

## **ESPECIALIZACIÓN EN ABOGADOS DEL ESTADO**

**TEMA: Organismos de Control: Importancia, descripción y comparación de los existentes en el ámbito nacional y de la Provincia de Buenos Aires.**

**ALUMNO: Santiago Evangelista**

**DIRECTOR: Abog. Miguel Oscar Berri.**



## INDICE

<b>I.- Desafíos e importancia de la efectividad del control público</b>	<b>5</b>
1.- Introducción	5
2.- Alcances del control	6
3.- Necesidad de integración de los regímenes de control	7
4.- Riesgos del control público	7
5.- Limitaciones al control público	8
6.- Modelos de control público	9
<b>II.- El control en el ámbito nacional y de la Provincia de Buenos Aires</b>	<b>9</b>
1.- El control en el ámbito nacional	9
a.- Sindicatura General de la Nación	12
Organización	12
Funciones	12
b.- Auditoría General de la Nación	17
Organización	17
Funciones	18
c.- Defensor del Pueblo	22
2.- El control en la Provincia de Buenos Aires	27
a.- Fiscalía de Estado	28
Regulación legal	28
Designación. Estructura	29
Funciones	29
b.- Contaduría General de la Provincia	34
Regulación legal	34
Funciones	35
c.- Tesorería General de la Provincia	40
Regulación legal	40
Funciones	41
d.- Tribunal de Cuentas	45

Regulación legal	45
Funcionamiento	46
e.- Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires	48
<b>III.- Jurisprudencia</b>	52
1.- Introducción	52
2.- Jurisprudencia de la Provincia de Buenos Aires	53
3.- Jurisprudencia nacional	56
<b>IV.- Comparación de los organismos de control existentes en el ámbito Nacional y de la Provincia de Buenos Aires</b>	57
1.- Jerarquía constitucional	58
2.- Autonomía funcional	59
3.- Control previo y posterior de la actividad fiscalizada	60
4.- Responsabilidad de los agentes públicos	61
<b>V.- Descripción de un sistema de control óptimo</b>	62
<b>VI.- Conclusión</b>	66
Bibliografía	69

# ORGANISMOS DE CONTROL: IMPORTANCIA, DESCRIPCIÓN Y COMPARACIÓN DE LOS EXISTENTES EN EL AMBITO NACIONAL Y DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

## I.- DESAFIOS E IMPORTANCIA DE LA EFECTIVIDAD DEL CONTROL PÚBLICO

### 1.- Introducción

De manera preliminar, vamos a señalar los elementos que deben estar presentes en todo control:

- 1) Bilateralidad: dualidad de sujetos (controlante y controlado);
- 2) Heteronomía: Regla de actuación preexistente necesaria para contrastar la actividad sometida a control;
- 3) Sanción: la reparación o corrección de la actividad controlada que no se adecua al plan previo.

Continuando con lo antes descripto, debemos señalar que un desempeño eficiente de los organismos de control, hace a un buen funcionamiento del Estado, lo que es fundamental para vivir en pleno estado de derecho y lograr la transparencia de sus instituciones.

La **transparencia** debe establecerse como política pública<sup>1</sup>, la cual sea una síntesis entre política y ética. La misma incluye una serie de principios tales como control, rendición de cuentas, información, publicidad de los actos, participación, responsabilidad, entre otros.

La ansiada transparencia, tiene como contracara la corrupción: “utilización de potestades públicas para intereses particulares”<sup>2</sup>, flagelo que azota a nuestro país.

En nuestra Constitución Nacional, con la reforma del año 1994 se le dio jerarquía constitucional a los tratados internacionales, conforme lo establece el Artículo 75, inciso 22, lo que también es un avance en la lucha contra la corrupción. No obstante, lo que

---

<sup>1</sup> Ivanega Miriam M. “Efectividad del control en la lucha contra la corrupción”

<sup>2</sup> González Pérez, Jesús, *La ética en la Administración pública*, Madrid, Civitas, 2000, 2ª ed., pp. 63-64.

más importancia tiene, en ese sentido, es la incorporación del Artículo 36 que establece, en su parte pertinente, que *“...Atentará asimismo contra el sistema democrático quien incurriere en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento, quedando inhabilitado por el tiempo que las leyes determinen para ocupar cargos o empleos públicos. El Congreso sancionará una ley sobre ética pública para el ejercicio de la función”*.

De dicha norma se desprende, que nuestra Constitución, deja librado a la reglamentación por medio de una ley, la tipificación del delito de corrupción.

Según el Diccionario de la Real Academia Española, la corrupción en las organizaciones es una práctica que consiste en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.

En el ámbito del Estado, la misma se identifica con la “la utilización de potestades públicas para intereses particulares”<sup>3</sup> y está íntimamente ligado a la desviación de poder.

## 2.- Alcances del control

De acuerdo a los distintos alcances del control, podemos distinguir:

- El control de legalidad, que está dirigido a comprobar la adecuación entre la conducta administrativa y el sistema jurídico, y la adecuación de las normas inferiores a las de más jerarquía;
- El control de regularidad económico financiera, que consiste en una evaluación de las registraciones contables y la información financiera del ente controlado, a los fines de verificar que han sido efectuadas conforme a las normas técnicas aceptadas y que reflejen la situación económica del ente.
- El control de gestión o integral, que consiste en medir el desempeño global de un programa, actividad, u organismo. Este control está destinado a comprobar si la actividad desarrollada por la administración satisface la necesidad social que le dio origen.

---

<sup>3</sup> Jeanneret de Pérez Cortés, María, *op. cit.*

### 3.- Necesidad de integración de los regímenes de control

En la mayoría de los casos, coexisten diversos regímenes de control, de diversa fuente normativa (constitucional, legislativa, reglamentaria) y en materias comunes, complementarias o diversas.

De lo antes indicado se desprende que la actividad de control se ejerce:

- En distintos tiempos
- Utilizando pautas diferentes o similares, según la materia
- Con concurrencia de diversos órganos controlantes en los mismos temas

Los distintos sistemas deben actuar coordinadamente, de modo de abarcar la totalidad de materias y sujetos sometidos a control y que se adapte a las particularidades y vicisitudes que surgen en el desarrollo de su actividad.

El mayor desafío del control es que sea eficiente, integrado (en lo referente a recursos, órganos y programas) y que logre un grado suficiente de eficacia en el desarrollo de su función.

### 4.- Riesgos del control público

Los riesgos más destacados que afronta el control público, en el actual contexto, son los siguientes:

- Inoperancia de los mecanismos de control público, que los convierte en casi inexistentes, llevándolos en algunos casos a su disolución. Esto se puede dar como consecuencia de la falta de independencia del controlante respecto del controlado, cuando cumple meras funciones de coordinación, o cuando ejerce un mero control formal.
- La desintegración del control, que suele ocurrir cuando los diversos objetos de control son tomados como compartimentos estancos, cuando se evalúan los mismos, por lo que no se los analiza con una visión integradora. También la podemos

señalar como atomización del control y es una verdadera patología declarada en el ámbito nacional.<sup>4</sup>

- La restricción del control, que se da cuando se deja afuera de los controles determinados organismos y funcionarios del estado. Al excluirse se los dota de mayor discrecionalidad en el manejo de los recursos.
- La superposición de los controles, que se da cuando diversos entes controlantes desarrollan su tarea con relación a los mismos organismos, en las mismas materias, lo que conlleva a la duplicación de controles si no media coordinación entre los mismos.
- La extemporaneidad en efectuar la tarea de control, lo que ocurre cuando el mismo no es llevado a cabo en la oportunidad correspondiente, y lo vuelve como algo totalmente inútil.

#### 5.- Limitaciones al control público

En la actualidad los tres grandes inconvenientes que se deben solucionar son los siguientes:

- La limitación legal del control, que se da cuando se dictan normas por las que se excluye a cierto patrimonio, actividad o funcionario de su obligación de responder ante los requerimientos de los organismos de control.
- La autoexclusión, se configura cuando el propio órgano restringe sus funciones. Se configura cuando se trata de poner en otro órgano de control sus competencias o cuando se excluye de expedirse en materias que le corresponde, entre otros casos.
- La descentralización administrativa que se lleva a cabo en los diversos ámbitos del Estado, debe ir acompañada de la descentralización de los controles que se deben efectuar. En nuestro país, no se ha efectuado una adecuada descentralización de los organismos de control, por lo que esa falta de inmediatez y cercanía se torna un impedimento para realizar las tareas de control de manera eficaz.

---

<sup>4</sup> Cortés de Trejo, Lea C., "Control externo de los principales sectores del gasto público argentino", en *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública* – Rap: 196:22, Buenos Aires, Ediciones Rap, 1995.



## 6.- Modelos de control público

Los modelos difieren en cuanto a la dependencia o independencia de los organismos que deben efectuar el control y en cuanto al momento en que se debe efectuar el control.

Es así, que los distintos países han adoptado diversos sistemas, a saber:

- El modelo francés de la “cour des comptes”, creada por Napoleón en 1807, que es parte integrante de la administración pública.
- El modelo italiano, con la corte “dei conte”, tiene raigambre constitucional, facultades jurisdiccionales y total independencia de los órganos ejecutivo y judicial.
- El modelo anglosajón, unipersonal, en el cual existe el auditor general que depende de las Cámaras del Congreso.
- El modelo de Israel, en la cual el auditor del Estado tiene atribuidas las funciones del ombudsman escandinavo.

## **II.- EL CONTROL EN EL AMBITO NACIONAL Y DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

### 1.- EL CONTROL EN EL AMBITO NACIONAL

Antes de la sanción de la ley 24.156<sup>5</sup>, se regía por el decreto-ley 23.354<sup>6</sup> llamada Ley de Contabilidad y Organización del Tribunal de Cuentas de la Nación y de la Contaduría General de la Nación.

Dicha ley distinguió entre control interno a cargo de la Contaduría General de la Nación, dependiente del Ministerio de Hacienda y control externo delegado, a cargo del Tribunal de Cuentas de la Nación.

El Tribunal de Cuentas ha sido señalado como un órgano de control externo parlamentario delegado. El control externo de la gestión administrativa del Tribunal estaba a cargo de un funcionario designado por el presidente del Senado.

---

<sup>5</sup> Sancionada el 30 de Septiembre de 1992.

<sup>6</sup> Dictado con fecha 31/12/1956.

El organismo estaba a cargo de cinco vocales que conservaban sus cargos mientras observaran buena conducta y capacidad.

El mismo tenía la facultad de observar los actos administrativos cuando violaren disposiciones legales o reglamentarias, los que debían ser comunicados antes de su ejecución.

Dichas observaciones se debían informar al correspondiente organismo, y se suspendía el efecto del acto (total o parcialmente). El poder ejecutivo podía insistir con el cumplimiento del acto (bajo su responsabilidad), y en dicho caso, el Tribunal de Cuentas debía poner en conocimiento del Congreso la observación y la insistencia del ejecutivo.

Asimismo, el Tribunal de Cuentas, intervenía anticipadamente los libramientos de fondos del Tesoro Nacional.

Dicho organismo tenía junciones jurisdiccionales, por medio del juicio de cuentas y juicio de responsabilidad.

Por otro lado, luego de varios cambios a lo largo del tiempo, se creó la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP), que funcionó como ente descentralizado en la órbita del Poder Ejecutivo Nacional. Su función fue llevar a cabo el control externo de las empresas de propiedad estatal (o mayoritaria estatal), salvo las que existían en jurisdicción de los órganos conductores de las Fuerzas Armadas.

En relación a el control antes descripto señala el Dr. Chapman “... *que tanto el Tribunal de Cuentas de la Nación como la SIGEP, consideradas como entidades de control externo, tenían como fin específico fiscalizar, habida cuenta de la facultad de emitir observaciones formales a lo actuado por los organismos bajo su control...*”, y luego concluye “... *la intervención previa, en ese contexto del control gubernamental, entrañaba un control en el sentido de fiscalización, término cuyo empleo conviene reservar para aquellos casos en que la tarea de control, por su naturaleza, persiga más*

*enfáticamente la finalidad de censurar y traer a juicio las acciones y obras de los fiscalizados”.*<sup>7</sup>

El sistema de control actual se rige por la ley 24.156 (sancionada en el año 1992), que reemplaza un modelo de control previo a un modelo de control posterior.

La misma significó un cambio de paradigma, reemplazando el clásico control legal y de regularidad económico financiero, señalado como represivo o punitivo (descrito como ineficaz y burocrático) por el nuevo control de gestión, que se funda en la colaboración entre auditor y auditado.

En nuestro país, dicha reforma, que implicó la disolución del Tribunal de Cuentas de la Nación y la creación de un nuevo modelo de control posterior a cargo de la Auditoría General de la Nación, fue resistida en las provincias, las que en su gran mayoría mantuvieron el sistema de control de los tribunales de cuentas.

Dicha ley, que entro en vigencia el 1º de enero de 1993, es llamada “ley de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional”.

La ley introduce la noción de sistemas de control interno y externo, el primero a cargo de la SINDICATURA GENERAL DE LA NACION (SIGEN) y el segundo de la AUDITORIA GENERAL DE LA NACION (AGN).

Estos sistemas, inspirados en el modelo canadiense anglosajón<sup>8</sup>, significaron una gran innovación en nuestro país.

Las disposiciones de la ley son aplicables a todo el sector público nacional, el cual comprende la administración nacional (administración pública centralizada y entes descentralizados –incluyendo en estos últimos las instituciones de seguridad social-), y empresas y sociedades del Estado.

---

<sup>7</sup> Chapman, William L. Análisis terminológico y conceptual del control gubernamental instituido por la Ley 24.156, Sindicatura, publicación cuatrimestral de la Sindicatura General de la Nación, Año I, Número I, enero-abril de 1995, p. 4., citado por Martha Zilli de Miranda en “El control interno de la administración pública en el ámbito nacional: la Sindicatura General de la Nación” en “Control de la Administración Pública Administrativo Legislativo y Judicial”, Jornadas Organizadas por la Universidad Austral Facultad de Derecho.

<sup>8</sup> Lapierre, José Augusto, trabajo publicado en la obra colectiva El Derecho Administrativo Hoy “Los controles de la Administración Pública”, Buenos Aires, editorial Ciencias de la Administración, 1966.

Al año siguiente de su entrada en vigencia, 1994, la reforma de la Constitución Nacional incorpora a ese nivel al control externo con la incorporación de la Auditoría General de la Nación (art. 85 CN), no ocurriendo lo mismo con el control interno que es infraconstitucional. Caso distinto se dio en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde tanto el control interno como el externo tienen nivel constitucional (arts. 132, 133 y 135 Constitución de la CABA).

También vamos a hacer referencia al DEFENSOR DEL PUEBLO, el cual goza de jerarquía constitucional.

#### a.- SINDICATURA GENERAL DE LA NACION

##### Organización

La SIGEN está a cargo de un Sindico General designado y removido por el Presidente de la Nación, y su mandato se mantiene mientras el Presidente lo estime conveniente. El titular es asistido por tres adjuntos, designados por el Poder Ejecutivo a propuesta del Sindico General.

Es un organismo con personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera. Funciona en la órbita del Poder Ejecutivo Nacional, es descentralizado y se complementa con las Unidades de Auditoría Interna (UAI), que se conforman en cada jurisdicción o entidad del Poder Ejecutivo.

Las Unidades de Auditoría Interna no dependen orgánicamente de la SIGEN, sino de la máxima autoridad de la jurisdicción o ente en que se desempeñen. Las UAI tienen una doble dependencia, a saber, orgánica del Ministerio o Secretaría donde funcionan, y otra técnica, de la SIGEN, que ejerce el control como órgano máximo del sistema de control interno. Los titulares de las UAI antes eran designados y removidos por el titular del órgano o entidad donde funcionan, no obstante, actualmente (en virtud del decreto 72/2018) los mismos son designados y removidos por el titular de la SIGEN.

##### Funciones

Los entes de control interno tienen competencia sobre la administración central, organismos descentralizados que funcionan en la órbita del Poder Ejecutivo y empresas y sociedades que integran el Sector Público Nacional.

El modelo de control que aplique y coordine la Sindicatura deberá ser integral e integrado, abarcar los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, la evaluación de programas, proyectos y operaciones y estar fundado en criterios de economía, eficiencia y eficacia.

Dicho modelo de control interno reitera el modelo general de la Ley de Administración Financiera, estableciendo el principio de centralización normativa y descentralización operativa.

La SIGEN tiene facultades para emitir normas técnicas (por ejemplo, de control interno y auditoría interna) y supervisar su aplicación por las UAI, aprobar el plan anual de trabajo de las unidades, supervisar su resultado y verificar si cumplen las recomendaciones de las UAI los organismos controlados. Asimismo, las UAI controlan la actividad de su ente o jurisdicción (dentro de las normas establecidas por la SIGEN) debiendo informar fielmente y de inmediato a la SIGEN la falta de cumplimiento de cualquiera de las normas que rigen los sistemas de control interno y administración financiera.

Para el cumplimiento de su función la SIGEN puede requerir de la Contaduría General de la Nación y de los organismos comprendidos en el ámbito de su competencia la información necesaria. No obstante, la SIGEN no tiene facultades sancionatorias.

Tiene el deber de informar al Poder Ejecutivo sobre la gestión financiera y operativa de los organismos comprendidos dentro del ámbito de su competencia y a la AGN sobre la gestión cumplida por los entes bajo su fiscalización.

El Síndico General debe elevar anualmente a consideración de la Presidencia de la Nación el plan de acción y presupuesto de gastos para su posterior incorporación a la ley de presupuesto general y administrar el presupuesto de la entidad.

Las UAI deben informar fielmente y de inmediato a la SIGEN la falta de cumplimiento de cualquiera de las normas que rigen los sistemas de control interno y de administración financiera.

Asimismo, la autoridad superior de cada organismo o entidad dependiente del Poder Ejecutivo debe requerir la opinión previa favorable de la SIGEN para la aprobación del plan de organización, reglamentos y manuales de procedimientos, lo que deben contar con instrumentos eficaces para un debido control.

La ley 24.156 (art. 104) señala las funciones de la Sindicatura General de la Nación:

- a) Dictar y aplicar normas de control interno, las que deberán ser coordinadas con la Auditoría General de la Nación;
- b) Emitir y supervisar la aplicación, por parte de las unidades correspondientes, de las normas de auditoría interna;
- c) Realizar o coordinar la realización por parte de estudios profesionales de auditores independientes, de auditorías financieras, de legalidad y de gestión, investigaciones especiales, pericias de carácter financiero o de otro tipo, así como orientar la evaluación de programas, proyectos y operaciones;
- d) Vigilar el cumplimiento de las normas contables, emanadas de la Contaduría General de la Nación;
- e) Supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control interno;
- f) Establecer requisitos de calidad técnica para el personal de las unidades de auditoría interna;
- g) Aprobar los planes anuales de trabajo de las unidades de auditoría interna, orientar y supervisar su ejecución y resultado;
- h) Comprobar la puesta en práctica, por los organismos controlados, de las observaciones y recomendaciones efectuadas por las unidades de auditoría interna y acordadas con los respectivos responsables;
- i) Atender los pedidos de asesoría que le formulen el Poder Ejecutivo Nacional y las autoridades de sus jurisdicciones y entidades en materia de control y auditoría;
- j) Formular directamente a los órganos comprendidos en el ámbito de su competencia, recomendaciones tendientes a asegurar el adecuado cumplimiento normativo, la correcta aplicación de las reglas de auditoría interna y de los criterios de economía, eficiencia y eficacia;

- k) Poner en conocimiento del Presidente de la Nación los actos que hubiesen acarreado o estime puedan acarrear significativos perjuicios para el patrimonio público;
- l) Mantener un registro central de auditores y consultores a efectos de la utilización de sus servicios;
- m) Ejercer las funciones del artículo 20 de la ley 23.696 en materia de privatizaciones.

A modo de síntesis vamos a describir las funciones de la Sindicatura General de la Nación distinguiendo entre cuatro categorías, a saber:

- Funciones normativas.
- Funciones de supervisión y coordinación.
- Funciones de asesoramiento.
- Funciones de información.

Entre las **funciones normativas**, la ley le confiere la atribución de dictar y aplicar las normas de control interno, las que deberán ser coordinadas con la Auditoría General de la Nación, a las que habrán de sujetarse las jurisdicciones y entidades bajo el ámbito de competencia de la Sindicatura<sup>9</sup>.

Asimismo, le otorga la competencia de emitir y supervisar la aplicación por parte de las unidades correspondientes de las normas de auditoría interna.

También la ley le otorga la función de establecer los requisitos de calidad técnica para el personal de las unidades de auditoría interna; en este sentido la reglamentación dispone que como requisitos mínimos para la integración de dichas unidades, deben considerarse la calidad técnica y la especialidad profesional adecuadas a las respectivas actividades desarrolladas por las jurisdicciones y entidades.

Otra de las funciones importante es la de **supervisar** el apropiado funcionamiento del sistema de control interno, los que facilita el desarrollo de las actividades de la Auditoría General de la Nación, con lo que se plasma la **coordinación** entre los órganos de control interno y de control externo que permite evitar la duplicidad de tareas y aplicación irracional de recursos materiales y humanos. En ese sentido es función de la

---

<sup>9</sup> En ejercicio de esa facultad se dictó la Resolución N° 107/98 SGN que aprobó las Normas Generales de Control Interno.

Sindicatura formular directamente a los órganos comprendidos en el ámbito de su competencia recomendaciones tendientes a asegurar el adecuado cumplimiento normativo, la correcta aplicación de las reglas de auditoría interna y de los criterios de economía, eficiencia y eficacia.

Es importante señalar que el organismo que estamos describiendo ejerce la función de supervisión, al comprobar la puesta en práctica por los entes controlados, de las observaciones y recomendaciones efectuadas por las UAI y acordadas con los respectivos responsables.

Otra trascendental función de la Sindicatura se materializa en el **asesoramiento** que brinda ante los pedidos que le efectúen el Poder Ejecutivo Nacional y las autoridades de sus jurisdicciones y entidades en materia de auditoría. Puede entenderse que ese asesoramiento puede brindarse en forma previa, concomitante o posterior a la manifestación de voluntad de los órganos o sujetos estatales requirentes.

En lo referente a las funciones de **información**, la más importante es la de poner en conocimiento del Presidente de la Nación los actos que hubiesen acarreado o puedan acarrear significativos perjuicios para el patrimonio público. En ese sentido, la ley le impone el deber de informar al Presidente de la Nación sobre la gestión financiera y operativa de los organismos comprendidos dentro del ámbito de su competencia, como así también a la Auditoría General de la Nación sobre la gestión cumplida por los entes bajo su fiscalización, sin perjuicio de atender consultas y requerimientos formulados por el órgano externo de control.

Por último, vale mencionar que la ley le impone a la Sindicatura la obligación de informar en forma periódica a la opinión pública; la cual es cumplida a través de la publicación en la página web de la totalidad de los informes de auditoría efectuados por el organismo.

Tal como se señaló antes, es de vital importancia señalar que la ley 24.156 **no otorgó facultades sancionatorias al órgano** rector del sistema de control interno de la administración. La ley establece la responsabilidad del síndico de informar a la AGN los actos o conductas que impliquen irregularidades de las que tuviere conocimiento en el ejercicio de sus funciones.



## b.- AUDITORIA GENERAL DE LA NACION

### Organización

Es una entidad con personería jurídica propia e independencia funcional y financiera y depende del Congreso Nacional. Asimismo, fiscaliza a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

Dos años después de su creación por la ley 24.156, fue incluida en el artículo 85 de la Constitución Nacional, lo que le dio jerarquía constitucional.

El “*CAPITULO SEXTO De la Auditoría General de la Nación*” de la Constitución Nacional en el **Artículo 85** reza “*El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo.*”

*El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación.*

*Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.*

*Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos”.*

La Auditoría General de la Nación esta conducida por un Colegio de Auditores Generales conformado por siete miembros y toma decisiones por mayoría de votos.

El presidente es propuesto por el principal partido político de oposición en el Congreso y es designado por los presidentes de ambas Cámaras legislativas.

Consecuencia de lo anterior es que el presidente puede cambiar si se modifica la composición del Congreso.

Los demás seis miembros duran ocho años en sus puestos y son nombrados, tres por la Cámara de Senadores y tres por la Cámara de Diputados; se renueva por mitades cada cuatro años y pueden ser reelegidos.

En cuanto a la remoción de los auditores, ni el texto constitucional, ni la ley establecen procedimientos especiales que garanticen su inamovilidad. No obstante, la ley 24.156 establece que los auditores podrán ser removidos por conducta grave o manifiesto incumplimiento de sus deberes, por el procedimiento establecido para su designación.

Referido al límite del poder estatal para designar auditores, mediante el control judicial, en el caso en que se encuentren comprometidos los valores y principios constitucionales, dicha atribución para designar auditores no es una cuestión política no justiciable cuando se configura un apartamiento de la jurisdicción.

En dicho sentido el antecedente judicial *“Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires c/ Honorable Cámara de Diputados de la Nación s/ Amparo ley 16.986”* se originó en la designación de auditores generales en noviembre de 2015.

La magistrada del Juzgado Federal en lo Contencioso Administrativo N° 12 dispuso, como medida cautelar interina, la suspensión de los efectos de una resolución de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, por la cual se designaron dos auditores de la Auditoría General de la Nación. La acción de amparo se fundó en el no cumplimiento del reglamento en la sesión, atento a que se debía contar con mayoría calificada para que se pueda realizar la designación, cumplimentar los plazos legales y reglamentarios, y el dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado.

Como consecuencia de la medida ordenada, ni la Auditoría General de la Nación, ni sus autoridades podían ser intimadas para que se tome juramento a los nombrados, hasta tanto se decidiera sobre la procedencia de la medida cautelar peticionada.

## Funciones

Es un órgano de asesoramiento técnico del Congreso, y tiene a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización<sup>10</sup>. Ejerce el control externo del sector público nacional, el cual es posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial y legal.

Podemos sintetizar diciendo que es un organismo esencialmente técnico, pero de conducción política, que está destinado a combatir la corrupción administrativa.

Los informes que produce son públicos, salvo algunos supuestos especiales (por ejemplo, cuestiones de seguridad económica).

El programa de acción anual de la AGN es fijado por la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, órgano del Congreso que actúa como nexo entre las dos cámaras y el organismo de control. Dicha comisión tiene a su cargo el control de las actividades del organismo.

Asimismo, la estructura orgánica de la AGN, sus normas básicas internas, la distribución de funciones y sus reglas básicas de funcionamiento serán establecidas por resoluciones conjuntas de las Comisiones Parlamentarias Mixtas Revisoras de Cuentas y de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras del Congreso. En relación a ello María Angélica Gelli señala que *“... es sencillo advertir que la autonomía funcional del organismo que dispone el art. 85 de la Constitución Nacional resulta excesivamente limitada por la ley que la reglamenta.”*<sup>11</sup>

Es la propia AGN la que debe formular los criterios de control y auditoría y fijar normas de auditoría externa para ser utilizados por la entidad.

Por último, la ley 24.156 (arts. 118 y 119) expresa en detalle otras funciones de la Auditoría General de la Nación:

**a) Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en relación con la utilización de los recursos del Estado;**

---

<sup>10</sup> Por medio del Convenio CSJN-AGN DEL 9/12/1993 se estableció la modalidad y alcance de la puesta en práctica del sistema instituido con relación al Poder Judicial.

<sup>11</sup> Gelli, María Angélica, “Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada”, Cuarta edición ampliada y actualizada.

- b)** Realizar auditorías financieras, de legalidad, de gestión, exámenes especiales de las jurisdicciones de las entidades bajo su control;
- c)** Auditar, a unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados por los organismos internacionales de crédito;
- d)** Examinar y emitir dictámenes sobre los estados contables financieros de los organismos de la administración nacional;
- e)** Controlar la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de crédito público y efectuar los exámenes especiales que sean necesarios para formarse opinión sobre la situación de este endeudamiento;
- f)** Auditar y emitir dictamen sobre los estados contables del Banco Central;
- g)** Realizar exámenes especiales de actos y contratos de significación económica;
- h)** Auditar y emitir opinión sobre la memoria y los estados contables financieros;
- i)** Fijar los requisitos de idoneidad que deberán reunir los profesionales independientes de auditoría;
- j)** Verificar que los órganos de la Administración mantengan el registro patrimonial de sus funcionarios públicos;
- k)** Fiscalizar el efectivo cumplimiento de los cargos que se imponga al beneficiario de un bien inmueble de propiedad del Estado nacional transferido a título gratuito por ley dictada en virtud del artículo 75, inciso 5, de la Constitución.

Para el desempeño de sus funciones la Auditoría podrá:

- a)** Realizar todo acto, contrato u operación que se relacione con su competencia;
- b)** Exigir la colaboración de todas las entidades del sector público;
- c)** Promover investigaciones de contenido patrimonial;
- d)** Formular los criterios de control y auditoría y establecer normas de auditoría externa;
- e)** Presentar ante la Comisión Parlamentaria Mixta la memoria de su actuación.
- f)** Publicitar todo el material del inciso anterior con excepción de aquel que, por decisión de la Comisión Parlamentaria, deba permanecer reservado.

Lo que configura una mejora sustantiva en la publicidad del control, es la realización de sesiones públicas del Colegio de Auditores, atento a que pueden ser presenciadas por los particulares que estén interesados en conocer los remas que se tratarán.

Existen distintos tipos de auditorías, por lo que podemos distinguir entre:

- Auditoría de cumplimiento, que permiten verificar si una entidad ha cumplido con la normativa legal correspondiente;
- Auditoría financiera o contable es por la cual se analiza si los estados contables e informes financieros se efectuaron acorde a los principios de contabilidad y si representan la realidad económica del organismo;
- Auditoría de gestión que materializa la necesidad de profundizar el control sobre la gestión de los bienes públicos; y
- Auditoría integral que compone las auditorías financieras y de gestión.

El **procedimiento de auditoría** se compone de distintas etapas: estudio de campo, en el cual un equipo de auditores solicita la información necesaria para cumplir uno de los proyectos contenidos en el plan anual de auditoría, la analiza y realiza el primer informe. Este informe es elevado al Colegio de Auditores Generales y una vez aprobado se remite al ente auditado a fin de recabar su opinión sobre las observaciones efectuadas. La opinión del auditado es analizada y pueden introducirse a partir de esto modificaciones a dicho informe. El informe definitivo es elevado nuevamente al Colegio de Auditores. Una vez aprobado se remite al ente auditado, a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y, en caso de no ser declarado reservado por el Colegio de Auditores, se publica en la página web de la AGN.

En lo relativo a la **responsabilidad**, la ley establece que *“Toda persona física que se desempeñe en las jurisdicciones o entidades sujetas a la competencia de la Auditoría General de la Nación responderá de los daños económicos que por su dolo, culpa o negligencia en el ejercicio de sus funciones sufran los entes mencionados siempre que no se encontrare comprendida en regímenes especiales de responsabilidad patrimonial”*; y en cuanto a la acción para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial estipula que *“La acción tendiente a hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de todas las personas físicas que se desempeñen en el ámbito de los organismos y demás entes premencionados en los artículos 117 y 120 de esta ley, prescribe en los plazos fijados por el Código Civil contados desde el momento de la comisión del hecho*

*generador del daño o de producido éste si es posterior, cualquiera sea el régimen jurídico de responsabilidad patrimonial aplicable con estas personas*". Los indicados artículos establecen un tipo de responsabilidad personal del funcionario cuando sus cometidos generen perjuicio o daño económico para el organismo o ente.

Para concluir con el desarrollo de este órgano vamos a señalar que, no obstante carecer de atribuciones jurisdiccionales, ni disponer legitimación procesal activa para ser querellante en las causas que se investigan irregularidades, ha contribuido en gran medida en la lucha contra la corrupción.

Esto se ha producido por actividad preventiva y correctiva, y también fundamentalmente por el hecho de que los informes de auditoría han sido la fuente de distintas investigaciones de la justicia, atento a la obligación que tienen los funcionarios públicos de denunciar delitos y de los requerimientos efectuados a la justicia después de que los informes tomen estado público.

#### c.- DEFENSOR DEL PUEBLO

Fue incorporado por la ley 24.284, y con la reforma constitucional del año 1994 por medio del artículo 86 se le dio jerarquía constitucional (siguiendo en general lineamientos de la ley mencionada). Después de dicha reforma constitucional se modificó la ley de su creación para adecuarla a los preceptos constitucionales.

Este instituto, nacido en Suecia, cuenta en nuestro país de las atribuciones necesarias para ejercer un control preventivo de la actividad administrativa, y una eficaz supervisión sobre las funciones administrativas públicas, aunque no se encuentren en manos del Estado.

En la Convención Constituyente Nacional de 1994 fue el segundo tema en aprobarse<sup>12</sup> y su inclusión<sup>13</sup> se efectuó con la incorporación en nuevo capítulo de la Segunda Parte de la Constitución. El tratamiento de este instituto se encomendó en la indicada Convención a la Comisión de Sistemas de Control.

---

<sup>12</sup> En la sesión del 20 de julio de 1994.

<sup>13</sup> Se produjo en el inc. f) del art. 3º de la ley 24.309 (Declaración de la necesidad de la reforma).

En la década del ochenta, algunas provincias argentinas adoptaron el Defensor del Pueblo, entre ellas La Rioja, San Juan, San Luis, Río Negro y Tierra del Fuego; mientras que otras le asignaron el nombre de "Comisionado del Pueblo" en Córdoba o "Comisionado legislativo" en Salta.

La Constitución Nacional en su *"CAPÍTULO SEPTIMO Del Defensor del Pueblo"* señala: **"Artículo 86.-** *El Defensor del Pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas.*

*El Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal. Es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras. Goza de las inmunidades y privilegios de los legisladores. Durará en su cargo cinco años, pudiendo ser nuevamente designado por una sola vez.*

*La organización y el funcionamiento de esta institución serán regulados por una ley especial".*

Como surge del texto constitucional, el Defensor del Pueblo se encuentra incorporado a la estructura del Congreso de la Nación por lo que carece de personería propia.

El defensor del pueblo es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras; asimismo goza de las inmunidades y privilegios de los legisladores. La extensión de dicha inmunidad y privilegios tiene por finalidad asegurar su función, atento a que en muchos casos, puede interferir con intereses económicos o políticos poderosos. Por otro lado, la elección del mismo, por el Poder Legislativo con una mayoría especial de dos tercios de los presentes en cada una de las Cámaras y la responsabilidad sólo ante el Poder Legislativo, tienden a asegurar su independencia y la amplitud política en su designación.

En cuanto al sistema de designación el art. 2º de la ley 24.284 establece que ambas Cámaras del Congreso eligen una Comisión Bicameral Permanente, integrada por siete senadores y siete diputados, cuya composición debe preservar la proporcionalidad de la representación del cuerpo. Dicha Comisión, en el plazo de treinta días debe proponer a las Cámaras de uno a tres candidatos para ocupar el cargo, adoptándose las decisiones por simple mayoría. Dentro de los treinta días siguientes, ambas Cámaras eligen por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes a uno de los candidatos propuestos. Si en la primera votación ningún candidato obtiene la mayoría requerida, debe repetirse la votación hasta alcanzar la misma. En el caso que fueren tres candidatos para la primera votación y ningún candidato obtuviere la mayoría agravada, las posteriores votaciones deben realizarse sobre los dos candidatos más votados.

En cuanto a la remoción, la misma es efectuada por el Congreso, requiriendo las mismas mayorías que para su nominación.

En lo referente a la actuación del organismo en la actualidad, Gusman Alfredo Silverio, quien tiene una visión crítica de la legislación vigente, sostiene que *“... desde el Congreso de la Nación, a más de veintiséis años del evento constituyente que jerarquizó al ente, no se ha sancionado la ley especial que reclama la última parte del art. 86 de la Constitución, lo que deriva en que siga vigente la normativa previa al suceso estatuyente de 1994, que es la ley 24.284, con las modificaciones insertadas en la ley 24.379 y el lamentable injerto de la ley 27.442...”* y también expresa que *“... Ese régimen está previsto para un modelo de Defensor del Pueblo bien diferente del que emerge de los arts. 43 y 86 de la Constitución, que consagran un paradigma superador del diseñado en la ley...”*<sup>14</sup>

La ley establece que el defensor del pueblo tiene el objetivo de proteger los derechos e intereses de los individuos y la comunidad frente a los actos, hechos y omisiones de la administración pública nacional.

En ese sentido, la Constitución consagra como su misión la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en la

---

<sup>14</sup> Gusman, Alfredo Silverio, “Para cuándo el defensor para el pueblo?”, La Ley 14/06/2021.



Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración, como también el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas.

El Defensor del Pueblo tiene competencia preventiva y reparadora, a saber:

- Preventiva: por la cual realiza investigaciones, efectúa críticas, emite opiniones y recibe denuncias;
- Reparadora: se exterioriza en la legitimación activa, en virtud de la cual puede peticionar y demandar ante los organismos administrativos y judiciales.

Durará en el cargo cinco años, y puede ser designado nuevamente por una sola vez.

En cuanto a las causas de remoción la ley 24.184 establece “...*Por notoria negligencia en el cumplimiento de los deberes del cargo o por haber incurrido en la situación de incompatibilidad prevista por esta ley...*”. En lo referente a cuáles son dichas incompatibilidades, podemos señalar el ejercicio de otra actividad pública, comercial o profesional, así como la actividad política partidaria, exceptuada la docencia.

Es importante señalar que el control que lleva adelante el Defensor del Pueblo es posterior de la función de la Administración, no la puede obstruir ni es anterior. Sus funciones de administración son el ámbito de su funcionamiento y sus decisiones no tienen imperio, sino solo de opinión. En ese mismo sentido, sus decisiones no pueden modificar los actos administrativos, sino que solo se pueden expresar para recomendar, sugerir o advertir sobre los criterios utilizados para su emisión.

La Constitución en su artículo 86 señala que el Defensor del Pueblo “tiene legitimación procesal”, en este sentido Juan Fernando Armagnague interpreta que “...*dicha legitimación es "ad causam" y también es "ad processum". En el primer caso, siguiendo a Couture, es la condición jurídica en que se halla una persona (en el caso el Defensor del Pueblo) con relación al derecho que invoca en juicio, ya sea en razón de su titularidad o de otras circunstancias que justifican su pretensión (Couture, Eduardo J., Vocabulario jurídico, Depalma, Buenos Aires, 1997, pág. 379). En el segundo caso, el Defensor del Pueblo también tiene aptitud o idoneidad para actuar en un proceso, en ejercicio de un derecho propio o en representación de otro...*”.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Armagnague, Juan Fernando, “El Defensor del Pueblo”, La Ley 20/08/2014.

Vamos a mencionar algunos temas en los que interviene el Defensor del Pueblo:

- En el ámbito Judicial
- En el ámbito administrativo
- En el ámbito institucional
- En el ámbito cooperacional
- Mediante reclamos y solicitudes a obras sociales, ANSES, Defensorías civiles penales y fiscalías, entre otros.

El Poder Legislativo, el Poder Judicial<sup>16</sup> y los organismos de defensa y de seguridad no están dentro de la competencia del Defensor del Pueblo.

En cuanto a la competencia territorial del Defensor del Pueblo, si bien es el defensor de los derechos de la ciudadanía en todo el territorio nacional, el mismo no podría ejercer sus competencias más allá de lo que la Constitución reconoce a las autoridades nacionales.

En esa línea, su ámbito territorial de actuación necesariamente debe circunscribirse de acuerdo con el ámbito material del Defensor del Pueblo, por lo que la ley que lo regula también excluye del ámbito de su competencia la actuación de los organismos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La Ley N° 24.284 en su artículo 20 establece que *“Si la queja se formula contra personas, actos, hechos y omisiones que no están bajo la competencia del Defensor del Pueblo, o si se formula fuera del término previsto por el artículo 19, el Defensor del Pueblo está facultado para derivar la queja a la autoridad competente informando de tal circunstancia al interesado”*.

En lo referente a la actualidad del organismo, su ex titular el Dr. Jorge Luis Maiorano, distingue varias etapas *“... Recordé hace dos años "cómo se llegó a esta situación de vacancia durante diez años. En estos 26 años desde su fundación, la institución transitó por tres etapas bien definidas: la primera, desde el 17 de octubre de 1994 hasta el 17 de octubre de 1999, en las cuales ejercí el primer mandato constitucional, el Defensor*

---

<sup>16</sup> En ocasión de la reforma constitucional, la comisión especializada en los temas relacionados a los “órganos de control” discutió la posibilidad de que el Defensor del Pueblo pudiera controlar la administración de justicia y rechazó esa posibilidad en virtud de que dicho control rozaría la independencia del Poder Judicial.

*del Pueblo de la Nación tuvo reconocimiento nacional e internacional. La segunda concluyó cuando mi sucesor quien cumplió casi dos mandatos sucesivos resignó el cargo el 9 de abril de 2009 para postularse como candidato a senador por la provincia de Córdoba... Aquí comenzó la tercera etapa, por lo cual la institución quedó interinamente a cargo de su secretario general que dejó su cargo cuando resultó electo vicegobernador de la provincia de Jujuy en octubre de 2015. Desde entonces está a cargo del subsecretario general el cual carece de las facultades esenciales que otorga la Constitución Nacional y la ley orgánica para desempeñar en plenitud sus funciones. Es que el Defensor del Pueblo siempre camina por la cornisa. Es acosado por la sociedad y por los Gobiernos. Por la sociedad quien generalmente busca en él las soluciones que el gobierno no le da; siempre espera más de su gestión en alguna medida ilusionada por la generosa denominación de Defensor del Pueblo. Por el Gobierno porque se resiente por las acciones de impronta popular. La figura del Defensor del Pueblo tiende a incomodar a la mayoría de los gobernantes".<sup>17</sup>*

Como se deduce de las afirmaciones transcritas, el autor citado tiene una visión crítica sobre la evolución del desempeño de los distintos titulares del organismo, el cual es usado como una especie de trampolín para lanzarse a la actividad política.

## 2.- EL CONTROL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

En el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, la Constitución contempla tres organismos cuya principal función reside en fiscalizar a la Administración pública, a saber, el Fiscal de Estado, la Contaduría General de la Provincia y el Tribunal de Cuentas.

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires en su "CAPÍTULO VI" señala "Del fiscal de Estado, contador y tesorero de la Provincia", y su "CAPÍTULO VII" refiere "Del Tribunal de Cuentas".

Dicha constitución, ha establecido el equilibrio de poderes propio de un país republicano, y además de la división tripartita, del control político que ejerce la legislatura

---

<sup>17</sup> Maiorano, Jorge L., "Una deuda con el pueblo y la Constitución Nacional" La Ley Sup. Adm. 2021 (agosto) 1.

(fundamentalmente sobre el Poder Ejecutivo), y a las atribuciones del Poder Judicial; existe un sistema de control que está integrado por garantías y caracteres para que pueda cumplir de manera eficiente su función.

Por otra parte, la Ley 13.767 (Ley de administración financiera) señala en su **“Artículo 3.- El sistema de control estará a cargo de la Fiscalía de Estado, la Contaduría General de la Provincia y el Tribunal de Cuentas de la Provincia”**.

A los efectos de poder lograr sus cometidos es necesario que los mencionados organismos ejerzan sus funciones de manera coordinada.

En cuanto al modelo de control, la ley 13.767 en su artículo 101 estipula *“El modelo de Control a aplicar deberá ser integral e integrado, abarcar aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, la evaluación de programas, proyectos y operaciones y estar fundado en criterios de economía, eficiencia y eficacia”*.

Asimismo, al igual que la Carta Magna Nacional, la Constitución Provincial (reformada en el año 1994), incorporó al Defensor del Pueblo en su artículo 55, pero a diferencia del orden nacional, el mismo se encuentra en la *“Sección primera. Declaraciones, derechos y garantías”*.

#### a.- FISCALIA DE ESTADO

##### Regulación legal

Fue incorporada en la reforma de la Constitución Provincial en 1889, y es similar a la que actualmente se ubica en el artículo 155.

Se encuentra en el CAPÍTULO VI que se titula *“Del fiscal de Estado, contador y tesorero de la Provincia”* y en su artículo 155<sup>18</sup> señala *“Habrá un fiscal de Estado inamovible, encargado de defender el patrimonio del Fisco, que será parte legítima en los juicios contencioso administrativos y en todos aquéllos en que se controviertan intereses del Estado. La ley determinará los casos y la forma en que ha de ejercer sus funciones. Para desempeñar este puesto se requieren las mismas condiciones exigidas*

---

<sup>18</sup> El texto es igual al artículo 143 de la anterior Constitución provincial de 1934.

*para los miembros de la Suprema Corte de Justicia”.*

Este artículo se complementa con los 73 inciso 2, 79, 144 inciso 18.1 y concordantes de la Constitución, la Ley Orgánica de Fiscalía de Estado (Decreto Ley N° 7543/1969) y la Ley N° 13.767 (Ley de Administración Financiera).

No obstante lo antes señalado, la estructura y funcionamiento está regulada a través del Decreto Ley 7543/69, Texto Ordenado por Decreto n° 969/87 y las modificaciones posteriores introducidas por las leyes 11.401, 11.623, 11.764, 11.796, 12.008, 12.214, 12.748, 13.088, 13.154, 13.244, 13.402, 13.434, 13.727 y 14.476.

### Designación. Estructura

El Fiscal de Estado debe ser nombrado por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, y tiene inamovilidad en el puesto. Atento a dicha inamovilidad, solo puede ser removido mediante juicio político.

Para ocupar el cargo se requieren las mismas condiciones que para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires<sup>19</sup>.

La Estructura Orgánico Funcional y el Plantel Básico son aprobadas por el Fiscal de Estado, la que cuenta con dos cargos de Fiscal de Estado Adjunto, nueve cargos de Subsecretario y un Delegado Fiscal por cada Departamento Judicial existente en la Provincia -salvo el de La Plata- y uno en la ciudad Autónoma de Buenos Aires, que deberán ser desempeñados por abogados.

### Funciones

De acuerdo a la legislación antes citada, las funciones asignadas al Fiscal de Estado, pueden agrupar de la siguiente forma:

- 1.- Tiene a su cargo la representación y defensa de la provincia en los juicios en que es parte.
- 2.- Interviene en las actuaciones administrativas en las que se encuentran comprometidos los intereses de la provincia, lo que puede ser mediante la vista Fiscal

---

<sup>19</sup> Artículos 155, 177 y 181 de la Constitución provincial.

previa al dictado del acto o mediante la oposición que puede realizar dentro del procedimiento administrativo.

3.- Puede impugnar judicialmente las resoluciones administrativas, cuando las considere contrarias a la constitución, leyes y reglamentos administrativos.

Vamos a desarrollar las antes señaladas funciones

**1.- Representación y defensa en juicio de la provincia.**

Es una función que tiene desde la creación de su cargo.

Su actuación se extiende a todos los juicios en que actúa la provincia, ya sea como actora, demandada, tercero u otro carácter, sin distinción si se trata de cuestiones regidas por disposiciones de distintos ámbitos estatales (leyes nacionales u ordenanzas municipales) o por el derecho público provincial.

En el ámbito contencioso administrativo, el Código Procesal Contencioso Administrativo (ley 12.008) establece la intervención del Fiscal de Estado en diferentes artículos.

En relación a las resoluciones que dicta el Tribunal de Cuentas, la constitución señala en su artículo 159 que “... *las acciones para la ejecución de las resoluciones del tribunal corresponderán al fiscal de estado*” lo que significa que el Fiscal de Estado actúa también cuando se trate de cargos o multas formulados a funcionarios provinciales.

En cuanto a la representación en juicio de organismos descentralizados provinciales, el artículo 1 del decreto-ley 7543/69 le otorga al Fiscal de Estado la representación de los organismos descentralizados provinciales, en todos los juicios en que se controviertan sus intereses.

La Constitución establece que “... *La ley determinará los casos y la forma en que ha de ejercer sus funciones...*”. Ante lo cual la Suprema Corte bonaerense ha decidido que el Fiscal de Estado es parte legítima pero no excluyente en los juicios en que se controvierten los intereses fiscales, de forma que corresponde al legislador establecer los juicios en que es indispensable su intervención y aquellos de carácter excepcional en los cuales intervendrá otro funcionario en defensa de los intereses fiscales.

En cuanto a la forma de desempeñar su función, Carlos R. Tribiño señala que “... *el Fiscal de Estado debe actuar con absoluta independencia de criterio, no estando*

*obligado a recibir o solicitar instrucciones del gobernador ni de ningún otro funcionario público. Ello es así, ante todo por cuanto no está ligado por ninguna relación jerárquica con el Poder Ejecutivo...”.<sup>20</sup>*

No obstante, según lo establece el decreto-ley 7543/69 (art. 15) el Fiscal de Estado necesita autorización del Poder Ejecutivo (o autoridad administrativa competente) para efectuar transacciones en los juicios en los que interviene o allanarse a las demandas entabladas contra la provincia, y para desistir de la acción o del derecho en los juicios iniciados por la provincia, no obstante puede consentir sentencias u otras resoluciones sin necesidad de autorización previa.

En virtud de lo expuesto vamos a desarrollar los procesos en que interviene el funcionario en análisis que consideramos más importantes, a saber:

**a.-** Sucesiones vacantes: el código civil y comercial regulan las sucesiones vacantes en sus artículos 2441, 2442 y 2443. Ello sucede cuando una persona fallece sin dejar herederos y sus bienes pasan al Estado.

En ese sentido el Código Procesal Civil y Comercial reza que, denunciada una herencia como vacante, se designará curador provisional en la persona del Fiscal de Estado o del letrado que lo represente, y establece que después de reputada vacante, el juez designará curador definitivo a quien se hubiera desempeñado como provisional.

En el trámite de las herencias vacantes, tiene los siguientes deberes y atribuciones:

\*Recibir las denuncias de herencias vacantes.

\*Intervenir por sí o por representantes sustituto en la sustanciación de los juicios.

\*Designar escribano inventariador, que será funcionario de la Fiscalía de Estado.

\*Designar martillero, que será funcionario de la Fiscalía de Estado, y que ajustará su cometido a las normas que reglamenten sus funciones. Bastará para tenerlo por nombrado la presentación en el juicio de un escrito mediante el cual acepte el cargo.

\*Disponer por resolución fundada, sin autorización del Poder Ejecutivo, (previa tasación), la donación de los bienes muebles que integran el haber hereditario, cuando su venta en pública subasta no resulte aconsejable en atención al escaso valor de los

---

<sup>20</sup> Tribiño Carlos R, “El Fiscal de Estado”.

mismos y a los gastos que deban afrontarse.

\*Proceder, sin autorización del Poder Ejecutivo, a la enajenación directa a favor de los herederos o condóminos, de las cuotas partes indivisas de inmuebles pertenecientes al acervo hereditario.

\*Ser curador por sí o mediante profesional que lo represente.

\*Ordenar, si lo estima pertinente, se anote en los registros correspondientes la existencia del juicio de herencia vacante, una vez vencido el término de publicación de edictos.

\*Podrá reconocer, previo dictamen técnico las mejoras efectuadas en lotes.

\*Acceder a la venta de inmuebles urbanos o rurales a los ocupantes que hayan efectuado mejoras en el mismo y que carezcan de bienes inmuebles.

**b.- Acciones de amparo:** el Fiscal de Estado suministra al patrocinio letrado establecido por la ley en los casos en que se encuentren comprometidos los intereses fiscales.

**c.- Causas penales:** en este tipo de procesos le corresponde al Ministerio Público Fiscal promover y ejercer la acción pública penal<sup>21</sup>.

La jurisprudencia acepta que el Fiscal de Estado puede asumir el rol del particular damnificado en causas penales, cuando estén en juego intereses patrimoniales de la provincia. En este sentido es importante señalar que cuando actúa como particular damnificado puede cuestionar, por vía de los recursos extraordinarios provinciales, resoluciones definitivas o interlocutorias con fuerza de tal, que obste a la pretensión que motiva la presentación (con lo cual modifica el régimen de admisibilidad de tales impugnaciones establecidas en el ordenamiento procesal provincial).

**d.- Demandas de inconstitucionalidad:** Si la cuestión constitucional se plantea como incidente en cualquier tipo de proceso en que la provincia es parte, la misma es representada por el Fiscal de Estado.

**e.- Conflicto de poderes:** El Fiscal de Estado interviene en los conflictos que se generen entre la provincia y algún municipio.

**2.- Intervención en actuaciones administrativas.**

---

<sup>21</sup> Artículos 56 del Cód. Proc. Penal bonaerense (ley 11.922) y 17, inciso 1 de la ley del Ministerio Público (ley 12.061).



El Fiscal de Estado tiene la función de intervenir en los trámites que se sustancien en sede administrativa, cuando existan intereses fiscales comprometidos. La misma se lleva a cabo de dos maneras: mediante la vista previa al dictado de actos administrativos, y por medio de la facultad de deducir impugnación en el mismo ámbito administrativo contra ciertas resoluciones que la ley establece.

**a.-** La intervención del Fiscal de Estado se lleva a cabo antes del dictado del acto administrativo correspondiente, para lo cual se remite el expediente administrativo a los efectos de que exprese su criterio al órgano que tiene competencia para decidir en ese caso.

Dicha vista no tiene por finalidad prestar asesoramiento jurídico al correspondiente órgano que debe decidir en dicha cuestión, sino que tiene una finalidad fiscalizadora, en el sentido que se le otorga para que el Fiscal de Estado tome conocimiento de la cuestión a decidir y fije su posición de forma que la autoridad administrativa la tenga en cuenta al momento del dictado del acto administrativo.

El criterio plasmado en la vista no es vinculante para el correspondiente órgano. No obstante, la discrepancia entre la vista fiscal y el acto administrativo dictado es susceptible de generar una contienda judicial. En ese sentido, la el decreto-ley 7543/69 establece que, si la decisión hubiere sido dictada con transgresión de la Constitución, de la ley o de reglamentos administrativos, el Fiscal de Estado deducirá demanda contencioso administrativa o de inconstitucionalidad según corresponda.

**b.-** El Fiscal de Estado también interviene mediante el cuestionamiento de actos en sede administrativa en las tramitaciones previsionales que se llevan a cabo ente el Instituto de Previsión Social y la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía. Dicha intervención se concede en los casos en que la decisión administrativa que se le notifica no reviste carácter de definitiva.

### **3.- Impugnación judicial de actos administrativos.**

El Fiscal de Estado tiene la función de promover acción judicial contra el Poder Ejecutivo o autoridad administrativa competente para dictar resoluciones definitivas cuando las considere contrarios a la Constitución, a las leyes o a reglamentos administrativos.

Dicha facultad no es una obligación para el Fiscal de Estado, sino que queda librado a su criterio resolver si promueve o no la demanda correspondiente.

En estos casos la demanda la contesta el Asesor General de Gobierno<sup>22</sup>, asimismo, el particular favorecido con el acto administrativo impugnado se puede presentar en dicho juicio en carácter de coadyuvante<sup>23</sup>, con lo que la sentencia también hace cosa juzgada respecto a él.

## b.- CONTADURIA GENERAL DE LA PROVINCIA

### Regulación legal

Se encuentra, en los artículos 156 a 158 de la Constitución Provincial, que señala en su CAPÍTULO VI “*Del fiscal de Estado, contador y tesorero de la Provincia*” **Artículo 156.-** *El contador y subcontador, el tesorero y subtesorero serán nombrados en la forma prescripta en el artículo 82 y durarán cuatro años, pudiendo ser reelectos. Artículo 157.-* *El contador y subcontador no podrán autorizar pago alguno que no sea arreglado a la ley general de presupuesto o a leyes especiales, o en los casos del artículo 163. Artículo 158.-* *El tesorero no podrá ejecutar pagos que no hayan sido previamente autorizados por el contador”.*

Su funcionamiento se encuentra también regulado por la ley 13.767<sup>24</sup> (Ley de Administración Financiera).

Está a cargo de un Contador General que será asistido por un Subcontador General.

Para ejercer los cargos de Contador General y de Subcontador General, se requerirá título universitario de contador público, con una antigüedad mínima de diez (10) años en el ejercicio de la profesión.

El Contador General de la Provincia debe ser nombrado por el Poder Ejecutivo de una terna que le presenta el Senado. Dura cuatro años en el cargo y puede ser reelecto.

El Contador General dictará el Reglamento interno de la Contaduría General de la Provincia y asignará funciones al Subcontador General, quien lo reemplaza en caso de

---

<sup>22</sup> Conforme Artículo 9 inciso 2 de la Ley N° 12.008.

<sup>23</sup> Artículo 10 de la Ley N° 12.008 y su doctrina.

<sup>24</sup> Sancionada el 4 de diciembre de 2007.

ausencia o impedimento y comparte tareas del despacho diario y la dirección administrativa.

### Funciones

Conforme establece la Ley 13.767 (norma que deroga al Decreto Ley nº 8827/77 – Ley Orgánica), la Contaduría General de la Provincia es el órgano encargado rector del Subsistema de Contabilidad Gubernamental, y como tal, responsable de reglamentar, poner en funcionamiento y mantener dicho subsistema en todo el ámbito del Sector Público Provincial. Asimismo, ejerce el control interno de la gestión económico-financiera del Sector Público Provincial y de los Poderes Legislativo y Judicial.

En relación a lo que establece la Constitución en su artículo 157, podemos señalar que atento a que la Contaduría debe controlar la ejecución del presupuesto provincial, es lógica la prohibición de autorizar pagos que no se encuentren previstos en la ley general de presupuesto o leyes especiales.

El indicado artículo va en sintonía con lo establece, con carácter general, el artículo 103 inciso 2 cuando señala que “La ley de presupuesto será la base a que debe sujetarse todo gasto en la administración general de la Provincia”.

En ese mismo sentido, la ley que regula la administración financiera y el sistema de control de la Administración General del Estado Bonaerense, establece que los créditos del presupuesto de gastos, con los niveles de desagregación que haya aprobado la Legislatura provincial, constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar.

La remisión al artículo 163 (en la parte final del mencionado artículo 157) hace referencia al cumplimiento de sentencias en causas contencioso administrativas en donde la Suprema Corte y demás tribunales competentes se encuentran facultados a mandar a cumplir aquéllas directamente por las autoridades o empleados correspondientes si el obligado no lo hiciera en el plazo de 60 días.

La Contaduría General de la Provincia tiene competencia para:

\*Dictar normas en materia de su competencia, para su cumplimiento por las Direcciones de Administración o dependencias que hagan sus veces;

- \*Interpretar las disposiciones legales y reglamentarias en materia de su competencia y asesorar en dicho aspecto a los organismos de la Administración provincial;
- \*Consentir o disponer en las órdenes o libramientos de pago;
- \*Cuidar que los sistemas contables que establezca puedan ser desarrollados e implementados por las entidades, conforme a su naturaleza jurídica, características operativas y requerimientos de información;
- \*Asesorar y asistir técnicamente a todos los organismos del Sector Público Provincial, en la implementación de las normas y metodologías que prescriba;
- \*Coordinar el funcionamiento para el registro contable primario de las actividades desarrolladas por las dependencias de la Administración central y por cada una de las entidades que conforman el Sector Público Provincial;
- \*Administrar el Sistema de Información Financiera que permanentemente permita conocer la gestión presupuestaria, de caja y patrimonial, así como los resultados operativo, económico y financiero de la Administración central, de cada entidad descentralizada y de la Administración provincial en su conjunto;
- \*Elaborar las cuentas económicas del Sector Público Provincial, de acuerdo con el subsistema de cuentas provincial; consolidando datos de los servicios jurisdiccionales, realizando las operaciones de ajuste y cierre necesarias y producir anualmente los estados contable-financieros para su remisión al Tribunal de Cuentas de la Provincia;
- \*Preparar y realizar anualmente en forma analítica y detallada la Cuenta General del Ejercicio vencido y elevarla a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y al Tribunal de Cuentas;
- \*Coordinar con el Ministro de Economía el conjunto de procedimientos que permitan la mejor exposición de los sistemas de contabilidad, el registro sistemático de todas las transacciones, la presentación de la elaboración y procesamientos de la información económico financiera y las normas y metodologías que hagan a su mejor funcionamiento;
- \*Llevar el Registro Único de Proveedores y Licitadores, donde se inscribirán quienes tengan interés en contratar con el Estado;
- \*Registrar las operaciones vinculadas con la gestión correspondiente a la Hacienda Pública;

- \*Centralizar la información técnica contable del Sector Público Provincial para la elaboración de los estados o informes que requieran los niveles superiores de gestión;
- \*Intervenir en todo trámite de devolución de impuestos, cuyo pago haya sido efectuado indebidamente.

Por otra parte, la referida ley 13.767, al referirse en su "TITULO VI Del sistema de control" señala que la Contaduría General de la Provincia tendrá competencia para:

- \*Controlar, en materia de su competencia, el desenvolvimiento general de la Hacienda Pública en los organismos administrativos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial;
- \*Emitir y supervisar la aplicación de la normativa, por parte de las delegaciones correspondientes;
- \*Requerir la información que sea necesaria para el cumplimiento de sus funciones, a cuyo fin tendrá acceso a todo tipo de registros y documentación y archivos;
- \*Examinar todos los actos administrativos y operaciones relacionadas con la Hacienda Pública y observarlos cuando contraríen o violen disposiciones legales o reglamentarias. La observación quedará sin efecto cuando la autoridad que dispuso el acto desista del mismo o lo modifique, conforme pronunciamiento del Contador General de la Provincia.
- \*Efectuar inspecciones y arqueos;
- \*Efectuar tareas de control preventivo, simultáneo o posterior en la Administración provincial, mediante los procedimientos usuales de auditoría e inspección;
- \*Intervenir previamente los ingresos y egresos que se operen por la Tesorería General de la Provincia y controlar sus existencias, lo que podrá efectuarse mediante los procedimientos y por los funcionarios que el Contador General disponga;
- \*Controlar, en cualquiera de sus fases, la recaudación de los fondos públicos;
- \*Requerir la rendición de cuentas de los responsables en el tiempo y forma que establezcan las disposiciones vigentes y disponer las medidas de apremio que el caso aconseje;
- \*Exigir la devolución de los fondos mantenidos sin afectación por los responsables de la Administración provincial o, en su defecto, disponer de oficio su transferencia a la Tesorería General de la Provincia, sin perjuicio de iniciar -si así correspondiere- el

pertinente sumario administrativo de responsabilidad;

\*Intervenir en la emisión y distribución de valores fiscales, formulando los cargos y descargos correspondientes;

\*Intervenir en la emisión y cancelación de títulos públicos y letras de tesorería;

\*Requerir el envío de balances y estados contables y la exhibición de libros y documentos originales y toda información que considere necesaria, de todo funcionario público, empleado, persona o entidad que por cualquier carácter tome intervención en la administración y/o gestión de bienes, valores o fondos públicos de la Provincia o de los que en alguna forma responda a la misma;

\*Verificar los balances de rendición de cuentas;

\*Confeccionar el estado demostrativo de ingresos y egresos a que alude el Artículo 144° inciso 9), de la Constitución provincial;

\*Requerir de oficio la rendición de cuentas de todo agente o persona que perciba, administre, guarde o custodie dinero, valores u otros bienes del Estado provincial;

\*Disponer la iniciación de sumarios para la determinación de irregularidades en la administración de fondos, valores o bienes fiscales y/o transgresiones a disposiciones legales en vigencia susceptibles de producir perjuicios a la Provincia. El Contador General de la Provincia, está facultado para disponer la no iniciación de sumarios, cuando el valor presunto del perjuicio fiscal no supere el cincuenta por ciento (50%) de la remuneración mínima vigente para el personal de la Administración provincial, y siempre que no surja prima facie la existencia de dolo por parte del presunto responsable;

\*Puede disponer la constitución de Delegaciones en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y en las Entidades.

La norma prevé que el Contador General analizará todos los actos administrativos que se refieran a la Hacienda Pública y los observará, cuando contraríen o violen disposiciones legales o reglamentarias, y que dicha observación se comunicará en forma inmediata al órgano u organismo respectivo, el que deberá abstenerse de obrar hasta tanto se dicte la resolución definitiva. La indicada observación suspenderá el cumplimiento del acto o de la parte observada, hasta tanto sea subsanada la causal de

observación.

No obstante, la ley establece en su artículo 108 que *“El Poder Ejecutivo provincial bajo su exclusiva responsabilidad y mediante el decreto pertinente, podrá insistir en el cumplimiento de los actos observados, en cuyo caso, se proseguirá el trámite de ejecución y el Contador General de la Provincia comunicará a la Legislatura provincial y al Tribunal de Cuentas su observación, acompañando los antecedentes de la misma y del respectivo acto de insistencia. En el ámbito de los Poderes Legislativo y Judicial, la insistencia será dictada por el Presidente de la respectiva Cámara o por el de la Suprema Corte de Justicia respectivamente. La insistencia hace cesar la responsabilidad del Contador y la transfiere a los funcionarios que la signaron”*.

Por último, vamos a mencionar el Decreto 59/19, reglamentario de la ley 13.981<sup>25</sup> de Contrataciones del Estado Provincial, establece como Autoridad de Aplicación de dicha ley a la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires, en virtud de lo cual la Dirección de Contrataciones de la Contaduría General emite dictámenes en las compras que se hagan en el marco de dicha ley.

Por último, vamos a mencionar el artículo 38 del Decreto-Ley 7543 (Ley Orgánica de Fiscalía de Estado) que señala *“El Poder Ejecutivo y los institutos autárquicos sólo podrán decidir los expedientes en que pudieren resultar afectados los intereses patrimoniales de la Provincia con el previo informe de la Contaduría General, dictamen del Asesor General de Gobierno y vista del Fiscal de Estado. Esta disposición comprende: a. Todo proyecto de contrato que tenga por objeto bienes del Estado, cualquiera sea su clase. b. Toda licitación, contratación directa o concesión. c. Las transacciones extrajudiciales que se proyecten. d. Todo asunto que verse sobre la rescisión, modificación o interpretación de un contrato celebrado por la Provincia. e. Las actuaciones por contratación directa de los bienes declarados de utilidad pública. f. El otorgamiento de jubilaciones y pensiones. g. Toda reclamación por reconocimiento de derechos por los que puedan resultar afectados derechos patrimoniales del Estado, en cumplimiento de lo normado por el artículo 143° de la Constitución de la Provincia.*

---

<sup>25</sup> Sancionada el 19 de marzo de 2019.

*h. Todo sumario administrativo cuando de modo directo existan intereses fiscales afectados. Se exceptúan los sumarios sustanciados contra personal de Policía y Servicio Penitenciario de la Provincia. i. Todo recurso contra actos administrativos para cuya formación se haya requerido la vista del Fiscal de Estado.”*

En cuanto a la forma de estos informes que realiza la Contaduría General de la Provincia, los mismos varían según se trate de Licitación Pública, Contratación Directa u otros supuestos, y contienen (entre otras) referencias relativas a la *autorización a dicha contratación, a las publicaciones efectuadas y las invitaciones cursadas, al Acto de Apertura y Cuadro Comparativo de Ofertas, al informe técnico-económico, a la intervención de la Comisión de Evaluación de Ofertas o Comisión Asesora de Preadjudicaciones* (según el caso) y de la correspondiente *Dirección General de Compras* y al *“libre de deuda registrada” del Registro de Deudores Alimentarios Morosos.*

#### c.- TESORERIA GENERAL DE LA PROVINCIA

##### Regulación legal

Se encuentra, en los artículos 156 a 158 de la Constitución Provincial, que señala en su CAPÍTULO VI *“Del fiscal de Estado, contador y tesorero de la Provincia”* **“Artículo 156.-** *El contador y subcontador, el tesorero y subtesorero serán nombrados en la forma prescripta en el artículo 82 y durarán cuatro años, pudiendo ser reelectos. Artículo 157.-* *El contador y subcontador no podrán autorizar pago alguno que no sea arreglado a la ley general de presupuesto o a leyes especiales, o en los casos del artículo 163. Artículo 158.-* *El tesorero no podrá ejecutar pagos que no hayan sido previamente autorizados por el contador”.*

Su funcionamiento se encuentra también regulado por la ley 13.767 (Ley de Administración Financiera) que deroga la Ley nº 8941 (Orgánica) y el capítulo VI de la Ley de Contabilidad (relativo al servicio del Tesoro). El organismo está a cargo de un funcionario con el título de Tesorero General de la Provincia. El Subtesorero General de la Provincia lo reemplazará en los casos de ausencia o impedimento y podrá compartir con él las tareas del despacho diario y de la dirección administrativa del organismo.



Son requisitos para acceder a ambos cargos, poseer título universitario en alguna de las ramas de las ciencias económicas, con experiencia en el área financiera o de control del sector público o privado, no inferior a cinco (5) años. No encontrarse concursado o fallido, inhabilitados por deuda judicial exigible, ni haber sido condenado por delito doloso o inhabilitado para el ejercicio profesional en sede penal.

Asimismo, la Tesorería General, contará con un cargo de Secretario General, para el cual se requiere poseer título de graduado en Ciencias Económicas con cinco (5) años de servicios en la Administración Pública provincial en tareas afines y cinco (5) años de antigüedad en el título.

### Funciones

El Título IV de ley 13.767, reglamentada por Decreto nº 3260/08<sup>26</sup>, crea el Subsistema de Tesorería a cargo de la Tesorería General de la Provincia, quien coordinará el funcionamiento de todas las unidades de Tesorería que operen en el Sector Público Provincial y dictará las reglamentaciones pertinentes.

En relación a la prohibición establecida en el artículo 158 de la Constitución, podemos decir que la misma significa un resguardo a los intereses fiscales, atento a que la Contaduría es la que ordena los pagos con arreglo a la planificación establecida en el presupuesto y a las autorizaciones provenientes del Tesorero; el cual solo podrá ejecutar los pagos cuando hayan sido debidamente autorizados por el Contador General.

Continuando con dicho artículo, podemos remarcar que las leyes que regulan la administración financiera de Estado bonaerense asignan a la Tesorería General, abonar las órdenes de pago que le remita la Contaduría General de la Provincia, de acuerdo a la planificación establecida en el Presupuesto de Caja y a las autorizaciones que emanen del Tesorero General. Dicho artículo establece, que los pagos se ejecuten sólo cuando hayan sido debidamente autorizados por el Contador General.

Es competencia de la Tesorería General de la Provincia, sin perjuicio de la que por

---

<sup>26</sup> Dictado con fecha 18 de diciembre de 2008.

otras leyes o reglamentos se establezca:

- \*Centralizar y registrar diariamente el movimiento de los ingresos de fondos, títulos y valores que se hallen a su cargo y el orden de los egresos que contra ellos se produzcan;
- \*Establecer un sistema que garantice el cumplimiento de las normas que reglamenten el desembolso de fondos;
- \*Planear el financiamiento hacia los sectores público y privado en función de las políticas que al efecto se fijen;
- \*Abonar las órdenes de pago que le remita la Contaduría General de la Provincia, con arreglo a la planificación fijada en el Presupuesto de Caja y a las autorizaciones que emanen del Tesorero General;
- \*Resolver, cuando así corresponda, la toma de fondos provenientes de operaciones de crédito concretadas y autorizadas por el Poder Ejecutivo provincial, en función de las necesidades de uso que emerjan de los estados de situación financiera que formule el organismo;
- \*Asesorar técnicamente al Poder Ejecutivo provincial en materia de su competencia;
- \*Elaborar el Presupuesto de Caja de cada ejercicio una vez sancionado el Presupuesto de la Administración General; elevarlo al Poder Ejecutivo y al Ministerio de Economía e informar mensualmente sobre su ejecución;
- \*Registrar los créditos a favor de los acreedores del Estado cuyo pago deba efectuar el organismo;
- \*Recibir documentación para su pago, siempre que tenga la previa autorización de la Contaduría General de la Provincia, y dar entrada en Caja a dinero o valores que hayan sido intervenidos o tomado razón previamente por la Contaduría General de la Provincia;
- \*Confeccionar y remitir diariamente a la Contaduría General de la Provincia el Balance de Movimiento de Fondos, Títulos y Valores juntamente con la documentación respectiva;
- \*Intervenir en la emisión de Letras de Tesorería u otros documentos de efecto cancelatorio, cuyo pago deba ser efectuado por el organismo;
- \*Llevar los registros de Poderes, Contratos de Sociedades, Cesiones y Prendas y Embargos;

- \*Mantener permanentemente conciliadas sus cuentas bancarias;
- \*Requerir de los órganos y entidades del Sector Público Provincial, cuando lo considere necesario, la remisión de estados de existencia de fondos y exigibles;
- \*Intervenir previamente en toda contratación en la que se comprometa en forma inmediata o a fecha cierta las disponibilidades del Tesorero, informando sobre las posibilidades de asumir tales compromisos;
- \*Dictar normas sobre remisión de información y documentación de pago y sobre plazos de pago, a las que deberán ajustarse los servicios administrativos de la Administración Central de los Poderes del Estado y de las entidades descentralizadas;
- \*Informar al Ministerio de Economía con quince (15) días de anticipación, sobre las dificultades de orden financiero que observe para mantener el cumplimiento normal de las obligaciones del Tesorero;
- \*Elaborar conjuntamente con la Dirección Provincial de Presupuesto, la programación de la gestión presupuestaria de la administración provincial;
- \*Emitir opinión previa sobre las inversiones temporales de fondos excedentes que realicen los entes del Sector Público Provincial;
- \*Custodiar los títulos y valores de propiedad de la Administración Pública Provincial o de terceros que estuvieren a su cargo;
- \*Centralizar la recaudación de los recursos de la Administración Central y distribuirlos en las unidades de tesorería que operen en el Sector Público Provincial, para que éstas efectúen el pago de las obligaciones que se generen;
- \*Coordinar el funcionamiento operativo y ejercer la supervisión técnica de todas las unidades de tesorería que operen en el Sector Público Provincial, dictando las normas y procedimientos pertinentes;
- \*Registrar diariamente el movimiento de los ingresos de fondos, títulos y valores originados en la ejecución de Programas Nacionales destinados a Municipios;
- \*Emitir letras del Tesoro para cubrir deficiencias estacionales de caja, hasta el monto que fije anualmente la Ley de Presupuesto General;
- \*Emitir opinión previa sobre préstamos temporarios para solucionar déficit estacionales de los organismos descentralizados;

Este Organismo rector coordina el funcionamiento de la Cuenta Única del Tesoro (CUT) cuyo objetivo es alcanzar el gerenciamiento pleno y transparente de los fondos públicos.

En los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y en las entidades de la Administración pública provincial, funcionará, una Tesorería Central, cuyas funciones serán: a) centralizar la recaudación de las distintas cajas de su ámbito; b) recibir los fondos puestos a disposición de la misma y c) cumplir con los pagos que autorice el órgano competente.

Por último, le ley establece que son atribuciones del Tesorero General de la Provincia o Subtesorero General de la Provincia, (en caso de reemplazo):

- \*Disponer la ejecución de los pagos que deban realizarse a través del organismo;
- \*Suscribir los cheques que se emitan contra las cuentas bancarias a la orden de la Tesorería General de la Provincia, Letras de Tesorería, Pagarés y demás documentos en los que deba intervenir el organismo;
- \*Resolver, la toma de fondos provenientes de las operaciones de crédito u otros recursos no presupuestarios cuya utilización autorice al Poder Ejecutivo, a efectos de lograr mantener regularidad en la atención de los compromisos que afecten al Tesorero;
- \*Dictar el reglamento interno del organismo;
- \*Proyectar el presupuesto del organismo y elevarlo al Poder Ejecutivo Provincial por intermedio del Ministerio de Economía;
- \*Participar de reuniones, convenciones y/o congresos vinculados con temas de su competencia;
- \*Confeccionar la Memoria Anual del organismo y elevarla a conocimiento del Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Economía;
- \*Cumplir y hacer cumplir la Ley, el reglamento y demás disposiciones que hagan su competencia;
- \*Canalizar directamente con las autoridades competentes y con el Banco de la Provincia, las gestiones relacionadas con asuntos que hagan a la competencia del organismo.

#### d.- TRIBUNAL DE CUENTAS

##### Regulación legal

Se encuentra, en el artículo 159 de la Constitución Provincial, que señala en su **CAPÍTULO VII Del Tribunal de Cuentas Artículo 159.-** *La Legislatura dictará la ley orgánica del Tribunal de Cuentas. Éste se compondrá de un presidente abogado y cuatro vocales contadores públicos, todos inamovibles, nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado. Podrán ser enjuiciados y removidos en la misma forma y en los mismos casos que los jueces de las Cámaras de Apelación.*

*Dicho tribunal tendrá las siguientes atribuciones:*

- 1- Examinar las cuentas de percepción e inversión de las rentas públicas, tanto provinciales como municipales, aprobarlas o desaprobarlas y en este último caso, indicar el funcionario o funcionarios responsables, como también el monto y la causa de los alcances respectivos.*
- 2- Inspeccionar las oficinas provinciales o municipales que administren fondos públicos y tomar las medidas necesarias para prevenir cualquier irregularidad en la forma y con arreglo al procedimiento que determine la ley.*

*Las acciones para la ejecución de las resoluciones del tribunal corresponderán al fiscal de Estado”.*

Por otra parte, la Ley 13.767 (Ley de administración financiera) señala en su **“Artículo 3.-** *El sistema de control estará cargo de la Fiscalía de Estado, la Contaduría General de la Provincia y el Tribunal de Cuentas de la Provincia”.*

El mismo se encuentra regulado también por la Ley 10.869 –Orgánica del Tribunal de Cuentas- con las modificaciones introducidas por las Leyes 10.876, 11.755, 12.008, 12.310, 13.101, 13.118, 13.339, 13.963, 14.903 y 15.331<sup>27</sup>.

Está integrado por un Presidente y cuatro vocales. Para ejercer el cargo de presidente se requiere tener treinta (30) años de edad, ciudadanía en ejercicio y título de Abogado con seis (6) años de ejercicio profesional en la Provincia o el mismo tiempo de magistrado en ella, como mínimo. Para ocupar el cargo de Vocal, se requiere, ser

---

<sup>27</sup> Recientemente sancionada con fecha 24/5/2022.

ciudadano argentino, tener treinta (30) años de edad, título de Contador Público con seis (6) años de ejercicio profesional en la Provincia como mínimo. El Presidente y los Vocales del Tribunal deberán tener domicilio real inmediato anterior no menor de un (1) año, en la Provincia.

### Funcionamiento

Se trata de un órgano de control administrativo con funciones jurisdiccionales.

Sus funciones pueden sintetizarse en los llamados juicios de cuentas y juicio de responsabilidad.

El juicio de cuentas es el que se lleva a cabo para examinar las rendiciones de cuentas presentadas por los jefes de los servicios administrativos de cada jurisdicción, los que están obligados a rendir cuenta documentada de su gestión.

El juicio de responsabilidad está destinado a los agentes públicos<sup>28</sup> que por su trabajo habitual no disponen de fondos públicos, cuando por una acción u omisión generan un perjuicio a la hacienda pública, con el objeto de determinar el monto del perjuicio que deben ingresar a las arcas del Estado.

Los dos tipos de juicios antes señalados pueden concluir con la aplicación de una sanción por parte del Tribunal de Cuentas.

La acción judicial para la ejecución de las resoluciones del Tribunal de Cuentas corresponde al Fiscal de Estado.

Entre sus atribuciones se encuentran:

\*Examinar los Libros de Contabilidad y la documentación existente en las dependencias públicas provinciales o comunales o en aquellos entes que de cualquier forma perciban, posean o administren fondos o bienes fiscales;

\*Inspeccionar las mismas.

\*Realizar arqueos de Caja.

\*Celebrar convenios con Organismos similares de otras jurisdicciones para la fiscalización conjunta de Entes Interestadales, sujetos a su competencia.

---

<sup>28</sup> Quienes cobran un estipendio o remuneración con motivo de sus servicios.

El Tribunal de Cuentas estudia las rendiciones de cuenta de la Administración Pública (centralizada y descentralizada), Poderes Legislativo y Judicial y las Municipalidades.

En virtud de lo señalado, es la única autoridad que puede aprobar o desaprobado definitivamente las cuentas rendidas correspondientes a la Administración Central, Poder Legislativo, Poder Judicial, Reparticiones Autónomas o Autárquicas, Municipalidades y Entes que reciban, posean o administren fondos o bienes fiscales. Declarará su competencia para intervenir en una rendición de cuentas sin recurso alguno.

En el ejercicio de sus atribuciones sobre el control de la hacienda pública o cuando se obstruyan sus actos o frente a la desobediencia a sus resoluciones, el Tribunal de Cuentas podrá aplicar las siguientes sanciones:

1. Llamado de atención.
2. Amonestaciones.
3. Cargos pecuniarios hasta un importe igual a los valores sometidos a juicio.
4. Multas, cuyos montos se graduarán entre dos (2) y veinte (20) sueldos mínimos de la Administración Pública Provincial, vigente al momento de la aplicación.

A fin de atender el control de las cuentas correspondientes al Sector Público Provincial y Municipal, tendrá Delegaciones donde el organismo determine, las que estarán integradas por un Auditor Jefe, Auditores, Analistas, Oficiales Letrados y Agentes Administrativos.

Corresponde a las Delegaciones:

\*Realizar el estudio integral de las cuentas de los organismos bajo su jurisdicción, debiendo:

-Estudiar y dictaminar sobre los estados de ejecución de Planta de Personal, de Ejecución del Presupuesto de Gastos, de Ejecución del Cálculo de Recursos, de Ejecución de Cuentas Especiales, de Ejecución de Terceros, de Movimiento de Fondos y Valores, de patrimonio, de Resultado Económico Financiero y todo otro que establezca reglamentariamente el Tribunal de Cuentas.

-Realizar arqueos, relevamiento de Inventario de Bienes y Valores, así como toda otra

gestión de control que haga al cometido de su competencia.

-Realizar las inspecciones y auditorías en las oficinas y demás dependencias de la administración municipal y elevar sus resultados al Tribunal de Cuentas, quien a su vez notificará al responsable del órgano municipal que correspondiere.

\*Evacuar por escrito las consultas que se formulen las autoridades municipales; y

\*Informar mensualmente al Tribunal respecto de sus acciones y requerir la intervención de éste cuando lo estime necesario.

Respecto de las resoluciones definitivas del Tribunal de Cuentas, estas podrán ser recurridas ante las Cámaras de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo, de conformidad con lo dispuesto en el Código Procesal Contencioso Administrativo, con aplicación de las reglas del proceso sumario de ilegitimidad.

#### e.- DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires, establece en su artículo 55 *“El defensor del pueblo tiene a su cargo la defensa de los derechos individuales y colectivos de los habitantes. Ejerce su misión frente a los hechos u omisiones de la Administración pública, fuerzas de seguridad, entes descentralizados o empresas del Estado que impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario o negligente de sus funciones. Supervisa la eficacia de los servicios públicos que tenga a su cargo la Provincia o sus empresas concesionarias. Tendrá plena autonomía funcional y política. Durará cinco años en el cargo pudiendo ser designado por un segundo período. Será nombrado y removido por la Legislatura con el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara. Una ley especial regulará su organización y funcionamiento”*.

El texto del artículo estipula cuales son las funciones del Defensor del Pueblo, la duración del mandato de su titular y la forma de nombramiento y remoción.

La incorporación de esta figura en la Constitución provincial es la consagración de



un Estado social y democrático de Derecho<sup>29</sup>, que se basa en derechos y principios que se fortalecen por medio de una gran variedad de garantías institucionales.

Su regulación se encuentra en la ley nº 13.834, la cual establece los requisitos para ocupar el cargo, la estructura y funcionamiento del organismo, entre otras cuestiones. En relación a dicha norma, los Dres. Guillermo Rizzi y Juan Ignacio Azcune sostienen que la misma debe ser modificada teniendo en cuenta los siguientes puntos, “... a) *debe reafirmar los principios de informalismo a favor del administrado, gratuidad, impulso de oficio, sumariedad, accesibilidad, celeridad, confidencialidad, inmediatez y pronunciamiento obligatorio...* b) *debe garantizar la elección del Defensor por medio de un mecanismo participativo y transparente, no sólo a nivel gubernamental, sino también permitiendo la participación efectiva de las organizaciones sociales...* c) *debe asegurarle independencia, autonomía funcional y financiera, con disponibilidad exclusiva del presupuesto que se le asigne por la Ley de Presupuesto provincial; d) debe garantizar una legitimación particularmente amplia...*”.<sup>30</sup>

No obstante, vamos a prestar especial atención a lo referente a su legitimación procesal, que se encuentra en el artículo 12 que reza “**Actuación.** *El Defensor del Pueblo desempeñará sus funciones con plena autonomía funcional, política y autarquía financiera, encontrándose legitimado activamente para promover acciones administrativas y judiciales para el cumplimiento de su cometido. No está sujeto a mandato imperativo alguno, ni recibirá instrucciones de ninguna autoridad. Puede iniciar y proseguir de oficio o a petición del interesado cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los hechos u omisiones de la Administración Pública, fuerzas de seguridad, entes descentralizados o empresas del Estado que impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario o negligente de sus funciones. Pudiendo supervisar la eficacia de los servicios públicos que tenga a su cargo la Provincia o sus empresas concesionarias. Delegará competencias funcionales por*

---

<sup>29</sup> Como sostiene García Pelayo Manuel en su libro “Transformaciones del Estado contemporáneo”, Ed. Alianza, Madrid, 1985, ps. 96/98: “La noción Estado social y democrático de Derecho no constituye una simple agregación o yuxtaposición de componentes, sino la articulación de ellos en una totalidad conceptual...”.

<sup>30</sup> Rizzi, Guillermo F. – Azcune, Juan Ignacio, “El Defensor del Pueblo bonaerense: ante el fin de una omisión que asegura el principio de un debate”, La Ley.

*materia en los Adjuntos Generales y los Adjuntos, quienes ejercerán la representación del Defensor del Pueblo. El Defensor del Pueblo podrá avocarse a las materias competentes de los Adjuntos cuando razones de oportunidad, mérito o conveniencia así lo justifiquen”.*

De dicho texto no caben dudas en lo relativo a su legitimación procesal, siendo las mismas amplias, a saber, las inherentes al cumplimiento de su cometido.

No obstante, un breve recorrido por la jurisprudencia sobre el tema, nos permite llegar a la conclusión de que la justicia federal no le reconoce legitimación procesal a los Defensores del Pueblo provinciales para cuestionar decisiones de autoridades nacionales, aunque si los magistrados provinciales se las reconocen para intervenir en juicio contra decisiones de autoridades provinciales y municipales.

En este caso nos encontramos con una categorización llamativa, atento a que estamos en un país federal, y un organismo se encuentra legitimado procesalmente para discutir decisiones de funcionarios provinciales pero no de funcionarios nacionales, siendo que los mencionados funcionarios nacionales gozan de un poder de origen delegado por las provincias.

Siguiendo esa línea, para la Corte Suprema de Justicia de la Nación los Defensores del Pueblo provinciales no cuentan con legitimación para impugnar actos nacionales, aunque dichos actos afectaren a la población que estos defienden.

Continuando con el tema de la legitimación de este organismo es importante citar el caso *“Abarca, Walter José y otros c/ Estado Nacional – Ministerio Energía Minería y otros/ amparo ley 16.986”* en el cual un grupo de legisladores de la provincia de Buenos Aires interpusieron una acción de amparo en su carácter de usuarios y consumidores del servicio de energía eléctrica de las distribuidoras Edesur S.A. y Edenor S.A. y en representación de los usuarios y consumidores de la provincia, por su condición de diputados provinciales. Luego, adhirieron como terceros, el Secretario General interinamente a cargo de la Defensoría del Pueblo provincial, el presidente de un club social y el presidente, el vicepresidente y el apoderado del Partido Justicialista de la provincia. Todos los amparistas cuestionaron las resoluciones del Ministerio de Energía y el ENRE que establecieron un nuevo cuadro tarifario para el servicio de energía

eléctrica. En primera instancia, la acción fue rechazada. La Cámara Federal de Apelaciones de La Plata revocó lo resuelto y dictó una medida cautelar que suspendió los aumentos por tres meses. Las demandadas apelaron, y a continuación vamos a desarrollar lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia con referencia a lo que nos interesa.

Siguiendo la línea sostenida por el máximo tribunal nacional, la Procuración General de la Nación en su dictamen, afirmo que *“...Al respecto, estimo que asiste razón a los recurrentes en cuanto a que tal organismo carece de legitimación de acuerdo con la doctrina de Fallos: 326:663 y 329:4542, dado que se trata de una acción cuyo objeto es controvertir actos de autoridades nacionales...”*

El fallo la CSJN señaló que *“...no hay espacio para controversias acerca de que el funcionario que se presenta en este proceso invocando la representación del Defensor del Pueblo de la provincia no se encuentra habilitado para poner en ejercicio las atribuciones que corresponden a dicha Autoridad Provincial. En efecto, la condición de Secretario invocada por el presentante lo habilitaría únicamente -en el mejor de los casos- para reemplazar al Defensor del Pueblo de presentarse una situación de vacancia temporal, con arreglo a lo dispuesto en el arto 11 de la ley 13.834. Pero al tratarse de un supuesto en que el Defensor del Pueblo cesó en sus funciones por vencimiento del plazo de su mandato, la ley orgánica califica a la vacancia como definitiva...”* y continúa *“...Que frente a la vigencia de un régimen que no ofrece, en este punto, dificultades interpretativas, la pretensión del Secretario General -formulada en su presentación inicial- de tomar intervención y promover una reclamación procesal de naturaleza constitucional por “[encontrarse] interinamente a cargo de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires” (fs. 51), es una vana invocación de un título del que ostensiblemente carece, que pretende encubrir de vestidura jurídica una actuación que, en rigor, se desarrolla de facto...”* para luego concluir lo referente a este tema *“...A la conclusión precedente de que el Secretario General no ha sido sometido al procedimiento vigente para constituirse en la autoridad que discrecionalmente invoca, se agrega que su actuación ex nihilo tampoco encuentra sostén constitucional en lo decidido por la Comisión Bicameral en el acta n° 12, del 25 de febrero de 2015, pues en*

*dicha oportunidad el mencionado Cuerpo dio inicio -con arreglo a lo dispuesto en la ley orgánica- al procedimiento previsto para la designación de la autoridad en estado de vacancia definitiva (punto primero) y, concordemente con ello, estableció que la "continuidad operativa quedaría a cargo del Secretario General. Este mandato, desde su significación semántica y teleológica, se limita a los meros actos conservatorios concernientes al funcionamiento de la institución y a la preservación de sus recursos, pero lejos está de resultar una habilitación para que el secretario general asumiera un conjunto de funciones que -en palabras de la ley (art. 11)- comprendieran un virtual reemplazo del Defensor del Pueblo y la autorización para ejercer las altas responsabilidades puestas en sus manos; máxime, cuando la designación de esta autoridad corresponde a la Legislatura por mandato constitucional, limitándose la Comisión Bicameral al proceso de selección y proposición de una terna de candidatos, careciendo de toda atribución para efectuar la designación definitiva o transitoria de esta Autoridad Provincial..."*

#### **IV.- JURISPRUDENCIA**

##### **1.- Introducción**

En esta parte, vamos a desarrollar algunos fallos que se han dictado en el orden provincial y nacional, así como la opinión de algunos autores que han analizado la jurisprudencia existente, sobre los temas que hemos expuesto a lo largo del trabajo.

En lo relativo a los Tribunales de Cuentas, siguiendo el criterio de nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación, para reconocer la constitucionalidad y validez de los tribunales jurisdiccionales administrativos, las constituciones de las provincias, y las leyes orgánicas dictadas a tal efecto, establecen que contra los fallos o sentencias que los tribunales de cuentas dicten en los juicios de cuentas o de responsabilidad, pueden los afectados interponer recurso de apelación o revisión judicial, es decir dejar abierta o expedita la instancia judicial posterior. No existe ninguna ley orgánica de Tribunal de Cuentas que no cumpla dicho requisito.

Antonio V. Castiglione sostiene que *"... Así como la responsabilidad penal es juzgada por la justicia penal, la responsabilidad política por el poder político, la responsabilidad*

*administrativa lo debe ser por los órganos administrativos, en nuestro caso por los tribunales de cuentas. Los tribunales de cuentas fiscalizan las cuentas, las aprueban o desaprueban, citan a juicio de cuentas o de responsabilidad a cualquier administrador o funcionario público, determinan responsables y responsabilidades, liberan de culpas o condena formulando cargos. Se trata, por lo tanto de una responsabilidad formulada por un órgano jurisdiccional dotado de poder. Y dicha facultad o poder surge de los propios textos constitucionales y legales, como así también el carácter de cosa juzgada que revisten sus fallos...” y luego concluye que “... la actuación de los tribunales de cuentas en los juicios de cuentas y de responsabilidad reviste todas las características del acto jurisdiccional (ver supra II), puesto que el órgano interviniente (Tribunal de Cuentas) es un tercero imparcial ajeno al conflicto (supra IX); en los referidos juicios se observan todas las formas procesales que garantizan el derecho de defensa y la garantía del debido proceso (supra VIII); los fallos que emite el tribunal en cuanto a si la precepción e inversión de fondos ha sido hecha o no de acuerdo a la Constitución y las leyes respectivas, hacen cosa juzgada (supra VII); y en las sentencias condenatorias está abierta la potestad judicial revisora, plena y amplia (supra X). Si a ello le agregamos el carácter de “tribunal”, su jerarquía constitucional, la autonomía, independencia e inviolabilidad del Tribunal de Cuentas y sus miembros, en la relación con los poderes del Estado, cabe concluir que realiza función jurisdiccional. Entendemos que con lo expuesto hay argumentos más que suficientes para defender la naturaleza estrictamente jurisdiccional de los tribunales de cuentas”.*

## 2.- Jurisprudencia de la Provincia de Buenos Aires

Las resoluciones del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, que efectos tienen, son sentencias o actos administrativos.

Causa "Fernandez Anibal Domingo C/ Honorable Tribunal De Cuentas S/ Pretensión Anulatoria -Otros Juicios (374)"<sup>31</sup>.

En este caso, el Juez de Primera instancia se declaró incompetente con fundamento

---

<sup>31</sup> Fallo dictado con fecha 24/10/2006 por la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo de La Plata.

en el artículo 5° de la ley 13.405, que atribuye jurisdicción originaria en juicio pleno, a las Cámaras de Apelación del Fuero, para el conocimiento y decisión de las demandas promovidas contra las resoluciones del Tribunal de Cuentas de la Provincia y las sentencias del Tribunal Fiscal de Apelación.

Se analizó si la supresión de una instancia judicial para resolver las contiendas que se suscitan entre los particulares y el Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia respeta el sistema de juzgamiento establecido en el artículo 166 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, y su regulación por las leyes 12.008, 12.310 y 12.074, concluyéndose que la función administrativa del Tribunal de Cuentas carece de la fuerza de verdad jurídica definitiva que es propia de la jurisdicción y, tiene previsto, por eso mismo, un mecanismo de juzgamiento que es común a toda la actividad estatal de esa misma especie. Por tal motivo, quitarle la posibilidad de apelación implica un tratamiento desigual para quienes intentan la ruta jurisdiccional, con relación a otros para quienes, en cambio, se mantiene, pese a que todos ingresan a un mismo fuero judicial.

Además, se realizó un análisis de la naturaleza jurídica de las resoluciones del Tribunal de Cuentas de la Provincia. Al respecto se destaca que la Suprema Corte de Buenos Aires expresó que *"...Las resoluciones del Tribunal de Cuentas no son asimilables a las sentencias de los tribunales de justicia mencionados en el [ex] art. 149 inc. 4 de la Constitución provincial, razón por la cual no corresponde atribuir naturaleza jurídica de recurso extraordinario a la demanda de nulidad por el art 26 de la ley 4373 ..."* y que *"... La mención del Tribunal de Cuentas en la Constitución provincial no lo eleva a la jerarquía de órgano constitucional, ya que fuera de las tres funciones esenciales del Estado no existe ningún otro poder que ejerza en forma inmediata su potestad de gobierno..."*. Asimismo, sostuvo, *"... En la decisión legislativa se advierte una alteración del régimen de juzgamiento de los actos administrativos, consagrando una excepción a favor de un Tribunal administrativo provincial, cuya decisión no puede ser equiparada a la de un Juez de primera instancia. (Causa B. 49.102 s.28.10.86, "Pizzagalli Eduardo Elmo c/ Provincia de Buenos Aires s/ Demanda contencioso administrativa")..."*.

En la Provincia de Buenos Aires, además, las bases constitucionales de la justicia

administrativa consagran la plenitud del juzgamiento de la administración pública por tribunales con competencia en la materia, que integran el fuero contencioso administrativo de rango constitucional (artículos 15, 166, último apartado, y 215, C.P., S.C.B.A. causas B-64.745, "Consortio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca" res. del 23-X-02, B-74.474, "Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires", sent. del 19-III-03, entre otras; CCA, causas "Giannino" y "Ribelli" entre otras). Ello, sobre la base del derecho a la jurisdicción (art. 15, citado), esto es el acceso irrestricto a la justicia, la inviolabilidad de la defensa en juicio, la tutela judicial continua y efectiva e integral juzgamiento de las controversias, que la ley fundamental manda asegurar.

Por los motivos expuestos declaró inconstitucional el artículo 5º de la ley 13.405 e inaplicable al caso suscitado, por transgredir los artículos 16 de la Constitución Nacional, 11, 15, 160 y 166 de la Constitución de la Provincia (conf. art. 57 CPBA).

En la actualidad, no se sigue los lineamientos del fallo antes citado, y las Cámaras de Apelación en lo Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires se declaran competentes para intervenir en las demandas contra las resoluciones del Tribunal de Cuentas.

Así lo decidió la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires en la causa *B.77.361 "HERMIDA CARLOS ALBERTO C/ HONORABLE TRIBUNAL DE CUENTAS S/ IMPUGNACION CONTRA RESOLUCION DE TRIBUNAL DE CUENTAS (408) - CUESTIÓN DE COMPETENCIA ART. 7 LEY 12.008"*<sup>32</sup>.

La actora solicitó que se declare la inconstitucionalidad de lo previsto en el art. 5 de la ley 13.405 -modificadorio del art. 2 de la ley 12.074-, en cuanto establece la competencia originaria del mencionado Tribunal para conocer en este tipo de impugnaciones.

En su primera intervención, la Cámara hizo lugar al planteo de invalidez constitucional del apuntado mecanismo de revisión, por considerar que se encontraba vulnerado lo normado en los arts. 16, 28, 31 y 109 de la Constitución nacional y 11, 15 y 166 de la Carta local.

---

<sup>32</sup> Fallo dictado con fecha 20/10/2021.

Al decidir de esta manera, la causa quedó radicada en el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N°3 del Departamento Judicial de La Plata. Sin embargo, su magistrado se rehusó a intervenir en el asunto a la luz de la doctrina sentada por esta Corte en oportunidad de expedirse en la causa A. 69.346, “Orbis Mertig San Luis SAIC”, con fecha 22 de agosto de 2012 (v. resol. de 6-II-2018). Es así que tuvo por configurada formalmente la contienda negativa y la sometió ante esta Suprema Corte de Justicia para que la dirima con arreglo a la facultad que le confiere el art. 7 inc. 1 de la ley 12.008 -texto según ley 13.101-.

El superior tribunal provincial afirmó “...esta Corte ha resuelto reiteradamente que el sistema moldeado por esa normativa, que consagra una vía de impugnación directa ante esos órganos de alzada, no merece reproche constitucional en la medida en que garantiza un proceso de conocimiento pleno a los litigantes y, por ende, un control judicial suficiente de lo decidido por ese tribunal administrativo, tal como se desprende de una adecuada hermenéutica del precepto atributivo de competencia en cuestión (doctr. causas A. 69.346, “Orbis Mertig San Luis SAIC”, sent. de 22-VIII-2012; A. 70.481, “Rendición de Cuentas correspondiente a la Municipalidad de Pilar”, sent. de 15-V-2013 y B. 72.999, “OSSE – Obras Sanitarias Sociedad del Estado MDP”, resol. de 14-VI-2015; e.o.). IV. En virtud de lo expuesto, corresponde que sea la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en La Plata el órgano que continúe conociendo en las presentes actuaciones...”

### 3.- Jurisprudencia nacional

El siguiente fallo se refiere a un amparo promovido por la Auditoría General de la Nación contra el Ministerio de Justicia a efectos de que brinde la información requerida. Causa “Auditoría General de la Nación c/EN – M. Justicia – Oficina Anticorrupción s/ amparo por mora”<sup>33</sup>.

Se confirma la sentencia que condenó al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos -Oficina Anticorrupción- a proporcionar la información requerida por la Auditoría General

---

<sup>33</sup> Fallo dictado con fecha 07/11/2019 por la Cámara Nacional Contencioso Administrativo Federal.



de la Nación, consistente en el listado de manuales de procedimientos o de guías de trabajo en uso, detallando el tema y el contenido respectivo, listado de denuncias presentadas ante la justicia y listado de denuncias recibidas por el Organismo y el estado actual de las mismas. Ello es así porque la información requerida resultaba relevante a fin de llevar a cabo la labor de control externo del sector público y, asimismo, su denegación importaba restringir la manda constitucional que le correspondía ejercer respecto del examen de legalidad y de gestión de los organismos bajo su control. Es que la reticencia en suministrarla obstruía el desenvolvimiento de las tareas de auditoría constitucionalmente otorgadas al órgano de control.

En ese sentido la Cámara, entre sus argumentos sostuvo “... Que, en cuanto al fondo de la cuestión, relativo al pedido de información efectuado por la Auditoría General de la Nación, que diera lugar a la promoción de la presente causa judicial, resulta pertinente recordar que el Alto Tribunal ha señalado que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto un sistema restringido de excepciones...” También señaló “... que la parte actora es la Auditoría General de la Nación, ente de control externo del sector público nacional, dependiente del Congreso Nacional, que ha sido creado por la ley 24.156, como una entidad con personería jurídica propia, e independencia funcional (conf. art. 85 de la Constitución Nacional)...” y que “... Asimismo, cabe tener en cuenta que entre sus funciones, se encuentra la de realizar “auditorías financieras, de legalidad, de gestión, exámenes especiales de las jurisdicciones y de las entidades bajo su control, así como las evaluaciones de programas, proyectos y operaciones...” (art. 119, inc. b) de la citada ley)...” y concluyó “... toda vez que la parte demandada no ha logrado enervar -mediante las argumentaciones intentadas- la existencia de excepción alguna que impidiera en el caso el acceso a la información solicitada por la Auditoría General de la Nación, ni que hubiese cumplido en forma adecuada y completa con el requerimiento efectuado por ésta, corresponde rechazar la apelación y confirmar la sentencia de primera instancia...”

## **V.- COMPARACION DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL EXISTENTES EN EL**

## **ÁMBITO NACIONAL Y DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

### **1.- Jerarquía constitucional**

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, los órganos de control que tienen rango constitucional son la Fiscalía de Estado, la Contaduría General y el Tribunal de Cuentas. También tiene rango constitucional el Defensor del Pueblo.

Durante los años que han pasado desde que se incorporaron a la Constitución, Fiscalía de Estado y Tribunal de Cuentas en la reforma del año 1889 y Contaduría General de la Provincia en la del año 1873, las competencias de dichos organismos se han ido revitalizando a través de reformas que se han producido en sus leyes orgánicas, no obstante, las funciones fundamentales que determinaron que fueran creadas por los distintos constituyentes se mantuvieron sin sufrir reformas sustanciales.

Al estar incluidos en la Constitución, no fue posible suprimirlos por una ley sancionada por el Poder Legislativo; o el Poder Ejecutivo presentado un proyecto de ley en el mismo sentido. En definitiva, la Constitución es un serio impedimento para que los gobernantes puedan avanzar sobre los órganos de control.

En el orden nacional la situación ha sido diferente, atento a que los órganos de control no fueron incorporados a la Constitución hace mucho tiempo, y han sido objeto de grandes modificaciones a lo largo de los años.

Es a partir de la reforma constitucional de 1994, que se comienza a dar mayor importancia y se han mantenido casi sin reformas; ello atento a que la Auditoría General de la Nación y el Defensor del Pueblo adquirieron jerarquía constitucional en dicha reforma.

No obstante, en el orden nacional, existen múltiples organismos de control que no gozan de raigambre constitucional, como es el caso de la Sindicatura General de la Nación (que fue objeto de desarrollo en el presente trabajo) o la Oficina Anticorrupción.

A modo de conclusión podemos afirmar que de manera distinta a lo que ocurrió en nuestra Provincia, donde los órganos de control fueron en principio incorporados a la Constitución, y después se dictaron las leyes que regularon su funcionamiento, en el orden nacional, el proceso fue inverso, lo que ha provocado algunas distorsiones

interpretativas<sup>34</sup>.

## 2.- Autonomía funcional

Una característica distintiva del sistema de control en la Provincia de Buenos Aires es la independencia funcional de sus órganos para que lleven a cabo su tarea de fiscalizar de manera eficiente a todos los funcionarios.

En ese sentido, tal como se señaló en este trabajo, los miembros del Tribunal de Cuentas y el Fiscal de Estado son designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado. Se trata del mismo mecanismo que establece la Constitución para designar a los miembros de la Suprema Corte de Justicia.

En el caso del Contador General de la Provincia, es designado por el Poder Ejecutivo sobre la base de una terna que emana de la Cámara de Senadores<sup>35</sup>. De lo cual se desprende que es necesario el consenso del Poder Ejecutivo y el Senado.

En lo referente a la remoción, el Fiscal de Estado puede ser removido por juicio político, y en el caso de los miembros del Tribunal de Cuentas, mediante Jury de enjuiciamiento.

En el orden nacional, la situación es totalmente distinta, atento a que al titular de la Sindicatura General de la Nación lo nombra el Presidente de la Nación y dura en su función mientras éste lo considere conveniente. En el caso de los auditores internos, titulares de las Unidades de Auditoría Interna, son nombrados y removidos por el titular de la SIGEN. Por lo que, al carecer el órgano controlante de la suficiente autonomía, es difícil que logre los resultados adecuados<sup>36</sup>.

Mientras que la Auditoría General de la Nación, está gobernada por un Colegio de Auditores, cuyo presidente es designado a propuesta del principal partido de oposición

---

<sup>34</sup> Ello ocurre porque el texto constitucional no coincide exactamente con la ley dictada previamente, Seville Salas, Viviana, La Ley "La Auditoría General de la Nación después de la reforma constitucional de 1994" T. 1997-B.

<sup>35</sup> Artículo 82 de la Carta Magna local.

<sup>36</sup> La falta de independencia de los auditores internos fue analizada en la causa "Padin, Carlos c/ Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco s/ Ordinario". La Cámara Federal de Apelaciones de Comodoro Rivadavia con fecha 21/8/2008 declaró la inconstitucionalidad de las normas que establecen que los auditores internos son funcionales extraescalafonarios privados de estabilidad.

en el Congreso de la Nación, y los seis miembros restantes son designados tres por la Cámara de Senadores y tres por la Cámara de Diputados, en ambos casos dos por la mayoría y uno por la minoría. Por lo que, si el partido gobernante tiene mayoría en ambas Cámaras del congreso, puede imponer sus decisiones en dicho organismo.

### 3.- Control previo y posterior de la actividad fiscalizada

El control de los organismos provinciales (Fiscalía de Estado y Contaduría General de la Provincia) se ejerce, fundamentalmente, en forma previa al dictado del acto administrativo. De esta manera se pretende evitar perjuicio al interés público. No obstante, el mismo se complementa con un control posterior a cargo del Tribunal de Cuentas<sup>37</sup> y también del Fiscal de Estado.

La ventaja de control previo está dada en que imposibilita que se materialice el perjuicio al interés público y, por otra parte, pone en aviso a los funcionarios que se configuraron desvíos que pueden generar una irregularidad, y en su caso, preserven su responsabilidad administrativa, civil, penal o política.

En el ámbito nacional, el control, está previsto para que se lleve a cabo, fundamentalmente, con posterioridad a la actuación de la Administración pública, así sucede tanto en la AGN como en la SIGEN<sup>38</sup>.

Ambos órganos constituyen un sistema de control (externo e interno), cuya finalidad no es censurar o reprimir en forma previa la actuación del ente controlado, sino ir modificando su proceder.

La ventaja de dicho sistema está dada en que permite que no se demore la actuación de las autoridades que tienen poder de decisión; no obstante, el riesgo está dado en que se tome una decisión que pueda generar un perjuicio a los intereses del Estado, que sea de muy difícil o imposible reparación posterior.

La competencia de la SIGEN y las UAI para actuar en forma previa al dictado de un acto administrativo podría suceder si efectúan tareas de asesoramiento.

---

<sup>37</sup> Artículos 15, 17 y concordantes de la Ley Nº 10.869.

<sup>38</sup> Conforme Artículos 102 y 117 de la Ley Nº 24.156.

En ese sentido, las UAI realizan funciones de control previo (no intervención previa) cuando participan en el trámite de formación de los manuales de procedimientos que se utilizan posteriormente para emitir decisiones.

#### 4.- Responsabilidad de los agentes públicos

El Contador General de la Provincia y el Fiscal de Estado tienen atribuciones muy especiales, para cumplir de manera eficiente su tarea de control.

En ese sentido, el Contador General puede formular observaciones con efectos suspensivos, en referencia a los actos que estima contrarios a disposiciones vigentes.

En el caso del Fiscal de Estado, puede promover juicio contencioso administrativo o de inconstitucionalidad, con el fin de obtener la nulidad de aquellos actos que considere contrarios a la Constitución, leyes o reglamentos<sup>39</sup>.

Por último, siempre continuando con los órganos de la provincia de Buenos Aires, el Tribunal de Cuentas tiene asignadas funciones jurisdiccionales, en virtud de lo cual, las resoluciones que dicta –una vez llevado a cabo los juicios de cuenta o de responsabilidad- pueden ser ejecutadas por el Fiscal de Estado a través de la acción de apremio.

En el orden nacional, los dos principales órganos de control (Auditoría General de la Nación y Sindicatura General de la Nación) no intervienen en juicios (como lo hace el Fiscal de Estado), y no tienen facultades para impedir la ejecución de actos irregulares (a diferencia del Contador General de la Provincia).

Estos órganos también carecen de funciones jurisdiccionales. Es que la responsabilidad patrimonial debe determinarse en sede judicial, aunque la Administración Pública, antes del inicio del pleito, estime el monto del perjuicio e incluso, intime su pago al agente responsable.

Es que a diferencia de lo que ocurre en el ámbito provincial, no se emiten actos administrativos que puedan luego ser ejecutados en sede judicial. Por lo tanto, en caso de no prosperar el cobro extrajudicial de la deuda, la Administración Pública debe

---

<sup>39</sup> Artículo 40 del Decreto Ley N° 7.543/1969 (t.o. 1987).

promover el juicio contra el agente y demostrar su responsabilidad, para poder resarcir el perjuicio sufrido.

## **VI.- DESCRIPCIÓN DE UN SISTEMA DE CONTROL ÓPTIMO**

En esta parte del trabajo vamos a desarrollar lo que consideramos sería necesario que tenga un adecuado sistema de control, y señalar las deficiencias y/o cualidades que poseen los sistemas existentes en el ámbito nacional y de nuestra provincia, con relación a las recomendaciones señaladas.

**a)** Necesidad de dotar de independencia al órgano controlante respecto a los sujetos a control.

A los efectos de lograr que el control sea llevado a cabo sin ningún tipo de injerencia o presión, es necesario una total autonomía e independencia respecto del controlante. De lo contrario, cuando lleve a cabo su labor, se vería condicionado y afectado a la hora de tener que efectuar los informes u observaciones inherentes al ejercicio de su función.

Es fundamental que el auditor se encuentre resguardado ante posibles represalias del órgano o ente que audita.

En el ámbito nacional, en el caso de la Auditoría General de la Nación, si bien la Constitución pone la presidencia a alguien designado por el partido de oposición con mayor representación parlamentaria, la ley 24.156 establece que los restantes seis auditores sean designados, tres por la Cámara de Senadores y tres por la Cámara de Diputados observando la composición de cada cámara. Lo que ocurre es que, si el partido gobernante tiene mayoría en ambas cámaras, el órgano de conducción de la Auditoría se integrara con cuatro integrantes electos a instancias del partido de gobierno, dos por la minoría con mayor representación en cada Cámara y un Presidente electo por el partido de oposición. Por lo que, el Colegio de Auditores estaría conformado por cuatro miembros propuestos por el partido de gobierno, aunque la Presidencia corresponda a un partido de la oposición (conforme lo antes señalado).

En el caso de la Sindicatura General de la Nación, su titular es designado y removido de forma discrecional por el Poder Ejecutivo. El Síndico General, al igual que los titulares de las Unidades de Auditoría Interna carecen de estabilidad.

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, los miembros del Tribunal de Cuentas<sup>40</sup> y el Fiscal de Estado son designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, mientras que el Contador General de la Provincia, es designado por el Poder Ejecutivo sobre la base de una terna que emana de la Cámara de Senadores. Por otro lado, el Fiscal de Estado puede ser removido por juicio político, y en el caso de los miembros del Tribunal de Cuentas, pueden ser removidos mediante Jury de enjuiciamiento.

**b) Incorporar a los organismos de control a la Constitución.**

Dotando de jerarquía constitucional a los órganos de control se les da mayor estabilidad e importancia y los mantiene vigentes más allá de los gobiernos de turno.

En el orden nacional, adquieren jerarquía constitucional a partir de la reforma de 1994, en la cual se incorporan la Auditoría General de la Nación y el Defensor del Pueblo.

En la Provincia de Buenos Aires, los órganos de control que tienen rango constitucional son la Fiscalía de Estado, la Contaduría General y el Tribunal de Cuentas. Asimismo, tiene rango constitucional el Defensor del Pueblo.

**c) Otorgar facultades al ente controlante para que obtenga la información necesaria para el desempeño de su labor.**

Es necesario dotar al órgano controlante de facultades o atribuciones para que los funcionarios u organismos auditados brinden la información solicitada en el marco de una auditoría, y dotarlos de atribuciones para aplicar medidas conminatorias a los fines de obtener dicha información.

En el orden nacional, la ley 24.156 establece que la falta de colaboración con la SIGEN configura causa grave, pero no establece nada al respecto para la AGN. No obstante, sí establece que la AGN podrá exigir la colaboración de las entidades del sector público, las que estarán obligadas a suministrarlas, aunque no contempla ninguna consecuencia administrativa para el incumplimiento de dicha obligación.

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, el control por parte de los organismos (Fiscalía de Estado y Contaduría General de la Provincia) se ejerce, fundamentalmente,

---

<sup>40</sup> Con fecha 01/06/2022 asumió el Dr. Federico G. Thea como presidente ante la jubilación del anterior titular.

en forma previa al dictado del acto administrativo, por lo que los mismos cuentan con toda la información para el ejercicio de sus funciones.

**d) Dotar a los órganos de facultades para realizar controles previos.**

Es fundamental que los controles se puedan efectuar antes que se lleven a cabo los actos objeto de la auditoría, para evitar irregularidades administrativas o daños al patrimonio público y que los informes efectuados puedan cumplir con la función de control.

Actualmente, a partir de la vigencia de la ley 24.156, en el orden nacional, la Administración Pública solo se encuentra sujeta a control externo posterior.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, el control (a cargo de la Fiscalía de Estado y la Contaduría General de la Provincia) se ejerce, fundamentalmente, en forma previa al dictado del acto administrativo. Sin embargo, el mismo es complementado con un control posterior a cargo del Tribunal de Cuentas y del Fiscal de Estado.

**e) Otorgamiento de facultades para solicitar la suspensión de los efectos de los actos lesivos.**

En el ámbito nacional, los órganos de control carecen de atribuciones para solicitar o determinar la suspensión de los efectos de actos lesivos.

En el caso de nuestra provincia, el Contador General puede formular observaciones con efectos suspensivos, en referencia a los actos que estima contrarios a disposiciones vigentes. En el caso del Fiscal de Estado, puede promover juicio contencioso administrativo o de inconstitucionalidad, con el fin de obtener la nulidad de aquellos actos que considere contrarios a la Constitución, leyes o reglamentos.

**f) Dotar a los organismos de control de facultades para que efectúen denuncias penales.**

De esta forma se les da una atribución que puede ser tomada por el órgano auditado cierto efecto persuasivo, que lo haga sentir presionado a no actuar en forma contraria al orden jurídico.

En el orden nacional, ninguno de los organismos de la ley 24.156 tiene facultades para realizar denuncias penales.



En el caso del Defensor del Pueblo, el artículo 26 de la ley 24.284 establece que *“Cuando el Defensor del Pueblo, en razón del ejercicio de las funciones propias de su cargo, tenga conocimiento de hechos presumiblemente delictivos de acción pública, los debe comunicar de inmediato al Procurador General de la Nación...”* a fin de que el Ministerio Público la impulse.

En nuestra provincia, la jurisprudencia admite que el Fiscal de Estado pueda asumir el rol de particular damnificado en las causas penales, cuando se vean comprometidos intereses patrimoniales locales. Por otro lado, cuando el Fiscal de Estado actúa como particular damnificado, puede impugnar, incluso por la vía de los recursos extraordinarios locales, toda resolución definitiva o interlocutoria con fuerza de tal, que obste a la pretensión que motiva la presentación.

En el caso del Defensor del Pueblo, según el texto constitucional se encuentra legitimado para promover acciones judiciales. En ese sentido, recientemente efectuó una denuncia penal contra el dueño del zoológico de Lujan por maltrato de animales (así surge de la página web de dicho organismo <https://www.defensorba.org.ar>).

**g)** Otorgar facultades para iniciar sumarios de determinación de responsabilidad disciplinaria de los funcionarios y para impulsar acciones de recupero de perjuicio fiscal.

En el ámbito nacional, la Oficina Anticorrupción y la Procuraduría de Investigaciones Administrativas pueden solicitar el inicio de acciones disciplinarias que la Administración debe sustanciar obligatoriamente.

Por otra parte, cuando las acciones u omisiones de un funcionario público ocasionan detrimento patrimonial al Estado, el funcionario tiene la obligación de reparar el daño (perjuicio fiscal). El procedimiento –previsto en el decreto 1154/1997 se inicia por impulso del máximo responsable de la entidad o jurisdicción donde revista el funcionario al que se le imputa la producción del daño.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, el Tribunal de Cuentas tiene asignadas funciones jurisdiccionales, en virtud de lo cual, las resoluciones que dicta, después de llevado a cabo los juicios de cuenta o de responsabilidad, pueden ser ejecutadas por el Fiscal de Estado a través de la acción de apremio.

**h) Informar adecuadamente a la opinión pública.**

La publicidad de los informes de auditoría, y fundamentalmente el acceso a los mismos por parte de la opinión pública es crucial para lograr la transparencia en el funcionamiento de los órganos de control.

En el ámbito nacional, la AGN cumple, con la obligación de dar a publicidad sus informes. En el caso de la SIGEN, luego de la sanción de la ley 27.275 (que incluye el título Transparencia Activa) que la obliga a publicar los informes de auditoría, podemos decir que dicha obligación se cumple de manera parcial e incompleta.

En la provincia de Buenos Aires, el Honorable Tribunal de Cuentas publica en su página web los fallos y resoluciones que dicta.

## **VII.- CONCLUSIÓN**

De lo desarrollado a lo largo del presente trabajo se observan distintos organismos de control, a saber, de control externo y de control interno, así como los existentes en el ámbito nacional y de la Provincia de Buenos Aires.

En el caso de los organismos de control nacionales, merece mención el caso de la Auditoría General de la Nación, que al dotarla de jerarquía constitucional y poner en cabeza del principal partido de oposición en el Congreso de la Nación, da la impresión que la misma va a actuar con total independencia y autonomía del gobierno de turno.

No obstante, nos encontramos con que la ley que la creo (24.156) establece que la conducción este a cargo de un Colegio de Auditores, conformado por el presidente y seis miembros designados tres por la Cámara de Senadores y tres por la Cámara de Diputados observando la composición de cada cámara; y en la mayor parte del tiempo transcurrido desde su puesta en funcionamiento ha ocurrido que el partido gobernante tuvo mayoría en ambas cámaras legislativas, por lo que el organismo no ha actuado con la debida independencia del partido que ejerció el poder ejecutivo en dichos períodos.

Por lo que, si bien la Constitución Nacional establece una norma que es merecedora de ser celebrada, la ley específica hace que los alcances de dicha norma se vean menguados, y lamentablemente es lo que ha ocurrido en la práctica.

Continuando con el orden nacional, la Sindicatura General de la Nación, si bien se trata de un órgano de control interno, es importante señalar como deficiencia del mismo, que la ley de su creación no le otorgó facultades sancionatorias; más allá que establezca la responsabilidad del síndico de informar a la AGN los actos o conductas que impliquen irregularidades de las que tuviere conocimiento en el ejercicio de sus funciones.

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, la situación de los órganos de control, a nuestro criterio es mejor en comparación de lo que ocurre en la Nación.

Dicha conclusión está basada fundamentalmente en el funcionamiento del Honorable Tribunal de Cuentas y la Fiscalía de Estado.

Al tener jerarquía constitucional ambos organismos, se los dota de la trascendencia y estabilidad para que puedan llevar a cabo sus cometidos y no se vean influidos por los avatares de la vida política provincial.

En el caso de Tribunal de Cuentas, al otorgarle funciones jurisdiccionales, se ha logrado que los funcionarios sujetos a su control actúen con las precauciones del caso, sabiendo que sus actos son analizados por el mencionado organismo. En este sentido, cobra trascendencia el juicio de cuentas, por lo que los destinatarios de dicho juicio tienen conocimiento que cualquier desvío en que incurran va a ser analizado y en su caso sancionado por el Tribunal de Cuentas mediante llamado de atención, amonestación, cargo pecuniario o multa, según corresponda.

Por otro lado, la Fiscalía de Estado, a lo largo de su historia ha sido una abanderada en la defensa del patrimonio del fisco bonaerense.

En primer lugar, dicho desempeño se ve en las actuaciones administrativas mediante la vista fiscal que emite en los expedientes en que pudieren resultar afectados los intereses patrimoniales de la Provincia. Dicha vista fiscal se ha constituido en una verdadera garantía tanto para los gobernantes como para los gobernados de que los intereses de la Provincia están sometidos a un control adecuado y eficiente.

En segundo término, cuando asume la representación y defensa en juicio de la Provincia (organismos autárquicos y cualquier forma de descentralización administrativa) ya sea que actúe como parte actora o demandada (o cualquier otro

carácter) los letrados que intervienen en dichas causas lo hacen con suma responsabilidad y con el respaldo de funcionarios altamente calificados.

En el último tiempo, ha ampliado sus incumbencias en materia de derechos humanos en pos de una mejor calidad de vida de los bonaerenses.

Concluyendo lo relativo a la Fiscalía de Estado, y tal como expresa Osvaldo Héctor Bezzi “... *la unidad de acción en el procedimiento administrativo previo y en la instancia judicial constituye una nota singular, que contribuye notablemente a que en los procesos judiciales el Fisco resulte ser defendido con acierto y eficacia...*”<sup>41</sup>.

Párrafo aparte merece, a nuestro modo de ver, la figura del Defensor del Pueblo.

En el caso de la Nación si bien se le otorgó jerarquía constitucional en el año 1994, en sus comienzos logro relevancia por intervenir en temas importantes, pero, desde hace varios años se encuentra vacante, por lo que en la práctica se le ha quitado el protagonismo que le corresponde atento a su incorporación a la Carta Magna.

En el caso de nuestra Provincia, si bien también tiene jerarquía constitucional, no ha logrado cumplir adecuadamente sus cometidos, ejerciendo en muchos casos un rol meramente declamativo, y llevando a cabo ciertas actividades que le da mayor visibilidad ante la población pero que no son las tenidas en cuenta cuando se creó dicho organismo. Ello se debe, en parte a que la jurisprudencia no le ha dado legitimación a los Defensores del Pueblo provinciales para impugnar actos nacionales, por lo que se ve acotado su campo de actuación.

Para concluir queremos afirmar que la eficaz función de los organismos de control contribuye de manera directa a que se materialicen, entre otros, el principio republicano de gobierno y la división de poderes.

---

<sup>41</sup> Bezzi, Osvaldo Héctor, “El Derecho Público Administrativo y su aporte en el control y prevención de la corrupción en la función administrativa”.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- “El sistema integral e integrado del control público: bases, obstáculos, riesgos y desafíos” Azar, Aldo M.
- “Efectividad del control en la lucha contra la corrupción” Ivanega, Miriam M.
- “Los órganos de control de la Administración pública: comparación de los sistemas provincial y nacional” Seara, Juan Ignacio.
- “El derecho administrativo frente a la corrupción: 10 puntos débiles de los sistemas de control regulados por la Ley 24156” Colombo Leonora.
- “Función jurisdiccional de los Tribunales de Cuentas” Castiglione, Antonio V., La Ley 1988-A, 1026.
- “Constitución de la Nación Argentina” comentada y concordada, Gelli, María Angélica, Editorial La Ley, Cuarta Edición Ampliada y Actualizada, Buenos Aires, 2009.
- “El control de la actividad financiera del Estado” Barraza, Javier I.
- “Los Defensores del Pueblo”, Mira, José M.
- “El Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires como instrumento de acceso a la justicia” Mira, José M.
- “El Fiscal de Estado”, Tribiño, Carlos R., Editorial, Ábaco de Rodolfo Depalma S.R.L., Buenos Aires.
- “Derecho Constitucional”, Manili, Pablo Luis, coordinador, Editorial Errepar, 1ª Edición, Buenos Aires, 2014.

- “El Derecho Público Administrativo y su aporte en el control y prevención de la corrupción en la función administrativa” Bezzi, Osvaldo Héctor, de la obra colectiva “Administración Pública Corrupción” Editorial Zavallía, 1ª edición, Buenos Aires, 2017.
- “El Control de la Administración Pública”, Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Control de la Administración Pública. Administrativo, Legislativo y Judicial, Jornadas Organizadas por la Universidad Austral Facultad de Derecho, Ediciones RAP, Buenos Aires.
- “El Defensor del Pueblo y el Control de la Administración”, Armando Canosa, Control de la Administración Pública. Administrativo, Legislativo y Judicial, Jornadas Organizadas por la Universidad Austral Facultad de Derecho.
- “Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial”, Daniel A. Sabsay, Pablo L. Manili, Editorial Hammurabi, 1ª Edición, Buenos Aires, 2010.
- “El Control Externo del Poder Ejecutivo: La Ley 24.156”, Miriam M. Ivanega, Revista de Derecho Público”, Directores Tomás Hutchinson, Marcela I. Basterra.
- “El Sistema de Control en la Ley 24.156 (Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional de la República Argentina)” Osvaldo Oscar Otheguy, Revista de Derecho Público”, Directores Tomás Hutchinson, Marcela I. Basterra.

- “Constitución de la Provincia de Buenos Aires, comentada, concordada, anotada” Fernando O. Rozas, Gustavo A. H. Ferrari, Editorial Zabalía, 1ª Edición, Buenos Aires, 2016.
- “Comentarios a la Constitución de la Provincia de Buenos Aires”, Guillermo Raúl Moreno, Librería Editorial Platense, 1ª Edición, La Plata, 2019.
- “Constitución de la Provincia de Buenos Aires”, anotada y comentada, Hugo Oscar Cueli, Editorial La Ley.
- “Una deuda con el pueblo y la Constitución Nacional”, Maiorano, Jorge L., Sup. Adm. 2021, (agosto) 1.
- “El Defensor del Pueblo”, Armagnague, Juan Fernando, La Ley 20/08/2012.
- “¿Para cuándo el defensor para el pueblo?” Gusman, Alfredo Silverio, La Ley 14/06/2021.
- “El Defensor del Pueblo bonaerense: ante el fin de una omisión que asegura el principio de un debate”, Rizzi, Guillermo F. – Azcune, Juan Ignacio, La Ley.