

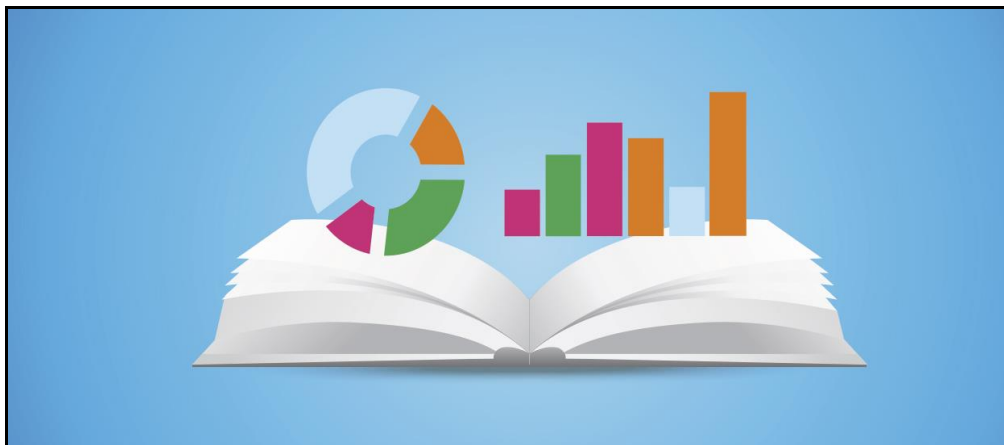
PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Fundación Nuevas Generaciones

en cooperación internacional con

Fundación Hanns Seidel¹

Rendición de cuentas al finalizar un cargo público – El histórico juicio de residencia como antecedente regulatorio para una legislación actual²



Resumen ejecutivo

La transparencia de los actos de gobierno es una demanda ciudadana que se hace escuchar cada día con más fuerza. Existen muchas herramientas para promoverla y garantizarla (audiencias públicas, portales de datos abiertos, mecanismos administrativos para el reclamo de información, etcétera), pero poco se ha regulado hasta el momento sobre la obligatoriedad de la rendición de cuentas al finalizar un cargo público. Para tal fin, hemos recurrido al histórico juicio de residencia, que si bien se mantiene vigente en algunas provincias, sus objetivos y gran parte de las herramientas que establecía, podrían ser de gran utilidad, como antecedente regulatorio para una legislación actual en la materia.

¹ La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo.

² Trabajo publicado en el mes de diciembre de 2019.

I) Introducción

La obligación de rendir cuentas que tienen quienes forman parte de un gobierno u ocupan cargos electivos se circunscribe dentro de lo que se ha dado en llamar “gobierno abierto”, entendiendo como tal a aquel que se caracteriza por ser transparente, promover la participación ciudadana y fomentar los esquemas de colaboración entre el Estado, la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil. El fin último de un gobierno abierto es la mejora de los servicios públicos y el robustecimiento de las instituciones a fin de fortalecer los valores democráticos y republicanos.

En base a lo dicho anteriormente, se puede apreciar que la noción de gobierno abierto se sustenta sobre tres pilares: transparencia, participación y colaboración. A pesar de existir una obvia correlación sobre dichos pilares, cada uno de ellos tiene sus propias particularidades que lo diferencia de los otros dos. No vamos a profundizar sobre este tema que ya fue abordado en el trabajo que hemos publicado en diciembre de 2018 con el título “Adhesión provincial a la Ley 27.275 de acceso a la información pública”³, pero vamos sí a enfocarnos en aquellos aspectos que hacen puntualmente a la rendición de cuentas de los funcionarios públicos, y para ello traeremos al presente una antigua institución creada para dichos fines: el juicio de residencia.

II) Acerca del gobierno abierto, la transparencia y la rendición de cuentas

Previo a dedicarnos al análisis del juicio de residencia, vale la pena refrescar algunas nociones relativas a lo que comúnmente se entiende por gobierno abierto.

La transparencia refiere a un Estado que informa sus actos de gobierno y el desarrollo de las políticas públicas implementadas, de manera completa, oportuna, gratuita y accesible. Gracias a ello se fomenta la rendición de cuentas, se reduce la corrupción y se fortalece la confianza ciudadana en sus instituciones.

La transparencia gubernamental puede ser activa o pasiva. La primera de ellas hace referencia a todas las acciones que el Estado lleva a cabo, unilateralmente, para brindar información

³ “Adhesión provincial a la Ley 27.275 de acceso a la información pública”, Fundación Nuevas Generaciones (2018). <http://nuevasgeneraciones.com.ar/sitio/calidad-institucional-transparencia-y-modernizacion-del-estado/#3e967f8f209e8293c>

a la ciudadanía. Ello puede realizarse mediante la publicación de datos (datos abiertos, declaraciones juradas, etc.) y mediante la implementación de procesos de gestión (tableros de control, expediente digital, observatorios de obra pública, etc.) de acceso público.

La transparencia pasiva, en cambio, se relaciona a la obligatoriedad que tiene el Estado de suministrar toda aquella información que le sea solicitada por la ciudadanía. Es, en definitiva, el puntal sobre el que se asienta el derecho al acceso de la información pública.

La rendición de cuentas forma parte de lo que precedentemente se definió como transparencia activa, ya que se trata de las manifestaciones que hacen los funcionarios públicos en relación a las actividades que desarrollan.

III) Legislación vigente

En el plano normativo, la transparencia activa se encuentra vigente en Argentina por imperio de la ley 27.275⁴ de acceso a la información pública. Dicha norma establece en su Título II (artículos 32 a 34) que los sujetos obligados deben “facilitar la búsqueda y el acceso a la información pública a través de su página oficial de la red informática, de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y procurando remover toda barrera que obstaculice o dificulte su reutilización por parte de terceros”. Asimismo, se establecen las excepciones al deber de publicar la información pública.

Según el artículo 2 de la ley 27.275, son sujetos obligados a rendir cuentas por los actos realizados en el cumplimiento de sus funciones:

- La administración pública nacional y los organismos descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las instituciones de seguridad social;
- el Poder Legislativo y los órganos que funcionan en su ámbito;
- el Poder Judicial de la Nación; el Ministerio Público Fiscal de la Nación; el Ministerio Público de la Defensa;
- El Consejo de la Magistratura;

⁴ Ley de Acceso a la Información Pública 27.275 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/texact.htm>

- Las empresas y sociedades del Estado y las empresas donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria;
- Los concesionarios, permisionarios y licenciatarios de servicios públicos;
- Las organizaciones empresariales, partidos políticos, sindicatos, universidades y cualquier entidad privada a la que se le hayan otorgado fondos públicos y las instituciones cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado nacional;
- Las personas jurídicas públicas no estatales en todo aquello que estuviese regulado por el derecho público, y en lo que se refiera a la información producida o relacionada con los fondos públicos recibidos;
- Los fideicomisos que se constituyeren con recursos del Estado nacional;
- El Banco Central de la República Argentina;
- Los concesionarios, explotadores, administradores y operadores de juegos de azar, destreza y apuesta, debidamente autorizados por autoridad competente.

Ahora bien, desde nuestro punto de vista, además del mandato que pesa sobre los sujetos obligados, debería regularse un mecanismo que lleve a los funcionarios públicos y a quienes ocupan cargos electivos, a rendir cuentas una vez finalizados sus mandatos. En dicha rendición de cuentas se debería dar parte público de las acciones llevadas a cabo, los objetivos alcanzados, el grado de ejecución del presupuesto asignado, contrataciones realizadas, viajes efectuados, etc.

Si bien lo que acabamos de sugerir pareciera responder a los novedosos postulados que conforman la idea del gobierno abierto y la modernización estatal, prácticas como la rendición de cuentas exigidas a los funcionarios al finalizar en sus cargos, ya era algo habitual en la España medieval y en la América de la Conquista. Nos estamos refiriendo a los llamados “juicios de residencia”.

IV) El juicio de residencia

Esta institución tuvo su origen en el Imperio Romano de Oriente en siglo V. Posteriormente, el juicio de residencia fue receptado en España por el rey Alfonso X “El Sabio” dentro del Código de las Siete Partidas durante el siglo XIII. Se trataba de un proceso judicial para

el control de determinados funcionarios que se iniciaba al finalizar en sus cargos. La Corona lo extendió luego a sus territorios en América debido a las enormes distancias que separaban a las colonias de la metrópoli y a la complejidad de los asuntos propios de los nuevos dominios. El juicio de residencia fue perfeccionado por los Reyes Católicos y su vigencia en el Río de la Plata perduró hasta 1819, año en que se dictó la primera Constitución argentina, que sustituyó el juicio de residencia por el juicio político.

Vale destacar que mientras que el juicio político se utiliza para remover de sus cargos a los funcionarios en ejercicio de sus cargos, el juicio de residencia apuntaba a evaluar el desempeño y la honestidad de los servidores públicos una vez cesados en sus tareas oficiales.

Los juicios de residencia eran obligatorios para todos los funcionarios públicos nombrados para desempeñar cargos en la América española. Se sometían a ellos los virreyes, gobernadores y capitanes generales, corregidores, jueces, alcaldes, entre otros. Se llevaban a cabo, como ya se señaló, una vez concluido el mandato para el cual habían sido designados.

El nombre del proceso se debe a que el funcionario en cuestión debía permanecer, es decir residir obligatoriamente, en el lugar donde había ejercido su cargo y de ese modo facilitar la investigación. Por lo tanto, no podía abandonar la ciudad en la que había llevado a cabo sus funciones mientras no hubiere sido absuelto o condenado. Asimismo, una parte de su paga le era retenida a fin de garantizar que pudiera abonar la multa correspondiente en caso de que se la tuviera que aplicar como sanción. Las sentencias podían tanto elevar el prestigio del funcionario como castigarlo duramente, sirviendo en ambos sentidos como ejemplo para todos.

Quien era nombrado para ejercer un cargo en las Indias conocía de antemano que iba a ser juzgado al final de su mandato, circunstancia que servía como disuasorio contra los posibles casos de corrupción, a la vez que resultaba un estímulo para ajustar sus actos al ordenamiento jurídico vigente. De este modo, la vigilia permanente de la Corona sobre los funcionarios destacados en América dificultaba el enriquecimiento ilícito. En tal sentido, la honestidad y la capacidad del personal no era sólo verificada al momento de su designación, sino que además era revisada al culminar su mandato.

Los magistrados que llevaban adelante los procesos interrogaban a los testigos acerca de la conducta y la actuación del funcionario a juzgar. También estudiaban los documentos de gobierno,

analizando especialmente el grado de cumplimiento de las instrucciones recibidas a lo largo de su mandato. En base a todo lo oído y leído durante el proceso, el juez dictaba sentencia, con la sanción que, en su caso, hubiere correspondido. A continuación se remitían las actuaciones al Consejo de Indias, sito en Sevilla, para su aprobación.

V) Experiencias locales del juicio de residencia

Más allá del paso de los siglos y de haber caído prácticamente en el desuso, el juicio de residencia, con una visión adaptada al siglo XXI, podría ser incluido entre las herramientas de las que hoy se nutre la transparencia gubernamental para poder hacer conocer a la ciudadanía de qué manera y cómo se desempeñan los funcionarios públicos una vez que dejan sus cargos. Si bien en nuestro país esta institución se dejó de utilizar a comienzos del siglo XIX, hay dos provincias que mantienen su aplicación: Chaco y Tierra del Fuego.

Provincia de Chaco

La ley 2325⁵ (anteriormente 7602) de Chaco, sancionada en 2015, regula el Juicio de Residencia en dicha provincia. En virtud de ella todo funcionario que se desempeñe en cargos públicos, electivos o no, en forma temporal o permanente, remunerada o de manera honoraria, una vez concluido su mandato o producida la cesación en sus funciones, está sujeto a rendir cuentas de su gestión, del destino de los fondos asignados por presupuesto y de la evolución de su patrimonio personal.

Asimismo, la norma obliga a dichos funcionarios a cumplimentar las declaraciones juradas de bienes personales y a someterse a la valoración pública de su desempeño, sin perjuicio de toda otra legislación vigente al respecto.

La ley 2325 también establece el procedimiento que se debe seguir durante el juicio de residencia, la participación de la ciudadanía durante su sustanciación y las sanciones que se pueden aplicar en caso de que se determinare la responsabilidad del funcionario.

⁵Ley 2325 (antes 7602) de Chaco de juicio de residencia <http://www2.legislaturachaco.gov.ar:8000/Documentos/Documento/GetAnexo?nombreArchivo=Ley%207602.pdf>

Provincia de Tierra del Fuego

La provincia más austral de la república también cuenta con una norma especial que regula la rendición de cuentas de los funcionarios a través del juicio de residencia. Se trata de la ley 264 de 1995⁶, en virtud de la cual se establece que el gobernador, el vicegobernador, sus reemplazantes legales cuando ejerzan el poder ejecutivo, los ministros, los miembros del Tribunal de Cuentas y el fiscal de Estado pueden ser acusados y sometidos al juicio de residencia en caso de cometer delitos en el ejercicio de sus funciones; cometer delitos comunes; desempeñar mal sus cargos y ser indignos para ocuparlos.

Fiel a su nombre, la norma fueguina establece que los funcionarios sometidos al juicio de residencia no pueden abandonar la provincia hasta después de transcurridos cuatro meses de terminadas sus funciones, salvo expresa autorización de la legislatura o de los cuerpos deliberativos municipales según el caso.

El proceso del juicio se sustancia en la legislatura provincial. Para ello se la divide dos salas: una acusadora y la otra juzgadora. La denuncia puede formularse recién a partir de la fecha en que el funcionario cese en sus funciones. Culminadas las actuaciones, si el acusado fuere declarado culpable de haber incurrido en algunos de los supuestos enumerados precedentemente, se lo inhabilitará para desempeñar cargos o funciones públicas, de cualquier naturaleza o jerarquía, por el tiempo que se fijare en la sentencia, sin perjuicio de su responsabilidad penal o civil.

Por tal motivo, en caso de que en sede penal se dictare sentencia condenatoria contra el acusado, con la accesoria de inhabilitación con posterioridad a la resolución del juicio de residencia, prevalecerá el período de inhabilitación que fijare la justicia.

VI) Conclusiones

Como se puede observar en base a lo reseñado precedentemente, el juicio de residencia fue, desde sus orígenes, una herramienta esencial para evaluar el desempeño de los funcionarios

⁶ Ley 264 de Tierra del Fuego de juicio de residencia <http://www.legistdf.gov.ar/lp/leyes/Provinciales/LEYP264.pdf>

públicos una vez que hubieren finalizado en sus cargos. Su caída en desuso implicó que las irregularidades cometidas por los funcionarios en razón de sus cargos, muchas veces quedaran impunes, y se perdiera la costumbre de la rendición de cuentas al momento de la finalización del mandato.

El juicio político, por su parte, como ya se ha explicado, tiene un objetivo diferente ya que persigue únicamente separar del cargo a las pocas autoridades a las que se les aplica para, posteriormente, someterlos a la competencia judicial correspondiente.

En nuestra opinión, es conveniente que la obligación de la rendición de cuentas final, al cierre del ejercicio de la función pública, sea reinstalada y regulada, utilizando algunas herramientas del antiguo juicio de residencia. Entendemos que ello brindará mayor transparencia a la actuación de los funcionarios públicos y generará incentivos contrarios a los actos de corrupción.

Las nuevas tecnologías serán grandes aliadas de estos procesos, y facilitarán el control de las rendiciones de cuentas. El análisis comparado de las declaraciones juradas; la posibilidad de crear plataformas públicas de acceso a la información; la publicidad de los actos públicos, etc, son todas herramientas brindarán al ciudadano mayores facultades de fiscalización y control, que sin dudas redundarán en una mejoría sustancial del trabajo en los cargos públicos de relevancia.