

Jaime Jara Schnettler*

Caducidad y notificación del reparo en el Juicio de Cuentas

Expiration and notification of objection in the judgment of accounts

Resumen

El autor examina los diversos argumentos que se han planteado acerca del correcto sentido y alcance del artículo 96 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en materia de caducidad de los reparos contables que son el antecedente de los Juicios de Cuenta. En particular se analiza el papel que juega la notificación del reparo como actuación esencial para dar eficacia e impedir la caducidad de los cargos contables formulados por la Contraloría. La posición sostenida en este trabajo plantea que esta materia debe dilucidarse conforme a las normas y principios de procedimiento administrativo que aporta la Ley N°19.880, comoquiera que el reparo es un acto de naturaleza administrativa.

Palabras clave

Caducidad. Notificación. Juicio de Cuentas.

Abstract:

The author examines the various arguments that have been raised concerning the proper meaning and scope of Article 96 of the Organic Law of the Comptroller General of the Republic, on expiry of the repairs that are accounting history of the Judgment of Account. In particular we analyze the role of notification of repair as essential action to give effect and prevent the expiration of accounting charges made by the Comptroller. The position taken in this paper proposes that this matter must be determined according to the rules and principles of administrative procedure provided by the Law No. 19.880, howsoever the repair is an act of an administrative nature.

* *Abogado. Magíster en Derecho Constitucional, Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesor Asistente de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.*

Keywords

Expiration. Notice. Judgment Accounts.

1. Objeto

El presente trabajo tiene por objeto examinar los diversos argumentos que se han planteado en la doctrina y la jurisprudencia acerca de la correcta interpretación del inciso 2º del artículo 96 de la Ley 10.336, orgánica de la Contraloría General de la República, en lo relacionado con la caducidad de los reparos formulados por ese órgano de control. Como se conoce, ese precepto legal consagra un término anual de caducidad para reparar la cuenta de todo funcionario obligado a rendirla ante esa entidad superior, pudiendo dar origen al proceso de enjuiciamiento contable que instruye el Juzgado de Cuentas de Contraloría.

Para abordar el análisis de la materia examinaremos brevemente el régimen y el procedimiento de examen y juzgamiento de las cuentas contables de los funcionarios que regula el título VII de la Ley N°10.336, materia en que incide la problemática planteada. Y en seguida, se examinará específicamente la cuestión relativa a la caducidad del reparo y la cesación de la responsabilidad del cuentadante y su tratamiento por la doctrina y la jurisprudencia administrativa de la propia Contraloría y las sentencias del Juzgado y del Tribunal de Cuentas de segunda instancia.

Con estas consideraciones procederemos a formular nuestra conclusión sobre la materia.

2. Del examen y juzgamiento de las cuentas, en general

Corresponde a la Contraloría General de la República, en cumplimiento de la función de cautelar la integridad del patrimonio público, y por mandato expreso de la Constitución Política en su artículo 99 y de su Ley orgánica, artículo 1º, corresponde a la Contraloría General de la República verificar el examen de las cuentas de las personas que tienen a su cuidado fondos o bienes públicos y en su caso, efectuar el juzgamiento de ellas si ha estimado del caso *repararlas* para perseguir, comprobar y hacer efectiva la responsabilidad civil del cuentadante, por los gastos e ingresos objetados. Se trata en ambos casos de una manifestación del *control contable y a posteriori* que ejerce esta entidad superior de fiscalización.

Como ha tenido oportunidad de destacarlo la doctrina, en rigor se reúnen aquí –por razones de eficacia y economía– dos funciones de distinta índole. Por una parte un procedimiento de fiscalización de clara naturaleza administrativa, como es el caso del “examen de cuentas” y en seguida una función jurisdiccional comprendida en el cometido que se entrega al Juzgado de Cuentas, orgánicamente radicado en el seno de

este órgano constitucional, con el objeto de enjuiciar la misma y de hacer efectiva, en su caso, la responsabilidad pecuniaria derivada del examen contable que se impone a los funcionarios que tienen a su cuidado bienes o fondos públicos.

A.— De la obligación de Rendición y del examen de las cuentas. En la actualidad este procedimiento administrativo previo se efectúa en la práctica como resultado de las *auditorías administrativas*, que Contraloría efectúa al amparo del artículo 21 A de su Ley orgánica, disposición incorporada por la Ley 19.817 de 2002, y cuya verificación se sustentó anteriormente en la interpretación de la expresión *examen de cuentas* que empleaba la Constitución y la ley.

Por su parte las propias normas de la Ley Orgánica de la Contraloría (LOCGR), reiteradas en lo pertinente por las disposiciones del decreto ley N° 1263, de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado, contienen preceptos que imponen la obligación de determinadas personas de “rendir cuenta”, específicamente a los funcionarios que tienen a su cargo tanto la percepción, como la recaudación, la custodia, la administración, el pago y la inversión de fondos del Fisco, de las Municipalidades, y de los demás servicios que determinen las leyes. Estos funcionarios se denominan “*cuantadantes*” según se desprende de lo establecido en los artículos 7 y 85 de la Ley 10.336.

Estas disposiciones, en términos generales, establecen que las cuentas deben rendirse en la oportunidad que determine la ley, o por mensualidades vencidas (art. 86, LOCGR). Sin perjuicio que en el caso de ciertos funcionarios autorizados a girar contra las cuentas de las Tesorerías, la rendición debe hacerse dentro de los primeros 5 días del mes siguiente al que correspondan los giros (art. 87, LOCGR). Por razones de conveniencia del servicio y a solicitud del funcionario obligado a rendir la cuenta, la ley establece que el Contralor General puede prorrogar el plazo para su rendición (art. 88, LOCGR).

Por otra parte la ley otorga diversas prerrogativas al Contralor a fin de compeler al funcionario renuente o contumaz al cumplimiento de la obligación legal de rendición de la cuenta. Así, si el funcionario no presenta la cuenta en el plazo legal o el establecido por el Contralor, este último puede suspenderlo sin goce de remuneración, hasta que cumpla su obligación; si además el funcionario está autorizado a girar fondos, el Contralor puede ordenar la suspensión de todo giro contra Tesorerías mientras éste no rinda el período anterior (art. 89, LOCGR). Si la rendición de cuentas no se efectúa dentro de los dos meses siguientes al período en que debió efectuarse, el Contralor está facultado incluso a multar al funcionario o aun a requerir de los Tribunales Ordinarios que se ordene el arresto del mismo (art. 93, LOCGR). Además, la ley faculta al Contralor para ordenar retener las remuneraciones, el desahucio o las pensiones (art. 89, inciso final, LOCGR).

B.— Del Procedimiento administrativo previo de examen de cuentas. Las personas sujetas a esta obligación deben rendir las cuentas y presentarlas ante la Contraloría para su examen. Las cuentas deben ser fundamentadas con documentación suficiente,

pertinente y auténtica, es decir con instrumentos originales. Una vez ingresada ésta a la Contraloría, se produce el denominado *examen de la cuenta* cuya competencia ha sido entregada al Departamento de Contabilidad de esa entidad (art. 97, LOCGR), aun cuando en la actualidad corresponde a cada División de este organismo fiscalizador proceder a su examen, según la materia pertinente a su ámbito de control.

Esta revisión, según disponen los artículos 95, 98 y 99 de la LOCGR, se hace efectiva sobre los expedientes de gastos y demás documentación respaldatoria, acompañada a la Contraloría, y tiene por objeto:

- a. fiscalizar la percepción de las rentas por los servicios y órganos fiscalizados; la inversión de los fondos de esas entidades; el cumplimiento por el cuentadante de las normas legales y reglamentarias que rigen su ingreso y su aplicación y gasto;
- b. comprobar la veracidad y fidelidad de las mismas, la autenticidad de la documentación respectiva y la exactitud de las operaciones aritméticas y de contabilidad en que inciden.

El examen de cuentas configura un procedimiento de indiscutible naturaleza administrativa que no puede ser confundido con el enjuiciamiento jurisdiccional posterior de la misma, a que puede dar origen en su caso. Así lo ha expresado la doctrina y la jurisprudencia. Confluye en esta tramitación, por lo tanto, el conjunto de elementos que describe el artículo 18 de la Ley 19.880 que define al procedimiento de esta índole como *“una sucesión de actos de trámite vinculados entre sí, emanados de la Administración y en su caso de particulares interesados, que tiene por finalidad producir un acto administrativo terminal”*.

Cabe expresar que en tanto procedimiento administrativo, resulta plenamente aplicables al “examen de cuentas” el *principio de inexcusabilidad administrativa* que contempla el artículo 14, inciso 1º, de la Ley 19.880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos, que expresa que *“La Administración estará obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla, cualquiera sea su forma de iniciación”*.

La facultad para examinar la cuenta, que la ley radica en la esfera de competencia de la Contraloría, ha sido expresamente limitada a un plazo máximo de un año, de modo que esta potestad de revisión contable debe desenvolverse y afinarse necesariamente dentro de ese lapso temporal. Vencido este plazo, además de extinguirse la competencia del órgano administrativo examinador, cesa la responsabilidad contable del funcionario cuentadante. Este término corre a partir de la recepción de la cuenta por la Contraloría General, lo que debe ser certificado por este organismo (art. 96, LOCGR). Sin embargo, la misma norma no expresa de modo claro la data al cabo de la cual se entiende expirado y extinguido irremediamente el plazo. La disposición sólo aclara que el cese de esta responsabilidad es sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria, civil o criminal que pudiere afectar al funcionario, la que se rige por las normas comunes generales.

Al terminar el examen de una cuenta por parte de la Contraloría, puede este órgano resolver dicho procedimiento administrativo adoptando una de tres distintas actitudes:

1. Aprobarla. Que supone el otorgamiento de la conformidad a la misma por parte del ente contralor luego de su examen, con lo cual procede a *finiquitarla* para fines contables;

2. Observarla. Lo que acontecerá si encuentra errores de forma. En la práctica constituye esta una determinación provisional sobre la cuenta que da lugar a la devolución de la misma a fin de que se hagan por el obligado a rendirla las correcciones numéricas o de otro tipo que sean menester, y a fin de subsanarla para su re-examen;

3. Repararla. El “reparo” configura un acto negativo o de rechazo de la cuenta que comporta una crítica específica a la misma, en el sentido de que ésta adolece de vicios de fondo, no subsanables en cuanto a su legalidad y a la documentación que la sustenta. El reparo además de constituir el acto que cierra el trámite administrativo de examen de la cuenta, conlleva un efecto extra-administrativo, de índole procesal. Tiene la virtud de ser el acto jurídico procesal de parte calificado por la ley como idóneo para iniciar propiamente el denominado “juicio de cuentas”.

C.– Del Juzgamiento de las cuentas. Naturaleza y objeto. Esta fase corresponde a la etapa propiamente jurisdiccional del control de cuentas.

El juicio de cuentas constituye un procedimiento contencioso administrativo de doble instancia a través del cual se persigue la responsabilidad de quienes intervienen en la administración, recaudación, custodia e inversión de los fondos o bienes sometidos a la fiscalización de la Contraloría General de la República. Este proceso queda entregado al conocimiento del Juzgado de Cuentas de primer grado (Subcontralor) y, por vía de apelación, ante el Tribunal colegiado especial incorporado por la Ley 19.817. Ambos órganos están integrados en la propia entidad de control, pero funcionalmente independientes de ella en su condición de Tribunales de la Nación.

Se ha expresado que la naturaleza del juicio de cuentas es peculiar porque a diferencia de la generalidad de los procesos contencioso-administrativos, en que normalmente un particular impugna actos o decisiones de la Administración, aquí es el propio órgano de control el que actúa como sujeto activo dirigiendo su acción en contra de la persona o funcionario cuentadante al margen que no se impugna acto administrativo alguno, sino la veracidad, integridad y completitud de una cuenta.¹

Por ello en el derecho comparado se ha preferido caracterizar al Tribunal de Cuentas como un Tribunal especial administrativo que actúa en el ámbito de la “jurisdicción contable” y que da lugar al denominado “contencioso contable”, expresión más adecuada.²

¹ Cfr. **Caldera Delgado, Hugo**, *El Juicio de Cuentas*, Ed. Jurídica, Santiago, 1980, págs. 10–11; **Bermúdez Soto, Jorge**, *Derecho Administrativo General*, Abeledo Perrot, Santiago, 2010, pág. 248.

² **De Mendizábal Allende, Rafael**, “La Función Jurisdiccional del Tribunal de Cuentas”, en *Revista de Administración Pública* N°s 100–102, enero–diciembre 1983, pág. 1360.

El objeto de este contencioso especial de cuentas es hacer efectiva la responsabilidad civil extracontractual que pudiere afectar a las personas que tienen a su cargo bienes o fondos de las entidades sometidas a la fiscalización de la Contraloría General.³ Otros autores han estimado que su finalidad es la determinación de una responsabilidad civil de *carácter interno de los funcionarios*.⁴ Es decir, establecer la existencia de un hecho ilícito civil, ya sea doloso o culposo, que ha causado daño al patrimonio público, por lo que no constituye un mero reproche objetivo, al margen que dicha responsabilidad contable–patrimonial opera de manera independiente de la responsabilidad disciplinaria, penal o civil común que puede exigirse al funcionario.⁵

Por su parte para la jurisprudencia contralora el juicio de cuentas constituye un mecanismo de control financiero para hacer efectiva una responsabilidad pecuniaria de funcionarios u otras personas que administran bienes o fondos públicos.⁶ Otros oficios de ese organismo de control han expresado que su contenido se refiere a la responsabilidad civil que afecta a los servidores del Estado derivada de daños causados al patrimonio público como consecuencia de la infracción de sus deberes funcionarios.⁷

La doctrina comparada ha expresado, por su parte, que el objeto del proceso de cuentas consiste en hacer efectiva una *responsabilidad civil o patrimonial especial* que se da en denominar “responsabilidad contable” a fin de remarcar sus contornos propios y diferenciales con la responsabilidad delictual o cuasi delictual civil o común.⁸

D.– Del Juicio de cuentas. Tramitación. El *reparo* es la resolución del órgano contralor que inicia el “juicio de cuentas”. Según el artículo 107 bis de la LOCGR, incorporado por la Ley 19.817, constituye formalmente “la demanda” en el juicio de cuentas.

Cabe en todo caso advertir que el “reparo” puede tener múltiples orígenes distintos al rechazo de la cuenta examinada mediante el procedimiento formal de examen del artículo 95 y siguientes de la ley. En efecto, el reparo puede emanar de la investigación sumaria o del sumario administrativo instruido en contra de ciertos funcionarios si se les aplican determinadas sanciones, siendo las conclusiones de esas “encuestas sumarias” –en la antigua expresión de la ley– suficientes para el inicio del juicio respectivo (artículo 129, LOCGR). También en los hechos el reparo se origina de los informes evacuados en las auditorías administrativas ejecutadas por las distintas unidades de esa entidad de control en los servicios sometidos a su fiscalización, aun cuando la ley no lo menciona expresamente. Lo mismo podrá suceder a causa de una observación

³ **Hanssen Tallar, Carlos**, *La Función jurisdiccional de la Contraloría General de la República*, Lexis Nexis, Santiago, 2007, pág. 47.

⁴ **Allesch Peñailillo, Johann**, *El juicio de cuentas. Dictámenes de la Contraloría General de la República: 1974–1998*, Memoria de Prueba, Facultad de Derecho, Universidad Católica de Valparaíso, 2000, pág. 79.

⁵ **Cordero Vega, Luis**, *El Control de la Administración del Estado*, Lexis Nexis, Santiago, 2007, pág. 93.

⁶ Dictamen N°27.759, de 1985.

⁷ Dictámenes N°72.787 de 1971; N°9795 de 1978 y N°9.796 de 1978.

⁸ **De Mendizábal Allende, Rafael**, *op. cit.*, pág. 1357.

que no ha sido solucionada o derechamente del simple “reparo” formulado por la división respectiva del ente contralor al revisar una cuenta según el procedimiento administrativo de examen ya explicado.

Del reparo y del juicio de cuentas a que da origen esa demanda conocerá como juez de primera instancia el Subcontralor General (art. 107, inciso 1°, LOCGR). El conocimiento de estas materias en segunda instancia corresponde a su turno a un tribunal colegiado especial constituido por tres integrantes: el Contralor General, que lo preside, y dos abogados designados por el Presidente de la República, a proposición en terna del propio Contralor General (art. 118, LOCGR), todo ello según modificación introducida por la Ley N°19.817. Tanto el juzgado de primera instancia como el tribunal especial de segundo grado tienen respectivamente un secretario abogado que actúa como ministro de fe y a cuyo cargo se encuentra la custodia de los procesos (artículos 107 y 118, LOCGR).

El reparo debe contener la identificación del cuentadante o de los demás demandados, señalar el periodo a que pertenece la cuenta y el resultado del examen de ésta (art. 106, LOCGR). Además debe figurar en él una exposición somera de los hechos y de los fundamentos de derecho y una enunciación precisa y clara de las peticiones que se someten al juez (art. 107 bis, inciso segundo, LOCGR). El reparo debe ser formulado por el Jefe de División o por el Contralor Regional que corresponda ante el juez de primera instancia (Subcontralor). De este reparo se dará traslado al demandado (cuentadante) y a todas las demás personas que hayan intervenido en el proceso de examen de la cuenta.

La notificación la practicarán personalmente funcionarios habilitados a ese efecto por el contralor como ministros de fe, sin perjuicio de poder ser notificado en la secretaría del tribunal o en la secretaría de la Contraloría Regional respectiva. Si la persona no es habida, puede notificarse por cédula (art. 108, LOCGR).

El reparo debe ser contestado en el plazo de quince días, contados desde su notificación, más el aumento según la tabla de emplazamiento del Código de Procedimiento Civil, en caso que el demandado resida fuera de los límites urbanos de la ciudad (art. 109, LOCGR). El cuentadante deberá acompañar a su contestación todos los documentos que estime convenientes para su defensa. El demandado puede contestar el reparo o no contestarlo; en este último caso, cumplido el plazo señalado, se declarará de oficio su rebeldía, a menos que se resuelva otorgar ampliación del plazo referido por el juez de primera instancia (art. 108, inciso 3°, LOCGR).

Contestado o no el reparo, el Jefe de la División o el Contralor Regional que formuló éste, debe informar el expediente dentro del plazo de treinta días. Cumplido este trámite, el expediente se envía a la Fiscalía de la Contraloría y el Fiscal también debe “contestar”, lo que en expresión de la ley equivale a “informar” el reparo. El artículo 110 de la LOCGR confiere al Fiscal de la Contraloría la calidad de parte en el juicio de cuentas “como representante de los intereses del fisco y de las instituciones públicas afectadas”. En consecuencia en este proceso las partes serán el Fiscal y el cuentadante,

aun cuando el demandante en este juicio lo ha sido la unidad autora del reparo, cuestión que para los autores constituye otra peculiaridad propia de este proceso.⁹

Luego del informe del Fiscal, el Juzgado de Cuentas procede abrir un término de prueba de quince días prorrogables para que las partes aporten sus antecedentes probatorios.

Cumplidos los trámites y vencidos estos plazos el expediente queda en estado de sentencia, la que debe ser dictada por el Subcontralor en un plazo de treinta días desde la última diligencia.

La sentencia de primera instancia debe contener (art. 114, LOCGR): a) designación precisa del cuentadante; b) señalar el periodo por el que se rinde la cuenta reparada; c) resumen de los cargos formulados y su fundamento legal; d) las consideraciones de hecho y derecho que sirven de fundamento a la sentencia; y e) la resolución, que absuelve o condena al cuentadante.

La sentencia se notifica a los cuentadantes y al Fiscal, sin perjuicio de ser puesta en conocimiento del Jefe de División que examinó la cuenta una vez que quede ejecutoriada (art. 113, LOCGR).

Las partes pueden apelar en el plazo de quince días, más el aumento de la tabla de emplazamiento que fija el Código de Procedimiento Civil.

La apelación se entabla ante el Subcontralor para ser conocida por el Tribunal colegiado de segunda instancia presidido por el Contralor e integrado por dos abogados designados por el Presidente de la República. El Tribunal de segunda instancia tiene un plazo para resolver de treinta días, y debe oír al recurrente y al Fiscal en la misma forma y casos de la primera instancia. El Tribunal de segunda instancia puede, a solicitud de parte, abrir excepcionalmente un nuevo periodo de prueba de diez días, siempre y cuando el que lo solicita alegue hechos nuevos o aporte nuevos antecedentes que no hayan sido discutidos en primera instancia.

En contra de la sentencia de segunda instancia se contempla extraordinariamente un *recurso de revisión* ante el mismo tribunal de segunda instancia (art. 126, LOCGR) que debe interponerse dentro del plazo de 3 meses contados desde la notificación del fallo recurrido, que aumenta a 6 meses si se tratare de personas que no tuvieran su residencia en el territorio de la República.

El recurso es excepcional y es procedente conforme a alguna de las siguientes causales:

1. Falta de emplazamiento.
2. Error de hecho.
3. Nuevos antecedentes o circunstancias que puedan probarse con documentos no considerados en la resolución cuya revisión se solicita.
4. Si el Tribunal de segunda instancia sustituye la sanción pecuniaria por sanción disciplinaria según la facultad del artículo 116°, inciso segundo, de la ley.

⁹ **Caldera Delgado, Hugo**, *op. cit.*, pág. 9.

Cabe señalar que como una particularidad propia del juicio de cuentas, la ley otorga dos importantes facultades al tribunal competente para efectos de dispensar la responsabilidad del cuentadante si estima que no se ha producido perjuicio fiscal o al interés público.

En primer lugar, según el artículo 115 de la LOCGR, tanto el juez de primera instancia como el tribunal de segunda instancia, en su caso, pueden en el fallo dispensar las faltas o defectos que, a su juicio, no signifiquen menoscabo de los intereses sujetos a la fiscalización de la Contraloría.

Enseguida, la misma ley en su artículo 116 entrega al juzgador la posibilidad de convertir o sustituir la sanción pecuniaria por una sanción de carácter disciplinario cuando *“por la naturaleza de los hechos investigados en el juicio no procediere condenar pecuniariamente al cuentadante”*. En tales casos el juez de primera instancia puede juzgar el reparo como una infracción administrativa y aplicar alguna de las medidas disciplinarias contempladas en el Estatuto Administrativo que no importe expiración de funciones, siendo apelable esta resolución ante el tribunal de segunda instancia. Si esta medida sustitutiva la aplica el tribunal de segunda instancia procede en su caso el recurso de revisión que consagra el artículo 126.

En cuanto al cumplimiento de una sentencia en los casos en que ordena al cuentadante la devolución de dineros, ello tiene dos modalidades:

- i. En la primera se le requiere de pago administrativamente. Si el cuentadante no paga, se le puede suspender de sus funciones (art. 125, LOCGR).
- ii. La segunda forma opera en sede judicial, en que se ejecuta la sentencia, sirviendo esta misma de título ejecutivo, con los procedimientos compulsivos normales que se ejercen ante los tribunales ordinarios: *“Las sentencias definitivas que se dictan en los juicios de cuentas tienen mérito ejecutivo, y en contra de ellas no pueden oponerse otras excepciones que las de prescripción, pago o falta de emplazamiento”* (art. 128, LOCGR).

3. Del reparo, de su caducidad y de la cesación de la responsabilidad del cuentadante

3.1. Concepto de reparo.

Se ha definido al “reparo” como la observación que los contadores fiscales formulan cuando del examen de las cuentas resulta algún error, inexactitud o una falta de conformidad de ellas con los preceptos legales que deben cumplir.¹⁰

¹⁰ Cfr. **Bielsa, Rafael**, *Derecho Administrativo*, t. II., 5ª ed., Depalma, Buenos Aires, 1955, pág. 489, en nota.

El reparo constituye el resultado negativo final del procedimiento administrativo de examen de una cuenta contable. Surge si ésta merece observaciones de fondo o si habiendo existido observaciones subsanables, ellas no se hubieren salvado en el plazo otorgado al efecto.

Este acto es ejecutado por el examinador cuando la rendición del cuentadante presenta tan serias anomalías que justifican que en su contra se ventile un juicio para hacer efectiva su responsabilidad contable. De ahí que la ley consagre como efecto principal del reparo, según el artículo 107 bis de la LOCGR, que aquél *constituye precisamente la demanda en el juicio de cuentas*.

Da lugar a reparo cualquier omisión de los requisitos establecidos en los artículos 98 y 99 de la Ley N°10.336, para la comprobación de los gastos y de los ingresos. Asimismo cualquier omisión o el incumplimiento de una disposición legal o reglamentaria de fondo o de forma en la ejecución del gasto a que se refiere la rendición de las cuentas, trae aparejado este acto negativo.¹¹

3.2. Características.

Los elementos esenciales que constituyen al reparo de una cuenta, son los siguientes:

3.2.1. El reparo es un acto administrativo.

El reparo constituye la manifestación definitiva de la potestad de revisión o examen de cuentas que ejerce la Contraloría General a través de sus órganos y dependencias, según el procedimiento regulado en los títulos VI y VII de la Ley 10.336. Configura una declaración formal de voluntad cuyo objeto es hacer constar el rechazo, en la esfera del control contable, derivado de la revisión de la cuenta de un funcionario o ex funcionario perteneciente a entidades que se hallan bajo su fiscalización. Configura ante todo un *acto administrativo de fiscalización contable*. Confluye en ello la definición doctrinaria propia del acto administrativo,¹² y el concepto legal que del mismo recoge el inciso tercero del artículo 3° de la Ley N°19.880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos: *“decisiones formales que emitan los órganos de la Administración del*

¹¹ El artículo 101 de la Ley N°10.336, señala que serán materia de reparos en las cuentas, la circunstancia de carecer éstas de alguno de los requisitos legales, y en general por la omisión en el cumplimiento de cualquier disposición legal o reglamentaria que consulte contribución, aportes o impuestos a favor del Fisco u otras instituciones, o que ordenen alguna modalidad en la forma de recaudar las rentas, efectuar los egresos o rendir las cuentas. Por otra parte el inciso segundo del artículo 92 de la Ley 10.336, da efectos de “reparo” para fines legales a la simple interpelación al funcionario para la rendición de una cuenta: *“si el remiso en rendir cuenta, no la presenta en el plazo que para ello se le fija en el requerimiento correspondiente, éste será considerado como reparo, rigiendo en lo demás las disposiciones sobre el juicio de cuentas”*.

¹² Cfr. **García –Trevijano Fos, José Antonio**, *Los actos administrativos*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1991, pág. 303.

Estado en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública”.

3.2.2. El Reparó es el acto terminal del procedimiento Administrativo de examen de cuentas.

El reparo es resultado de la revisión que practica la autoridad fiscalizadora en el proceso de previo de examen de la cuenta, a que aluden los artículos 95 a 105 de la Ley 10.336 y en que con arreglo a su artículo 96 puede producirse el finiquito (aprobación) o rechazo (reparo) de la cuenta examinada.

El reparo representa, pues, la actuación de la autoridad examinadora contable que, revisando los antecedentes y documentos de la cuenta del funcionario o ex funcionario, rechaza su resultado por faltas, defectos o incumplimientos de requisitos legales o reglamentarios y que ordena que sean puestos en conocimiento del juzgado de cuentas en la forma de demanda para la iniciación del juicio de cuentas pertinente.

Sólo interesa hacer notar que el *examen de cuentas*, cuyo acto final o definitivo podrá consistir en un *reparo*, constituye siempre un *procedimiento administrativo*, de índole no contencioso y como tal constitutivo a su término de un *acto administrativo*. Es la etapa previa que se desarrolla en sede administrativa y que sirve de presupuesto necesario para el juicio de cuentas eventualmente posterior, el que sí tiene clara naturaleza jurisdiccional.¹³

3.2.3. El Reparó es un acto administrativo que produce efectos procesales.

El reparo, por mandato de la ley, y no obstante su naturaleza administrativa, produce un efecto procesal fundamental. Según el artículo 107 bis de la Ley 10.336 “*constituirá la demanda en el juicio de cuentas*”. Esta condición, hoy reafirmada en el artículo 107 bis introducido por la Ley N°19.817, ya se encontraba contemplada con menor desarrollo en el antiguo artículo 107 del mismo cuerpo legal y, en todo caso, plenamente arraigada en las conclusiones de la jurisprudencia administrativa y en la doctrina anterior a dicha reforma.¹⁴

Su justificación es clara. La ley desea rodear a la notificación del reparo, como diligencia inicial del proceso jurisdiccional de cuentas, de sólidas garantías formales como lo son las consagradas en el artículo 108 y 109 de la Ley 10.336. Estas disposiciones estructuran la comunicación del reparo al afectado (cuentadante) como un *emplazamiento procesal*, constituido por una citación personal (notificación) practicada en la forma referida en la primera de esas disposiciones y por el establecimiento de un plazo para

¹³ Hanssen Tallar, Carlos, *La Función jurisdiccional de la Contraloría General de la República*, pág. 46, 49, 50 y 51.

¹⁴ Caldera Delgado, Hugo, *op. cit.*, pág. 37.

que el afectado pueda concurrir a contestar los cargos ahí contenidos. Este acto de publicidad del reparo, con las cautelas formales aludidas, constituye un trámite esencial del proceso jurisdiccional mencionado, cuya inobservancia es causal de interposición del recurso de revisión del artículo 126 de la LOCGR y puede incluso dar lugar a la nulidad de todo lo obrado, según el artículo 127 de la misma normativa.

Cabe señalar que la solemnidad procesal que encierra por mandato legal la notificación del reparo contable no altera su naturaleza esencialmente administrativa. Sólo incorpora un matiz al recubrir, a favor de su destinatario, con mayores resguardos la publicidad de este cargo contable. Esta exigencia deriva de la circunstancia de constituir el reparo, como se ha tenido oportunidad de señalar, la demanda del juicio contable y es, en fin, la formalidad y uno de los requisitos del emplazamiento aludido.

3.2.4. El reparo es un acto reglado.

Como se manifestó anteriormente, para que la autoridad fiscalizadora emita la resolución que contiene el reparo de la cuenta, la ley se encarga de regular exhaustivamente la forma y requisitos a que se sujeta la decisión administrativa ya referida. La ley prevé detalladamente su contenido, determinando cabalmente las condiciones de ejercicio de la facultad otorgada a los órganos encargados de practicar la revisión contable. El examinador de la cuenta en tales casos se limita a constatar el incumplimiento de las condiciones legalmente previstas por la normativa vigente en materia de ingreso e inversión de gastos.¹⁵ El reparo debe sujetarse a los requisitos que establece el ordenamiento respectivo. La Contraloría o el órgano examinador respectivo no pueden, ante sí, variar o alterar libremente el contenido y el alcance del reparo.

En lo formal, el reparo, además de los requisitos generales que debe contener el informe del examinador,¹⁶ debe consignar las menciones señaladas en el artículo 106, inciso segundo de la Ley 10.336, indicando la parte de la cuenta en que se encuentre la operación o documento reparado y las consideraciones de hecho o de derecho en que se funde el reparo, citando las disposiciones legales transgredidas. Por su parte el artículo 107 bis, inciso segundo, de la misma ley, exige que se consigne en él tanto la individualización del o de los demandados, la exposición somera de los hechos y fundamentos de derecho y una enunciación precisa y clara de las peticiones que se someten al juzgado de cuentas.

Finalmente este carácter reglado del reparo concurre también en la regulación del elemento temporal del ejercicio de la potestad de examen de la cuenta, aspecto que se desarrolla enseguida.

¹⁵ Cfr. **Alonso Mas, María José**, *La solución justa en las resoluciones administrativas*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1998, pág. 191 ss.

¹⁶ **Silva Cimma, Enrique**, *La Contraloría General de la República*, Editorial Nascimento, Santiago, 1945, pág. 186–187.

3.2.5. el Reparó debe emitirse y notificarse dentro del plazo que establece la ley.

En efecto, como también se apuntó precedentemente, el examen de cuentas y el reparo a que puede dar lugar constituye el ejercicio de una competencia reglada *en cuanto a la esfera temporal de su ejercicio* según lo dispone el artículo 96 de la Ley 10.336. De este modo cuando aquel lapso anual expira, la entidad fiscalizadora queda desahogada de su competencia para pronunciarse en el caso de la revisión de cuentas específica de que se trate.

Los efectos de la naturaleza reglada de este elemento temporal (plazo) en la estructuración de ciertas competencias ha sido destacada por nuestra doctrina:¹⁷

“De lo anterior se colige que el plazo que se le impone a la autoridad para actuar debe ser respetado, ya que una vez que éste ha transcurrido, sin existir pronunciamiento alguno, ocurre una verdadera caducidad de la competencia de la autoridad para pronunciarse sobre la misma materia. Ello porque, en tal caso, se trata de competencias regladas en cuanto al tiempo u ocasión del ejercicio de la potestad, lo que significa que cualquier actuación fuera de ese espacio de tiempo importaría un acto nulo por falta de competencia”.

La explicación de este criterio se funda en que si el ordenamiento jurídico condiciona el componente temporal consagrando un plazo de ejercicio para una determinada potestad pública, el tiempo constituye un *elemento reglado* de la misma de modo que esa competencia sólo puede ser actuada válidamente por el órgano respectivo en la ocasión que se ha prefijado en la norma habilitadora respectiva.¹⁸ Y en todo caso considerando que la propia ley establece el carácter vinculante que los plazos presentan para el propio órgano administrativo: “*Los términos y plazos establecidos en esta y otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de la Administración en la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos*” (artículo 23, Ley 19.880).

Dado lo anterior resulta fundamental definir jurídicamente hasta qué momento (*dies ad quem*) dichas actuaciones sujetas a plazo de ejercicio pueden ejecutarse válidamente. Y la respuesta clara al respecto es que teniendo presente que legalmente los actos de la Administración destinados a producir efectos externos de naturaleza individual, como el reparo contable emanado de un procedimiento administrativo de revisión de cuentas, sólo entran en vigencia y tienen efectos vinculantes para sus destinatarios desde que son notificados, debe cumplirse esta formalidad esencial para agotar idónea y oportunamente el ejercicio de la facultad.

¹⁷ Cfr. **Mendoza Zúñiga, Ramiro y Oddó Beas, Blanca**, “Del transcurso del plazo y del nacimiento de un acto presunto de aprobación”, *Revista Actualidad Jurídica*, N°14, julio 2006, Universidad del Desarrollo, Santiago, pág. 166.

¹⁸ *Ibidem*.

Debe puntualizarse que la comunicación del acto, como condición de su eficacia, es tan crucial que, en los actos dictados en ejercicio de *potestades sometidas a un plazo de ejercicio*, ese lapso comprende no sólo la producción del acto, sino *también su notificación*, de modo que la falta de comunicación al destinatario provoca la privación de efectos al acto ya dictado, impidiendo, además, a la Administración emanarlo nuevamente en el futuro.¹⁹

En la actualidad en nuestro ordenamiento esta conclusión fluye de normas legales expresas que regulan de modo general el procedimiento administrativo de elaboración de dichos actos. Estos preceptos ratifican el criterio de que los actos administrativos sólo entran en vigor y son eficaces una vez notificados a los interesados. Así el artículo 45 de la Ley 19.880 expresa que *“los actos de efectos individuales deberán ser notificados a los interesados”*, agregando el artículo 51 de la misma preceptiva que *“los decretos y resoluciones producirán sus efectos jurídicos desde su notificación o publicación, según sean de contenido individual o general”*. Por su parte el artículo 25 de la Ley 19.880 prescribe en armonía con lo anterior que *“los plazos se computarán desde el día siguiente a aquel en que se notifique o publique el acto”*.

Diversos dictámenes de la Contraloría General,²⁰ incluso anteriores a la publicación de la Ley 19.880, de mayo de 2003, ratifican este mismo criterio en el sentido de que la notificación de los actos administrativos es un trámite esencial para la *eficacia* de los mismos.²¹

Y así también lo demuestra la consagración del principio de publicidad de los actos administrativos en el artículo 8 de la Constitución Política, en relación al artículo 15 de la Ley N°19.880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos y artículo 5° de la Ley 20.285, sobre Transparencia. Estas disposiciones ponen de relieve que en la actualidad la publicidad de las actuaciones de la Administración constituye un presupuesto indispensable de la existencia y eficacia del acto administrativo, comoquiera que dichas decisiones para gozar de la presunción de legalidad, de imperio y de exigibilidad respecto de sus destinatarios, que les es propia de conformidad al artículo 3 de la Ley 19.880, deben ser conocidos por esos interesados a fin de que ellos puedan, desde ese momento, o bien adecuar sus conductas y acciones a lo que en ellos se manda, prohíbe

¹⁹ **Bocanegra Sierra, Raúl**, *Lecciones sobre el Acto Administrativo*, Civitas, Madrid, 2002, pág. 152. **Rivero Ortega, Ricardo**, “La obligación de resolver”, en *El silencio administrativo. Urbanismo y Medio Ambiente*, VV. AA., Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pág. 265 y 270.

²⁰ Dictámenes N°4.052 y 28.814, ambos de 1976; 8.148, de 1993; 18.661, de 1994; 25.696, de 2004, entre otros.

²¹ Un acto administrativo es eficaz cuando produce los efectos que le son propios, lo cual depende de su contenido. Esta eficacia, que suele llamarse *externa, inmediata o formal* del acto, equivale a su aparición efectiva en la realidad jurídica, que **sólo tiene lugar con la notificación al destinatario del mismo**. Desde ese momento el acto es impugnabile por éste y la Administración no puede revocarlo o invalidarlo a su arbitrio, salvo en supuestos excepcionales. Cfr. **CANO CAMPOS, TOMÁS**, *La invalidez sobrevinida de los actos administrativos*, Thomson Civitas, Madrid, págs. 171–172.

o permite, o bien ejercer los derechos de defensa o de impugnación o reclamo que otorga el ordenamiento jurídico.

Un criterio diverso dejaría a voluntad de la propia autoridad administrativa la determinación de la oportunidad de la eficacia jurídica de actuaciones que han debido ejercerse dentro de un lapso de tiempo claramente previsto por el ordenamiento jurídico. En circunstancias que dicho efecto no queda a merced del ente administrativo, sino que es determinado previamente en la regla jurídica que ha otorgado la competencia temporal a la autoridad respectiva.²²

Como lo ha expresado la doctrina, el hecho de que el *dies ad quem* en la duración del procedimiento —en este caso, del examen de una cuenta— lo sea *hasta el día de la notificación al afectado de la resolución final* (reparo), sólo traduce la necesidad de “construir el sistema administrativo desde la óptica del ciudadano”, evitando la mala práctica de antedatar las resoluciones para evitar los efectos del vencimiento del plazo máximo para resolverlos. CABALLERO SÁNCHEZ lo pone de manifiesto al expresar que para el destinatario de un acto o resolución de la Administración,

“[...] no tiene trascendencia el día en que la autoridad competente firma la resolución de un expediente, sino el día en que efectivamente recibe en su domicilio la comunicación en regla de ese escrito. Ese día es el relevante, tanto a efectos de recurso, como de control objetivo de si se ha superado el máximo de tramitación a efectos del posible silencio o perención del procedimiento según proceda”.²³

3.3. Sobre la caducidad del reparo y la cesación de responsabilidad del cuentadante.

El Organismo Contralor tiene el plazo de un año sea para examinar, para finiquitar las rendiciones de cuentas o bien para formular el reparo y notificarlo, contado desde la fecha de recepción de ellas por los funcionarios de la Contraloría General.

La caducidad de la facultad que entrega la ley a la Contraloría para examinar las cuentas puestas a disposición de esta entidad, se encuentra consagrada en el artículo 96 de la ley N°10.336.²⁴

“Artículo 96. Toda cuenta será examinada, finiquitada o reparada en un plazo que no exceda de un año, contado desde la fecha de su recepción por la Contraloría.

²² Cfr. **Mendoza Zúñiga, Ramiro y Oddó Beas**, Blanca, *op. cit.*, pág. 171.

²³ **Caballero Sánchez, Rafael**, *Prescripción y Caducidad en el Ordenamiento Administrativo*, McGraw-Hill Interamericana de España, S.A.U., Madrid, 1999, pág. 232–233.

²⁴ El texto es casi exactamente similar al que consigna el artículo 58 del decreto ley N°1263, de 1975, orgánico de Administración Financiera del Estado.

Vencido este plazo, cesará la responsabilidad del cuentadante y la que pueda afectar a terceros, sin perjuicio de las medidas disciplinarias que corresponda aplicar a los funcionarios culpables del retardo, y de las responsabilidades civil y criminal que continuarán sometidas a las normas legales comunes.

El plazo a que se refiere el inciso 1° se contará, respecto de las cuentas que se examinan directamente en los Servicios, desde la fecha en que oficialmente hayan sido recibidas por el funcionario de la Contraloría encargado de su examen.

La Oficina de Partes de la Contraloría General deberá certificar la fecha de la recepción de cada rendición de cuentas. Esta misma obligación incumbe a los funcionarios a que se refiere el inciso precedente, quienes tendrán el carácter de ministros de fe para estos efectos”.

La norma transcrita aclara que las cuentas caducan en un año, lapso que empieza a correr desde que ellas son recibidas en la Contraloría General o puestas oficialmente a disposición de sus funcionarios.²⁵ Asimismo, la disposición atribuye a la caducidad un efecto específico: hacer *cesar la responsabilidad pecuniaria del cuentadante o un tercero*, a través del juicio de cuentas.

Sin embargo, del mismo texto se infiere que esa caducidad sólo comprende la acción para perseguir la responsabilidad patrimonial ante el Juzgado de Cuentas de la Contraloría, ya que el mismo precepto reconoce que las responsabilidades civiles y criminales a que pueda haber lugar, siguen sujetas a las normas generales.

En seguida, el propio artículo impone al examinador de la cuenta responsabilidad administrativa por el eventual retardo en que pueda incurrir al revisar la rendición. Con ello queda de manifiesto que el lapso anual está claramente consagrado *a favor del cuentadante*. Y como veremos, esta diligencia del examinador es particularmente exigente, si se tiene presente que según la sostenida jurisprudencia de la Contraloría General, dentro del lapso anual precitado, el reparo debe encontrarse no sólo emitido, sino que además *notificado al cuentadante en el juicio a que dé lugar*.

En consecuencia, el término anual de caducidad del artículo 96 de la LOCGR para “reparar” la cuenta, se refiere a aquel plazo establecido tanto para entablar la demanda ante el juzgado de cuentas, como para notificar (emplazar) al cuentadante. Sobre este tema, la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República se

²⁵ El plazo de un año establecido en el artículo 96 de la LOCGR es un término general para todos los reparos, cualquiera que fuere su origen, contándose ese plazo desde la fecha de recepción de los mismos por la Contraloría General o por el funcionario encargado de su revisión, o bien desde que queda afinada la investigación sumarial respectiva, en su caso. En la primera circunstancia ello deberá ser certificado, tal como lo advierte el inciso 3° de la misma disposición. Generalmente se solicita al Secretario General de la Contraloría o a la División respectiva un certificado que acredite tal hecho.

ha pronunciado en diferentes ocasiones con un criterio uniforme y sostenido, que analizaré en seguida.

Por lo mismo es que los reparos deben formularse con la debida anticipación para facilitar su notificación oportuna a los cuentadantes. Esta notificación de acuerdo a la interpretación habitual de la Contraloría General debe efectuarse dentro del lapso anual ya indicado, pues de lo contrario no se cumpliría con la finalidad que tuvo el legislador de exonerar de responsabilidad al cuentadante después de transcurrido ese plazo de examen.

Esta línea, que los autores reconocen ser la generalmente aceptada y arraigada en la jurisprudencia administrativa de este órgano de control,²⁶ arranca del antiguo dictamen N°78.600 de 1971,²⁷ que ha recibido uniforme aplicación posterior en sucesivos oficios de esa sede de control. Este oficio estableció el siguiente criterio:

“El plazo de caducidad para examinar, finiquitar o reparar las cuentas, previsto en el artículo 96 de la Ley 10.336, se ha establecido en beneficio del funcionario que en razón de su cargo y de los bienes que administra o custodia, se encuentra en la obligación de rendir cuenta de su gestión a fin de estabilizar situaciones que en principio se suponen ajustadas a derecho, dejando subsistente, sin embargo, la responsabilidad civil que pudiera hacerse efectiva en su contra de acuerdo con la legislación común. De la norma transcrita [artículo 96] fluye que el legislador quiso exonerar, en forma expresa, de toda responsabilidad al cuentadante, una vez transcurrido el plazo indicado, lo cual no se cumpliría si se pudieran efectuar notificaciones con posterioridad al vencimiento del mismo, toda vez que ello significaría una prolongación de la responsabilidad administrativa que la norma en análisis quiso, precisamente, limitar.”

Este oficio aparece reiterado, entre otros, en los dictámenes N°s 36.996, de 1975 y 11.016, de 1977, que inician una tendencia inalterada hasta hoy en el temperamento sustentado por el ente contralor sobre este punto.²⁸ Vale la pena transcribir la opinión de Contraloría en el mencionado dictamen 11.016, de 15 de febrero de 1977:

“El artículo 96 de la Ley de la Contraloría General de la República, consagra un plazo de caducidad y no de prescripción, vale decir opera de pleno

²⁶ “Sin perjuicio de lo anterior procede que el Tribunal de Cuentas libere de oficio al cuentadante de la responsabilidad civil que se le atribuyó cuando aquél ha sido notificado fuera del plazo contemplado en la Ley N°10.336, art. 96 [...]” (ALLESCH PEÑAILLO, JOHANN, *El juicio de cuentas. Dictámenes de la Contraloría General de la República: 1974–1998*, pág. 93). En el mismo sentido: HANSEN TALLAR, CARLOS, *La Función jurisdiccional de la Contraloría General de la República*, pág. 63–64.

²⁷ CALDERA DELGADO, HUGO, *El Juicio de Cuentas*, pág. 33.

²⁸ Dictámenes N°s 14.249, de 1976; 11.016 y 37.530, ambos de 1977; 18.452, de 1984; 26.345, de 1985; 10.993, de 1995; 12.078, de 1997; 5.821 y 1.659, ambos de 1998, entre muchos.

derecho una vez transcurrido, extinguiendo la acción correspondiente, sin que requiera ser alegado, de manera que incluso no procedería notificar un reparo fuera del plazo legal”.

Con mucha posterioridad, el dictamen N°26.868, de 2007, ha ratificado que el plazo de caducidad de un año que contempla el artículo 96 de la Ley 10.336, opera de pleno derecho, extinguiéndose indefectiblemente la acción persecutoria de la responsabilidad pecuniaria del cuentadante por el solo transcurso de dicho término, quedando comprendida en dicho lapso la necesidad de notificar el reparo al respectivo cuentadante.

En plena armonía con este sostenido criterio, la jurisprudencia administrativa estima que si no ha sido posible notificar dentro del término legal anual fijado en el artículo 96 de la Ley 10.336, resulta imposible continuar con la sustanciación del juicio de cuentas seguido en contra de un funcionario, debiendo archivar los antecedentes, determinándose además la devolución del expediente disciplinario respectivo en que constan las conclusiones sobre la responsabilidad pecuniaria de un funcionario.²⁹

Este claro criterio contenido en todos los oficios ya citados ha sido también el que ha planteado uniformemente el propio Juzgado de Cuentas de la Contraloría General de la República en sus sentencias. Lo mismo sucede con el parecer planteado por el Tribunal de Cuentas de segunda instancia, según examinamos a continuación.

En el primer caso baste citar, entre las más recientes, las sentencias de primera instancia de 15 de enero de 2010, recaída en el juicio de cuentas rol 35.092–2009, y la sentencia de 25 de junio de 2009, recaída en el proceso de cuentas rol 31.105–2006.

Por su parte el Tribunal colegiado de segunda instancia ha compartido este mismo razonamiento en sentencia de 20 de marzo de 2009, recaída en un recurso de apelación deducido por la propia Fiscalía de esa entidad de control en contra del fallo de 30 de diciembre de 2008 del Juzgado de Cuentas, causa rol 33.371–2008. El Juez de cuentas de primer grado había resuelto acoger la excepción de caducidad promovida por un cuentadante que no fue notificado del reparo dentro del año a que alude el artículo 96 de la Ley 10.336. El fallo confirmatorio del Tribunal de Cuentas de segundo grado expresa la siguiente doctrina sobre este punto jurídico que ratifica el criterio sostenidamente reiterado en la jurisprudencia administrativa de Contraloría:

“7° Que siendo una obligación legal aquella que se impone al examinador de las cuentas, en cuanto a efectivamente examinarlas y, finiquitarlas o repararlas dentro del plazo de un año contado desde la recepción de los antecedentes respectivos, o desde que se notifica al afectado la resolución que sanciona el sumario administrativo debidamente afinadas, debe necesariamente entenderse que, en el caso de estimarse pertinente la iniciación de un juicio de cuentas, la notificación de la demanda –reparo– constituye un trámite esencial que tiene por objeto poner en conocimiento del cuentadante demandado la activación

²⁹ Dictamen N° 47.775, de 2010.

del procedimiento jurisdiccional, trabando definitivamente la litis. De ello se desprende que al ser el juicio una consecuencia del examen de cuentas administrativo previo, la notificación del reparo debe igualmente efectuarse dentro del plazo de un año antes señalado”.

Cabe finalmente expresar que el “cese” o exoneración de la responsabilidad del cuentadante a que se refiere el inciso segundo del artículo 96 de la Ley N°10.336, como consecuencia del vencimiento del plazo anual para revisar y reparar la cuenta respectiva, no se produce merced a una pretendida “prescripción extintiva” de la acción para perseguirla, sino como consecuencia de la imposibilidad de proseguir las actuaciones de enjuiciamiento de la cuenta ante la ausencia de un reparo válida y oportunamente practicado. Es decir, como resultado de su extinción por *caducidad*.

3.4. Naturaleza y Características del Plazo de Caducidad.

El artículo 96, inciso 2, ya citado, consagra, entonces, un plazo de caducidad que, como cualquier otro término de esta índole, es *perentorio, improrrogable e ininterrumpible*.³⁰

Conviene señalar que la caducidad ha sido conceptualizada como el efecto que produce la no observancia o incumplimiento de plazos fatales o no interrumpibles y que determina consecuencias extintivas para su titular.³¹ Circunscrito este concepto al Derecho Administrativo y al ejercicio de una potestad de esta índole, puede definírsela como *la causal de agotamiento o extinción de una facultad administrativa por el cumplimiento del plazo para su ejercicio*.³² Y sus rasgos básicos son la condición fatal e ininterrumpible del plazo; su automaticidad; su efecto extintivo radical en la consumación del lapso; su apreciación de oficio y aun su irrenunciabilidad.³³

La caducidad se basa y justifica en el principio general de la certeza jurídica.

En esta línea se ha expresado: “[Con] frecuencia el sistema normativo, en aras de la seguridad jurídica, construye al titular de una posición de poder —y en buena teoría, tam-

³⁰ **Jara Schnettler, Jaime**, *La nulidad de Derecho Público ante la doctrina y la Jurisprudencia*, Libromar, Santiago, 2004, pág. 105.

³¹ *In toto*: **Caballero Sánchez, Rafael**, *Prescripción y Caducidad en el Ordenamiento Administrativo*, McGraw-Hill Interamericana de España, S.A.U., Madrid, 1999; Cfr. **Vergara Blanco, Alejandro**, “Nota sobre la caducidad como fuente de extinción de derechos y del decaimiento del procedimiento administrativo”, en *Actas. XXXIV Jornadas de Derecho Público*, Lexis Nexis, Santiago, 2005, pág. 567 ss.

³² **Diez, Manuel María**, *Derecho Administrativo*, Tomo IV, Bibliográfica Ameba, Buenos Aires, 1969, pág. 518; **Marienhoff, Miguel S.**, *Tratado del Dominio Público*, Tipográfica Editora Argentina, TEA, Buenos Aires, 1960, pag. 384; **Silva Cimma, Enrique**, *Derecho Administrativo y Comparado. Actos, contratos y Bienes*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1995, pág., 286. Cfr. dictamen N° 89.271, de 1966, de Contraloría General de la República.

³³ Cfr. **Madariaga Gutiérrez, Mónica**, *Seguridad Jurídica y Administración Pública en el siglo XXI*, 2ª ed. actualizada, Ed. Jurídica de Chile, Santiago, 1993, págs. 210–213.

bién a los entes públicos— para que dentro de un plazo determinado actúen su titularidad [...]. El interés general exige fijar las situaciones jurídicas, impidiendo que los operadores jurídicos puedan alterarlas extemporáneamente”.³⁴ Es esta la misma finalidad que recogió nuestra Corte Suprema en su sentencia de 30 de noviembre de 2005, rol 9162003, en que expresó análoga consideración: “La caducidad se funda en el interés del legislador de estabilizar rápidamente una situación jurídica, de dar seguridad a las relaciones jurídicas y, por consiguiente, si la caducidad ha sido establecida por la ley [...] puede y debe ser declarada de oficio, al contrario de la prescripción extintiva que debe ser alegada por la parte interesada para que el tribunal pueda declararla”.³⁵

En fin, también ha sido éste el criterio expresado por la Contraloría General en varios dictámenes incluso ajenos al ámbito propio del examen de cuentas. Estos oficios han recaído en el análisis de otras *potestades administrativas sujetas a plazo extintivo*, en especial la potestad invalidatoria del artículo 53 de la Ley 19.880. En todos estos casos, para el organismo contralor la caducidad, que no se suspende ni se interrumpe, impone a la Administración la prohibición de ejercer la potestad una vez transcurrido ese lapso temporal, ya que dicho término configura un límite a la facultad de revisión de los actos administrativos.³⁶

Por todo lo expresado, se concluye sin esfuerzo que en el ejercicio de la facultad de examinar las cuentas, el Organismo Contralor tiene el imperativo de *dictar y notificar* el reparo contable dentro del plazo de un año contenido en el inciso primero del artículo 96 de la Ley 10.336. Si se permitiera a la autoridad administrativa alterar, sea ampliando o reduciendo ese lapso anual, autorizando por ejemplo la posibilidad de notificar el reparo con posterioridad a su vencimiento, se produciría una disposición ilegal de uno de los aspectos mismos de la potestad de examen de cuentas, que en esta parte queda al margen de cualquier posibilidad de alteración discrecional por parte del órgano administrativo.³⁷

Así también lo ha expresado la doctrina: “Por razones elementales de interés general los poderes públicos no pueden consentir actuaciones jurídicas realizadas fuera de su plazo de caducidad. Lo contrario sería sancionar la arbitrariedad en el ejercicio de los derechos, vulnerando directamente el principio de la seguridad jurídica”.³⁸

Los artículos 14, 23 y 51 de la Ley N°19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos —que resultan de aplicación supletoria en este ámbito— vienen a ratificar el predicamento enunciado, puesto que estos, en términos generales, imponen a la autoridad fiscalizadora la precisa obligación de notificar los actos administrativos que

³⁴ Caballero Sánchez, Rafael, *Prescripción y Caducidad en el Ordenamiento Administrativo*, pág. 99.

³⁵ “Illanes Campo y otros con Comunidad Agrícola Los Choros”, Número Identificador Legal–Publishing 33356.

³⁶ Cfr. Dictámenes 26005 de 2006; 18353 de 2009 y 41891 de 2009, entre otros.

³⁷ Jara Schnettler, Jaime, *La nulidad de Derecho Público ante la doctrina y la Jurisprudencia*, pág. 105.

³⁸ Caballero Sánchez, Rafael, *Prescripción y Caducidad en el Ordenamiento Administrativo*, pág. 143.

emite dentro del término máximo de duración del procedimiento respectivo como condición de vigencia y eficacia de los actos respectivos.

Estas normas fijan a la Administración lapsos máximos para proceder a la comunicación válida y la consiguiente integración de eficacia de todo acto administrativo. Dichas disposiciones no constituyen para los órganos de la Administración meras recomendaciones, sugerencias u orientaciones sin valor jurídico. Al contrario, configuran un preciso deber que acarrea consecuencias adversas para la actuación formal de los órganos ejecutivos que incurren en contravención de dicho mandato.

En efecto, y desde ya el artículo 7 de la Ley 19.880 establece como regla fundamental de todo procedimiento administrativo el *principio de celeridad u oficialidad*, en cuya virtud “*el procedimiento, sometido al criterio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites*”. Agrega la misma norma, en su inciso segundo, que las autoridades y funcionarios “*deben actuar por propia iniciativa*” tanto en la iniciación del procedimiento, como en su *prosecución*. En seguida, en armonía con esta regla, el artículo 14 de la misma ley desarrolla el “*principio de inexcusabilidad*”, que obliga a la Administración a “*dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla, cualquiera sea su forma de iniciación*”, concluyendo el artículo 23 de la misma preceptiva con la regla que impone la obligación de cumplimiento de los plazos y términos a la Administración, sea que estén establecidos “*en ésta u otras leyes*”.

En seguida debe puntualizarse que la notificación, como condición de eficacia, es tan crucial que, en los actos dictados en ejercicio de *potestades sometidas a un plazo de ejercicio*, como lo es el examen de cuentas, ese lapso comprende no sólo la simple emisión del acto, sino *también su notificación*, de modo que la falta de comunicación al destinatario provoca la privación de efectos al acto ya dictado, impidiendo, además, a la Administración emanarlo nuevamente en el futuro.³⁹ Así lo expresa el artículo 45 de la Ley 19.880 que indica que “*los actos de efectos individuales deberán ser notificados a los interesados*”, complementado por el artículo 51, inciso segundo, de la misma preceptiva, que encierra el principio de que los actos administrativos “*producirán sus efectos jurídicos desde su notificación o publicación, según sean de contenido individual o general*”. Y que corona el artículo 25 de la Ley 19.880 que señala que “*los plazos se computarán desde el día siguiente a aquel en que se notifique o publique el acto*”.

Todo lo dicho no es sino el acogimiento, en este caso particular, de uno de los elementos de la garantía constitucional del “debido proceso”, porque para que un procedimiento sea racional y justo, la respectiva decisión debe ser comunicada *oportunamente*, cuestión que no se materializaría en el caso de excederse el lapso anual ya referido. Y también es el reflejo de la observancia de los principios de eficacia y eficiencia administrativa contenidos en los artículos 3, inciso segundo; 5°, inciso primero; 11°, y 53° de la Ley N° 18.575, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del

³⁹ **Bocanegra Sierra, Raúl**, *Lecciones sobre el Acto Administrativo*, pág. 152; **Rivero Ortega, Ricardo**, “La obligación de resolver”, en *El silencio administrativo. Urbanismo y Medio Ambiente*, VV. AA., Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pág. 265 y 270.

Estado, así como los ya citados principios de *celeridad* (artículo 7°), e *inexcusabilidad* (artículo 14°) de la Ley N° 19.880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos, todo ello en relación con la norma sobre cumplimiento obligatorio de plazos que para la autoridad administrativa previene el artículo 23 de esta última Ley de Bases.

En esta línea, la Corte Suprema ha sostenido que la infracción de las normas que fijan los términos en el procedimiento administrativo puede conllevar la ineficacia del contenido de las resoluciones respectivas. Así, el más alto tribunal del país ha resuelto que, no obstante que los plazos del procedimiento administrativo, por regla general, no son fatales y que, en tal virtud, su incumplimiento sólo acarrea responsabilidades funcionarias, la vulneración de los principios de *celeridad*, *eficacia* e *inexcusabilidad* que consagra la Ley N°19.880, no puede quedar marginada de un efecto jurídico adverso en el procedimiento administrativo, agregando que ese resultado no es otro que el *decaimiento* del mismo, entendido éste como su *extinción y pérdida de eficacia*, provocada por circunstancias sobrevinientes de hecho o de derecho que afectan su contenido jurídico, tornándolo inútil o abiertamente ilegítimo, siendo por ello ilegal el acto terminal respectivo.⁴⁰ Este fallo acepta de esa manera, casi textualmente, una antigua definición aportada por la doctrina del Derecho Administrativo.⁴¹

En consecuencia, al atropellarse la regla que fija el plazo máximo (anual) para proceder a la notificación de los reparos contables examinados, conforme se desprende de la regla del artículo 96, inciso primero, de la Ley N°10.336, el acto resultante del examen de cuentas aludido decae y deviene en inútil o abiertamente ilegítimo, comoquiera que pasaría a vulnerar los principios de *celeridad*, *eficacia* e *inexcusabilidad*, así como el principio de plena obligatoriedad y de eficacia de los plazos y de los actos administrativos, consagrados en los artículos 7, 14, 23 y 51 de la Ley N°19.880, perdiendo así toda eficacia el contenido jurídico de ese reparo, cuya declaración de caducidad queda allanada en el juicio de cuentas merced a la excepción respectiva que podrá oponer el demandado.

3.5. Ejercicio extemporáneo de la facultad de reparar la cuenta configura, además, un vicio de incompetencia.

En razón de lo expuesto, la vulneración del lapso de ejercicio de la potestad de formulación del reparo contable, no sólo configura una ilegalidad simple, sino que constituye en los casos en que concurre, una grave extralimitación de facultades del órgano examinador de las cuentas. Ello ocurre, en la medida que con su actuar la Administración contralora altera un elemento reglado (temporal) propio del ejercicio de la *competencia administrativa* que la ley le ha conferido para proceder administrativamente

⁴⁰ Corte Suprema, 28 de diciembre de 2009, N° Ingreso Corte 8682-2009.

⁴¹ Por todos: **Piccinini García, Doris**, *Teoría del decaimiento de los actos administrativos*, Ed. Jurídica de Chile, Santiago, 1968, pág. 57-58.

al examen contable. Y en la medida que los órganos de la Administración sólo pueden actuar válidamente “*dentro de su competencia*”, cuestión que comprende ciertamente el requisito “temporal” de su ejercicio, dicho acto incurre en una ilegitimidad que debe ser sancionada mediante la consecuencia jurídica que contempla el ordenamiento respectivo, en este caso, la caducidad del reparo, como resulta en la especie.

3.6. Criterio planteado por la Fiscalía de la Contraloría General. Errónea calificación jurídica. Crítica.

La Fiscalía de la Contraloría General, actuando en diversos juicios de cuentas en representación del interés fiscal, ha sostenido tanto al informar excepciones de caducidad opuestas por el demandado, como al apelar de sentencias de ese tribunal de primera instancia que han acogido tal excepción, que al configurar la sanción del artículo 96 de la ley N° 10.336 una caducidad, a fin de impedir que ésta opere bastaría la sola presentación del reparo en el Juzgado, sin que sea necesaria su notificación, exigencia esta última que sólo regiría para la interrupción civil de la prescripción extintiva. Esta opinión ha sido recepcionada por cierto sector de la doctrina que critica la jurisprudencia de esta entidad que exige la notificación dentro del lapso anual como condición necesaria del ejercicio válido del reparo.⁴²

En nuestra opinión, el criterio mantenido por esa Fiscalía es claramente incorrecto. Se ampara en una inteligencia equivocada tanto de la naturaleza del plazo establecido en el artículo 96 de la LOCGR, como del efecto liberador de responsabilidad que ahí se consagra a favor del cuentadante.

En efecto, ese parecer es erróneo porque pasa por alto un aspecto que ya antes he remarcado. Que el examen de cuentas y el reparo que eventualmente lo concluye, configuran actuaciones de índole administrativa y como tales, en el caso del reparo, quedan sometidas a la regla general contenida en los artículos 14 y 51 de la Ley 19.880, sobre Bases de Procedimiento Administrativo, que imponen la notificación del acto respectivo como *condición de vigencia y eficacia de los mismos respecto de sus destinatarios*.

Y luego, porque este argumento se construye sobre una falsa base. Porque la Fiscalía plantea que al imponerse como requisito la notificación del reparo dentro del plazo anual consagrado en el artículo 96 de la Ley 10.336, se exigiría virtualmente una condición más propia de una *prescripción extintiva* y no de una caducidad, ya que esta

⁴² “De la lectura de la citada jurisprudencia bien podría concluirse que existe una confusión en cuanto a la sanción de caducidad y la prescripción. En efecto, para que se cumpla con la exigencia del artículo 96 de la ley N° 10.336, no se requiere notificar la demanda, por cuanto ese requisito no es aplicable a la sanción de caducidad. Donde sí debe exigirse la notificación de la demanda es para los efectos de interrumpir la prescripción. Cfr. HANSEN TALLAR, CARLOS, *La Función jurisdiccional de la Contraloría General de la República*, pág. 63 y 64.

última institución no requiere de una notificación para “interrumpir sus efectos”, lo que sólo se observa en la regulación de la primera figura extintiva.⁴³⁻⁴⁴

Este último argumento incurre en un error de calificación que soslaya la correcta naturaleza de la caducidad contemplada en el artículo 96 de la Ley 10.336. Ello comoquiera que esa interpretación califica como una *caducidad/carga* (sanción) a lo que no es sino en dicha norma una *caducidad procedimental o perención* de la facultad administrativa de examen de una cuenta que la disposición sujeta a un plazo fatal de ejercicio.

En efecto, como se ha destacado, la caducidad en el Derecho Administrativo –a diferencia de su panorama en el ámbito civil– constituye una figura *compleja* y de casi *imposible visión unitaria*.⁴⁵ Por ello los especialistas acostumbran discernir *tres clases diversas* de *caducidad administrativa*, según sea su ámbito y régimen jurídico:⁴⁶

- a. La *caducidad–carga*, que corresponde a la extinción de un *derecho* por su no ejercicio dentro del plazo que la ley ha establecido para su actuación. Existe aquí una carga para actuar dentro de un plazo a fin de lograr un beneficio. El ejemplo más evidente es la extinción de los recursos administrativos cuando transcurre el lapso para que el interesado pueda deducirlos;
- b. La *caducidad–perención*, que se produce en el desarrollo de procedimientos y tramitaciones, y que conlleva la extinción de los mismos cuando se incurre en inactividad o se superan ciertos plazos máximos de actuación,⁴⁷ y,

⁴³ El punto expuesto aparece oscurecido en ocasiones porque algunos autores han confundido indebidamente esta caducidad con una prescripción: Vid. **Jijena O., Lilian**, *El juicio de las cuentas. Títulos VI y VII Ley 10.336*, Memoria de Prueba, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, año 1966, págs. 57, 58, 76 y 77. Esta doctrina ve en el plazo anual del artículo 96 no una caducidad, sino una prescripción extintiva de la acción persecutoria de la responsabilidad pecuniaria del cuentadante frente al Juzgado de Cuentas. Dicha responsabilidad sólo cesaría una vez vencido el lapso sin haber operado la notificación del reparo. En consecuencia, el emplazamiento en el juicio de cuentas sería una especie de “interrupción civil” de los efectos de esa prescripción, lo que sólo constituiría aplicación de la regla general del artículo 2.518 en relación al artículo 2.503, ambos del Código Civil. Estos autores presentan la “excepción de prescripción” como un efecto eventual del emplazamiento en el juicio de cuentas. También emplea la expresión “prescripción”, pero en una acepción más cercana al concepto de *caducidad*: **Caldera Delgado, Hugo**, *El Juicio de Cuentas*, pág. 32.

⁴⁴ Para acrecentar la confusión debe agregarse que ante el Juzgado de Cuentas de primera instancia se ha aceptado promover como defensa la *excepción de prescripción* de la acción para perseguir la responsabilidad civil por daños fundada en el artículo 2.332 del Código Civil, en la medida que se compruebe que ha transcurrido el lapso de cuatro años desde la perpetración del acto, aplicando el criterio de que la responsabilidad del cuentadante no es sino una variante de la responsabilidad civil extracontractual. Así se ha fallado en la sentencia de 15 de enero de 2010, juicio de cuentas rol 35.092–2009, seguido ante el Juzgado de Cuentas de primera instancia.

Caballero Sánchez, Rafael, *op. cit.*, pág. 89 ss.

⁴⁵ *Ibid.*, pág. 81.

⁴⁷ La denominación fue acuñada por **Francisco González Navarro** “La llamada caducidad del Procedimiento Administrativo”, en *Revista de Administración Pública* N° 45, 1965 (citado por **Rafael Caballero Sánchez**, *loc. cit.*).

c. La *caducidad-sanción* que es la que se aplica a la extinción de las concesiones que recaen sobre bienes o actividades reguladas, cuando se verifica un incumplimiento de las obligaciones de su titular.

En armonía con esta sistemática resulta claro que el plazo extintivo para la formulación por la autoridad examinadora de la aprobación o reparo de la cuenta a que alude el artículo 96 de la Ley 10.336, constituye una clara manifestación de *perención administrativa*. Por lo mismo la “notificación del reparo” no configura una “interrupción civil” de prescripción alguna, sino la comunicación al destinatario de la decisión recaída en el examen de cuentas, actuación que por mandato de la ley debe practicarse dentro del lapso anual legalmente habilitado para ello, a fin de evitar que dicho procedimiento y la potestad ahí ejercitada se extinga por caducidad, quedando el mismo *perimido*. Tampoco constituye el caso del artículo 96 de la Ley N°10.336 –como cree verlo la interpretación que aquí criticamos– una *caducidad/carga*, toda vez que la facultad ejercitada no es un derecho subjetivo ni una facultad particular, sino una potestad administrativa ejercitada al cabo de un procedimiento, es decir, una competencia.

Aquí la *perención* o caducidad procedimental implica la extinción del ejercicio de la facultad administrativa, configurándose así la desaparición de un supuesto objetivo de la competencia respectiva. Esto no es extraño. Sucede con diversas potestades que por mandato del ordenamiento jurídico deben ser actuadas dentro de lapsos perentorios, por razones de seguridad jurídica, como acontece con la *invalidación administrativa* del artículo 53 de la Ley N°19.880 (2 años) o con la facultad para formular *cargos aduaneros* consagrada en el artículo 92 del Decreto con Fuerza de Ley N°30, de 2004, de Hacienda, que contiene el texto refundido de la Ordenanza de Aduanas (1 año). En estos casos, la autoridad debe ejercer su prerrogativa dentro del lapso temporal que la competencia prefija al efecto. Y dicha actuación, al corresponder a una facultad sometida a un procedimiento administrativo previo, supone la obligación tanto de adoptar la resolución que pone término al mismo como la actuación dirigida a su notificación, comoquiera que sólo esta última confiere vigor y efecto jurídico al acto administrativo terminal, según se desprende de los artículos 14, 23 y 51 de la Ley N°19.880, de Bases de los Procedimientos Administrativos, aplicables supletoriamente a todos ellos.

Comoquiera que el reparo que regulan los artículos 96, 106, 107 y 107 bis, de la Ley 10.336, constituye un acto administrativo de carácter particular, al estar su objeto inserto en un procedimiento de revisión de esa índole, dicha actuación para tener consecuencias jurídicas respecto de sus destinatarios debe cumplir con la formalidad de publicidad esencial que impone la ley. Para ello es preciso que previamente los afectados sean debidamente notificados de dicha decisión, lo que constituye un presupuesto esencial para que éste produzca sus efectos jurídicos.

Por lo expresado, el reparo contable que sirve de base al juicio de cuentas no puede, por su naturaleza, surtir efectos sin el previo conocimiento del sujeto interesado al que va dirigido. Porque los actos administrativos (artículo 3° de Ley N° 19.880) se hallan revestidos de una presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad frente a

sus destinatarios “desde su entrada en vigencia”, es decir, desde que han sido notificados legalmente a los destinatarios a quienes resultan oponibles. Dicho criterio es perfectamente armónico con lo previsto en el artículo 51, inciso segundo, de la Ley 19.880, que expresa que “Los decretos y resoluciones producirán sus efectos jurídicos desde su notificación o publicación, según sean de contenido individual o general”, y con lo preceptuado en el artículo 14, inciso primero, de la misma ley, que indica que “La Administración estará obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla, cualquiera que sea su forma de iniciación”.

Dado lo anterior no resulta posible sostener, como lo expresa la Fiscalía de la Contraloría General de la República, que el plazo de un año contemplado en el artículo 96 de la Ley 10.336, para ejercer la prerrogativa de reparar una cuenta, lo sea sólo para emitir, formalizar o presentar internamente su voluntad en esa misma sede de control, y no para **ejercer en plenitud y con total eficacia la potestad de examen contable que le confiere la norma legal citada**. Un criterio diverso atropella el principio de certeza jurídica y las normas ya indicadas, en la medida que deja al arbitrio de la propia unidad examinadora de la cuenta en el seno de la Contraloría la vigencia concreta de los efectos del reparo señalado.

4.– Conclusiones

1. La facultad para examinar una cuenta, que la ley radica en la esfera de la Contraloría General, ha sido expresamente limitada a un término máximo de ejercicio de un año. Vencido este plazo, además de extinguirse la competencia del órgano examinador, cesa la responsabilidad contable del funcionario cuentadante. Este término corre a partir de la recepción de la cuenta por la Contraloría General, lo que debe ser certificado por este organismo (artículo 96, Ley 10.336). Pero la disposición no indica con la misma claridad el momento preciso al cabo del cual se entiende expirado y extinguido ese lapso (*dies ad quem*).

2. Sobre este punto la doctrina y la jurisprudencia mantienen criterios divergentes acerca de la forma de encuadrar la caducidad contemplada en el artículo 96 de la Ley 10.336. Así, por una parte se ha estimado que la extemporaneidad del reparo que como excepción puede formularse ante el Juzgado de Cuentas se configura en la medida que la notificación de ese cargo contable no se verifique dentro del plazo anual establecido en el artículo 96 de la Ley N°10.336, acarreado por ese solo hecho la caducidad del mismo y el cese de la responsabilidad contable atribuida al cuentadante en esa norma. Por su parte tanto la Fiscalía de la Contraloría General, como algunas posturas disidentes plasmadas en los fallos del Tribunal de Cuentas de Segunda Instancia, han planteado, al contrario, que el artículo 96 de la Ley 10.336 sólo exigiría que la facultad de reparar la cuenta se efectúe en el término de un año, pero sin imponer que la notificación del mismo se materialice dentro de ese lapso de tiempo, estimando que la comunicación del reparo correspondería a una interrupción civil de una prescripción, que no sería

aplicable en el campo de la caducidad que regula el artículo 96 de la Ley 10.336. Por ello, para este segundo criterio, es plenamente procedente notificar el reparo más allá del plazo anual, si éste al menos se dictó dentro de ese lapso temporal.

3. A fin de ofrecer una adecuada respuesta al problema jurídico expresado por estas dos posiciones en pugna, hemos sostenido que éste debe examinarse a la luz de las normas y principios que en materia de procedimiento administrativo aporta la Ley N°19.880, dilucidando previamente tanto la índole de dicho procedimiento de examen contable, como la naturaleza jurídica del reparo en cuanto acto jurídico público.

4. El *examen de cuentas* regulado en los artículos 95 a 105 de la Ley N°10.336, configura un procedimiento de indiscutible naturaleza administrativa que no puede ser confundido con el enjuiciamiento jurisdiccional posterior de la misma. Así lo ha expresado la doctrina y la jurisprudencia. Resulta aplicable al mismo el conjunto de Principios y Bases Generales del Procedimiento Administrativo que describe la Ley N°19.880, en particular el *principio de inexcusabilidad administrativa* del artículo 14, inciso 1°, de esa ley, que expresa que “La Administración estará obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a **notificarla**, cualquiera sea su forma de iniciación”; la obligación en el cumplimiento de los plazos para la Administración, que contiene el artículo 23 de esa preceptiva y la regla de que los actos administrativos de efectos particulares deben ser notificados como condición de eficacia y oponibilidad de los mismos frente a sus destinatarios (artículo 3 y 51, Ley N°19.880).

5. El reparo constituye el acto administrativo terminal del procedimiento de examen de cuentas a cargo de la Contraloría General. Este acto de rechazo de la cuenta se origina en la existencia de anomalías serias que justifican que en contra del cuentadante se ventile un juicio para hacer efectiva su responsabilidad civil contable. El reparo se caracteriza por ser un acto administrativo–contable, que conlleva un efecto procesal: “constituir la demanda en el juicio de cuentas” (artículo 107 bis, Ley N°10.336).

6. El reparo es un acto administrativo reglado en cuanto *al tiempo u ocasión de su ejercicio*. Este carácter constituye un elemento configurador de la competencia atribuida a la autoridad examinadora cuyo cumplimiento es imperativo. De modo que vencido el lapso de ejercicio de la facultad, sin existir pronunciamiento válido y eficaz, se genera la *caducidad del procedimiento* y de la *competencia* de la autoridad para resolver sobre la materia. Lo anterior es consecuencia de la regla general que impone que cualquier actuación fuera de ese espacio de tiempo importa un acto ilegítimo por falta de competencia.

7. En la medida que los actos administrativos sujetos a plazo de ejercicio –como el reparo de una cuenta– deben notificarse a sus destinatarios para entrar en vigencia y producir efectos jurídicos, deben ellos cumplir dentro de plazo esta formalidad esencial a fin de agotar idónea y oportunamente el ejercicio de la competencia (artículo 14, inciso primero, Ley N°19.880). En consecuencia, el plazo de su ejercicio comprende no sólo la emisión del acto, sino *también su notificación*, de modo que la falta de comunicación oportuna al destinatario no impide que opere la caducidad de los efectos del acto.

8. Una línea jurisprudencial sostenida y arraigada de la Contraloría General de la República, expresada en dictámenes uniformes de los últimos 40 años, ha mantenido el criterio de que el plazo anual de caducidad para examinar, finiquitar o reparar las cuentas que prevé el artículo 96 de la Ley 10.336, se ha establecido en beneficio del funcionario cuentadante. Dicho criterio plantea que esa norma legal expresa la voluntad del legislador de exonerar de responsabilidad al afectado, una vez transcurrido el término anual, lo que no se cumpliría si se pudiera notificar el reparo con posterioridad al vencimiento de dicho lapso, agregándose por esa entidad fiscalizadora que la solución contraria significaría prolongar una responsabilidad contable que esa norma ha querido precisamente limitar. A esta línea también adscriben las sentencias del propio Juzgado de Cuentas y del Tribunal colegiado especial de segunda instancia.

9. La posición que sostiene que el reparo puede notificarse idóneamente más allá del plazo anual del artículo 96 de la Ley N°10.336, adolece de un manifiesto error de calificación jurídica. En efecto, atribuye carácter de *caducidad/carga* a lo que no es sino en recta doctrina una *caducidad* o extinción *de la competencia* para revisar y reparar la cuenta contable (*perención*), soslayando con ello el principio que impone que la actuación de todo órgano administrativo debe ejercerse dentro de la competencia y en la forma prescrita por la ley. Tampoco toma en consideración la condición de acto administrativo que reviste el reparo, naturaleza que obliga a su notificación para que pueda gozar –desde su vigencia– de los atributos de imperatividad y exigibilidad que establece la ley (art. 3, Ley 19.880), con plena eficacia respecto de sus destinatarios. Y en fin, se trata de una interpretación planteada de espaldas al esencial principio de publicidad de los actos administrativos, validando la vigencia y efectos de una decisión administrativa (reparo) al margen de los trámites de integración de eficacia que tradicionalmente ha consagrado nuestro ordenamiento jurídico. La uniforme y reiterada jurisprudencia administrativa de la Contraloría General respalda este criterio.

10. Por ello cabe concluir que la solución correcta, a la luz de las normas y principios que gobiernan tanto el procedimiento administrativo, y bajo la perspectiva de la índole y naturaleza del reparo como acto inicial del juicio de cuentas, es aquella que estima que todo reparo contable debe *formularse y notificarse* al cuentadante dentro del término anual contemplado en el artículo 96 de la Ley 10.336, como condición para que dicho acto pueda producir plenos efectos jurídicos. Lo anterior comoquiera que la notificación constituye un presupuesto de validez y publicidad sin el cual dicho reparo carecería de toda eficacia respecto de sus destinatarios. En caso contrario el reparo deviene en un acto esencialmente extemporáneo e incurso en la caducidad que contempla el artículo 96 de la Ley 10.336, ya citada.