

# Los intereses del Estado comprometidos en la “vista fiscal”

*Marcelo Lamoglia*

Subsecretaría Judicial en lo Contencioso Administrativo I

Recepción:  
Marzo 2024  
Aceptación:  
Abril 2024  
Versión Final:  
Mayo 2024



**(1)** Director

**Sumario:** I. La vista fiscal y su fundamento en el ordenamiento jurídico provincial. II. La “vista fiscal” y el interés patrimonial del Estado. III. La “vista fiscal” y los “intereses del Estado”. IV. Recapitulando.

## I. La vista fiscal y su fundamento en el ordenamiento jurídico provincial

### I.1. El Fiscal de Estado y el control de legalidad

El Fiscal de Estado al que la Corte Suprema de Justicia Nacional (CSJN) denomina “figura pública” en el ámbito de las provincias argentinas (Fallos 342:1777), cuenta con reconocimiento en la **Constitución local** en el actual artículo 155 (1).

Con mayor precisión, siguiendo la doctrina, es un órgano unipersonal (2) de la provincia de Buenos Aires y desde allí se lo puede rotular como un “órgano extrapoder” (3) o “constitucionalmente garantizado” (4) para diferenciarlos de aquellos que trasantan una voluntad primigenia del Estado (5).

Las razones que fundamentaron la inclusión del fiscal de Estado en el organigrama de la provincia (art. 155 CP), ha sido objeto de análisis y estudio por la doctrina especializada (6).

1. Tal como lo recuerda la página oficial del órgano constitucional “la Constitución provincial de 1889 incorporó en su artículo 152 la figura de Fiscal de Estado como defensor de los intereses del fisco y parte legítima en los juicios contenciosos administrativos o en todos aquellos donde se controvertieran intereses del Estado” (<https://www2.fepba.gov.ar/antecedentes-historicos/>). Cabe advertir que en otras jurisdicciones se lo individualiza como “Fiscalía de Estado”, tal el caso de la Constitución de la provincia de Río Negro (art. 190) y la de Chubut (art. 215).

2. De la lectura del artículo 155 de la Constitución Provincial se desprende que es un órgano unipersonal y, de igual forma de su ley orgánica –decreto ley 7543/69– aunque en la misma, en algunos de sus artículos se lo refiere como la “Fiscalía de Estado” (arts. 4 bis, 7, 10, 12, 18, 19, 22, 24, 25, 2632, 33, 34, 35, 36, 37, 40, 43, 49). Tal redacción, no altera la calidad de órgano unipersonal del Fiscal de Estado. Se adhiere aquí al concepto de órgano como unidades a las que el ordenamiento reconoce posibilidad de realizar eficazmente una actuación, comprometiendo a la persona jurídica que la integra (Valero Torrijo, 2002). Sobre la teoría del órgano en la organización administrativa, autores como Aparicio Mendez (1949) o el propio Enrique Sayagues Laso enseñan que “los órganos integran, pues, la persona jurídica; forman parte de ella. No pueden considerarse, a su vez, como sujetos de derecho, con personalidad jurídica distinta de la persona a que pertenecen” (1998, p. 183) y, al analizar la naturaleza de las relaciones que puedan trabarse entre los distintos órganos de una misma persona jurídica, recalca: “la organización interna de las personas públicas está determinada por el derecho, el cual confiere poderes e impone obligaciones a sus distintos órganos; por consiguiente las relaciones que pueden suscitarse entre dichos órganos no dejan ser jurídicas, aunque presenten características especiales por desenvolverse en el ámbito interno del ente público” (1998, p. 183).

3. El debate sobre la existencia de dicha figura en la organización constitucional del país –la existencia de órganos extrapoder– se planteó con relación al Ministerio Público, no obstante, luego la calificación se consideró para los Tribunales de Cuentas, Fiscalía de Estado y la Auditoría General de la Nación, entre otros. Sobre los órganos así denominados puede consultarse la obra de Germán Bidart Campos (1967), Alberto Bianchi (1995, 2002) quien, en su trabajo de 2002, alejándose de la postura de Bidart Campos que rotulaba a los ministros como órganos extrapoder, explica la existencia de tales órganos “no significa que haya un desprendimiento absoluto de la rama del gobierno al cual pertenece”; Néstor Sagúes (1999) y Domingo Sesin (2006). Por su parte, Humberto Quiroga Lavie reconoce la existencia de órganos extrapoder en el texto constitucional, pero identifica como tal al Defensor del Pueblo y al Ministerio Público toda vez que, en el caso de éste último, “se trata en consecuencia de una independencia de los poderes del Estado” (1997, p. 708). En la misma obra, se detiene en el estudio de la Auditoría General de la Nación y concluye que “técnicamente no estamos en presencia de un órgano extrapoder, como los son el ministerio público y el defensor del pueblo [...] la razón de ser es que la propia Auditoría se encuentra bajo la órbita del Poder Legislativo que puede encomendarle actividades de control” (1997, p. 540).

4. Sayagués Laso reconoce la existencia de órganos constitucionales al detenerse en la clasificación de los órganos, donde refiere que dependerá del punto de vista que se realice tal tarea, así “según que se considere su origen, sus funciones su estructura” (1998, p. 189).

5. La SCBA lo califica como “Órgano Constitucional” en **causa B.63686, “Severo Frers”**, sent. del 7/9/2011.

6. Carlos Tribiño recuerda que en la Convención de 1885 se afirmó que lo que se va buscando con la creación de este empleo es la garantía del buen acierto por parte del Poder Ejecutivo en las resoluciones que toma respecto de los intereses públicos (ver su libro de 2001, entre otros). Sobre el tema, también pueden consultarse los trabajos de Alconada Aramburu (1987); Bernardo Krause (1988); Miguel Marafuschi (1989); Osvaldo Bezzi (2012) y Beltrán Gorostegui (2019).

Los cometidos y funciones que corresponden a esta “figura pública” se desprenden del texto constitucional (art. 155) y de la legislación pertinente que se encarga de delinear sus funciones (7).

Tomando en consideración la directiva que emerge de la Constitución local, su ley orgánica y, más recientemente, lo previsto en la ley de “Administración Financiera y Sistema de Control de la Administración General del Estado Provincial” (Ley N° 13767), se pueden puntualizar las principales misiones atribuidas al Fiscal de Estado.

Una de ellas se centra en los procesos judiciales donde asume el rol de representante natural de la provincia, legitimación otorgada en su condición de demandada o actora con el fin de defender el patrimonio del fisco y en todos los casos en que se controvertan los intereses del Estado.

En los procedimientos administrativos, el Fiscal de Estado debe intervenir por medio de la “vista fiscal” cuando pudieran resultar afectados los intereses patrimoniales de la provincia. Paso procedimental en el cual se exhibe el control interno y previo (8) que, en palabras de Hernán Gómez, “garantiza la advertencia y coloca ciertos obstáculos para los que quieren avanzar de modo contrario a lo que dice la normativa” (Fridman, 2021, párr. 4).

En algunos supuestos, cuando la decisión estatal desecha la opinión que contiene la vista, la normativa habilita al Fiscal de Estado para oponerse y suscitarse la intervención del Poder Ejecutivo provincial en las actuaciones administrativas o, en su caso, interponer una demanda judicial (9).

La trascendencia que reviste la presencia del fiscal de Estado, como uno de los encargados de la fun-

ción de control de legalidad en la provincia (10), nos lleva a detenernos en el análisis de los motivos que viabilizan su actuación en el trámite administrativo.

En particular, si la intervención aludida debe limitarse a la defensa del “patrimonio estatal” bajo parámetros que aprecien lo económico como definitorio o, en su caso, incluir en la materia controlable aspectos de otros bienes estatales que, por resultar sensibles para la comunidad, el Estado debe proteger y, en consecuencia, no resultaría equivocado que el Fiscal de Estado deba intervenir. Tal habilitación estaría fundada en preservar los “intereses de la provincia”.

Al detenernos en los motivos previstos en las normas se advierte que ellas atribuyen competencia al Fiscal de Estado cuando: a) se susciten controversias que afectan los “intereses del Estado” (art. 155 Const. Provincial.); b) se vean afectados “los intereses patrimoniales de la provincia” (art. 38 decreto ley 7543/69); en este último caso se hace referencia a la “vista fiscal” y c) también se prevé en caso de que, al dictarse el acto administrativo, “hubiese sido dictada con transgresión de la Constitución, de la ley o de reglamento administrativo” (art. 40 decreto ley 7543/69).

Este estudio parte, como se adelantó, de ciertas premisas que tienen su arraigo en el propio ordenamiento local y, sobre tal, se propone una interpretación acorde a la realidad local, sin perder de vista las distintas responsabilidades y cometidos que asume el Estado contemporáneo, como las diversas y particulares medidas de gestión que los órganos de gobierno deben adoptar para hacer viable sus propuestas de gobierno.

7. Decreto Ley 7543/69, decreto ley 7647/70, entre las principales normas que completan el articulado constitucional; no obstante, la existencia de otras que, en materias determinadas, atribuyen competencia al Fiscal de Estado, como la Ley N° 6021; Ley N° 5708; Decreto Ley 7322/67 y Decreto Ley 9650/80.

8. Conforme lo dispone el artículo 38 del decreto ley 7543/69 y 57 del decreto ley 7647/70; art. 76 del decreto ley 9650/80 y art. 8 Ley N° 13236.

9. Art. 40 decreto ley 7543/69.

10. Expresamente señalada en el artículo 102 de la Ley N° 13767.

## 1.2. La vista fiscal como acto fiscalizador

La “vista fiscal”, que tiene origen legal, materializa la aludida función de control de legalidad en los trámites administrativos (11). La función debe ser efectuada de manera “previa y obligatoria” con respecto al acto o resolución administrativa que se proyecta dictar (12).

Tal acto estatal, rotulado por la doctrina como un “acto fiscalizador” busca fijar una posición a considerar por la autoridad administrativa que dictará el acto final (Tribiño, s/a). La vista fiscal no reviste la calidad de acto administrativo sino de un acto de administración que permite emitir “opinión” (Hutchinson, 1995) (13) y brinda la oportunidad para el análisis de la legalidad (juridicidad) de los actos administrativos –individuales o generales–.

Poseer un sólido sistema de control de la gestión estatal (14) –y la vista en el ámbito provincial concentra y explicita tal aspecto–, fue marcado por Miguel Marienhoff en su obra al sostener que en “toda organización administrativa debe existir un sistema de control o de medios de fiscalización de la actividad de la Administración Pública y de la de quienes tratan con ella. Con dicho sistema de controles o de fiscalización se tiende a constituir un conjunto de garantías de legitimidad y de oportunidad en la actividad administrativa, a la vez que a lograr la efi-

ciencia y la moralidad dentro de la Administración” (1977, pp. 625-626).

La doctrina sobre la vista fiscal manifestó que es un acto de administración generado en el marco de las relaciones inter orgánicas, de imprescindible aparición en el iter administrativo para la correcta juridicidad de la resolución administrativa final, pero no asimilable a un “acto administrativo”.

Tal calificación legal apareja que no le resulte aplicable de manera directa el régimen del acto administrativo (15).

Al carecer de efectos jurídicos destinados a los particulares –dada la característica que no se enfoca a dar respuesta al requerimiento sino se dirige al organismo provincial con competencia decisoria– la vista fiscal no es impugnabile en sede administrativa o judicial.

Los contornos jurídicos que brevemente hemos mencionado, acarrearán que los particulares carecen de legitimación para pedir la nulidad de los actos administrativos emitidos sin la “vista fiscal”, reservando tal petición al propio Fiscal de Estado (Tribiño, 2001).

En síntesis, el papel central de la vista fiscal es concretar en su emisión el control de legalidad –previo

11. A diferencia de la provincia de Buenos Aires el control de legalidad de los actos o actividad de la administración pública aparece como una atribución constitucional del Fiscal de Estado en las constituciones provinciales de Chaco (art. 172); Jujuy (art. 221); Santa Cruz (art. 125); Chubut (art. 215); Rio Negro (art. 190); Córdoba (art. 150); Corrientes (art. 175); Entre Ríos (art. 209); San Luis (art. 237); Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (art. 167).

12. Se ha definido órganos de control como aquellos que “enjuician y fiscalizan la actuación de otros órganos desde una perspectiva de legalidad, eficiencia, eficacia y/o oportunidad” (Jiménez Vacas, 2023, p. 119). Para ampliar el tema, se recomienda Ximena Lazo Vitoria (2008); Carmen Sierra (2012); José Sappa (2015); Miriam Ivanega (2016) y Marcelo Lamoglia y Pedro Nevado Moreno (2019), entre otros.

13. Por su parte, Carlos Botassi y Miguel Oroz señalan que “la vista apunta fundamentalmente a poner en conocimiento del órgano llamado a decidir el criterio de la Fiscalía de Estado sobre el particular, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales que la habilitan y obligan a actuar en defensa del patrimonio provincial. Se trata de un actuar preventivo en el cual el Fiscal de Estado anticipa el criterio que estima legítimo y conveniente para el fisco provincial” (2011, p. 275). A su turno, Indalecio Barraza cuando se detiene en el examen de la “vista” de la normativa procedimental provincial postula que el objetivo es “poner en conocimiento de una determinada situación para que aquella (la Fiscalía de Estado) realice el control de legalidad” (2007, p. 144).

14. Alberto Bianchi recuerda que la función de control y de defensa de la legalidad –si bien se detiene en el Ministerio Público–, es “una función de gobierno que la doctrina constitucional ha reconocido en forma independiente en la segunda mitad del siglo XX” (2002, s/p).

15. Ampliar en Osvaldo Bezzi (2018).

y obligatorio– por parte del Fiscal de Estado. Su omisión, en los casos que deba acaecer (16), ocasiona la invalidez del acto y permite su impugnación.

En atención a las particularidades que hemos señalado sintéticamente, la actividad que desempeña el Fiscal de Estado no puede ser delegada a otro órgano de la administración, ni existe la posibilidad de avocación por parte del Poder Ejecutivo Provincial (17) en atención a que estamos frente a una competencia propia y específica del órgano.

## II. La “vista fiscal” y el interés “patrimonial” del Estado

### II.1. El control de legalidad como control del gasto público

Existe una idea –bastante consolidada– que la intervención del Fiscal de Estado, en el trámite administrativo, se encuentra legitimada, básicamente, para proteger la hacienda estatal, es decir, cuando el objeto de las actuaciones administrativas se vincule con el peculio de la Provincia y, en tal contexto, debe controlar la legalidad del gasto.

La respuesta se asienta en una interpretación que sigue el texto de la ley orgánica, al vincular la intervención del Fiscal de Estado con la afectación de los “intereses patrimoniales de la Provincia”. La función de control se ubica entonces en el cuidado de la “hacienda pública” y la ponderación, en cada trámite, de la repercusión económica.

Carlos Tribiño (s/a) refleja tal postura al recordar lo sucedido al llevarse adelante la modificación que se efectuó en la Ley Orgánica en 1937 (Ley N° 4371) con el fin de ampliar las facultades de intervención. Se destacó, indica el autor, que era necesario en “todo expediente cuya decisión pueda afectar el patrimonio del Fisco por cualquier motivo” (s/d). De tal forma la “vista fiscal” resulta “un trámite imprescindible –siempre que existan intereses patrimoniales comprometidos– para el dictado de la resolución respectiva.

Analiza sus principales funciones y, al detenerse en la legitimación atribuida para impugnar judicialmente actos administrativos, subraya Tribiño que la razón de ser del Fiscal de Estado lo es “en su rol de defensor del patrimonio de la provincia” y refuerza su mirada con lo expuesto por Manuel Argañarás en su obra *Tratado de lo contencioso administrativo* (1955), quien delimitó el ámbito de incumbencia de tal figura constitucional “para la función especí-

16. Corresponde preguntarse si la sola omisión de la vista ocasiona la nulidad del acto o, en su caso, dicha omisión debe acarrear un perjuicio concreto –en el caso al Fisco–; ello en atención que la propia SCBA tiene establecido que “en modo alguno se trata de afirmar que cualquier irregularidad en el procedimiento, por intrascendente que fuera, habrá de proyectar la nulidad absoluta de toda decisión ulterior y de manera inexorable [...] se requiere la inobservancia o el quebrantamiento por la Administración Pública de trámites esenciales, que ello se traduzca en perjuicio para alguna de las partes o la coloque en estado de indefensión” (*Causa A-72.475 “Pardini”, sent. del 6/2/2019*). En nuestro caso, como principio y, en atención a la relevancia que presenta la “vista fiscal” en el procedimiento administrativo provincial y los intereses afectados –estatales–, su omisión necesariamente produce la nulidad absoluta del acto, sin detenernos en el examen de un perjuicio concreto. No creemos encontrarnos en una simple irregularidad. Puede sobre el punto traerse a colación lo expuesto por Rodolfo Comadira (2002) cuando examina la obligatoriedad del dictamen jurídico previo al que refiere el decreto-ley de procedimiento administrativo nacional en su artículo 7° inc.d). Las afirmaciones que realiza el autor al comentar tal norma merecen ser atendidas y, en su caso, aplicadas el supuesto de la vista fiscal obligatoria –independientemente del perjuicio o no verificado–. Comadira postula que “si el dictamen jurídico previo se concibe como un modo de control de legalidad el debería ser requerido no solo como medio de protección de los derechos de los particulares, sino, en general, como recaudo esencial previo al dictado de todo acto administrativo, incluso cuando éste sea favorable para los intereses individuales. La legalidad se compromete tanto con los actos injustos para los administrados, como con aquellos que ilegalmente afectan al interés público” (2002, pp. 200-201).

17. Expresa la doctrina española que existen ciertas competencias que no podrán ser objeto de delegación, entre las que se encuentran, aquellas vinculadas con “los asuntos que se refieran a relaciones con órganos constitucionales” (Pons, 2022, p. 188).

fica de ser defensor de los intereses patrimoniales del Estado” (Tribiño, 2001, p. 119) (18).

En el mismo razonamiento se afirma que la “vista fiscal” aparece como la “última etapa” del proceso que realiza la administración para emanar un acto jurídico cuando surgen cuestiones relacionadas con intereses o derechos fiscales (Picone, 1960).

## II.2. La “vista fiscal” en la jurisprudencia

El posible perjuicio “fiscal”, como denominador común para habilitar el control de legalidad, resulta ser el preponderante desde que la ley orgánica estableció tal paso procedimental en las actuaciones administrativas, consolidándose luego en la jurisprudencia local. En particular, cabe detenerse en la doctrina de la Suprema Corte de Justicia Provincial (SCBA).

Las conclusiones que dimanar de los precedentes jurisprudenciales, acreditan una marcada posición del tribunal sobre la necesaria concurrencia de la “naturaleza fiscal” de la controversia o pedido para evaluar la procedencia de la “vista”. Además, el perjuicio debe aparecer debidamente configurado y, a falta de tal extremo, los actos administrativos serán válidos.

En 1978, la SCBA advirtió que la citada vista no era necesaria en el otorgamiento de un cargo de escribano adscripto o de un registro pues no se veía

afectado el interés patrimonial de la Provincia (Tribiño, s/a).

El mismo tribunal, en 1993, ubicó la intervención del Fiscal de Estado como “defensor del patrimonio del fisco” al resolver la acción de inconstitucionalidad articulada por el Fiscal para cuestionar la normativa reglamentaria ([decreto 2138/89](#) reglamentario del [decreto ley 7547/70](#)) al entender que avanzaba sobre las funciones asignadas constitucionalmente al organismo al reglamentar aspectos de su actuación en la vía administrativa (19).

En dicho precedente judicial la SCBA formuló apreciaciones que resultan pertinentes apuntar.

Por una parte, frente a la excepción planteada por la Asesoría General de Gobierno sobre la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad (al entender que el Fiscal de Estado sólo podría hacerlo para “defender el patrimonio del fisco”) el Tribunal local recordó su propia jurisprudencia y habilitó la vía procesal escogida.

Al examinar la entidad e intensidad de las funciones incluidas en la directiva contenida en el artículo 143 de la Constitución local (hoy 155) la SCBA advirtió:

[...] si bien es cierto que dicha cláusula no atribuye directamente al Fiscal de Estado funciones de control administrativo en materia patrimonial –funciones que aparecen establecidas en el dec. ley 7543/69– considero que, en cierta medida, tales funciones son in-

18. Aunque Tribiño ha expresado, al examinar la “legitimación” del Fiscal de Estado para impugnar judicialmente actos administrativos, que aquella “no se limita a los supuestos en que el acto cuestionado cause un perjuicio económicamente cuantificable a la provincia. En realidad, con buen criterio, se ha entendido que resulta suficiente la afectación de un interés fiscal, el cual no siempre coincide con una cuestión de beneficio o perjuicio patrimonial” (2001, pp. 119-120).

19. [Causa I-1434](#), sent. del 30/3/1993; en otra causa de temática similar –planteo de inconstitucionalidad de normas por posible transgresión a la competencia material del Fiscal de Estado– la SCBA afirmó: “esta Suprema Corte en la causa B. 60.898 (sent. de 18-II-2004) ha recordado que la aptitud para accionar conferida al citado órgano de la Constitución por el art. 40 in fine del dec. ley 7543/1969 (t.o. 1987) es un reflejo de la función de control de legalidad que principia con la vista que debe tomar el Fiscal de Estado en los expedientes en que “pudieren resultar afectados los intereses patrimoniales de la Provincia” (art. 38 de la citada norma). En consecuencia, la pretensión impugnativa que habilita incoar la ley orgánica de la Fiscalía de Estado debe perseguir la invalidez del acto o norma impugnada cuando, a más de haber quebrantado el ordenamiento aplicable, menoscabe o pueda lesionar aquellos intereses provinciales (conf. causa B. 54.102, sent. de 7-III-1995; I. 2316, res. de 26-IX-2001; B. 64.519, res. de 23-X-2002). Tal es, por lo demás, la inteligencia que mejor se corresponde con el texto del art. 155 de la Constitución de la Provincia puesto que toda otra intervención ante los estrados judiciales constituye, como ya lo ha sostenido el Tribunal, materia propia de discreción legislativa (doct. causa I. 1499, sent. de 9-III-1999). Así, el Fiscal de Estado dispone, pues, de la acción judicial, pero en los específicos supuestos normativamente contemplados y no para velar por el genérico interés en la observancia de la juridicidad” (voto del Dr. Soria –al que adhirió la mayoría del Tribunal– en la [causa I.2335 del 21/10/09](#)).

separables del carácter de defensor del patrimonio del Fisco que ella le asigna ([Causa I-1434, sent. del 30/3/1993](#)).

La SCBA precisó:

[la Constitución] en ese mismo precepto, pero en su segunda parte, ha delegado en el legislador la tarea de determinar “los casos y la forma en que ha de ejercer sus funciones” posibilitando que éste reglamente la actuación administrativa que le cabe a dicho funcionario y consagrando así un sistema de control preventivo en dicha sede ([Causa I-1434, sent. del 30/3/1993](#)).

En el mismo precedente, se detuvo en el examen y trascendencia de la “vista previa” para señalar:

[...] es un requisito de creación legal, que puede ser legalmente derogado o, en todo caso, dejado de lado respecto de determinadas materias u organismos administrativos sin quebrantamiento del artículo 143 de la Constitución, ya que, aunque tienda a hacer más oportuna y eficaz la defensa patrimonial que este precepto encomienda al Fiscal de Estado, no es indispensable para el ejercicio de la misma ([Causa I-1434, sent. del 30/3/1993](#)).

La postura fue luego retomada en la sentencia que cerró el proceso judicial sobre la validez de una resolución del Directorio del Instituto de Obra Médico Asistencial (IOMA) frente a la demanda articulada por el Fiscal de Estado por entender que se apartaba de lo puntualizado en la vista fiscal ([20](#)).

Por mayoría, la SCBA recordó que la Ley Orgánica de la Fiscalía de Estado habilita el planteo judicial si:

[se busca] la anulación de un acto administrativo cuando, a más de haber quebrantado el ordenamiento aplicable a la formación de la voluntad estatal, menoscabe o pueda

lesionar aquellos intereses provinciales (cfr. [causa B. 54.102, sent. de 7-III-1995](#); [I. 2316, res. de 26-IX-2001](#); [B. 64.519, res. de 23-X-2002](#)). Tal es, por lo demás, la inteligencia que mejor se corresponde con la expresión “intereses del Estado”, prevista en el art. 155 de la Constitución provincial ([Causa I-1434, sent. del 30/3/1993](#)).

A mayor abundamiento, el tribunal aclaró:

Excluido del enunciado anterior el supuesto de legitimación del Fiscal de Estado para impugnar la constitucionalidad de normas que reglamentan las atribuciones del cargo que desempeña (doct. [causa I. 1434, sent. de 30-III-1993](#); [I. 1705, sent. de 24-XI-1994](#)) –situación ésta que tampoco se presenta en el sub examine– toda otra intervención ante los estrados judiciales constituye, como ya lo ha sostenido el Tribunal, materia propia de discreción legislativa (doct. [causa I. 1499, sent. de 9-III-1999](#)). El Fiscal de Estado dispone, pues, de la acción judicial, pero en los específicos supuestos normativamente contemplados y no para velar por el genérico interés en la observancia de la juridicidad, tal como –en suma– se persigue en la especie ([Causa I-1434, sent. del 30/3/1993](#)).

La interpretación que prioriza el “interés fiscal-patrimonial” es considerado por el Alto Tribunal provincial en el 2011 al detenerse en el análisis de la legitimidad de la resolución del Secretario de Seguridad de la Provincia que dispuso la prescindibilidad del personal de dicha secretaría de gobierno ([21](#)).

La SCBA afirmó:

La intervención previa acordada al Fiscal de Estado debe apreciarse como de carácter fundamentalmente fiscalizador, para que fije su posición respecto de la situación a resolver, de modo que la autoridad administrati-

[20. Causa B-59.201 “Fiscal de Estado contra Provincia de Buenos Aires. Demanda Contencioso Administrativa”, sent. del 19/10/2005.](#) El meollo de la cuestión se vinculaba a la contratación con la adjudicación para la provisión de medicamentos de alta complejidad al Colegio de Farmacéuticos de la Provincia donde no se siguieron los criterios fijados en el trámite administrativo. En particular se observó la capacidad del Colegio para ser contratista del Estado.

[21. Causa 59.869, “R., G. V. contra Provincia de Buenos Aires \(Ministerio de Seguridad\). Demanda contencioso administrativo”, sent. del 29/6/2011.](#) El debate principal se centró en la nulidad de la resolución administrativa por omisión de la vista fiscal.

va la considere al dictar el acto pertinente y evite, en su caso, la eventual promoción de una demanda judicial. Tal trámite no es considerado imprescindible cuando, como en el caso, no existen en juego intereses fiscales (Causa 59.869, “R., G. V. contra Provincia de Buenos Aires (Ministerio de Seguridad). Demanda contencioso administrativo”, sent. del 29/6/2011).

En la causa “Vaccaro” (22), de ese mismo año, el tribunal reiteró su doctrina al receptar favorablemente un reclamo de orden pecuniario por facturas impagas en una contratación. La mayoría postuló una interpretación de la normativa –reglamento de contrataciones vigente al momento de los hechos– que acotaba la vista fiscal “en las contrataciones directas, cuando su importe supere el fijado para efectuar licitaciones privadas” y, en el caso, “la operación no superaba el monto previsto en el art. 1 del Reglamento para el deslinde entre la licitación privada y la contratación directa”.

Al confrontar la solución del pleito con la doctrina de la propia Corte sobre la nulidad de los actos administrativos dictados sin la vista del artículo 38 del decreto Ley 7543/69 (23) y una posible afectación a las competencias atribuidas al Fiscal de Estado, afirmó que a las razones expuestas se suma que no se encuentra cuestionada la constitucionalidad del Reglamento de Contrataciones y dicho aspecto debe ser considerado especialmente al evaluarse la regularidad del acuerdo de voluntades ya que “se sustenta en una norma cuya validez no ha sido puesta en entredicho”.

Lo que interesa para el presente trabajo es que el tribunal hace hincapié que la normativa dictada con posterioridad a los hechos aludidos en el fallo –en

particular decretos 787/2004 y 89/2007– si bien estableció la intervención de la Fiscalía de Estado en supuestos “más detallados y precisos, lo cierto es que el Poder Ejecutivo ha mantenido aquella concepción que focaliza el control sobre las actuaciones importantes de la Administración” y, además, “en la emisión de tal norma ha tenido la intervención de Asesoría General de Gobierno, la Contaduría General de la Provincia y ha tomado vista el señor Fiscal de Estado”.

Frente a la confianza legítima depositada por el contratista –puntualiza el tribunal– en función a un vínculo jurídico perfeccionado de acuerdo a un texto jurídico aplicable a la contratación se entiende que la protección a dicha confianza –relacionada con la seguridad jurídica y la buena fe en las relaciones entre la Administración y a los particulares– “ha de morigerar el impacto negativo que cierta medidas administrativas contradictorias o contrarias a la expectativa inducida por las razonable estabilidad en los actos públicos”.

Se arriba así, en la causa “Vaccaro” al rechazo de las defensas articuladas por la representación fiscal ante la falta de “demostración de una concreta afectación de los intereses patrimoniales de la Provincia”.

### II.3. El “fisco” como persona moral para justificar el control patrimonial

Subyace en la postura sintetizada la mirada de asemejar al “fisco” como persona moral diferente del Estado. Tal institución revistió suma importancia para garantizar el control y tutela judicial en tiempos donde reinaba el absolutismo. La mencionada institución (Fisco) se identificaba como:

22. En dicha causa, (B.64.343, sent. del 24/8/2011), en particular voto del Dr. Soria. En el caso la Fiscalía de Estado había planteado la ilicitud del procedimiento de selección porque se incumplieron actos imprescindibles de asesoramiento y control. Se mantuvo tal criterio, un mes después, en la causa B.63686 “Severo Frers”, ya citada, expresando que “la intervención del señor Fiscal de Estado es de reiterar el criterio sostenido por este Tribunal en orden a que las funciones que este órgano constitucional posee en su actuación administrativa son de fiscalización de la legalidad y no de asesoramiento, caracterizándose por actuar en defensa de los intereses patrimoniales de la Provincia y no en el de los particulares”, para sentenciar que “estimo que no existe perjuicio para la actora por el déficit de marras, pues la intervención del Fiscal de Estado resulta imprescindible cuando se trata de actos dictados en beneficio de particulares y siempre que se encuentren en juego los intereses patrimoniales de la Provincia (que en el caso no resultan acreditados), y no en el caso del interés de la Administración” (conf. doctrina causa B. 55.612 citada).

23. Ampliar en Causa B-50.241 “Clínica Centro Médico Privado”, sent. del 26/4/1988.



[el] órgano del Estado encargado de obtener los ingresos de aquél para la integración de la hacienda pública, la administración y la disposición de tales bienes [...] corresponde al Fisco la función genérica de obtener en lo económico lo necesario para que el Estado-gobierno cumpla la función que se le ha dado (2003, pp. 95-114) (24).

Eduardo Soto Kloss explica:

El instrumento del Fisco usado por la cameralística germana tiene sus orígenes en el derecho romano, en el cual existía un centro de referencia (especie de persona moral) junto a la persona del Emperador, al cual pertenecían los bienes necesarios para propender a la obtención de los fines del Estado (2014, p. 89).

Y advierte que, si bien resulta difícil unificar bajo un significado tal institución –dado que a su criterio deben ser analizada de acuerdo a cada período histórico– al detenerse a la aplicación de la teoría concluye que “significó una cierta garantía del particular, y una vinculación –siquiera parcial– de la actividad estatal, al poder ser llevado a juicio ese ente jurídico patrimonial llamado ‘fisco’, representante de los intereses económicos estatales” (Soto Kloss, 2014, p. 89).

Agustín Gordillo se detiene en su obra sobre la teoría citada, indicando que ella obedeció a generar “una especie de manifestación ‘privada’ de aquel Soberano que en la época de las monarquías absolutas eran indemandables” (2013, p. 42). Agrega el autor que, suprimida aquella forma de gobierno, toda la personalidad del Estado era la misma, pero, no obstante, se siguió hablando de una “doble personalidad” como poder soberano y como sujeto de derecho (25).

Algunos precedentes judiciales –como se extrató– se orientan en el criterio desarrollado y ha sido abordado al momento de resolver cuestiones de legitimación del Fiscal de Estado en los procesos judiciales (26). Razonamiento este último que, a contrario sensu, mantiene la idea que el control atribuido al órgano estatal se asienta, primordialmente para defender la hacienda pública.

En esta tesitura, el control que postula la legislación de administración financiera se centraría, en palabras de la doctrina, en un “control de la legalidad del gasto público” (Silva Cimma, 1994, p. 178).

La posibilidad del ejercicio del control con el objeto de verificar la legalidad de la gestión gubernativa más allá del aspecto “patrimonial” queda vedado –en esta concepción– independientemente de los bienes jurídicos que puedan encontrarse afectados.

---

24. Al detenerse a los datos históricos de la palabra, Gregorio Rodríguez Mejía identifica “fictus” y lo delimita como “la cesta, bolsa o caja en que se depositaban los tributos que los obligados pagaban al soberano, ese objeto en que se contenían los dineros estaban a cargo de un funcionario, al que un día se le dio como apodo el nombre de dicho objeto, por lo que se le designó ‘fisco’” (2003, p. 97). A su turno, Soto Kloss (2014) en su estudio sobre el origen de la Teoría del Fisco como vinculación privatista del príncipe ubica el nacimiento de la teoría como respuesta a la ausencia de garantía tutelar frente al poder de los Príncipes en el imperio germánico donde el control jurisdiccional de sus actos sólo era viable si el “asunto” era regido por el “derecho privado”, el único considerado verdadero “Derecho”.

25. En el mismo capítulo, bajo el título “La personalidad del Estado en el sistema del Estado de Derecho” concluye que en “nuestro país el Estado nunca tiene un auténtico poder público soberano, o poder de imperio; sus facultades emergen siempre de un orden jurídico previo que le ha sido impuesto, y por ello son infrajurídicas, esto es, se encuentran bajo un orden jurídico, sometidas a él: si lo contravienen, son antijurídicas y carecerán de validez y vigencia. El Estado actúa así siempre en el mismo plano: Siempre bajo el orden jurídico; su personalidad es fuera de toda duda una sola, y los particulares tienen frente a él auténticos derechos subjetivos, que pueden hacer valer plenamente; si el Estado los desconoce, incurrirá en responsabilidad”.

26. Ver causas A-70.011 “Conde, Alberto José Luis y otro c/Aguas Bonaerenses S.A. (Absa S.A.) s/Amparo. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley”, sent. del 10/11/2010; A-71263 “Florit, Carlos Ariel y otros c/Provincia de Buenos Aires y Aguas Bonaerenses S.A. s/Amparo”, sent. del 16/3/2011; Q 71837 “Kersich, Juan Gabriel y otros c/Aguas Bonaerenses S.A. y ots. s/Amparo”, sent. del 22/2/2012.

De tal forma, no es conducente para sostener la vista fiscal aludir al “interés público” o bienes jerarquizados por la Constitución (27) si no se condice con un interés económico directo. La defensa de la legalidad (28) afincada en el interés público o los intereses generales de la sociedad queda reservado en esta mirada para otros órganos estatales.

Sostener, es cierto, que el ejercicio de la función de control atribuida al Fiscal de Estado se encuentra pensada solo para cuidar los intereses económicos de la provincia, es una interpretación que brinda, *prima facie*, un método ágil para el interrogante que se planteó al inicio.

Adelantamos que la posición aquí expuesta no dará respuesta a una intervención necesaria y obligatoria del Fiscal de Estado cuando se afectan bienes públicos reconocidos por el constituyente y el contenido económico es tangencial o, *prima facie*, de difícil cálculo lo que acarrea una gestión estatal libre del control o, en su caso, acotado a “las actuaciones importantes de la Administración”.

### III. La “vista fiscal” para proteger los “intereses del Estado”

#### III.1. Más allá de lo estrictamente económico-patrimonial

Una mirada que sujeta las competencias y funciones del órgano constitucional a temas económicos no se condice en los tiempos actuales con la directiva constitucional que lo ubica como legitimado para el cuidado de los “intereses del Estado” (artículo 155 de la Constitución local).

Así, detenerse en lo estrictamente patrimonial, pensamos, debilita la trascendencia que la función de “control” debe poseer en el sistema republicano y

representativo de gobierno que reconoce la Constitución Provincial y restringe las facultades que constitucionalmente se asignan a los órganos de control.

El Fiscal de Estado de la provincia de Buenos Aires fue pensado, en sus orígenes, para defender los “intereses del Estado”. Lo patrimonial integra aquellos intereses, pero también forman parte de los “intereses del Estado” distintos bienes jurídicos que fueron tomando presencia en el ordenamiento jurídico provincial hasta, en algunos casos, obtener reconocimiento constitucional (recursos naturales, patrimonio cultural, histórico, arquitectónico, arqueológico, urbanístico, bienes del dominio público y su protección, entre muchos otros) (29).

La normativa atributiva de competencia –en el segmento que hemos puesto en análisis– debe ser analizada sin perder de vista aquellas razones que llevaron a la creación y subsistencia, en el diseño del Estado Provincial, del Fiscal de Estado en el organigrama constitucional, pero considerando la diversidad de funciones y multiplicación de distribuciones que se le reconoce al Estado contemporáneo (Zippelius en Sagués, 2016).

Dicha estructura estatal, más compleja y sofisticada; con funciones diversas, aglutinadas, subdivididas en algunas ocasiones, descentralizadas en otras merece replantear el contenido patrimonial de la vista fiscal. Como indica Sagués los cambios que ha experimentado el Estado explican la aparición de nuevos sujetos estatales (Zippelius en Sagués, 2016) o, en nuestro estudio, la necesaria adecuación de la función de control que medite esta perspectiva de Estado.

#### III.2. Los cambios normativos y sociales como aval para una nueva concepción de las materias controlables

Las directivas de actuación que contienen las normas atributivas de competencia deben ser analiza-

27. Artículos 28, 37, 44 y concordantes de la Constitución Provincial.

28. Fabián Canda (2019) refiere que tal defensa implica velar tanto por la observancia del bloque de juridicidad (Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos), como por la faz adjetiva de aquel principio, esto es, por el respeto al debido proceso legal.

29. Artículos 43, 44 y concordantes de la Constitución Provincial.

das en el contexto constitucional que se encuentra el Fiscal de Estado y en consonancia con una nueva propuesta de Estado de derecho, al cual se le asignan mayores funciones y metas para el bienestar de la sociedad. En esta plataforma, por cierto, la idea de control de legalidad sujeta únicamente al “gasto público” –aunque lo debe incluir– aparece como insuficiente.

En cumplimiento del mandato constitucional el legislador consagró un sistema de control que está a cargo de la Fiscalía de Estado, la Contaduría General de la Provincia y el Tribunal de Cuentas de la Provincia (art. 3 Ley N° 13767). Luego precisa que “la Fiscalía de Estado tendrá a su cargo el control de legalidad de los actos administrativos, conforme a lo dispuesto en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y en su respectiva ley orgánica” (art. 102 Ley 13767).

El propio Poder Legislativo –sobre quien recae en última instancia la función de control externo– es el que, mediante la atribución de competencias concretas, permite plantear que ese control de legalidad se extienda a la protección de bienes jurídicos que el propio constituyente ha protegido con su consagración constitucional (art. 28, 37, 43 y 44 de la Constitución local, entre otros).

Los fundamentos (30) de la Ley N° 13767 (que tiene como antecedente más cercano similar norma del orden nacional Ley N° 24156) brinda elementos para relativizar que el criterio estrictamente “patrimonial” sea el único que deba considerarse para deslindar las materias sujetas a control previo. La Ley de Administración Financiera estuvo afincada en buscar un avance de grandes proporciones en el perfeccionamiento del sistema republicano de gobierno y en la consolidación de la práctica democrática.

Se recuerda en los antecedentes de la ley que, correctamente ejecutado, posibilitaría que se tornen más transparentes los mecanismos de obtención, aplicación y control del uso de los recursos públicos en función de los objetivos y políticas definidas. Y a ello agrega:

[Los] profundos cambios operados en los roles asignados a los distintos niveles de gobierno y la necesidad de que los mismos respondan en forma adecuada a las demandas que derivan de la comunidad [...] hace necesario llevar a cabo una profunda revisión de los procedimientos y normas en vigencia, de modo de fortalecer el proceso de capacitación y asignación de los recursos públicos introduciendo técnicas de presupuestación y evaluación de los resultados que redunden en una mayor eficiencia en la toma de decisiones. El propósito es asegurar el cumplimiento de las metas de gobierno con un mayor y mejor grado de producción de los servicios estatales en relación con la asignación de los recursos, en un marco de solvencia fiscal y adecuado contralor (s/a, párr. 3).

Por su parte, al detenerse en el sistema de control, el legislador señaló:

[...] sistematiza y ordena, en forma separada de la Administración Financiera, el Sistema de Control, el cual está a cargo de la Fiscalía de Estado, la Contaduría General de la Provincia y el Tribunal de Cuentas de la Provincia. El sistema de control es integral e integrado y abarca 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 (s/a, punto 2.6).

Sancionada la ley, los artículos moldean al control atribuido al Fiscal de Estado para definirlo como “de legalidad de los actos administrativos”; concepto –legalidad– que correctamente examinado involucraría aspectos económicos, financieros, patrimoniales y de gestión. Los mismos contribuyen a lograr un fiel cumplimiento de los fines del Estado que debe traducirse en garantizar derechos y viabilizar su concreción en un contexto determinado, respetando el plexo normativo aplicable en cada caso.

Sí, como ha sostenido la SCBA, las “formas” (31) para el ejercicio de la función de control son determina-

30. Ver fundamentos de la Ley en <https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/refleg/f13767.htm>

31. Ver Causa B.51.514, sent. del 10/12/1992.

das por la ley no cabe duda de que la normativa que analizamos acrecentó el ámbito de actuación del Fiscal de Estado.

La razón misma de reconocer la existencia de una función de control de legalidad –como ahora establece la Ley de Administración Financiera– implica que, en la parcela de poder asignado al Fiscal de Estado, se está controlando el poder (Ivanega, 2004a); obviamente no bajo cualquier excusa o parámetros por el solo hecho de obstruir una política pública o la gestión diaria. Como toda acción estatal, debe ser razonada y proporcionada al fin público comprometido.

En el ejercicio apropiado de la función de control atañe verificar que las actuaciones estatales se subsuman razonablemente en la normativa y exista una correcta ponderación sobre las políticas públicas que se llevan adelante y su contribución en el bienestar de la comunidad, así como los derechos fundamentales que pudieran ser afectados.

No debe escapar en un correcto examen de la temática examinada que los organismos de control deben comprometerse con los intereses de la comunidad y ser capaces de responder a los interrogantes planteados en comunión con esos objetivos: un control efectivo, independiente y oportuno. Deben ser “útil” para responder a las demandas sociales (Ivanega, 2004a). La función de control se vincula, además, a la transparencia como principio liminar de todo régimen republicano.

La razón misma del control, siguiendo a Ivanega, encuentra parte de la necesidad de garantizar el buen uso del poder, encargándose de hacer materialmente comprobables los desvíos o transgresiones, permitiendo la asignación de responsabilidades personales concretas. Y que, resulta necesario considerar que la necesidad de control se encuentra ligada a la presencia de recursos escasos, el grado de discrecionalidad en el proceso de toma

de decisiones, la existencia de diferentes objetivos, necesidades y motivaciones de los integrantes de una organización, así como de la propia estructura organizativa.

Por mandato del constituyente provincial, las actuaciones administrativas que quedan sujetas a la “vista fiscal” deben considerar el razonable cumplimiento de los “intereses del Estado” para evaluar el apego a la legalidad sin detenerse únicamente en el examen patrimonial. Ello así porque, se insiste en lo manifestado por la SCBA (32), la función de control se desprende del mismo artículo que procuró nacimiento al organismo.

El profesor Humberto Quiroga Lavié ha postulado:

El control no puede ser ejercido fuera de su tiempo real. No se trata ni de adelantar o retrasar las necesidades de control. Un control permanente deberá ser una suerte de guía apropiada para evitar la catástrofe o para no entrar en parálisis [...] Esto no quiere decir que el control, por cotidiano o permanente deba sofocar las energías del sistema (1985, p. 790).

Frente a la preeminencia que tiene, entre otros, el cuidado del ambiente, la preservación de bienes culturales, garantizar el correcto uso de los bienes públicos y privados del Estado –muchos de ellos con base constitucional– no resulta baladí sostener que tales “materias” –como otras de igual tenor– queden sujetas al control del Fiscal de Estado con el fin de coadyuvar al correcto uso de los medios y recursos asignados para su concreción y cuidado.

Sobre tal punto de partida, no resulta desacertado introducir la idea de “interés público” al analizar la procedencia de la vista fiscal en los expedientes administrativos. Entendiendo tal interés como aquel que aparece en todas las relaciones que entablan y protegen los órganos estatales para el bienestar de

32. Ver Causa I.1434 del 30/3/1993.

la colectividad (33), ello implica que, al encontrarse el interés público comprometido, los derechos en debate contarán con mayor regulación (34).

Existen relevantes situaciones en las cuales –hoy en día– la presencia del Fiscal de Estado deviene forzosa para la salvaguarda de dichos intereses, aunque la incidencia en la hacienda pública pueda no ser, prima facie, preponderante.

En este contexto y, sin dejar de considerar la cuestión patrimonial, el deslinde de las materias controlables debe partir desde una interpretación constitucional, para luego pasar a los textos legales y reglamentarios. Desde allí es razonable concluir que la temática económica resulta un aspecto sensible pero no único y excluyente para sostener la participación del Fiscal de Estado en los trámites administrativos.

En palabras de Fabián Salvioli, toda persona iusinternacionalista que trabaje para servir los intereses de la comunidad, “debe cooperar para consolidar la concreción de un nuevo paradigma jurídico, en que el poder sea realmente democrático, carezca de arrogancia [y] posea controles claros” (2002, p. 25).

### III.3. Los nuevos bienes jurídicos constitucionales y su protección por el Fiscal de Estado

En nuestro estudio deviene pertinente recordar que Alconada Aramburu –hace bastante tiempo– en el ejercicio del cargo y analizando la procedencia de una impugnación a un decreto del Poder Ejecutivo, planteó que el Fiscal de Estado representaba la “opinión pública, investido institucionalmente de poderes, para salvaguardar los intereses públicos de la comunidad” (1985, s/p). Y delineando el “desenvolvimiento histórico de la institución” recordó que contiene “profundas raíces en el derecho español y nacional, vinculada estrechamente al principio de contralor recíproco de los poderes” con el fin de que “nadie pueda convertir su función en el germen de un despotismo” (Alconada Aramburu, 1985, s/p).

La esencia de la institución encuentra su respuesta –puntualizó– en los “frenos y contrapesos” que recoge el propio sistema constitucional y donde la fiscalía de Estado integra “ese mecanismo complejo y múltiple de contralor [...] que tiende al resguardo de los derechos humanos y a la defensa del patrimonio de la Provincia” (1985, s/p).

---

33. Sobre el concepto de “interés público” Gustavo Silva Tamayo (2023) explica que desborda el terreno del Derecho Público y se proyecta en toda su dimensión sobre el Derecho Privado constitucionalizado, de resultados del cual se produjo el abandono del paradigma del racionalismo liberal que imbuyó al movimiento codificador decimonónico de un nomocentrismo hoy francamente intolerable, del cual, nuestro Código Civil no fue excepción. El autor señala –al final de su trabajo– que “el interés público representa una pauta delimitadora del ejercicio de las atribuciones estatales, no solo en la concreción de los derechos fundamentales, sino también al momento de resolver, a través de la ponderación, un conflicto entre ellos. Su defensa está a cargo tanto de los órganos del Estado que lo definen, como de los propios ciudadanos” y que “contenido de lo que deba considerarse como de ‘interés público’ debe fluir al compás de la evolución y del cambio social de modo tal que estará condicionado por las valoraciones positivas que, mayoritariamente, sostenga una comunidad en un tiempo y espacio determinados”. Por su parte, Carlos Balbín entiende que el “interés público” es el pilar fundamental del derecho administrativo al entender tal interés como “aquel que reconoce y satisface derechos individuales, sociales y colectivos [...] De modo que el contenido del interés público, también llamado colectivo, es simplemente el núcleo y extensión de los derechos de las personas” (Silva Tamayo, 2018, p. 63).

34. Canda (2019) afirma –y estimo aplicable en nuestro estudio– que el interés público subyace en las relaciones de fondo de naturaleza administrativa y ello, de por sí, justifica la intervención, para nuestro caso, del Fiscal de Estado ejerciendo la función de control en todo trámite donde se afecten los “intereses del Estado”.

El ex Fiscal de Estado advirtió en su célebre trabajo que su alta responsabilidad se desprende de la Constitución y le impone examinar como garantía del buen acierto por parte del Poder Ejecutivo las resoluciones que tome respecto de los intereses públicos (35).

La idea sobre la que reposa la opinión citada concuerda con la que sostuvieron los constituyentes provinciales en el marco de la Convención Constituyente de 1882-1889 al detenerse sobre el fin por el cual debía crearse tal figura institucional.

Así se afirmó: "lo que se va buscando con la creación de este empleo es la garantía del buen acierto por parte del Poder Ejecutivo en las resoluciones que toma respecto de los intereses públicos" (Tribiño, 2004, p. 862). Es obvio que la función de control no queda, en nuestros días, circunscripta a los expedientes que nacen exclusivamente del Poder Ejecutivo sino del sector público provincial.

Al detenerse en el régimen estadual provincial, Ricardo Zuccherino destaca que el Fiscal de Estado tiene su origen "a través de toda una línea histórica, que parte desde su remoto antecesor el "defensor civitatum" romano [...] para incorporarse al derecho patrio a través del decreto del 8 de julio de 1889 con el nombre de fiscal de Estado" (1992, pp. 381-382) y adhiere a que la figura pública citada tiene carácter de defensora de los intereses generales.

Con incidencia concreta sobre los temas mencionados en el artículo 38 del decreto Ley 7543/69, se afirma que, en defensa del interés fiscal, se permite al funcionario no sólo evacuar las vistas en los expedientes administrativos de contenido patrimonial y defender en juicio a la Provincia, sino que puede demandar a esta última cuestionando actos administrativos que estime contrario al derecho (Botassi y Oroz, 2011). El Fiscal de Estado constituye:

Una pieza esencial del sistema de tutela de los intereses patrimoniales del fisco y de vigilancia del regular funcionamiento de la actividad administrativa. Se trata de uno de

los órganos de contralor establecidos por la Constitución provincial; representa a la provincia en la defensa de su patrimonio, o mejor, del patrimonio de todos los ciudadanos bonaerenses (Gismano y otros, 2019, p. 28).

La propia SCBA, si bien no desvinculó al Fiscal de Estado de la protección del patrimonio del fisco, reivindicó los intereses del Estado (36) como parámetro a considerar y concluir que la función de control se desprende de la propia constitución provincial y, en tal contexto, "la intervención del fiscal del Estado en los expedientes administrativos" resulta imprescindible, como recalca Hutchinson, cuando "se encuentre comprometido el interés de la provincia" (Hutchinson, 1995, p. 211).

Aunque también lo es que, en atención a las razones que fundan la existencia misma del Estado –y las obligaciones a su cargo–, deviene difícil encontrar políticas públicas o decisiones estatales que no repercutan de manera directa o indirecta sobre sus recursos –vrg. erario–.

Al justificar la pertinencia de la intervención del Fiscal de Estado en la protección del ambiente, se ha expresado que la nueva concepción de control y los esquemas respectivos deben poner hincapié en la "eficacia" y, de tal manera, la función del Organismo Constitucional no debe limitarse a la defensa del patrimonio del Fisco, "sino también en el interés de la ley, de modo que el control ejercido se cumpliera en beneficio de la comunidad y no exclusivamente en favor del patrimonio de la Provincia" (Krause, 1988, p. 786).

Esta correcta mirada permite al Fiscal de Estado actuar "en un conjunto de ámbitos, constitutivos de manifestaciones patrimoniales del Estado Provincial", entendiendo que en el "patrimonio público" se "anida, el del medio ambiente y el entorno, como conjunto de bienes de límites difusos y concebidos fundamentalmente sobre la base del aprovechamiento común del habitante, para sus bienes elementales" (Krause, 1988, p. 786).

35. Esta postura no es compartida por Carlos Tribiño ya que afirma que caracterizar al Fiscal de Estado como defensor de los intereses generales "puede hacer pensar que ese funcionario se encuentra habilitado para articular una impugnación judicial en el solo interés de la ley. Esta facultad le asiste, en cambio, al Ministerio Público, dentro del ámbito de su competencia" (s/d).

36. Ver más en Causa I.1434 del 30/3/1993.

Con relación al ambiente se afirma que forma “parte en la expresión cultural del derecho, del patrimonio de bienes de la Prov. de Buenos Aires” y es por ello que el Organismo constitucional se encuentra habilitado para “promover los procedimientos de investigación y decisión a fin de concretar en el caso particular el cuidado del recurso ecológico y la no degradación del ecosistema” porque se encuentra en juego un “bien público del Estado” como es el ambiente.

Lo planteado para el ambiente (37) puede ser extendido, sin óbice alguna, para el resto de los bienes de los cuales el Estado es titular o debe garantizar su existencia.

Si bien se ha sostenido que originalmente el interés que debía custodiar la provincia era esencialmente el patrimonial, desde el enfoque que se detiene en las funciones de la institución se desprende –siguiendo a Acciarri– que las mismas contienen dos ideas cardinales las de “patrimonio” e “interés”.

Los conceptos referidos no debieran entenderse como alusivos de supuestos diferentes sino como dialécticamente complementarios:

La pervivencia de una norma no implica la perpetuidad de su hermenéutica originaria, desde que su realidad referencial adopta caracteres notoriamente diferentes [...] tratándose de prescripciones de alta programabilidad y apreciable duración como los son las de jerarquía constitucional, se impone una interpretación dinámica de su literalidad (Acciarri, 1987, s/p).

De tal manera, no cabe invocar lo que significó la Constitución, sino lo que significa en el momento de su aplicación, de lo contrario resultaría que sus grandes cláusulas deben confiarse a la interpretación que sus autores les dieron, en las circunstancias y con las perspectivas de su tiempo.

Tal reflexión, sobre que “la función de la Fiscalía continúa orientada hacia los intereses públicos, pero éstos no son hoy los mismos que hace más de medio siglo” resulta por demás elocuente y es por eso que:

[...] del medio ambiente, protección del simple ciudadano consumidor, actividad comunicacional masiva se presentan como ineludibles componentes de la esfera de intereses superiores del Estado Provincial. Es por ello por lo que el organismo puede y debe de lege lata –aún mejor, de constitutivo lata–, actuar judicialmente para la prevención y reparación de los daños (Acciarri, 1987, s/p).

Similares argumentos pueden ser trasladados cuando se busca profundizar la actividad de control del Fiscal de Estado y se encuentra en análisis bienes jurídicos similares al “ambiente” que la Constitución provincial expresamente consagró en la actualidad (arts. 28, 44 y concordantes).

#### III.4. La “especialidad” como criterio de atribución de competencia del “Fiscal de Estado”

Una legitimación más amplia en el trámite administrativo, como se viene planteando, encuentra respuesta positiva si el examen se aborda desde los

37. En palabras de la CSJN: “el derecho ambiental no se reduce a la tutela de la naturaleza, sino que comprende la preservación y protección del ‘patrimonio natural y cultural’, según el art. 41 de la Constitución Nacional” (Causa 3157/2015/RH1, “Mercau, María del Rosario y otro c/ Municipalidad de Merlo s/ acción contencioso administrativa”, sent. del 20/2/2024). De igual manera, ya en Naciones Unidas se ha descrito al ambiente inmerso en el concepto de patrimonio cultural al indicar que incorpora “patrimonio material (por ejemplo, sitios, estructuras y restos de valor arqueológico, histórico, religioso, cultural o estético), patrimonio inmaterial (por ejemplo, tradiciones, costumbres y prácticas, creencias estéticas y espirituales; lenguas vernáculas y otras lenguas; expresiones artísticas, folklore) y patrimonio natural (por ejemplo, reservas naturales protegidas; otras zonas protegidas con diversidad biológica; parques y jardines históricos y paisajes culturales)”. En tal contexto, se detalla que hablar del patrimonio cultural en el contexto de en materia de los derechos humanos significa tener en cuenta los múltiples patrimonios mediante los cuales las personas y las comunidades expresan su humanidad, dan sentido a su existencia, elaboran sus visiones del mundo y representan su encuentro con las fuerzas externas que afectan sus vidas”, para destacar que “el patrimonio cultural ha de entenderse como los recursos que permiten la identificación cultural y los procesos de desarrollo de las personas y comunidades, que ellos, implícita o explícitamente, quieren transmitir a las futuras generaciones” (ONU, 2011, p. 4).



principios jurídicos de la organización administrativa, en particular la competencia (38) y su conceptualización.

Desde un análisis de las normas que entrelazan las misiones y cometidos que debe cumplir el Fiscal de Estado se puede concluir que tal plexo establece un órbita de acción o de especialidad dentro de las que pueden deducirse las materias a su cargo (39) considerando la especialidad como criterio de atribución de competencia. Existen pues facultades implícitas (40) o poderes inherentes que contienen cada órgano (vrg. Fiscal de Estado) en consecución del interés público a su cargo y legitima su ejercicio (Comadira, 2003).

La propia SCBA ha reconocido como vetusto el criterio de asignación de competencia expresa al sostener que “ha sido superado por el progreso de la ciencia jurídica y los requerimientos de una realidad día a día más compleja, que exige un mayor y más calificado despliegue de actividad administrativa” (41).

Criterio este último que también alude Cassagne al enseñar que el principio rector para asignar competencia es el de la “especialidad”, que se convierte en la regla “ya que la finalidad puede surgir no sólo de una norma completa sino también de un principio de normación o de un principio general del Derecho” (2009, pp. 124-125) (42).

38. Definida por Gordillo como “el conjunto de funciones que un agente puede legítimamente ejercer; el concepto de ‘competencia’ da así la medida de las actividades que de acuerdo al ordenamiento jurídico corresponden a cada órgano administrativo: Es su aptitud legal de obrar y por ello se ha podido decir que incluso formaría parte esencial e integrante del propio concepto de órgano” (2013, p. 5). Además, señala que, no “debe confundirse la competencia con la ‘aptitud de obrar’ de los órganos administrativos, o con el ‘complejo de atribuciones otorgadas al órgano; en otros términos, la competencia no designa al conjunto de actividades que pueden imputarse a un órgano estatal, sino sólo el conjunto de actividades que el órgano puede legítimamente realizar” (2013, p. 9).

39. Afirma Gordillo (2013) que así se asimilaría la finalidad u objeto para el cual el ente o el órgano han sido creados, con la competencia o capacidad del ente u órganos.

40. Como destaca Juan Cassagne, “el principio de especialidad se vincula con el fin de la competencia de cada órgano, el cual surge no sólo de las atribuciones implícitas (que suponen siempre un desarrollo o interpretación extensiva de las facultades expresas); sino, fundamentalmente, de la enunciación de objetivos, principios de normación (como las atribuciones genéricas), y de las atribuciones inherentes, que son aquellas que, por su naturaleza, fundamentan la creación y subsistencia del órgano y sin las cuales, carece de sentido su existencia” (2002, p. 238). Y agrega: “una vez determinada la especialidad, y dentro de sus límites la competencia es la regla. Fuera de aquella, la competencia es la excepción” (2002, p. 238). Sobre el mismo aspecto, se han planteado pautas tendientes a diferenciar las facultades implícitas y las inherentes, siendo las primeras aquellas que están insertas, implicadas, en la voluntad que el legislador ha expresado en la norma, por lo cual importan facultades auxiliares a las expresas; por su parte las implícitas importan facultades propias de la naturaleza de un órgano o institución determinada. Igualmente, se advierte que tal distinción no aparece en la jurisprudencia de la CSJN (Perrino, 2024).

41. Causa “Sciammarella Alfredo M. c/Poder Ejecutivo. Coadyuvante Colegio de Veterinarios de la Provincia de Buenos Aires”, SCBA, sent. del 03/11/81 citada por Miriam Ivanega (2004). En dicho trabajo, recuerda a Juan Francisco Linares señalando que el destacado autor “interpretó que el ‘axioma ontológico de la libertad’ vale tanto para la capacidad del hombre como para la de los entes administrativos y sus órganos. Enunció en ese sentido: ‘no hay persona colectiva pública ni órganos de esa persona, ni competencia de ella y de sus órganos, si una o más normas no lo establecen (principio de juridicidad); pero una vez creada dicha persona ésta y sus órganos pueden hacer todo lo prohibido dentro de sus respectivas competencias (axioma ontológico)’” (2004, p. 194).

42. El autor refiere que el principio de especialidad se vincula con el fin de la competencia de cada órgano u ente, el cual surge no sólo de las atribuciones expresas o implícitas (que supone siempre un desarrollo o interpretación extensiva de las facultades expresas) sino, fundamentalmente, de la enunciación de objetivos, principios de normación (como las atribuciones genéricas) y de las facultades inherentes, que son aquellas que, por su naturaleza, fundamentalmente la creación y subsistencia del órgano y sin las cuales, carece de sentido” (Cassagne, 2009, pp. 124-125). El mismo autor, cabe advertirlo, rechaza el principio aludido cuando se busca “ampliar el ámbito competencial” para el dictado de “actos de gravamen” (Cassagne, 2021, pp. 254-255). La observación aludida no sería de aplicación en el supuesto que invocamos en atención que la vista fiscal no se ubica en la categoría de acto administrativo, menos aún puede ser tildada de un acto de “gravamen” y, lo que busca aquí enaltecerse es la función de control estatal que redundará en un mejor cuidado de la “cosa” pública.



De igual forma, lo ha postulado la Procuración del Tesoro de la Nación al sostener que, desde hace tiempo, el concepto de competencia como atribución de facultades a un órgano estatal solamente afincado a aquello que específicamente asignó la normativa de creación se modificó, con el fin de no entorpecer la dinámica de la Administración y así permitirle alcanzar una mayor eficacia en la gestión de los asuntos públicos (43).

Desde este análisis, circunscripto a uno de los principios jurídicos de la organización administrativa, se pueden incluir materias –más allá de la patrimonial– que merecen el interés del Organismo de la Constitución, en atención a los fines que debe inquirir para un correcto ejercicio del cargo.

Subsumir la facultad de control a tópicos vinculados exclusivamente a la protección de la hacienda pública no se condice adecuadamente con la “fiscalidad” atribuida por las normas que envuelve la actuación del órgano fiscal de Estado.

Ya se ha adelantado que en este grupo se encuentra el ambiente, los bienes del dominio público y privado del Estado, el patrimonio cultural de la Provincia –entre otros– donde la cuestión fiscal o económica queda desdibujada.

### III.5. Límites en el control de legalidad del Fiscal de Estado. Los conceptos jurídicos indeterminados

En la posición que venimos desarrollando, importa la necesidad de establecer límites que deslinden aquellas actuaciones administrativas que por su objeto quedan fuera de la intervención del Fiscal de Estado.

En este contexto, se plantea que el control de legalidad al cual alude la normativa provincial es viable, toda vez que se encuentren comprometidos los “intereses del Estado”.

Pero, ¿cuáles son esos intereses del Estado? No resulta, se advierte, una tarea fácil, más no imposible para claudicar.

Avanzar en las temáticas de control a favor del Fiscal de Estado, en principio, no importa extenderlo al examen del “mérito” (44) (1970, p. 173) de las decisiones proyectadas, salvo una irrazonabilidad palpable. Caso contrario, se estaría permitiendo sustituir los criterios de oportunidad o mérito adoptados por el órgano con competencia decisoria final por los del órgano que ejerce control. Sustitución que tampoco se permite, según la Corte Suprema de Justicia Nacional, al Poder Judicial (45).

---

43. Ver dictámenes 306:342.

44. Sobre el mérito se ha indicado que es “el ajuste a las reglas de buena administración o a máximas de orientación políticas no cristalizadas en reglas de Derecho” (Cassinelli Muñoz, 1970, p. 173). El mismo autor señala que “el control de legitimidad va más allá del control de los aspectos formales: penetra en el fondo (además de alcanzar al designio –control de la desviación de poder–) en la medida en que los aspectos de fondo hayan sido objeto de regulación jurídica, esto es, sean temas de reglas de derecho y no simplemente reglas de buena administración” (1970, p. 173). A su turno, Carlos Balbín indica que “el concepto de oportunidad o mérito es el modo en que el Ejecutivo decide interpretar y rellenar el concepto de interés público en el marco del caso concreto, ya definido por el Legislador en términos más abstractos a través del bloque de legalidad” (2015, p. 150).

45. Ver causa “Barrios Rojas, Zoyla Cristina c/ EN –DNM resol. 561/11– (exp. 2091169/06 (805462/95)) y otro s/ recuso directo para juzgados”, sentencia del 24/9/2020 y la doctrina allí citada.

Desde otra óptica, cabe señalar que al reputar la procedencia de la vista a la verificación del interés del Estado –como menciona el art. 155 de la Constitución– se ingresa así en el examen de conceptos con cierta “indeterminación” –tal la calificación que puede darse– y que, desde la doctrina foránea –a la que parte de la doctrina argentina receptó– denominó “conceptos jurídicos indeterminados” (46). Tales estudios, buscaron aportar una solución para limitar la discrecionalidad de la Administración (47).

La teoría jurídica aludida –de los conceptos jurídicos indeterminados– nos proporcionará una ayuda en la interpretación sobre cuándo es pertinente solicitar la vista fiscal (48) al perseguir aquella una legítima concretización a las circunstancias de tiempo y lugar (49). Tales estudios pueden ser de ayuda para resolver –y limitar– la pertinencia de la vista fiscal en los trámites administrativos que involucren los “intereses del Estado”.

En un correcto examen, el concepto que determinará la necesaria “vista fiscal” debiera sujetarse a pautas “técnicas” o juicios de valor técnico. Así, por supuesto, si la contienda traduce un aspecto patrimonial, la solución del interrogante se encuentra de manera más accesible y cuando tal supuesto no acontece, debe analizarse su procedencia sobre la base –insisto– de los fines y objetivos que debe cumplir la figura del Fiscal de Estado.

Reviste sustancial importancia no perder de vista que se parte de la interpretación de una norma que creó el concepto –vrg. art. 155 de la Constitución Provincial– y por ello es tarea verificar en cada trámite administrativo, por un lado, si se da la situación de hecho determinada, comenzado por lo “que la prueba le ofrece” en cada trámite sujeto a control y por otro, si se involucran los bienes jurídicos sobre los que el Estado tiene un deber de cuidado y protección (50).

Finalmente es pertinente recordar que, en la actual gestión, se expresó: “somos el órgano de control en todas las disposiciones, resoluciones y decretos que dicta el Poder Ejecutivo e implican una erogación patrimonial o haya intereses provinciales comprometidos” (Fridman, 2021, párr.3).

#### IV. Recapitulando

La intervención del Fiscal de Estado, ejerciendo la función de control, deviene ineludible para el sistema republicano. El control como función administrativa o constitucional es imprescindible para una correcta gestión de gobierno. Ello se intensifica si el erario se ve afectado.

El control de legalidad, no puede quedar motivado en la legalidad del gasto público únicamente. En-

46. Como afirma Ignacio Ara Pinilla, “la doctrina de los conceptos jurídicos indeterminados implica la decisión del legislador de realizar una remisión al destinatario del derecho para que sea éste el que en cierto modo complete el mandato normativo, habida cuenta de la imposibilidad de determinar de una vez por todas la solución a problemas afectados por el vaivén de los cambios sociales y de los sentimientos preponderantes en el ámbito de aplicación del ordenamiento jurídico en cuestión” (2004, p. 112). En cuanto a los conceptos jurídicos indeterminados en las leyes ambientales, se recomienda el artículo de Marcelo Lamoglia (2020).

47. En una posición crítica se encuentra Carlos Balbín (2018). Sobre el tópico, Héctor Mairal, al detenerse en su examen puntualiza que “aún frente a conceptos jurídicos indeterminados, la administración aún tiene un margen de decisión, por lo cual esos conceptos limitan, más no eliminan totalmente, la discrecionalidad. De allí que se hable en estos casos de ‘discrecionalidad débil’ por no ser ‘volitiva sino cognitiva o interpretativa’” (2021, p. 716).

48. En los conceptos jurídicos indeterminados no estamos ante una operación “volitiva” por parte de la Administración, sino de naturaleza “intelectiva” dado que deberá realizar –en el supuesto que estudiamos– un juicio para sostener la procedencia de la vista fiscal (Brewer-Carias, 2007).

49. Conf. voto concurrente del Dr. Lorenzetti, CSJN, Fallos 328:566.

50. Eduardo García de Enterría y Tomas Ramón Fernández refieren que “la ley utiliza conceptos de experiencia [...] o de valor porque las realidades referidas no admiten otro tipo de determinación más precisa [...] La indeterminación de enunciado no se traduce en una indeterminación de las aplicaciones del mismo, las cuales solo permiten una ‘unidad de solución justa’ en cada caso, a la que se llega mediante una actividad de cognición objetivable, por tanto, y no de volición” (1999, pp. 451-453).

tender el control previo de una manera más profunda, hace posible que se verifique otro principio básico de toda gestión estatal, hacemos referencia a la "transparencia". Ello acarrea, no solo detectar o evitar prácticas corruptas (51), sino también optimizar la relación costos-beneficios de toda acción pública.

En una interpretación actual de la Constitución Provincial, es pertinente plantear que la intensidad de la función de control se desprende de su articulado y, desde allí, se habilita al Fiscal de Estado para ejercer tal función en pos de otros bienes jurídicos protegidos, que por formar parte de los "intereses del Estado" merecen su intervención.

Sobre éstos últimos la propia carta local brinda una primera enumeración (ambiente, recursos naturales, bienes culturales, históricos, urbanísticos, entre otros). La protección del uso de los bienes del Estado también queda involucrada. Desde allí es conveniente partir para definir la correcta competencia del Fiscal de Estado.

La legislación de administración financiera establece en cabeza del órgano Fiscal de Estado un "control de legalidad" que, conciliada con las directivas constitucionales, excede el gasto público, legalidad que por cierto es "una de las bases del Estado de Derecho, sin la cual no sería factible el logro de sus objetivos (Comadira, 2003, p. 50) (52).

La progresiva consolidación de los regímenes democráticos, el afianzamiento de sus instituciones, el desarrollo de valores sociales consustanciados con las libertades públicas y los derechos humanos, –se ha sostenido– fueron luego dando paso a una creciente presión de la ciudadanía por una mayor transparencia de la gestión pública y a la incorporación de novedosos mecanismos internos y externos de auditoría y evaluación, complementados por formas también innovadoras de contralor ciudadano (Agustini, 2011).

En la misma dirección, con referencia a los países de la región, aunque con matices políticos diferentes, las distintas corrientes de pensamiento tienden

a coincidir en un punto central: la suerte de la democracia y, en cierto modo, del "buen gobierno", está inextricablemente unida a la posibilidad de instaurar efectivos mecanismos de responsabilización de la función pública (Agustini, 2011).

No se postula aquí, por cierto, un control sin medida, asentado en la sola curiosidad o afincado en la desconfianza, tampoco en el mérito de las decisiones –salvo irrazonabilidad–, mucho menos inspirado en la obstrucción de la gestión a cargo de los órganos de gobierno. La propuesta busca coadyuvar, en el marco de las competencias asignadas, en garantizar el adecuado desarrollo de las funciones estatales conforme a derecho.

El correcto ejercicio de la función de control que, se insiste, trasluce la "vista fiscal", redundará en un Estado provincial eficaz, eficiente, cercano a las necesidades de las personas que lo habitan y por cierto, con un uso razonable de los recursos del Estado. Utopía o realidad que busca identificar todo habitante de la Provincia en la gestión estatal.

## Referencias bibliográficas

- Acciardi, H. (1987). "Acercar del tratamiento jurídico de los daños al medio ambiente (la función tutiva de la Fiscalía de Estado de Buenos Aires)", L.L. 1987-E- 1105.
- Agustini, H. (2011). "Transparencia y rendición de cuentas" [Ponencia] VI Congreso Argentino de Administración pública. Sociedad, gobierno y administración. Resistencia-Chaco. [https://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/6/AGUSTINI\\_HECTOR.pdf](https://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/6/AGUSTINI_HECTOR.pdf)
- Alconada Aramburu, I. (1985). "Ámbito funcional de la institución Fiscalía de Estado", Rev. La Ley 85:837.
- Ara Pinilla, I. (2004). "Presupuestos y posibilidades de la doctrina de los conceptos jurídicos indeterminados" en *Anuario de filosofía del derecho*, 21, s/p. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1217046>

51. Sobre el tema puede consultarse el trabajo de Marcelo Lamoglia y Nicolás Rodríguez García (2017).

52. Julio Comadira prefiere hablar de "juridicidad" porque en él se representa mejor la idea de que el accionar de la Administración Pública en la procura del bien común supone, necesariamente, el respeto al orden jurídico.

- Argañaraz, M. (1955). *Tratado de lo Contencioso Administrativo*. Buenos Aires: TEA.
- Balbin, C. (2015). *Manual de Derecho Administrativo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Ley.
- (2018). *Manual de Derecho Administrativo*, 4ta edición. Buenos Aires: La Ley.
- Barraza, I. (2007). *Procedimiento Administrativo de la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: La Ley.
- Bianchi, A. (1995). El Ministerio Público: ¿Un nuevo poder? (Reexamen de la doctrina de los órganos extrapoder). *El Derecho*, 162-139
- (2002). "El ministerio público o la construcción de un Poder del Estado", *Revista El Derecho*, T° 196-826.
- Bezzi, O. (2012, 30 de junio). "Fiscalía de Estado, institución histórica" en *Junín Democracia*. <https://www.diariodemocracia.com/opinion/43989-fiscalia-estado-institucion-historica/>
- (2018). "Los Actos de Administración: la Figura del Dictamen Jurídico", en *Revista Derechos en Acción*, 3 (9), pp. 148-166.
- Bidart Campos, G. (1967). *Derecho Constitucional del Poder*. Buenos Aires: Ediar.
- Botassi, C. y Oroz, M. (2011). *Procedimiento administrativo de la Provincia de Buenos Aires. Decreto -ley 7647/70 y Ordenanza General 267/80*, 2da Edición corregida, actualizada y ampliada". La Plata: Librería Editora Platense.
- Brewer-Carias, A. (2007). *La técnica de los conceptos jurídicos indeterminados como mecanismo de control judicial de la actividad administrativa*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México. <http://rujuridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/27668>
- Canda, F. (2019). "El ministerio público contencioso-administrativo federal", en Centro de Información Jurídica, doctrina. <https://cijur.mpba.gov.ar/doctrina/14873>
- Cassagne, J. C. (2002). *Derecho Administrativo*, séptima edición. Buenos Aires: Lexis Nexis Abeledo-Perrot.
- (2009). *Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Comentada y Anotada*. Buenos Aires: La Ley.
- (2021). *Curso de Derecho Administrativo, Tomo I*, 13 edición actualizada y ampliada. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Ley.
- Cassinelli Muñoz, H. (1970). *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, Tomo 69, Uruguay.
- Comadira, J. (2003). *Ley de procedimientos administrativos anotada y comentada*. Buenos Aires: La Ley.
- Comadira, R. (2002). *Procedimiento Administrativos. Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, Anotada y Comentada*. Buenos Aires: La Ley.
- Fridman, U. (2021, 5 de julio). "Hernán Gómez: "El control previo garantiza la advertencia" en *El auditor info* [https://elauditor.info/actualidad/hernan-gomez---el-control-previo-garantiza-la-advertencia-\\_a60ddfad5e-010854fc9309021](https://elauditor.info/actualidad/hernan-gomez---el-control-previo-garantiza-la-advertencia-_a60ddfad5e-010854fc9309021)
- García de Enterría, E. y Fernández, T. (1999). *Curso de derecho administrativo*. España: Civitas.
- Gismano, Y.; Ferreira, C.; Aispuro, G.; Scoponi, L. e Iriart, F. (2019). "Control y transparencia en el sector público argentino", *Revista Centro de Estudios de Administración*, Vol. III (2), pp. 11-56.
- Gordillo, A. (2013). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, tomo 1. Buenos Aires: FDA.
- (2014) *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, tomo 9. Buenos Aires: FDA.
- Gorostegui, B. (2019). "La intervención de control de la fiscalía de estado y de la asesoría general de gobierno de la provincia de buenos aires". Centro de Información Jurídica, doctrina. <https://cijur.mpba.gov.ar/files/bulletins/gorostegui.pdf>
- Hutchinson, T. (1995). *Procedimiento administrativo de la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Astrea.
- Ivanega, M. (2004). "Los principios de organización administrativa" en *Documentación administrativa*, ISSN 0012-4494, N° 267-268 (Ejemplar dedicado a: El Derecho Administrativo en Argentina: Situación y tendencias actuales (I)), pp. 189-204.
- (2004a). "Reflexiones en torno al control externo de la Administración Pública y sus consecuencias". *Revista Jurisprudencia Argentina*. Suplemento Derecho Administrativo-Lexis Nexis, s/p.
- (2016). *Control público. Administración. Gestión. Responsabilidad*. Buenos Aires: RAP y Astrea.
- Jiménez Vacas, J. J. (2003). "Voluntad Administrativa Colegiada", *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, (45), pp. 117-138.
- Krause, B. (1988). "El Fiscal de Estado y el Patrimonio Ambiental" en J.A-1988-786.
- Lamoglia, M. (2020). "Arroyos y ríos contaminados: la justicia competente para resolver la contienda judicial" en *Derecho Administrativo-Revista de doctrina, jurisprudencia legislación y práctica*, 132, pp. 210-224.
- Lamoglia, M. y Nevado Moreno, P. (2019). "Legalidad y Control", en Cardona, J. C. (Director) *Derecho Administrativo, Estado y República*, Tomo 2. Buenos Aires: Astrea.
- Lamoglia, M. y Rodríguez García, N. (2017). *Administración Pública y Corrupción*. Buenos Aires: Zavalla.
- Lazo Vitoria, X. (2008). *El control interno del gasto público estatal. Un estudio desde el derecho administrativo*. Madrid, España: Tecnos.
- Mairal, H. (2021). *Control Judicial de la administración pública*. Buenos Aires: Thompson Reuters, La Ley.
- Marafuschi, M. (1989). "Competencia del Fiscal de Estado de la Provincia de Buenos Aires", *La Ley* 1989-E-509

- Marienhoff, M. (1977). *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo. I. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Méndez, A. (1949). *La teoría del órgano*. Uruguay: Universidad de Montevideo.
- Organización Naciones Unidas [ONU] (2011). *Informe de la Experta independiente en la esfera de los derechos culturales*, Sra. Farida Shaheed. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos.
- Perrino, P. (2024). "Breves reflexiones sobre el principio de legalidad de la administración, las potestades administrativas y las restricciones de derechos", en *Revista de Derecho Administrativo Argentina*, 176, s/p.
- Picone, F. (1960). "El Fiscal de Estado". *Revista del Colegio de Abogados de La Plata*, año II, s/p.
- Pons, J. (2022). "Los órganos administrativos. Cuestiones generales, relaciones interorgánicas, órganos colegiados, abstención y recusación" en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, s/d. Zaragoza, España.
- Quiroga Lavié, H. (1985). "La organización sistémica de los poderes públicos y de la Administración del Estado" en AA.VV. *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, t. II, pp. 785-794. Ciudad de México: Universidad Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/961/10.pdf>
- (1997). *Constitución de la Nación Argentina Comentada*, 2da. Edición actualizada. Buenos Aires: Zavallia.
- Rodríguez Mejía, G. (2003). "El Fisco", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1 (106), pp. 95-114.
- Sagúes, N. (1999). *Elementos de derecho constitucional*, t.I, Buenos Aires: Astrea.
- (2016). *La Constitución bajo tensión*. Colección *Constitución y Derechos*. México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.
- Salvioli, F. (2022). *La edad de la razón: el rol de los órganos internacionales de protección de los derechos humanos, y el valor jurídico de sus pronunciamientos*. Costa Rica: Investigaciones Jurídicas S.A.
- Sappa, J. (2015). "Los procedimientos de control interno y externo" en *Procedimiento Administrativo. A 20 años de la reforma constitucional*. Buenos Aires: Astrea.
- Sayagues Laso, E. (1998). *Tratado de derecho administrativo*, 6ta. edición. Montevideo, Uruguay: Fundación de Cultura Universitaria.
- Sesin, D. J. (2006). *Ubicación institucional del Ministerio Público y de los otros órganos con jerarquía constitucional. Una perspectiva diferente* (Tomos 5-9). Buenos Aires: LexisNexis.
- Sierra, C. (2012). *Órganos y Mecanismos de Control de la Administración Pública en el ámbito nacional y en la Provincia de La Pampa*. La Pampa: UNLPam.
- Silva Cimma, E. (1976). *El control público*. Caracas, Venezuela: Contraloría General de la República.
- Silva Tamayo, G. (2023). "La defensa del interés público" en *Revista de la Escuela del Cuerpo de Abogados y Abogadas del Estado*, 7 (10), pp. 74-95.
- Soto Kloss, E. (2014). Sobre el origen de la "Teoría del Fisco" como vinculación privatista del Príncipe. *Revista De Derecho Público*, 12, Págs. 63-95. <https://doi.org/10.5354/rdpu.v0i12.34591>
- Tribiño, C. (2001). *El Fiscal de Estado*. Buenos Aires: Ábaco.
- (s/a). "El Fiscal de Estado (Antecedentes de la Institución y su régimen jurídico en la provincia de Buenos Aires)", *Rev.ED* 110-858.
- Valero Torrijo, J. (2002). *Los órganos colegiados*. España: INAP.
- Zippelius, R. (1989). *Teoría general del Estado*, 2da Edición, trad. Héctor Fix Fierro. México: Porrúa.
- Zuccherino, R. (1992). "Teoría y práctica del derecho estadual" Tomo II en *Tratado de derecho federal, estadual y municipal (argentino y comparado)*. Buenos Aires: Depalma.