administración, mediante el trámite de la toma de razón, control a que están sujetos los decretos supremos y las resoluciones de los Jefes de Servicios, sin perjuicio de la existencia de mecanismos supletorios de control para los actos administrativos exentos de tal fiscalización.

b) La Contraloría General emite dictámenes jurídicos con el objeto de interpretar normas en las materias de su competencia, sea a petición de la autoridad, de particulares afectados por actos de la Administración o simplemente de oficio. Asimismo, imparte instrucciones vinculantes a los servicios públicos para la aplicación o ejecución de las leyes administrativas. Esta labor ha dado origen a la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General.

c) La Contraloría, además, fiscaliza a las Unidades Operativas ³, mediante auditorías e inspecciones en terreno y principalmente por medio del examen de las cuentas rendidas, que tiene por objeto el control de la actividad financiera de los servicios, entidades o personas que tienen a su cargo fondos fiscales, municipales o de otros servicios estatales.

d) La Contraloría, asimismo, inicia y efectúa investigaciones sumarias y sumarios administrativos en los servicios sometidos a su fiscalización.

e) La Contraloría, de igual manera, juzga las cuentas, sin perjuicio de las facultades administrativas del Contralor General para disponer retenciones de beneficios pecuniarios o reintegros los ingresos percibidos indebidamente por los funcionarios públicos.

f) La Contraloría, a su vez, mantiene un Registro de los servidores de la Administración del Estado, con arreglo a las normas que regulan la carrera funcionaria.

¹ Vease apéndice N°1.

² Vease apéndice N°2.

³ Las Unidades Operativas corresponden a los órganos, servicios y entidades que agrupa el sector público, sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de la República. Vease apéndice Circular N°70.490, de 1976.

g) La Contraloría, también efectúa las tareas normativas y operativas para servir la función de llevar la Contabilidad General de la Nación, y, por último,

h) La Contraloría lleva a cabo todas aquellas tareas supletorias de control, encomendadas por su ley orgánica como son las labores de edición y publicación de las leyes y reglamentos de la República.

En consecuencia, de acuerdo con la Carta Política y sus normas complementarias, corresponde fundamentalmente a este Organismo Superior de Control velar por el pleno acatamiento del principio de legalidad y cautelar la integridad del patrimonio público, de manera que la actividad administrativa de contenido patrimonial, tendiente al feliz logro de los cometidos estatales que deben tener por fin el bien común o bien público, se enmarque dentro de los límites precisamente trazados por el ordenamiento jurídico en su conjunto. De ahí que la función de control de la legalidad y la de cautelar la integridad del patrimonio público se encuentran íntimamente ligadas, cuestión que adquiere especial relevancia en el marco del presente trabajo, pues, como veremos, los procedimientos de examen y juzgamiento de las cuentas, lejos de constituir procesos contables estructurados en una o varias operaciones aritméticas, llevan implícito el análisis de la legalidad del ingreso o del gasto.

Pues bien, como de las competencias, que la Carta Fundamental radica en el Órgano Contralor nos avocaremos, en particular, al análisis de la función de examinar y juzgar las cuentas, corresponde dilucidar, como cuestión previa, que si bien se encuentra aparentemente establecida en la norma suprema como un mecanismo complejo de control de la legitimidad de la expresión de poder del Estado a posteriori, naturaleza que ambos procesos comparten, de su estudio surge una profunda distinción entre ambas competencias, ya que la correcta interpretación de la norma constitucional impone la necesidad de diferenciar ambas funciones, las que, a pesar de ser ejercidas por un sólo ente público, implican que el Organismo Superior de Control de la Administración del Estado, ejecute, por una parte, actos administrativos de fiscalización, como son las auditorías, inspecciones y específicamente el examen de las cuentas rendidas, y por la otra, lleve a cabo los actos jurisdiccionales que importan el juzgamiento de las cuentas, potestad que ejerce en propiedad el Juez Titular del Juzgado de Cuentas de primera y segunda instancia, constituyendo el Juzgado de Cuentas un Tribunal especial de la República dotado en su origen de jurisdicción y de competencia absoluta, relativa y específica, independiente de la que detentan los otros Tribunales que forman parte del Poder Judicial, al tenor de lo establecido en el artículo 5° del Código Orgánico de Tribunales.

Empero, el Juicio de Cuentas, si bien, por lo general, constituye la culminación de un proceso que se encausa con ocasión de la rendición de cuentas que examina la Contraloría General de la República, involucrando secuencialmente actos de control de la autoridad que ejercita como parte de la Administración Pública del Estado, para luego en caso de observar alguna irregularidad insubsanable, ejercer jurisdicción en calidad de Tribunal especial de la República, como veremos, al juez de cuentas también compete el juzgamiento de los efectos civiles de todos aquellos actos negligentes o culpables, que cometidos por funcionarios del sector público, han acarreado pérdida o deterioro de los bienes materiales e inmateriales, que no constituyen propiamente fondos públicos, una

vez acreditada la responsabilidad administrativa del empleado en un procedimiento administrativo disciplinario previo, llámese éste sumario o investigación sumaria.

Así, es presupuesto de existencia del juicio de cuentas la consagración constitucional y legal del principio general de derecho público de la responsabilidad, que importa que toda persona incurrirá en ésta por los daños causados al patrimonio público en la ejecución de un acto, imputables a su conducta dolosa, culpable o negligente, responsabilidad que podrá ser civil, penal o disciplinaria, siendo materia privativa de ley establecer un órgano competente y un racional y justo procedimiento para perseguir las responsabilidades que afecten al funcionario o particular que corresponda, con el propósito de dar continuidad a las funciones públicas⁴. Entonces, el juzgamiento de las cuentas como procedimiento jurisdiccional vela por la implementación y real eficacia del principio general de derecho público de la responsabilidad, sea de los funcionarios, empleados o de los particulares, respecto de los actos administrativos o privados que ejecutan estas personas y que tengan por objeto la afectación del patrimonio público. En el mismo sentido se ha pronunciado la jurisprudencia del Tribunal de Cuentas en reiteradas oportunidades, según resuelve el siguiente fallo:

“La responsabilidad civil derivada del uso irregular de fondos públicos no puede hacerse efectiva en forma directa por la Administración activa, sino que para ello debe llevarse a cabo un procedimiento formal, incoado ante un organismo investido de potestades jurisdiccionales, calidad que poseen tanto el Juzgado de Cuentas como los Tribunales Ordinarios de Justicia”(Sentencia 10.152, de 1992).

En definitiva, el juicio de cuentas está establecido en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República como un procedimiento que garantiza los intereses patrimoniales del Estado o Fisco, del que conoce en su calidad de Juez de Cuentas el Subcontralor General como Tribunal de primera instancia y el Contralor General como Tribunal de segunda instancia, constituido en un tribunal especial que por mandato constitucional y legal ejerce la función jurisdiccional para perseguir y hacer efectiva la responsabilidad civil de todas aquellas personas naturales, jurídicas o funcionarios públicos que tengan a su cargo fondos o bienes sujetos a fiscalización y que causen perjuicios al patrimonio del Estado, imputables a su conducta dolosa, culpable o negligente, previa constatación del incumplimiento de la obligación de rendir cuenta, de irregularidades en las cuentas examinadas a través de requerimiento o de examen de la cuenta; o de la comisión de infracciones funcionarias sancionadas mediante un sumario administrativo o investigación sumaria.

En suma, cabe hacer notar que del ejercicio de las potestades contraloras y jurisdiccionales de la Contraloría General ha emanado una abundante jurisprudencia administrativa y jurisdiccional, constituida especialmente por los dictámenes e instrucciones, y por las sentencias y demás resoluciones jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas, la que ha devenido, en el transcurso del tiempo, en un factor de unidad, entre la apremiante necesidad de especialización del ordenamiento jurídico-institucional, urgido por la transformación de los procesos financieros y la insuficiencia de los procedimientos,

⁴ Calamandrei dice “que la función legislativa por sí sola no basta; es necesario que a continuación de ella vengán mecanismos administrativos y jurisdiccionales capaces de implementarla y darle eficacia”. Revista de Derecho Procesal, N° 11, 1976, pág 85.

y las garantías básicas que el constituyente ha establecido como normas supremas sobre la base de la concepción de un Estado que debe estar al servicio de la persona humana.

Por último, resulta ineludible agradecer encarecidamente la invaluable colaboración de la señora Secretaria del Tribunal de Cuentas doña Marta Vera Silva y del profesor guía señor Rolando Pantoja Bauzá, sin cuyos aportes la realización de el presente estudio hubiera resultado imposible.