

DEL TRIBUNAL DE CUENTAS A LA AUDITORIA GENERAL DE LA NACIÓN

Adriana H. MACK* y Luisina LÓPEZ HIRIART**¹

RESUMEN:

En la Argentina, a pesar de que los antecedentes del Tribunal de Cuentas se remontan a 1767, no es hasta la declaración de la Independencia en el año 1810, cuando el Tribunal se configura como órgano de control, ejerciendo el control externo de la Administración Nacional y de las haciendas para-estatales.

En el contexto de la Reforma del Estado implementada en la década de 1990, la ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional, deroga el Tribunal de Cuentas de la Nación y crea la Auditoría General de la Nación, otorgándole calidad de ente rector del control externo, en el marco del sistema de administración financiera y control del manejo de los recursos públicos.

En la actualidad, la Auditoría General de la Nación, es el órgano colegiado encargado de llevar adelante el control externo del presupuesto público nacional y su figura fue incorporada a la Constitución Nacional en ocasión de la reforma parcial del texto de la Ley Fundamental en el año 1994, por la que sus competencias adquirieron jerarquía constitucional y autonomía funcional.

PALABRAS CLAVES:

Tribunal de Cuentas - Auditoría General de la Nación – Constitución Nacional - Control externo – Sector público – Administración nacional – Recursos públicos

¹ * Magister. Abogada por la Universidad Nacional de Rosario. Titular Asociada de la Cátedra “C” Derecho Político Investigadora del CIUNR.

** Estudiante de Abogacía. Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario. Ayudante de 2º en Derecho Constitucional I.

SUMMARY:

In Argentina, despite the background of the Court of Auditors that dates back to 1767, it was until the Declaration of Independence in 1810, when the Tribunal was configured as a supervisory body, exercising external control of the National Administration and para-state farms.

In the context of state reform implemented in the 1990s, through the Law 24,156 of Financial Administration and Control Systems of the National Public Sector, the Court of Auditors of the Nation was derogated and the Auditor General's Office was created giving the Auditor General's Office the authority of a governing body of external control, under the system of financial management and control of management of public resources.

Currently, the General Audit Office, is the body responsible for carrying out external control of the national public budget and its figure was added to the Constitution on the occasion of the partial amendment of the text of the Basic Law in the year 1994, by which its capacities gained constitutional status and functional autonomy.

KEYWORDS:

Court of Auditors - General Audit Office - National Constitution - External control - Public sector - National administration - Public Resources

En el siglo XVIII MONTESQUIEU observó que "las rentas del Estado están constituidas por la porción que cada ciudadano cede de sus bienes, para tener el resto seguro y para poder disfrutar de ello en paz...Nada necesita de tanta sabiduría y de tanta prudencia como el regular la porción que se quita y la que se deja a los súbditos"² y en concordancia con ello, ALBERDI expresó que "el poder de crear, de manejar y de invertir el Tesoro Público, es el resumen de todos los poderes, la función más ardua de la soberanía nacional".

“En la formación del Tesoro, puede ser saqueado el país, desconocida la propiedad y hollada la seguridad personal; en la elección y cantidad de los gastos puede ser dilapidada la riqueza pública”³; por lo tanto, se puede decir, sin temor a equivoco, que es una constante histórica desde la organización del Estado, tomar el control del erario público, como ese elemento configurativo de la riqueza común que permite la materialización de la actividad de la Administración y la ejecución del programa político de gobierno.

REFORMA DE ESTADO: EL CONTROL EXTERNO EN LA ARGENTINA

En el Estado Constitucional la relación entre política y administración representa para el control un *problema de gobierno*,⁴ porque a diferencia del Estado liberal decimonónico, no sólo debe garantizar la separación de los poderes, y la sumisión de los poderes fácticos a las normas jurídicas sino además, este Estado debe garantizar el *alcance de los objetivos*, así como *distribuir la responsabilidad* y los *recursos* entre los diferentes actores en el ámbito de los procesos de toma de las decisiones públicas.

El Estado Constitucional es en sí mismo un Estado controlado, desde dentro por sus propios órganos en una recíproca interacción, y desde fuera, por la comunidad gobernada. Se ha de considerar que el Estado de Derecho ha debido de responder en la práctica a nuevas demandas generadas por la realidad, que lo han obligado a asumir además de las tradicionales actividades de dirección y ordenación, las de prestación de servicios públicos e intervención económica. Como consecuencia de estas nuevas prestaciones y funciones, el principio de separación de poderes se ha “*flexibilizado*”.

² MONTESQUIEU, C. “El espíritu de las leyes”. Editorial Orbis. Buenos Aires. 1984. p. 185.

³ ALBERDI, J.B. “Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina según la Constitución de 1853”. Editorial Escuela de Ed. Económica. Buenos Aires. 1977. p. 260.

⁴ RIGHETTINI, M. “Elementi di scienza dell’ amministrazione”. Edizioni Lavoro. 1977. Roma. p. 4.

Los límites que los separaban tradicionalmente se han desdibujado como resultado, valga la paradoja, de la recepción de herramientas destinadas a tornar más eficaz el control y funcionamiento de la Administración pública. El Estado Constitucional sometido a una inercia evolutiva se vio obligado a asumir nuevas formas de organización, exigiendo una mayor idoneidad a la Administración Pública, ya que por sus características, ésta es la más adecuada para la decisión y acción en contextos sociales complejos y cambiantes.

En consecuencia, la legitimidad de la acción administrativa involucra diferentes momentos: el constitutivo de la *delegación de poder*, el de la *racionalidad individual y organizativa* de los aparatos públicos, así como lo atinente a *los objetivos perseguidos* y a *los resultados obtenidos efectivamente*. Consecuentemente, en el ámbito de la democracia moderna, la legitimidad de la que goza la administración pública, puede ser considerada como el resultado de la integración de tres acepciones del término: la primera, que identifica la *legitimidad con la legalidad*, por lo tanto a la regularidad de la actuación administrativa; la segunda, que identifica la *legalidad con la capacidad de actuación* de las decisiones políticas o de las políticas públicas, y la tercera, que refiere en sentido amplio, a la *imagen de la institución, a su reputación y prestigio*.

En esta línea, IVANEGA sostiene que desde que se iniciara el milenio, la llamada “buena administración” fue consagrada como un derecho en la Carta Europea de los Derechos Fundamentales, concepción que implica un derecho pero también un deber; el primero a favor del ciudadano, el segundo, en cabeza de la propia Administración. Señala además, que esta enunciación es determinante por un lado, de la calidad de la organización pública y, por otro, actúa como una especie de rompiente frente a prácticas administrativas corruptas. En esta dirección, se ha consagrado una larga nómina de principios y derechos, que le dan sustento, tendientes a acercar las demandas o problemas del ciudadano. Este modelo exige calidad de la organización pública, ética, eficacia, eficiencia, transparencia, comunicación con la sociedad, objetividad, responsabilidad de los funcionarios y rendición de cuentas, entre otras características.⁵

⁵ IVANEGA, M. “La Administración Pública del S XXI: entre la utopía y la realidad”. Editorial La Ley. Buenos Aires. 2011. Cita online: AR/DOC/527/2011.

En nuestro país, el principio de la “buena administración” comienza a plasmarse jurídicamente en el año 1989 en el contexto de la Reforma del Estado⁶, por la cual se sancionaron las leyes N° 23.696 de la Reforma Administrativa y N° 23.697 de Emergencia Económica que persiguieron la implementación de una política cuyo objetivo fundamental fue transformar la Administración Pública reduciendo el Estado al mínimo, buscando economía y eficiencia en el uso de los recursos.

En este contexto, se sancionó la ley de N° 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional (en adelante LAFSC)⁷, que creó la Auditoría General de la Nación (en adelante AGN), otorgándole calidad de ente rector del control externo, en el marco del sistema de administración financiera y control del manejo de los recursos públicos. La AGN es el órgano colegiado encargado de llevar adelante el control externo del presupuesto público nacional y, posteriormente fue incorporada a la Constitución Nacional (en adelante CN), en ocasión de la reforma parcial del texto de la Ley Fundamental en el año 1994, por la que sus competencias adquirieron jerarquía constitucional y autonomía funcional.⁸

Posterior a la reforma, se extendió el universo de control a la administración central, descentralizada, instituciones de seguridad social, empresas y sociedades del Estado e incluso a los fondos fiduciarios ampliando también la temática sujeta a control, entendido éste como “un control integral económico, financiero, legal, operacional, de gestión y de eficacia, eficiencia y economía”. Fue intención del legislador argentino, a través de la LAFSC, dotar

⁶ La Reforma de Estado se da bajo el lema de mejora de la prestación de los servicios públicos, y al mismo tiempo reducir drásticamente su tamaño para afrontar profundos problemas presupuestarios. Fue considerada desde los diferentes lenguajes gubernamentales como la condición necesaria de resolución de la crisis económica, fundamentándose en las teorías de las ciencias sociales que argumentan que las restricciones al desarrollo económico, son el resultado de la coacción que ejerce sobre la sociedad el Estado en fundamentalmente sobre los agentes económicos privados. Por añadidura, mediante la eliminación de las restricciones al mercado, el desarrollo económico se daría necesariamente. Véase DROMI, R. “Reforma del Estado y privatizaciones – Tomo I”. Editorial Astrea. Buenos Aires. 1991. pp. 24/27.

⁷ Sancionada el 30 de Septiembre de 1992 y promulgada parcialmente el 26 de Octubre de 1992.

⁸ “Autonomía funcional”, en esencia, significa “autogobierno” en el marco de su competencia técnica, e implica necesariamente poder para auto organizarse a fin de cumplir con el mandato constitucional” Véase BARRA, R. “Tratado de derecho administrativo”. Editorial Ábaco. Buenos Aires. 2006. pp. 258/259.

al Derecho del gasto público de normas claras, precisas y efectivas. Sin duda este hecho, constituye un avance, en la medida que adapta la gestión y el control del gasto público al contexto actual en el que se desenvuelve la actividad *económica-financiera* de los Estados modernos.

El artículo 85 de la CN, establece que la AGN tiene a su cargo “el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera sea su forma de organización”. Asimismo interviene, “necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos” y prevé la posibilidad de atribuirle por ley otras funciones, más allá de dar sustento técnico a “el examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la Administración Pública”.⁹

EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA NACIÓN: BREVE RECORRIDO HISTÓRICO

Los antecedentes del Tribunal de Cuentas se remontan a 1767, cuando CARLOS III independiza la Caja Real de Buenos Aires de la de Lima. Tras el proceso de Independencia en 1810, mediante un Acta del Cabildo, se regularon las facultades financieras acordadas a la Junta, como organismo colegiado a cargo de las funciones con poder administrador. Se estableció el principio de la publicidad de las operaciones de la hacienda y la aprobación de los impuestos por el órgano que se atribuía la voluntad legislativa del Estado. La Constitución de 1819 otorgaba al Congreso la facultad de establecer derechos e imponer contribuciones para las urgencias del Estado por un plazo máximo de dos años. A partir de 1820, Buenos Aires registró los gobiernos más progresistas e ilustrados de la época, los de MARTÍN RODRÍGUEZ y el GENERAL LAS HERAS.

Durante el gobierno de RODRÍGUEZ, funcionaron dos organismos con atribuciones propias de un Tribunal de Cuentas. Uno era administrativo, debiendo controlar a toda persona que manejara fondos del Estado y enjuiciarla si no rendía cuenta satisfactoria de su inversión. El otro organismo, compuesto por tres miembros de la legislatura, debía estudiar y apreciar las cuentas presentadas por el Poder Ejecutivo antes de clausurarse las sesiones del año. En

⁹ DESPOUY, L. “Auditoría General de la Nación. Comentario al art. 85. En Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial”. SABSAY, D. (en Dir) MANILI, P. (en Coord). Editorial Hammurabi. Buenos Aires. 2009. p.2.

1821, se dispuso la creación de la Tesorería General y de la “Contaduría General” de la Provincia. El primer intento serio de ordenar la gestión de la hacienda se debió a MANUEL GARCÍA, el Ministro del área, quien impulsó la confección de un presupuesto de gastos, importante instrumento de contabilidad preventiva que se sometió a la acción de la Legislatura. A esta medida le siguieron otras, sobre ejecución de presupuesto, trámite de los gastos, registro de las operaciones, creación de la caja de amortización de la deuda y del libro de fondos y rentas públicas.

La Constitución de 1826 incluyó disposiciones muy completas sobre finanzas públicas. Durante el gobierno de RIVADAVIA, se adoptaron algunas normas en materia de Contabilidad Pública: las funciones de caja del Estado se acordaron al Banco Nacional creado ese mismo año y se dictó un reglamento de contabilidad y administración para el ejército de operaciones en Brasil. Durante el período de gobierno de ROSAS no se encuentran normas legales o reglamentarias sobre ordenamiento de la hacienda pública.

La Constitución de 1853, tomó las disposiciones sobre la hacienda pública que fueron del proyecto de ALBERDI, y que comprendían: la institución del Tesoro Nacional, como caja única y descentralizada; la organización del Poder Legislativo como órgano volitivo máximo de la hacienda; la institución del Poder Legislativo, como órgano de Control Externo de la hacienda en los aspectos preventivo, concomitante y crítico o ulterior y la institución del Poder Ejecutivo Nacional como órgano directivo y ejecutor de la hacienda. Luego se agregaron sucesivas normas que constituyeron pilares en lo relativo al control económico-financiero del Estado Nacional.

La Ley N° 217, de 1859, fue una verdadera Ley de Contabilidad: prohibía decretar pagos no autorizados por el Presupuesto –si esta prohibición era infringida, responsabilizaba solidariamente al presidente de la República, a los ministros autorizantes y al contador mayor interventor–, ordenaba la apertura de la contabilidad de presupuesto y reglamentaba la forma de presentación de la Cuenta de Inversión. Tuvo vigencia hasta el año 1870, cuando fue reemplazada por la Ley N° 428.

En 1865, el senador nacional ULADISLAO FRÍAS presentó un proyecto de Ley de Contabilidad inspirado en la ley francesa sobre hacienda. El proyecto fue sancionado por el Senado, pero permaneció cinco años en la Comisión de Hacienda de la Cámara Baja. Recién

en 1870 se lo debatió, volvió al Senado con modificaciones, y fue convertido en ley ese mismo año. Esta ley configuró un verdadero código de contabilidad, pues preveía casi todos los aspectos del ordenamiento económico-financiero del Estado. Estuvo en vigencia durante más de tres cuartos de siglo, hasta 1947.

En septiembre de 1932, por indicación del Dr. ALFREDO PALACIOS, el Senado designó una comisión especial para elaborar una nueva ley de contabilidad. La comisión finalizó su labor en 1940, formulando un despacho sobre la reforma total de la Ley N° 428. Remitido en consulta al Poder Ejecutivo, el proyecto fue convertido en ley en 1947, con el N° 12.961. Esta norma fue severamente criticada por la doctrina, que le imputaba defectos formales.

Luego de un siglo y medio de independencia política y habiendo producido numerosas normativas e instituciones vinculadas al manejo de la hacienda pública, la República Argentina regresó a la tradición de los Tribunales de Cuentas. En 1956 se aprobó el Decreto-Ley N° 23.354 de Contabilidad. En lo referente al Control, establecía la institución del Órgano Jurisdiccional y de Control Externo delegado, con garantía de independencia y estabilidad, separado del órgano eje del Control Interno y de la contabilidad del Estado, el Tribunal de Cuentas, que ejercía las funciones de control legal y técnico, y de control jurisdiccional.

Dentro del control legal, se encontraban comprendidos los controles de legitimidad de los actos administrativos y de la aplicación de las disposiciones y normativas correspondientes. El control técnico estaba referido a evaluaciones y verificaciones de índole contable y económica. El control jurisdiccional, comprendía concretamente, la determinación de juicios de cuentas y de responsabilidad.

En 1974, dada la importancia de la hacienda pública productiva y la necesidad de ajustar su gestión, se creó la Corporación de Empresas Nacionales (en adelante CEN), estructurada como un holding de empresas públicas. En 1978, cuando se disolvió la CEN, su área de control fue ocupada por la Sindicatura General de Empresas Públicas (en adelante SiGEP), que actuaba como una entidad administrativa descentralizada con personería jurídica propia.¹⁰

El Tribunal de Cuentas de la Nación, ejercía el control externo de la Administración Nacional y de las haciendas para-estatales. Realizaba funciones de fiscalización de todas las actividades financiero-patrimoniales del Estado; realizaba el examen del juicio de cuentas de los responsables; declaraba la responsabilidad y formulaba cargos si correspondía; informaba la cuenta general del ejercicio; fiscalizaba las empresas del Estado por medio de auditores o síndicos; sometía a consideración del Poder Ejecutivo, por intermedio del Ministerio de Hacienda, el proyecto de su presupuesto anual; autorizaba y aprobaba sus gastos con arreglo a lo establecido en su reglamento; presentaba directamente ante el Congreso de la Nación, antes del 31 de mayo de cada año, la memoria de su gestión; podía aplicar multas y apercibir; podía designar; promover y remover al personal de su dependencia; podía dirigirse directamente a los poderes públicos nacionales, provinciales o municipales. Tenía la facultad de aprobar su reglamento interno; y asesorar a los poderes del Estado en materia de su competencia.

Dentro de las actividades de vigilancia realizaba el “control de legitimidad” que respondía a una fiscalización de tipo preventivo, en consecuencia era necesario la autorización, la aprobación y el visto bueno del Tribunal para la realización del respectivo acto administrativo.

Se consideraba al Tribunal de Cuentas de la Nación como un organismo descentralizado, sin relación jerárquica con los poderes del Estado, por lo tanto no podía ejercer “imperio” en sus decisiones, más allá de la “observación” que podía formular dentro de los sesenta días de haber tomado conocimiento del acto administrativo que impugnaba. En tal sentido la Corte Suprema de Justicia de la Nación, expresaba que: “la opinión del organismo no es integrativa de la voluntad del ente administrador, pues sólo otorgan perfeccionamiento; de manera que una interpretación opuesta implicaría necesariamente subordinar el poder administrador a un órgano de contralor que carece de jerarquía constitucional y que sería en consecuencia superior a aquél, produciéndose una alteración de la estructura de los poderes obrantes en la CN”.

El control financiero interno era realizado por la Contaduría General de la Nación, y el control externo por el Tribunal de Cuentas de la Nación. Este último también realizaba un control técnico mediante la realización de auditorías o contralorías generales.

El control sobre la Administración pública era efectuado también por la “Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas” dependiente jerárquicamente del Poder Ejecutivo y ubicada dentro del ámbito del Ministerio Público, con carácter permanente. El Fiscal General era nombrado por decreto del Presidente de la Nación y duraba en su cargo mientras duraba su buena conducta. La Fiscalía era fiscalizada por el Procurador de la Nación.

A la Fiscalía le correspondía intervenir en la investigación de los agentes integrantes de la Administración Pública nacional, de sus entidades descentralizadas, de las Empresas del Estado y de la Intendencia Municipal de la ciudad de Buenos Aires, sus organismos y dependencias; actuaba directamente fiscalizando toda institución o asociación que tenga como principal fuente recursos el aporte estatal. Podía constituirse como denunciante de todo hecho que califique como presunto delito derivado de sus investigaciones.

CAMBIO DE PARADIGMA DEL CONTROL EXTERNO

Dentro del marco del cambio estructural producido por las leyes de Reforma del Estado, anteriormente mencionadas, y de las recomendaciones del SIMAFAL (Sistema Integrado modelo de Administración financiera, control y auditoría para América Latina)¹¹

¹¹ LAS HERAS, J.M. “A diez y siete años de la Ley de Administración Financiera. Reflexiones sobre la realidad actual”. Ministerio de Economía de la Provincia de Tucumán. www.mecontuc.gov.ar/contaduria/congreso/archivos/10-LasHeras.doc Consultado el 14.08.2016. El SIMAFAL es producto del proceso de la investigación realizada para estructurar una solución que sirva de guía o modelo para el diseño y organización del sistema de administración financiera y control interno aplicable en las entidades del sector público. Los resultados de esta investigación se fundamentan en las experiencias positivas obtenidas en varios países de América Latina y fue preparado con el auspicio de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, bajo la primera fase del Proyecto para el Mejoramiento de la Administración Financiera en América Latina y el Caribe (LAC/RFMIP I). La Estrategía de Acción (ESTRATAC) y el enfoque sistémico de la Administración Financiera (SIMAFAL) han sido presentados a y acordados en las reuniones trimestrales del Grupo Consultativo de Organismos Donantes para Mejorar la Administración Financiera que está compuesto por todas las organizaciones activas en el hemisferio occidental, tanto multilaterales como bilaterales. Bajo este esquema varios países han diseñado e/o iniciado la ejecución de programas de reforma de la administración financiera, como Bolivia, Argentina, El Salvador, Panamá, Venezuela, Paraguay, Nicaragua, Honduras, Colombia y Guatemala. SINDICATURA GENERAL DE LA NACIÓN.

se sancionó en 1992 la ley N° 24.156 denominada "Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional".¹²

La LAFSC se aplicó –por primera vez– para el "primer ejercicio financiero que se iniciase con posterioridad a la aprobación de la misma", su implementación se difirió para el ejercicio 1993. Sin embargo, habida cuenta de la transición de un sistema a otro (Ley de Contabilidad Pública a la Ley de Administración Financiera) comenzó a funcionar en plenitud para 1994.

Tal como manifiesta ROMERO VILLANUEVA¹³ esta normativa fijó los principios, órganos, normas y procedimientos que rigen el sistema presupuestario, cuyo objetivo básico es estatuir un sistema de control interno y externo del sector público de la Administración Nacional, no sólo económico-contable, sino a la vez, administrativo y legal de su obrar. Teniendo por objetivo esencial la estructura innovativa en cuestión la búsqueda de prioridades esenciales, tales como regular, unificar y adoptar un sistema uniforme, interconectado y dinámico de órganos supervisados, a los efectos de evitar superposiciones e interferencia de controles, que muchas veces son más paralizantes, por la propia burocracia que generan, y conducentes a impedir la ejecutividad de las decisiones del sector que estructuran "la administración activa".

Como bien señala MARIENHOFF "si bien en principio al derecho no le interesa cómo actúa el individuo particular, el administrado, en cumplimiento de sus propios fines, no ocurre lo mismo tratándose de cómo actúa la Administración, *lato sensu* Estado, en el desenvolvimiento de sus actividades, pues la actividad administrativa, y la estatal en general, deben cumplirse y desarrollarse en forma que satisfaga las necesidades e intereses públicos,

"Ley 24156 Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional"
<http://www.sigen.gov.ar/ley24156/ley24156concordado.pdf> Consultado el 14.10.2015.

¹² Promulgada el 26 de octubre del mismo año, la misma derogó parcialmente la Ley de Contabilidad (decreto ley 23354/56 ratificada por la ley 14.467), disolviendo la Sindicatura General de Empresas Públicas y el Tribunal de Cuentas de la Nación (decreto 2660/92).

¹³ ROMERO VILLANUEVA, H. "Algunos apuntes sobre la ley de administración financiera y de los sistemas de control del Sector Público Nacional (ley 24156)". Editorial Lexis. Buenos Aires. 2004. p.20.

por ser este el fin de la actividad del Estado"¹⁴; en consecuencia, es una pretensión del legislador, revestir de la máxima garantía de control y constatación al obrar financiero de la organización estatal.

¿En qué consiste esta peculiar actividad administrativa de control? que es siempre jurídica; dicho de otro modo, comporta el derecho de la Administración de actuar sobre sí misma, a fin de verificar el cumplimiento formal y material de los objetivos y políticas prefijadas a cada órgano, dentro de las tareas que le son asignadas por las normas y vigilando el respeto del orden jurídico vigente.¹⁵ Pero, por supuesto no se debe considerar solamente el ejercicio de la actividad de control como un derecho potestativo de la Administración, sino como un deber propio derivado de la obligatoriedad del principio de legalidad, que deviene en el presupuesto de la responsabilidad estatal y en la obligatoriedad de rendición de cuentas, y balances de gestión que tiene la Administración con el ciudadano y la comunidad, y ello, por cuanto sean cuales fueren las funciones y competencias asignadas al Estado, el control público, es un principio esencial de la estructura misma del poder estatal, pues no puede haber poder sin control, siendo éste una cualidad intrínseca del sistema republicano de gobierno.¹⁶

¹⁴ MARIENHOFF, M. "Tratado de Derecho Administrativo - T.I". Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 1978 p. 73.

¹⁵ MAYER sostiene que el poder de control surge del poder de vigilancia, como el derecho de actuar sobre el cuerpo de administración propia, a fin de que se mantenga dentro del cumplimiento de las tareas que le incumben. Este poder de vigilancia es ejercido por la autoridad de vigilancia que forma parte de los órganos superiores (conf. aut. cit. "Derecho Administrativo alemán - T. IV". Editorial Depalma. Buenos Aires. p. 305). FIORINI afirma que en el Estado moderno, la actividad de la Administración Pública es siempre jurídica con lo cual conlleva ínsitos en todos sus actos los valores de justicia, equidad, moralidad; y para cumplir con estos principios ha creado una función específica de su juridicidad: la actividad de control (conf. auto cit., Teoría jurídica del acto administrativo. Abeledo-Perrot. p. 1006).

¹⁶ DROMI sostiene "que existe una profunda razón jurídica y política justificativa del control en todas las instancias del quehacer público. El control se impone como deber irreversible, irrenunciable e intransferible para asegurar la legalidad de la actividad estatal. Sin control no hay responsabilidad. No puede haber responsabilidad pública sin fiscalización eficaz de los actos del Estado" en DROMI, R. "Derecho Administrativo". Editorial Ciudad. Buenos Aires. 1992. p. 542.

Asimismo, POSTIGLIONI afirma con certeza que todos los actos que realicen quienes ejercen actos de gobierno de la Nación deben ser públicos, y de gestión transparente, transformándose la publicidad en un instrumento

Como inferencia lógica se puede definir básicamente, que el control es un instrumento técnico para comprobar, fiscalizar y cerciorar el cumplimiento de los fines asignados – objetivos- y los medios de realización –procedimientos y medios- utilizados, verificando el momento u oportunidad de la decisión en relación a la legitimidad que la misma posee y chequeando su relación a la finalidad que persigue.

Las funciones típicas de los organismos de control, implican la consideración de las actividades que ejecutan los tres poderes del Estado; desde su estructura funcional, al igual que el del resto de las instituciones de derecho público, basan su funcionamiento en los niveles de conducción o dirección de asesoría, de apoyo, y de operaciones, supervisando la preparación, ejecución y consecuencia, de la decisión administrativa traducida en los actos que insume el ejercicio legítimo de sus atribuciones legales. Por lo tanto, el sujeto sometido al control es la Administración Pública en sentido amplio y no restrictivo.¹⁷

Desde esta perspectiva, la ley N° 24.156 en su art. 9 diferencia "entidad" como toda organización pública con personalidad jurídica y patrimonio propio; y por "jurisdicción" a cada una de las siguientes unidades institucionales: a) Poder Legislativo; b) Poder Judicial; c) Presidencia de la Nación, los Ministerios y Secretarías del PEN.

El control presupuestario puede ser clarificado en cuanto a la ubicación del organismo que lo ejerce: a) en control interno, cuando la propia Administración Pública investiga, comprueba y, en su caso, sanciona la legalidad y eficiencia de la actuación de sus órganos; b) en control externo, cuando el examen, juicio y, en su caso, exigencia de responsabilidades corresponde a órganos ajenos a la Administración Pública.

absolutamente eficaz de control. Véase POSTIGLIONI. S.J "Publicidad y control de los actos de gobierno". Editorial La Ley. 03.08.1995.

¹⁷ Siguiendo a GARCÍA ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, hablar del término Administración Pública, implica una sinonimia al empleo de la expresión al nivel en que se mueve la Administración del Estado, que es la Administración del Estado por excelencia, pero este concepto conlleva a un reduccionismo, por cuanto existe una pluralidad de Administraciones Públicas, todas ellas titulares de relaciones jurídicas- administrativas.

CONCLUSIÓN

En el Estado de Derecho decimonónico, los órganos de control externo eran órganos centralizadores de la contabilidad del Estado, los cuáles efectuaban un control formal y legal con el objeto de verificar que los recursos se hubiesen utilizado de acuerdo a los fines previstos, sin incluir, la verificación de las metas y los resultados obtenidos, en relación con los recursos utilizados. Con el Estado Constitucional, los controles clásicos son casi imposibles de realizar, ya que son innumerables los documentos relacionados con los movimientos contables del sector público que habría que controlar.¹⁸

El control formal legal, hoy es desarrollado por el llamado “control interno de la Administración”, esto hace necesario una estrecha colaboración entre los órganos encargados del control interno –que efectúan un control previo del gasto– y los encargados del control externo.

Según el artículo 3.3 de la Declaración de Lima de 1977 de las Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadores Superiores: “Incumbe a los Entes Fiscalizadores Superiores, como órganos de control externo, controlar la eficacia del órgano de control interno, y ha de aspirarse a la delimitación de las respectivas funciones, a la delegación de funciones oportunas y a la cooperación entre la Entes Fiscalizadores Superiores y los órganos de control interno, independientemente del derecho de éstos Entes Fiscalizadores a un control total.”

Los principios constitucionales que constituyen el Estado social, han impulsado un desarrollo espectacular del Derecho Administrativo prestacional. A la acción estatal que pone en juego los derechos abstractos de libertad e igualdad, del tradicional Estado de Derecho, el Estado democrático y social agrega y superpone otros principios. El Estado democrático supone la legitimación por su origen y fundamento, así como la exigencia del control de su ejercicio. El Estado social impone la renovación y actualización constantes en

¹⁸ ALFONSO, L. & DROMI, R. “Crisis y renovación en el Derecho Público”. Editorial Ciudad Argentina. Buenos Aires. 2003. pp. 42/43.

función de la realidad de las circunstancias socio-económicas de los objetivos y del contenido mismo de la acción estatal, esto es la eficacia en la gestión como resultado.¹⁹

En consecuencia, la política social del Estado asume una importante función legitimadora. “La “política social” en sentido amplio abarca desde las políticas relativas al mercado de trabajo o a la juventud, hasta las políticas relativas a la protección de la naturaleza y la planificación de ciudades, pasando por la política sanitaria, familiar, y educativa”. Para garantizar esas políticas y la función distributiva del Estado social, se encuentran implicados un amplio espectro de organizaciones y servicios.²⁰

La evolución económica y tecnológica, fundamentalmente en los países desarrollados, ha dado lugar a lo que se ha denominado la *nueva economía*, que ya no se basa en el capital, sino en la información y el conocimiento. El proceso de globalización no es socialmente inocuo²¹, sino que se caracteriza por las turbulencias, la incertidumbre, las inestabilidades y la falta de respuestas claras que sin embargo, deben asumirse y gestionarse como fuerzas que estimulan la creatividad y la innovación. A diferencia de la economía

¹⁹ Artículo 3.3. de la Declaración de Lima de la INTOSAI.

²⁰ HABERMAS, J. “La constelación posnacional”. Editorial Paidós. Barcelona. 2000. p. 104.

²¹ Para BAUMAN, la palabra globalización que es una de moda, en la medida en que pretende explicar a más y más procesos, ella misma se vuelve opaca, a medida que excluye y reemplazan verdades ortodoxas, se van transformando en cánones que no admiten disputa”. BAUMAN, Z. “*La globalización*”. Buenos Aires, 2005. p.7. Los conceptos de espacio y tiempo son para GIDDENS, según ROBERTSON los aspectos fundamentales de la globalización, de manera genérica debe entenderse a la globalización como un fenómeno dialéctico, en el que sucesos situados en el extremo de una relación distanciada, producen a menudo acontecimientos divergentes y hasta contrarios en otro extremo. La idea de que la globalización implica la “inserción de presencia y ausencia” es aguda y útil. Según ROBERTSON, GIDDENS está cautivo de una manera de pensar caduca, cuando habla de la producción de “acontecimientos divergentes e incluso contrarios”, lo que parece implicar una relación “acción reacción” que está muy lejos de captar la complejidad del tema “global-local”. El concepto pertenece que pertenece a ROBERTSON, quiere subrayar la tensión entre las presiones “globalizadoras” y “localizadoras”, definiendo a la “*glocalización*” como proceso de concentración de la *libertad* para actuar y moverse. Se trata, por consiguiente, de un concepto más amplio que el de *globalización*, el cual sólo abarca, en opinión del autor, el fenómeno de concentración de las finanzas y el capital ROBERTSON, R. “Glocalización: Tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad”. Editorial Zona Abierta, Madrid. 2000. pp. 92/93/216.

material, basada en los medios de producción (capital y trabajo), en la nueva economía el poder pasa a depender más de la información, del conocimiento y de la innovación.²²

Tal como expresa NIETO DE ALBA: “Los nuevos fenómenos de la innovación, la integración y la globalización nos traen nuevos valores, como la multiplicidad, la diversidad, la heterogeneidad, la inestabilidad, que dan lugar a procesos contradictorios: ascendentes y descendentes, de universalización y de particularización, de integración y descentralización y de expansión y de contradicción.”²³

Los órganos de control externo deben ser independientes de la forma política de gobierno, pero no inseparable de la noción de Estado. Una vez determinada la necesidad de control externo de los fondos públicos, (atribución delegada por el Parlamento a un órgano auxiliar) éste debe ser entendido como una necesidad complementaria del control político y del control social, indispensables para la configuración del Estado Constitucional Democrático. La existencia del órgano de control, es contribuir a la articulación efectiva del Estado Social y Democrático de Derecho: En un Estado de Derecho el fundamento último del control se encuentra en el Imperio de la Ley como expresión de la voluntad popular, igualmente, en el Estado Social y Democrático al ser la justicia uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico, ha de concretarse, en el caso del gasto público, en una asignación equitativa de los recursos, así como en la sujeción y programación de ejecución de criterios de eficacia y de economía.²⁴

²² NIETO DE ALBA, U. “Gestión y nueva Economía”. En revista Española de Control Externo, Tribunal de Cuentas Español. Madrid. 2000. p. 11.

²³ IBÍDEM; p. 12.

²⁴ FERNÁNDEZ CARNICERO GONZÁLEZ, J.M. “Las relaciones entre las Cortes Generales y el Tribunal de Cuentas” en Crónica 1992-93. Madrid. pp. 288/289. 1994.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBERDI, J.B. “Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina según la Constitución de 1853”. Escuela de Ed. Económica. Buenos Aires. 1977.
- ALFONSO, L. & DROMI, R. “Crisis y renovación en el Derecho Público”. Editorial Ciudad Argentina. Buenos Aires. 2003.
- BAUMAN, Z. “La globalización consecuencias humanas”. Editorial FCE. Buenos Aires. 1998.
- BARRA, R. “Tratado de derecho administrativo”. Editorial Ábaco. Buenos Aires. 2006.
- DESPOUY, L. “Auditoría General de la Nación. Comentario al art. 85. En Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial”. SABSAY, D. (en Dir) MANILI, P. (en Coord). Editorial Hammurabi, Buenos Aires. 2009.
- DE OTTO, I. “Derecho Constitucional –Sistema de fuentes”. Editorial Ariel SA, reimpresión. España, 1999.
- DROMI, J.R. “Reforma del Estado y privatizaciones – Tomo I”. Editorial Astrea. Buenos Aires. 1991.
- DROMI, J.R “Derecho Administrativo”. Editorial Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires. 1992.
- FREY B. Y SERNA Á. “El Tribunal de Cuentas: una perspectiva desde la elección pública”. Barcelona, en Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública.
- FIORINI, B. A. “Teoría jurídica del acto administrativo”. Buenos Aires. Editorial Abeledo-Perrot. 1969.

- FERNÁNDEZ CARNICERO GONZÁLEZ, J.M. “Las relaciones entre las Cortes Generales y el Tribunal de Cuentas” en Crónica 1992-93. Madrid. pp. 288-289. 1994.

- HABERMAS, J. “La constelación posnacional”. Editorial Paidós. Barcelona. 2000.

- IVANEGA, M. “Reflexiones en torno al control externo de la Administración Pública y sus consecuencias.” Editorial Lexis. Buenos Aires. 2004. Cita online: N°0003/2004.

- LAMBERTO, O. “Debate parlamentario de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina”. Buenos Aires, en Diario de sesiones de la Cámara de Diputados. 1991.

- MARIENHOFF, M. “Tratado de Derecho Administrativo –T. I”. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 1978.

- MONTESQUIEU, C. “El espíritu de las leyes”. Editorial Orbis. Buenos Aires. 1984.

- MAYER, O. “Derecho administrativo alemán”. Editorial Depalma. Buenos Aires. 1949.

- NIETO DE ALBA, U. “Gestión y nueva Economía, revista Española de Control Externo”. Tribunal de Cuentas Español. Madrid. 2000.

- RIGHETTINI, M. “Elementi di scienza dell’ amministrazione”. Edizioni Lavoro. Roma. 1977.

- ROBERTSON, R. “Glocalización: Tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad”. Editorial Zona Abierta. Madrid. 2000.

- ROMERO VILLANUEVA, H. “Algunos apuntes sobre la ley de Administración Financiera y de los Sistemas de control del Sector Público Nacional (ley 24156). Editorial Lexis. Buenos Aires. 2004.

SITIOS WEB:

- LAS HERAS, J.M. “A diez y siete años de la Ley de Administración Financiera. Reflexiones sobre la realidad actual”. Ministerio de Economía de la Provincia de Tucumán. Consultado el día 14.08.2016.

- SINDICATURA GENERAL DE LA NACIÓN. “Ley 24156 – Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional”. Consultado el día 14.10.2015.